

VEREIN
DEUTSCHER
INGENIEURE

Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung
bei Planung und Bau von Infrastrukturprojekten
Standards für die Leistungsphasen der Ingenieure

Communication and public participation in planning
and building of infrastructure projects
Standards for work stages of engineers

VDI 7001

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
Vorbemerkung	2
Einleitung	2
1 Anwendungsbereich	4
2 Allgemeine Anforderungen an gute Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung	5
2.1 Information, Konsultation und Mitgestaltung	5
2.2 Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung im Projektverlauf	9
2.3 Zehn Grundregeln für gute Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung	11
3 Gute Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung in den einzelnen Leistungsphasen der Ingenieurplanung	18
3.1 Leistungsphase 1 – Grundlagen-ermittlung	19
3.2 Leistungsphase 2 – Vorplanung	20
3.3 Leistungsphase 3 – Entwurfsplanung	26
3.4 Leistungsphase 4 – Genehmigungsplanung	27
3.5 Leistungsphase 5 – Ausführungsplanung	28
3.6 Leistungsphase 6 – Vorbereitung der Vergabe	29
3.7 Leistungsphase 7 – Mitwirkung bei der Vergabe	30
3.8 Leistungsphase 8 – Bauausführung/Objektüberwachung	30
3.9 Leistungsphase 9 – Objektbetreuung und Dokumentation	31
3.10 Monitoring und Evaluation	32
Anhang A VDI-Prüfliste – Gute Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung	33
Anhang B VDI-Prüfliste – „Verständlich kommunizieren“ mit der Öffentlichkeit	37
Schrifttum	44

Contents	Page
Preliminary note	2
Introduction	2
1 Scope	4
2 General requirements for good communication and public participation	5
2.1 Information, consultation and participation	5
2.2 Communication and public participation during the project	9
2.3 Ten basic rules for good communication and public participation	11
3 Good communication and public participation in the various work phases of engineering planning	18
3.1 Work phase 1 – Basic evaluation	19
3.2 Work phase 2 – Pre-planning	20
3.3 Work phase 3 – Preliminary design	26
3.4 Work phase 4 – Approval planning	27
3.5 Work phase 5 – Implementation planning	28
3.6 Work phase 6 – Preparation for procurement	29
3.7 Work phase 7 – Participation in procurement	30
3.8 Work phase 8 – Construction/object supervision	30
3.9 Work phase 9 – Object support and documentation	31
3.10 Monitoring and evaluation	32
Annex A VDI check list – good communication and public participation	39
Annex B VDI check list – “Communicating comprehensibly” with the public	43
Bibliography	44

VDI-Gesellschaft Bauen und Gebäudetechnik (GBG)

Fachbereich Bautechnik

VDI-Handbuch Bautechnik

VDI-Handbuch Energietechnik

VDI-Handbuch Management und Sicherheit in der Umwelttechnik

VDI-Handbuch Produktionstechnik und Fertigungsverfahren, Band 1: Grundlagen und Planung

VDI-Handbuch Maschinenbau und Konstruktion, Band 1: Grundlagen und Planung/Projektierung

[This is a preview. Click here to purchase the full publication.](#)

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

Infrastrukturprojekte wie Schienenstrecken, Autobahnen, Bahnhöfe, Flughäfen, Stromtrassen sowie Kraft- und Energiespeicherwerke bilden den Grundstein für Wachstum, Arbeitsplätze und Wohlstand in Deutschland. Gleichwohl stoßen sie in Teilen der Bevölkerung zunehmend auf Kritik. Das gesellschaftliche Klima, in dem Infrastrukturprojekte geplant und umgesetzt werden, ist im Wandel begriffen. In der Bevölkerung hat sich ein neues Legitimationsverständnis entwickelt: in modernen Gesellschaften werden Entscheidungen nicht mehr automatisch als legitim empfunden, nur weil sie formal rechtmäßig zustande gekommen sind. Es bedarf zudem einer Öffentlichkeitsbeteiligung, die die Sinnhaftigkeit und den Nutzen eines Vorhabens vermittelt. Die Legitimation von Infrastrukturprojekten beruht auf einer neuen Verfahrensqualität, die andere Merkmale erfüllen muss als die formalen Verfahren alleine, auch wenn sie diese voraussetzt.

