

# DIALOG

SCHAFFT Fortschritt  
ZUKUNFT durch Akzeptanz.  
NRW



## BÜRGERLEITFADEN

**Beteiligung bei Planung und Genehmigungsverfahren**



# Impressum

Im Rahmen dieses Leitfadens wird der Begriff „Bürgerinnen und Bürger“ zur vereinfachten Darstellung einheitlich für alle Betroffene im Sinne der jeweiligen Vorschriften verwendet.

Fachbegriffe, die mit <sup>GL</sup> markiert sind, werden im Glossar erklärt.

Ein besonderer Dank gilt den Teilnehmenden des Bürgerworkshops für ihre engagierte Mitarbeit. Zitate und Fotos werden mit ihrer Genehmigung genutzt.

## Herausgeber

### **DIALOG SCHAFFT ZUKUNFT – FORTSCHRITT DURCH AKZEPTANZ. NRW**

Geschäftsstelle im Ministerium für Wirtschaft, Energie,  
Industrie, Mittelstand und Handwerk des Landes NRW  
Haroldstraße 4  
40213 Düsseldorf  
[www.dialog-schafft-zukunft.nrw.de](http://www.dialog-schafft-zukunft.nrw.de)

## Redaktion

Kathrin Bimesdörfer (PL), Jolanta Jasina, Sören Krüger,  
Simon Oerding, Martina Richwien, Arne Spieker  
IFOK GmbH, [www.ifok.de](http://www.ifok.de)

## Layout

neues handeln GmbH, Köln  
[www.neueshandeln.de](http://www.neueshandeln.de)

## Fotos

Marc Thürbach, Bürgerworkshop im November 2013 in  
Düsseldorf (Seiten 6, 7, 9, 16, 18, 20, 21, 24, 31, 34, 40, 41, 42,  
43, 44, 50); Fotos von Expertinnen und Experten zur Nut-  
zung freigegeben; alle weiteren Fotos [www.shutterstock.de](http://www.shutterstock.de)

## Lektorat

Heide Wächter

Düsseldorf, Juli 2014

# Inhalt

<b>Vorwort</b>	5
<b>1 Einleitung</b>	6
1.1 Was bietet der Bürgerleitfaden?	7
1.2 Wie wurde der Bürgerleitfaden erstellt?	8
1.3 Der Beteiligungspfadfinder: Wie benutze ich den Bürgerleitfaden?	8
<b>2 Was passiert, bevor der Bagger rollt – Einführung in Planung und Genehmigungsverfahren</b>	12
2.1 Wie funktioniert Flächen- und Bedarfsplanung?	13
2.2 Wie wird ermittelt, ob ein Vorhaben auf einer Fläche realisiert werden darf?	15
2.3 Welche Genehmigungsverfahren gibt es?	17
2.4 Wie laufen Genehmigungsverfahren ab? Welche Phasen gibt es?	19
2.5 Öffentliche Diskussionen ohne Bezug zu einem Planungs- oder Genehmigungsverfahren	21
<b>3 Wie kann ich mich beteiligen?</b>	24
3.1 Beteiligung bei der Bedarfsplanung	25
3.2 Beteiligung bei der Flächenplanung in Bund und Land	25
3.3 Beteiligung bei der Flächenplanung in Stadt und Gemeinde	27
3.4 Beteiligung beim Raumordnungsverfahren	29
3.5 Frühe Beteiligung vor Beginn des Genehmigungsverfahrens	31
3.6 Beteiligung während des Genehmigungsverfahrens	34
3.7 Exkurs: Die Umwelt und der Naturschutz sind mir wichtig: Beteiligung für Umweltbelange	37
3.8 Behördliche Abwägung: Was kann ich machen, bis der Beschluss gefasst wird?	38
3.9 Beteiligung nach Genehmigung	38
3.10 Beteiligung nach Baubeginn	38
3.11 Beteiligung bei öffentlichen Diskussionen ohne konkretes Verfahren	39
<b>4 Ausblick</b>	40
4.1 Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung in ständiger Weiterentwicklung	41
4.2 Gute Bürgerbeteiligung aus Bürgersicht	42
<b>5 Wo finde ich weitere Informationen ...?</b>	43
5.1 ... über Planungsprozesse oder ein konkretes Planungsvorhaben?	44
5.2 ... über relevante Gesetze und Verordnungen?	44
5.3 ... über die relevanten Ansprechpartner?	45
5.4 ... über Bürgerbeteiligung, Methoden und gute Beispiele?	46
5.5 ... über wichtige Fachbegriffe? – Glossar	48



## Vorwort



### » BETEILIGUNGSMÖGLICHKEITEN FÜR BÜRGERINNEN UND BÜRGER AUFZEIGEN UND ERKLÄREN

Das Land Nordrhein-Westfalen ist ein starker, nachhaltig ausgerichteter Industriestandort. Wie bisher, so werden wir uns auch in Zukunft durch die Entwicklung und Herstellung neuer, innovativer Produkte und die Modernisierung bestehender Industrieanlagen stetig weiterentwickeln und verändern. Dazu können auch der Bau neuer Verkehrswege, neuer Stromtrassen und anderer Infrastrukturprojekte für die zuverlässige Versorgung im Land gehören. Es ist dabei sehr wichtig, den Bürgerinnen und Bürgern vor Ort genau zu erklären, warum manche Projekte „vor ihrer Haustür“ notwendig sein könnten und wie sie geplant und genehmigt werden. Noch entscheidender ist aber, den Menschen aufzuzeigen, wie sie ihre eigenen Anliegen, Vorstellungen und Verbesserungsvorschläge dabei einbringen können und Gehör finden. Nur mit einer gemeinsamen Gestaltung unseres Landes können wir langfristig weiterhin so erfolgreich bleiben, wie wir es heute sind.

Deshalb setzt Nordrhein-Westfalen auf eine starke Kultur des Dialogs zwischen allen Akteuren. Zahlreiche Unternehmen gehen bereits heute voran und beteiligen Bürgerinnen und Bürger weit über die gesetzlich vorgeschriebenen Anforderungen hinaus bei der Planung und Umsetzung neuer Projekte. Auch auf kommunaler Ebene werden innovative Wege der Zusammenarbeit bei der Gestaltung des unmittelbaren Lebensumfeldes der Menschen beschritten. Mitgestaltung bedeutet jedoch nicht immer Mitentscheidung. Als Garant für die Rechtssicherheit von Planungsprozessen müssen Genehmigungsbehörden auch gewährleisten, dass einmal geprüfte Vorhaben wirklich umgesetzt werden können. Unser Ziel ist es, durch einen frühzeitigen Dialog tragfähige Lösungen für alle Beteiligten zu finden, auch wenn es Meinungsverschiedenheiten im Detail gibt.

Der vorliegende „Bürgerleitfaden – Beteiligung bei Planung und Genehmigungsverfahren“ wendet sich an Bürgerinnen und Bürger, die sich über Beteiligungsmöglichkeiten informieren und die richtigen Ansprechpartner finden wollen. Er leistet einen Beitrag, um das Wissen über die Gestaltung von Öffentlichkeitsbeteiligung in Nordrhein-Westfalen zu fördern. Der Leitfaden zeigt auf einfache Weise, wo und wann sich Beteiligung lohnt. Zugleich wird verständlich erklärt, wie Planung und Genehmigung funktionieren.

Ein nachhaltiger Industriestandort braucht eine gelebte Dialogkultur zwischen Wirtschaft, Verwaltung und Gesellschaft. So sichern wir gemeinsam die gesellschaftliche Tragfähigkeit industrieller Entwicklung und die Zukunftsfähigkeit unseres Landes.

Ich wünsche Ihnen einen großen Nutzen beim Umgang mit dem Bürgerleitfaden.

**Garrelt Duin**

Minister für Wirtschaft, Energie, Industrie,  
Mittelstand und Handwerk des Landes  
Nordrhein-Westfalen

---

# 1

---

## Einleitung





## » 1.1 WAS BIETET DER BÜRGERLEITFADEN?

Bei Ihnen in der Nachbarschaft ist ein großes Bauvorhaben geplant und Sie wollen wissen, was dort passiert? Sie möchten Ihre Vorschläge für oder Ihre Bedenken gegen ein neues Gewerbegebiet einbringen? Oder möchten Sie herausfinden, wie es überhaupt dazu kommt, dass irgendwo eine Straße oder ein Logistikzentrum gebaut werden darf? Oder finden Sie Bürgerbeteiligung grundsätzlich wichtig und möchten sich darüber informieren, welche Beteiligungsmöglichkeiten es bei Planung und Genehmigungsverfahren gibt?

Der „Bürgerleitfaden – Beteiligung bei Planung und Genehmigungsverfahren“ gibt Antworten auf die wichtigsten Fragen derjenigen, die sich an der Planung und Durchführung von Großvorhaben beteiligen wollen. Der Bürgerleitfaden informiert neutral und auf möglichst verständliche Weise über bestehende Möglichkeiten und Methoden der Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung. Bürgerinnen und Bürger erhalten mit ihm eine umfangreiche Einführung oder Auffrischung in allen Belangen der Bürgerbeteiligung.

### Unter dem Motto „Perspektiven verstehen“ will der Bürgerleitfaden...

- » ... ein grundlegendes Verständnis der rechtlichen wie politischen Rahmenbedingungen der Planungs- und Genehmigungsverfahren schaffen;
- » ... aufzeigen, wann und wo sich Bürgerinnen und Bürger in Planungs- und Genehmigungsprozessen einbringen können;
- » ... das gegenseitige Verständnis für die unterschiedlichen Perspektiven und die Dialogkultur in NRW fördern.

Der Leitfaden dient der allgemeinverständlichen Orientierung, beinhaltet bewusst vereinfachte Darstellungen und ersetzt nicht juristische Fachliteratur oder individuelle Rechtsberatung. Herausgeber des Leitfadens ist die Geschäftsstelle „Dialog schafft Zukunft“. Sie handelt im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk als Impulsgeber und Lotse für Bürgerbeteiligung und Dialog in NRW. Mit dem **Werkzeugkasten Dialog und Beteiligung**<sup>1</sup> hat sie bereits Vorhabenträgern<sup>GL</sup>, Behörden und Kommunen ein Referenzwerk für die Gestaltung von Dialogprozessen an die Hand gegeben.

»Die Stimmen der „Basis“ mit einem Bürgerworkshop einzufangen halte ich für eine sehr gute Idee. Es ist super, dass die Nutzer mitentscheiden können, was ihnen wirklich weiterhilft.«

Alexander Langhorst, Münster

»Beim Bürgerworkshop fand ich die Durchmischung gut – sowohl altersmäßig als auch Geschlechterteilung, da war die Parität drin.«

Ulrich Weuffel, Elsdorf

<sup>1</sup> Zu finden auf: [www.dialog-schafft-zukunft.nrw.de](http://www.dialog-schafft-zukunft.nrw.de)

## » 1.2 WIE WURDE DER BÜRGERLEITFADEN ERSTELLT?

Im Erstellungsprozess dieses Bürgerleitfadens haben nach dem Zufallsprinzip eingeladene Bürgerinnen und Bürger aus NRW im Rahmen eines Workshops mitgearbeitet. Am 23. November 2013 haben sie in Düsseldorf den Leitfaden einem Praxistest auf Verständlichkeit und Nutzerfreundlichkeit unterzogen, ihre Anregungen eingebracht und Empfehlungen für gute Beteiligung aus Bürgersicht formuliert. Unterstützung erhielten sie von Mitgliedern des Arbeitskreises Dialog schafft Zukunft, der aus Vertreterinnen und Vertretern von Unternehmen, Kommunen, Verwaltung und Zivilgesellschaft zusammengesetzt ist. Stellungnahmen und Zitate der Teilnehmenden des Bürgerworkshops finden sich an verschiedenen Stellen im Bürgerleitfaden wieder. Viele Elemente des vorliegenden Leitfadens gehen auf die wertvollen Hinweise der Teilnehmenden zurück. Ihnen gilt ein großer Dank für ihr Engagement.

## » 1.3 DER BETEILIGUNGSPFADFINDER: WIE BENUTZE ICH DEN BÜRGERLEITFADEN?

Der Beteiligungspfadfinder (siehe nächste Doppelseite) ist eine Orientierungshilfe für all diejenigen, die sich möglichst schnell über derzeitige Beteiligungsmöglichkeiten in einer konkreten Situation informieren möchten. Zunächst gilt es zwischen Bedarfsplanung, Flächennutzung und Genehmigung zu unterscheiden. Ausgehend von Ihrer Fallsituation werden Sie mit Hilfe von Leitfragen zu den Kapiteln und Absätzen gelenkt, die Einblick in die rechtlichen Abläufe und Beteiligungsmöglichkeiten geben.

All diejenigen, die sich grundsätzlich über Beteiligung bei Planung und Genehmigung informieren wollen, finden in diesem Leitfaden folgende Kapitel:

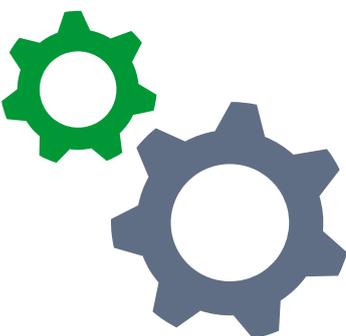
- » **Einführung in Planungs- und Genehmigungsverfahren:** Was passiert, bevor der Bagger rollt? Wozu Genehmigungs- und Planungsprozesse gut sind, was sie für Ergebnisse haben und wer daran beteiligt ist, klärt Kapitel 2.
- » **Beteiligungsmöglichkeiten für Bürgerinnen und Bürger:** Wie kann ich mich persönlich in den Planungs- und Genehmigungsprozess einbringen? Was muss ich beachten, welche Stolpersteine gibt es? Und wie kann die Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung gestaltet werden? Diese Fragen behandelt Kapitel 3.
- » **Hilfreiche Informationen:** Wo finde ich Informationen zu Planungen und Vorhaben? Das fünfte Kapitel bietet Tipps, Ansprechpartner und Literaturhinweise rund um das Thema Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung in NRW. Ein Glossar erklärt die wichtigsten Begriffe (siehe S. 48).

Außerdem beinhaltet der Leitfaden folgende weitere Elemente, die das Lesen erleichtern sollen:

- » Infoboxen bieten weiterführende Informationen. „Schnelleser“ können diese überspringen.
- » Experten-Statements bringen Erfahrungen aus der Praxis ein.
- » Beispielboxen zeigen anhand aktueller Beispiele, wie Beteiligung konkret funktioniert.

»Ich habe am Bürgerworkshop teilgenommen, da es Bedarf gibt, die Bürger zu informieren, damit man so etwas wie Stuttgart 21 verhindern kann. Ich war neugierig und hatte Interesse, eine andere Perspektive auf die Themen zu sehen.«

Carolin Husemann, Düsseldorf





## BETEILIGUNGSBEISPIELE AUS DEM ALLTAG

### Achtung Radfahrer!

#### – Bei der Streckenplanung mitreden

Herr Kowalski lebt im Norden von Beispielstadt und ist begeisterter Radfahrer. Nun soll eine neue Straßenbahnstrecke in seinem Bezirk gebaut werden. Seine Tochter Ania hat in der Lokalzeitung gelesen, dass die Stadtverwaltung beschlossen hat, noch vor Beginn des Genehmigungsverfahrens die Bürger an der Planung des Ausbaus teilhaben zu lassen. Herr Kowalski findet es super, dass es so eine frühzeitige Beteiligung (siehe S. 32) gibt. Er will nämlich Vorschläge in die Planung einbringen, wie die Schienen verlaufen sollen, so dass sein Radweg nicht eingeschränkt werden muss. Der ist seit Jahren sowieso vom zunehmenden Autoverkehr behindert.

### Eine Stromleitung bei uns?

#### – Herausfinden, was passiert

Der Netzausbau muss vorangetrieben werden, so hat es die Bundesregierung entschieden. Frau Baumann wurde von ihrem Bekannten Stefan angesprochen, ob sie am Protest gegen die neue 380 kV-Leitung in ihrer Kommune teilnehmen will. Frau Baumann will erst wissen, ob denn schon entschieden ist, ob und wo gebaut wird, und sucht nach Infos im Internet. Dort erfährt sie, dass der Bedarf für die Leitung schon gesetzlich beschlossen wurde, aber die genaue Trassenführung und der Bau noch nicht genehmigt sind. Der Netzbetreiber hat wohl gerade den Start des Planfeststellungsverfahrens beantragt (siehe S. 17). Frau Baumann greift also zum Hörer und fragt beim Vorhabenträger<sup>GL</sup> nach, wann und wo es

mehr Informationen zur geplanten Leitung gibt. Sie will da schließlich mal ein Wörtchen mitreden. Der Netzbetreiber hat gerade an dem Tag eine Bürgerinformationsveranstaltung (siehe S. 34) in einer Pressemitteilung angekündigt. Da gehen Frau Baumann und Stefan hin. Stefan hat sich auch erkundigt und weiß jetzt, dass sie das Recht haben, die Antragsunterlagen einzusehen und Einwendungen zu machen, falls ihre Belange als Anwohner in der Planung nicht berücksichtigt wurden (siehe S. 35).

### Immer dieser Lärm

#### – Nachbarn machen Vorschläge

Familie Peters ist sauer. Heute ist schon zum fünften Mal der Zementlaster an ihrem Haus vorbeigedonnert, und der Presslufthammer hämmert immer gerade zur Mittagszeit. Frau Peters kramt den Brief der Baufirma aus der Schublade und ruft die Kontaktnummer an. Dort erfährt sie, dass andere Nachbarn sich auch schon über die Baustelle beschwert haben. Sie schlägt vor, eine Nachbarschaftssitzung einzuberufen, um zu besprechen, wie die Situation verbessert werden kann (siehe S. 38). Schließlich soll es ja noch 12 Wochen dauern, bis der neue Busbahnhof fertig ist.

# BETEILIGUNGS Woran wollen Sie



## Konkrete Vorhaben

### Beteiligung bei der Genehmigung konkreter Vorhaben

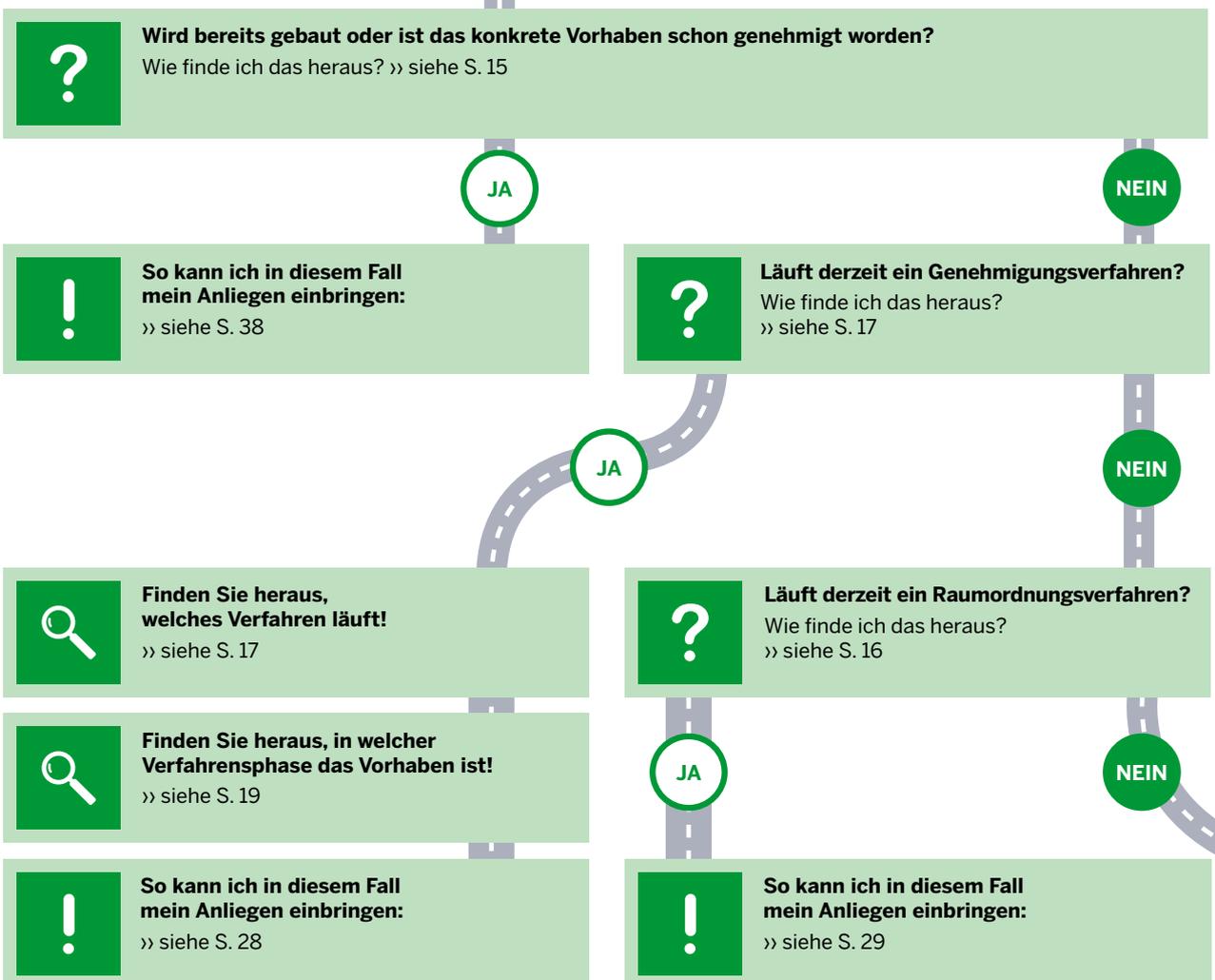
**Was heißt das?**

Bevor gebaut werden darf, müssen die meisten Vorhaben von verschiedenen Behörden genehmigt werden. Vor, während und nach diesen Genehmigungsprozessen können sich Bürgerinnen und Bürger an der konkreten Ausgestaltung des Vorhabens beteiligen.

