

VEREIN
DEUTSCHER
INGENIEUREFrühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei
Industrie- und Infrastrukturprojekten

Early public participation in industrial and
infrastructure projects

VDI 7000

Ausg. deutsch/englisch
Issue German/English*Die deutsche Version dieser Richtlinie ist verbindlich.**The German version of this standard shall be taken as authoritative. No guarantee can be given with respect to the English translation.*

Inhalt	Seite	Contents	Page
Vorbemerkung	2	Preliminary note	2
Einleitung	2	Introduction	2
1 Anwendungsbereich	6	1 Scope	6
2 Vorbereitung der Organisation auf frühe Öffentlichkeitsbeteiligung	8	2 Preparing the organisation for early public participation	8
2.1 Sensibilisierung für Veränderungen des gesellschaftlichen Umfelds	8	2.1 Raising awareness for changes in the social environment	8
2.2 Grundsätze für die frühe Öffentlichkeits- beteiligung	11	2.2 Principles for early public participation	11
3 Operative Umsetzung	14	3 Operational implementation	14
3.1 Phase 1: Strukturen und Kompetenzen aufbauen	15	3.1 Phase 1: Building structures and competences	15
3.1.1 Öffentlichkeitsbeteiligung in die Projektentwicklung integrieren	16	3.1.1 Integrating public participation into project development.	16
3.1.2 Anspruchsgruppen und deren Themenfelder analysieren.	24	3.1.2 Analysing stakeholder groups and their topics/issues	24
3.1.3 Handlungsspielräume und Optionen intern aufbereiten	37	3.1.3 Internally working out scope of action and options	37
3.1.4 Beteiligungsprozesse und Kommunikation planen	46	3.1.4 Planning participation processes and communication	46
3.2 Phase 2: Öffentlichkeit strukturiert beteiligen	56	3.2 Phase 2: Structured involvement of the public	56
3.2.1 Dialogverfahren initiieren.	57	3.2.1 Initiating the dialogue process.	57
3.2.2 Inhalte und Prozessschritte definieren	63	3.2.2 Defining content and process steps	63
3.2.3 Fakten und Bewertungss- kriterien klären	68	3.2.3 Clarifying facts and assessment criteria	68
3.2.4 Antragsvariante erarbeiten	72	3.2.4 Preparing an application	72

VDI-Bereich Beruf und Gesellschaft

Fachbeirat Gesellschaft und Technik

VDI-Handbuch Bautechnik
 VDI-Handbuch Biotechnologie
 VDI-Handbuch Energietechnik
 VDI-Handbuch Management und Sicherheit in der Umwelttechnik
 VDI/DIN-Handbuch Reinhaltung der Luft, Band 2: Emissionsminderung I
 VDI-Handbuch Verfahrenstechnik und Chemieingenieurwesen, Band 2: Planung/Projektierung

	Seite
3.3 Phase 3: Genehmigungsverfahren unterstützen	78
3.3.1 Kooperatives Verfahrensmanagement praktizieren	79
3.3.2 Genehmigungsverfahren konstruktiv unterstützen	83
3.3.3 Genehmigungsverfahren kommunikativ begleiten	87
3.3.4 Alternative Konfliktlösungen zu rechtlichen Auseinandersetzungen finden	89
3.4 Phase 4: Bauphase und Projekt begleiten	92
3.4.1 Information und Medienarbeit vor Ort organisieren.	93
3.4.2 Stakeholder-Management und Krisenkommunikation sicherstellen	96
3.4.3 Kontinuierliche Nachbarschaftsdialoge durchführen	98
3.4.4 Organisationales Lernen ermöglichen	99
Schrifttum	102

	Page
3.3 Phase 3: Providing support for approval	78
3.3.1 Practising collaborative process management	79
3.3.2 Constructive support for approval process	83
3.3.3 Accompanying and monitoring approval procedures communicatively.	87
3.3.4 Finding alternative conflict resolution for legal disputes	89
3.4 Phase 4: Sustaining support for construction phase	92
3.4.1 Organising information and media work locally	93
3.4.2 Ensuring stakeholder management and crisis communication	96
3.4.3 Engaging in continuous neighbourhood dialogue	98
3.4.4 Facilitating organisational learning.	99
Bibliography	102

Vorbemerkung

Der Inhalt dieser Richtlinie ist entstanden unter Beachtung der Vorgaben und Empfehlungen der Richtlinie VDI 1000.

Alle Rechte, insbesondere die des Nachdrucks, der Fotokopie, der elektronischen Verwendung und der Übersetzung, jeweils auszugsweise oder vollständig, sind vorbehalten.

Die Nutzung dieser VDI-Richtlinie ist unter Wahrung des Urheberrechts und unter Beachtung der Lizenzbedingungen (www.vdi.de/richtlinien), die in den VDI-Merkblättern geregelt sind, möglich.

Allen, die ehrenamtlich an der Erarbeitung dieser VDI-Richtlinie mitgewirkt haben, sei gedankt.