Vorhabenträger, planende und ausführende Ingenieure sowie weitere Beteiligte müssen sich auf diese veränderten Rahmenbedingungen für Infrastruktur-, Industrie- und Bauprojekte einstellen. Dies ist nicht nur aus Gründen des gesellschaftlichen Zusammenhalts geboten, sondern auch ökonomisch sinnvoll. Denn ausufernde Konflikte und Rechtsverfahren im Umsetzungsprozess haben nicht nur infrastrukturelle Modernisierungslücken zur Folge, sondern verursachen auch enorme betriebs- und volkswirtschaftliche Kosten. Frühzeitige und umfassende Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung legitimieren auf gesellschaftlicher Ebene die inhaltliche Angemessenheit der technischen Lösung des Projekts und senken damit die Wahrscheinlichkeit eskalierender Konflikte. Daher sind sie der Effizienz und Effektivität von Bauprojekten zuträglich.

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 specified in the VDI Notices (www.vdi.de/richtlinien).

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

Introduction

Infrastructure projects such as railways, highways, train stations, airports, power lines, as well as power and energy storage units form the foundation for growth, jobs and prosperity in Germany. However, they are increasingly met with criticism among parts of the population. The social climate in which infrastructure projects are planned and implemented is changing. People have arrived at a new understanding of legitimacy: In modern society, decisions are no longer automatically perceived as legitimate, just because they have come about in a legal manner formally. It also requires public participation, which conveys the meaning and the benefits of a project. The legitimacy of infrastructure projects is based on a new method quality that must meet different characteristics than the formal procedures alone, even if it requires these as precondition.

Project sponsors, planning and executive engineers as well as other stakeholders need to adapt to these changing conditions for infrastructure, industry and construction projects. This is necessary not only for reasons of social cohesion, but also makes economic sense. One should keep in mind that escalating conflicts and legal proceedings in the implementation process do not only result in modernisation gaps with respect to infrastructure, but also cause huge operational and economic costs. Early and comprehensive communication and public participation legitimise at the social level content appropriateness of the technical solution of the project and thus reduce the likelihood of escalating conflicts. Therefore, they are conducive to the efficiency and effectiveness of construction projects.

Damit sind Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung keine „weichen“ Themen mehr, sondern „harte“, erfolgskritische Faktoren für Infrastruktur- und Industrieprojekte. Vorhabenträger, planende und ausführende Ingenieure sowie die weiteren Beteiligten sollen daher bereits in der Entwicklungsphase von Infrastrukturprojekten in den intensiven Austausch mit dem gesellschaftlichen Umfeld treten und sich einem ernst gemeinten Dialog stellen. In dessen Mittelpunkt steht einerseits die grundsätzliche Notwendigkeit von Infrastrukturprojekten. Andererseits geht es um die gesamtgesellschaftliche Abwägung der technischen, wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Auswirkungen dieser Projekte.

Bei Planungs- und Bauzeiten von oft mehr als zehn Jahren genügt es nicht, Fragen nach Zielen und Alternativen eines Infrastrukturprojekts einmalig zu beantworten und dann ad acta zu legen. Vielmehr müssen alle Entscheidungen immer wieder begründet und kommuniziert werden. Auch genügt der Verweis nicht mehr, dass sich Parlamente wiederholt und mit großer Mehrheit für ein Projekt ausgesprochen haben. Die „Legitimation durch parlamentarische Verfahren“ muss um die „Legitimation durch Kommunikation und Beteiligung“ ergänzt werden.

Herkömmliche Kommunikation findet bei Infrastrukturprojekten vor allem zwischen den Vorhabenträgern und den Genehmigungsbehörden statt. Der Austausch erfolgt dann zwischen Antragstellern, Fachleuten der Genehmigungsbehörden und oft auch externen Gutachtern. Für gesellschaftlich tragfähige Industrie- und Infrastrukturprojekte ist hingegen zusätzlich ein frühzeitiger Dialog mit betroffenen Nutzern und Anwohnern sowie mit der allgemeinen Öffentlichkeit notwendig. Bürger wollen auch an den Entscheidungsprozessen aktiv teilhaben. Sie wollen Ziele und Varianten von Planungen mitdiskutieren. Dies geht über gesetzlich vorgeschriebene Mindestanforderungen in puncto Kommunikation und Beteiligung hinaus und erfordert informelle Verfahren guter Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung. So sieht auch das im Juni 2013 in Kraft getretene Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (PIVereinHG) eine Optimierung der Beteiligung durch eine sogenannte frühe Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung vor. Dadurch besteht für Vorhabenträger die Chance zum frühzeitigen Erkennen von Konflikten – und zwar bevor es nach der Auslegung und dem Erörterungstermin zu Einwendungen kommt, die oft Verfahrensverzögerungen nach sich ziehen. § 25 Abs. 3 Verwaltungs-

Thus, communication and public participation are not “soft” issues anymore, but “hard”, success-critical factors for infrastructure and industrial projects. Project sponsors, planning and executive engineers and other stakeholders should therefore engage in the intensive exchange with the social environment already during the development phase of infrastructure projects and face a serious dialogue. At its centre is the basic necessity for infrastructure projects. But it also involves an overall societal balancing of technical, economic, ecological and social effects of such projects.

