

Kommunikation und Bürgerbeteiligung



Bericht des Dialogbeirats



Industrieverband Steine und Erden
Baden-Württemberg e.V.



Inhalt

Vorwort	
Barbara Bosch, Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung	3
Peter Röhm, Präsident des Industrieverbandes Steine und Erden Baden-Württemberg e.V. (ISTE)	5
Einleitung	
1 Rohstoffgewinnung in Baden-Württemberg, Anforderungen und Interessen an ein nachhaltiges Wirtschaften	8
1.1 Rohstoffgewinnung und Rohstoffsicherung in Baden-Württemberg	8
1.2 Nachhaltige Entwicklung in der Rohstoffsicherung und Rohstoffgewinnung	10
1.3 Die Bedeutung aktiver Gewinnungsstätten für den Naturschutz	11
1.3.1 Kontrollierte Gewinnungstätigkeit	11
1.3.2 Monitoring und Partnerschaften	12
1.3.3 Nachnutzung	12
2 Fallbeispiele: Dialoge in der Rohstoffindustrie	14
2.1 Ausgangslage	14
2.2 Dialog und Mediation als Lösungsmöglichkeiten	14
2.3 Fallbeispiel: Früher Dialog zur Veränderung eines Steinbruchs	15
2.4 Fallbeispiel: Runder Tisch zur Thematik Erweiterung eines Kiessees	16
2.5 Fallbeispiel: Zweistufige Dialogveranstaltungen bei verhärteten Positionen um Steinbrucherweiterung	17
2.6 Fallbeispiel: Politischer Online-Dialog	18
2.7 Resümee	18
3 Konflikte in der Rohstoffgewinnung – Gründe und Hintergründe	20
4 Kommunikations-Management: Grundlagen einer zukunftsfähigen Informations- und Dialogstrategie	22
5 Dialog und Bürgerentscheide	26
6 Von der Beteiligungskultur zur Kooperationskultur	28
6.1 Vor-Abschätzung	30
6.2 Technische und Gesellschaftliche Abschätzung	31
6.3 Bewertung	32
6.4 Umsetzung des Vorhabens	32
6.5 Zusammenfassung	32
7 Empfehlungen des Dialogbeirates	34
8 Der Dialogbeirat/Verfahrensablauf Dialogbeirat	38/39
9 Materialien	40
Epilog	
Prof. Dr. Ortwin Renn, wissenschaftlicher Direktor am Institut für Transformative Nachhaltigkeitsforschung in Potsdam und Inhaber des Lehrstuhls „Technik- und Umweltsoziologie“ an der Universität Stuttgart	42
Prof. Dr. Frank Brettschneider, Lehrstuhl für Kommunikationswissenschaft, Universität Hohenheim	43



Vorwort



Werte Leserinnen und Leser, Sie halten ein bemerkenswertes Werk in Ihren Händen. Ein Industrieverband schildert hier, wie seine Mitgliedsunternehmen mit Protest gegen ihre eigene wirtschaftliche Entfaltung umgehen können. Das ist vorbildlich. Der Industrieverband Steine und Erden Baden-Württemberg beweist damit einmal mehr seine Sensibilität. Sensibilität für die Gesellschaft, für die gute Nachbarschaft, für die Natur.

Als Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung habe ich mit großer Freude gelesen, welche konkreten Empfehlungen hier für die Kommunikation und den Dialog mit Bürgerinnen und Bürgern, zivilgesellschaftlichen Akteuren sowie Politik und Verwaltung gegeben werden. Diese Empfehlungen entsprechen auch den Erfahrungen und Methoden der Landesregierung.

Ein ganz entschiedenes Plädoyer will ich für die in dem Bericht ebenfalls erwähnten Bürgerforen halten. Weltweit zeigt sich, dass die Bürgerbeteiligung mit zufällig ausgewählten Teilnehmenden (englischer Begriff „Mini-Publics“) eine hervorragende Form der Bürgerbeteiligung ist. Bekannt wurden die irischen Bürgerforen zu Abtreibung und Homoehe. In Frankreich und Großbritannien gab es viele Mini-Publics, vor allem zu Klimafragen. In Vorarlberg haben die Bürgerräte sogar eine verfassungsrechtlich geschützte Rolle.

In den Medien hören wir dagegen oft, dass nur die Direkte Demokratie, also Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, die einzig wahre Form der Bürgerbeteiligung darstellen würden. Das stimmt nicht. Die große Euphorie für die Direkte Demokratie ist schon längere Zeit verklungen. Spätestens der Brexit und der weltweite Populismus haben den Blick geschärft. Direkte Demokratie hat selbstverständlich ihren festen Platz in unserer Rechtsordnung. Sie sollte aber nicht als einzige Form der Bürgerbeteiligung gelten. Denn sie hat auch Nachteile. In Zeiten, in denen die Zeitungsverlage

vor allem auf die Zahl der Klicks in ihrem Online-Angebot achten müssen, sind Streit, Aufruhr und Protest das Mittel der Wahl, um Aufmerksamkeit zu verstärken. Das führt zu der sogenannten „false balance“, also einer falschen Ausgewogenheit. Wir lesen dann über viele Absätze die Zitate von Bürgerinitiativen, während gewählte Vertreterinnen und Vertreter aus den Gemeinderäten, die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister, die Landrätinnen und Landräte und die Unternehmen nur noch als Randnotiz erscheinen. Wenn es dann zu einem Bürgerentscheid kommt, stehen sich die Positionen oft unversöhnlich gegenüber. Ein Ja oder Nein wird verlangt. Die Wirklichkeit lässt sich aber meistens nicht in eine formalrechtliche Abstimmungsfrage pressen.

Eben deshalb ist die Methode der zufällig ausgewählten Teilnehmenden bei Dialogischer Bürgerbeteiligung so hilfreich. Wir haben in Baden-Württemberg mit dem Gesetz über die Dialogische Bürgerbeteiligung eine hervorragende Grundlage für diese „Los-Demokratie“. So wird es möglich, auch der oft schweigenden Mehrheit eine Stimme zu geben. Selbst für besonders kleine Gemeinden gibt es Möglichkeiten, ein Bürgerforum sinnvoll zu gestalten. In den Bürgerforen kann dann über die vielen Grautöne gesprochen werden, anstatt nur über Weiß oder Schwarz, über Ja oder Nein zu streiten. Und Bürgerforen erfordern auch Mut. Denn lokale Interessengruppen haben nur wenig Interesse daran, die Debatte breit zu gestalten.

Die Landesregierung hat schon zahlreiche Bürgerforen durchgeführt. Dabei hieß es am Ende immer wieder, dass Politik und Verwaltung doch „gar nicht so dumm seien“, sich ja „wirklich etwas gedacht“ hätten. Solche Dialog-Formate verringern erkennbar die Distanz von Bevölkerung zu den gewählten Repräsentantinnen und Repräsentanten. Auch deshalb freue ich mich darüber, dass ein Industrieverband für die Dialogische Bürgerbeteiligung wirbt.

Ich wünsche Ihnen eine rege Verbreitung dieses Berichts. Dem ISTE danke ich nochmals für seine Initiative und wünsche ihm, die offene und sensible Handhabung der Bürgerbeteiligung durch seine Mitgliedsunternehmen fortzusetzen.

*Barbara Bosch,
Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung*

Baustoffe aus mineralischen Rohstoffen der Steine- und Erdenindustrie sind nach wie vor von zentraler Bedeutung für den Wohnungsbau. Neben offenkundigen Bauelementen wie Fundament und Wänden bestehen auch Dachziegel, Fensterglas und der größte Teil der Badeinrichtung aus mineralischen Rohstoffen.



Vorwort



Dialog schafft Verständnis, Verständnis schafft Vertrauen, Vertrauen schafft Zukunft. Und für Zukunft sorgen unsere Branche. Zum Beispiel bei der Verkehrsinfrastruktur und beim Klimaschutz. Diese sind ohne mineralische Rohstoffe nicht denkbar:

Leistungsfähige Bahntrassen, sichere Straßen, optimierte Radschnellwege, Windkraftanlagen und Fotovoltaikanlagen: Für alle werden mineralische Rohstoffe in großen Mengen und hoher Qualität benötigt.

Doch während unsere Mitgliedsunternehmen das „Heute von Morgen“ mitgestalten, ist deren „Heute“ oft von kontroversen Bürgerentscheiden, langwierigen Genehmigungsprozessen und zu wenig gesellschaftlicher Akzeptanz geprägt – mit der Folge, dass das „Morgen“ mancher Gewinnungsstätte in den Sternen steht. Dass unsere Unternehmen derzeit jedoch weniger als ein Zehntel der Fläche nutzen, die die Landesregierung mit ihrem Zwei-Prozent-Ziel zum Ausbau der erneuerbaren Energien benötigt, wissen die wenigsten. Die Gesellschaft, Verwaltung und Wirtschaft darüber und über die Bedeutung der Steine- und Erdenindustrie aufzuklären, ist unter anderem das Ziel von Bürgerdialogen.

Bei diesen diskutieren Bürger:innen, Verwaltung und Unternehmen über geplante Erweiterungen oder Neuerschließungen von Gewinnungsstätten. Interessen von Bürger:innen auf der einen Seite und Vorhabenträger auf der anderen Seite scheinen unversöhnlich gegenüberzustehen und nicht in

Einklang miteinander zu bringen. Ein Kompromiss oder gar eine Win-Win-Situation scheinen aussichtslos.

Ansätze, diese vermeintlich unüberwindbaren Auffassungen zusammenzubringen, zeigt dieser Bericht. Für mich eine zentrale Erkenntnis: Die Gesellschaft ist auf eine sichere Versorgung mit Rohstoffen angewiesen und jedes Unternehmen auf ein gutes Miteinander mit der örtlichen Gemeinschaft. Denn unsere Branche war schon seit jeher ein Teil der Gesellschaft und wird auch in Zukunft ein Teil des gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und ökologischen Handelns sein. Alles andere würde bedeuten: Keine Wohnhäuser, keine Fabrikgebäude, keine Straßen, keine Radwege, keine Brücken, keine Schienen und keine Energiewende. Kurz gesagt: Ohne uns – keine Gegenwart und keine Zukunft.

Die Bedeutung von Bürgerbeteiligung stellt niemand in Frage. Lediglich ihre Herangehensweise entscheidet darüber, ob sie in einen konstruktiven Austausch fruchtet oder sie lediglich festgefahrene Konfliktlinien offenlegt und verschärft. Darüber und über die Frage, wie Bürgerbeteiligung ein Gewinn für alle sein kann, haben Vertreter:innen aus Politik und Verwaltung, Wissenschaft, Umweltschutz und Industrie diskutiert und in diesem Bericht zusammengetragen.

Dafür bedanke ich mich herzlich. Ich hoffe, dass er für viele erkenntnisreiche und gewinnbringende Momente sorgt – und letztendlich für Verständnis, Vertrauen und Zukunft.

*Peter Röhm,
Röhm Kies GmbH & Co. KG, Wendlingen,
Präsident des ISTE*

Für die Energiewende ist eine ausreichende Versorgung mit Materialien der Steine- und Erdenindustrie erforderlich. Bei Windkraftanlagen bestehen nicht nur Zuwegungen und Fundament aus mineralischen Rohstoffen. Hybridtürme werden maßgeblich aus Betonfertigteilen hergestellt, und für die Stahlrohrsektionen und Rotorblätter werden ebenfalls mineralische Rohstoffe benötigt.



Einleitung

Der ISTE sucht schon viele Jahre die Verbindungen zu Mediator:innen, zu Dialoggestalter:innen, zu Naturschutzverbänden, zur Politik auf lokaler wie auf Landesebene und initiiert den Dialog über Konflikte der Rohstoffgewinnung. Daraus ist der Dialogbeirat und der vorliegende Bericht entstanden. Der Dialogbeirat hat nicht die Aufgabe, einen weiteren Leitfaden zur Bürgerbeteiligung zu erarbeiten – solche, wie der von der ehemaligen Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung Gisela Erler leisten dies schon. In erster Linie soll ein Weg gefunden werden, wie die vielfältigen Akteur:innen miteinander in einen dauerhaften Dialog treten, sodass die Konflikte um die Rohstoffgewinnung möglichst multiperspektivisch und nachhaltig befriedet werden. Dies ist ergebnisoffen – einig sind sich alle Akteure zunächst darin, dass dauerhafte und auch extrem ausgetragene Konflikte auf lokaler Ebene Gift für unser demokratisches und pluralistisches Zusammenleben sind.

Im Dialogbeirat sind Vertreter:innen aus vielen Bereichen. So beispielsweise aus dem Umwelt- und Naturschutz, der Regionalplanung, von Unternehmen und Industrieverbänden. An dessen Bericht haben mitgewirkt:

ISTE: **Thomas Beißwenger**, Hauptgeschäftsführer, **Lothar Benzel**, Leiter Rohstoffsicherung, **Jochen Roeder**, Referent Biodiversität und Öffentlichkeitsbeteiligung

Professor Dr. Roland Fritz, Mediator, Supervisor und Trainer für Richter, Rechtsanwälte sowie Studierende beim Unternehmen für Konfliktmanagement adribo

Professor Dr. Frank Brettschneider, Inhaber des Lehrstuhls für Kommunikationswissenschaft, Universität Hohenheim

Dr. Piet Sellke, Experte für Organisationsentwicklung, Konfliktlösung und Dialogmanagement beim Unternehmen für Konfliktmanagement adribo

Kapitel 1: Thomas Beißwenger, Lothar Benzel und Jochen Roeder diskutieren den Kontext von Gewinnung und Nachhaltigkeit. Sie gehen darauf ein, wie bedeutend aktive Gewinnungsstätten für den Naturschutz sind und wie diese Bedeutung in Form von Biodiversitäts-Managementsplänen Berücksichtigung findet.

Kapitel 2: Prof. Fritz betrachtet Erfolg und Misserfolg von Verfahren aus der Perspektive eines Mediators. Er nimmt dabei Fallbeispiele aus der Praxis zur Hand: Die Erweiterung eines Kiessees, die Veränderung eines Steinbruchs sowie einer Steinbrucherweiterung.

Kapitel 3 bis 5: Prof. Frank Brettschneider beleuchtet mögliche Gründe für die Konflikte rund um die Rohstoffgewinnung aus einer analytischen, kommunikationstheoretischen Perspektive. Er geht in Kapitel 4 noch einen Schritt weiter: was sind Grundlagen und Erfordernisse einer Dialog- und Kommunikationsstrategie für die Rohstoffgewinnung? Zudem diskutiert er in Kapitel 5 die Bedeutung von Bürgerentscheiden. Stuttgart 21 als ein Beispiel zeigt, dass mit einer demokratischen Entscheidung noch kein Konflikt beendet ist – oder sogar eine Befriedung erreicht wird.

Kapitel 6: Dr. Piet Sellke geht auf den Prozess zu einer Kooperationskultur ein und stellt die Schritte vor, die dafür notwendig sind.

Die Empfehlungen dieses Berichtes greifen somit zwei Ebenen auf: zum einen die Ebene der praktischen Hinweise, der konkreten Maßnahmen und der Erfahrungen daraus und zum anderen eine Dialogstruktur, die einen tatsächlichen Einbezug aller Akteure und Perspektiven möglich macht, ohne dabei die Prozesse zu lähmen – Letzteres ist die Innovation des Dialogbeirats.

Die Verwendung von Glasflaschen hilft, Plastikabfälle zu reduzieren und leistet somit einen Beitrag zur nachhaltigen Gestaltung des Alltags jedes Einzelnen. Quarzsande und Kalksteine aus heimischen Gewinnungsstätten, als zentraler Rohstoff für die Glasherstellung, tragen somit aktiv zum Umweltschutz bei.

Rohstoffgewinnung in Baden-Württemberg, Anforderungen und Interessen an ein nachhaltiges Wirtschaften

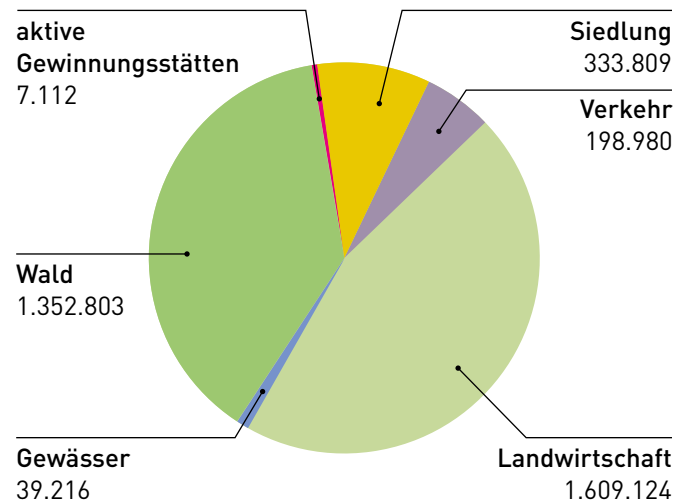
1.1 Rohstoffgewinnung und Rohstoffsicherung in Baden-Württemberg

In Baden-Württemberg liegt der Eigenversorgungsgrad bei Baumassenrohstoffen, also Steine und Erden, bei nahezu 100 %. An etwa 500 Standorten – Steinbrüchen, Sand-, Kies- und Tongruben sowie Baggerseen – werden jährlich ca. 96 Mio. Tonnen mineralische Rohstoffe gewonnen. Mineralische Rohstoffe stehen in fast allen Produktionszweigen am Anfang der Wertschöpfungskette. Sie werden nicht nur zur Erzeugung von Gesteinskörnungen für den Verkehrswegebau, für Baustoffe und als Betonzuschlag eingesetzt, sondern auch bei der Herstellung von Papier, Glas, Farben und Medikamenten. Die Umsetzung wichtiger aktueller Handlungsfelder wie der Umbau der Energieversorgung (u. a. Windkraft), die Modernisierung der Verkehrsinfrastruktur oder der Neubau und die Sanierung von Wohnungen ist ohne mineralische Primärrohstoffe nicht denkbar. Statistisch gesehen braucht so jede:r von uns 10 Tonnen Natursteine, Kies, Gips oder Steinmehl pro Jahr bzw. 1 kg pro Stunde.

Die Gewinnung mineralischer Rohstoffe erfolgt in der Regel dezentral – also dort, wo sie gebraucht werden. Die mittleren Transportstrecken liegen bei Steine- und Erdenrohstoffen derzeit bei 39 km. Um längere Transportwege und damit verbundene höhere Emissionen zu vermeiden, ist eine Beibehaltung der Dezentralität sowohl ökologisch als auch ökonomisch sinnvoll. Die stark rückläufige Anzahl an Gewinnungsstätten (seit dem Jahr 2000 um fast 22 %) ist alarmierend und wird mit Sorge betrachtet.