Einleitung

Organisationen stehen heute unter einem wachsenden kommunikativen Handlungsdruck, wenn sie öffentlich relevante Industrie- oder Infrastrukturprojekte durchführen wollen. Häufig werden Konflikte mit Anspruchsgruppen, z. B. beim Bau von Industrieanlagen oder bei Projekten in gesellschaftlich umstrittenen Themenfeldern, erst im Rahmen von Planungs- oder Genehmigungsverfahren sichtbar. Der Begriff der Anspruchsgruppen (Stakeholder) umfasst dabei alle Akteure in der Öffentlichkeit, die einen

Preliminary note

The content of this standard has been developed in strict accordance with the requirements and recommendations of the standard VDI 1000.

All rights are reserved, including those of reprinting, reproduction (photocopying, micro copying), storage in data processing systems and translation, either of the full text or of extracts.

The use of this standard without infringement of copyright is permitted subject to the licensing conditions (www.vdi.de/richtlinien) specified in the VDI Notices.

We wish to express our gratitude to all honorary contributors to this standard.

Introduction

Organisations today are under growing communicative pressure to act whenever they want to carry out industrial or infrastructure projects relevant to the public. Frequently, conflicts with stakeholder groups, such as in connection with the construction of industrial plants or socially controversial projects, only become visible when planning or approval processes have already started. The term and definition of stakeholder groups comprises all public actors that may be able to influence such projects or undertak-

Einfluss auf die geplanten Projekte und Vorhaben der Organisation haben können (siehe Abschnitt 3.1.2). Bis die Konflikte in den gesetzlich geregelten Planungs- oder Genehmigungsverfahren auftreten, haben Organisationen aber bereits einen langen Management- und Entwicklungsprozess durchlaufen. Die Projektidee wurde intern entwickelt und entschieden, Fakten geprüft und Grundlagenwissen, z.B. über Auswirkungen auf Mensch und Umwelt, erarbeitet. Die Vorplanung wurde vorangetrieben, verschiedene Varianten erörtert und eine begründete Auswahl getroffen. Machbarkeitsstudien wurden durchgeführt und den Behörden die fertige Antragsvariante zur Prüfung vorgelegt. Dieser aufwendige Prozess erfordert umfangreiche Ressourcen.

Durch diesen großen zeitlichen Vorlauf entsteht eine Asymmetrie des Wissens und der Kommunikation zwischen der Organisation auf der einen Seite und den Anspruchsgruppen auf der anderen Seite. Dies führt häufig zu einer Verschärfung der öffentlichen Debatte und des politischen Drucks. Kritische Nachfragen und eine Vielzahl von Einsprüchen beeinflussen die Planungs- und Genehmigungsverfahren. Es kommt in der Regel zu Verzögerungen. Die Organisation läuft Gefahr, erneut in Gutachten, Studien, Tests oder Risikomanagementmaßnahmen investieren zu müssen. Zusätzlich werden die möglichen Verzögerungen in der Planung und Bauausführung zu einem schwierig zu kalkulierenden finanziellen Risiko. Im schlimmsten Fall muss das Projekt in der vorgelegten Variante fallengelassen werden. Insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen oder Kommunen können solche Fehlinvestitionen gravierende Auswirkungen haben. Diese Richtlinie soll zu einer Lösung der beschriebenen Problematik beitragen und konkrete Hilfestellungen für Organisation bereitstellen.

Konzept der VDI 7000

Das Konzept der VDI 7000 wurde aus der systematischen Analyse erfolgreicher durchgeführter Projekte heraus und im Dialog mit Experten für Beteiligungsverfahren sowie Praktikern von privaten und öffentlichen Vorhabenträgern, Landes- und Bundesbehörden, zivilgesellschaftlichen Gruppen und Verbänden entwickelt. Es beansprucht keine Erfolgsgarantie für die Konfliktlösung und breite Akzeptanz von Industrie- und Infrastrukturprojekten. Das Konzept wurde aber in einem aufwendigen Erstellungsverfahren geprüft und bewertet. Es stellt somit den gegenwärtigen Stand des Wissens für erfolgreiche frühe Öffentlichkeitsbeteiligung dar.

Das Konzept dieser Richtlinie stellt keine Zusammenstellung von unzusammenhängenden Vorschlägen dar, die beliebig zu kombinieren sind. Sie sind lo-

ings planned by the organisation (see Section 3.1.2). By the time conflicts materialise in the statutory planning or approval processes, organisations have already gone through a long management and development process. The project idea was developed and decided internally, facts were checked, and a knowledge base was created, for example, about the effects on people and the environment. The organisations pressed ahead with the pre-planning, discussed different proposals for meeting the desired service or function and then made a reasoned choice. Feasibility studies were carried out, and the final application version was submitted to the authorities for approval. This complex process requires extensive resources.

This enormous lead time creates asymmetry in terms of knowledge and communication between the organisation on the one hand, and the stakeholder groups on the other. An intensification and exacerbation of public debate and political pressure is often the result of that. The planning and approval processes are shaped by critical inquiries and a variety of objections, which usually causes delays. The organisation runs the risk of having to invest all over again in expert's opinions, studies, tests or risk management measures. What is more, the potential delay in planning and construction becomes a financial risk that is difficult to calculate. In the worst case, the project as submitted must be abandoned. Such failed investment can have serious consequences, particularly for small and medium-sized enterprises as well as local authorities. This standard is to contribute to finding a solution to the problems described and to provide specific assistance for organisations.