In the case of planning and construction times of often more than ten years, it is not enough to answer questions about the objectives and alternatives of an infrastructure project once and then merely to file them away. Instead, all decisions must always be re-established and communicated. Nor is it any longer sufficient if parliaments have repeatedly and with overwhelming majorities spoken up in favour of a project. The “legitimation through parliamentary procedure” must be supplemented to include the “legitimation through communication and participation”.

Conventional communication takes place in infrastructure projects mainly between the project sponsors and the approving authorities. The exchange then takes place between the applicants, experts of approving authorities and often also external experts. Socially viable industrial and infrastructure projects, however, require an early dialogue with affected users and residents, as well as with the general public. Citizens too want to play an active role in decision-taking processes. They want to be part of the discussion of planning objectives and alternatives. This goes beyond statutory minimum requirements in terms of communication and participation and requires informal methods of good communication and public participation. Thus, the law on improving public participation and standardisation of plan approval procedures (PIVereinHG), which entered into effect in June 2013, also provides for optimised participation through early communication and public participation. This way project sponsors can detect conflicts early – that is, before objections are raised following explanations and discussions that often result in procedural delays. Section 25 para. 3 of the draft Administrative Procedure Act does not specify how early communication and public participation should be realised; the provision allows for some leeway in the implementation.

verfahrensgesetzentwurf bestimmt nicht, wie die frühe Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen ist; die Bestimmung lässt Gestaltungsspielraum bei der Umsetzung zu.

Ziel aller Kommunikations- und Beteiligungsmaßnahmen muss es sein, Bürgerinnen und Bürger vor Ort sowie organisierte Interessen wie lokale Verbände, Nichtregierungsorganisationen und Bürgerinitiativen bei Infrastrukturprojekten als Partner zu gewinnen, um gemeinsam gesellschaftlich tragfähige und gleichermaßen breit akzeptierte Lösungen zu finden. Hierzu leistet die folgende Richtlinie einen Beitrag. In ihr finden sich in komprimierter Form Grundprinzipien und Standards, wie eine gute Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung gestaltet werden soll. Das Einhalten dieser Richtlinie bietet jedoch keine Garantie, angestrebte Konsenslösungen bei Infrastrukturprojekten in jedem konkreten Fall zu erreichen. Dies ist aufgrund der Vielzahl unterschiedlicher Interessenlagen schwierig. Die Anwendung dieser Richtlinie macht gesellschaftlich tragfähige Lösungen einfacher und wahrscheinlicher.

Die beschriebenen Inhalte wurden in der VDI-Gesellschaft Bauen und Gebäudetechnik erarbeitet und im Rahmen eines Kongresses im Oktober 2012 mit der Fachöffentlichkeit diskutiert [1] sowie im Tagungsband zum 26. Deutschen Ingenieurtag (DIT) im Mai 2013 der breiten Öffentlichkeit vorgestellt [2]. Das beschriebene Methodenspektrum entwickelt sich in einem dynamischen Umfeld ständig weiter. Nicht zuletzt aufgrund der Vielfalt der zur Verfügung stehenden Instrumente erfordern Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung bei großen Industrie- und Infrastrukturvorhaben besondere Kenntnisse und Erfahrungen. Im Idealfall sollten Vorhabenträger daher ergänzend auf professionelle (externe) Prozessgestalter zurückgreifen.

Hinweise zum Konfliktmanagement im Immissionsschutz finden sich in VDI 3883 Blatt 3, Hinweise zum Stakeholder-Management in VDI 7000.

1 Anwendungsbereich

Diese Richtlinie sensibilisiert für eine gute Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung bei Infrastrukturprojekten und stellt einen entsprechenden Handlungsrahmen zur Verfügung.

Die Richtlinie kann in entsprechender Ausgestaltung auch für kleinere Planungsvorhaben (beispielsweise Umgehungsstraßen) angewendet werden. Damit soll dem Bedürfnis der Öffentlichkeit

The objective of all communication and participation efforts must be to win over local citizens, organised stakeholders and local associations, non-governmental organisations and civic initiatives as partners for infrastructure projects in order to find solutions together that are socially sustainable and widely accepted. The following standard contributes to this. It contains, in succinct form, the basic principles and standards for good communication and public participation. But compliance with this standard does not guarantee that consensus-based solutions for infrastructure projects will always be found in specific cases. This is difficult due to the variety of interests. The application of this standard makes socially sustainable solutions easier and more likely.