**Beispiele**

- Eine Umgehungsstraße wird gebaut.
- Eine Straßenbahnlinie wird verlängert.
- Eine Stromtrasse soll bei uns vorbeiführen.
- Ein Busbahnhof wird gebaut.
- Eine Chemieanlage wird erweitert.
- Ein Schweinemastbetrieb wird gebaut.

### So finde ich meine Beteiligungsmöglichkeit bei Genehmigungsverfahren:



# PFADFINDER sich beteiligen?

**?** **Wie funktionieren Planung und Genehmigung überhaupt?**  
» Kapitel 2



## Flächennutzungs- und Bedarfsplanung

### Beteiligung bei der Planung von Flächennutzung und Bedarf an Infrastruktur

**Was heißt das?**

Von der Bundesebene bis in die kleinste Kommune wird genau geplant, wie Raum genutzt wird und was wo gebaut werden darf. Parallel wird geplant, welcher Bedarf an großen Infrastruktureinrichtungen wie Stromnetzen oder Schienenverkehr aktuell und in Zukunft besteht. An einigen dieser Verfahren können sich Bürgerinnen und Bürger direkt beteiligen.

**Beispiele**

- Flächennutzung in NRW wird geplant.
- Der Netzausbau wird geplant.
- Das Straßennetz wird geplant.
- Das Schienennetz wird geplant.
- Ein Gewerbegebiet wird erweitert.
- Ein Naturschutzgebiet wird ausgewiesen.
- Ein Neubaugebiet wird geplant.

### So finde ich meine Beteiligungsmöglichkeiten in der Planung:

 **Finden Sie heraus, ob in Ihrem Fall über die Nutzung von Flächen oder den Bedarf an Infrastruktur entschieden wird und welche Stelle darüber entscheidet.**  
Wie finde ich das heraus? » siehe S. 13

 **Bedarfsplanung: Beteiligungsmöglichkeiten bestehen zum Beispiel auf Bundesebene bei der Planung von deutschlandweiten Straßen- oder Stromnetzen.**  
So kann ich in diesem Fall meine Meinung einbringen: siehe S. 25

 **Flächenplanung in Bund und Land: Besonders bei der Erarbeitung des Landesentwicklungsplans und der Regionalpläne bestehen Beteiligungsmöglichkeiten.**  
So kann ich in diesem Fall meine Meinung einbringen: siehe S. 25

 **Bauleitplanung in Stadt und Gemeinde: Auf lokaler Ebene bestehen viele Möglichkeiten, sich bei der Erarbeitung z.B. von Bebauungsplänen zu beteiligen.**  
So kann ich in diesem Fall meine Meinung einbringen: siehe S. 27

 **Zukünftiges Vorhaben wird im Rahmen von Flächen- oder Bedarfsplanung diskutiert.**

 **Frühzeitige Beteiligung vor Verfahrensbeginn.**  
» siehe S. 32

 **Öffentliche Diskussion ohne konkretes Verfahren.**  
» siehe S. 39

 **Es läuft aktuell kein Verfahren, trotzdem wird viel über die Ausgestaltung eines konkreten Vorhabens diskutiert. Finden Sie heraus, in welchem Rahmen die Diskussion stattfindet.**  
Wie finde ich das heraus? » siehe S. 21

---

# 2

---

## Was passiert, bevor der Bagger rollt – Einführung in Planung und Genehmigungsverfahren



## » 2.1 WIE FUNKTIONIERT FLÄCHEN- UND BEDARFSPLANUNG?

Von den Zielen für die Nutzung der Gesamtfläche von Deutschland oder NRW über die Festlegung des bundesweiten Bedarfs an neuen Stromtrassen oder Straßennetzen und die Ausweisung von Neubaugebieten oder der Erweiterung einer Gewerbefläche bis hin zur eigentlichen Genehmigung eines Bauvorhabens: Planung vollzieht sich vom Grundsätzlichen bis ins letzte Detail. Es gilt zwischen folgenden Prozessen zu unterscheiden:

- » die Festlegung der Flächennutzung
- » die Ermittlung des Bedarfs für eine bestimmte Infrastruktur oder Maßnahme
- » das Genehmigungsverfahren für ein konkretes Projekt (siehe S. 17).

Die für die sogenannte Raumordnung zuständigen Akteure versuchen bei der Planung immer, die Nutzung des Raumes möglichst vorausschauend festzulegen. Dabei berücksichtigen sie unterschiedliche Faktoren, die für die Entwicklung wichtig sind und versuchen diese unter einen Hut zu bringen: soziale, wirtschaftliche, rechtliche und ökologische Aspekte. Dabei geht es, wenn von „Raum“ gesprochen wird, nicht nur um den Boden, sondern auch um die Luft und das Wasser. Die Planung der Nutzungsinteressen verläuft dabei auf unterschiedlichen Ebenen (von Bundesebene bis zur Gemeinde).

### Die unterschiedlichen Ebenen der Planung

Auf jeder Ebene bilden Gesetze die Grundlage für jede Planung. Auf Basis der jeweiligen Gesetze werden Pläne entwickelt, die aus einem textlichen Teil und/oder einem zeichnerischen Teil wie einer Landkarte bestehen.

Planung findet auf mehreren räumlichen Ebenen statt.

- » Europäische Ebene  
(nicht Gegenstand dieses Leitfadens)
- » Bundesebene
- » Länderebene
- » Regionalebene
- » Kommunalebene

Auf Bundesebene werden Regeln für ganz Deutschland aufgestellt, auf der kommunalen Ebene werden Entschei-



Einen anschaulichen und praktischen Einblick in den genauen Ablauf der Bundesverkehrswegeplanung beschreibt die Bertelsmann Stiftung in ihrer Studie „Mehr Transparenz und Bürgerbeteiligung – Prozessschritte und Empfehlungen am Beispiel von Fernstraßen, Industrieanlagen und Kraftwerken“.<sup>2</sup>

dungen für einzelne Städte und Ortschaften getroffen: Die unterschiedlichen Planungsverfahren beruhen jeweils auf eigenen gesetzlichen Grundlagen. Wichtig ist dabei: Die Raumordnung ist hierarchisch und nach dem „Gegenstromprinzip“ organisiert. Das bedeutet: Was auf einer höher gestellten Ebene beschlossen wurde, gilt auch für die untergeordneten Ebenen. Zum Beispiel müssen die auf der Bundesebene getroffenen Entscheidungen auf der Landesebene befolgt werden. Gleichzeitig haben aber beispielsweise die Kommunen das Recht, in der Regionalplanung mitzureden – ihre Interessen müssen auf höherer Ebene berücksichtigt werden. Formuliert ist dieser Grundsatz im Raumordnungsgesetz (ROG)<sup>3</sup>.

Zudem wird für bestimmte Sachbereiche nach fachspezifischen Gesichtspunkten geplant. Momentan existieren 25 Fachplanungen<sup>4</sup>. Sie kommen zum Tragen, wenn es zum Beispiel um Maßnahmen zum Hochwasserschutz geht, um den Ausbau des Öffentlichen Personennahverkehrs oder den Fluglärm. Sie müssen auf jeder Ebene berücksichtigt werden<sup>4</sup>.

### Planung auf Bundesebene

Die Grundsätze der Raumnutzung in Deutschland werden auf Bundesebene festgelegt. Grundlage hierfür ist das Raumordnungsgesetz. Die Grundsätze sind zunächst recht allgemein gehalten, eher strategischer Art und bilden den Rahmen für die folgenden Planungsebenen. Beispiele:

- » Die Raumplanung soll eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung sicherstellen.
- » Tier- und Pflanzenwelt sollen geschützt werden.
- » Deutschland soll durch seine Raumplanung in Europa integriert sein.
- » Durch Raumplanung sollen schwache Regionen gefördert werden<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Siehe [www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-33B4D5AF-AB6668A5/bst/xcms\\_bst\\_dms](http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-33B4D5AF-AB6668A5/bst/xcms_bst_dms)

<sup>3</sup> Siehe § 1, Abs. 3 Raumordnungsgesetz

<sup>4</sup> Siehe Eine komplette Liste der Fachplanungen kann abgerufen werden unter: <http://planung-tu-berlin.de/Profil/Fachplanungen.htm>

<sup>5</sup> Siehe § 2 Raumordnungsgesetz: Grundsätze der Raumordnung.

Auf Bundesebene ist zunächst das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) zuständig. Je nach Thema werden andere Ministerien einbezogen. Geht es beispielsweise um die Planung von Windparks in der Nordsee, sind das Wirtschaftsministerium (BMWi) und das Verkehrsministerium (BMVI) zuständig. Außerdem sind weitere staatliche Behörden beteiligt: das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (BSH), die Bundesnetzagentur (BNetzA), das Bundesamt für Naturschutz (BfN) und das Umweltbundesamt (UBA).

Themen mit hohem Koordinierungsbedarf werden durch die Bundesfachplanungen behandelt, etwa der zum Netzausbau oder zur Verkehrswegeplanung. Dort werden relevante Grundsatzentscheidungen getroffen, die für die Länder und Netzbetreiber verbindlich sind.

### Planung auf Landesebene

In Nordrhein-Westfalen ist die Staatskanzlei als Landesplanungsbehörde für die Planung auf Landesebene verantwortlich. Geregelt ist das im Landesplanungsgesetz (LPIG). Als oberste Landesplanungsbehörde hat die Staatskanzlei die Aufgabe, die Planung durchzuführen. Ergebnis ist ein Landesentwicklungsplan, der unter anderem Aussagen zu folgenden Punkten enthält:

- » **Siedlungsentwicklung:** Wie können Siedlungen so entwickelt werden, dass so wenig neue Fläche wie möglich benötigt wird?
- » **Zentrale Orte:** Welche Orte haben große, mittlere und geringere Bedeutung für die Region und was soll deshalb dort angesiedelt sein?
- » **Natur und Umwelt:** Wo müssen Flächen für Trinkwasser gesichert werden? Wo werden möglicherweise Talsperren gebaut? Wo sind Gebiete für den Schutz der Natur?

### Planung auf regionaler Ebene

In Nordrhein-Westfalen erfolgt – so wie in fast allen Bundesländern – auf der nächsten Ebene unter der Landesplanung die **Regionalplanung**. An dieser Stelle legen die planenden Behörden bereits fest, wie die im Plangebiet liegenden Flächen grundsätzlich genutzt werden sollen. Es finden sich dort Festlegungen zur Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung in der Region. Auch Flächen für den Schutz der Natur werden eingezeichnet. In NRW liegt die Verantwortung für die Regionalplanung bei den fünf Bezirksregierungen und ihren Regionalräten (Arnsberg, Detmold, Düsseldorf, Köln und Münster). Für das Ruhrgebiet kommt die Regionalverwaltung Ruhr dazu. Die Regionalräte sind Gremien, in denen gewählte Vertreterinnen und Vertreter der kreisfreien Städte, Kreise und beratende Mitglieder sitzen. Sie beschließen den von der Bezirksregierung erarbeiteten Regionalplan. Bei der Entscheidungsfindung werden gesellschaftlich relevante Gruppen einbezogen. An dieser Stelle müssen daher bei der Planung zwei Perspektiven einbezogen werden:

- » Vorgaben aus dem Landesentwicklungsplan;
- » Interessen der Kreise und Kommunen.

In diesem Aushandlungs- und Abwägungsprozess der Regionalplanung treffen sowohl die „von oben kommenden“ Vorgaben (Landesplanung) als auch die Interessen „von unten“ (Kreise, Städte und Gemeinden) aufeinander und müssen in Einklang gebracht werden. Zentrale Informationen zur Regionalplanung finden Sie auf den Websites der Bezirksregierungen, zum Beispiel auf [www.brd.nrw.de/planen\\_bauen/index.jsp](http://www.brd.nrw.de/planen_bauen/index.jsp)



## NRW HAT 34.084 QUADRAT-KILOMETER FLÄCHE – WER LEGT FEST, WIE SIE GENUTZT WIRD?

Die Landesregierung hat 2013 beschlossen, einen neuen Landesentwicklungsplan (LEP) aufzustellen. Darin wird geregelt, wie die Fläche von mehr als 34.000 Quadratkilometern grundsätzlich genutzt werden soll und nach welchen Vorgaben über die Flächennutzung entschieden wird. Die Ziele des neuen Landesentwicklungsplans sind:

- » Konkurrierende Raumannsprüche befriedigen und ausgleichen (z.B. gewerblich-industrieller Bedarf versus Wohnraumbedarf)
- » Raumfunktionen schützen (Ressourcen, Umwelt, Erholung etc.)

Der Plan enthält umfangreiche Festlegungen, die von der nachfolgenden Planung auf Regional- und Kommunalebene berücksichtigt werden müssen. Genauer gesagt handelt es sich um Ziele, die durch die Planung erreicht werden sollen, sowie um Grundsätze, die aufzeigen, wie in Abwägungsfällen entschieden werden soll. Bei einem Maßstab von 1:300.000 ist der Landesentwicklungsplan vergleichsweise grob – die Kommunen sind für die Detailplanung verantwortlich. Zuständig für die Erarbeitung des LEP ist in der Staatskanzlei die Abteilung „Politische Planung, Raumordnung, Landesplanung“. Bei der Erarbeitung des Plans gibt es Beteiligungsmöglichkeiten (siehe S. 25).

### Planung auf kommunaler Ebene

Detaillierter wird es auf der **kommunalen Ebene**. Die Planung auf dieser Ebene wird auch als Bauleitplanung<sup>GL</sup> bezeichnet. Für die Ausarbeitung der Pläne sind die jeweiligen Behörden der Städte und Kommunen, zum Beispiel das Stadtplanungs- oder Bauordnungsamt, zuständig. Beschlussen werden sie vom jeweiligen Rat. Hier gibt es zwei Arten von Plänen, die sich in ihrer Detailtiefe unterscheiden:



Im **Flächennutzungsplan**<sup>GL</sup> stellt das zuständige städtische Bauamt dar, wie Flächen momentan genutzt werden und – sehr viel wichtiger – wie die Nutzung zukünftig aussehen soll. Dargestellt wird in einer höheren Detailtiefe als beispielsweise beim Regionalplan, welche Flächen für Wohn-, Gewerbe- und Naturschutzgebiete oder aber für Erholungsmöglichkeiten genutzt werden sollen. Damit übernimmt der Flächennutzungsplan die Funktion der „vorbereitenden Bauleitplanung“<sup>GL</sup>. Für die Bürgerinnen und Bürger wirkt sich diese noch nicht direkt aus, die Behörden aber müssen sie im zweiten Schritt beim Entwerfen des Bebauungsplans<sup>GL</sup> berücksichtigen.

Der **Bebauungsplan**<sup>GL</sup> – oft auch als „B-Plan“ abgekürzt ist die detaillierteste planerische Abbildung. Zwar wird das gesamte Gemeindegebiet durch den Flächennutzungsplan abgedeckt; Bebauungspläne erfassen dagegen meist nur einen Teil des Gemeindegebiets, mitunter auch nur wenige oder einzelne Grundstücke. Der Bebauungsplan besteht aus einem zeichnerischen und einem Textteil mit Festsetzungen. Außerdem ist auch immer eine Begründung Bestandteil des Bebauungsplans, also ein zusätzliches Dokument, in dem die Behörde die Ziele und Folgen des Planes erläutert und das Verfahren zur Erstellung des Bebauungsplanes transparent macht. Der Plan setzt für seinen Geltungsbereich für jedes Grundstück fest, wie dieses konkret bebaut und benutzt werden darf. Er zeigt beispielsweise auch, an welchen Stellen ein Grundstück bebaut werden darf und an welchen nicht. Er kann auch Auskunft darüber geben, wie hoch ein Haus oder eine Garage auf dem Grundstück sein darf.

Bürgerinnen und Bürger, die auf ihrem Grundstück etwas bauen, umbauen oder anders nutzen wollen, müssen sich nach dem für sie rechtsverbindlichen Bebauungsplan<sup>GL</sup> richten, wenn ein solcher für das Grundstück besteht und ihr Vorhaben betrifft.

## » 2.2 WIE WIRD ERMITTELT, OB EIN VORHABEN AUF EINER FLÄCHE REALISIERT WERDEN DARF?

Bevor ein konkretes Projekt umgesetzt und mit dem Bau begonnen werden darf, muss das Vorhaben in den meisten Fällen von den jeweils zuständigen Behörden genehmigt werden. Für einzelne Vorhaben bestehen Ausnahmen von der Genehmigungspflicht. Nachdem festgestellt wurde, dass das Vorhaben nicht gegen die zuvor aufgestellten Grundsätze der Flächenplanung<sup>GL</sup> (siehe S. 13) verstößt, beginnen regionale und lokale Behörden mit den Genehmigungsverfahren.

Möchte ein Vorhabenträger<sup>GL</sup> – egal ob Gemeinde oder Wirtschaftsunternehmen – ein raumbedeutsames<sup>GL</sup> Projekt mit überörtlicher Bedeutung<sup>GL</sup> umsetzen, sind zwei Genehmigungsverfahren besonders relevant: die regionale Überprüfung durch das **Raumordnungsverfahren**<sup>GL</sup> und die lokale Genehmigung durch das **Planfeststellungsverfahren**<sup>GL</sup>. In Einzelfällen wird das Planfeststellungsverfahren durch eine **Prüfung nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG)** ersetzt.

### » IST EIN VORHABEN SCHON GENEHMIGT?

Sobald auf einer Baustelle eines Großprojekts die Arbeit beginnt, heißt das: Das konkrete Projekt wurde bereits von allen zuständigen Stellen genehmigt. Häufig kommt es vor, dass ein Projekt zwar bereits genehmigt wurde, aber noch keine sichtbaren Maßnahmen in die Wege geleitet wurden. In Bezug auf Beteiligungsmöglichkeiten sind die Situationen direkt vor und während des Baus zwar meistens identisch, Bürgerinnen und Bürger erkennen neue Vorhaben aber häufig erst an den aktiven Baumaßnahmen. Aus diesem Grund lohnt es sich, genauer nachzuzufragen: Nur weil aktuell kein Genehmigungsverfahren (mehr) läuft, heißt das nicht zwangsläufig, dass in naher Zukunft keine neuen Vorhaben in die Bauphase gehen. Bereits abgeschlossene Verfahren könnten demnächst umgesetzt werden. Informationen über den Stand der Genehmigung können über das Bürgeramt der Gemeinde oder über die zuständige Behörde eingeholt werden. Informationen über den Bauverlauf gibt es beim Vorhabenträger<sup>GL</sup>. Bei Baustellen sind deren Kontaktdaten ausgehängt.



## » LÄUFT EIN RAUM- ORDNUNGSVERFAHREN?

Manche Vorhaben werden auf regionaler Ebene geprüft, bevor die lokalen Behörden genehmigen. Welche Vorhaben von überörtlicher Bedeutung<sup>GL</sup> sind und daher ein regionales Genehmigungsverfahren erfordern, ist gesetzlich klar festgelegt. §1 der Raumordnungsverordnung (RoV) nennt 19 Fälle, in denen Vorhaben von überörtlicher Bedeutung sind. Beispiele sind: Bau von Fernstraßen, Umgestaltung von Gewässern, Bau großer Einzelhandelszentren. Ob ein Verfahren zu einem solchen Projekt läuft, erfährt man bei den zuständigen Bezirksregierungen bzw. der Regionalverwaltung Ruhr.

Das **Raumordnungsverfahren** wird auf der Regionalebene von der zuständigen Behörde (in NRW: die Bezirksregierungen und die Regionalverwaltung Ruhr) durchgeführt. Sie prüft, ob das Vorhaben mit den Zielen und Grundsätzen der Raumordnung und der Landesplanung übereinstimmt. Konkret bedeutet das: Die Genehmigungsbehörde prüft die Raumverträglichkeit und stellt sich dabei die Frage: Passt das Vorhaben zu den in der Raumplanung festgelegten Inhalten? Besteht kein Konflikt, liegt die Raumverträglichkeit vor. Im Falle eines Konflikts nimmt die Behörde im Raumordnungsverfahren dazu Stellung, wie das Vorhaben raumverträglich umgesetzt werden könnte. Auch wenn das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens nicht rechtlich bindend ist, ist es in den folgenden Verfahrensschritten von den Behörden zu befolgen. In das Raumordnungsverfahren beziehen die Behörden unter anderem die Träger öffentlicher Belange<sup>GL</sup> (TöB) ein.