The concept of VDI 7000

The concept of VDI 7000 was developed from the systematic analysis of past successful projects and as part of a dialogue with experts in participatory processes as well as practitioners from private and public applicants and project developers, state and federal authorities, civil society groups and associations. This standard does not guarantee successful conflict resolution and achieving broad-based acceptance of industrial and infrastructure projects. But its concept was tested and assessed in many hard-to-resolve contexts and complex situations. It thus represents the current state of knowledge with respect to successful early public participation.

The concept of this standard is not a compilation of unrelated proposals that can be combined in any manner whatsoever. Instead, they are structured logically,

gisch und inhaltlich aufeinander aufgebaut. Dennoch erlauben sie eine flexible Umsetzung und Auswahl je nach Anforderungen. Denn angesichts der Unterschiede, die zwischen den zahlreichen betroffenen Industrie- und Infrastrukturprojekten bestehen, muss jede Organisation Art und Umfang der dafür erforderlichen Maßnahmen an ihr spezifisches Projekt und dessen Rahmenbedingungen individuell anpassen. Auch kleine Organisationen können das Konzept der Richtlinie für sich adaptieren. Die Anwendbarkeit der Richtlinie ist in jedem Falle anhand der nachfolgend dargestellten Kriterien öffentlicher Relevanz zu prüfen. Die Umsetzung hängt vom Ergebnis der Prüfung und den Umständen des Einzelfalls ab. Durch eine systematische Prüfung im Rahmen der VDI 7000 kann eine Organisation aber auch zu dem begründeten Ergebnis kommen, dass eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung nicht erforderlich ist.

Die VDI 7000 gibt zunächst Empfehlungen, wie sich Organisationen effizient auf den Prozess der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung vorbereiten können und unterteilt dann die operative Umsetzung in vier Phasen:

Phase 1: Strukturen und Kompetenzen aufbauen

Phase 2: Öffentlichkeit strukturiert beteiligen

Phase 3: Genehmigungsverfahren unterstützen

Phase 4: Bauphase und Projekt begleiten

Bild 1 zeigt die Integration der VDI 7000 in das Projektmanagement eines Industrie- oder Infrastrukturprojekts. Nach der Sensibilisierung (Abschnitt 2) konzentriert sich die VDI 7000 auf die Prozessschritte der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung und zeigt jeweils die Schnittstellen zur begleitenden Öffentlichkeitsarbeit, technischen Projektentwicklung, rechtlichen Genehmigung und Umsetzung des Projekts.

Die operative Umsetzung in einzelne Prozessschritte soll der Organisation ein systematisches und effektives Vorgehen erleichtern. Am Ende der einzelnen Schritte bieten Leitfragen die Möglichkeit, die Umsetzung selbst besser überprüfen zu können. Sie sind bewusst offen formuliert, um einen individuellen Lösungsweg anzuregen. Zusätzlich finden sich am Ende der Kapitel zur Übersicht zusammenfassende Checklisten der einzelnen Schritte. Das Gesamtkonzept der VDI 7000 verlangt eine systematische Reflexion der einzelnen Schritte durch das Projektteam, die über eine schematische Abarbeitung hinausgeht.

and content-wise they build on each other. Still, they allow for flexible implementation and choices, depending on the specific requirements. After all, given the differences that exist between the numerous affected industrial and infrastructure projects, each organisation must adapt the nature and extent of the necessary measures individually to its specific projects and its framework conditions. Small organisations, too, can adapt the concept of the standard for their purposes. At any rate, the applicability of the standard must be verified on the basis of the criteria of public relevance as shown below. Implementation depends on the result of this verification and the circumstances of each individual case. A systematic review under VDI 7000 may also lead an organisation to the reasoned conclusion that early public participation is not required.

VDI 7000 contains, first and foremost, recommendations as to how organisations can prepare the process of early public participation efficiently and then breaks down the operational implementation into four phases:

Phase 1: Building structures and competences

Phase 2: Structured involvement of the public

Phase 3: Providing support for approval

Phase 4: Sustaining support for construction phase

Figure 1 shows the integration of VDI 7000 into the project management of an industrial or infrastructure project. After sensitisation (Section 2), VDI 7000 then focuses on the process steps of early public participation and shows the respective interfaces for accompanying public relations, technical project development, regulatory approval and implementation of the project.

The break-down of the operational implementation into individual process steps is to help the organisation to adopt a systematic and effective approach. At the end of each step, key questions serve as a tool for the organisation to check the implementation itself. They are deliberately phrased as open questions so as to inspire and inform individual solutions. In addition, summary check lists of the individual steps are given as an overview at the end of each chapter. The overall concept of VDI 7000 requires a systematic reflection of the individual steps on the part of the project team that goes beyond mere schematic execution.