The contents described were worked out by the VDI Society Civil Engineering and Building Services and discussed with the specialist community at a congress in October 2012 [1] and presented to the public at large in the conference proceedings for the 26th German Engineers' Convention (DIT) in May 2013 [2]. The method range described is constantly evolving in a dynamic environment. Not least because of the variety of instruments available, communication and public participation in the context of major industrial and infrastructure projects require special know-how and experience. Ideally, therefore, project sponsors should also rely on professional (external) process designers.

Information on conflict management with respect to pollution control can be found in VDI 3883 Part 3; information on stakeholder management, in VDI 7000.

1 Scope

The standard aims to raise awareness for good communication and public participation in the case of infrastructure projects and to provide an appropriate framework for action.

If properly configured, the standard can also be applied to smaller planning projects (for example, bypass roads). This is to account for the public's need for more transparency and participation. This

nach mehr Transparenz und Mitsprache Rechnung getragen werden. So lässt sich auch die Wahrscheinlichkeit von Fehlentwicklungen reduzieren – bei Planung, Bauausführung, Terminplanung und Kostenkalkulation.

Die Richtlinie formuliert Standards für gute Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung. Sie orientiert sich dabei an den Leistungsphasen der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) und richtet sich vorwiegend an folgende Zielgruppen:

- Vorhabenträger
- Generalplaner
- Ingenieur-/Planungsbüros
- Projektsteuerer
- ausführende Unternehmen
- Behörden und Bauämter
- Verbände und Bürgerinitiativen

2 Allgemeine Anforderungen an gute Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung

2.1 Information, Konsultation und Mitgestaltung

Um in einem veränderten gesellschaftlichen Umfeld weiterhin erfolgreich Infrastrukturprojekte umsetzen zu können, ist eine neue Qualität des Dialogs gefragt, der über die gesetzlich vorgeschriebene Anhörung in formellen Verfahren hinausgeht. Momentan gibt diese den Bürgern lediglich die Chance, Kommentare einzureichen und sich zu vorgegebenen Fragen zu äußern. So ziehen die klassischen Anhörungsverfahren nicht selten Unmut von Bürgern nach sich, da sie die Informations- und Gestaltungsmöglichkeiten durch den engen formalen Rahmen als unbefriedigend wahrnehmen. Die gängige Rechtspraxis von formalen Beteiligungsverfahren soll damit nicht infrage gestellt werden. Vielmehr gilt es, den Mitgestaltungsanspruch der Bürger aufzugreifen und sinnvolle Erweiterungen durch informelle Verfahren zu untersuchen.

Die vorrangigen/augenscheinlichen Vorteile der informellen Verfahren sind Flexibilität und ein großer Gestaltungsspielraum: Formate und Methoden lassen sich auf den spezifischen Kontext anpassen und gute Kommunikation und Beteiligung auf einer sachlichen und konstruktiven Ebene organisieren. Im direkten, aber strukturierten Austausch miteinander – statt übereinander – wird

also allows for the probability of wrong developments to be reduced – in connection with planning, construction, scheduling and cost calculation.

This standard sets out the standards for good communication and public participation. In this context, it is geared to the work phases of the German fee schedule for architects and engineers (HOAI) and addresses mainly the following target groups:

- project sponsors
- general design contractors
- engineering firms/planning offices
- project managers
- executing companies
- authorities and building/planning authorities
- associations and civic initiatives

2 General requirements for good communication and public participation

2.1 Information, consultation and participation

In order to continue implementing infrastructure projects in a changed social environment successfully, a new quality of dialogue is needed, one that goes beyond the legally required hearing in the formal procedure. Currently this affords citizens only an opportunity to submit comments and to state one's opinion on set questions. Conventional hearing proceedings often cause citizens to feel resentment, because they perceive as unsatisfactory the information and design opportunities constrained by the narrow formal framework. This is not to put into question the common law practice of formal participation processes. Instead, this is about accepting citizens' demand for participation and to look into meaningful expansions through informal procedures.

The primary/obvious advantages of informal procedures are flexibility and considerable leeway: Formats and methods can be adapted to the specific context and good communication and participation organised at an objective and constructive level. In a direct but structured exchange with each other – instead of one above the other – it becomes visible what issues, needs, suggestions and con-