Das Raumordnungsverfahren wird zum Beispiel bei den folgenden Vorhaben durchgeführt:

- » Bau bzw. Ausbau von regional bedeutsamen Straßen- und Schienenwegen,
- » Bau und Erweiterungen von Anlagen der Energieversorgung, wie z. B. Elektrizitäts- oder Gasleitungen,
- » Abbau von Rohstoffen wie z.B. Kies

Am Ende des Verfahrens wird abschließend ein Gutachten erstellt, die sogenannte raumordnerische Beurteilung. In bestimmten Fällen ersetzt eine **Bundesfachplanung** ein Raumordnungsverfahren, z.B. beim Ausbau der Übertragungsnetze nach dem Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG) (siehe S. 44). Nachdem auf regionaler Ebene im Raumordnungsverfahren festgestellt wurde, dass das Vorhaben überhaupt in der Region durchgeführt werden darf, kommen die lokalen Behörden zum Zuge. Diese legen gemeinsam mit dem Vorhabenträger<sup>GL</sup> fest, wie das Projekt genau ausgestaltet werden muss, damit es vor Ort genehmigt werden kann. Häufig werden in dieser Phase die Baupläne im Detail ausgearbeitet, um lokalen Gegebenheiten und Einwänden der Menschen vor Ort Rechnung zu tragen.

## » WANN WERDEN ALTERNATIVEN ODER DIE NULLVARIANTE GEPRÜFT?

Die Alternativenprüfung wird im Raumordnungsverfahren durchgeführt. Auch der Flächennutzungsplan (S. 13) kennt diese Prüfung. Sie ist wichtig, weil es bei der Planung ein Abwägungsgebot gibt: Die zuständige Behörde muss prüfen, ob die Ziele des Vorhabens auch anders als durch dieses konkrete Vorhaben erreicht werden können. Dabei überprüft sie (wenn der Bedarf nicht schon festgestellt ist), ob das Vorhaben überhaupt gebraucht wird, ob das Ganze auch technisch anders zu lösen ist und ob der gewählte Ort der beste Platz für das Vorhaben ist. Es wird auch die sogenannte Nullvariante geprüft, was bedeutet, dass ein Vorhaben gar nicht gebaut wird.

## » 2.3 WELCHE GENEHMIGUNGS-VERFAHREN GIBT ES?

Je nach Art des Vorhabens basieren Genehmigungsverfahren auf unterschiedlichen gesetzlichen Grundlagen und haben daher auch unterschiedliche Namen, obwohl sich der Ablauf der Verfahren in großen Teilen gleicht. Es gibt für größere Projekte das Planfeststellungsverfahren und das Verfahren nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz.

### Planfeststellungsverfahren

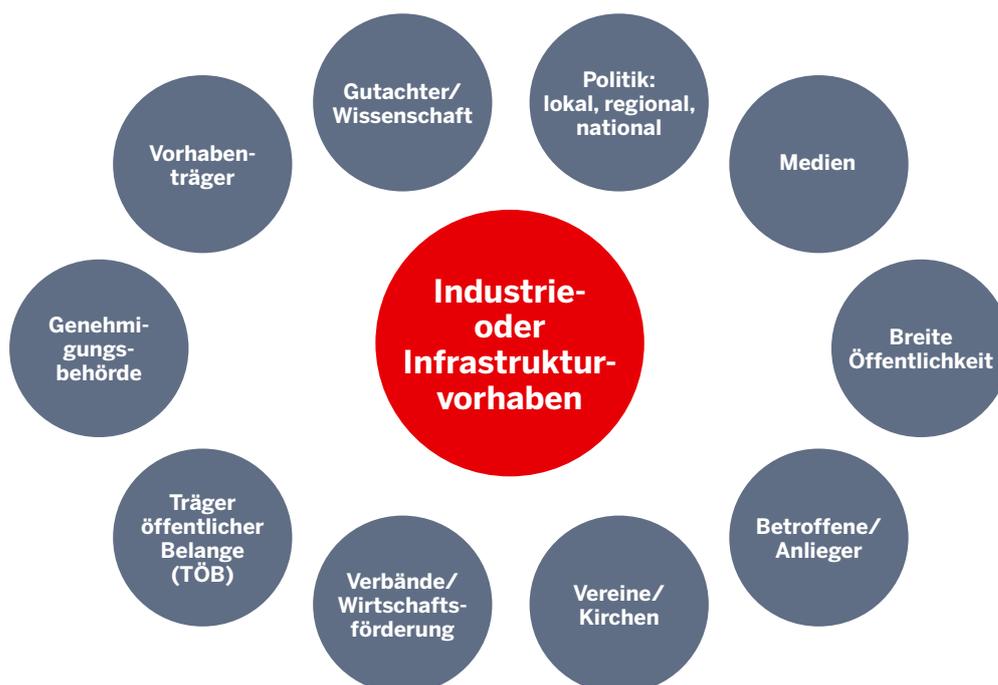
Ein **Planfeststellungsverfahren** ist das für die Genehmigung von größeren Bauvorhaben (Straßen, Eisenbahn- oder Stadtbahntrassen, Flugplätze, Deponien, Gewässerausbauten) gängige Verfahren. Es endet mit einem Planfeststellungsbeschluss, der unter anderem die öffentlich-rechtliche Zulässigkeit des Vorhabens feststellt. Im Planfeststellungsbeschluss (Umfang oft mehrere hundert Seiten) werden alle öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen dem Vorhabenträger – also demjenigen, der das Vorhaben plant und durchführt – und denen, die durch das Vorhaben betroffen sind, geregelt (siehe Konzentrationswirkung<sup>GL</sup>). Gegen den Planfeststellungsbeschluss kann gerichtlich vorgegangen werden. Wichtig ist zu wissen, dass die Behörde keine Alternativen zu dem beantragten Projekt prüft. Sie ist verpflichtet, ein Projekt dann zu genehmigen, wenn alle Voraussetzungen erfüllt sind. Kurz und knapp formuliert: Die zuständige Bezirksregierung erteilt einem Projekt dann die Genehmigung, wenn die Interessen der Öffentlichkeit mit den privaten Interessen ordentlich abgewogen worden sind, vorher formulierte Planungsziele (zum Beispiel aus dem Regionalplan) berücksichtigt worden sind

## » WO ERFAHRE ICH, OB EIN GENEHMIGUNGS-VERFAHREN LÄUFT?

Viele Vorhabenträger<sup>GL</sup> und Kommunen informieren die Öffentlichkeit bereits im Vorfeld über ein anstehendes Genehmigungsverfahren für ein Großprojekt. Dies kann zum Beispiel in den Lokalmedien oder im Internet geschehen. Verpflichtend ist diese frühzeitige Information jedoch nicht. Wenn Sie weitere Informationen suchen, rufen Sie im Rathaus (Bürgeramt) oder beim Vorhabenträger<sup>GL</sup> (z.B. dem Unternehmen, für das etwas gebaut wird) an und fragen Sie nach Informationen.

Sobald die Antragsunterlagen vollständig sind und das Verfahren startet, muss die Behörde das Vorhaben im amtlichen Anzeiger, in der Lokalpresse oder im Internet bekannt machen und einen Monat lang öffentlich auslegen. Unter der folgenden Internetadresse der Bezirksregierung Düsseldorf finden Sie Beispiele für solche bekannt zu machenden Vorhaben: [www.brd.nrw.de/verkehr](http://www.brd.nrw.de/verkehr)

und durch das Vorhaben keine Rechte anderer verletzt werden oder solche Verletzungen nicht rechtzeitig eingebracht wurden (siehe Präklusion<sup>GL</sup>-Infobox S. 35). Für bestimmte Vorhaben existieren Fachgesetze (siehe S. 15) – zum Beispiel für den Bau von Fernstraßen oder Eisenbahnstrecken. Hier wird das Planfeststellungsverfahren leicht verändert, um den spezifischen Anforderungen gerecht zu werden.



## DANN MITREDEN, WENN ES NOCH ETWAS ZU ENTSCHEIDEN GIBT: FRÜHZEITIGE BETEILIGUNG

Eine wichtige Entwicklung ist die Einführung der Hinwirkungspflicht zur Durchführung der sogenannten „frühzeitigen Beteiligung“<sup>6</sup>. Seit 2013 wird es Vorhabenträgern<sup>GL</sup> nahegelegt, die Öffentlichkeit vor Fertigstellung der Antragsunterlagen zu beteiligen. Dies bietet die frühzeitige Beteiligung die Möglichkeit, Fragen zu klären, bevor Missverständnisse aufkommen, und Anpassungen an Plänen vorzunehmen, ohne die eine Vielzahl von Einwendungen<sup>GL</sup> erfolgen würde. Da diese Beteiligung noch vor Antragstellung und damit vor Beginn des Genehmigungsverfahrens erfolgt, liegt sie ganz in der Hand des Vorhabenträgers<sup>GL</sup>. Es gibt bislang keine behördlichen Vorgaben, wie sie durchzuführen ist.

### Genehmigungsverfahren nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG)

Diese werden zum Beispiel bei einem Neubau sowie der Erweiterung von Industrieanlagen, Kraftwerken oder großen Tierhaltungsanlagen durchgeführt. Das Bundes-Immissionsschutzgesetz ist die Kurzbezeichnung für das deutsche Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge.

Im Anhang der Vierten Verordnung zur Durchführung des BImSchG (4. BImSchV) ist festgeschrieben, für welche Einrichtungen und Anlagen ein solches Genehmigungsverfahren nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz durchgeführt werden muss. Außerdem wird dort geregelt, ob ein „großes“ Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung oder ein vereinfachtes Verfahren ohne Öffentlichkeitsbeteiligung notwendig ist.

Wenn im Rahmen des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens sichergestellt werden kann, dass keine schädlichen Umwelteinwirkungen auftreten und auch Vorsorge getroffen wurde, dass keine schädlichen Umwelteinwirkungen auftreten werden und künftigen bereits entgegengewirkt wurde, besteht ein Rechtsanspruch auf die Erteilung der Genehmigung.

Bei der zuständigen Bezirksregierung lässt sich herausfinden, welches Verfahren für die Genehmigung beantragt wurde. Gerade bei Verfahren nach dem BImSchG gibt es erweiterte Beteiligungsmöglichkeiten für Bürgerinnen und Bürger (siehe S. 34).



<sup>6</sup> Für weitere Informationen siehe: § 25, Abs. 3 Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes.

Im Verwaltungsverfahrensgesetz des Landes NRW erfolgten entsprechende Neuregelungen im Mai 2014

## » 2.4 WIE LAUFEN GENEHMIGUNGS-VERFAHREN AB? WELCHE PHASEN GIBT ES?

Auch wenn sich die beiden Genehmigungsverfahren (Planfeststellungsverfahren und Verfahren nach Regelung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes) im Detail unterscheiden, sollten Bürgerinnen und Bürger prinzipiell folgende Phasen beachten. Je nachdem an welcher Stelle im Verfahren das Projekt steht, stehen andere Beteiligungsmöglichkeiten offen. Auskunft über die jeweilige Phase gibt die zuständige Behörde.

Die Phasen im Einzelnen:

- » **Antragskonferenz/Scoping<sup>GL</sup>-Termin:** In der Antragskonferenz treffen sich in der Regel Vorhabenträger<sup>GL</sup>, Behördenvertreterinnen und -vertreter sowie die anerkannten Naturschutzverbände und andere Interessenvertreter (zum Beispiel von Kirchen oder der IHK). Eingeladen werden können auch Privatpersonen – dies ist jedoch nicht verpflichtend. Im Scoping-Termin<sup>GL</sup> besprechen alle Beteiligten<sup>GL</sup>, welche Unterlagen für die Prüfung des Antrages eingereicht werden müssen. Daraufhin hat der Vorhabenträger<sup>GL</sup> die Aufgabe, die genauen Pläne für sein Projekt auszuarbeiten, alle Auflagen zu erfüllen und die Antragsunterlagen zu erarbeiten. Der Scoping-Termin<sup>GL</sup> findet nur statt, wenn die Behörde Auswirkungen auf die Umwelt erwartet. Dies ist bei vielen größeren Vorhaben der Fall. Beteiligungsmöglichkeiten: siehe S. 33.
- » **Bekanntmachung des Antrags:** Nachdem der Antrag vollständig vorliegt, muss die Behörde die Öffentlichkeit über das Vorhaben informieren – zum Beispiel über das Amtsblatt oder die Lokalpresse. Die Behörde benennt das Verfahren und erklärt außerdem, wo und wann die Bürgerinnen und Bürger die Antragsunterlagen einsehen können. Außerdem gibt die Behörde an, bis wann Einwendungen<sup>GL</sup> (siehe S. 35) erhoben werden können.
- » **Auslegung der Unterlagen:** Im Regelfall können die Bürgerinnen und Bürger die Antragsunterlagen vier Wochen lang einsehen. Wie es jedoch im konkreten Fall ist, sollte bei der zuständigen Behörde erfragt werden. Meistens werden die Antragsunterlagen in den Behördenräumen ausgelegt. Während der Einsicht dürfen Bürgerinnen und Bürger Kopien anfertigen. Allerdings sollen die Behörden nach neuen gesetzlichen Regelungen (für Planfeststellungsverfahren) die Unterlagen auch online zur Verfügung stellen. Beteiligungsmöglichkeiten: siehe S. 34.
- » **Einwendungen gegen das Vorhaben erheben:** Einzelpersonen oder Verbände können in Einwendungen darlegen, inwiefern sie ihre Belange durch das Vorhaben bedroht sehen. Je nach Verfahrensart und Verfahrenszeitpunkt sind unterschiedliche Personen berechtigt, Einwendungen vorzubringen. Die Behörde informiert in der Antragsbekanntmachung, wer Einwendungen vorbringen darf. In der Antragsbekanntmachung wird auch bekanntgegeben, wie Einwendungen genau aussehen müssen. Nur wenn Einwendungen von der Form her richtig sind, werden sie später berücksichtigt. Wichtig: In vielen Verfahren ist das Vorbringen von Einwänden schon während der Planung verpflichtend, um später gegen ein Projekt klagen zu können. Argumente, die nicht in Einwendungen formuliert wurden, werden später bis auf wenige Ausnahmen nicht berücksichtigt – egal, wie richtig sie sein mögen (Präklusion<sup>GL</sup> und Beteiligungsmöglichkeiten: siehe S. 35).
- » **Erörterungstermin:** Beim Erörterungstermin diskutieren die Anwesenden die Argumente für und gegen ein Vorhaben. Ziel ist es, den Einwendungen eine Bühne für den sachlichen Austausch zu bieten und zu versuchen, die unterschiedlichen Positionen in Einklang zu bringen. Der Erörterungstermin ist beim Planfeststellungsverfahren in der Regel nicht öffentlich, beim immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren ist er öffentlich. An ihm nehmen die Behörden, der Vorhabenträger<sup>GL</sup>, die Personen, die Einwendungen eingereicht haben, und die Träger öffentlicher Belange teil. Der Erörterungstermin wird protokolliert. Beteiligungsmöglichkeiten: siehe S. 36.
- » **Abwägung<sup>GL</sup> und ggf. Genehmigungsbescheid:** Im Anschluss an den Erörterungstermin liegt die Entscheidung, ob ein Vorhaben genehmigt wird oder nicht, bei der durchführenden Behörde. Sie muss die im Erörterungstermin vorgestellten Argumente gegeneinander abwägen und entscheiden, ob der Projektumsetzung noch etwas im Wege steht. Das Ergebnis ist ein Planfeststellungsbeschluss oder eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung, die entweder die Umsetzung des Projektes genehmigt, gewisse Auflagen und Einschränkungen für die Umsetzung vorgibt oder das Vorhaben ablehnt. Beteiligungsmöglichkeiten: siehe S. 38.

Ist ein Projekt genehmigt, kann mit dem Bau begonnen werden.



## » 2.5 ÖFFENTLICHE DISKUSSIONEN OHNE BEZUG ZU EINEM PLANUNGS- ODER GENEHMIGUNGSVERFAHREN

Nicht selten wird die konkrete Ausgestaltung von Vorhaben heftig in den Medien oder der Politik diskutiert, ohne dass ein direkter Bezug zu einem Genehmigungsverfahren wie dem Planfeststellungsverfahren besteht. Das kann für Bürgerinnen und Bürger gerade dann verwirrend sein, wenn sie sich bei eben dieser Ausgestaltung mit ihrer eigenen Meinung einbringen wollen.

Im besten Fall entsteht die Diskussion über das konkrete Vorhaben durch „informelle“<sup>GL</sup> Möglichkeiten der Beteiligung bei einer Projektidee, die Bürgerinnen und Bürger bereits weit vor dem Beginn offizieller Genehmigungsverfahren in die Ausgestaltung eines Projektes einbinden (siehe S. 25).

Häufig finden diese Diskussionen aber auch während eines laufenden, übergeordneten Planungsverfahrens<sup>GL</sup> statt (S. 13), in dem Entscheidungen über den allgemeinen Bedarf an Vorhaben des in Frage stehenden Typs oder die Nutzung von Flächen getroffen werden. Bürgerinnen und Bürger sollten in diesem Fall versuchen, das konkrete Planungsverfahren zu identifizieren und sich über die dort gegebenenfalls bestehenden Beteiligungsmöglichkeiten informieren (siehe S. 25-28).

Gerade umfangreiche und teure Großprojekte sind Anlass politischer und öffentlicher Diskussion. In einigen Fällen kommen daher Debatten über konkrete Vorhaben auch dann zu Stande, wenn (noch) überhaupt keine Planungs- oder Genehmigungsverfahren laufen. Bei diesen Debatten geht es zum Beispiel um die Finanzierung eines Vorhabens, die grundsätzliche Interessenbekundung eines Investors oder um Grundsatzfragen zu der Gestaltung der Innenstadt oder eines Stadtteils (siehe S. 39).



# » WAS PASSIERT, BEVOR DER BAGGER ROLLT? PLANUNG UND GENEHMIGUNGSVERFAHREN IM ÜBERBLICK

## PLANUNG DER FLÄCHE

### FACHPLANUNG

25 Fachplanungen für spezifische Fälle:  
Von Mülldeponien über Fluglärm bis zum  
Hochwasserschutz

**Hauptverantwortlich:** Bund/Land/Kommunen  
**Ergebnis:** Fachpläne

### LANDESPLANUNG

Konkretisierung der Grundsätze des Bundes  
in Zielen der Raumordnung

**Hauptverantwortlich in NRW:** Staatskanzlei  
**Ergebnis:** Landesentwicklungsplan

### RAUMORDNUNGSVERFAHREN

Ist das Bauvorhaben mit den Zielen und  
Grundsätzen der Landesplanung vereinbar?

**Hauptverantwortlich:** Bezirksregierungen  
**Ergebnis:** Raumordnerische Beurteilung

### BAULEITPLANUNG

Detailumsetzung der Planung:  
Was darf wo und wie gebaut werden?

**Hauptverantwortlich:**  
kommunale Baubehörden  
**Ergebnis:** Flächennutzungsplan/  
Bebauungsplan

## GENEHMIGUNGSVERFAHREN

BUND

### RAUMORDNUNG

Erarbeitung des Rahmens:  
Grundsätze der Raumnutzung  
in Deutschland

**Hauptverantwortlich:** BMVI  
**Ergebnis:** Ziele und Grundsätze

BUNDESLAND

### REGIONALPLANUNG

Konkretisierung der Landes-  
planung und grafische Darstellung  
der Raumnutzung

**Hauptverantwortlich:**  
Bezirksregierungen und Landräte  
**Ergebnis:** Regionalplan

KOMMUNE

### PLANFESTSTELLUNGSVERFAHREN

Darf das Vorhaben umgesetzt werden?  
Wenn ja: Mit oder ohne besondere Vorgaben?

**Hauptverantwortlich:** meistens die Bezirksregierungen  
**Ergebnis:** Planfeststellungsbeschluss

VORHABEN



---

# 3

---

## Wie kann ich mich beteiligen?



## » 3.1 BETEILIGUNG BEI DER BEDARFSPLANUNG

Auf verschiedenen regionalen Ebenen wird in Deutschland der allgemeine Bedarf an Infrastruktur oder bestimmten Maßnahmen ermittelt (S. 13). Dabei bestehen nur in wenigen Fällen direkte Möglichkeiten der Beteiligung, da es sich bei diesen Planungsvorgängen hauptsächlich um Verwaltungsaufgaben handelt. Eine übergeordnete<sup>GL</sup> Bedarfsplanung mit Möglichkeiten der Beteiligung findet zum Beispiel in zwei konkreten Fällen statt, die hier exemplarisch vorgestellt werden: bei der Bundesverkehrswegeplanung und beim Netzausbau.

### Frühzeitig bei der Verkehrswegeplanung und dem Netzausbau mitreden

Bei der **Erarbeitung des Bundesverkehrswegeplans 2015** geht das zuständige Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) neue Wege und bindet die Öffentlichkeit bereits frühzeitig ein. Bereits nach einer ersten Bewertung von Projekten werden diese im Internet veröffentlicht. Auch die Bewertungsmethodik der Bedarfsplanung wird transparent gemacht. Neben der üblichen Beteiligung von Verbänden können Bürgerinnen und Bürger 2015 ihre Meinung in einem Konsultationsverfahren einbringen. Dazu können sie sich in den Medien und auf der Internetseite des Ministeriums auf dem Laufenden halten: [www.bmvi.de](http://www.bmvi.de).<sup>7</sup>

Beteiligung ist bei der Bedarfsplanung zum Netzausbau möglich: Dort wird Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit gegeben, beim Ausbau der Stromnetze durch eine ganze Reihe von besonders langen Stromtrassen quer durch Deutschland mitzureden. Wie dieser Prozess genau funktioniert und an welcher Stelle sich Bürgerinnen und Bürger einbringen können, ist im Detail in der Infobox auf Seite 26 erklärt.