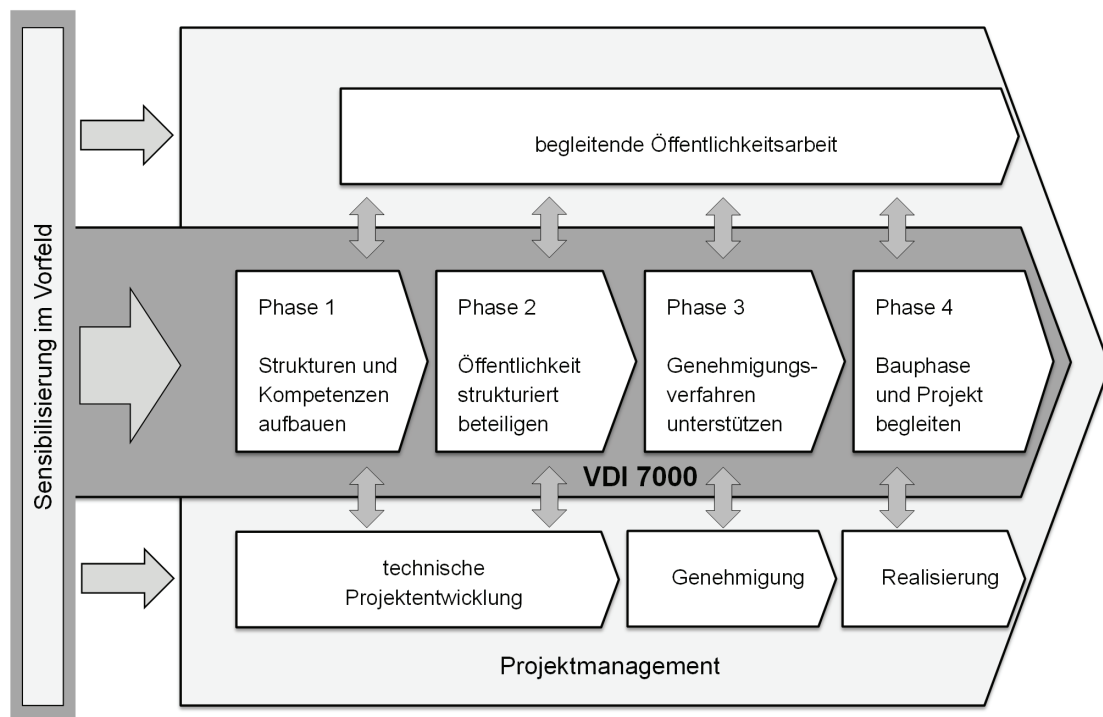


Bild 1. Ablaufdiagramm VDI 7000

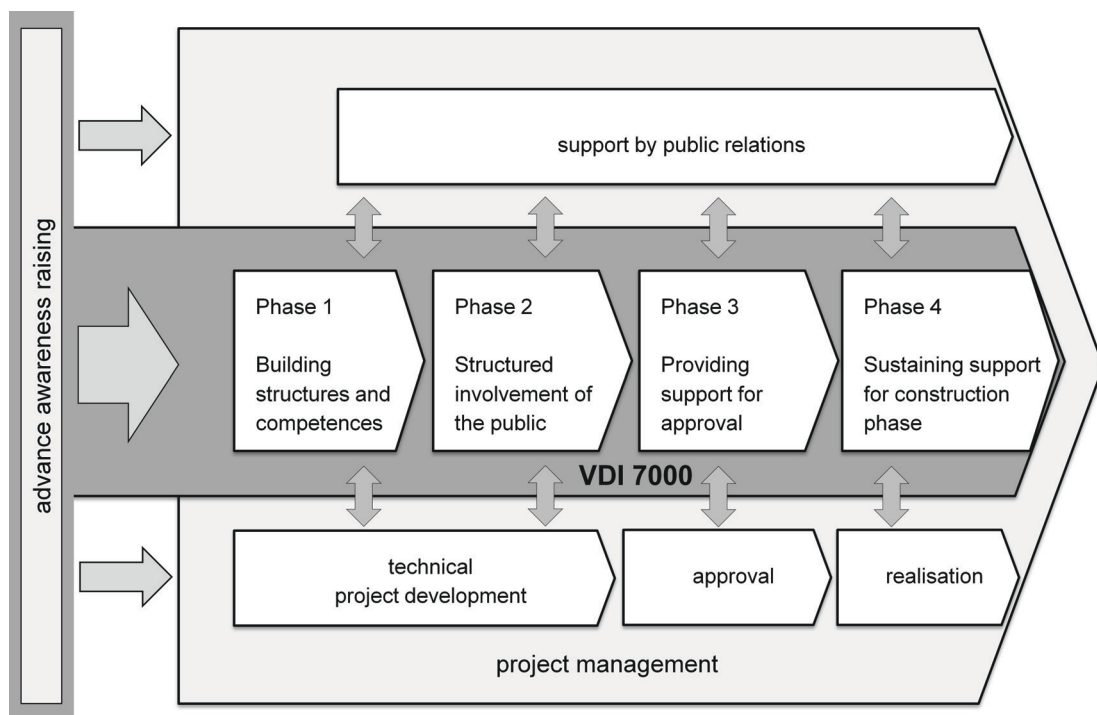


Figure 1. Flow chart VDI 7000

1 Anwendungsbereich

Die VDI 7000 richtet sich an Organisationen allgemein, an deren verantwortliche Gremien und Personen der Leitungsebene, Projektleiter, Ingenieure, Juristen und Kommunikations- oder Stakeholder-Beauftragte, die Industrie- oder Infrastrukturprojekte planen, die im Interesse der Öffentlichkeit stehen oder zukünftig stehen könnten.