Nach Erhebungen des Landesamts für Geologie, Rohstoffe und Bergbau (LGRB) wurden 2018 auf rund 0,15 % der Landesfläche oberflächennahe mineralische Rohstoffe gewonnen – damit ist der Anteil offener Gewinnungsflächen seit Jahren rückläufig. Die vorübergehende Flächeninanspruchnahme durch die Rohstoffgewinnung und der damit verbundene Eingriff in Landschaft und Natur geht fortwährend Hand in Hand mit einer zügigen Rekultivierung oder Renaturierung der Gebiete.

Flächennutzung in Baden-Württemberg im Jahr 2020 in ha



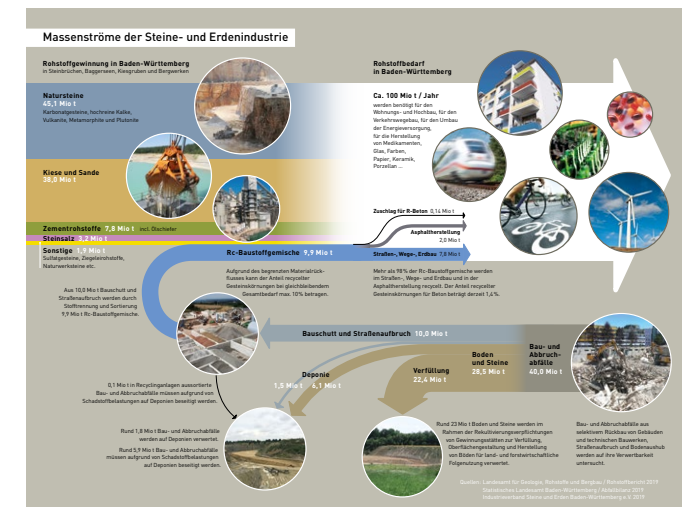
Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg

Schon während der Gesteinsförderung stellen Gewinnungsstätten wichtige Lebensräume für Tiere und Pflanzen dar und dienen so dem Erhalt der biologischen Vielfalt. Nach der Gewinnungstätigkeit kann durch Renaturierungsmaßnahmen ein naturnaher Zustand bestimmter Lebensräume erreicht werden – es entstehen Rückzugsgebiete für seltene Arten. Diese leisten als Trittsteinbiotope einen wichtigen Beitrag zum landesweiten Biotopverbund. Durch eine Rekultivierung wird das Gelände durch Verfüllung sowie Wiederherstellung eines Kulturbodens für den Menschen wieder nutzbar gemacht. So entstehen Wiesen, Äcker, Wälder, Hecken oder Erholungsflächen für die Bevölkerung. Weitere Folgenutzungen sind denkbar wie z. B. Wohngebiete, Gewerbegebiete oder Photovoltaikanlagen. Die Art der Folgenutzung wird im Rahmen des Genehmigungsverfahrens von behördlicher Seite festgelegt und richtet sich nach den kompensatorischen Verpflichtungen und den regionalen gesellschaftlichen Anforderungen.

Die Schonung natürlicher Ressourcen durch den Einsatz von Recyclingrohstoffen ist ein erklärtes Ziel der Bauwirtschaft: 90 % der Bau- und Abbruchabfälle werden schon heute der Kreislaufwirtschaft zugeführt und ersetzen als Recycling-Baustoffgemische ca. 10 % der insgesamt benötigten mineralischen Rohstoffe. Die Behörden sind aufgefordert, für öffentliche Bauten klimafreundliche Baustoffe sowie Recyclingbau- und -rohstoffe auszuschreiben. Der Anteil an RC-Baustoffen lässt sich jedoch nicht beliebig vergrößern, weil er direkt an die Entstehungsprozesse (Abbruchtätigkeit) gekoppelt und zudem von der Industriestruktur abhängig ist (z. B. Wegfall von REA-Gips durch auslaufende Kohleverstromung).



Die Massenströme der Steine- und Erdenindustrie Baden-Württembergs auf einen Blick – siehe Seite 44 oder QR-Code scannen



Große Effekte für eine nachhaltige Entwicklung, mit Blick auf Klimaschutz und CO₂-Emissionen, liegen auch in der passenden Rohstoff- und Baustoffauswahl. Die Rohstoff- bzw. Baustoffauswahl erfolgt in einer frühen Phase durch Vorhabenträger von Gebäuden und Infrastrukturen. Somit werden schon deutlich bevor die Gewinnungsbetriebe als Zulieferer ins Spiel kommen Weichenstellungen für nachhaltige Entwicklung in Baden-Württemberg vorgenommen. Daher ist eine nachhaltige Rohstoffauswahl durch Vorhabenträger, im Spannungsfeld zwischen Kosten, Funktionalität, Zielen der Nachhaltigen Entwicklung und Klimaschutz, sehr wünschenswert. Dabei sollten auch ökologische Kosten während der Nutzungsphase und Entsorgung von Gebäuden und Infrastrukturen mitgedacht werden.



Rohstoffgewinnung in Baden-Württemberg, Anforderungen und Interessen an ein nachhaltiges Wirtschaften

1.2 Nachhaltige Entwicklung in der Rohstoffsicherung und Rohstoffgewinnung

Mineralische Rohstoffe „wachsen“ in menschlichen Zeiträumen nicht nach. Jedoch werden mineralische Rohstoffe – soweit sie als Baurohstoffe verwendet werden – nicht „verbraucht“, sondern „gebraucht“. Sie befinden sich über viele Jahrzehnte in einem „Baustoffspeicher“, nämlich in Gebäuden und Infrastruktur und werden nach dem Rückbau der Bauwerke zu über 90% im Kreislauf gehalten, indem sie als Recyclingbaustoffe Primärrohstoffe substituieren.

Der gesamte Bedarf an mineralischen Rohstoffen übersteigt das Aufkommen an Bauschutt jedoch um ein Vielfaches, sodass für die Bauaufgaben in der Gegenwart und sicherlich bis weit in die zweite Hälfte des Jahrhunderts weiterhin die Rohstoffe gesichert und entsprechend dem Bedarf gewonnen werden müssen. Dies geschieht in Baden-Württemberg nicht zu Lasten künftiger Generationen, da keine geologische Verknappung der hier vorhandenen Rohstoffe zu befürchten ist.

Um die Rohstoffsicherung und Rohstoffgewinnung an den Kriterien des nachhaltigen Wirtschaftens auszurichten, sollen folgende Aspekte berücksichtigt werden:

- Die Inanspruchnahme von Rohstoffen soll durch Steigerung der Ressourcenproduktivität und der Ressourceneffizienz möglichst geringgehalten werden. Adressaten sind hierbei sowohl die rohstoffgewinnenden Unternehmen hinsichtlich der Gewinnung und Aufbereitung als auch insbesondere die Kunden, die durch ihre Bauvorhaben den Rohstoffbedarf maßgeblich beeinflussen. Auf Produktseite leisten die Substitution von Primär- durch Sekundärrohstoffe wo wirtschaftlich, technisch und unter ökologischen Gesichtspunkten möglich, sowie verbesserte Aufbereitungstechniken ihren Beitrag.
- Ein sparsamer Umgang mit erschlossenen Rohstoffen durch sachgerechte Planung ist zu gewährleisten. Hierzu sind an erster Stelle integrierte Lagerstättenkenntnisse des LGRB mit betrieblicher Prospektion zu verschneiden. Hierzu zählt auch, dass die Gewinnung bis zur Neige, Vorrang vor Erweiterung und Neuaufschluss hat. Neuaufschlüsse werden jedoch ebenfalls benötigt und sind wesentlicher Teil zur Aufrechterhaltung einer dezentralen Versorgung mit heimischen Rohstoffen.

Konkret können durch diese Erkenntnisse beispielsweise die Gewinnungsstätten auf volle nutzbare und genehmigungsfähige Tiefe erschlossen werden und verhindert werden, dass Lagerstättenteile durch Verfüllung unzugänglich gemacht werden.

Soweit möglich soll die Rohstoffgewinnung auf Flächen mit hoher Rohstoffmächtigkeit und geringem Abraumanteil gelenkt werden. Dies stellt aus übergeordneter Sicht einen wesentlichen Beitrag zum Landschaftsschutz und zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme dar. Die abgebauten Flächen sollen durch zeitnahe Rekultivierung und Renaturierung, entsprechend den aktuellen Kenntnissen und Anforderungen des Naturschutzes, wieder in die Landschaft eingegliedert werden. Der ursprünglichen Nutzung soll dabei besonderes Gewicht beigemessen werden und unter Naturschutzaspekten aufgewertet werden.

So sollen die Lagerstättenbestandteile einerseits möglichst hoch veredelt werden, um leistungsfähige Baustoffe zu erhalten und andererseits sollen möglichst alle verwertbaren Bestandteile aus der Lagerstätte verwendet werden, um die Flächeneffizienz zu erhöhen.

Die Zugriffsmöglichkeit auf wertvolle heimische Rohstoffe soll auch für nachfolgende Generationen durch ausreichende Berücksichtigung in der Raumplanung gesichert werden. Hierbei sollen möglichst langfristige Zeiträume berücksichtigt werden und auch Flächen mitbeachtet werden, die möglicherweise nicht konfliktarm sind, jedoch auch keine Ausschlusskriterien vorliegen.

Gewachsene Betriebsstrukturen, eine dezentrale Verteilung der Gewinnungsstätten und eine verbrauchsnahe Versorgung sollen erhalten und weiterentwickelt werden. Dies sichert Arbeitsplätze, mindert Transportverkehr, reduziert Emissionen und wirkt kostendämpfend. Da Anlagen für die Gewinnung von mineralischen Rohstoffen sehr kapitalintensiv sind und sich nur über lange Zeiträume amortisieren, ist dem bei der Rohstoffsicherung Rechnung zu tragen, um die wirtschaftliche Tragfähigkeit der Investitionen zu gewährleisten. Dies trägt auch wesentlich zum Umweltschutz bei.

Um eine sichere Rohstoffversorgung dauerhaft zu gewährleisten, sind externe Einflussfaktoren wie z.B. der Rückgang des Anfalls von REA-Gips infolge Einstellung der Kohleverstromung frühzeitig zu berücksichtigen, um die weiterverarbeitende Industrie nicht zu gefährden und die Wertschöpfung weiterhin im Land zu halten.

Rohstoffsicherung erfolgt durch die Regionalplanung und Raumordnung, welche sich an einer nachhaltigen Entwicklung ausrichten, stets auf den hierfür am geeignetsten Flächen. Die nachfolgenden Eingriffe in Natur und Landschaft werden entsprechend der gesetzlichen Vorgaben stets vollständig kompensiert.

Rohstoffsicherung im eigenen Land vermeidet CO₂-intensive Produktions- und Transportprozesse im internationalen Kontext

Rohstoffsicherung ist ein wesentlicher Bestandteil der Kreislaufwirtschaft

1.3 Die Bedeutung aktiver Gewinnungsstätten für den Naturschutz

Die Gewinnung mineralischer Rohstoffe stellt zunächst einmal einen Eingriff in Natur und Landschaft dar. Wie dieser Eingriff aus Sicht des Naturschutzes zu bewerten ist, hängt von mehreren Faktoren ab, unter anderem dem Vorkommen wertgebender Tier- und Pflanzenarten oder von Biotopen einer bestimmten Ausprägung. Im Rahmen eines Genehmigungsverfahrens werden diese Naturelemente erfasst, und die möglichen Auswirkungen der Gewinnung auf die Vorkommen werden bewertet. Der Gesetzgeber verpflichtet dabei das Gewinnungsunternehmen zur gleichwertigen Kompensation dieser Eingriffe in Natur und Landschaft, in Form von gezielten und mit dem Naturschutz abgestimmten Maßnahmenkonzepten. Aufgrund dieser gesetzlichen Anforderungen ist sichergestellt, dass aus dem Betrieb von Gewinnungsstätten kein Verlust für den regionalen Naturhaushalt resultiert.

Darüber hinaus ergibt sich noch eine weitergehende Bedeutung von Gewinnungsstätten für den lokalen Naturschutz, die auf einer Besonderheit der Steine- und Erdenindustrie beruht. Eine Gewinnungsstätte zerstört die Landschaft nicht, sie transformiert sie. Während demnach manche der ursprünglich vorkommenden Arten der Gewinnung weichen müssen, da ihre Lebensräume in Anspruch genommen

werden, bieten sich innerhalb der Gewinnungsstätte anders gestaltete Lebensräume für eine neue Gemeinschaft an Tier- und Pflanzenarten. Im direkten Umfeld des Gewinnungsgeschehens entstehen fortwährend nährstoffarme und meist wechselfeuchte Rohbodenstandorte, die von einer hoch spezialisierten Artengemeinschaft besiedelt werden können. Diese sogenannten Pionierarten sind auf genau solche ökologischen Bedingungen angewiesen und fanden früher ihre natürlichen Lebensräume in Bereichen hoher Landschaftsdynamik, überwiegend in den Auen frei fließender Flüsse. Mit zunehmender Regulierung der mitteleuropäischen Kulturlandschaft wurde den Flüssen aber diese Dynamik genommen, weshalb heute Sand- und Kiesbänke oder Erosionsufer fast gänzlich aus unserer Landschaft verschwunden sind. Demgemäß finden sich fast alle dieser Pionierarten auf den Roten Listen der gefährdeten Arten Deutschlands wieder, sie konnten jedoch in aktiven Gewinnungsstätten geeignete Ersatzlebensräume finden. Hier wirkt die Gewinnungsdynamik vergleichbar der natürlichen Hochwasserdynamik von Flüssen, weshalb geeignete Lebensräume fortwährend auf engstem Raum neu entstehen. Vorkommen solcher Pionierarten in aktiven Gewinnungsstätten, insbesondere hochgradig gefährdeter Amphibienarten, sind über Jahrzehnte nachweisbar und stabil. Offenkundig sind die durch das Gewinnungsgeschehen bedingten Störwirkungen so wenig bedeutsam, dass sich aus ihnen keine Gefährdung der dort siedelnden Arten ergibt. Daher ist es nicht verwunderlich, dass zahlreiche Gewinnungsstätten Populationen von Pionierarten beherbergen, die zumindest von regionaler, oftmals sogar von landesweiter Bedeutung sind. Für den Erhalt dieser Pionierarten in Deutschland sind in Betrieb befindliche Gewinnungsstätten mittlerweile von zunehmender, wenn nicht gar von zentraler Bedeutung. Solange ein gesellschaftlicher Bedarf an mineralischen Rohstoffen besteht, können Gewinnungsstätten diesen Beitrag zum Artenschutz weiterhin nachhaltig leisten.

1.3.1 Kontrollierte Gewinnungstätigkeit

Auch nach dem Erteilen einer Genehmigung für den Betrieb einer Rohstoffgewinnungsstätte greifen mehrere naturschutzrechtliche Instrumente regulierend in das Gewinnungsgeschehen ein und müssen vom Betreiber berücksichtigt werden. Diese beziehen sich insbesondere auf den Schutz der Tier- und Pflanzenarten, die im Zuge des Gewinnungsgeschehens eingewandert sind, und auf gesetzlich geschützte Biotopflächen, die im Zuge einer freien Vegetationsentwicklung in einer Rohstoffgewinnungsstätte entstehen können.

Insbesondere das Artenschutzrecht kann weitreichende Folgen für den Betrieb der Rohstoffgewinnungsstätte entwickeln. Um eine kontinuierliche Gewinnung der Rohstoffe für

Rohstoffgewinnung in Baden-Württemberg, Anforderungen und Interessen an ein nachhaltiges Wirtschaften

den gesellschaftlichen Bedarf der Region zu gewährleisten, werden dementsprechend gezielte Maßnahmen durch den Betreiber der Rohstoffgewinnungsstätte umgesetzt, um mögliche Konflikte zwischen den Artvorkommen und dem Gewinnungsbetrieb zu vermeiden. Diese proaktiven Naturschutzmaßnahmen werden zunehmend in einem Managementplan dargestellt. In vielen Fällen wird ein entsprechender Managementplan bereits im Rahmen des Genehmigungsverfahrens für eine Rohstoffgewinnungsstätte gefordert und die Einhaltung in regelmäßigen Abständen durch staatliche Stellen kontrolliert. Der hohen Bedeutung aktiver Rohstoffgewinnungsstätten für den Naturschutz in Mitteleuropa wird somit auch rechtlich bindende Rechnung getragen, und ein aus Sicht des Artenschutzes nachhaltiger Betrieb der Rohstoffgewinnungsstätte ist sichergestellt.

1.3.2 Monitoring und Partnerschaften

Die fachliche Umsetzung eines Biodiversitäts-Managementplans in einer Rohstoffgewinnungsstätte setzt das Wissen um die Vorkommen der relevanten Arten voraus, zumindest jedoch das Wissen um den Zustand und die Entwicklung entsprechender Lebensräume und Biotopflächen. Aufgrund des kontinuierlichen Gewinnungsgeschehens und der fortschreitenden natürlichen Vegetationsentwicklung auf Rohbodenstandorten außerhalb des Gewinnungsbereichs können sich diese Verhältnisse jedoch von Jahr zu Jahr verändern. Um der fortwährenden Landschaftsdynamik in einer Gewinnungsstätte Rechnung zu tragen, unterliegen Rohstoffgewinnungsstätten in zunehmendem Maße einem naturschutzfachlichen Monitoring: entsprechende Vorkommen oder Lebensraumstrukturen werden über längere Zeiträume wiederholt systematisch und durch fachlich geschultes Personal erfasst und bewertet. Die Ergebnisse fließen direkt in das Maßnahmenkonzept ein und können zu entsprechenden Anpassungen führen. Dieser Vorgang wird in zunehmendem Maße bereits im Zuge der Zulassung von Rohstoffgewinnungsstätten behördlich eingefordert und im Rahmen einer Berichtspflicht kontrolliert.

Neben dem Beachten der naturschutzrechtlichen Vorgaben weisen Gewinnungsstätten ein deutlich weitreichenderes Potenzial für den Naturschutz auf. Das Gewinnungsgeschehen selbst, mit dem alleinigen Ziel der Rohstoffgewinnung, schafft bereits als „Nebenprodukt“ des wirtschaftlichen Handelns wertvolle Lebensräume für seltene Pionierarten, ohne diese gezielt zu fördern. Allerdings stehen in Rohstoffgewinnungsstätten sowohl ausreichend Flächen als auch Arbeitsmittel zur Verfügung, um die Naturschutzsignung darüber hinaus signifikant zu erhöhen. Dazu können bedeutsame Lebensräume für Tier- und Pflanzenarten gezielt und unabhängig von der Rohstoffgewinnung mit vergleichsweise geringem

Aufwand geschaffen werden. Dieses große Naturschutzpotenzial wird in zahlreichen Rohstoffgewinnungsstätten bereits genutzt, indem das Gewinnungsunternehmen enge Partnerschaften mit lokalen Naturschutzakteuren eingeht, allen voran den lokalen Ortsgruppen des NABU, des Albvereins, Schwarzwaldvereins, Heimatbunds u.a.