## » 3.2 BETEILIGUNG BEI DER FLÄCHENPLANUNG IN BUND UND LAND

Über den Bund werden per Gesetz auf höchster Ebene bestimmte Grundsätze der Flächenplanung vorgegeben (siehe S. 13). Diese Grundsätze finden ihre Anwendung bei der sehr viel konkreteren Planung der Flächennutzung auf regionaler Ebene, bei der sich Bürgerinnen und Bürger einbringen können.

Wenn über die allgemeine Nutzung einer Region (eines Raums) diskutiert wird, handelt es sich um eine Raumordnung (siehe S. 15). In NRW wird diese Nutzung im Landesentwicklungsplan und unter anderem in Regionalplänen festgelegt. An der Entwicklung der Pläne sind verschiedene Behörden, öffentliche Interessenvertretungen, die Naturschutzverbände und zunehmend auch Bürgerinnen und Bürger direkt beteiligt wie zum Beispiel durch einen öffentlichen Konsultationsprozess zum Landesentwicklungsplan.

### Den richtigen Zeitpunkt nicht verpassen: Wann werden die Pläne überarbeitet?

Landes- und Regionalpläne werden nur selten überarbeitet. Der letzte Landesentwicklungsplan (LEP) für NRW stammt aus dem Jahr 1995, derzeit findet die Erarbeitung des neuen Plans statt (siehe S. 13). Regionalpläne werden circa alle zehn Jahre überarbeitet.

### Konsultationsprozesse für den Landesentwicklungsplan und Regionalpläne nutzen

Bei der Entwicklung des neuen Landesentwicklungsplans erarbeitet die Staatskanzlei einen ersten Entwurf. Dabei berücksichtigt sie Stellungnahmen verschiedener Ministerien, von Bezirksregierungen und von Kommunen. Diesen Entwurf stellt die Staatskanzlei beispielsweise auf Informationsveranstaltungen und im Internet vor. In einem Konsultationsverfahren können Verbände, Vereine, Interessenvertreter sowie Bürgerinnen und Bürger Stellung nehmen. Die Stellungnahmen werden von der Staatskanzlei bearbeitet, die anschließend einen weiteren Entwurf erstellt. Dieser bildet dann die Grundlage für den durch die Landesregierung unter Zustimmung des Landtags als Rechtsverordnung verabschiedeten Plan. Weitere Informationen und ein umfangreiches „Fragen und Antworten“-Dokument gibt es unter: [www.nrw.de/landesregierung/landesplanung](http://www.nrw.de/landesregierung/landesplanung).

Auch bei Regionalplänen kann mitgeredet werden: Gemäß § 14 des Landesplanungsgesetzes NRW soll der Entwurf eines Regionalplans mit seiner Begründung für mindestens zwei Monate bei der Regionalplanungsbehörde sowie bei potenziell betroffenen Kreisen und kreisfreien Städten öffentlich ausgelegt werden. Zusätzlich kann der Plan auch im Internet veröffentlicht werden. Ort und Dauer der Auslegung und Veröffentlichung im Internet werden mindestens zwei Wochen vorher bekanntgegeben. Bürgerinnen und Bürger können dann Stellungnahmen dazu abgeben.

<sup>7</sup> Direkt zum Bundesverkehrswegeplan geht es unter: [www.bmvi.de/DE/VerkehrUndMobilitaet/Verkehrspolitik/Verkehrsinfrastruktur/Oeffentlichkeitsbeteiligung/](http://www.bmvi.de/DE/VerkehrUndMobilitaet/Verkehrspolitik/Verkehrsinfrastruktur/Oeffentlichkeitsbeteiligung/)

### Auf politische Stellvertreterinnen und Stellvertreter im Planungsprozess zugehen

Bürgerinnen und Bürger, die ihre Ideen einbringen wollen, können in den Austausch mit den beteiligten Akteuren treten. Ganz besonders wichtig sind hier die Regionalräte (siehe auch S. 10): diese werden z. B. von Politikerinnen und

Politikern aus den jeweiligen Landkreisen und unterschiedlichen Städten gebildet. Sie haben die Aufgabe, die örtlichen Belange bei der Planung auf dieser Ebene zu vertreten. Der Regionalrat hat seine Geschäftsstelle in der jeweiligen Bezirksregierung.

## BEISPIEL: EINE STROMTRASSE SOLL GEBAUT WERDEN – WIE VERLAUFEN PLANUNG UND GENEHMIGUNG?

Wie kommt der Strom von den Windparks in der Nordsee in den Süden? Müssen neue Trassen errichtet werden, und wenn ja: Wo werden diese durch das Land führen? Diese und weitere Fragen müssen im Rahmen des Netzausbaus diskutiert werden. Dies passiert in folgenden Schritten:

- » Wie entwickeln sich der Stromverbrauch und die Stromerzeugung? Im ersten Schritt erstellen die vier Übertragungsnetzbetreiber, die für die Energieversorgung in Deutschland zuständig sind, einen **Szenariorahmen**. Dieser blickt in die Zukunft und wagt eine erste Prognose zur Beantwortung der Fragen. Über ein Konsultationsverfahren können Bürgerinnen und Bürger ihre Position zu einem frühen Zeitpunkt auf der Internetseite der Bundesnetzagentur einbringen. Die Bundesnetzagentur als zuständige Behörde prüft den Szenariorahmen und soll dabei auch die Anmerkungen der Bürger berücksichtigen.
  - » Im **Netzentwicklungsplan** erstellen die Übertragungsnetzbetreiber auf der Grundlage des Szenariorahmens eine Liste aller notwendigen Netzausbauprojekte. Die Bundesnetzagentur prüft diese und untersucht außerdem die möglichen Auswirkungen der Projekte auf die Umwelt. Sowohl bei der Erstellung des Netzentwicklungsplans als auch bei der **Umweltprüfung** (siehe S. 37) können Bürgerinnen und Bürger, aber auch Verbände, ihre Gesichtspunkte in unterschiedlichen Beteiligungsformaten wie öffentliche Konsultationen oder durch Stellungnahmen einbringen.
  - » Auf Basis dieser Untersuchungen entwickelt die Bundesregierung mindestens alle drei Jahre einen **Bundesbedarfsplan**. Dieser umfasst eine Liste aller Höchstspannungsleitungen. Sollen neue Leitungen errichtet werden, so zeigt der Bundesbedarfsplan den Start- und den Endpunkt dieser Leitung, nicht jedoch den konkreten Verlauf der Trasse. Die Bundesregierung legt daraufhin den Entwurf des Bundesbedarfs-
- plangesetzes dem Parlament zur Entscheidung vor. Er enthält Vorschläge darüber, welche Ausbauprojekte besonders wichtig (vordringlich) und für die Energieversorgung unerlässlich sind.
  - » Um die Ausbauprojekte zu realisieren, schlagen die Übertragungsnetzbetreiber nun Korridore vor – sie zeichnen also auf einer Landkarte Zonen mit max. einem Kilometer Breite ein, in denen die Trassen später verlaufen könnten. Wenn lediglich Korridore für NRW vorgeschlagen werden, klärt die Staatskanzlei als oberste Landesplanungsbehörde in **Raumordnungsverfahren**, ob sie angenommen werden (siehe S. 29). Für Trassen, die durch mehrere Bundesländer und/oder Staaten verlaufen, führt die Bundesnetzagentur eine Bundesfachplanung mit Umweltprüfung durch. Der große Unterschied der Bundesfachplanung im Vergleich zum Raumordnungsverfahren ist folgender: Bei der **Bundesfachplanung** führt die Behörde eine öffentliche Antragskonferenz (siehe S. 33) durch. Teilnehmende sind die Träger öffentlicher Belange, Vereinigungen und Verbände sowie Bürgerinnen und Bürger. Außerdem sind die Ergebnisse der Bundesfachplanung rechtlich bindend.
  - » Im letzten Schritt stellt der jeweilige Übertragungsnetzbetreiber den Antrag auf ein **Planfeststellungsverfahren**. Er reicht in seinen Antragsunterlagen konkrete Leitungsverläufe ein und muss dabei auch aufzeigen, welche Beeinträchtigungen der Umwelt zu erwarten sind. In dieser Phase beteiligen die Behörden die Bürgerinnen und Bürger an unterschiedlichen Stellen (siehe S. 34). Am Ende dieses letzten Verfahrensschrittes erteilt die Behörde durch den Planfeststellungsbeschluss die Genehmigung für den Leitungsbau.
  - » Weiterführende Informationen zu den Inhalten und den Beteiligungsmöglichkeiten für Bürgerinnen und Bürger gibt es unter [www.netzausbau.de](http://www.netzausbau.de).

## » 3.3 BETEILIGUNG BEI DER FLÄCHENPLANUNG IN STADT UND GEMEINDE

Für viele Bürgerinnen und Bürger ist die Planung von kommunalen Flächen „direkt vor der Haustür“ von großer Bedeutung. Die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger wird auf kommunaler Ebene im Baugesetzbuch festgelegt. Die Gemeinde soll demnach ihre Bürgerinnen und Bürger schon frühzeitig beteiligen. Die Kommunen in NRW stellen deshalb den Flächennutzungsplan und die Bebauungspläne als Vorentwurf vor (zur Bauleitplanung<sup>GL</sup> siehe S. 13). Alle Bürgerinnen und Bürger können ihre Meinung mitteilen, denn die Kommunen legen diese Vorentwürfe öffentlich aus und weisen darauf hin. Manchmal führen die zuständigen Behörden, wenn sich viele Bürgerinnen und Bürger äußern, eine Veranstaltung (Anhörung) durch.

Viele Kommunen stellen ihre Pläne auch ins Internet und bitten dort um die Meinung der Bürgerinnen und Bürger. Manche Bürgerinnen und Bürger sind besonders betroffen: zum Beispiel, weil sie in dem von der Planung betroffenen Gebiet wohnen oder dort Grundstücke besitzen. Ihnen wird häufig eine gesonderte Möglichkeit geboten, sich zu äußern. Wenn dann der Entwurf vorliegt, wiederholen die Kommunen die Beteiligung. Der große Unterschied zu den Genehmigungsverfahren für einzelne Bauvorhaben ist, dass eine frühzeitige Beteiligung – also hier zum Vorentwurf – bereits verpflichtend ist.

### Was gibt es Neues? Informieren Sie sich regelmäßig!

Es ist empfehlenswert, die lokale Presse regelmäßig zu verfolgen, um auf Vorhaben vor der eigenen Haustür aufmerksam zu werden. Außerdem ist es möglich, sich mit den Bebauungsplänen vertraut zu machen. Die Bebauungspläne zu verstehen, kann für einen Laien anspruchsvoll sein. Es ist dabei hilfreich, die Bedeutung bestimmter Zeichen zu kennen. So werden beispielsweise die zulässigen Nutzungsarten durch Buchstabenkürzel bezeichnet: WR markiert z. B. reine Wohngebiete, GE Gewerbegebiete, GI Industriegebiete usw. Römische Ziffern geben die Zahl der zulässigen Vollgeschosse an. Daneben finden sich zahlreiche weitere Planzeichen.

### Frühzeitige Beteiligung bei Auslegung der Pläne

Vor der eigentlichen Erstellung des Planes ist ein Verfahren der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen, sofern nicht aufgrund nur unwesentlicher Auswirkungen eines Bebauungsplans auf Plangebiet und Nachbarschaft darauf verzichtet werden kann. Die Öffentlichkeit ist über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung, wesentliche Planungsalternativen und die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung zu unterrichten. Der Öffentlichkeit ist nach entsprechender Information über Mitteilungen in

Amtsblättern oder Zeitungen Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung zu geben. Dafür ist eine angemessene Frist einzuräumen. Nach der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung entscheidet der Planungsausschuss, welche Anregungen in den Planentwurf übernommen werden sollen. Die überarbeitete Planfassung durchläuft dann das Verfahren der förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung. Dies geschieht durch förmliche Auslegung der Entwürfe mit Begründung und wesentlichen umweltbezogenen Stellungnahmen für einen Monat, ähnlich der Auslegung der Pläne im Planfeststellungsverfahren (siehe S. 17)

Bei den ausgelegten Bauleitplänen muss das betroffene Gebiet gekennzeichnet sein. Ziel dabei ist, den Betroffenen das Verstehen der Karten zu erleichtern und sie zur frühzeitigen Stellungnahme anzuregen. Die Einwendungen können schriftlich oder bei der Behörde vor Ort zur Niederschrift vorgebracht werden.

Die betroffene Bürgerinnen und Bürger können innerhalb von diesen zwei Fristen (frühzeitige Beteiligung und Beteiligung nach zweiter Auslegung der Pläne) Stellung zu den Planungen beziehen. Die Informationen zu den konkreten Verfahrensfristen können auch bei den zuständigen Behörden erfragt werden.



### WIE SEHEN BEBAUUNGSPLÄNE GENAU AUS UND WO FINDE ICH DIESE?

Die Stadt Wuppertal erklärt in einem Flyer, was in einem Bebauungsplan<sup>GL</sup> alles steht, wie dieser zu lesen ist und wie dieser Plan entwickelt wird.<sup>8</sup>

Viele Gemeinden und Städte haben ihre Flächennutzungs- und Bebauungspläne mittlerweile im Internet veröffentlicht. Dort können Bürgerinnen und Bürger diese einsehen. Alternativ liegen die Pläne beim zuständigen Bauamt.

<sup>8</sup> Siehe: [http://www.wuppertal.de/wirtschaft-stadtentwicklung/medien/dokumente/105.1\\_Bebauungsplanflyer\\_Internet.pdf](http://www.wuppertal.de/wirtschaft-stadtentwicklung/medien/dokumente/105.1_Bebauungsplanflyer_Internet.pdf)



## » WAS MACHT EINE OMBUDS-FRAU?

»Interessierte/Beteiligte über Beteiligungsrechte und Mitwirkungsmöglichkeiten in Planungs- und Entscheidungsprozessen informieren und aufklären, auch proaktiv.

Als neutrale Gesprächspartnerin, auch vor Ort, für einen fairen Umgang zwischen den Beteiligten sorgen sowie inhaltliche Fragen der Beteiligten zeitnah klären und die Ergebnisse kommunizieren. Als Lotsin Fragen zu Strukturen, Abläufen, Zuständigkeiten und Entscheidungswegen von Verwaltung und Politik beantworten. Dialogplattformen anbieten, um einen frühzeitigen Interessenaustausch und -ausgleich zu ermöglichen. Konzepte zu gestaltenden Beteiligungsverfahren erarbeiten sowie Verwaltung und Politik zu Beteiligungsinstrumenten beraten.«

**Michaela Bonan, Ombudsfrau für Bürgerinteressen und -initiativen der Stadt Dortmund.**

### Teilnahme an öffentlichen Sitzungen des Planungsausschusses und des Rates

Eine Änderung der Planfassung nach der Auslegung führt normalerweise dazu, dass die Behörden die Pläne erneut offenlegen – also öffentlich zugänglich machen. Die Bürgerinnen und Bürger, die sich am Planungsprozess beteiligt haben, bekommen eine schriftliche Mitteilung über das Ergebnis der Beratungen im Planungsausschuss. Öffentliche Sitzungen des Rates und des Planungsausschusses, bei denen die Stadtplanungen diskutiert werden, sind für die Bürgerinnen und Bürger offen.<sup>9</sup>

### An innovativen Beteiligungsangeboten der Kommunen teilnehmen

Viele Städte und Kommunen sehen grundsätzlich einen großen Mehrwert in der Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern zu Themen der Stadtentwicklung oder zur Gestaltung einzelner Quartiere. Oft werden sie als „Labore der Bürgerbeteiligung“ bezeichnet, da sie mit innovativen Methoden wie Planungszellen oder Planning for Real experimentieren und bereits zahlreiche Erfahrungen gesammelt haben. Beispiele dafür sind der Stadtentwicklungsprozess Essen.2030<sup>10</sup> oder die Leitsätze für Beteiligung in Bonn.<sup>11</sup> Manche Kommunen, wie z.B. die Stadt Dortmund, beschäftigen eigens Ombudspersonen für Bürgerbeteiligung.

»Ich empfehle Bürgerinnen und Bürger, sich erst zu informieren, dann miteinander zu reden und erst danach, wenn notwendig, lautstarken öffentlichen Protest zu starten. Häufig lohnt es sich zu versuchen, die Argumente der anderen Seite zu verstehen.«

**Alexander Langhorst, Münster**

<sup>9</sup> Nach Stadt Grevenbroich: Bauleitplanung und Bürgerbeteiligung unter: [www.grevenbroich.de/C1257138004C5579/html/7C77466AF9F7DE13C12571B70040E0C7?openDocument](http://www.grevenbroich.de/C1257138004C5579/html/7C77466AF9F7DE13C12571B70040E0C7?openDocument)

<sup>10</sup> [www.essen2030.de](http://www.essen2030.de)

<sup>11</sup> [www.bonn.de/rat\\_verwaltung\\_buergerdienste/buergermitwirkung](http://www.bonn.de/rat_verwaltung_buergerdienste/buergermitwirkung)

## » 3.4 BETEILIGUNG BEIM RAUM- ORDNUNGSVERFAHREN

Ein Vorhabenträger<sup>GL</sup> möchte ein Projekt umsetzen, das raumbedeutsam<sup>GL</sup> und von überörtlicher Bedeutung ist (siehe S. 15). Großvorhaben wie die Neuverlegung von Stromtrassen oder der Bau von Autobahnen fallen in der Regel in diese Kategorie. Bevor ein Vorhaben dieser Art umgesetzt werden darf, muss zuerst geprüft werden, ob es in den „Raum passt“, also raumverträglich ist, oder in welchem ungefähren Raum es passend sein könnte. Das geschieht in einem Raumordnungsverfahren. Beteiligungsmöglichkeiten für Bürgerinnen und Bürger in diesen Verfahren sind begrenzt.

Der Vorhabenträger<sup>GL</sup> – sei es ein Unternehmen, das Land oder Dritte – muss der Raumordnungsbehörde melden, wenn ein Großvorhaben geplant ist. Die Behörde schätzt zunächst die potenziellen Auswirkungen des Projekts ein. Dazu befragt sie Träger öffentlicher Belange<sup>GL</sup> (TöB) wie zum Beispiel die Wasserversorger oder die Naturschutzverbände nach ihren Einschätzungen.

Anschließend erteilt die Behörde dem Vorhabenträger<sup>GL</sup> bestimmte Auflagen und gibt ihm außerdem vor, ob und welche Fragen durch externe Gutachter überprüft werden müssen. Wichtig: Zu diesem Zeitpunkt muss der Vorhabenträger<sup>GL</sup> auch verschiedene Varianten oder Optionen für sein Projekt prüfen lassen. Nachdem der Vorhabenträger<sup>GL</sup> alle Unterlagen zusammen hat, startet das Raumordnungsverfahren.

Es bleibt den Ländern in den jeweiligen Landesplanungsgesetzen überlassen zu entscheiden, inwieweit die Bürgerinnen und Bürger zusätzlich zu den Trägern öffentlicher Belange (TöB) zu beteiligen sind. In NRW ist die Öffentlichkeit zu beteiligen, wenn von dem Vorhaben erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt zu erwarten sind.<sup>12</sup>

### Informationen über die Pläne einholen

Die Antragsunterlagen zum Raumordnungsverfahren, die detaillierte Informationen über das Vorhaben beinhalten, werden bei der zuständigen Behörde ausgelegt und immer häufiger auch ins Internet gestellt, um von der Öffentlichkeit eingesehen werden zu können. Die Projektpläne, Karten und Gutachten, die im Raumordnungsverfahren erstellt werden, können sehr komplex und voller Fachausdrücke sein. Manche Vorhabenträger<sup>GL</sup> stellen Projektzusammenfassungen oder Antworten auf häufig gestellte Fragen ins Internet und benennen einen Ansprechpartner, der die Fragen der Bürgerinnen und Bürger beantworten kann. Oft sind dies Personen, die zu einzelnen Themen Spezialwissen (zum Beispiel zum Naturschutz) haben. Bei Großvorhaben bieten manche Vorhabenträger<sup>GL</sup> auch eine „Bürger-Hotline“, „Bürgersprechstunden“ oder Informationsveranstaltungen an, bei denen die Betroffenen und Interessierten ihre Fragen

»Bürgerbeteiligung heißt nicht, dass der Bürger sich durchsetzen muss. Es geht darum, dass jemand, der etwas machen möchte, es begründet und offen macht, damit es eine Vielfalt und Transparenz der Meinungen gibt.«

### Teilnehmerin beim Bürgerworkshop am 23. November 2013 in Düsseldorf

persönlich stellen können. Die Informationen dazu sind oft auf der Webseite des Vorhabenträgers<sup>GL</sup>, des Projektes oder der Behörde genannt. Wer sich nicht zurechtfindet oder Ansprechpartner sucht, kann sich an Verbände und Interessenvertretungen aus der Region wenden (z.B. Naturschutz- oder Tourismusverbände, Industrie- und Handelskammern).

### Die Ergebnisse des Raumordnungsverfahrens einsehen

Zum Abschluss des Raumordnungsverfahrens erstellt die zuständige Behörde ein Gutachten: die raumordnerische Beurteilung. Laut dem Landesplanungsgesetz wird diese bei der zuständigen Regionalplanungsbehörde und bei den potenziell betroffenen Kreisen und Gemeinden fünf Jahre lang zur Einsicht bereitgehalten. Sie kann auch ins Internet eingestellt werden. Bürgerinnen und Bürger können diese Beurteilung einsehen und sich z.B. über die in der Planung diskutierten Schwerpunkte informieren.