Die Richtlinie spricht alle privaten und öffentlichen Organisationen an, ungeachtet ihrer Größe, die in irgendeiner Form öffentlichkeitsrelevante Industrie- oder Infrastrukturprojekte durchführen oder planen.

Sie ist unabhängig von der Art der rechtlich vorgeschriebenen Planungs- und Genehmigungsverfahren umsetzbar.

Zielsetzung und Zweck

Die Richtlinie unterstützt Organisationen bei der Planung, Organisation und Durchführung von früher Öffentlichkeitsbeteiligung und bietet Empfehlungen in Form eines strukturierten Prozesses (vier Phasen) an. Dieser setzt frühzeitig auf der Leitungsebene an und versteht Öffentlichkeitsbeteiligung als integrierten Teil des Projektmanagements von Industrie- und Infrastrukturprojekten.

Eine frühzeitige und systematische Beteiligung der Öffentlichkeit soll nach dieser Richtlinie den folgenden Zwecken dienen:

- Aufbau des Vertrauens in Akteure und Prozesse

Die VDI 7000 versteht sich als dialogisches Beteiligungskonzept, das Entscheidungsprozesse und ihre jeweiligen Begründungszusammenhänge transparenter macht und damit das notwendige Vertrauen in Akteure und Prozesse stärkt, um Innovations- und Entwicklungsprozesse voranzutreiben und dabei gesellschaftliche Anliegen angemessen zu berücksichtigen.

- Risikominderung für die Vorhabenträger

Die VDI 7000 unterstützt Organisationen darin, Handlungsspielräume zu erarbeiten und tragfähige Lösungen kooperativ zu entwickeln. Das Vorgehen nach dieser Richtlinie dient wie eine Art Frühwarnsystem der rechtzeitigen Orientierung der Organisation über mögliche Fehleinschätzungen oder unterschätzte Risiken. Sie unterstützt damit die Risikobewertung der Vorhabenträger. Die Richtlinie hilft somit bei der Vermeidung oder Minimierung technischer und finanzieller Risiken sowie bei Risiken wie Akzeptanzverlust, Image- und Reputationsschäden.

1 Scope

VDI 7000 is directed at organisations in general, their responsible boards and executives, project managers, engineers, lawyers and communication specialists or stakeholder representatives, who plan industrial or infrastructure projects that may be, now or in future, of public interest.

The standard addresses all private and public organisations, regardless of their size, that execute or plan industrial or infrastructure projects in any form that are relevant to the public.

It can be implemented independently of the type of legally prescribed planning and approval procedures.

Objective and purpose

The standard provides support for organisations in the planning, organisation and execution of early public participation, as well as recommendations in the form of a structured process (four phases). This process starts early on at the executive level and treats public participation as an integrated part of the project management of industrial and infrastructure projects.

Early and systematic involvement of the public is to serve the following objectives and purposes in accordance with this standard:

- building and sustaining trust in actors and processes

VDI 7000 is to be seen as a dialogue-based participation concept that renders transparent decision-taking processes and their respective rationale, thus strengthening the trust in actors and processes that is necessary to press ahead with innovation and development processes, while appropriately taking into account social concerns.

- risk mitigation for applicants and project developer

VDI 7000 supports organisations in creating scope for action and developing viable and cooperative solutions. The approach mapped out by this standard serves as a kind of early warning system, giving organisations a timely sense of orientation with respect to possible miscalculations or underestimated risks. It thus supports the applicants' risk assessment. Accordingly, the standard helps to avoid or minimise technical and financial risk as well as risks relative to loss of acceptance or damage to image and reputation.

- Verbesserung der Planungsprozesse und -ergebnisse

Die VDI 7000 verbessert und ergänzt durch frühe, gestaltende Öffentlichkeitsbeteiligung die Planung von Industrie- und Infrastrukturprojekten durch die systematische Berücksichtigung neuer Ideen, Hinweise und Perspektiven. Die Einbindung von lokalem Wissen bereichert die Detailplanung wesentlich und leistet wichtige Beiträge für die notwendigen Gutachten. Darüber hinaus werden Hinweise zur langfristigen Verbesserung der kommunikativen Beziehungen aufgenommen, die kommende Planungsprozesse positiv beeinflussen.

- Entlastung der Genehmigungsverfahren

Die VDI 7000 unterstützt Organisationen in einem vorgelagerten Beteiligungsprozess – also zeitlich deutlich vor den gesetzlich vorgeschriebenen Planungs- und Genehmigungsverfahren – eine Antragvariante zu entwickeln und/oder abzustimmen, die technische, ökologische, gesundheitliche, soziale und rechtliche Aspekte berücksichtigt, die wirtschaftlich ist und deren Realisierung in einem angemessenen Zeitraum erfolgen kann. Weitgehend abgestimmte Antragsvarianten leisten einen wichtigen Beitrag zur Entlastung der Genehmigungsverfahren. Anliegen, die sonst erst im Rahmen der förmlichen Anhörungsverfahren vorgebracht werden, lassen sich frühzeitig bearbeiten und sind in der Antragsvariante bereits berücksichtigt.