Im Zusammenwirken dieser naturschutzfachlichen Erfahrung mit den technischen und maschinellen Möglichkeiten des Gewinnungsbetriebes werden zunehmend freiwillige Maßnahmen durchgeführt, die den Wert einer Rohstoffgewinnungsstätte für den regionalen Naturschutz weiter erhöhen.

Neben dem Artenschutz schaffen diese Partnerschaften ein gegenseitiges Verständnis als Voraussetzung für ein nachhaltiges Handeln im Sinne der Ökologie und Ökonomie.

1.3.3 Nachnutzung

Nach Beendigung der Rohstoffgewinnung in Gewinnungsstätten erfolgt die Herrichtung der Flächen für eine Nachnutzung. Auch hier zeigt sich die Sonderstellung der Steine- und Erdenindustrie: die Flächeninanspruchnahme für die Rohstoffgewinnung ist temporär, alle Flächen stehen im Anschluss für eine weitere, anders geartete Nutzung zur Verfügung. Für welche Art der Nachnutzung die ehemaligen Gewinnungsstätten vorbereitet werden, entscheidet sich in einem Genehmigungsprozess unter Einbeziehung aller betroffenen lokalen Akteure. Vielfach ergeben sich Anforderungen an die Rekultivierung aus dem ursprünglichen Eingriff in die Landschaft, beispielsweise in Bezug auf den forstrechtlichen Ausgleich nach dem Landeswaldgesetz oder für das Schutzgut Boden gemäß der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung. Weiterhin sind die Belange des Artenschutzes in Bezug auf die inzwischen in der Gewinnungsstätte vorkommenden Tier- und Pflanzenarten zu berücksichtigen. Teilweise konkurrierende Nutzungsansprüche werden in einem Verfahren gegeneinander abgewogen und aufeinander abgestimmt. Auch in dieser Phase der Rohstoffgewinnungsstätte ist aufgrund des gesetzlich festgeschriebenen, auf Dialog basierenden Verfahrens somit sichergestellt, dass sich die Folgenutzung der Gewinnungsstätte nachhaltig gestaltet und auf die Erfordernisse der lokalen Bevölkerung ausgerichtet ist.

Thomas Beißwenger, Lothar Benz, Jochen Roeder, ISTE

Stein ist nicht gleich Stein. Die durch natürliche Prozesse entstandenen mineralischen Rohstoffe sind in Bezug auf ihre physikalische und chemische Beschaffenheit heterogen. Um eine gleichbleibende Produktqualität zu gewährleisten, muss bereits bei der Gewinnung auf eine entsprechende Zusammensetzung geachtet werden, was eine gleichzeitige Entnahme in verschiedenen Bereichen der Gewinnungsstätte nötig macht.



2.1 Ausgangslage

Jeder braucht sie, aber keiner will sie haben: Die Betriebe der Steine- und Erdenindustrie, die Kies gewinnen, die Sande schöpfen, die Granit, Kalk oder andere Gesteine aus Steinbrüchen gewinnen, die Salz unter Tage fördern. Und doch sieht sich die Steine- und Erdenindustrie in der Bundesrepublik in hohem Maße mit kritischen Stimmen konfrontiert, die ihre tagtägliche Arbeit begleiten und sich insbesondere dann melden, wenn Baggerseen vergrößert, wenn neue Lager erschlossen, wenn Gewinnungsgebiete erweitert oder verlagert werden sollen.

Die Erfahrungen, die Entscheidungsträger des privaten Sektors machen, korrespondieren mit denen, die regelmäßig auch auf kommunaler und regionaler Ebene gemacht werden: Planungen von Infrastrukturvorhaben werden von der Öffentlichkeit nicht mehr als gegeben hingenommen, sondern hinterfragt, diskutiert und beinahe immer abgelehnt. Und auch wenn die Planung konkretisiert und das Projekt genehmigt wurde, sind Betroffene sehr oft nicht bereit, die Legitimität der Entscheidung zu akzeptieren. Als Folge dieses Legitimitätsverlustes entwickeln sich regelmäßig intensive Konflikte zwischen unterschiedlichen Parteien, zumeist dem Vorhabenträger und der Öffentlichkeit. Im weiteren Verlauf werden sodann unterschiedliche Allianzen geschmiedet, wobei jeder Konflikt seine eigenen Ausprägungen entwickelt. Stets jedoch geraten – wenngleich in unterschiedlicher Ausprägung – soziale, ökonomische und ökologische Interessen miteinander in Konflikt: Anwohner fühlen sich betroffen und belästigt, in ihrem Gewohnen gestört, Unternehmen in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung und häufig auch Wettbewerbsfähigkeit gehemmt, Verwaltungen in ihren kommunalen Perspektiven durch fehlende Steuereinnahmen oder gar wegfallende Arbeitsplätze behindert.

Die Intensität, die derartige Konflikte erreichen, machen oft auch im familiären wie näheren und weiteren privaten Umfeld nicht halt: Freundschaften gehen in die Brüche, in kleineren Gemeinden zieht sich nicht selten ein Riss durch die Anwohnerschaft. Hier diejenigen, die die Umsetzung der beabsichtigten Maßnahme heftig bekämpfen, dort die anderen, die dem Projekt wohlwollend gegenüberstehen oder es sogar unterstützen.

Wie, so stellt sich die Frage, lassen sich derartige Situationen vermeiden, wenn es doch bei der einen Seite um die ganz persönliche Lebensqualität, das Wohnumfeld geht, bei der anderen hingegen um die berufliche Existenz oder um den Arbeitsplatz, die verloren zu gehen drohen? Und was ist zu tun, wenn, statt mit Fakten zu argumentieren, mit Gefühlen sowie Fehl- oder gar Falschmeldungen vorgegangen wird? Und wie der Eskalation Einhalt gebieten, die viele der Beteiligten Akteure an psychische Belastbarkeitsgrenzen bringt?

2.2 Dialog und Mediation als Lösungsmöglichkeiten

Die Erfahrungen, die gerade auch adribo¹ mit seinen vielfältigen Dialogangeboten macht, zeigen auf, dass eine frühzeitige Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an Planungsverfahren oftmals zu einem konstruktiven Umgang der Beteiligten miteinander führen kann. Wertvolle Hinweise können dabei in unterschiedlichen Settings durch die Bürgerinnen und Bürger gegeben und vertieft bearbeitet werden.

Allerdings bedeutet eine frühzeitige Beteiligung nicht, dass keine fundamentalen Konfliktgegensätze mehr gegeben wären. Beteiligung und Dialog allein schaffen keine Akzeptanz, sondern zunächst nur ein intensives Verständnis des Gegenstands. Denn Fallgestaltungen, in denen eine Bürgerbeteiligung allein zu guten Lösungen führt, treten nur dann auf, wenn der Gegenstand fast vollkommen konfliktfrei ist. In der Realität stellen solche Gegebenheiten aber eher die Ausnahme dar: Eine plurale Gesellschaft wird von pluralen Werten geprägt und deshalb fällt es jeder Gruppe schwer, wenn gerade sie auf die sie prägenden Werte verzichten soll. Die Folge davon ist, dass Beteiligungsverfahren – so gut sie auch gemeint sein mögen – immer stärker in eine Konfliktsituation übergehen. Als Ausweg bietet sich jedoch an, die Konflikte gezielt mit mediativen Elementen aufzugreifen und zu bearbeiten, um ein Scheitern zu vermeiden.

Der Schlüssel zum Erfolg dieser Vorgehensweise kann darin gesehen werden, dass die Beteiligten in einer Mediation oder einem entsprechend ausgeprägten Verfahren deutlich mehr Verantwortung übernehmen müssen, als dies in regulären Beteiligungsverfahren der Fall ist. Interessen und Bedürfnisse müssen von verschiedenen Seiten dargestellt, eine gemeinsame Wissensgrundlage muss geschaffen und vor allem müssen nachweisbare Fakten von Werten getrennt diskutiert werden. Erst wenn man sich auf eine gemeinsame Ebene der (ggf. gutachterlich festgestellten) Tatsachen geeinigt hat, kann eine Debatte über Werte sinnvoll geführt werden.

Als optimal hat sich erwiesen, wenn unterschiedliche Beteiligungsformate (wie Bürgerforen, Open Space, Zukunftswerkstätten, Runde Tische oder Planungszellen, die sich auch zu hybriden Formen kombinieren lassen²) mit Mediationselementen (Methoden, Prinzipien, Techniken³) zusammengefügt werden. Fair, transparent und effektiv eingesetzt bietet dies Bürgern wie auch Verwaltungen und Vorhabenträgern das Potential, kreativ neue Ideen zu sammeln und dabei Konflikte nicht zu umgehen, sondern zu lösen.

Eine dergestalt erfolgreiche Kombination verschiedener Verfahren unter Anwendung fundamentaler mediativer Elemente zeigen die folgenden drei Beispielfälle⁴ auf. Sie beschreiben Konfliktlagen, in denen sich in der Ausgangssituation die Konfliktparteien ganz unterschiedlich gegenüberstanden: abwartend, aber auch konfrontativ und abweisend. In allen Fällen ist es jedoch gelungen, in einem Prozess des gemeinsamen Miteinanders sich auf Fakten zu einigen, Verständnis für die Bedürfnisse der jeweils anderen Seite(n) aufzubringen und gemeinsam nach Lösungswegen zu suchen.

Ein Schlüssel zum Erfolg dürfte vor allem darin bestanden haben, dass für Prozessführung und Moderation unabhängige und erfahrene Mediatoren und Moderatoren – in den hier beschriebenen Fällen von der Firma adribo – verantwortlich zeichneten, die – gleich ob von Unternehmungen, öffentlicher Hand oder Bürgerinitiativen beauftragt – neutral, allparteilich und fair den jeweiligen Protagonisten gegenüberstanden und konfliktangemessene Verfahren, Methoden und Techniken zum Einsatz brachten.⁵

2.3 Fallbeispiel: Früher Dialog zur Veränderung eines Steinbruchs

Bereits in einer frühen Planungsphase, noch vor Einreichung eines Antrags auf Genehmigung einer Veränderung ihres Steinbruchs, beschlossen die Verantwortlichen des Steinbruchs Zwingelhausen in der Gemeinde Kirchberg mit möglichen Betroffenen in einen Dialog zu treten. Namentlich mit den Anwohnern des Ortsteils Zwingelhausen und und des Backnanger Stadtteils Schöntal sollte frühzeitig gesprochen werden mit dem Ziel, transparent und offen über die Anforderungen einer Genehmigung sowie über die Folgen der beabsichtigten Veränderung zu sprechen. Das gute Verhältnis und der offene Dialog, der über Jahre mit den an den Steinbruch angrenzenden Gemeinden geführt worden war, sollte durch die beabsichtigten Veränderungen nicht gefährdet werden.

An zwei aufeinanderfolgenden Abenden im Mai 2019 wurden zunächst die Bürger aus Zwingelhausen sowie angrenzender Gemeinden zu einer Informations- und Dialogveranstaltung geladen und am Folgeabend sodann diejenigen der Gemeinde Schöntal.

Jeweils einführend wurde ein mögliches Konzept für die Zukunft des Steinbruchs präsentiert, die Rechtslage vorgestellt und sodann Veränderungen und Verbesserungen hinsichtlich der zukünftigen Emissionsbelastungen (Lärm, Erschütterungen, Staub), der Verkehrsführung, der Rekultivierung und möglicher Rückgabe von Flächen für die Landwirtschaft aufgezeigt. Im Anschluss daran wurde den Anwesenden die Möglichkeit geboten, an vier Gesprächsinseln sich mit den Inhalten der Präsentation zu befassen.

¹ adribo ist ein überregionales Unternehmen, das sich auf Verfahren der Konfliktlösung, des Verhandlungsmanagements sowie der Bürgerbeteiligung spezialisiert hat, www.adribo.com

² Bürgerforen werden regelmäßig eingesetzt, um in einem frühen Stadium bedeutsame Gremienentscheidungen durch Empfehlungen vorzubereiten. Bei der Durchführung wechseln Plenumsveranstaltungen mit moderierten Arbeitsgruppen. Mit Open Space ist eine offene, selbstorganisierte Struktur gemeint, in der Plenums- und Gruppenarbeit stattfindet; die Teilnehmer können die Arbeitsgruppen jederzeit wechseln. Open Space findet überwiegend Anwendung bei Umstrukturierungsprozessen. Die Zukunftswerkstatt dient der Entwicklung von Ideen bei unterschiedlichen Problemlagen. Das dreistufige Verfahren beginnt mit einer Kritikphase, geht dann in eine Fantasiephase über und endet mit einer Realisierungsphase. Durchführung zumeist in mehreren Workshops durch Moderatoren. Der Runde Tisch bringt Interessensvertreter unterschiedlicher Gruppen zusammen, die das Mandat haben, für ihre Gruppen zu entscheiden. Leitung durch Mediator bzw. Moderator, der sich mediativer Elemente bedient. Planungszellen werden bspw. zur Leitbildentwicklung bestimmter Vorhaben wie Verwaltungsreform etc. eingesetzt. Die Teilnehmer werden nach dem Zufallsprinzip ausgewählt, freigestellt und vergütet. Das Ergebnis wird in einem Bürgergutachten veröffentlicht. Je nach Differenzierung lassen sich über ein Dutzend Verfahren identifizieren, wobei auch hybride Formen vorkommen.

³ Dazu zählen einmal die Differenzierung nach Themen, Interessen und Optionen, die Berücksichtigung und Vereinbarung von Vertraulichkeit, Informiertheit und Zukunftsgerichtetheit und schließlich die Verwendung einschlägiger Fragetechniken etc.

⁴ Zu den beiden letzten Beispielen siehe bereits die Darstellung in ISTE Jahresbericht 2017/18, S. 106 ff.

⁵ Vgl. bspw. für die Umgestaltung eines kommunalen Schwimmbades: Fritz / Sellke, Einbeziehung der Bürgerschaft bei Planung und Umsetzung infrastruktureller Maßnahmen, KommJur 2016, 248; Fritz / Sellke, Beteiligungsverfahren in Bad Neuenahr-Ahrweiler, Gemeinde und Stadt 2016, 46.

Für den Bau eines Wohnheims für geflüchtete Menschen: Fritz / Sellke / Wachinger, Vorausschauendes Konfliktmanagement – Erfolgreiche Bürgerbeteiligung beim Bau eines Wohnheims für Flüchtlinge, BWGZ 2016, 225; Fritz / Sellke, Beteiligungsverfahren in Bad Neuenahr-Ahrweiler, Gemeinde und Stadt 2016, 46.

Der Vorteil dieser Vorgehensweise bestand darin, dass mehr Anwesende zu Wort und ins Gespräch kommen konnten, als wenn im Plenum diskutiert worden wäre (insgesamt nahmen an beiden Abenden etwa 150 Personen teil). Jede Gesprächsinsel wurde von einem Moderator geleitet, wobei folgende Punkte erörtert wurden: Was hilft einem guten Miteinander von Anwohnern und Steinbruchbetrieb? Was darf nicht passieren? Welche Fragen sollten beantwortet werden?

Die Moderatoren stellten im Anschluss an die Diskussionen der Themeninseln die jeweiligen Ergebnisse allen Anwesenden vor. Die an den beiden Abenden an den Themeninseln gesammelten Fragen (einmal 65 und sodann 76) wurden in den folgenden Wochen vom Unternehmen beantwortet und auf der von der Moderation eigens eingerichteten Webseite online gestellt. Sie zeigen im Einzelnen auf, was zukünftig für ein „gutes Miteinander“ geschehen muss.

Als ein erstes Ergebnis des frühen Dialogs war bereits anlässlich der Informations- und Dialogabende Übereinstimmung dazu erzielt worden, dass die Firma ein neues Sprengverfahren testen und die Ergebnisse anhand etlicher Messstationen überprüfen wollte, die an verschiedenen Stellen in den Gemeinden aufgestellt werden sollten.

Zudem waren sich die Anwesenden einig, den Dialog auch zukünftig fortzusetzen: Es wurde die Einrichtung eines mit Anwohnern der Gemeinde und Vertretern der Firma besetzten Runden Tisches vereinbart, der wiederum neutral moderiert werden sollte. Aufgabe des Runden Tisches sollte es sein, sich vertieft mit einzelnen Fragen/Antworten des Katalogs auseinanderzusetzen und das vorgesehene Antrags- und Genehmigungsverfahren zu begleiten. Der Runde Tisch kam noch vor der Coronapandemie mehrmals in Präsenz zusammen und setzte im Jahr 2021 seine Arbeit mit einer Online-Veranstaltung fort.

2.4 Fallbeispiel: Runder Tisch zur Thematik Erweiterung eines Kiesees

Anders als beim zuvor geschilderten Beispiel waren die Planungen zur Erweiterung eines Baggersees in der Rheinebene nahezu konfliktfrei abgeschlossen, als unerwartet die europäische Wildkatze (*Felis silvestris silvestris*) – auf der Bildfläche erschien. Sie zählt nach § 7 BNatSchG zu den streng geschützten Arten, sodass neue Planungen für die beabsichtigten Abgrabungen erforderlich waren und prompt neue Akteure auf den Plan rief. Und nunmehr standen sich

soziale, ökonomische und ökologische Interessen scheinbar unlösbar gegenüber:

Hier das Unternehmen, das selbstverständlich seine unternehmerische Grundlage erhalten wollte, dort Bürger und Bürgerinitiativen, die zwar dem Unternehmen die Geschäftsgrundlage nicht entziehen wollte, aber zugleich einen Raubbau an der Natur durch die Erweiterungspläne befürchtete. Als weiterer Akteur kam die Landwirtschaft hinzu, die in dieser Region prinzipiell größere Probleme hat ausreichend große landwirtschaftliche Nutzflächen zu erhalten, die einen landwirtschaftlichen Betrieb ökonomisch sinnvoll machen. Und schließlich gab es auch noch die Stadt Breisach, die daran interessiert war, die ökonomische Grundlage von Unternehmen und Landwirtschaft zu sichern und zugleich die Bedenken der Bürger ernst zu nehmen.