## VARIANTEN DISKUTIEREN

Immer mehr Vorhabenträger<sup>GL</sup> sehen in Bürgerbeteiligungsangeboten einen Vorteil – und das, obwohl sie dazu gesetzlich nicht verpflichtet sind. Zum Beispiel kann der Vorhabenträger<sup>GL</sup> Bürgerinnen und Bürgern eine Möglichkeit bieten, Hinweise bei der Suche nach geeigneten Korridoren für Trassen zu geben oder auch Bedenken einzubringen. Oft sind nämlich zum Zeitpunkt des Raumordnungsverfahrens noch verschiedene Möglichkeiten in räumlicher und technischer Hinsicht vorhanden. Ein Entscheidungsspielraum kann daher gegeben sein. Diese vom Vorhabenträger freiwillig aber bislang noch selten angebotenen Beteiligungsformate können in Form von Regionalkonferenzen, Tagungen, Facharbeitsgruppen oder auch großen Informationsveranstaltungen stattfinden. Ankündigungen oder Einladungen finden sich zumeist in der lokalen Tagespresse, manchmal auch per Post, Hauswurfsendungen oder auf Plakaten. Manchmal entstehen aus dem Dialogprozess mit den Beteiligten<sup>GL</sup> sogar wirtschaftlich bessere Lösungen.

<sup>12</sup> Vorhaben, bei denen dies grundsätzlich zutrifft, also immer eine Beteiligung erforderlich ist, sind im 1. Anhang des Gesetzes über Umweltverträglichkeitsprüfung des Bundes (UVPG) genannt.



»Den Blick auf die Internetseiten der Kommune, Bezirksvertretungen und Parteien – Beteiligungsverfahren werden dort angekündigt. An Sitzungen der Bezirksvertretungen teilnehmen und von Anwohnerfragestunden Gebrauch machen. Fragen stellen. Vorschlagen, eine Plattform einzurichten, die Interessierten die Chance gibt, eigene Anregungen und Ideen einbringen zu können.«

**Michaela Bonan, Ombudsfrau für Bürgerinteressen und -initiativen der Stadt Dortmund**

»Bei RWE haben wir den Anspruch, eine Fülle von Informationen zur Verfügung zu stellen. Sich zu informieren, ist der erste Schritt, sich mit einem Projekt auseinanderzusetzen. Auch die Beteiligungsmöglichkeiten beim Planfeststellungsverfahren bieten eine gute Mitsprachemöglichkeit. Daneben sind informelle Beteiligungsformate, wie Nachbarschaftsforen oder Themenabende eine sehr gute Möglichkeit, sich aktiv einzubringen.«



**Stephanie Schunck, Unternehmenskommunikation/Energiepolitik, RWE Power AG**



»Bürgerinnen und Bürger sollten sich beständig über die laufenden Themen der Stadtentwicklung und des Baugeschehens in ihren Städten informieren und bestrebt sein, widerstreitende Positionen zu womöglich streitigen Themen nachzuvollziehen und sich eine eigene Meinung zu bilden. Sie sollten auch versuchen, nicht nur Positionen aus eigener Betroffenheit<sup>GL</sup> heraus zu entwickeln sondern das jeweilige Projekt auch im Zusammenhang der gesamten Stadt und seines Nutzens oder Schadens für die Stadt zu betrachten. Kaum etwas belastet Verfahren zur Bürgerbeteiligung mehr, als Positionen der Bürgerschaft aufzunehmen, die durch Abwehrhaltung nach dem St. Florians-Prinzip („not in my backyard“) getragen sind und das Gemeinwohl aus dem Auge verlieren.«

**Hilmar v. Lojewski, Beigeordneter des Deutschen Städtetages und des Städtetages Nordrhein-Westfalen für Stadtentwicklung, Bauen, Wohnen und Verkehr**

»Sie sollten sich an die Unternehmen oder öffentlichen Vorhabenträger<sup>GL</sup> direkt wenden, zum Beispiel an das Kommunikations-Team respektive die Pressestelle. Manche haben auch schon ein eigenes Bürgerbüro. Dort sollten sie klären, wie sie am besten mit der Organisation in Verbindung treten können. Vielfach gibt es Internetseiten, auf denen man online Kontakt aufnehmen kann. Auch die Behörden bieten immer öfter einen Bürgerservice an. Manche Kommunen haben auch eine spezielle Ombudsstelle, die nur für diese Anfragen vorgesehen ist. Dann sollten die Bürgerinnen und Bürger möglichst konkrete Fragen formulieren, denn auf diese können Unternehmen oder Vorhabenträger<sup>GL</sup> leichter antworten. Auf diese Weise wird ein konstruktiver Dialog für alle Seiten möglich.«



**Dr. Volker Brennecke, VDI Verein Deutscher Ingenieure e.V., Koordinator Gesellschaftspolitik**

## » 3.5 FRÜHE BETEILIGUNG VOR BEGINN DES GENEHMIGUNGSVERFAHRENS

Eine Mülldeponie, eine Straßenbahn oder ein Einkaufszentrum sollen gebaut werden. Nun muss geklärt werden, wie das Projekt konkret aussehen darf. Die Genehmigungsbehörde prüft die Pläne und alle möglichen Auswirkungen des Projekts, um zu entscheiden, ob es umgesetzt werden darf (weitere Informationen zu Genehmigungsverfahren

siehe S. 17). Beteiligungsmöglichkeiten für Bürgerinnen und Bürger gibt es zu verschiedenen Zeitpunkten im Verfahren: frühzeitig vor der Antragstellung, beim Scoping-Termin<sup>GL</sup>, bei Auslegung der Pläne und in der Einwendungsfrist über die Erörterung zum Genehmigungsbeschluss. Falls die Genehmigung nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) abläuft, ist der Ablauf ähnlich. Achten Sie jedoch auf Besonderheiten, die auf Seite 36 beschrieben sind!

### Ihre Beteiligungsmöglichkeiten bei der Vorhabensplanung und -genehmigung

In welcher Phase ist das Vorhaben?	Beteiligungsmöglichkeiten
Eine Projektidee besteht, Details sind noch in Planung.	siehe S. 32
Eine Antragskonferenz oder ein Scoping-Termin <sup>GL</sup> finden statt.	siehe S. 33
Der Antrag auf Genehmigung wurde gestellt.	siehe S. 34
Die Einwendungsphase läuft.	siehe S. 35
Ein Erörterungstermin findet statt.	siehe S. 36
Es handelt sich um ein BImSchG-Verfahren.	siehe S. 36
Die behördliche Abwägung <sup>GL</sup> findet statt.	siehe S. 38
Die Genehmigung wurde erteilt.	siehe S. 38
Die Bauphase hat begonnen.	siehe S. 38
EXKURS: Verfahren speziell zu Umweltschutzbelangen sind mir wichtig.	siehe S. 37



## » EINE PROJEKTIDEE BESTEHT, DETAILS SIND NOCH IN DER PLANUNG: FRÜHZEITIGE BETEILIGUNG

Es gibt einen neuen Investor, eine Bedarfsplanung gibt den Bau eines Projekts vor oder ein Unternehmen spricht öffentlich davon, das Werksgelände zu erweitern? In der Zeitung wird von Gesprächen im Rat gesprochen, erste Ideen und Pläne wurden vorgestellt oder die ersten (raumordnerischen) Prüfungen wurden durchgeführt? Ausdrücke wie „frühzeitige Beteiligung“ kamen vielleicht in der Presse vor? Dann befindet sich das Vorhaben wahrscheinlich noch vor der Antragstellung, also vor der formellen Einleitung des Verfahrens. Ein Scoping-Termin<sup>GL</sup> oder eine Antragskonferenz können schon stattgefunden haben (siehe S. 33). Wie sich die Bürgerinnen und Bürger zu diesem Zeitpunkt genau einbringen können, schreibt das Gesetz nicht vor. Trotzdem ist es wichtig zu wissen, dass Vorhabenträgern<sup>GL</sup> empfohlen wird, die sogenannte „frühe Beteiligung“ von Bürgerinnen und Bürgern durchzuführen. In welcher Form dies geschehen soll, ist nicht vorgegeben (siehe S. 14).

### Frühzeitig mitreden! Hier bestehen die größten Veränderungsspielräume.

Der erste Ansprechpartner für das Vorhaben vor Verfahrensbeginn ist der Vorhabenträger<sup>GL</sup> selbst. Es ist sinnvoll, sich bei ihm über das Projekt zu erkundigen. Immer häufiger geben Vorhabenträger<sup>GL</sup> frühzeitig Informationen zu einem Vorhaben – auch weil sie es für einen Vorteil halten, früh die Fragen und Meinungen des Umfelds einzuholen.

Informationen befinden sich auf Internetseiten, in Berichten der Lokalpresse, in Prospekten und Hauswurfsendungen. Bei Großvorhaben oder solchen, bei denen Anwohner stark von einem Projekt betroffen sind, finden zunehmend frühzeitig Informationsveranstaltungen, Gespräche mit lokalen Akteuren oder auch Dialogforen oder Werkstattverfahren statt. Welche Funktion die Beteiligung bei dem Projekt erfüllt, hängt vom konkreten Fall ab: Zunehmend werden Bürgerinnen und Bürger eingeladen, über verschiedene Varianten eines Projekts mitzureden, konkrete Vorschläge für die Planung zu machen und sich über Präferenzen zu verständigen. Diese Aktivitäten sind für Bürgerinnen und Bürger deshalb so relevant, weil gerade in dieser Phase noch die größte Einflussmöglichkeit auf Projekte besteht. Denn zu diesem Zeitpunkt können die Pläne noch geprüft und zum Teil geändert werden. Wenn die Antragsunterlagen fertig sind und das Genehmigungsverfahren gestartet ist, sind Änderungen wesentlich aufwändiger.

## » WAS SIND DIE ERFOLGSFAKTOREN FÜR GELUNGENE BÜRGERBETEILIGUNG?

„Gelingen ist ein Beteiligungsprozess dann, wenn er als fair und auf „Augenhöhe“ empfunden wird. Nur wenn man sich gegenseitig ernst nimmt und die Motive und Interessen der anderen Seite akzeptiert und als berechtigt empfindet, ist ein ernsthafter Dialog möglich. Natürlich kann nicht jeder seine Ziele durchsetzen, immerhin muss ein Industrie- oder Infrastrukturprojekt ja auch wirtschaftlich sein. Aber Transparenz, Glaubwürdigkeit, Offenheit und Respekt sind wichtige Grundsätze, von denen auch die VDI-Richtlinien geprägt sind. [...]“

Die VDI 7000 bietet einem Unternehmen einen Leitfaden an, wie es genau vorgehen sollte, um die internen Varianten vor dem gesetzlichen Genehmigungsverfahren mit der Öffentlichkeit abzustimmen. Die VDI 7001 beschreibt speziell im Baubereich, wie in den einzelnen Planungsphasen der Ingenieure die Öffentlichkeit einbezogen werden sollte. Beide Richtlinien bieten somit für die Praxis konkrete Hilfen.“

**Dr. Volker Brennecke,**  
**VDI Verein Deutscher Ingenieure e.V.**

## » WAS MACHE ICH BEI EINER ANTRAGSKONFERENZ ODER EINEM SCOPING-TERMIN<sup>GL</sup>?

Sie haben gehört, dass eine Antragskonferenz oder ein Scoping-Termin<sup>GL</sup> für ein Projekt stattfindet? Es hängt nun von der Art des Projekts ab, ob dieser Termin für Bürgerinnen und Bürger zugänglich ist. Nicht bei jedem Projekt wird es als erforderlich angesehen, dass die Öffentlichkeit dabei ist, um den Untersuchungsrahmen für Umweltverträglichkeitsprüfungen oder andere Gutachten festzulegen (weitere Informationen zu Antragskonferenz und Scoping-Termin<sup>GL</sup> siehe S. 17).

### Klären, ob die Termine öffentlich sind

Zur Antragskonferenz oder zum Scoping-Termin<sup>GL</sup> wird von der zuständigen Genehmigungsbehörde eingeladen. Am Scoping-Termin<sup>GL</sup> nehmen in der Regel Vertreterinnen und Vertreter der Naturschutzverbände und der betroffenen Behörden sowie die Vorhabenträger<sup>GL</sup> teil. Zusätzlich kann die Behörde auch Privatpersonen einladen.

Das heißt: Nicht jedermann kann beim Termin erscheinen. Es ist wichtig, dass es für die weiteren Beteiligungsmöglichkeiten im Prozess formell nicht entscheidend ist, ob an dem Scoping-Termin<sup>GL</sup> teilgenommen wurde oder nicht. In seltenen Fällen gehen Vorhabenträger<sup>GL</sup> zur Vorbereitung des Scoping-Termins<sup>GL</sup> auf die Öffentlichkeit zu, informieren und holen Meinungen ein.

Bei einigen Projekten müssen verschiedene Fachgesetze berücksichtigt werden. In diesem Fall muss die zuständige Behörde eine Antragskonferenz durchführen. Beim Stromleitungsbau sind diese Antragskonferenzen öffentlich (siehe Beispielbox S. 21). Interessierte Bürgerinnen und Bürger können also an diesen Konferenzen teilnehmen und erfahren so, was in ihrer Region geplant ist und wie sie ihre Ideen einbringen können.



»Als Bürger kann man einfach auch mal bei einem Vorhabenträger anrufen und seine Fragen stellen und Probleme klären!«

Boris Melamoud, Düsseldorf

## BEISPIEL: STRASSENBAHNVERLÄUFE GEMEINSAM PLANEN: STADTBahn NORD MANNHEIM

### » Was war die Ausgangslage?

Der Bau einer Stadtbahnlinie im Mannheimer Norden war bereits seit den 1980er Jahren in der Diskussion. Um auslaufende Fördergelder noch nutzbar zu machen, leitete der Gemeinderat einstimmig die Planung ein. Dies stieß auf Vorbehalte, Sorgen und Widerstand bei den Bürgerinnen und Bürgern. Stadt und RNV wollten dieses große Bauvorhaben nicht gegen, sondern mit und für die Mannheimer Bürgerinnen und Bürger umsetzen und waren daher auch bereit, Planungen zu verändern.

### » Wie können sich Bürgerinnen und Bürger einbringen?

Der Dialog mit Bürgerinnen und Bürgern vollzog sich auf drei Ebenen: 1. Das Forum Stadtbahn Nord brachte in fünf Sitzungen Repräsentanten der Stadtteile zusammen, um zentrale Fragen des Ausbaus zu

diskutieren und Gestaltungsvorschläge zu sammeln. Dies wurde in weiteren Arbeitsgruppensitzungen vertieft. 2. Interessierte Bürgerinnen und Bürger wurden zu Bürgerdialogen eingeladen, um Informationen zum Projekt zu erhalten und Fragen zu klären. 3. Vor Ort an der Strecke fanden Ortsbegehungen und Informationsveranstaltungen statt, um Anlieger am Prozess zu beteiligen. Durch den Prozess wurde die Streckenführung gemeinsam entwickelt.

### » Der Erfolg

Rund 20 alternative Streckenverläufe wurden geprüft, ein optimierter Streckenverlauf wurde entwickelt und eine Überarbeitung der Busverbindungen fand statt. Letztlich stimmte der Gemeinderat dem veränderten Streckenkonzept zu. Die Stadtbahn Nord erhielt die Genehmigung ohne Einwendungen.



## » 3.6 BETEILIGUNG WÄHREND DES GENEHMIGUNGSVERFAHRENS: WIE KANN ICH JETZT MITREDEN?

Die folgende Darstellung der Beteiligungsmöglichkeiten bezieht sich auf **Planfeststellungsverfahren**, soweit nicht anders beschrieben. Unterschiede bei Verfahren nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz sind auf Seite 36 zusammengefasst.

## » DIE ANTRAGSUNTERLAGEN EINSEHEN

Wenn alle Unterlagen wie Pläne und Gutachten fertiggestellt sind, stellt der Vorhabenträger<sup>GL</sup> den Antrag auf Genehmigung bei der zuständigen Behörde: Das Genehmigungsverfahren beginnt und damit zählen nun die gesetzlich vorgegebenen Fristen und Beteiligungsmöglichkeiten für die Öffentlichkeit. Hier muss zwischen den formellen, also verpflichtenden Beteiligungsmöglichkeiten, und den informellen oder nicht-förmlichen Beteiligungsmöglichkeiten unterschieden werden. Informelle Beteiligungsmöglichkeiten sind zusätzliche und freiwillige Maßnahmen und Angebote (siehe S. 32).

### DAS TIMING ZÄHLT: START DES GENEHMIGUNGSVERFAHRENS (ANTRAG) UND FRISTEN PRÜFEN

In der Bekanntmachung des Antrags auf Planfeststellung beschreibt die Behörde das Vorhaben und kündigt an, wann die Unterlagen öffentlich ausgelegt werden. Sie ist verpflichtet, die Fristen für die Einreichung der Einwendungen<sup>GL</sup> anzukündigen. Es ist wichtig, sich aktiv zu informieren, um den Start der Verfahren nicht zu verpassen und die Fristen einhalten zu können. Warum diese Fristen? Weil sich die Genehmigungsbehörden auf einen transparenten und nachvollziehbaren Prozess mit Regeln für alle Beteiligten<sup>GL</sup> verpflichtet haben und gleichzeitig auch in der Lage sein müssen, ab einem bestimmten Zeitpunkt eine Entscheidung zu treffen.

### Einblick in die Planungsunterlagen erhalten

Die Unterlagen, die ein Vorhabenträger<sup>GL</sup> zur Beschreibung seines Projektes in das Genehmigungsverfahren gibt, müssen in den Gemeinden auf die sich das Vorhaben auswirkt öffentlich für einen Monat ausgelegt werden. Die Möglichkeit zur Einsichtnahme besteht während der Dienststunden für alle Interessierten. Man darf die Unterlagen kopieren, jedoch ist die Behörde nicht verpflichtet, entsprechende Geräte zur Verfügung zu stellen. Es gibt unterschiedliche Auffassungen, wie genau und umfangreich die Unterlagen sein müssen. Bekanntzumachen ist allerdings immer ein gezeichneter Plan, der das Vorhaben und seine Auswirkungen darstellt, mindestens im Maßstab 1:1.000. Weitere Gutachten, die bestimmte Festsetzungen und Einschätzungen der Behörde erklären, müssen ebenfalls ausliegen. Zusätzliche Unterlagen sind oft mit Verweis auf das Umweltinformationsgesetz zu erhalten. Es ist zunehmend übliche Praxis, Unterlagen auch über das Internet auf der Website der zuständigen Bezirksregierung<sup>13</sup> zugänglich zu machen. Manche Vorhabenträger<sup>GL</sup> bieten auch Informationsveranstaltungen oder zusätzliches Informationsmaterial wie Karten, Visualisierungen oder Zusammenfassungen an, um das Verständnis des Vorhabens zu fördern.

<sup>13</sup> Die Internetadressen finden Sie in Kapitel 5.3 unter relevante Ansprechpartner.

## » DEN FORMELLEN BETEILIGUNGS- WEG GEHEN: EINWENDUNGEN<sup>GL</sup> GEGEN DAS VORHABEN

Betroffene Bürgerinnen und Bürger sollten ihre Argumente für oder gegen ein Vorhaben auf dem formellen Wege in das Genehmigungsverfahren einbringen. Dies geschieht durch Stellungnahmen oder Einwendungen<sup>GL</sup>. Einwendungen<sup>GL</sup> können schriftlich bei der Anhörungsbehörde oder der Gemeinde (in der das Vorhaben umgesetzt werden soll) zur Niederschrift eingereicht werden. Aber wer ist eigentlich betroffen? Das Gesetz sagt, dass alle betroffen sind, deren rechtliche, wirtschaftliche oder ideelle Interessen berührt werden.

Die betroffene Öffentlichkeit hat in einem vorgesehenen Zeitraum die Möglichkeit, sich zu dem Vorhaben zu äußern. Nach Ende der einmonatigen Auslegung der Unterlagen gilt eine Frist von zwei Wochen, um Einwendungen<sup>GL</sup> vorzubringen. Wer seine Interessen berücksichtigt wissen möchte, muss diese Frist einhalten. Wird diese Frist nicht eingehalten, verfällt auf Grund der Präklusion<sup>GL</sup> die Möglichkeit, Einwendungen<sup>GL</sup> im weiteren Verlauf des Verfahrens zu machen (siehe S. 34). Im Fall des Planfeststellungsverfahrens verfällt bei Versäumnis der Fristen auch das Klagerecht hinsichtlich nicht rechtzeitig vorgebrachter Einwendungen. Die Einwendungen<sup>GL</sup> und Stellungnahmen der Bürgerinnen und Bürger werden von den Behörden dem Vorhabenträger<sup>GL</sup> übermittelt. Dieser nimmt dazu Stellung und legt ggf. einen verbesserten Entwurf vor. Auch zur Vorbereitung des Erörterungstermins werden die Einwendungen<sup>GL</sup> und Stellungnahmen verwendet.