- aktive eigene Steuerung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung

Das Vorgehen nach VDI 7000 bedeutet für Organisationen den Aufbau einer eigenen, aktiven und frühzeitigen Steuerung dieses Prozesses. Diese proaktive Rolle der Organisationen steht in enger Wechselbeziehung zum Ansatz der Verwaltung auf Bundes- und Länderebene, die Öffentlichkeit bei Industrie- und Infrastrukturprojekten deutlich früher als bisher zu informieren und zu beteiligen. Den rechtlichen Rahmen für die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung setzt in Deutschland § 25 III VwVfG.

Auf Länderebene präzisieren Verwaltungsvorschriften und Leitfäden, auf welche Weise Behörden auf die Durchführung von Öffentlichkeitsbeteiligung hinwirken sollen. Die VDI 7000 geht auf diese neuen Anforderungen für die Organisationen ein und schlägt aktive, operative Maßnahmen zur Umsetzung vor (Phase 1 bis Phase 4), die sich an Ansätzen des strategischen Managements und des Stakeholder-Ansatzes für Unternehmen orientieren.

- improved planning processes and outcomes

Through early, proactive public participation, VDI 7000 improves and enhances the planning of industrial and infrastructure projects by systematically considering new ideas, information and perspectives. The integration of local knowledge enriches the detailed planning considerably and makes important contributions to the requisite expertise. Furthermore, information about long-term improvements to communicative relationships is included that will have a positive effect on future planning processes.

- facilitating the approval procedures

VDI 7000 supports organisations through an upstream participation process – that is, well ahead of the legally prescribed planning and approval procedures – in order to develop and/or coordinate an application proposal that takes into account technical, ecological, health, social and legal aspects, that is economical and that can be realised within a reasonable time frame. Application proposals that are coordinated to a large extent are a substantial factor in facilitating the approval procedures. Concerns that would otherwise be presented too late at the legally prescribed public hearings, but not before, can be processed early and already integrated into the initial application.

- organisation's own active control of early public participation

Adopting the provisions of VDI 7000 means that organisations must set up their own active and early control of this process. This proactive role of organisations is closely correlated with the approach of federal and state public administrations to inform and include the public with respect to industrial and infrastructure projects much earlier in the process than before. In Germany, the legal framework for early public participation is provided by Section 25 III of Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG, Administrative Procedure Act).

At state level, there are administrative regulations and directives about the manner in which authorities should work towards the implementation of public participation. VDI 7000 addresses these new requirements for organisations and proposes active, operational measures for the implementation (Phase 1 to Phase 4) that are guided by the approaches of strategic management and the stakeholder approach for companies.

Der allgemeine Zweck dieser Richtlinie ist die Unterstützung von Organisationen aller Art, die Industrie- oder Infrastrukturprojekte mit Relevanz für die Öffentlichkeit durchführen wollen. Es handelt sich dabei um private sowie öffentliche Vorhabenträger. Durch die VDI 7000 werden Organisationen befähigt, wichtige Themen, Fragen und Anliegen ihrer Anspruchsgruppen aufzunehmen und systematisch in die eigene Strategieentwicklung und Projektplanung einzubinden.

Weitere allgemeine Hinweise zum Konfliktmanagement im Immissionsschutz finden sich in VDI 3883 Blatt 3, spezifische Hinweise zur Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planung und Bau von Infrastrukturprojekten im Baubereich in VDI 7001.

2 Vorbereitung der Organisation auf frühe Öffentlichkeitsbeteiligung

Um frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten erfolgreich für die Organisation zu nutzen, ist im Vorfeld eine ausreichende Vorbereitung in der Organisation sinnvoll. Diese betrifft sowohl die Sensibilisierung für allgemeine Veränderungen des gesellschaftlichen Umfelds als auch für die daraus erwachsenden spezifischen Anforderungen an die Organisation und das geplante Projekt. Dieser Abschnitt empfiehlt eine systematische Sensibilisierung für die Voraussetzungen und Herausforderungen von früher Öffentlichkeitsbeteiligung (Abschnitt 2.1) und formuliert zehn Grundsätze erfolgreicher Öffentlichkeitsbeteiligung (Abschnitt 2.2).

2.1 Sensibilisierung für Veränderungen des gesellschaftlichen Umfelds

Die Veränderungen des gesellschaftlichen Umfelds, in dem Industrie- und Infrastrukturprojekte heute geplant und umgesetzt werden, haben sich erheblich beschleunigt. Diese sind Teil eines Wertewandels, der viele Bereiche in Gesellschaft, Politik, Wirtschaft und Wissenschaft erfasst. Die hieraus entstehenden Handlungsanforderungen an Organisationen werden im Folgenden benannt. Um die Sensibilisierung für diese Themen frühzeitig herzustellen, sollte die Organisation im Vorfeld von Projektentwicklungen (z.B. in einem Workshop aller betroffenen Führungskräfte) analysieren und bewerten, wie sich diese Veränderungsprozesse auf ihre Projekte und ihre Organisation auswirken. Dazu kann sich die Organisation gegebenenfalls auch externer Hilfe bedienen, um eine unabhängige Moderation und einen „Blick von außen“ zu erhalten.