Als Schlüssel für ein erfolgreiches Vorgehen erwiesen sich Vorgespräche, die die Mediatoren mit allen zentralen Akteuren vor Ort führten und die das Ergebnis erbrachten, dass sich alle einem Diskurs auf Augenhöhe nicht verschließen wollten. Denn mittlerweile war Misstrauen entstanden, weil eine längere Zeit übereinander statt miteinander geredet worden war, was unweigerlich zu verzerrten Bildern über den jeweils anderen geführt hatte. Gleichwohl war die Einrichtung eines Runden Tisches, der alle zentralen Akteure – Bürger, Bürgerinitiative, Unternehmer, Landwirtschaft, Gemeindevertreter, Ortschaftsräte, Verwaltungsspitze – zusammenführen und die mit einer Baggerseerweiterung im Zusammenhang stehenden Fragen sammeln, bearbeiten und in Empfehlungen für die politisch Verantwortlichen fassen sollte, möglich. Diese Ergebnisse sollten dann in einer abschließenden Bürgerinformation der breiten Öffentlichkeit präsentiert werden. Von Beginn des Beteiligungsprozesses an stand fest, dass der Runde Tisch nur Empfehlungen würde aussprechen können, da die anstehenden Entscheidungen (wasserrechtliche Genehmigungen etc.) durch die hierfür zuständigen Verwaltungen und politisch Legitimierten erfolgen müssen. Allerdings würden die Empfehlungen auf einem starken Fundament beruhen: durch die Einbeziehung aller Interessenslagen würde gewährleistet werden, den Konflikt realitätsgetreu abzubilden. Dies war der entscheidende Vorteil des so gestalteten und besetzten Runden Tisches.

Der Runde Tisch tagte insgesamt fünf Mal. Er gab sich zunächst eine Geschäftsordnung, benannte Konflikte, reflektierte Positionen anhand der jeweiligen Interessenslagen, hörte Experten und gründete eine Arbeitsgruppe „Naherholung“, die dem Runden Tisch zuarbeitete (und schließlich das seit Bestehen des Baggersees ebenfalls bestehende Problem des unerlaubten Badens im Baggersee löste). Die Teilneh-

mer besichtigten zudem den Baggersee, das Kieswerk, den angrenzenden Wald und die landwirtschaftlichen Flächen. Sie lernten im Laufe des Prozesses sowohl die jeweiligen Positionen wie auch die diese Positionen vertretenden Personen von Sitzung zu Sitzung besser kennen – ein wichtiger Schritt des Vertrauensaufbaus, um sich sodann gemeinsam an einem Wissenstag gegenseitig über die noch offenen Tatsachenfragen zu informieren.

Ausgehend hiervon erarbeitete der Runde Tisch einen Katalog mit zehn Empfehlungen, darunter eine Erweiterung des Baggersees in der Tiefe als auch nach Norden statt Osten – eine Lösung, die von allen Teilnehmern mitgetragen wurde. Einige Empfehlungen richteten sich an die landespolitische Ebene, etwa die Frage nach einer teilweisen Wiederverfüllung von Baggerseen oder nach der Aufforstung von sturmgeschädigten Waldstücken im Schwarzwald, die damit zu Ausgleichsflächen werden könnten. Zudem übernahm der Runde Tisch die Anregungen seiner Arbeitsgruppe „Naherholung“, die Vorschläge unterbreitet hatte, wie Bereiche des Baggersees zukünftig in einem rechtlich gesicherten Rahmen als Badensee genutzt werden kann. Die weiteren Ergebnisse sahen vor, die Idee und den Gedanken des Runden Tisches mit seiner Gesprächskultur einschließlich des offenen und fairen Verhandlungsstils auch in der Zukunft zu nutzen, so durch regelmäßige Treffen der Beteiligten, der Durchführung von Informationstagen nach dem Format des Wissenstages, der Einbindung von Vertretern der Bürgerinitiative bei Gesprächen auf Landesebene und der Fortsetzung der Gespräche zwischen Unternehmer, Verwaltung und Landwirtschaft.

2.5 Fallbeispiel: Zweistufige Dialogveranstaltungen bei verhärteten Positionen um Steinbrucherweiterung

Die in Süddeutschland ansässige Firma betreibt in Dotternhausen auf dem Plettenberg einen Steinbruch, in welchem sie Kalkgestein für ihr Zementwerk gewinnt. Die geplante Erweiterung des Steinbruchs wird von der ortsansässigen Bürgerinitiative nahezu kompromisslos abgelehnt. In der Diskussion um die Erweiterung gerieten weitere Aspekte der Unternehmensbetätigung ins Blickfeld der Bürgerinitiative, darunter die in der Zementindustrie seit Jahrzehnten übliche Verwendung von Ersatzbrennstoffen. In der Folge standen sich in der Gemeinde Befürworter wie Gegner einer Erweiterung der Kalksteingewinnung (und weiterer Themen) nahezu unversöhnlich gegenüber. Faktenwissen wurde durch emotional geprägte Vorwürfe ersetzt, Misstrauen statt Offenheit

prägte den Diskussionsstil, Koalitionen wurden geschmiedet und die Öffentlichkeit durch eine nicht enden wollende Zahl von Leserbriefen zu beeinflussen versucht. Die Situation vor Ort wurde in Vorgesprächen von Gemeindebewohnern als sehr schwerwiegend und für alle belastend beschrieben, von einem Riss in der Dorfgemeinschaft war die Rede.

In dieser komplexen Ausgangssituation bedurfte es eines offenen und fairen Dialogs, wobei gerade auch hier die emotionale Ebene von der sachlichen, an Tatsachen orientierten Ebene getrennt werden musste. Beide Ebenen sind für die Konfliktbearbeitung zentral, aber sie müssen separat behandelt werden.

Eine Beteiligung in Form eines Runden Tisches war in Dotternhausen zu diesem Zeitpunkt nicht angezeigt, da sich die Bürgerinitiative einem Diskurs auf Augenhöhe verweigerte. Trotzdem war ein faires und transparentes Angebot als erster Schritt wichtig, für den sich ein zweistufiges Dialogverfahren anbot: Zunächst eine ganztägige Veranstaltung zur Sammlung von allen Themen und Fragen, die die Menschen beschäftigen. Daran anschließend eine zweite Veranstaltung, um alle diese Themen und Fragen zu beantworten. Ziel dieses Verfahrens sollte sein, die unterschiedlichen Bedürfnisse und Interessen rund um die industriellen Prozesse des Zementwerks, darunter auch Emissionen, der Einsatz von Ersatzbrennstoffen, Gesteinsgewinnung, Rekultivierungsfolgen, Sprengerschütterungen bis hin zu Mobilfunkmasten auf dem Werksgelände oder Gewerbesteuer, abzubilden. Auf Anliegen, Bedenken und auch Chancen aus Sicht der Bürgerschaft sollte besonders eingegangen werden.

Eingeladen hierzu waren alle Bürgerinnen und Bürger aus Dotternhausen, der Gemeinderat und die Bürgermeisterin, Verantwortungsträger aus Politik und Wirtschaft sowie Interessenten aus den Nachbargemeinden. In einem Wechsel von Plenumsveranstaltung und Kleingruppenformaten wurde intensiv an den Themen gearbeitet, die die Bürgerinnen und Bürger beschäftigten. Die Ergebnisse der sechs Kleingruppen wurden in einer abschließenden Plenumsdebatte vorgestellt und diskutiert, die hierzu erstellten Protokolle durch jeweils einen Bürger gegengelesen und sodann auf einer eigens eingerichteten Plattform von den Moderatoren veröffentlicht. Herzstück dieser ersten Stufe des Dialogverfahrens war die Erstellung eines Fragenkatalogs und dessen Beantwortung durch außenstehende Experten, soweit es sich nicht um Fragen handelte, die nur vom Unternehmen beantwortet werden konnten. Dazu zählten das Umweltinstitut Bifa, die Gemeindeverwaltung Dotternhausen, die Genehmigungsbehörden (Regierungspräsidium Tübingen, Landratsamt Zollernalbkreis,) sowie Umweltgutachter. Die zentralen Er-

2 Fallbeispiele: Dialoge in der Rohstoffindustrie

gebnisse wurden sodann in der zweiten Veranstaltung von den Moderatoren vorgestellt, von den Experten näher erläutert und von den Bürgern an Themeninseln diskutiert, bevor in einer abschließenden Plenumsrunde ein Resümee gezogen wurde. Alle Fragen und Antworten wurden im Anschluss auf der eigens eingerichteten Internetseite dargestellt.

Als Ergebnis dieser zweistufigen Veranstaltung bekannte sich die Firmenleitung zur Fortsetzung eines fairen, transparenten und respektvollen Dialogs, abhängig von aufkommenden Themen und Wünschen. Die Dialogveranstaltungen sind in den Standortgemeinden des Zementwerks inzwischen etabliert und erfahren zunehmenden Zuspruch. Weitere Dialogformate wie ein Runder Tisch mit dem NABU und lokalen Vogel- und Naturschützern oder ein Diskussionsabend mit Schülerinnen und Schülern der Fridays-for-Future Gruppe aus dem Kreisgebiet wurden mit adribo durchgeführt.

2.6 Fallbeispiel: Politischer Online-Dialog

Dass Beteiligung und Dialog auch online durchgeführt werden kann, hat die Corona – Pandemie gezeigt. Dabei gibt es Einschränkungen, aber auch Chancen, die eine Beteiligung vereinfachen. Insbesondere wenn die Gruppe der Dialogteilnehmer in der Anzahl limitiert ist, bieten sich Online-Verfahren an.

Unternehmen der Steine- und Erdenindustrie nutzen diese Gelegenheit zu einem politischen Dialog. Neben dem Dialog mit der Öffentlichkeit ist es entscheidend, dass auch alle anderen gesellschaftlichen Gruppen über die Tätigkeiten und Maßnahmen der Unternehmen Kenntnis erlangen. Dies betrifft insbesondere die Lokalpolitik, schließlich sind die Lokalpolitikerinnen und Lokalpolitiker die ersten Ansprechpartner der Bürgerinnen und Bürger vor Ort.

In zeitlich überschaubaren Online-Einheiten von ca. 2,5 Stunden hatten die einladenden Firmen die Gelegenheit, alle Aspekte ihrer Geschäftstätigkeit darzustellen. Naheliegender Weise lag der Fokus auf Umweltaspekten, sei es die Lärmvermeidung, die Verwendung von Ersatzbrennstoffen, oder der Ressourcengewinnung insgesamt. Im Anschluss wurden alle Fragen der Lokalpolitik aufgenommen und beantwortet. Die Fragen und Antworten wurden im Anschluss auch veröffentlicht, sodass sie für die Öffentlichkeit einsehbar sind.

Durch die externe Moderation gelingt es in solchen Verfahrensschritten, dass die Teilnehmer Vertrauen in den Prozess aufbauen können. Dieses Vertrauen sorgt nicht nur für eine angenehmere Gesprächsatmosphäre, sondern auch dafür, dass tatsächlich offen miteinander diskutiert wird, dass Interessen ihren Ausdruck finden, und dass bei Bedarf Gesprächsthemen außerhalb der Online-Sitzung weitergeführt werden können. Zudem ergibt sich für die Podiumsteilnehmer/Diskutanten die angenehme Situation, dass sie sich voll und ganz auf ihr Thema konzentrieren können und sie nicht gleichzeitig für Ablauf, Redeordnung und emotionale Auseinandersetzungen verantwortlich sind. Dies sorgt für eine weitere Professionalisierung solcher Veranstaltungen.

Die Rückmeldung der lokalen Akteure ist durchweg positiv zu diesen politischen Dialogen. Es zeigt, dass Dialog mit der Öffentlichkeit nicht nur der Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern ist, sondern auch mit der politischen Ebene ebenso wie mit Verbänden und anderen organisierten Interessensgruppen

2.7 Resümee

Die hier dargestellten Beispiele, die durch weitere ergänzt werden könnten, machen deutlich: die Planung und Umsetzung von Infrastrukturvorhaben ist von einer Vielzahl unterschiedlicher Interessen geprägt, die sich durch Hochglanzbroschüren weder beeindrucken noch befrieden lassen. Vielmehr gilt es, in konfliktangemessenen Formaten die unterschiedlichen Interessen anzuhören, einzubinden und dort, wo Verbesserungspotential gesehen wird, dieses umzusetzen.

Dabei ist für die Prozessplanung zur Bearbeitung dieser Konfliktsituationen eine ganzheitliche Strategie gefragt, die klar das inhaltliche und zeitliche Mandat des Verfahrens definiert sowie angepasste Lösungen der Einbindung und des Diskurses vor Ort vorhält. Auch wenn sich das Repertoire an Diskursmethoden ähnelt, gibt es – wie die hier dargestellten Beispiele verdeutlichen – kein „one size fits all“. Erforderlich ist zudem, Planung, Organisation und Durchführung professionell erfahrenen Mediatoren anzuvertrauen: Mediatoren, da die Einbindung mediativer Methoden in solche Verfahren unabdingbar ist. Professionell erfahren, da erst eine langjährige Erfahrung den Blick für derartige Verfahren schärft.

Prof. Dr. Roland Fritz, adribo

Die in der Gewinnungsstätte geförderten mineralischen Rohstoffe werden an den Werksstandorten in aufwändigen Verfahren zu hochwertigen, normierten Produkten weiterverarbeitet. Die Gesetzgebung definiert einheitliche Standards an die Umweltverträglichkeit von Werksanlagen und Gewinnung.



Konflikte in der Rohstoffgewinnung – Gründe und Hintergründe

Die Rohstoffgewinnung ist mit technischen, ökonomischen und rechtlichen Herausforderungen verbunden. In den letzten Jahren ist eine weitere Herausforderung hinzugekommen: Trotz teilweise langjähriger Kooperation zwischen Unternehmen, Politik und Verwaltung auf kommunaler oder regionaler Ebene, lösen konkrete Projekte vor Ort häufig Proteste von Teilen der Bevölkerung aus. Auch artikulieren lokale Bürgerinitiativen ihren Unmut. Manchmal werden die Konflikte von Parteien aufgegriffen, teilweise für Wahlen instrumentalisiert. Nicht selten münden die Proteste in Bürgerbegehren. Sie haben dann das Ziel, die Erweiterung von Flächen für die Rohstoffgewinnung oder gar eine Neuerschließung zu verhindern.

In den öffentlichen Auseinandersetzungen über die Rohstoffgewinnung stellen Kritiker nicht nur die Projekte selbst in Frage. Die Kritik schließt oft auch die Vorhabenträger sowie Entscheidungen der Gemeinderäte oder der Verwaltung ein. Mehrere Ursachen kommen in Frage (siehe Abb. *). Sie können einzeln oder in Kombination auftreten:

NIMBY-Phänomen: Menschen sind zwar grundsätzlich für ein Vorhaben (z. B. für die Energiewende oder für das Schließen von Mobilfunklücken), sie wenden sich aber gegen konkrete Projekte vor ihrer Haustür (z.B. gegen ein Windrad oder einen Mobilfunksendemast): Not-in-my-Backyard. Anwohner sehen durch das Projekt eine Einschränkung ihrer eigenen Lebensqualität. Oder sie befürchten einen Wertverlust ihres Grundstücks. Dieser Protest ist am stärksten motiviert. Er bleibt oft auch nach Ausgleichsmaßnahmen (z. B. Schallschutz, finanzielle Kompensation) bestehen. Betroffene schließen sich zu Bürgerinitiativen zusammen und versuchen, das Projekt zu verhindern. Das ist auch bei der Rohstoffgewinnung zu beobachten: Es wird zwar grundsätzlich anerkannt, dass Rohstoffe für verschiedene Anwendung benötigt werden. Aber ihre konkrete Gewinnung vor Ort wird abgelehnt. Da aber die Gewinnung dort erfolgen muss, wo die Rohstoffe vorhanden sind, ist dies ein Problem.

Projektbezogene Gründe: Menschen kritisieren einzelne Aspekte eines Projektes und dies mündet dann in die Ablehnung des gesamten Projektes. Bei Projekten aus dem Bereich Rohstoffgewinnung werden meist damit verbundene LKW-Fahrten kritisiert. Bemängelt werden a) der Verkehrslärm, b) Staubentwicklungen, c) Verschmutzung der Straßen und d) Sicherheitsaspekte (Beschädigungen von Gebäuden, vor allem bei schmalen Straßen, Gefährdung von Kindern und von Erwachsenen). Dies geht gelegentlich mit einem Streit über die von den LKW zu befahrenden Routen einher. Ebenfalls in der Kritik stehen die Gewinnungsstätten selbst. Auch hier geht es oft um Lärm- und Staubentwicklung, um Angst vor Schadstoffen (auch im Grundwasser) oder um die „Verschandlung“ des Ausblicks. Und drittens stufen einige Kritiker die Auswirkungen der Gewinnung auf Flora und Fauna als nicht vertretbar ein (etwa wenn es nötig ist, Bäume zu fällen). In jüngerer Zeit kommt eine fundamentalere Kritik hinzu: Einige Aktivisten stellen die Notwendigkeit und den Nutzen der Rohstoffgewinnung insgesamt in Frage. Sie behaupten dann beispielsweise, dass durch eine umfangreichere Kreislaufwirtschaft die Gewinnung gar nicht mehr nötig sei. Oder sie verweisen auf alternative Baustoffe.

„Verborgene Gründe“: Mitunter wird ein Projekt kritisiert, obwohl die Wurzeln des Protestes ganz woanders liegen. Das können bereits lange zurückliegende Konflikte zwischen zwei Gemeinden oder Teilorten sein. Diese Konflikte werden dann auf dem Rücken eines konkreten Projektes ausgetragen. Oder die allgemeine Beschleunigung des Lebens wird als bedrohlich empfunden. An der Veränderung im eigenen Umfeld, die von der Erweiterung einer Gewinnungsfläche ausgeht, kristallisiert sich dann dieses Unbehagen. Selten werden diese Gründe explizit geäußert, obwohl sie ein wesentliches Motiv hinter dem Protest sind.

Vertrauensverlust in Wirtschaft und Politik: Protest wird durch mangelndes Vertrauen in „die Politik“ und „die Wirtschaft“ verschärft. Beispielsweise überträgt sich dann die negative Grundstimmung gegenüber einem Bürgermeister oder dem Gemeinderat auf die von ihnen unterstützten Projekte. Oder einem Unternehmen wird misstraut. Das ist vor allem dann der Fall, wenn das Unternehmen in der Vergangenheit wenig dazu beigetragen hat, als „guter Nachbar“ und als Mitglied der Gemeinschaft

wahrgenommen zu werden. Gleichzeitig kann bei mangelndem Vertrauen sogar die Unterstützung der Gemeinde als Versuch der Einflussnahme verstanden werden. Je schlechter die Reputation, desto wahrscheinlicher wird dann der Widerstand gegen konkrete Projekte.