### » CHECKLISTE: EINWENDUNGEN<sup>GL</sup> IN FORMELLEN VERFAHREN

- » Eine Einwendung ist ein Argument gegen ein bestimmtes Verfahren.
- » Eine Einwendung muss konkret und sachlich sein. Es muss daraus ersichtlich sein, welches Rechtsgut (zum Beispiel Gesundheit oder Eigentum) durch das Vorhaben verletzt werden könnte.
- » Eine Einwendung muss stets schriftlich erfolgen. Dabei müssen Name und die Anschrift des Autors angegeben werden. Im Fall von Sammeleinwendungen soll zusätzlich ein Bevollmächtigter bestimmt werden. An wen die Einwendungen konkret adressiert sein müssen, klärt die Ausschreibungsbekanntmachung.
- » Bei Einwendungen greift das Prinzip der Präklusion – das heißt, sie können nur in einem bestimmten Zeitraum, einer fest gelegten Frist, eingereicht werden. Sonst werden sie im weiteren Verfahren nicht berücksichtigt.



### WAS IST PRÄKLUSION UND WARUM IST SIE SO WICHTIG?

Präklusion bedeutet, dass Einwendungen<sup>GL</sup>, die nach Ende der Einwendungsfrist (in der Regel zwei Wochen nach dem Ende der Auslegung) eintreffen, im weiteren Verfahren und beim Beschluss nicht mehr beachtet werden müssen. Auch im Erörterungstermin können diese dann nicht mehr vorgebracht werden. Eine andere spätere Klage kann sich nicht mehr auf Aspekte stützen, die man in einer rechtzeitigen Einwendung<sup>GL</sup> hätte vorbringen können. Präklusion in Planungsprozessen sichert die Investitionssicherheit der Vorhaben und ist daher zentral, um überhaupt planen zu können. Ohne Präklusion wäre es möglich, dass jemand Einwendungen so spät im Prozess erhebt, dass die Vorhabenträger<sup>GL</sup> keine Chance haben, dazu Stellung zu nehmen oder die Planungen entsprechend anzupassen.



## » TEILNAHME AM ERÖRTERUNGSTERMIN

Innerhalb von drei Monaten nach Ende der Einwendungsfrist findet ein Erörterungstermin statt. Dieser Termin dient der Klärung offener Fragen und der Besprechung der Einwendungen mit dem Antragsteller und der Behörde. Bei kleineren Verfahren wird hierfür ein Tag angesetzt, bei größeren Verfahren können das sogar mehrere Termine innerhalb von beispielsweise zwei Wochen sein. Seit dem Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz von 2006 liegt es für einige Infrastrukturvorhaben (zum Beispiel Straßen, Schienen, Eisenbahnen) im Ermessen der Behörden, ob ein Erörterungstermin stattfindet. Dies hängt auch von der Zahl und dem Umfang der Einwendungen ab. Wenn der Termin stattfindet, werden dazu diejenigen eingeladen, die zuvor Einwände erhoben haben. Hat das Vorhaben größere Auswirkungen auf die Umwelt – muss also eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt werden – ist der Erörterungstermin öffentlich.

Im Termin diskutieren die sich beteiligenden Bürgerinnen und Bürger, die Träger öffentlicher Belange<sup>GL</sup> (TöB) und der Vorhabenträger<sup>GL</sup> die Einwendungen. Hier werden allerdings nunmehr nur bereits schriftlich formulierte Argumente diskutiert. Deswegen ist es so wichtig, die Fristen für die Einreichung der Einwendungen zu beachten. Zum Erörterungstermin wird ein Protokoll geschrieben, das alle Einwander anfordern können.

Bei einer sehr hohen Zahl von Einwendungen, also bei Vorhaben mit großem Konfliktpotenzial, bemühen sich Behörden durch weitere Maßnahmen wie Vorbereitungsterminen oder Bereitstellung zusätzlicher Informationsmaterialien, den Erörterungstermin mit den Einwendern vorzubereiten.

## » BETEILIGUNG BEIM GENEHMIGUNGSVERFAHREN NACH DEM BUNDES-IMMISSIONSSCHUTZGESETZ (BIMSCHG)

Wenn Bauvorhaben geplant sind, die zum Beispiel besonders laut sind oder in anderer Form spürbare Auswirkungen auf die Menschen in ihrer Umgebung haben (zum Beispiel große Schweinezuchtanlagen), wird anstatt des Planfeststellungsverfahrens das Genehmigungsverfahren nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz durchgeführt. Im Unterschied zum Planfeststellungsverfahren, bei dem über Beteiligung von „jedem, dessen Belange durch das Vorhaben berührt werden“ die Rede ist, wird bei diesem Verfahren über die Beteiligung der „Öffentlichkeit“ gesprochen.

### Alle können sich jederzeit einbringen

Das hat Auswirkungen auf den Verlauf des Beteiligungsprozesses: Bei den Verfahren nach dem BImSchG sind „Jedermann“-Einwendungen zulässig. Das bedeutet: Alle Bürgerinnen und Bürger können sich im Verfahren einbringen. Außerdem haben sie zu jedem Zeitpunkt die Möglichkeit, ihre Bedenken in Form einer schriftlichen Stellungnahme zu äußern. Die Behörde wiederum hat bestimmte Fristen, in denen sie die Stellungnahmen bearbeiten muss.

Darüber hinaus ist bei den Verfahren nach dem BImSchG der Erörterungstermin öffentlich (siehe S. 17) und die Teilnahme nicht nur auf die der Betroffenen beschränkt. Es können bei dem immissionsschutzrechtlichen Erörterungstermin allerdings nur die genehmigungsrelevanten Einwendungen erörtert werden. Mit anderen Worten: Grundsätzliche Fragen – wie zum Beispiel die nach den



## WESSEN EINWENDUNGEN WERDEN GEHÖRT?

Im Planfeststellungsverfahren können Betroffene Einwendungen vorbringen: Als betroffen gilt man, wenn man Eigentümer oder, juristisch gesprochen, „dinglich Berechtigter“ betroffener Grundstücke ist. Weiterhin ist man Betroffener als Mieter und Pächter, wenn man durch das Vorhaben in den eigenen Rechten betroffen ist. Der Begriff wird aber noch weiter gefasst. Betroffene sind nämlich auch alle, deren Rechte und Interessen durch das Vorhaben berührt werden. Ist eine solche Berührung nicht vorhanden, gilt man nicht als Betroffener.

Bei immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsanträgen (siehe S. 38) ist es jedem Bürger und jeder Bürgerin möglich, Einwendungen zu machen. Ein besonderes Interesse oder eine individuelle Betroffenheit<sup>GL</sup> müssen nicht nachgewiesen werden.

Auswirkungen der Anlage auf gesellschaftliche Bereiche wie alternative Freizeitnutzung von Flächen oder nach möglichen Alternativen – spielen an dieser Stelle für die Entscheidung der Behörde nicht unbedingt eine Rolle. Wenn alle Gutachten und anderen Unterlagen vorliegen, die aus formeller Sicht für die Genehmigung eines Vorhabens erforderlich sind, ist die Behörde verpflichtet, dieses Vorhaben zu genehmigen.<sup>14</sup>

## » WAS IST DAS GRÖSSTE MISSVERSTÄNDNIS IN SACHEN BÜRGERBETEILIGUNG?

„Die Definition des Begriffes „Bürgerbeteiligung“. Schon zu Beginn des Verfahrens sollte mit allen Beteiligten geklärt werden, worauf das Verfahren zielt – Information, Mitwirkung oder Mitentscheidung. Das auszuwählende Element ist in Abhängigkeit der Beteiligungssituation anzupassen. Erwartungen an und Grenzen des Verfahrens müssen klar und ehrlich erörtert werden, sonst gehen die Beteiligten mit unterschiedlichen Motivationen in das Verfahren, hier sind Missverständnisse vorprogrammiert“



**Michaela Bonan, Ombudsfrau für Bürgerinteressen und -initiativen der Stadt Dortmund**

## » DIE PERSPEKTIVE DER NATURSCHUTZVERBÄNDE

**Was ist die Rolle der Naturschutzverbände im Planungsprozess? Was macht Ihr Verband ganz konkret, wenn Sie von einem Vorhaben erfahren?**

Wir haben ein hohes Interesse an einer frühzeitigen Beteiligung, am besten noch vor dem offiziellen Planungsprozess. Dann kann man noch vieles regeln. Sobald wir von einem Vorhaben erfahren, schauen wir uns das Gebiet an und benutzen natürlich unsere Datenbanken zu dem Gebiet. Oft wird auch mit dem



Planer Kontakt aufgenommen bzw. umgekehrt. Zumeist kommt man zu einem gemeinsamen Ergebnis.“

**Heinz Kowalski, stellv. NABU-Landesvorsitzender**

## » 3.7 EXKURS: DIE UMWELT UND DER NATURSCHUTZ SIND MIR WICHTIG: BETEILIGUNG FÜR UMWELTBELANGE

Untersuchungen zur Auswirkung von Plänen, Programmen und bestimmten Vorhaben auf die Umwelt fangen schon auf der Ebene der Planung an (Strategische Umweltprüfung) und werden auf den Ebenen der Raumordnungs- und Genehmigungsverfahren konkretisiert und vertieft (siehe S. 17). In diesen Verfahren haben Bürgerinnen und Bürger das „Einsichtnahmerecht“ – das heißt, sie haben das Recht, sich die Unterlagen zur Auswirkung des Vorhabens auf die umweltrelevanten Schutzgüter anzuschauen. Zusätzlich können sich die Bürgerinnen und Bürger zu diesen Gutachten äußern – in Form von Stellungnahmen und/oder Einwendungen. Die Umweltuntersuchungen werden nicht selbständig, sondern immer zusammen mit den Genehmigungsverfahren durchgeführt.

### Umweltberichte einsehen und Prozesse verfolgen

Bei der Strategischen Umweltprüfung und bei der Umweltverträglichkeitsprüfung legt die zuständige Behörde den Entwurf eines Plans sowie den Umweltbericht für einen Monat aus. Im Fall der Strategischen Umweltprüfung geschieht dies oft online und ist mit der Möglichkeit verbunden, eine Stellungnahme abzugeben. Im Fall der Umweltverträglichkeitsprüfung legt die zuständige Behörde das Umweltgutachten zusammen mit anderen Unterlagen in einer Gemeinde oder Stadt aus. Die Expertinnen und Experten müssen in der Umweltverträglichkeitsuntersuchung unter anderem die Brutzeiträume von bestimmten Vogelarten oder aber die Blütezeit von einzelnen Pflanzenarten berücksichtigen. Deswegen kann es Monate dauern, bis die ersten Ergebnisse der Umweltprüfungen verfügbar sind und bis die Behörde zum Beispiel die Entscheidung trifft, ob ein Raumordnungsverfahren (siehe S. 17 und 29) eingeleitet wird. Bürgerinnen und Bürger sollten daher Geduld haben und sich bei den zuständigen Behörden über den Stand der Untersuchungen informieren.

### Expertenhilfe bei den Naturschutzverbänden

Die Umweltuntersuchungen sind von Natur aus komplex. Die Expertinnen und Experten werten dabei die Auswirkungen eines Plans und danach auch eines konkreten Vorhabens auf zahlreiche Schutzgüter<sup>GL</sup> aus. Um diese Auswertungen und den darauf folgenden Abwägungsprozess<sup>GL</sup> besser zu verstehen, ist es empfehlenswert, sich an die Naturschutzverbände, wie NABU, BUND oder die Landesgemeinschaft Natur und Umwelt zu wenden, die nach Bedarf Fragen beantworten und auch in die Prozesse eingebunden sind.

<sup>14</sup> Nach: BUND, verfügbar unter <http://www.bund-mv-beteiligung.de/index.php?i=29&PHPSESSID=ngvrek4f13aell38q8qo1vlg3>



## WAS IST EIN ABWÄGUNGSPROZESS UND WELCHE EINWENDUNGEN SIND ABWÄGUNGSRELEVANT?

Im Abwägungsprozess<sup>GL</sup> werden unterschiedliche Argumente und Positionen gegenübergestellt und miteinander verglichen – also miteinander abgewogen. Als abwägungsrelevant gelten sämtliche Belange, die eine Planungsbehörde bei der Prüfung eines Vorhabens zu beachten hat. Ein Belang kann beispielsweise der Naturschutz, die Nutzungsart einer vom Eingriff betroffenen Fläche oder privates Eigentum an einer Fläche sein. Ein Belang ist stärker zu gewichten, wenn er durch Gesetze und Verordnungen festgelegt oder geschützt ist. Auch kulturelle oder religiöse Belange können abwägungsrelevant sein. Mittlerweile existieren viele ausführliche Gerichtsurteile, die bestimmen, welche privaten Einwendungen gegen ein Vorhaben als abwägungsrelevant eingestuft werden. Jedoch müssen diese Urteile immer jeweils auf den ganz konkreten Fall hin überprüft werden, sodass sich nur schwer verallgemeinern lässt, welche (privaten) Interessen berücksichtigt werden (müssen) und welche nicht.

## » 3.8 BEHÖRDLICHE ABWÄGUNG<sup>GL</sup>: WAS KANN ICH MACHEN, BIS DER BESCHLUSS GEFASST WIRD?

Nach dem Erörterungstermin prüft die Behörde alle ihr vorliegenden Unterlagen und wägt die einzelnen Belange, die vorgetragen worden sind, ab, um den Beschluss vorzubereiten. In diesem Verfahrensabschnitt können die Bürgerinnen und Bürger lediglich abwarten.



## 3.9 BETEILIGUNG NACH GENEHMIGUNG

Das Projekt ist bereits genehmigt und damit haben bereits zahlreiche Überprüfungen stattgefunden. An dieser Stelle lohnt sich ein Blick in die Genehmigungsunterlagen.

### Den Planfeststellungsbeschluss verstehen

Der vollständige Planfeststellungsbeschluss (oder auch die Genehmigung nach dem BImSchG) ist häufig sehr umfangreich. Er wird denjenigen zugestellt, die Einwendungen und Stellungnahmen abgegeben haben. Darüber hinaus liegt er mit Plänen und Rechtsmittelbelehrung in den betroffenen Gemeinden zwei Wochen zur Einsicht aus. Bei einer großen Zahl an Einwendungen (mehr als 50) erhalten die Einwender keinen separaten Brief, sondern nur die Information über die so genannte „öffentliche Bekanntmachung“. Interessierte Bürgerinnen und Bürger sollten daher auf Zeitungsberichte zur Entscheidung achten, häufig findet sich hier eine Kurzfassung mit weiteren Hinweisen auf den Auslegungsort und die Dienstzeiten, oder sie halten den direkten Kontakt zur Gemeinde, um den Beschluss und seine öffentliche Bekanntmachung nicht zu verpassen. Häufig werden jedoch Informationsveranstaltungen zum Planfeststellungsbeschluss angeboten.

### Möglichkeit zur Klage

Bürgerinnen und Bürger können gegen den Beschluss Klage erheben, wenn sie sich in ihren Rechten verletzt fühlen. Die Einwender können nach Ablauf der zweiwöchigen öffentlichen Auslegung in den Gemeinden klagen (Beteiligung bei Genehmigungsverfahren, siehe S. 31). Welches Gericht für die Klagen zuständig ist, erfahren Bürgerinnen und Bürger aus der Rechtsbehelfsbelehrung, die dem Beschluss beigefügt sein muss.



## 3.10 BETEILIGUNG NACH BAUBEGINN

Im Genehmigungsverfahren hat die zuständige Genehmigungsbehörde nach Abwägung<sup>GL</sup> aller eingebrachten relevanten Aspekte entschieden, dass der Bau durchgeführt werden darf.

Nun hat der Vorhabenträger<sup>GL</sup> mit der Bauplanung oder sogar den Bauarbeiten bereits begonnen. Zahlreiche Fragen können sich nun stellen: zum Vorhaben selbst, zur Bautechnik und zu den Umweltauswirkungen, zu Lärm-, Staub- und Verkehrsbelastungen oder gar nach dem Grund, warum das Projekt überhaupt gebaut wird. Der erste Ansprechpartner für Bürgerinnen und Bürger ist der Vorhabenträger<sup>GL</sup> selbst.

## » 3.11 BETEILIGUNG BEI ÖFFENTLICHEN DISKUSSIONEN OHNE KONKRETES VERFAHREN

### Informationen beim Vorhabenträger<sup>GL</sup>

#### einfordern und Fragen und Anregungen einbringen

In dieser Phase gibt es keine gesetzliche Verpflichtung zu Beteiligungsverfahren. Bauherren bemühen sich jedoch zunehmend, mit Hilfe der Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern Fragen zu klären, diese zu informieren und bei Problemen Lösungen zu finden.

Beispiele dafür sind:

- » Informationsplakate an der Baustelle und Pressemitteilungen zum Bauvorgang in der lokalen Presse oder auf einer Internetplattform;
- » Benennung eines Ansprechpartners oder Einrichtung einer Telefonhotline;
- » Ausstellungen zur Baustelle, in denen Pläne, verwendete Technologien und das Vorgehen erläutert werden (bei Großvorhaben), zum Teil mit geschultem Personal;
- » Informationsveranstaltungen, Gründung eines Baustellenbeirats oder ähnlicher Gremien, in denen der Bauvorgang gemeinschaftlich nachvollzogen wird und Lösungen für Probleme gefunden werden (bei Großvorhaben).

Zu Veranstaltungen wird üblicherweise über Tageszeitungen eingeladen, gelegentlich gibt es Hauswurfsendungen oder persönliche Anschreiben. Es ist für alle Seiten nützlich, wenn Hinweise zu Problemen oder Vorschläge zur Verbesserung eingebracht werden. Gravierende, nicht lösbare Probleme oder Verstöße gegen Auflagen sollten bei der zuständigen Behörde gemeldet werden.

### BEISPIEL: SHELL BAUSTELLEN-BEIRAT

Shell plante den Bau einer Pipeline, die zwei Unternehmensstandorte miteinander verbinden sollte. Bereits vor dem Planfeststellungsverfahren hatte das Unternehmen die Bürgerinnen und Bürger auf unterschiedlichen Wegen beteiligt. Auch während des Baus blieb Shell kontinuierlich im Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern: Der eingerichtete Baustellenbeirat bezog sowohl Politik und Verwaltung, als auch Landbesitzer, Naturschutzverbände und lokale Vereine mit ein. Der Beirat agierte als eine Austauschplattform, löste Probleme und begleitete den Bau der Pipeline.

Handelt es sich nicht um Diskussionen im Rahmen von Planungs- oder Genehmigungsverfahren – und damit von Verwaltungsvorgängen, finden die Debatten zumeist im politischen Raum statt. Dort stehen Bürgerinnen und Bürgern neben ihrer politischen Willensbekundung durch Wahlen auch Möglichkeiten zu Volksbegehren offen. Bei politischen oder gesellschaftlichen Debatten zu Entscheidungen des Stadtrats, zu Grundsatzfragen der Stadtentwicklung oder zur Energiewende beispielsweise gibt es eigene Spielräume zur Mitsprache. Bürgerinnen und Bürger können sich als Souverän durch bürgerschaftliches Engagement in öffentlichen Foren und/oder gegenüber den politischen Amtsträgern einbringen und den demokratischen Meinungsbildungsprozess befördern. Sollten jedoch zu einem Zeitpunkt Genehmigungsverfahren bereits eingeleitet werden, sind die vorgegebenen Prozesse und Fristen zu beachten.

### » DIE PERSPEKTIVE DER WIRTSCHAFT

#### Was bringt es Unternehmen, die Bürgerinnen und Bürger an ihren Vorhabensplanungen zu beteiligen?

„Wir wollen eine weitgehende Beteiligung, weil nur gut informierte Bürgerinnen und Bürger die Vorteilhaftigkeit von Investitionsprojekten für unser Land, ihre Gemeinde oder sogar für sich persönlich richtig beurteilen können. Eine wettbewerbsfähige Industrie in NRW schafft und sichert Arbeitsplätze und damit Wertschöpfung und Wohlstand für alle Bürgerinnen und Bürger. Diese Zusammenhänge sind nicht leicht zu überschauen. Gespräche schaffen Klarheit und Verständnis und vermeiden, dass Konflikte erst



entstehen. Dialogforen sollen Zeiten verkürzen, die für Konfliktlösungen sonst benötigt werden.“

**Wilfried Köplin, Vorstandsstab Unternehmenspolitik, Repräsentant NRW, Bayer AG**

---

# 4

---

## Ausblick



## » 4.1 BÜRGER- UND ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG IN STÄNDIGER WEITERENTWICKLUNG

Die in diesem Leitfaden dargestellten Beteiligungsmöglichkeiten für die Öffentlichkeit basieren auf der aktuellen Gesetzeslage zu Planungs- und Genehmigungsverfahren. Unter dem Einfluss gesellschaftlicher Strömungen haben sich die Beteiligungsrechte und -angebote immer wieder weiterentwickelt. War früher nur der Einbezug unmittelbar Betroffener vorgesehen, so wurden im Baugesetzbuch in den 1960er Jahren die Beteiligungsrechte auf die gesamte Öffentlichkeit ausgedehnt. Das Erstarken der Zivilgesellschaft und wachsende Mitspracheansprüche trugen in dieser Zeit zu einer stetigen Öffnung der Verfahren bei. Ab den 1970er Jahren wurde Öffentlichkeitsbeteiligung auch auf den Bereich umweltrelevanter Großvorhaben ausgedehnt. Unter dem Eindruck wirtschaftlicher Probleme in der Bundesrepublik und einer Sorge um den Industriestandort Deutschland wurden in den 1990er Jahren rechtliche Mindestanforderungen jedoch teilweise wieder eingeschränkt. Damit verband sich die Hoffnung, oft langwierige und investitionshemmende Verfahren beschleunigen zu können.