The general purpose of this standard is to provide support of any kind to organisations that wish to carry out industrial or infrastructure projects of public relevance. These involve private and public applicants. VDI 7000 enables organisations to receive important issues, questions and concerns from their stakeholder groups and to integrate them systematically into their own strategy development and project planning.

Further general information on conflict management with respect to pollution control can be found in VDI 3883 Part 3; specific information on communication and public participation in connection with the planning and construction of infrastructure projects in the building sector, in VDI 7001.

2 Preparing the organisation for early public participation

The organisation should make sufficient preparations in advance in order to successfully utilise early public participation in industrial and infrastructure projects. This concerns being aware of and sensitive to general changes in the social environment and the specific requirements that arise from the organisation and the planned project. This section recommends a systematic sensitisation towards the requirements and challenges of early public participation (Section 2.1) and formulates ten principles of successful public participation (Section 2.2).

2.1 Raising awareness for changes in the social environment

The changes in the social environment, in which industrial and infrastructure projects are planned and realised today, have accelerated significantly. They are part of a shift in values that affects many areas of society, politics, business and science. The required actions that arise from these new challenges for organisations are described below. To establish awareness for these topics and issues early, the organisation, prior to project developments, should conduct analyses and assessments (such as in a workshop of all executives concerned) so as to determine the impact that these changes can have on its projects and the organisation itself. To this end, the organisation may resort to external help for the purpose of independent moderation and obtaining a “view from the outside”.

Die folgenden Veränderungsprozesse des gesellschaftlichen Umfelds lassen sich identifizieren:

Neues gesellschaftliches Legitimationsverständnis

Entscheidungen und Rechtsansprüche werden von verschiedenen Anspruchsgruppen oft infrage gestellt, auch wenn sie formal rechtmäßig zustande gekommen sind (Legalität). Große Teile der Bevölkerung erwarten, dass die Anliegen aller wichtigen Anspruchsgruppen ausreichend berücksichtigt und im Prozess eingebunden werden. Erwartet wird auch, dass die gesamtgesellschaftliche Bedeutung und der grundsätzliche Sinn von Projekten allgemein verständlich und transparent nachvollziehbar begründet werden (Legitimität).

Vertrauensverluste in Organisationen und Personen

Das Vertrauen der Öffentlichkeit in die klassischen politischen und ökonomischen Institutionen sowie in deren führende Akteure ist deutlich gesunken. Das Misstrauen gegenüber der Integrität von Aussagen ist Indikator einer Glaubwürdigkeitskrise von Politik und Wirtschaft und dem Vertrauensverlust in ihre Steuerungs- und Kontrollfähigkeit. Vertrauensverluste können kurzfristig entstehen und sind nur sehr langfristig wieder zu beheben. Erwartet werden Handlungsweisen, deren Entstehungsprozess transparent gemacht wird, die gut begründet und verständlich kommuniziert werden.

Individualisierung der Gesellschaft

Durch die zunehmende Individualisierung der Gesellschaft und durch immer kleinere Interessengruppen wird es schwieriger, gemeinsame Werte und Gemeinwohlinteressen zu definieren. Verschiedene Werte, wie der Erhalt der Umwelt oder der Erhalt der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit, können miteinander konkurrieren. Genauso können innerhalb eines Wertekomplexes (z.B. Erhalt der Umwelt) verschiedene Interessen konkurrieren (z.B. Erhalt von Naturräumen versus Anlagenbau zur Erzeugung erneuerbarer Energien). Interessenlagen von Anspruchsgruppen bei Infrastrukturprojekten sind in der Regel sehr komplex und lassen sich nicht auf Einzelinteressen unter dem Motto „Überall, aber nicht hier“ (englisch: “not in my backyard” – NIMBY) reduzieren.

Zunehmende Heterogenität und Teilhabebedürfnisse an Planungsprozessen

Bei Protesten gegen Industrie- und Infrastrukturprojekte handelt es sich in zunehmenden Maße nicht mehr nur um Aktive der organisierten Anspruchsgruppen, sondern zusätzlich um eine vielschichtige Gruppe von Bürgerinnen und Bürgern mit sehr verschiedenem sozialen Status (Einkommen, Bildungs-

The following change processes affecting the social environment can be identified:

Society's new understanding of legitimacy

Different stakeholder groups frequently question organisational decisions or policies even if they had been enacted by law or agency authority (legality). Large parts of the population expect that the concerns of all key stakeholders be adequately reflected and integrated into the process. It is also expected that the overall social significance and the basic meaning of projects be explained in a generally clear, transparent and comprehensible manner (legitimacy).

Loss of trust in organisations and individuals

Public confidence in the traditional political and economic institutions as well as in their leading actors has dropped significantly. The public's lack of trust in the integrity of statements is an indicator of the credibility crisis in politics and business and the loss of confidence in the management and control capabilities of politicians and companies. Loss of confidence can occur quickly, but takes a very long time to regain. The public expects that organisations explain their actions and the reasons for taking these actions in a comprehensible and transparent manner.