Art der Kommunikation: Oft wird die Art des Umgangs von Politikern, Verwaltungen und Vorhabenträgern mit „der Bürgerschaft“ bemängelt. Diese würden „die Bürger“ von oben herab behandeln und ihre Einwände nicht ernst nehmen. Das Gefühl, nicht „auf Augenhöhe“ behandelt zu werden, hängt auch mit der Konstruktion formaler Verfahren zusammen, in denen rechtliche Fragen im Mittelpunkt stehen. Die etwa in Erörterungsterminen im Rahmen von Planfeststellungsverfahren übliche Fachsprache wird als unverständlich und als distanzierend wahrgenommen. Auch wird der Vorwurf erhoben, Informationen seien unvollständig, zu spät oder gar nicht zur Verfügung gestellt worden. Gelegentlich wird auch bewusste Falschinformation unterstellt. Als problematisch erweist sich auch, wenn zu wenig über mögliche Alternativen diskutiert wird. In der Vergangenheit haben Vorhabenträger zwar oft Alternativen geprüft (etwa alternative Routen für LKW-Verkehr), aber sie haben den Vorgang der Alternativenprüfung nicht kommuniziert, sondern nur sein Ergebnis.

Vorhabenträger, Politik und Verwaltung müssen sich auf diese veränderte Ausgangslage für Projekte im Bereich Rohstoffgewinnung einstellen. Für die gesellschaftliche Akzeptanz von Projekten vor Ort ist langfristig geplante und strategisch verankerte Kommunikation vor allem der Vorhabenträger von enormer Bedeutung. Das Kommunikations-Management muss daher von Beginn an ein permanenter Bestandteil des Projektmanagements sein – von der Grundlagenermittlung bis zur Projektfertigstellung. Ziel aller Kommunikationsbemühungen muss es sein, Bürgerinnen und Bürger vor Ort, lokale Parteien, Umwelt- und Naturschutzverbände sowie wirtschaftliche Akteure bei Rohstoffgewinnungsprojekten als Partner zu gewinnen, um gemeinsam gesellschaftlich tragfähige Lösungen zu finden. Nicht immer wird es gelingen, einen Konsens unter allen betroffenen Personen oder Personengruppen herzustellen. Aber von dem ernsthaften und ehrlichen Versuch, einen Interessenausgleich herzustellen, wird es abhängen, ob das Ergebnis von möglichst vielen Menschen akzeptiert wird.

Prof. Dr. Frank Brettschneider, Uni Hohenheim

NIMBY **Wahlen**
verborgene Gründe
Umwelt/Natur **Vertrauensverlust**
Risiken/Größe **von oben herab**
Kosten **zu wenig Diskussion**
unklarer Nutzen **von Alternativen**
mangelnde Transparenz

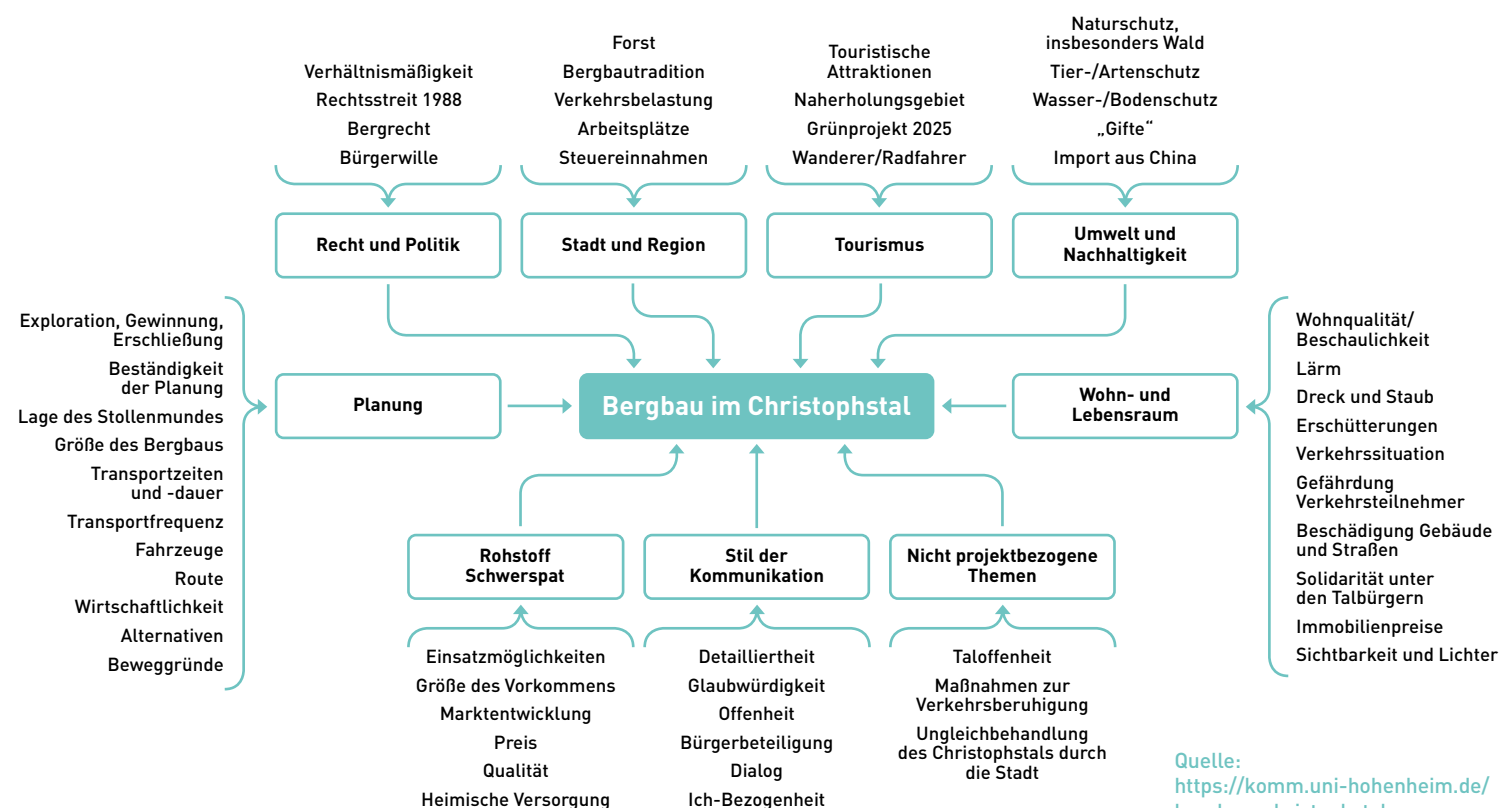
Kommunikations-Management: Grundlagen einer zukunftsfähigen Informations- und Dialogstrategie

Kommunikation sollte nie rein spontan und ad-hoc erfolgen, sondern systematisch geplant und umgesetzt werden. Projektkommunikation ist keine Krisenkommunikation. Im besten Fall verhindert sie, dass es überhaupt zu Krisensituationen kommt. Dafür bedarf es einer an den konkreten Fall angepassten Kommunikationsstrategie. Sie sollte Bestandteil eines systematischen Kommunikations-Managements sein. Dieses besteht aus vier Phasen: Analyse, Planung, Umsetzung und Evaluation. Detaillierter werden einzelne Stufen des Kommunikations-Managements unter anderem in der Richtlinie 7001 des Vereins Deutscher Ingenieure beschrieben.

Analyse

Hier geht es vor allem um eine Stakeholder- und um eine Themenfeldanalyse. Es sollte erfasst werden, wer die relevanten Anspruchsgruppen sind. Anspruchsgruppen bzw. Stakeholder können sein: z. B. Anwohner, allgemeine Bevölkerung (u. a. Interessierte, passive Unterstützer, Kritiker), Gemeinderat, Verwaltung, Naturschutzverbände, Bürgerinitiativen, IHK). Zudem sollte klar werden, wie diese das Thema sehen, welche Themen-Dimensionen und Unterthemen es gibt. Die Abbildung zeigt eine solche Themenfeldanalyse beispielhaft am Bergbau in Freudenstadt-Christophstal.

Themenlandkarte Bergbau im Christophstal



Quelle:
https://komm.uni-hohenheim.de/bergbau_christophstal

lich wichtig finden. Für die Gesamtbewertung des Projektes durch den Wirtschaftsverband ist der wirtschaftliche Aspekt sehr wichtig, für den Naturschutzverband hingegen nicht. Der Konflikt dreht sich dann um die Gewichtung der Aspekte.

Instrumente für diese Analyse können u.a. Social-Media- und Medieninhaltsanalysen sein, aber auch Umfragen und Dokumentenanalysen.

Planung

Ausgehend von der Situation, wie sie sich in der Analyse gezeigt hat, geht es in der Planung zunächst um eine Grundsatzentscheidung: Mit welchem Ziel soll Kommunikation primär erfolgen? Geht es ausschließlich um die Information der Stakeholder? Oder geht es um Konsultation? Oder um Konfliktbearbeitung? Kurzum: Wird eine reine Informations- oder auch eine Dialog-Strategie verfolgt?

Auf der **Informationsebene** ist das Ziel, die breite Öffentlichkeit auf ein konkretes Vorhaben aufmerksam zu machen und über Projektziele und Planungsstand zu informieren. Auch geht es darum, um Verständnis für den Nutzen eines Projektes zu werben. Bereits von Anfang an müssen Vorhabenträger Transparenz herstellen.

Auf der **Konsultationsebene** werden in einem intensiven Prozess konkrete Vorschläge diskutiert sowie Ideen und Handlungsempfehlungen erarbeitet, auf die die beteiligten Akteure später aufbauen können. Der direkte Austausch zwischen Vorhabenträgern, Verwaltung und einer (interessierten) Öffentlichkeit hat dabei einen beratenden Charakter. Ziel ist es, lokales Wissen zu erfragen sowie vielfältige Interessen und Perspektiven in die Planung einzubeziehen.

Auf der Ebene der **Konfliktbearbeitung** geht es um die strukturierte Bearbeitung von Kontroversen, konkreten Problemstellungen und gegensätzlichen Interessenlagen im Zuge eines Planungs- oder Bauprozesses. Ziel ist eine auf Ausgleich zwischen den unterschiedlichen Interessengruppen ausgerichtete Problemlösung, mindestens aber eine Versachlichung der Debatte mittels einer gemeinsamen Faktenklärung.

Nach dieser Grundsatzentscheidung wird die Kommunikationsstrategie entwickelt. In ihr werden Anspruchsgruppen, Botschaften und Kommunikationsinstrumente aufeinander abgestimmt.

So ist zunächst festzulegen, in welcher Anspruchsgruppe welche Ziele erreicht werden sollen. Sinnvoll ist, sich im Konfliktfall nicht vorrangig auf Kritiker-Gruppen zu konzentrieren, sondern auf Bevölkerungsgruppen, die noch unentschieden sind und/oder ein hohes Informationsbedürfnis aufweisen.

Dann ist festzulegen, welche Themen und Kernbotschaften in der Kommunikation hervorgehoben werden sollen. Hier hat sich vor allem das Hervorheben des Nutzens eines Projektes als zentral erwiesen. Es muss klar werden, warum ein Projekt für die Gesellschaft insgesamt wichtig ist. Dies sollte nicht abstrakt bleiben, sondern für die Anspruchsgruppen möglichst konkret vorstellbar werden. So sollte in der Bevölkerung insgesamt beispielsweise das Wissen darüber gestärkt werden, wo überall welche Rohstoffe eingesetzt werden (Straßenbau, Hochbau etc.) und wo diese Rohstoffe herkommen.

Anschließend werden die Kommunikationsinstrumente festgelegt. Zu den Informationsinstrumenten zählen u. a. die Projekt-Webseite, ein Projekt-Blog, Flyer, Plakate, Broschüren, Pressemitteilungen, Pressekonferenzen, journalistische Hintergrundgespräche, Veranstaltungen (z. B. Fachvorträge oder Veranstaltungen wie Ausstellungen oder „Tag der offenen Tür“) und Visualisierung. Sie sollen für den Dialog eine sachliche Grundlage schaffen. Dafür ist größtmögliche Transparenz erforderlich. Zu den Konsultationsinstrumenten zählen u. a. Open Space-Veranstaltungen, Szenario-Workshops, Fokusgruppen, Zukunftswerkstätten und World Cafés. Zu den Instrumenten der Konfliktbearbeitung zählen u. a. Mediationen und Runde Tische.

Aus diesen Überlegungen ergeben sich die Anforderungen an das Timing (zeitlicher Rahmen und zeitliche Abläufe der Kommunikation) sowie an die personellen und finanziellen Ressourcen (ggf. externe Unterstützung durch eine Agentur, Zeitbudget für eigene Mitarbeiter etc.).

Kommunikations-Management: Grundlagen einer zukunftsfähigen Informations- und Dialogstrategie

Umsetzung

In der Umsetzungs-Phase werden die zuvor festgelegten Informations- und Dialog-Instrumente eingesetzt. Dabei ist auf operative Erfolgsfaktoren zu achten – zu den wichtigsten davon zählen (siehe detaillierter Kapitel 5):

- Nutzen hervorheben: Der Nutzen muss betont und wiederholt kommuniziert werden.
- Verständliche Kommunikation: Komplexe Themen müssen für Laien verständlich dargelegt werden. Fachsprache sollte „übersetzt“, Verständlichkeitshürden (lange Sätze, Schachtelsätze, passive Sprache, zusammengesetzte Wörter etc.) sollten vermieden werden.
- Visualisierungen: Zur Verständlichkeit tragen auch Visualisierungen bei. In Frage kommen Diagramme, Bilder, Renderings, Augmented oder Virtual Reality. Visualisierungen müssen sachgerecht und relativ einfach sein.
- Faktenbasiert kommunizieren: Kommunikation sollte zum gemeinsamen Verständnis des Vorhabens beitragen. Bei strittigen Themen ist ggf. eine systematische, gemeinsame Faktenklärung sinnvoll („Joint Fact Finding“).
- Glaubwürdige Kommunikation und glaubwürdige Akteure: Was vereinbart und versprochen wird, muss auch eingehalten werden.
- Für eine dialog-orientierte Beteiligung der Anspruchsgruppen muss es Entscheidungsspielräume / Varianten geben. Dialog-orientierte Beteiligung macht sonst keinen Sinn; es würde sich um eine Schein-Beteiligung handeln.
- Die Bürgerinnen und Bürger sowie die zivilgesellschaftlichen Akteure müssen frühzeitig einbezogen werden, denn zu Beginn einer Planung gibt es noch Entscheidungsspielräume.
- Es müssen unterschiedliche Interessen einbezogen werden – mitunter auch durch den Einsatz von aufsuchender Beteiligung und von Zufallsbürgern.

Es bedarf auf allen Seiten einer respektvollen, wertschätzenden Grundhaltung. Dazu zählt auch, den „Anderen“ keine „bösen Absichten“ zu unterstellen. Und dazu zählt eine Offenheit für andere Meinungen.

Dialoge müssen professionell gestaltet werden, um Fairness und Transparenz zu gewährleisten. Auch bedarf es klarer Rahmenbedingungen für ein dialog-orientiertes Beteiligungsverfahren (Klarheit über Mandat, Dauer, Umgang mit Ergebnissen). Bestenfalls werden die entsprechenden Regeln gemeinsam erarbeitet – z. B. in einer Begleitgruppe.

Evaluation

Die Wirksamkeit einzelner Kommunikationsinstrumente und die Wirksamkeit der gesamten Informations- bzw. Dialog-Strategie sollten fortlaufend evaluiert werden. Nur so sind entsprechende Anpassungen möglich.

Das Orientieren an diesen Empfehlungen garantiert nicht, dass es bei einem Projekt keine auch emotional geführten Debatten gibt. Und immer wieder gibt es auch Beispiele, in denen die Situation trotz einer angemessenen Kommunikation eskalierte. Und dennoch lohnt sich der Einsatz von Information und von Dialog. Das zeigt auch eine Befragung von Projektverantwortlichen von 97 Bau- und Infrastrukturprojekten aus dem Jahr 2018 (vgl. Brettschneider/Müller 2020). Die dialog-orientierte Kommunikation hat aus ihrer Sicht zahlreiche positive Effekte: Die Akzeptanz in der Öffentlichkeit wurde erhöht. Das Vertrauen zwischen den Beteiligten wurde gestärkt. Sie hat Transparenz hergestellt. Sie konnte Gerüchten und Ängsten entgegenwirken. Und kritische Themen konnten im Dialog frühzeitig gelöst werden. Dies hat den Aufwand für die Bearbeitung von Beschwerden der Bürgerinnen und Bürger reduziert. Nicht zuletzt hat der Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern sowie mit zivilgesellschaftlichen Akteuren auch zu inhaltlichen Verbesserungen der Projekte geführt.

Prof. Dr. Frank Brettschneider, Uni Hohenheim

Größere Baggerseen kommen zunehmend als Standorte für Photovoltaikanlagen in Betracht. Durch die Nutzung des Potenzials von Wasserflächen kann die Flächeninanspruchnahme landwirtschaftlicher Flächen reduziert werden. Für das Werk bedeutet dies eine emissionsfreie Eigenstromversorgung und eine weitere Möglichkeit, Baggerseen sinnvoll einer Nachnutzung zuzuführen.



Nicht selten münden Proteste gegen Rohstoffgewinnung in Bürgerbegehren. Eine Bürgerinitiative wähnt sich in der Mehrheit und fühlt sich vom Gemeinderat nicht ausreichend repräsentiert. Sie versucht, mittels eines Bürgerbegehrens einen Bürgerentscheid zu erzwingen – in der Hoffnung, dann zu gewinnen und einen Gemeinderatsbeschluss pro Rohstoffgewinnung zu kippen (kassatorisches Bürgerbegehren). Mitunter legt der Gemeinderat selbst die Entscheidung in die Hände der Bürgerinnen und Bürger (Ratsbegehren). Meist verspricht er sich davon eine stärkere Legitimation für ein umstrittenes Projekt. Oder er kommt so der Forderung nach einem Bürgerentscheid aus den Reihen der Projektgegner zuvor.

Unter anderem um eskalierende Konfliktsituationen rund um Bau- und Infrastrukturprojekte zu vermeiden, werden inzwischen auf kommunaler Ebene häufig dialog-orientierte Beteiligungsverfahren durchgeführt. Die entsprechenden Formate sind vielfältig. Zunehmend werden Offline- mit Online-Elementen verknüpft. Gemeinderäte und Verwaltungen versprechen sich davon, dass Interessen und Anregungen der Bürgerinnen und Bürger frühzeitig in die Planungen einfließen können. Ein Bürgerbegehren, so die Erwartung, sei dann nicht mehr wahrscheinlich. Darüber hinaus werden dialog-orientierte Formate eingesetzt, wenn es zu einem Bürgerbegehren kommt. So soll dann ein sachliches Fundament für den anstehenden Bürgerentscheid gelegt werden. Dialog-orientierte Formate also können zu unterschiedlichen Zeitpunkten stattfinden (siehe Abbildung):

- Zu Beginn eines Projektes, bevor es zu einem Bürger- oder Ratsbegehren kommt.
- Zwischen einem Bürger- oder Ratsbegehren und dem Bürgerentscheid.
- Nach dem Bürgerentscheid.