Auch heute verändert sich die Gesellschaft weiter: Durch neue Medien ist es möglich, sich in kürzester Zeit zu vernetzen, Informationen auszutauschen und öffentlichen Druck aufzubauen. Viele Menschen empfinden es zunehmend als selbstverständlich, in Entscheidungen zu Bauvorhaben einbezogen zu werden. Die Protestbereitschaft steigt. Vor allem seit dem Konflikt um Stuttgart 21 stehen Beteiligungsmöglichkeiten in Planungs- und Genehmigungsverfahren wieder im Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit. Häufig vorgebrachte Kritikpunkte sind u.a. (je nach Verfahren):

- » der Kreis der Beteiligten sei zu eng und decke sich nicht mit dem Kreis der Betroffenen;
- » die Beteiligung der Öffentlichkeit finde zu spät statt;
- » die Verfahren seien für Laien zu kompliziert und Beteiligungen zu voraussetzungsvoll - was u.a. an unverständlichen Planungsunterlagen, zu kurzen Fristen und intransparenten behördlichen Entscheidungen liege;
- » die Prüfung von Alternativen sei unzureichend;
- » eine Beteiligung über sämtliche Stufen der Verfahren fehle.



Auch von dieser jüngsten Debatte geht wieder ein Veränderungsdruck aus. Mit dem 2013 in Kraft getretenen Planvereinheitlichungsgesetz auf Bundesebene verpflichtet der Gesetzgeber die zuständigen Behörden, beim Vorhabenträger auf eine Öffentlichkeitsbeteiligung vor Eröffnung des eigentlichen Genehmigungsverfahrens hinzuwirken. Da diese frühe Beteiligung gesetzlich nicht definiert ist und deren Ausgestaltung auf freiwilligen Angeboten des Vorhabenträgers beruht, erhält in der aktuellen Debatte die sogenannte informelle Öffentlichkeitsbeteiligung eine besondere Bedeutung. Weil die **formelle** Öffentlichkeitsbeteiligung hauptsächlich darauf abzielt, Rechtssicherheit und Grundrechtsschutz für alle Beteiligten zu gewährleisten, sind die Abläufe streng formalisiert. Die Ergänzung um die informelle Öffentlichkeitsbeteiligung bietet die Chance, frühe und flexible Diskussionsräume zu schaffen – und dadurch für alle Seiten kostspieligen Klageverfahren von vornherein entgegenzuwirken. Beispielhafte Verfahren dafür, wie Vorhabenträger die Öffentlichkeit über die vorgeschriebenen Verfahren hinaus konstruktiv beteiligen können, finden sich unter anderem im „Werkzeugkasten Dialog und Beteiligung“ der Geschäftsstelle Dialog schafft Zukunft.

Sicher ist: Im Hinblick auf die eingangs geschilderten gesellschaftlichen Veränderungen und Mammutprojekte wie der Energiewende wird es auch zukünftig Diskussionen um die „richtige“ Nutzung von Flächen geben. Vor diesem Hintergrund wird sich die Planungs- und Genehmigungspraxis auch in Zukunft verändern.

## » 4.2 GUTE BÜRGERBETEILUNG AUS BÜRGERSICHT – IMPRESSIONEN DES BÜRGERWORKSHOPS VOM 23. NOVEMBER 2013

»Gute Beteiligung heißt für mich grundsätzlich Augen und Ohren offenhalten für das, was drum herum in der Umgebung passiert. Dabei die Internetseiten nutzen, die es gibt und hoffentlich ausgebaut werden (...). Ich habe auch heute bemerkt, dass es so viele Ideen für ein Projekt gibt, die sich ein Unternehmen aufgrund seiner Kostenplanung gar nicht alleine vorstellen konnte – es wäre wichtig, diese Ideen zu sammeln. Es ist schließlich nicht nur der Nutzenvorteil der Bürger, wenn ein Unternehmen vor Ort ist, sondern auch das Unternehmen kann etwas von den Bürgern lernen.«

**Carolin Husemann, Düsseldorf**



»Gute Bürgerbeteiligung müsste **für alle verständlich** sein. Sie müsste ein logischer zweiter Schritt sein, wenn ich irgendwo Probleme habe mit irgendeiner politischen Entscheidung vor Ort.«

**Ulrich Weuffel, Elsdorf**



»Gute Bürgerbeteiligung bedeutet, dass der Bürger ausreichend beteiligt wird. Das heißt, **frühzeitig, ausreichend und wahrheitsgetreu** informiert wird. Dass er sich ein Bild machen kann und dann von seiner Warte aus zu diesen ganzen Planungen Stellung nehmen kann.«

**Hermann Goebel, Rheinberg**



»Gute Beteiligung heißt für mich vor allem die **Information**.«

**Peter Klein, Kall**



»Gute Bürgerbeteiligung bedeutet eine **gute Lösung finden**.«

**Oliver Leonhard, Duisburg**



»Gute Bürgerbeteiligung heißt für mich, dass die Belange aller Beteiligten **ernst genommen werden!**«

**Alexander Langhorst, Münster**



»Gute Bürgerbeteiligung heißt für mich **aktive Teilnahme** und detaillierte Information.«

**Magdalena Pfarr, Heinsberg**

---

# 5

---

Wo finde ich weitere Informationen ...?



## » 5.1 ... ÜBER PLANUNGSPROZESSE ODER EIN KONKRETES PLANUNGS-VORHABEN?

Zumeist berichten die **lokale und/oder regionale Presse** über Planungsprozesse oder große Vorhaben in der Region. Ein Blick sowohl in Print- als auch Online-Medien kann hier erste Fragen klären. Mehr Details gibt es zumeist bei den für die Planung oder Genehmigung zuständigen Behörden (siehe S. 45). Handelt es sich um ein Bauvorhaben in der Umgebung, müssen die Behörden ortsüblich über das Vorhaben informieren – das heißt: jede Gemeinde und jede Stadt hat einen Kanal, über den sie normalerweise Entscheidungen öffentlich bekannt gibt. Meistens ist dies das eigene **Amts- oder Mitteilungsblatt** oder auch der **Mitteilungskasten** im Dorfzentrum, teilweise werden Informationen auch über die **Lokalpresse** kommuniziert. Bestimmte Daten (zum Beispiel öffentliche Termine und Fristen im Verfahren) muss die Behörde veröffentlichen.

Viele Behörden stellen ihre Informationen mittlerweile auch **online** zur Verfügung. Teilweise bieten sie hier auch über das Mindestmaß hinaus gehende Informationen.

Wichtig ist, den Einzelfall jeweils zu prüfen und die richtigen Ansprechpartner zu identifizieren.



## » 5.2 ... ÜBER RELEVANTE GESETZE UND VERORDNUNGEN?

Planungs- und Genehmigungsverfahren basieren auf zahlreichen unterschiedlichen Gesetzen. Bürgerinnen und Bürger sollten deshalb von Einzelfall zu Einzelfall bei den Behörden vor Ort erfragen, auf welcher gesetzlichen Basis das Verfahren beruht. Nahezu alle relevanten Gesetze stellt das Bundesministerium für Justiz auf einer Plattform gesammelt dar: [www.gesetze-im-internet.de](http://www.gesetze-im-internet.de). Gesetze des Landes Nordrhein-Westfalen sind unter [www.recht.nrw.de](http://www.recht.nrw.de) verfügbar.

Einige wichtige Gesetze sind an dieser Stelle zusammengetragen. Sie können auf der oben genannten Website heruntergeladen werden.

» **Raumordnungsgesetz (ROG)**: Wichtig für alle Fragen rund um das Thema Raumordnungsverfahren.

» **Landesplanungsgesetz Nordrhein-Westfalen (LPIG NRW)**: Basis für die Entwicklung des Landesentwicklungsplans und der Regionalentwicklungspläne.

» **Baugesetzbuch (BauGB)**: Rechtliche Grundlage für viele Bauvorhaben und für die Erarbeitung von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen<sup>GL</sup>.

» **Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)**: In diesem Gesetz wird unter anderem festgelegt, wie ein Planfeststellungsverfahren abläuft. Das VwVfG gibt es sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene. Allerdings ist es nicht in allen Teilen gleichlautend.

» **Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG)**: Für bestimmte Vorhaben, die zum Beispiel auf Grund von Geräuschen, Luftverunreinigungen und Erschütterungen erhebliche Auswirkungen auf ihre Umwelt haben, gilt das Genehmigungsverfahren nach BImSchG.

» **Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG)**: Dieses Gesetz enthält die Grundlagen für die Strategische Umweltprüfung (SUP) und die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP).

» **Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG)**: Basis für die Bundesfachplanung bei bundesländerübergreifenden Vorhaben im Rahmen des Netzausbaus.

## » 5.3 ... ÜBER DIE RELEVANTEN ANSPRECHPARTNER?

### **Dialog schafft Zukunft – Fortschritt durch Akzeptanz.NRW**

Geschäftsstelle des Landes NRW im MWEIMH  
Haroldstraße 4  
40213 Düsseldorf  
Telefon 0211/ 837-4373  
info@dialog-schafft-zukunft.nrw.de

**Zuständigkeit:** Servicestelle für Dialog und Beteiligung

### » **AUF LANDESEBENE**

#### **Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen**

Abteilung III - Politische Planung, Raumordnung, Landesplanung  
40190 Düsseldorf  
Telefon: 0211/ 837-01  
Telefax: 0211/ 837-1150  
poststelle@stk.nrw.de  
Website: www.nrw.de/landesregierung/staatskanzlei

**Zuständigkeit:** Raumordnung, Landesplanung

### » **AUF REGIONALER EBENE**

Auf regionaler Ebene sind in jeder Bezirksregierung das **Dezernat 32 (Regionalentwicklung)** und das **Dezernat 35 (Städtebau)**, die der Abteilung III zugeordnet sind, erster Ansprechpartner.

**Zuständigkeit:** Raumordnungs- und Genehmigungsverfahren

#### **Bezirksregierung Arnsberg**

Geschäftsstelle Regionalrat  
c/o Bezirksregierung Arnsberg  
Seibertzstr. 2  
59821 Arnsberg  
Telefon: 02931/ 82-0

Website: www.bezreg-arnsberg.nrw.de  
geschaeftsstelle.regionalrat@bezreg-arnsberg.nrw.de

#### **Bezirksregierung Detmold**

Geschäftsstelle Regionalrat  
Leopoldstraße 15  
32756 Detmold  
Telefon: 05231/ 71-0  
Telefax: 05231/ 71-1295  
Website: www.bezreg-detmold.nrw.de  
poststelle@bezreg-detmold.nrw.de

#### **Bezirksregierung Düsseldorf**

Geschäftsstelle des Regionalrates  
Cecilienallee 2  
40474 Düsseldorf  
Telefon: 0211/ 475-0  
Website: www.brd.nrw.de  
poststelle@bezreg-duesseldorf.nrw.de

#### **Bezirksregierung Köln**

Geschäftsstelle des Regionalrates  
Zeughausstraße 2-10  
50667 Köln  
Telefon: 0221/ 147-0  
Fax: 0221/ 147-3185  
Website: www.bezreg-koeln.nrw.de  
poststelle@bezreg-koeln.nrw.de

#### **Bezirksregierung Münster**

Geschäftsstelle Regionalrat  
Freiherr-vom-Stein-Haus  
Domplatz 1-3  
48143 Münster  
Telefon: 0251/ 411-0  
Fax: 0251/ 411-2525  
Website: www.bezreg-muenster.de  
Geschaeftsstelle.regionalrat@brms.nrw.de

#### **Regionalverband Ruhr**

Bereich III: Planung  
Referat 8: Regionalentwicklung  
Referat 9: Geoinformation und Raumbewachung  
Referat 15: Staatliche Regionalplanung  
Kronprinzenstraße 35  
45128 Essen  
Telefon: 0201/ 2069-0  
Telefax: 0201/ 2069-500  
Website: www.metropoleruhr.de

### » **AUF KOMMUNALER EBENE**

Auf kommunaler Ebene variieren die Ansprechpartner, Zuständigkeiten und ihre Bezeichnungen stark. Bürgerinnen und Bürger sollten sich daher an die lokalen Behörden – zum Beispiel an das Bürgerbüro oder das Rathaus – wenden, um weitere Informationen zu erhalten. Viele Gemeinden und Städte nehmen außerdem an der **Behördenhotline** teil: Unter der **Rufnummer 115** können Bürgerinnen und Bürger ihre Fragen stellen und die richtigen Ansprechpartner finden.

## » 5.4 ... ÜBER BÜRGERBETEILIGUNG, METHODEN UND GUTE BEISPIELE?<sup>15</sup>

### A) Grundlagen zur Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung

#### **Bertelsmann Stiftung (Hrsg.)(2013): Bürger beteiligen!**

Kostenpflichtiger Download unter: [http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/SID-A1F8D968-07488236/bst/hs.xsl/ebook\\_119622.htm](http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/SID-A1F8D968-07488236/bst/hs.xsl/ebook_119622.htm)

#### **Bertelsmann Stiftung (Hrsg.)(2012): Politik erleben, Bürger beteiligen.**

Kostenpflichtiger Download unter: [http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/SID-A1F8D968-07488236/bst/hs.xsl/ebook\\_119622.htm](http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/SID-A1F8D968-07488236/bst/hs.xsl/ebook_119622.htm)

#### **Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.)/Patrizia Nanz, Miriam Fritsche (2012):**

##### **Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen.**

Kostenloser Download unter: <http://www.bpb.de/shop/buecher/schriftenreihe/76038/handbuch-buergerbeteiligung>

#### **Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (Hrsg.)/Ralf-Uwe Beck, Christine Wenz (2013): 1x1 der Bürgerbeteiligung vor Ort.**

Kostenloser Download unter:

[http://www.bund.net/fileadmin/bundnet/publikationen/buergerbeteiligung/130606\\_bund\\_buergerbeteiligung\\_1x1\\_broschuere.pdf](http://www.bund.net/fileadmin/bundnet/publikationen/buergerbeteiligung/130606_bund_buergerbeteiligung_1x1_broschuere.pdf)

#### **Führungsakademie Baden-Württemberg (Hrsg.) (2012): Leitfaden für Bürgerbeteiligung in der Landesverwaltung.**

Kostenloser Download unter: <http://fueak.bw21.de/Downloadbereich/Downloadbereich/F%C3%BChrungslehrgang/Leitfaden%20B%C3%BCrgerbeteiligung%20in%20der%20Landesverwaltung.pdf>

#### **Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin, Projektbegleitgruppe „Handbuch Partizipation“ (Hrsg.)/Susanne Walz, Alexandra Kast, Gesine Schulze, Lukas Born, Katja Krüger, Katja Niggemeier (2012): Handbuch zur Partizipation.**

Kostenloser Download unter: [http://www.stadtentwicklung.berlin.de/soziale\\_stadt/partizipation/download/Handbuch\\_Partizipation.pdf](http://www.stadtentwicklung.berlin.de/soziale_stadt/partizipation/download/Handbuch_Partizipation.pdf)

#### **Stadt Bonn (Hrsg.) (2014): Leitlinien Bürgerbeteiligung Bonn.**

Kostenloser Download unter: [http://www.bonn.de/rat\\_verwaltung\\_buergerdienste/buergermitwirkung/leitlinien\\_buergerbeteiligung/index.html](http://www.bonn.de/rat_verwaltung_buergerdienste/buergermitwirkung/leitlinien_buergerbeteiligung/index.html)

#### **Stadt Köln – Kölner Netzwerk für Bürgerengagement (Hrsg.) (2004): Kölner Konzept zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements.**

Kostenloser Download unter: [http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/Leitlinien\\_neu/koeln\\_konzept.pdf](http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/Leitlinien_neu/koeln_konzept.pdf)

#### **Städtetag Baden-Württemberg (Hrsg.) (2012): Hinweise und Empfehlungen zur Bürgermitwirkung in der Kommunalpolitik.**

Kostenloser Download unter: [http://www.staedtetag-bw.de/media/custom/1198\\_71253\\_1.PDF?1352128873](http://www.staedtetag-bw.de/media/custom/1198_71253_1.PDF?1352128873)

### B) Methodik & Instrumente der Bürgerbeteiligung

#### **Bertelsmann Stiftung, Stiftung MITARBEIT: Beteiligungskompass.** URL: [www.beteiligungskompass.org](http://www.beteiligungskompass.org)

#### **Bertelsmann Stiftung (Hrsg.)/Dominik Hierlemann, Ferdinand Mirbach (2013): Handbuch BürgerDialog. Informationen zur Planung und Durchführung des Diskussions- und Beteiligungsformats.**

Kostenloser Download unter: [http://www.vhs-buergerdialog.de/uploads/tx\\_itao\\_download/HandbuchBuergerDialog.pdf](http://www.vhs-buergerdialog.de/uploads/tx_itao_download/HandbuchBuergerDialog.pdf)

#### **Bertelsmann Stiftung, Bundesministerium des Innern, Deutscher Städte- und Gemeindebund, Freie und Hansestadt Hamburg (Hrsg.)/Alexander Koop (2010): Leitfaden Online-Konsultation. Praxisempfehlungen für die Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger über das Internet.**

Kostenloser Download unter: [http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbc/SID-E5BB5D49-D2E6C716/bst/xcms\\_bst\\_dms\\_38721\\_38722\\_2.pdfv](http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbc/SID-E5BB5D49-D2E6C716/bst/xcms_bst_dms_38721_38722_2.pdfv)

#### **Bundeskantleramt Sektion III, Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Hrsg.)/Kerstin Arbter (2009): Standards der Öffentlichkeitsarbeit. Empfehlungen für die gute Praxis.**

Kostenloser Download unter: [http://www.partizipation.at/fileadmin/media\\_data/Downloads/Standards\\_OeB/standards\\_der\\_oeffentlichkeitsbeteiligung\\_2008\\_druck.pdf](http://www.partizipation.at/fileadmin/media_data/Downloads/Standards_OeB/standards_der_oeffentlichkeitsbeteiligung_2008_druck.pdf)

#### **forum b (Hrsg.)/Benno Trütken, Ilse Burgass, Heribert Birnbach, Jürgen Czerner, Harald Gatermann (2002): Leitfaden zur Bürgerbeteiligung.**

Kostenloser Download unter: <http://www.zukunft-vor-ort.de/resources/B%C3%BCrgerbeteiligung.pdf>

#### **Freie und Hansestadt Hamburg (Hrsg.) (2013): Hamburg gemeinsam gestalten.**

Kostenloser Download unter: <http://www.hamburg.de/contentblob/4128462/data/broschuere-buergerbeteiligung.pdf>

#### **Freie und Hansestadt Hamburg (Hrsg.) (2012): Social Media in der Hamburgischen Verwaltung. Hinweise, Rahmenbedingungen und Beispiele.**

Kostenloser Download unter: <http://www.hamburg.de/contentblob/3320624/data/social-media-in-der-hamburgischen-verwaltung.pdf>

#### **Institut für Zukunftspolitik (Hrsg.) / Daniel Dettling, Peter Kühnberger, Kirsten Neubauer (2010): Rathaus 2.0. Praxisleitfaden für Verwaltung und Politik im Umgang mit Online-Bürgerbeteiligung.**

Kostenloser Download unter: [http://www.partizipation.at/fileadmin/media\\_data/Downloads/themen/\\_Rathaus\\_2\\_0.pdf](http://www.partizipation.at/fileadmin/media_data/Downloads/themen/_Rathaus_2_0.pdf)

#### **Ley, Astrid & Weitz, Ludwig (Hrsg.) (2009): Praxis Bürgerbeteiligung. Ein Methodenhandbuch. Arbeitshilfen für Selbsthilfe- und Bürgerinitiativen.**

Kostenpflichtig zu bestellen unter: [http://www.mitarbeit.de/index.php?id=69&backPID=39&tt\\_products=28&no\\_cache=1](http://www.mitarbeit.de/index.php?id=69&backPID=39&tt_products=28&no_cache=1)

#### **Stiftung Digitale Chancen, Institut für Informationsmanagement (Hrsg.) (2011): Leitfaden Bürgerbeteiligung barrierefrei erfolgreich.**

Kostenloser Download unter: <http://www.digitale-chancen.de/transfer/downloads/md1005.pdf>

#### **Stiftung MITARBEIT (Hrsg.)/Jürgen Smettan, Peter Patze (2012): Bürgerbeteiligung vor Ort. Sechs Beteiligungsverfahren für eine partizipative Kommunalentwicklung.**

Kostenpflichtig zu bestellen unter: [http://www.mitarbeit.de/pub\\_einzelansicht.html?&tt\\_products%5BbackPID%5D=39&tt\\_products%5Bproduct%5D=76&tt\\_products%5Bcat%5D=3&cHash=a3fe1e4855cb6da99892ffc6dad5388](http://www.mitarbeit.de/pub_einzelansicht.html?&tt_products%5BbackPID%5D=39&tt_products%5Bproduct%5D=76&tt_products%5Bcat%5D=3&cHash=a3fe1e4855cb6da99892ffc6dad5388)

#### **Stiftung MITARBEIT: Netzwerk Bürgerbeteiligung.** URL: <http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de>

<sup>15</sup> Das Literaturverzeichnis besteht aus einer Auswahl relevanter Leitfäden und ist nicht erschöpfend.