Individualisation of society

As a result of the increasing individualisation of society and due to the increased plurality of interest groups, it is becoming more and more difficult to define common values and public interests. Various values, such as the conservation of the environment or economic competitiveness, may compete with each other. Even within one set of values (e.g., environmental conservation), there may be several competing interests (e.g., preservation of natural areas versus construction of plants to generate renewable energy). The interests of stakeholder groups in the context of infrastructure projects are generally very complex and cannot be reduced to individual interests along the lines of “not in my backyard” (NIMBY).

Increasing heterogeneity and need for participation in planning processes

Protests against industrial and infrastructure projects increasingly do not only involve active members of organised stakeholder groups, but also a diverse group of citizens from a multitude of social backgrounds (income, education, occupational background): They are confident and competent, as well

niveau, beruflicher Hintergrund), die selbstbewusst, kompetent und mit der Gestaltung von Meinungsbildungsprozessen und Verwaltungsverfahren zunehmend vertraut sind. Zeitgleich hat ein gesellschaftlicher Wandel stattgefunden, der diese sehr heterogenen Gruppen zunächst einmal in ihrem Anspruch auf Teilhabe an den Planungsprozessen von Industrie- und Infrastrukturprojekten eint. Dies führt zum Teil zu neuen Koalitionen, deren interne Differenzierung von außen kaum zu erkennen ist.

Mobilisierungspotenzial der sozialen Netzwerke im Internet

Durch die neuen Kommunikationsmöglichkeiten des Web 2.0 und der sozialen Netzwerke können sich Anspruchsgruppen schneller und professioneller vernetzen. Sie verfügen über ein gewachsenes Aktivierungs- und Mobilisierungspotenzial, das an Dynamik derzeit stark zulegt. Organisierte Anspruchsgruppen nutzen diese neuen Formen für ihre Kommunikationsstrategien, die klassische Informationsmaterialien wie Flugblätter und Broschüren sowie Demonstrationen ergänzen. Viele Organisationen können in ihrer Kommunikation nicht in gleicher Geschwindigkeit reagieren, da sie an interne Abläufe und Befugnisse gebunden sind.

Neue Wissensverteilung und Kompetenzaufbau durch das Internet

Informationen sind heute in der vernetzten Welt des Web 2.0 überwiegend dezentral verteilt. Die genutzten Wissensressourcen haben sich deutlich verbreitert und bisherige Wissensmonopole von Experten lösen sich auf. Es lassen sich durch das Internet weitreichende Kompetenzen zu Spezialgebieten aneignen. Dennoch fehlt es in den Angeboten des Internets zum Teil an der Einordnung in größere Zusammenhänge und an der Glaubwürdigkeit oder Qualität der Quelle. Die bisherige Gegenüberstellung von technischem Expertenwissen und Laienwissen wird durch vielschichtige Mischformen und unterschiedliche Ansprüche auf die Legitimation dieses Wissens ersetzt.

Veränderung der Medienlandschaft

Die klassischen Massenmedien stehen einem wachsenden Wettbewerb, geringer werdender personeller Ausstattung vieler Redaktionen sowie wachsendem Zeitdruck gegenüber. Der Großteil der Berichterstattung ist punktuell ereignis- oder personenorientiert und zeitlich nicht auf eine dauerhafte Begleitung, z.B. von technischen Großprojekten, angelegt. Berichtet wird über Aktuelles, über Ereignisse, die sich knapp und mit Bildern darstellen lassen. Hinzu kommt die Tendenz der Medien, in ihrer Berichterstattung die Probleme stärker zu betonen als Problemlösungen, um so die Aufmerksamkeit zu steigern.

as equipped with a growing understanding of opinion forming processes and administrative procedures. At the same time, society has undergone a change that unites these very heterogeneous groups in asserting their right to participate in the planning processes of industrial and infrastructure projects independent of their individual goals and aspirations. This sometimes leads to new coalitions whose internal differentiation is barely visible from the outside.

Mobilisation potential of social networks on the Internet

Thanks to the new communication options of Web 2.0 and social networks, stakeholder groups can network faster and more professionally. They have a heightened activation and mobilisation potential that is currently growing in momentum. Organised stakeholder groups use these new forms for their communication strategies that complement the classic information materials such as pamphlets and brochures as well as demonstrations. Many organisations cannot respond as swiftly in their communication, because they are bound by internal processes and authorisations.

New knowledge sharing and competence development through the Internet

In today's networked world of Web 2.0, information is largely disseminated in a decentralised fashion. The knowledge resources used have significantly increased in number and range, and previous knowledge monopolies held by experts are dissolving. The Internet makes it possible to acquire wide-ranging competences in special fields. Still, some of what is available on the Internet fails to be allocated to a larger context, while the credibility or quality of a source is questioned. The previous dichotomy of technical expertise and amateur knowledge is being replaced by multi-layered mixed forms and various claims relative to the legitimacy of such knowledge.

Changes in the media landscape

The traditional mass media are faced with growing competition, dwindling human resources in many editorial departments as well as increasing time pressure. Most reporting is selective, focusing on events or people in a snapshot manner. As such, it is not designed to monitor events continuously, such as major technical projects. What is reported are those news and events that can be presented succinctly and with images. This is aggravated further by the tendency of the media to overemphasise problems, rather than their solutions, for the purpose of attracting attention.