Auf der Basis bisheriger Erfahrungen lässt sich festhalten:

1. **Auch die umfangreichste dialog-orientierte Bürgerbeteiligung verhindert nicht, dass es zu kassatorischen Bürgerbegehren kommt.** Zahlreiche Bau- und Infrastrukturprojekte – auch Projekte aus dem Bereich Rohstoffgewinnung – berühren sehr unterschiedliche Interessen. Oft können diese auch durch transparente Information und durch einen intensiven Dialog nicht so zum Ausgleich gebracht werden, dass alle Bürgerinnen und Bürger mit dem Ergebnis zufrieden sind oder es wenigstens akzeptieren. Es lässt sich dann nicht vermeiden, dass diejenigen, die sich im Dialog nicht durchsetzen konnten, zum Instrument des kassatorischen Bürgerbegehrens greifen. Aber einige Beispiele zeigen, dass der Bürgerentscheid dann wahrscheinlich zugunsten der Empfehlung aus dem Dialog-Prozess ausgeht.
2. **Dialog-orientierte Bürgerbeteiligung führt dazu, dass kassatorische Bürgerentscheide weniger erfolgreich sind.** Kassatorische Bürgerbegehren dienen im Wesentlichen dazu, einen Gemeinderat zu korrigieren, falls sich Bürgerinnen und Bürger mehrheitlich bei einer Entscheidung übergangen fühlen. Wenn in einer dialog-orientierten Bürgerbeteiligung eine gesellschaftlich tragfähige Lösung gefunden wurde, entfällt diese Korrektur-Notwendigkeit. Wird das Instrument des kassatorischen Bürgerbegehrens dennoch angewendet, haben die Initiatoren damit beim Bürgerentscheid vermutlich keinen Erfolg. Anders ist dies bei Projekten, bei denen keine dialog-orientierte Beteiligung stattgefunden hat. Dann wird der Gemeinderatsbeschluss im Bürgerentscheid wahrscheinlicher „gekippt“. Dies gilt umso mehr, wenn im Vorfeld noch nicht einmal die Information frühzeitig und transparent erfolgte.

3. **Dialog-orientierte Bürgerbeteiligung führt dazu, dass Ratsbegehren im Anschluss an die Beteiligung erfolgreich sind.** Wenn ein Gemeinderat beschließt, die Bürgerschaft über die in einem Dialog entwickelten Ergebnissen abstimmen zu lassen, erhält er im Bürgerentscheid wahrscheinlich eine Zustimmung zu diesen Ergebnissen. Dies zeigen einige auf Ratsbegehren beruhende Bürgerentscheide in Baden-Württemberg (etwa zur Hängebrücke in Rottweil und zum Stadionneubau in Freiburg). Aus Sicht des Gemeinderates kann dies sinnvoll sein, um ein Projekt mit noch mehr Legitimation auszustatten.
4. **Dialog-orientierte Bürgerbeteiligung in der Zeit zwischen dem Rats- oder Bürgerbegehren und dem Bürgerentscheid führt zu Fairness und Verfahrensakzeptanz. Sie verhindert eine Spaltung in „Gewinner“ und „Verlierer“.** In solchen Fällen spielt eine Begleitgruppe eine wichtige Rolle. Die Begleitgruppe setzt sich aus unterschiedlichen Akteuren in dem Prozess zusammen. Sie diskutiert nicht über Sachfragen, sondern über Verfahrensfragen. Ihre Aufgabe ist es, dass es zu einem fairen Wettbewerb von Argumenten kommt und dass sich keine Seite übervorteilt fühlt. Ohne einen solchen auf das Verfahren bezogenen Dialog kann das Ergebnis des Bürgerentscheids sogar noch weiter spalten.
5. **Dialog-orientierte Bürgerbeteiligung nach dem Bürgerentscheid kann „Gewinner“ und „Verlierer“ wieder zusammenführen.** Sie ist auch sinnvoll, wenn in die konkrete Ausgestaltung eines Projektes ebenfalls Anregungen der Bürgerinnen und Bürger einfließen können.

Prof. Dr. Frank Brettschneider, Uni Hohenheim

Dialog-orientierte Formate und direkt-demokratische Verfahren im Zeitablauf



6 Von der Beteiligungskultur zur Kooperationskultur

Der Dialogbeirat des ISTE setzt sich zusammen aus Akteuren, die alle Aspekte der Umsetzung eines Rohstoffgewinnungsvorhabens betreffen: die Genehmigungsbehörden (Regierungspräsidium, Landratsämter), die politischen Mandatsträger (Regionalrat, Landtag, Bürgermeister), den Umweltschutzverbänden (NABU e.V., Landesnaturschutzverband BW), Unternehmen (Mittelstand wie auch Konzernstruktur) sowie auch Verbände der Industrieunternehmen und der Wissenschaft. Diese Zusammensetzung ist eine bislang einmalige Herangehensweise, denn üblicherweise werden die Fragestellung im Kontext der Rohstoffgewinnung von den Akteuren **nacheinander** beantwortet, **nicht miteinander**.

Die in den vorigen Kapiteln dargestellte Situation zeigt jedoch insbesondere, dass

- die Planungs- und Genehmigungsverfahren aus der fachlich-sachlichen Perspektive ausgesprochen komplex und langfristig sind;
- die politischen Prozesse oftmals sehr dynamisch sind und sich schnell in unterschiedliche Richtungen von Sog und Druck entwickeln können;

die Situation vor Ort immer spezifisch zu betrachten ist bezogen auf die Akteure und die genaue Fragestellung hin, aber trotzdem die Grundzüge der Sorgen und Ängste und auch Bedürfnisse ähnlich bleiben;

die Vernetzung der oben angeführten Akteure oftmals ad hoc und (außerhalb der formellen Verfahren) nicht geregelt stattfindet;

es auf allen Seiten einen sehr großen Bedarf nach Planbarkeit, Überschaubarkeit und Komplexitätsreduktion gibt;

die Bürgerinnen und Bürger sich durch einen kohärenten, abgestimmten und die BürgerInnen von Beginn an einbeziehenden Planungsvorgang ernst genommen fühlen und auch bereit sind, sich aktiv einzubringen.

In der Vergangenheit wurde mit gutem Recht und mit viel Expertise ein Schwerpunkt darauf gelegt, dass Beteiligungsverfahren und Dialogverfahren (gleich welcher Form) in den Prozessen der Unternehmen und der Verwaltungen verankert

werden. Dabei wurden Formate, Prozesse, Formen und Best practices der Dialog- und Beteiligungsverfahren ausgearbeitet und für die jeweilige Fragestellungen angepasst. Es ist der Verdienst dieser Initiativen, dass Dialog- und Beteiligung inzwischen keine außergewöhnliche Aktivität mehr ist, sondern für Verwaltung wie auch für Unternehmen zu einem Standardverfahren geworden ist, das umzusetzen ist (wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß). Da es in der konkreten Anwendung von Dialogverfahren auch noch Unklarheiten und Unsicherheiten auf allen Seiten gibt, ist es sicherlich notwendig diese Aktivitäten weiter zu stärken und auszubauen. Auch dazu tragen die Kapitel in diesem Bericht bei, in dem der Blick von den konkreten Methoden stärker auf die systemischen Grundlagen der Beteiligung gelegt wird (Kapitel 4 und 5).

Über die Methoden und Ansätze der Beteiligung hinaus ist es aber insbesondere notwendig, von einer reinen Beteiligungskultur zu einer Kooperationskultur zu gelangen. Für diesen Weg sind wiederum zwei Faktoren ausschlaggebend, die im Folgenden beschrieben werden: die kooperative Entscheidungsvorbereitung und Umsetzung (Governance) sowie die Organisationsentwicklung hin zu einer internen Kooperationskultur.

Kooperative Entscheidungsfindung

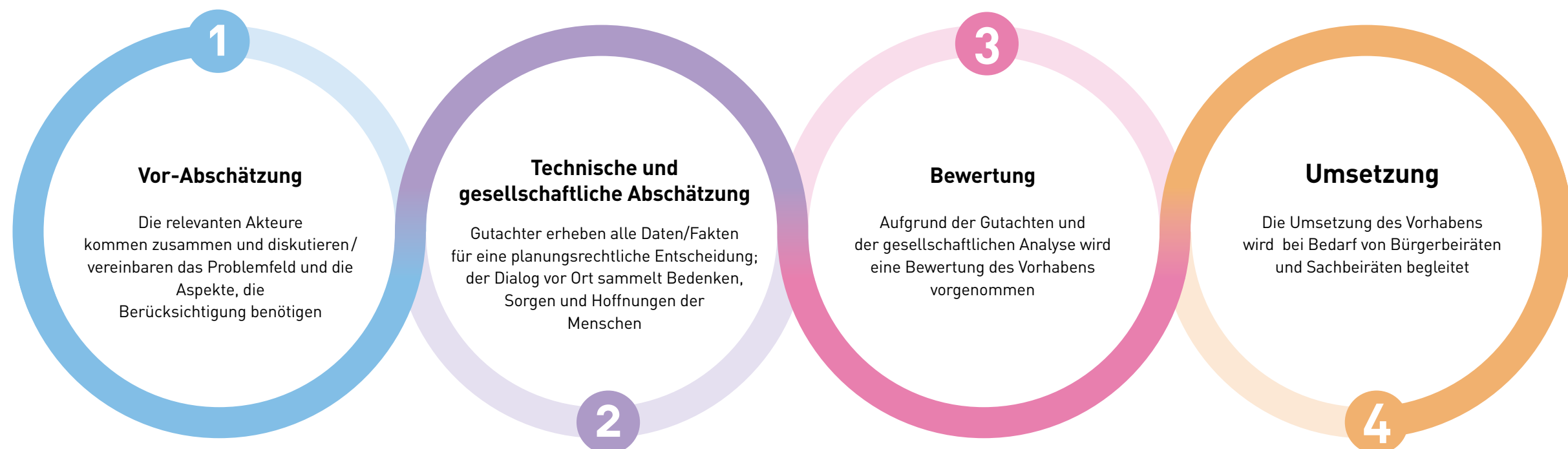
Kooperative Entscheidungsfindung bedeutet nicht, dass die geltenden Planungsrichtlinien und Verordnungen außer Kraft gesetzt werden sollen. Im Gegenteil: diese versuchen bereits einen Ausgleich zwischen unterschiedlichen Interessenlagen zu finden. Gleichzeitig sind die Planungsgrundlagen ausgesprochen komplex und vielschichtig, sodass in der öffentlichen Debatte viele behördliche Entscheidungen und gutachterlichen Stellungnahmen nicht nachvollzogen werden können. Zudem gibt es häufig lokale Besonderheiten, die in der Ausarbeitung von Gutachten und Fragestellungen durchaus relevant sein können, auch wenn diese nicht zum Standardprogramm der gutachterlichen Betrachtung gehören.

Spricht man jedoch auf der einen Seite davon, dass die spezifische lokale Situation auch in der Ausgestaltung von Gutachten betrachtet werden muss, kann dies nicht auf der anderen Seite bedeuten, dass es keine Vergleichbarkeit mehr zwischen den Verfahren gibt und es nur von lokalen Dialogprozessen abhängt, wie eine Untersuchung abläuft. Die Balance zwischen diesen beiden Polen wird mit einer kooperativen Entscheidungsfindung manifestiert, und der Dialogbeirat des ISTE ist hierfür das Vorbild.

Das Vorgehen der Kooperativen Entscheidungsfindung gliedert sich in insgesamt fünf Schritte, die im Folgenden beschrieben sind.

Kooperative Entscheidungsfindung

angelehnt an IRGC Risk Governance Model
[Sellke/Renn 2010]



6.1 Vor-Abschätzung

Die Vor-Abschätzung ist eine der relevantesten Phasen im gesamten Verlauf der Entscheidungs- und Umsetzungs-gestaltung. Im Unterschied zu klassischen Scoping-Verfahren im Planungs- und Genehmigungsrecht, bei denen der Antrag-steller aufgrund von behördlichen Regelungen und anderen Verfahren einen gutachterlichen Umfang von Untersuchungen vorschlägt und diskutieren lässt, beginnt die Vor-Abschätzung bewusst vor diesem Schritt. Zentral ist hier das Erarbeiten und Erörtern **aller möglichen unterschiedlichen Perspek-tiven** in Bezug auf das Vorhaben.

Es empfiehlt sich, möglichst frühzeitig eine multiperspek-tivische Herangehensweise an ein Gewinnungsvorhaben zu wählen. Dies bedeutet, dass in einem ersten Schritt zur Vor-Abschätzung eingeladen werden sollten:

- Zufällig ausgewählte Bürger aus der Region
- Bürger aus der betroffenen Gemeinde
- lokale Politiker (möglichst pro Ratsfraktion eine Person)
- Unternehmen

- Genehmigungsbehörden (Landratsamt, Regie-rungspräsidium etc.; die Behörden sind zentral um Informationen über den Verfahrensablauf, den erwarteten Umfang der Gutachten usw. darzustel-len; die Unabhängigkeit der Behörden muss in der Vor-Abschätzung methodisch sichergestellt werden)
- Regionalverbände
- Umweltschutzverbände
- Industrieverbände
- weitere im spezifischen Fall relevante Akteure.

Die Vor-Abschätzung gehört bereits zu den Dialogmodulen und sollte neutral und unabhängig von einer dritten Partei moderiert werden. Die Verfahrenstransparenz nach außen ist dabei besonders wichtig, für diesen ersten Schritt wie auch für das weitere Verfahren nicht zuletzt dient dies dem Vertrauensaufbau.

Die Betrachtung unterschiedlicher Perspektiven – Framing genannt – bietet das Potential, dass Probleme benannt und ggf. behandelt werden, die im regulären Verfahren nicht aufgenommen worden wären. Es können zu diesem Zeit-punkt auch Methoden oder weitere Schritte geplant werden, mit denen diese Themen aufgegriffen werden können. Dies

dient insbesondere der frühen Klärung von Themen, denn ein Ausbleiben der Klärung dient einzig der Emotionalisie-rung des Konfliktes und dessen Verhärtung. Analog zum Beteiligungsscoping werden in diesem Schritt auch die Di-alogoptionen diskutiert und festgelegt.

Die Vorabschätzung endet somit mit der Festlegung eines begleitenden Projektbeirates. Dieser kann je nach Situation vor Ort unterschiedlich zusammengesetzt sein. Die Aufgabe des Beirates ist es, Ansprechpartner und Multiplikator der Projektentwicklungen zu sein.

6.2 Technische und gesellschaftliche Abschätzung

Die technische Abschätzung eines Gewinnungsvorhabens steht im Zentrum des Genehmigungs- und Umsetzungs-prozesses. Dabei geht es um zwei zentrale Fragen: Erstens, welche Ziele verfolgt das Unternehmen mit den Vorhaben, zweitens, welche Anforderungen stellen die Genehmigungs-behörden. Der Prozess der Gutachtenerstellung ist ein län-gerfristiger, und Planungszeiträume umfassen oft Jahre. Eine Beteiligung permanent in diesem Planungszeitraum aufrecht zu erhalten ist nur möglich, wenn ein Projektbeirat in Form einer multidisziplinären Gruppe in einem festgelegten Format tagt. Denkbar ist beispielsweise eine Projektbegleitung in den folgenden Stufen:

1. **Vor der Gutachtenerstellung:** Die Gutachter erläu-tern dem Projektbeirat den Untersuchungsumfang und die Untersuchungsmethodik der Gutachten. Dies ist für die Vertrauensbildung und die Akzep-tanz der gutachterlichen Ergebnisse unabdingbar. Oftmals ergeben sich in dieser Diskussion bereits Hinweise aus der Projektbeiratsgruppe, die den Untersuchungsumfang geringfügig erweitern, aber dafür auch eine vertrauensbildende Maßnahme darstellen und eine konkrete lokale Fragestellung aufgreifen.
2. **Während der Gutachterphase:** Unter Umständen können, insbesondere bei lang andauernden Gut-achten, Zwischenstände dem Projektbeirat kom-muniziert werden. Auch können weitere Verfah-rensschritte dargestellt werden, teilweise können auch Begehungen durchgeführt werden.

3. **Nach der Gutachtenerstellung:** Die Gutachten werden nach der Erstellung üblicherweise nach der Vollständigkeitsprüfung in die Offenlage gegeben. Hierbei besteht das Recht, Einsicht in die Gutachten zu nehmen. Allerdings sind die Gutachten für Laien in vielen Fällen schwer oder gar nicht verständlich, zudem ist der Umfang der Gutachten oftmals so groß, dass die Zeit der Offenlegung knapp ist. Hier ist es im Sinne der inhaltlichen Transparenz ange-raten, die Gutachter dem Projektbeirat die Inhalte der Gutachten zu vermitteln. Dies ist üblicherweise in einer oder zwei Abendsitzungen möglich.

Wenn die technische Gutachtenerstellung in dieser Form begleitet wird, hat dies mehrere Vorteile:

- Die Akteure des Projektbeirates sind konstant in das Projekt einbezogen. Es gibt keine langen Dia-logpausen, dies verringert die Gefahr, dass sich der Dialog mit anderen Themen verselbstständig. Je enger die Taktung der Dialogmodule, desto weniger Raum ist für alternative Fakten.
- Die Vorgehensweise zeigt die Transparenz des Vor-habenträgers, denn die Gutachten in dieser Form darstellen zu lassen, ist ein sehr transparentes Vorgehen. Das gegenseitige Vertrauen wächst, alle Akteure kommen in die Situation, die Fakten aner-kennen und eventuelle Unsicherheiten bewerten zu können.
- Der Mitteleinsatz ist verhältnismäßig gering, sofern man von zwei bis vier Dialogabenden in der Gut-achtenphase pro Jahr ausgeht und der parallelen Online-Begleitung.
- Es besteht die Möglichkeit nach kooperativen Lö-sungen beispielsweise bei Themen wie Sprenger-schütterungen oder Staubemissionen.
- Für politische Mandatsträger ist dieses Verfahren ebenfalls hoch effizient. Unter Umständen kann es notwendig sein, die Mandatsträger in einer eigenen Veranstaltung zu beteiligen.

Dieses Vorgehen zeigt, dass es nicht die richtige Strategie ist, die Gutachtenphase ungenutzt für den Dialog verstrei-chen zu lassen. Im Gegenteil: in dieser eher ruhigen Phase kann intensiv Dialog betrieben werden, da hier die besten Voraussetzungen bestehen.