**Stiftung MITARBEIT, Netzwerk Bürgerbeteiligung (Hrsg.)(2013): „Qualitätskriterien Bürgerbeteiligung“ im Netzwerk Bürgerbeteiligung.**  
Kostenloser Download unter: <http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/themen-diskurse/netzwerk-aktiv/qualitaetskriterien-buergerbeteiligung>

Webportal: <http://www.participedia.net>

### **C) Öffentlichkeits- und Bürgerbeteiligung im Kontext von Industrie- und Infrastrukturvorhaben**

**Bertelsmann Stiftung (Hrsg.)/ Frank Claus, Julia Hampe, Lena Hinzke, Klemens Lühr, Andreas Paust, Anna Renkamp, Andrea Verstejl (2013): Mehr Transparenz und Bürgerbeteiligung. Prozessschritte und Empfehlungen am Beispiel von Fernstraßen, Industrieanlagen und Kraftwerken.**  
Kostenloser Download unter: [http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-33B4D5AF-AB6668A5/bst/xcms\\_bst\\_dms\\_37843\\_37866\\_2.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-33B4D5AF-AB6668A5/bst/xcms_bst_dms_37843_37866_2.pdf)

**Bund für Umwelt und Naturschutz, Deutschland Landesverband Baden-Württemberg e. V., Naturschutzbund Deutschland Landesverband Baden-Württemberg e. V. (2013): Beteiligungsleitfaden Windenergie.**  
Kostenloser Download unter: [http://baden-wuerttemberg.nabu.de/download/pdfs/broschueren/Beteiligungsleitfaden\\_Windenergie.pdf](http://baden-wuerttemberg.nabu.de/download/pdfs/broschueren/Beteiligungsleitfaden_Windenergie.pdf)

**Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2012): Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung. Planung von Groß-vorhaben im Verkehrssektor.**  
Kostenloser Download unter: [http://www.bmvbs.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/handbuch-buergerbeteiligung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmvbs.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/handbuch-buergerbeteiligung.pdf?__blob=publicationFile)

**Impuls – Agentur für Angewandte Utopien e. V. (Hrsg.)/Johannes Krause, Dominique Pannke, David Wagner (2013): Praxisleitfaden Bürgerbeteiligung. Die Energiewende gemeinsam gestalten.**  
Kostenloser Download unter: <http://www.leitfaden-buergerbeteiligung.de>

**Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2012): Handreichungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltbereich.**  
Kostenloser Download unter: [http://www.umwelt.nrw.de/umwelt/pdf/broschuere\\_handreichungen.pdf](http://www.umwelt.nrw.de/umwelt/pdf/broschuere_handreichungen.pdf)

**Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2012): Leitfaden. Rahmenbedingungen für Windenergieanlagen in Nordrhein-Westfalen. MKULNV 2012.**  
Kostenloser Download unter: [http://www.umwelt.nrw.de/klima/pdf/leitfaden\\_wind\\_im\\_wald.pdf](http://www.umwelt.nrw.de/klima/pdf/leitfaden_wind_im_wald.pdf)

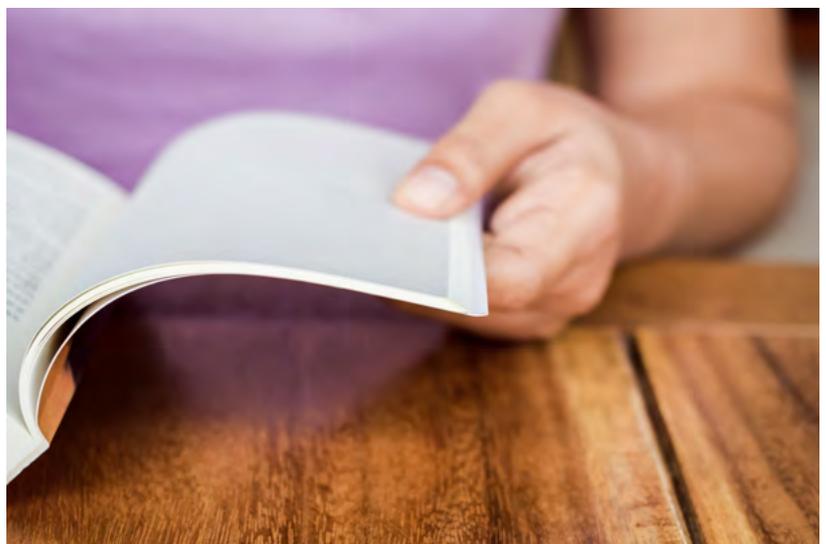
**Ministerium für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2012): Werkzeugkasten Dialog und Beteiligung. Ein Leitfaden zur Öffentlichkeitsbeteiligung.**  
Kostenloser Download unter: [http://www.dialog-schafft-zukunft.nrw.de/fileadmin/redaktion/PDF/Werkzeugkasten\\_Dialog\\_und\\_Beteiligung.pdf](http://www.dialog-schafft-zukunft.nrw.de/fileadmin/redaktion/PDF/Werkzeugkasten_Dialog_und_Beteiligung.pdf)

**Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) (2014): Leitfaden für eine neue Planungskultur.**  
Kostenloser Download unter: <http://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/beteiligungsportal/StM/Planungsleitfaden.pdf>

**Universität Leipzig (Hrsg.) (2013): Optionen moderner Bürgerbeteiligung bei Infrastrukturprojekten.**  
Kostenloser Download unter: [http://www.wifa.uni-leipzig.de/fileadmin/user\\_upload/KOZE/Downloads/Optionen\\_moderner\\_Bu%CC%88gerbeteiligungen\\_bei\\_Infrastrukturprojekten\\_.pdf](http://www.wifa.uni-leipzig.de/fileadmin/user_upload/KOZE/Downloads/Optionen_moderner_Bu%CC%88gerbeteiligungen_bei_Infrastrukturprojekten_.pdf)

**Verein deutscher Ingenieure (2014): VDI 7001 Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planung und Bau von Infrastrukturprojekten**  
Weitere Informationen: [https://www.vdi.de/uploads/tx\\_vdirili/pdf/2074732.pdf](https://www.vdi.de/uploads/tx_vdirili/pdf/2074732.pdf)

**Verein deutscher Ingenieure (2013, Entwurfsfassung): VDI 7000 Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten.**  
Weitere Informationen: [http://www.vdi.de/uploads/tx\\_vdirili/pdf/2069987.pdf](http://www.vdi.de/uploads/tx_vdirili/pdf/2069987.pdf)



## » 5.5 ... ÜBER WICHTIGE FACHBEGRIFFE? – GLOSSAR

### » **Abwägung/abwägungsrelevant**

Als abwägungsrelevant gelten sämtliche Belange, die eine Planungsbehörde bei der Prüfung eines Vorhabens zu berücksichtigen hat. Ein Belang kann beispielsweise der Naturschutz, die Nutzungsart einer vom Vorhaben berührten Fläche oder privates Eigentum an einer Fläche sein. Ein Belang ist stärker zu gewichten, wenn er durch Gesetze und Verordnungen festgelegt oder geschützt ist. Auch kulturelle oder religiöse Belange können abwägungsrelevant sein. Mittlerweile existieren viele ausführliche Gerichtsurteile, die bestimmen, welche privaten Einwendungen gegen ein Vorhaben als abwägungsrelevant eingestuft werden. Jedoch müssen diese Urteile immer jeweils auf den ganz konkreten Fall hin überprüft werden, so dass sich nur schwer verallgemeinern lässt, welche (privaten) Interessen berücksichtigt werden (müssen) und welche nicht.

### » **Bauleitplanung**

Die Bauleitplanung ist das Instrument zur Lenkung der baulichen Entwicklung in Gemeinden. Im ersten Schritt stellt die Gemeinde einen Flächennutzungsplan auf, der das gesamte Gebiet der Stadt oder der Gemeinde beinhaltet. Im zweiten Schritt wird ein Bebauungsplan für Teile der Stadt oder der Gemeinde (die man gerade weiterentwickeln oder bebauen will) erstellt. In Bebauungsplänen wird die Nutzung von Grund und Boden sehr detailliert und für alle verbindlich beschrieben. Der Bebauungsplan ist maßgeblich für die Erteilung von Baugenehmigungen für einzelne Vorhaben.

### » **Bebauungsplan**

In einem Bebauungsplan ist die Art und Weise der möglichen Bebauung von Grundstücken festgehalten. Beispielsweise ist festgelegt, wie hoch die Bebauung sein darf oder wie die Anbindung an die Nahwärmeversorgung geregelt sein soll. Außerdem ist in einem so genannten „B-Plan“ auch geregelt, welche Flächen von einer Bebauung frei zu halten sind.

### » **Beteiligte**

Als Beteiligte werden alle Bürgerinnen und Bürger, Vereine, Bürgerinitiativen, Träger öffentlicher Belange und Behörden bezeichnet, die an der Planung beteiligt sind.

### » **Betroffenheit**

Wenn ein Vorhaben abwägungsrelevante Auswirkungen auf Menschen und ihre Rechte hat, werden diese Personen als Betroffene bezeichnet. Dass private Grundstückseigentümer, deren Flächen von einem Vorhaben berührt werden, betroffen sind, steht außer Frage – aber auch Bürgerinnen und Bürger, die zum Beispiel an einer neu geplanten Straße oder Bahnlinie wohnen, sind beispielsweise durch höhere Lärmbelastigungen betroffen.

### » **Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG)**

Das Bundes-Immissionsschutzgesetz ist die Kurzbezeichnung für das deutsche Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge. Im Anhang der 4. BImSchV (Bundesimmissionsschutzverordnung) ist festgeschrieben, für welche Einrichtungen und Anlagen ein bundesimmissionsschutzrechtliches Genehmigungsverfahren durchgeführt werden muss. Es ist auch geregelt, ob ein „großes“ Verfahren (Spalte 1) mit Öffentlichkeitsbeteiligung oder ob ein vereinfachtes Verfahren (Spalte 2) ohne Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt wird. Anlagen, die in der Bundesimmissionsschutzverordnung nicht aufgeführt werden, brauchen meist eine Baugenehmigung.

### » **Einwendung**

Mit einer Einwendung können Betroffene auf ihre (abwägungsrelevanten) Belange hinweisen und so die eigene Betroffenheit geltend machen. Diese Einwendung sollte so konkret formuliert sein, dass die Planungsbehörde erkennen kann, welche beeinträchtigten Rechte und Interessen noch einmal eingehender betrachtet werden sollten.

### » **Erörterungstermin**

Beim Erörterungstermin werden die im bisherigen Verfahren vorgebrachten Einwendungen und Stellungnahmen erläutert und diskutiert. Konkret heißt das: derjenige, der eine Einwendung eingereicht hat, kann diese hier noch einmal vortragen, und derjenige, der das Vorhaben plant, muss erläutern, wie er damit umgehen will und kann. Die Behörde leitet die Diskussion im Erörterungstermin.

### » **Fachgesetz (Fachplanung)**

Fachplanungen treffen für ihr „Fach“ (Rohstoffabbau, Gewässerausbau, Naturschutz u.a.) Regelungen zur zulässigen Nutzung von Flächen. Damit steht die Fachplanung der Querschnittsplanung gegenüber, die alle räumlichen Nutzungsansprüche gleichermaßen in die Planung mit einfließen lässt. Das in der Fachplanung angewendete Verfahren ist in der Regel die Planfeststellung.

### » **Federführende Behörde**

Der Begriff stammt aus dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, da die Umweltprüfung immer mit dem konkreten Genehmigungsverfahren gekoppelt ist. Die Länder bestimmen dann zur Durchführung von Verfahren gemeinsam eine federführende Behörde.

### » **Flächennutzungsplan**

Der Flächennutzungsplan ist ein kommunales Planungsinstrument, mit dem die städtebauliche Entwicklung der Gemeinden gesteuert wird. Der Flächennutzungsplan stellt den ersten Schritt zur Entwicklung der Bauleitplanung einer Gemeinde dar.

### » **Informelle Öffentlichkeitsbeteiligung**

Die Möglichkeiten zur Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an Planungsprozessen, die über die vorgeschriebenen Maßnahmen der gesetzlich festgelegten Beteiligung hinausgehen, werden als informelle Öffentlichkeitsbeteiligung bezeichnet. Diese Maßnahmen sind rechtlich nicht festgelegt und können bei unterschiedlichen Vorhaben stark variieren.

### » **Konsultation**

Konsultation steht für Austausch zwischen den Betroffenen und der Behörde, die das Verfahren führt. Im fortgeschrittenen Planungsstadium (also nach dem Einreichen der Antragsunterlagen) werden die Vorhaben vorgestellt. Bürgerinnen und Bürger können ihre Meinung äußern und mitwirken.

### » **Konzentrationswirkung**

Benötigt ein Vorhaben mehrere Genehmigungen aus unterschiedlichen Sachbereichen, so kann eine Genehmigung meist in einem einheitlichen Verfahren erfolgen. Die dabei erteilte Genehmigung entfaltet häufig aufgrund des gesetzlich angeordneten Prüfungsumfanges der Genehmigungsbehörde eine Konzentrationswirkung, so dass sie Erlaubnisse nach anderen Gesetzen einschließt. Planfeststellungsbeschlüssen kommt im Regelfall eine solche Konzentrationswirkung zu. Umgekehrt gesprochen: Gibt es keine Konzentrationswirkung, müssen mehrere Einzelverfahren und Genehmigungen parallel erteilt werden, was für alle einen ungleich höheren Aufwand bedeutet.

### » **Planfeststellungsverfahren**

Ein Planfeststellungsverfahren ist das gängige Verfahren für die Genehmigung von größeren Bauvorhaben (Straßen, Eisenbahn- oder Stadtbahnen, Flugplätze, Depots, Gewässerausbauten). Es endet mit einem Planfeststellungsbeschluss. Im Planfeststellungsbeschluss (Umfang von oft mehreren hundert Seiten) werden alle öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen demjenigen, der das Vorhaben plant und durchführt, und denen, die durch das Vorhaben betroffen sind, geregelt (siehe Konzentrationswirkung). Gegen den Planfeststellungsbeschluss kann gerichtlich vorgegangen werden.

### » **Präklusion**

Präklusion bedeutet, dass bestimmte Rechte nur innerhalb einer festgelegten Frist wahrgenommen werden können. Für Planungsprozesse beispielsweise bedeutet dies konkret, dass Einwendungsrechte von Dritten (also sowohl der Bürgerinnen und Bürger als auch anderer Parteien im Prozess) gegen Planfeststellungsbeschlüsse nach Ablauf der Zwei-Wochen-Frist (nach Auslegung der Unterlagen) ausgeschlossen sind.

### » **Querschnittsplanung**

Querschnittsplanung ist ein anderer Begriff für Gesamtplanung. Diese Planung bezieht alle räumlichen Nutzungsansprüche für die Nutzung der Flächen im betroffenen Gebiet ein. Diese Ansprüche an die Flächen ergeben sich aus den Fachplanungen: Welche Flächen werden für Rohstoffabbau vorgesehen? Wo sollen künftig Gewerbegebiete entstehen? Wo sollen bestimmte Tier- und Pflanzenarten Schutz finden? All das muss die Querschnittsplanung berücksichtigen.

### » **Raumbedeutsame Infrastruktur**

Eine raumbedeutsame Infrastruktur ist ein größeres Vorhaben, das eine maßgebliche Auswirkung auf umliegende Gebiete hat. In einem Raumordnungsverfahren wird zunächst festgestellt, ob ein Vorhaben als raumbedeutsam einzustufen ist.

### » **Raumordnung**

Raumordnung nennt man die Planung zur Ordnung, Entwicklung und Sicherung von größeren Gebieten (Räumen). Auf Ebene des Landes wird sie als Landesplanung bezeichnet.

### » **Regionalplan**

Der Regionalplan (früher Gebietsentwicklungsplan) legt die Ziele für die Entwicklung einer Region fest. Dabei führt er die Ziele der Planung auf Landesebene mit den Zielen der kommunalen Gemeindeentwicklung zusammen. Er führt die verschiedenen Interessen zum Beispiel bei der Planung von überregionalen Gewerbestandorten, bei der Ausweisung von Wohngebieten, oder bei der Planung von Rohstoffabbaumöglichkeiten zusammen. Er ist für die Städte und Gemeinden wichtig, da diese den Regionalplan bei der Bauleitplanung berücksichtigen müssen.



### › Scoping

Scoping ist ein frühzeitiges Verfahren im Planungsprozess eines Vorhabens zur Bestimmung des Inhalts und des Umfangs der für die Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung notwendigen Unterlagen. Nach § 5 UVPG heißt dieser Vorgang korrekterweise das sogenannte Scoping. Das Verfahren wird von der zuständigen Behörde durchgeführt. Sachverständige und Dritte – wie beispielsweise Bürgerinnen und Bürger – können ebenfalls am Verfahren beteiligt werden.

### › Strategische Umweltprüfung (SUP)

Die Strategische Umweltprüfung (kurz: SUP) prüft die möglichen Umweltauswirkungen von geplanten Vorhaben schon auf der Planungsebene. Die SUP kommt zum Einsatz, wenn Pläne und Programme wie zum Beispiel Regionalpläne geprüft werden sollen. Die SUP-Richtlinie regelt, für welche Vorhaben das Verfahren anzuwenden ist.

### › Träger öffentlicher Belange (TÖB)

Dies sind Behörden, die bei bestimmten (Bau-)Vorhaben aufgrund gesetzlicher Verpflichtungen einzubinden sind. Neben Behörden zählen noch weitere öffentliche Stellen dazu, wie zum Beispiel die örtliche Polizeidirektion oder die Industrie- und Handelskammer. Je nach Themenfeld werden auch beispielsweise der regionale Flughafen, das Umweltamt oder die Stadtwerke als Träger öffentlicher Belange gesehen. Die Naturschutzverbände gelten zwar offiziell nicht als Träger öffentlicher Belange, werden aber wie solche behandelt.

### › Übergeordnete Planung

Siehe Querschnittsplanung.

### › Umweltverträglichkeitsprüfung

Die Umweltverträglichkeitsprüfung ist Teil vieler größerer Genehmigungsverfahren. Bei konkreten umweltrelevanten Vorhaben wird durch die Umweltverträglichkeitsprüfung festgestellt, wie sich eine Planung auf Menschen, Tiere, Pflanzen, Boden, Wasser, Luft, Klima, Landschaft, Kulturgüter sowie sonstige Sachgüter auswirken kann. Außerdem können im Zuge der Erstellung des Umweltverträglichkeitsberichts die Öffentlichkeit wie auch fachlich betroffene Behörden zum Vorhaben Stellung nehmen.

### › Vorhabenträger

Als Vorhabenträger bezeichnet man den Investor des Projekts oder Vorhabens. Dies kann zum Beispiel ein Unternehmen, eine Privatperson, der Bund, das Land oder eine Kommune sein. Der Vorhabenträger ist für das Projekt verantwortlich, muss die Genehmigung vorab beantragen und dafür die Antragsunterlagen erstellen. Es ist eine freiwillige Leistung des Vorhabenträgers, wenn er über die gesetzlich vorgeschriebenen Verfahren hinaus weitere Informations- und Beteiligungsangebote für Bürgerinnen und Bürger macht.

## Abkürzungsverzeichnis

---

<b>BauGB</b>	Baugesetzbuch
<b>Bezreg.</b>	Bezirksregierung
<b>BfN</b>	Bundesamt für Naturschutz
<b>BImSchG</b>	Bundes-Immissionsschutzgesetz
<b>BMVI</b>	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
<b>BMWi</b>	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
<b>BNetzA</b>	Bundesnetzagentur
<b>B-Plan</b>	Bebauungsplan
<b>BRD</b>	Bezirksregierung Düsseldorf
<b>BSH</b>	Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie
<b>GL</b>	Glossar
<b>LEP</b>	Landesentwicklungsplan
<b>LPIG</b>	Landesplanungsgesetz
<b>NABEG</b>	Netzausbaubeschleunigungsgesetz
<b>NRW</b>	Nordrhein-Westfalen
<b>RoV</b>	Raumordnungsverordnung
<b>ROG</b>	Raumordnungsgesetz
<b>SUP</b>	Strategische Umweltprüfung
<b>TöB</b>	Träger öffentlicher Belange
<b>UBA</b>	Umweltbundesamt
<b>UVP</b>	Umweltverträglichkeitsprüfung
<b>VDI</b>	Verband deutscher Ingenieure e.V.
<b>VwVfG</b>	Verwaltungsverfahrensgesetz

---

»Durch den Leitfaden bekam ich Informationen, die ich früher nicht hatte. Der Leitfaden kann die Bürger motivieren, die Augen offen zu halten, was um sie herum passiert, und sich aktiv und rechtzeitig zu beteiligen.«

---

**Magdalena Pfarr, Heinsberg**

»Die Bürger sind nicht immer dagegen.  
Ein recht großer Teil ist oftmals auch dafür.«

---

**Hermann Goebel, Rheinberg**

»Der Leitfaden komprimiert alle wichtigen Infos an einer Stelle: In diesem Bürgerleitfaden habe ich alles auf einen Blick und finde noch gleich die Anleitung dafür, was ich an welcher Stelle für mein Anliegen tun kann. Mit vielen Verweisen und ausführlichen Informationen ist der Leitfaden ein super Angebot.«

---

**Alexander Langhorst, Münster**

»Der Bürgerleitfaden schafft es, viele Menschen überhaupt auf dieses Prozedere aufmerksam zu machen und zu kommunizieren: es gibt so was wie Bürgerbeteiligung und es kann auch positive Auswirkungen haben. Ich finde es ganz wichtig, in den Planungsverfahren festzustellen, an welchem Zeitpunkt stehen wir jetzt und können wir noch Einfluss nehmen oder war es schon vor drei Jahren gegessen?«

---

**Ulrich Weuffel, Elsdorf**