Vor-Abschätzung	
Komponenten	Ziele
Framing (Multiperspektivische Darstellung der Situation)	• Vertrauensaufbau durch Perspektivwechsel Einbezug lokaler Problemlagen • Gemeinsame Planung zur Lösung der offenen Fragen
Sachverhalt darstellen	• Vorhabenträger, Behörden und Gutachter erläutern den geplanten Untersuchungsrahmen und die Untersuchungsmethodik • Festlegung, wie weitere Fragestellungen im Verfahren aufgenommen werden können
Beteiligungs- und Kommunikationsformate festlegen	• Festlegung, wie die Schritte der Dialoggestaltung vor Ort vorgenommen werden sollen • Akteursgruppen zur Beteiligung definieren
Projektbeirat etablieren	• Festlegung eines multiperspektivischen Projektbeirats und dessen Arbeitsweise • Vertrauensaufbau

6.3 Bewertung

Die Bewertung der gutachterlichen Ergebnisse sowie der gesellschaftlichen Anforderungen ist zuallererst eine behördliche Aufgabe. Dies soll es in einem rechtsstaatlichen Verfahren auch sein. Die Kriterien für eine umfassende Bewertung wurden in den Gutachten angelegt, zugleich kann die Behörde auch gesellschaftliche Anforderungen aus dem Projektbeirat – falls rechtlich und sachlich möglich – mit aufnehmen.

Im besten Fall wird aber auch der Genehmigungsprozess im Dialog weiter begleitet. Insbesondere nach einer erfolgten Genehmigung geht es darum, unterschiedliche Betroffenheiten weiter im Dialog zu halten und eventuell aus der behördlichen Entscheidung resultierende Folgen aufzuarbeiten. Zudem kann die Zeit genutzt werden, um alternative freiwillige Projekte zur nachhaltigen Wirtschaftsweise vor Ort umzusetzen (z.B. spezifische Naturschutz- oder Biodiversitätsprojekte, Schulprojekte, etc.).

6.4 Umsetzung des Vorhabens

Die Umsetzung des Vorhabens erfolgt meist in jahrelangen Schritten. Hierbei werden immer zahlreiche Themen aufkommen, die im Dialog miteinander gelöst werden können oder für die es aus erster Hand Informationen bedarf. Auch hier kann der Projektbeirat als transparente und dann bereits gut etablierte Form der lokalen Kooperation sehr hilfreich sein. Gerade in der Phase der Umsetzung darf nicht die Einschätzung vorherrschen, dass nun das Projekt „in trockenen Tüchern“ ist. Konflikte um Erweiterungsvorhaben sind meist unabhängig von einer Genehmigung, einzig die Zahl und Art der Akteure verändert sich in dem Fall. Durch die konsequente Zusammenarbeit auf lokaler Ebene in den – teilweise – Jahren zuvor kann der Umsetzungsdialog spezifische Themen aufgreifen. Möglich ist jedoch auch – und aufgrund der langen Planungs- und Genehmigungszeiten nicht unwahrscheinlich – dass neue Akteure auftreten und ihre Bedürfnisse vorbringen wollen. Auch hierfür ist es sinnvoll, bereits eine bestehende Dialogstruktur anbieten zu können. Andernfalls suchen sich neue Akteure auch neue Kanäle, die teilweise eher der Eskalation dienen.

6.5 Zusammenfassung

Die kooperative Entscheidungsfindung ist kein und soll auch kein Ersatz für rechtsstaatliche Planungs- und Genehmigungsverfahren darstellen. Vielmehr ist es ein Weg, um Vorhaben der Rohstoffindustrie in einen andauernden – und dadurch schlankeren – Dialog einzubetten. Ziel ist dabei, mit allen Stakeholdern auf Augenhöhe als Partner zu kooperieren. Wie in den vorangegangenen Kapiteln ausführlich beschrieben bedeutet dies, dass Verfahren insgesamt kürzer und konfliktärmer gestaltet werden können.

Dr. Piet Sellke, adribo

Die Steine- und Erdenindustrie Baden-Württembergs bietet ca. 15.000 Arbeitsplätze in zumeist mittelständisch strukturierten Betrieben. Mit der Ausbildungskampagne www.azubiste.de will die Branche junge Menschen von einer beruflichen Laufbahn in einem vielseitigen und teilweise hoch technologisierten Tätigkeitsfeld überzeugen.



Das übergeordnete Ziel besteht darin, gesellschaftlich tragfähige Lösungen im Bereich der Rohstoffgewinnung zu finden. Die folgenden Empfehlungen dienen dazu, dieses Ziel zu erreichen.

Präambel: Alle Akteure müssen gemeinsam an der Zielerreichung bzw. Zielklärung arbeiten und mitwirken.

A Empfehlungen an alle Akteure

1. Kooperative Entscheidungsfindung

Der Dialogbeirat empfiehlt bei Genehmigungsprozessen eine kooperative Entscheidungsfindung. Diese sollte auf lokaler Ebene durch strukturierte Verfahren transparent und planbar gestaltet werden. Bei der Rohstoffsicherung ist zu empfehlen, mit allen Akteuren frühzeitig in einen Dialog zu treten, siehe Infografik Seite 26.



2. Berücksichtigen von Kommunikations- und Beteiligungsleitfäden

Mittlerweile gibt es eine Reihe von Leitfäden für gute Kommunikation und Beteiligung. Dazu zählen unter anderem die VDI-Richtlinien 7000 und 7001 (Letztere in der Fassung von 2021) sowie der Planungsleitfaden des Landes Baden-Württemberg. Die Akteure sollten sich an diesen Leitfäden orientieren, um zu gesellschaftlich tragfähigen Lösungen zu gelangen.

3. Frühzeitiger Dialog mit Zufallsbürger:innen

Insbesondere frühzeitige Dialogverfahren mit zufällig ausgewählten Bürger:innen bieten die Chance, potentiell konflikträchtige Themen der Rohstoffgewinnung sachorientiert zu besprechen und zu gesellschaftlich breit akzeptierten konkreten Empfehlungen zu kommen. In diesen Dialogverfahren befinden sich die Stakeholder auf der Referent:innenseite, die per Zufall ausgewählten Bürger:innen entwickeln gesprächsweise die Empfehlungen. Je früher dieser Dialog stattfindet, desto eher sind gemeinsam getragene Lösungen möglich. In kleineren Gemeinden sollte die Ziehung der Zufallsbürger:innen in der Region stattfinden, um eine größere Heterogenität zu gewährleisten. In den Dialogverfahren werden Empfehlungen üblicherweise im Konsens erarbeitet.

B Empfehlungen an Unternehmen

4. Innovation in Umwelt und Technik

Unternehmen sichern ihre "license-to-operate" und ihre Wettbewerbsfähigkeit, indem sie Mensch und Umwelt gleichermaßen ins Blickfeld rücken und in Umwelt- und Technik-Innovationen investieren – und damit gleichermaßen gesellschaftliche Verantwortung übernehmen. Ziel ist ein nachhaltiger Umgang mit Rohstoffen. Es wird empfohlen, eine Innovationsstrategie im Unternehmen zu entwickeln. Der Zusammenschluss der Unternehmen über den ISTE bietet ein gemeinsames Forschungs- und Umsetzungspotential.

5. Nachhaltigkeit in der Rohstoffgewinnung

Nachhaltigkeitsaspekten in der Rohstoffgewinnung soll beim Eingriff, beim Betrieb, der Nutzung und Nachnutzung vor Ort möglichst umfangreich durch die Unternehmen Rechnung getragen werden. Den Chancen einer Neugestaltung nach der Gesteinsgewinnung soll innerhalb des rechtlichen Rahmens und der Vorhabensziele entsprechend den örtlichen Anforderungen Raum gegeben werden. Eine lokal angepasste Nachhaltigkeitsstrategie der Unternehmen wird empfohlen.

6. Dialogkultur, Kommunikations- und Dialogstrategie erarbeiten

Um den aktuellen gesellschaftlichen Anforderungen gerecht zu werden, sollten Unternehmen eine Dialogkultur nach innen und nach außen entwickeln.

a) Entwicklung einer Kommunikations- und Dialogstrategie

Die Kommunikations- und Dialogstrategie muss Teil der Unternehmensstrategie sein. Aus den Unternehmenszielen ergeben sich Kommunikations- und Dialogziele. Eine entsprechende Strategie sollte entwickelt werden – sie lässt sich mit der Unterstützung externer Berater professionalisieren.

b) Dialog und Kommunikation als permanente Aufgabe

Dialog beginnt nicht erst mit einem Vorhaben, sondern ist eine permanente Aufgabe, die Projekte von Unternehmen ebenso wie die Geschäftsaktivitäten im Gesamten umfasst, und die kontinuierlich und langfristig ausgerichtet sein muss.

Kommunikation und Dialog benötigen Ressourcen

Der VDI empfiehlt, ungefähr ein Prozent der Investitionssumme (hier i.d.R. Verfahrens- und Grundstückskosten) für Kommunikations- und Dialogmaßnahmen bereitzustellen (VDI-Richtlinie 7001). In der Realität muss der Aufwand mit dem konkreten Verfahren und dessen Konflikträchtigkeit in Einklang gebracht werden. Es ist entscheidend, bereits in der Startphase der Projektplanung Dialog- und Kommunikationsspezialisten einzubinden, auch die Ressourcen müssen bereits in der Projektplanung durch den Einbezug von Kommunikationsexperten sichergestellt werden.

C Empfehlungen an Behörden

7. Fachlicher Input in der Vor-Abschätzungsphase

Genehmigungsbehörden wird empfohlen, sich aktiv in die Vorabschätzungsphase einzubringen. Der Behörde zur Verfügung stehende Informationen sollen im Kontext des Genehmigungsverfahrens bereits eingebracht werden. Damit kann der Antragsteller frühzeitig auf verfahrensrelevante Aspekte/Themen hingewiesen und Aufwand auf Seiten des Antragstellers und der Behörde minimiert werden. Die Rolle der Genehmigungsbehörden besteht dabei insbesondere in der Darstellung des Verfahrensablaufs. Eine inhaltliche Aussage der Genehmigungsbehörden wird in der Vor-Abschätzungsphase nicht getroffen. Der Behörde bereits zur Verfügung stehende Informationen im Kontext des Genehmigungsverfahrens können jedoch bereits eingebracht werden.

8. Anschlussfähigkeit an Dialog herstellen

Die formalen Prozesse in behördlichen Genehmigungsverfahren sind juristisch festgeschrieben. Ergänzend gilt es zu prüfen, inwiefern Behörden Dialogverfahren auf lokaler Ebene unterstützen und deren Ergebnisse verarbeiten können. Die Behörden stellen dabei auch ein Benehmen mit lokalen Akteuren und dem Unternehmen über die informellen Verfahren her.

9. Weiterbildungskooperation

Oft kennen weder die breite Öffentlichkeit noch die lokalpolitischen Akteure die Feinheiten der Genehmigungsverfahren. Kenntnis und Akzeptanz der Verfahren sind aber wesentliche Voraussetzungen für gesellschaftlich tragfähige Lösungen. Den Genehmigungsbehörden wird empfohlen, in Kooperation mit weiteren Akteuren des Dialogbeirates (z.B. ISTE, Nabu, LNV, Unternehmen) Weiterbildungsangebote mit dem behördlichen Fachwissen zu unterstützen. Eine koordinierende Rolle hierbei kann der ISTE wahrnehmen.

D Empfehlungen an Unternehmensverbände

10. Weiterbildungskooperation

Beim Anbieten und beim Durchführen von Weiterbildungsaktivitäten im lokalen Bereich können Unternehmensverbände eine koordinierende Rolle wahrnehmen. In Kooperation mit Umweltschutz und Genehmigungsbehörden sollen insbesondere vermittelt werden:

- Aspekte der Rohstoffgewinnung, Umweltschutz und Rekultivierung
- Aspekte der formalen Genehmigungsverfahren
- Darstellung der informellen Dialogmöglichkeiten. Adressaten der Angebote sind lokale politische Akteure.

11. Unterstützung im Bereich der Innovation

Unternehmensverbände bündeln Wissen und geben dieses an die Mitgliedsunternehmen weiter. Insbesondere im Bereich Innovation wird empfohlen, dass die Unternehmensverbände Ressourcen bündeln und Wissen an die Unternehmen weitergeben. Die Funktion eines „Innovationsbeauftragten“ wird empfohlen.

E Empfehlungen an Umweltverbände

12. Weiterbildung

Den Vertreter:innen der Umweltverbände wird die Nutzung von Weiterbildungsformaten über fachliche, planerische und verfahrensmäßige Aspekte der Gesteinsgewinnung empfohlen.

13. Beteiligung

Den Vertreter:innen der Umweltverbände wird empfohlen, Angebote zur Beteiligung in und vor den offiziellen Verfahren zu nutzen, bevor eine abschließende Meinungsbildung erfolgt.

14. Gesamtheitliche Beurteilung

Bei der Beurteilung von Vorhaben zur Gesteinsgewinnung sollen insbesondere die folgenden Aspekte mit einbezogen werden:

- Wie ist der ökologische Wert der Flächen nach Abschluss der Gewinnung im Vergleich zur Situation vorher zu beurteilen?
- Wie muss die Folgenutzung nach der Gewinnung aussehen, um auch im Sinne der Ökologie Vorteile zu realisieren?
- Wie sind die Auswirkungen der Gewinnung auf die Umwelt am vorgesehenen Ort, und welche Auswirkungen entstehen andernorts, wenn auf die Gewinnung verzichtet wird?

F Empfehlungen an die Kommunen

15. Frühzeitiger Dialog mit Unternehmen

Entsprechend der örtlichen Gepflogenheiten und Gegebenheiten soll ein Dialog zwischen Kommune(n) und Unternehmen stattfinden, in dem über die kommunalen Entscheidungs- und Dialogprozesse informiert wird und die betrieblichen Bedürfnisse aufgenommen werden, um die weiteren Prozesse mit genügend Zeit planen zu können.

16. Weiterbildungskooperation

Den Kommunen und Behörden wird empfohlen, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Sinne der Weiterbildungskooperation schulen zu lassen.

17. Ansprechpartner

Den Kommunen und Behörden wird empfohlen, klare Ansprechpartner für Fragen zu Dialogverfahren und Genehmigungsverfahren zu benennen. Die Ansprechpartner sind vernetzt mit weiteren Akteuren (im Sinne des Dialogbeirates).



Anfallender Bauschutt und Straßenaufbruch wird entsprechend seiner technischen, ökologischen und wirtschaftlichen Eignung zu rezyklierten Gesteinskörnungen aufbereitet. Die wieder in den Kreislauf gebrachten Produkte ersetzen rund 10% der Primärrohstoffe und tragen somit zur nachhaltigen Nutzung der natürlichen Ressourcen bei.

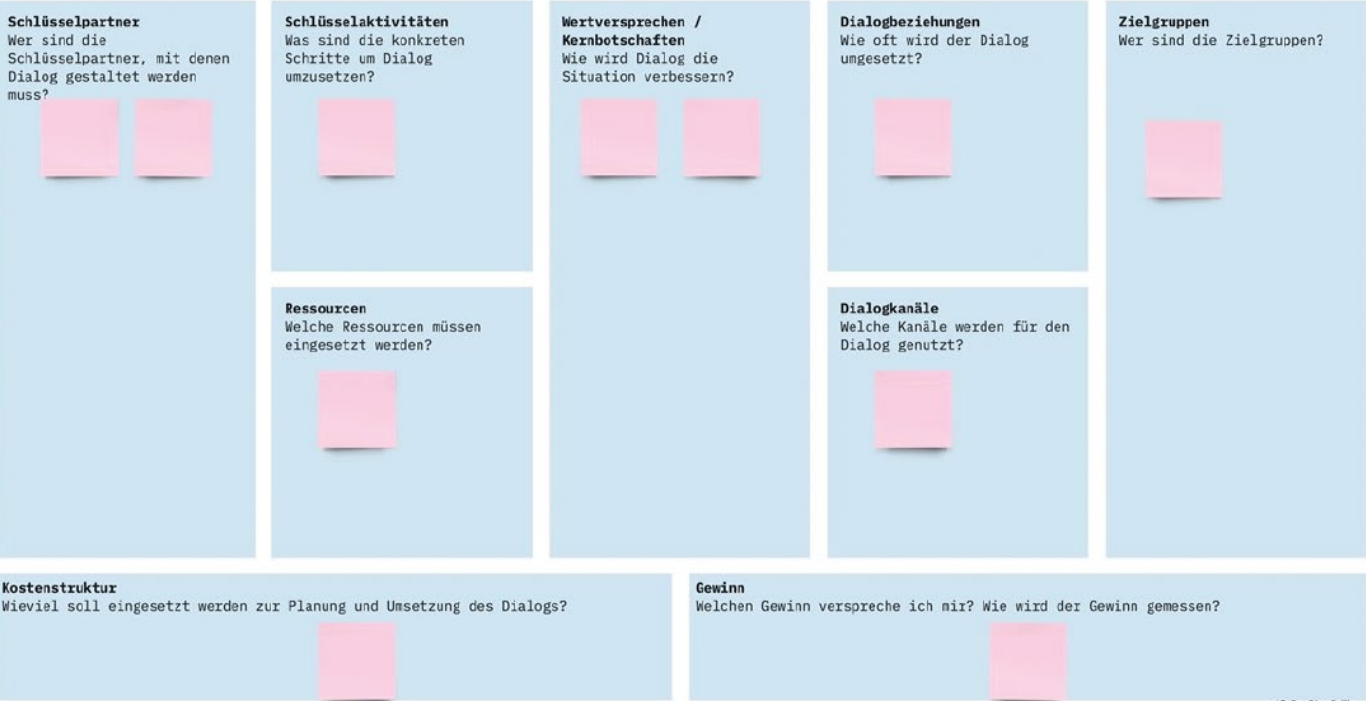
Wissenschaft	Prof. Dr. Frank Brettschneider , Lehrstuhl für Kommunikationswissenschaft, Universtität Hohenheim Prof. Dr. Luidger Dienel , TU Berlin und Nexus Institut
Beratung	Frank Ulmer , Kommunikationsbüro Ulmer, Stuttgart
Kommunen	Elmar Braun , Bürgermeister Maselheim Elmar Himmel , Bürgermeister a.D. Malsch Oliver Rein , Bürgermeister Breisach
Industrie	Dr. Michael Alpert , Baden-Württembergischer Industrie- und Handelskammertag e.V. Oliver Mohr , Meichle + Mohr GmbH Thomas Peter , Hermann Peter KG Sabine Schädle , Holcim (Süddeutschland) GmbH Dr. Evin Zozan , Bundesverband Baustoffe – Steine und Erden e.V. (bbs)
Landespolitik	Raimund Haser , Landtagsfraktion CDU Daniel Karrais , Landtagsfraktion FDP Gabi Rolland , Landtagsfraktion SPD Dr. Markus Rösler , Landtagsfraktion Die Grünen
Regionalpolitik	Thomas Bopp , Vorsitzender des Verbands Region Stuttgart
Verwaltung	Marion Dammann , Landrätin des Landkreises Lörrach Bärbel Schäfer , Regierungspräsidentin des Regierungsbezirks Freiburg Heiner Scheffold , Landrat des Alb-Donau Kreises
Umweltschutz	Dr. Gerhard Bronner , Vorsitzender Landesnaturschutzverband Johannes Enssle , Vorsitzender des NABU-Landesverbandes Baden-Württemberg

Verfahrensablauf Dialogbeirat

		vorgeschriebene Verfahrensschritte	freiwillige Verfahrensschritte	
VERFAHRENSPHASE	Unternehmen	Behörden	TÖBs / Öffentlichkeit	Kommunen/Politik
VORPLANUNG	Wahl eines Planungsbüros			
	Screeningtermin	Grundsätzliche Informationen der Genehmigungs-/Fachbehörden, Empfehlungen zu notwendigen Fachgutachten		
	Kommunikations-Management: Analyse der Stakeholder und Themenfelder		Informelle Gespräche mit ausgewählten Personen und Akteuren für ein erstes Meinungsbild	Einschätzung der Stakeholder-Situation
	Kommunikations-Management: Planung der Kommunikations-strategie			Information über lokal übliche Entscheidungs- und Dialogprozesse
	Erstellung der Scopingunterlagen			
FRÜHE ÖFFENTLICHKEITS-BETEILIGUNG	Kommunikations-Management: Umsetzung, Information über vorgesehene Dialogformate zur Diskussion		Nennen möglicher Betroffenheiten und Beeinträchtigungen, Beantwortung von Fragen, Aufnahme von Anregungen	Nennen möglicher Betroffenheiten und Beeinträchtigungen, Beantwortung von Fragen, Aufnahme von Anregungen
KOOPERATIVE ENTSCHEIDUNGSFINDUNG, BENENNUNG DES PROJEKTBEIRATS	Termin zur Vorabschätzung, Diskussion des Vorhabens und der Gestaltungsmöglichkeiten, Benennung eines Projektbeirats	Beratende Teilnahme in Bezug auf Genehmigungsrecht, Verfahrensabläufe	Zufallsbürger, NGOs, Bürger der betroffenen Gemeinden, Diskussion von Lösungsansätzen	Diskussion von Lösungsansätzen
EVALUATION	Bewertung der Wirksamkeit des Kommunikations-Managements bei den verschiedenen Stakeholdern			
	Anpassung der Projektplanung / Scopingunterlagen			
SCOPING / VORANTRAGSKONFERENZ	Vorstellung des Projekts und des Untersuchungsumfangs	Festlegung des Untersuchungsumfangs	Diskussion des Untersuchungsumfangs Projektbeirat	Diskussion des Untersuchungsumfangs Projektbeirat
ERSTELLUNG DER GUTACHTEN UND ANTRAGSUNTERLAGEN	Biologische Gutachten nur zwischen März und August möglich	Beratende Teilnahme	Projektbeirat: relevante Zwischenergebnisse diskutieren	Projektbeirat: relevante Zwischenergebnisse diskutieren
ABSCHLUSS DER GUTACHTEN			Projektbeirat: Ergebnisse diskutieren	Projektbeirat: Ergebnisse diskutieren
BEARBEITUNG DES GENEHMIGUNGSANTRAGS	Anpassung der Unterlagen / Gutachten			
EINREICHEN DES GENEHMIGUNGSANTRAGS		Prüfung auf Vollständigkeit		
FORMELLE ÖFFENTLICHKEITS-BETEILIGUNG GEMÄSS GELTENDEM FACHRECHT	Bekanntmachung Zeitung, Internet, etc.	Bekanntmachung amtl. Mitteilungsblatt nach gesetzlicher Grundlage	Prüfung der Inhalte, schriftliche Einwendungen	Prüfung der Inhalte, schriftliche Einwendungen
ERÖRTERUNGSTERMIN	Diskussion der Einwendungen	Leitung des Termins	Diskussion der Einwendungen	
AUFARBEITUNG DES ERÖRTERUNGSTERMINS	Anpassung der Unterlagen bei berechtigten Einwendungen	Inhaltliche Prüfung der Unterlagen		
GENEHMIGUNG		Behördlicher Entscheid zur Genehmigung		
ÖFFENTLICHE BEKANNTMACHUNG	Gemäß Kommunikationsstrategie, Projektbeirat, Ausblick und Umsetzung	Nach gesetzlicher Grundlage		

Als Hilfestellung zur ersten Sammlung der relevanten Punkte einer Dialogstrategie eignet sich das von adribo entwickelte Dialog-Canvas:

Dialogplaner



Literatur

Regierungspräsidium Freiburg – Abteilung 9 Landesamt für Geologie, Rohstoffe und Bergbau (LGRB) (Hrsg., 2020): Rohstoffbericht Baden-Württemberg 2019, Freiburg.

Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (Hrsg., 2004): Rohstoffsicherungskonzept des Landes Baden-Württemberg Stufe 2 „Nachhaltige Rohstoffsicherung“, Stuttgart.

Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg (Hrsg., 2021): Nachhaltige Nutzung mineralischer Rohstoffe in Baden-Württemberg – Konzept- (Anhörungsentwurf mit Stand vom 24.03.2021), Stuttgart.

NABU-Landesverband Baden-Württemberg e.V., Industrieverband Steine und Erden Baden-Württemberg e.V. (Hrsg., 2018): Vorschläge für eine Nachhaltige Nutzung und Entwicklung von Rohstoffgewinnungsstätten im Rahmen der Rohstoffstrategie des Landes Baden-Württemberg, Stuttgart.

NABU-Landesverband Baden-Württemberg e.V., Industrieverband Steine und Erden Baden-Württemberg e.V., Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt (Hrsg., 2012): Gemeinsame Erklärung zur nachhaltigen Rohstoffnutzung in Baden-Württemberg, Stuttgart.

Die Prozesse der Rohstoffgewinnung schaffen in Gewinnungsstätten Lebensräume, die für eine Vielzahl hoch bedrohter Arten letzte Refugien in unserer Kulturlandschaft darstellen. Die hohe Bedeutung aktiver Gewinnungsstätten für den Naturschutz wird durch eine enge Partnerschaft der Steine- und Erdenindustrie mit dem NABU gewürdigt.





Das Thema Kommunikation und Bürgerbeteiligung ist zurzeit in aller Munde. Wenn es um neue Infrastrukturmaßnahmen, um die Einführung innovativer Technologien oder um Industrieansiedlungen, Windkraftanlagen oder Steinbrüche geht, wird der

Ruf nach der Beteiligung betroffener Bevölkerungsgruppen laut. Obwohl es in der Öffentlichkeit kaum einen Zweifel daran gibt, dass bei komplexen Veränderungen der Umwelt die von diesen Veränderungen betroffenen Menschen kommunikativ einbezogen werden müssen, fehlen bis heute klare Kriterien und Strukturmerkmale, wie man gelingende Kommunikations- und Beteiligungsmaßnahmen konzipieren, durchführen und evaluieren kann.

Der vorliegende Bericht des Dialogbeirats versucht diese Lücke im Bereich der Gewinnung und der Gewinnung von Rohstoffen (Steinbruch, Bergbau) zu schließen. Zum einen zeigt der Bericht auf, welche Argumente, Befürchtungen und Ängste in diesem Sektor vor Ort zu beobachten sind und worauf Protest und Widerstand begründet sind. Wichtig ist dabei, dass es eine Reihe von unterschiedlichen Motiven und Beweggründen gibt, Anlagen in diesem Sektor mit Skepsis zu begegnen.

Zum anderen beschreibt und erläutert der Bericht geeignete Dialog- und Beteiligungsverfahren, die zu einem konstruktiven Austausch zwischen den Antragstellern, den Genehmigungsbehörden, den zivilgesellschaftlichen Gruppen und den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern führen. Dabei ist klar, dass es ein allgemeingültiges Rezeptbuch für gelingende Kommunikation und Beteiligung nicht geben kann. Vielmehr müssen in jeder Situation und in jedem betroffenen Ort die besonderen Kontextbedingungen identifiziert und die sich dadurch ergebenden Bedenken, Ängste und Erwartungen erhoben und dann gezielt angesprochen werden. Obwohl jeder Fall seine eigene Logik und Historie mit sich bringt, gibt es dennoch viele übergreifende Einsichten und Empfehlungen, die sich in vielen Situationen bewährt haben. Diese werden in dem Bericht angesprochen und exemplarisch illustriert.

In dem Bericht des Dialogbeirats werden Kombinationen von Beteiligungsverfahren mit Elementen der Mediation der Konfliktschlichtung als besonders vielversprechend herausgestellt. Gerade die Einbindung von möglichst vielen Bürgerinnen und Bürgern ist eine wichtige Voraussetzung dafür, dass im Beteiligungsverfahren alle Bedenken angesprochen und, wenn möglich, geklärt werden können. Natürlich wird es auch nach Klärung aller Sachfragen und bei umfassender Unterrichtung aller Parteien zu unterschiedlichen Meinungen, Bewertungen und Konflikten kommen. Aber gerade dafür sind inzwischen viele erfolgversprechende Verfahren und Formate entwickelt worden, die zu einer friedlichen Konfliktbehandlung beitragen können. Die drei Fallbeispiele, die in dem Bericht aufgeführt sind, geben Zeugnis dafür, dass mit einer professionellen kommunikativen Vorgehensweise und gutem Willen auf allen Seiten auch schwierige Konflikte erfolgreich angegangen werden konnten. Voraussetzung dafür ist aber eine offene Dialogführung zwischen allen Parteien und auch die Bereitschaft der Antragsteller, fundierte Bedenken und Anliegen aktiv aufzugreifen und nach gemeinsamen Lösungen zu suchen. Wenn Kommunikation nur Information der Bürgerschaft umfasst, wird es kaum gelingen, die skeptischen Bürgerinnen und Bürger von der Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit entsprechender Aktivitäten und Planungen zu überzeugen. Die meisten Menschen erwarten heute, dass ihre Anliegen auch aktiv aufgegriffen und, wo immer möglich, in planerisches oder unternehmerisches Handeln einbezogen wird. Dieser Anspruch stellt alle Beteiligten vor große Herausforderungen, die aber prinzipiell bei professioneller Dialogführung und Kompromissbereitschaft auf allen Seiten durchaus bewältigt werden können.

Worauf man dabei besonders achten muss, welche Formate sich als erfolgversprechend bewährt haben und welche Techniken der Konfliktschlichtung und Konfliktbearbeitung sich gerade auch für den Sektor der Rohstoffgewinnung eignen, darauf gibt der Dialogbericht viele wichtige Einsichten und Impulse. Es bleibt zu hoffen, dass der Bericht eine große Verbreitung findet und vor allem für künftige Vorhaben in diesem Sektor konstruktiv zur Gestaltung von Dialog und Beteiligungsprozessen genutzt wird.

*Prof. Dr. Ortwin Renn,
wissenschaftlicher Direktor am Institut für
Transformative Nachhaltigkeitsforschung in Potsdam
und Inhaber des Lehrstuhls „Technik- und Umweltsoziologie“
an der Universität Stuttgart*



Zum Glück gibt es in Baden-Württemberg ausreichend mineralische Rohstoffe. Daher müssen wir diese Rohstoffe nicht importieren – sondern sie stehen regional zur Verfügung. Dafür müssen sie aber dort abgebaut werden, wo es sie gibt. Und genau das stößt nicht bei allen Menschen auf Zustimmung. Sie stören sich beispielsweise an der Veränderung des Landschaftsbildes oder an den nötigen LKW-Fahrten.

Projekte im Bereich der Rohstoffgewinnung führen oft bei vielen Beteiligten zu Ärger und Frustration. Bürgerinitiativen werden aktiv, wenn in ihrer Nachbarschaft eine Kiesgrube erweitert oder ein Steinbruch neu erschlossen werden soll. Und sie sind verärgert, wenn sie den Eindruck haben, dass Vorhabenträger, Politik und Verwaltung nicht auf ihre Anliegen eingehen.

Vorhabenträger sind angesichts solcher Proteste frustriert, wenn sie mit Unterstellungen und Anfeindungen einhergehen. Oder wenn der Nutzen von Rohstoffen in Frage gestellt wird. Und sie sind verärgert, wenn die Realisierung eines Projektes lange unklar ist – weil die Genehmigungen auf sich warten lassen.

Bürgermeister:innen und Gemeinderät:innen sind alarmiert, wenn in ihrer Kommune ein Konflikt die Emotionen zum Kochen bringt. Genehmigungsbehörden sitzen oft zwischen den Stühlen. Und viele eher unbeteiligte Bürger:innen fragen sich, worum es da eigentlich geht.

Können wir uns als Gesellschaft eine solche Situation eigentlich leisten? Sind der Ärger und die Frustration unvermeidbar – oder gibt es Lösungen für diese oft verfahrenere Lage?

Es wäre traurig und fatal, wenn wir solche Lösungen nicht fänden. Und gesellschaftlich tragfähige Lösungen findet man nur im Dialog. Zum Dialog gibt es auch im Bereich der Rohstoffgewinnung keine sinnvolle Alternative. Umso erfreulicher ist es, dass sich in dem vom ISTE initiierten Dialogbeirat zahlreiche Akteure an einen Tisch gesetzt haben, um über solche Lösungen nachzudenken und zu diskutieren.

Der vorliegende Bericht „Kommunikation und Bürgerbeteiligung“ ist das Ergebnis davon. Er fasst bewährte Ansätze zusammen und er bietet Beispiele. Aber er ist kein „Rezeptbuch“, dessen Einhaltung ein schmackhaftes Menü garantiert. Gleichwohl: Hier finden sich Zutaten und Grundlagen.

Eine Erkenntnis lautet: Ohne eine transparente und umfassende Information wird keine Verständigung möglich sein. Was ist geplant? Wann ist es geplant? Und warum ist es geplant? Daneben ist die Frage zu beantworten: Was ist der konkrete Nutzen der abgebauten Rohstoffe? Hier sind die Vorhabenträger ebenso gefordert wie die Politik.

Aber Informationen alleine sind noch kein Dialog. Dialog lebt vom Gespräch. Vom Zuhören und vom Argumentieren. Vom Respekt für andere Perspektiven. Das gilt für Bürgerinitiativen ebenso wie für Vorhabenträger, Politik und Verwaltung. Dialog erfordert oft Unterstützung von außen. Eine neutrale Moderation, die auf Fairness und das Einhalten von Regeln achtet, erleichtert das Miteinander. Aber Dialog lässt sich nicht verordnen. Er muss von allen Beteiligten gewollt werden.

Klar ist auch: „Dialog“ ist etwas anderes als „Entscheidung“. Genehmigungsentscheidungen liegen in den Händen der Genehmigungsbehörden. Und politische Entscheidungen liegen in den Händen der gewählten Repräsentant:innen in Gemeinderäten oder im Landtag. Manche Entscheidungen werden auch direkt-demokratisch getroffen – in einem Bürgerentscheid. Manchmal sind Bürgerentscheide reine Verhinderungsinstrumente. In ihnen geht es dann nur um „Ja“ oder „Nein“. Ohne vorherigen Dialog führen sie oft zu tiefen Gräben in einer Kommune. Manchmal sind sie aber auch nur der Endpunkt eines intensiven Austauschs über das „Für“ und das „Wider“ im Hinblick auf ein konkretes Projekt. Die Qualität der Entscheidung hängt dann von der Qualität des Dialogs ab – und der zugrundeliegenden Information.

Mit Dialog sind auch Frustration und Ärger vermeidbar. Vielleicht wird daraus sogar eine Kooperation. So wie vielerorts Naturschützer schon sehr frühzeitig wertvolle fachliche Hinweise geben, wie eine Gewinnungsstätte später einmal renaturiert werden kann. Oder wie Vorhabenträger bereits während des Rohstoffgewinns für Flora und Fauna sinnvolle Maßnahmen treffen können.

Solche Dialoge setzen die Bereitschaft voraus, einander zuzuhören. Und sie setzen die Bereitschaft voraus, auch mal die Perspektive zu wechseln. Im Dialogbeirat war ein respektvoller Austausch untereinander die gemeinsame Grundlage des Gesprächs. Wünschenswert wäre, wenn dies auch auf lokaler Ebene möglich wäre.

*Prof. Dr. Frank Brettschneider,
Lehrstuhl für Kommunikationswissenschaft,
Universität Hohenheim*

Massenströme der Steine- und Erdenindustrie

Rohstoffgewinnung in Baden-Württemberg

in Steinbrüchen, Baggerseen, Kiesgruben und Bergwerken

Natursteine
45,1 Mio t
Karbonatgesteine, hochreine Kalke, Vulkanite, Metamorphite und Plutonite

Kiese und Sande
38,0 Mio t

Zementrohstoffe 7,8 Mio t incl. Ölschiefer
Steinsalz 3,2 Mio t

Sonstige 1,9 Mio t
Sulfatgesteine, Ziegeleirohstoffe, Naturwerksteine etc.



Rohstoffbedarf in Baden-Württemberg

Ca. 100 Mio t / Jahr
werden benötigt für den Wohnungs- und Hochbau, für den Verkehrswegebau, für den Umbau der Energieversorgung, für die Herstellung von Medikamenten, Glas, Farben, Papier, Keramik, Porzellan ...



Rc-Baustoffgemische 9,9 Mio t

Aufgrund des begrenzten Materialrückflusses kann der Anteil recycelter Gesteinskörnungen bei gleichbleibendem Gesamtbedarf max. 10% betragen.

Zuschlag für R-Beton 0,14 Mio t

Asphalttherstellung
2,0 Mio t

Straßen-, Wege-, Erdbau 7,8 Mio t

Mehr als 98% der Rc-Baustoffgemische werden im Straßen-, Wege- und Erdbau und in der Asphalttherstellung recycelt. Der Anteil recycelter Gesteinskörnungen für Beton beträgt derzeit 1,4%.

Aus 10,0 Mio t Bauschutt und Straßenaufbruch werden durch Stofftrennung und Sortierung 9,9 Mio t Rc-Baustoffgemische.



Bauschutt und Straßenaufbruch 10,0 Mio t

0,1 Mio t in Recyclinganlagen aussortierte Bau- und Abbruchabfälle müssen aufgrund von Schadstoffbelastungen auf Deponien beseitigt werden.

Rund 1,8 Mio t Bau- und Abbruchabfälle werden auf Deponien verwertet.
Rund 5,9 Mio t Bau- und Abbruchabfälle müssen aufgrund von Schadstoffbelastungen auf Deponien beseitigt werden.



Deponie
1,5 Mio t 6,1 Mio t

Verfüllung
22,4 Mio t



Rund 23 Mio t Boden und Steine werden im Rahmen der Rekultivierungsverpflichtungen von Gewinnungsstätten zur Verfüllung, Oberflächengestaltung und Herstellung von Böden für land- und forstwirtschaftliche Folgenutzung verwertet.

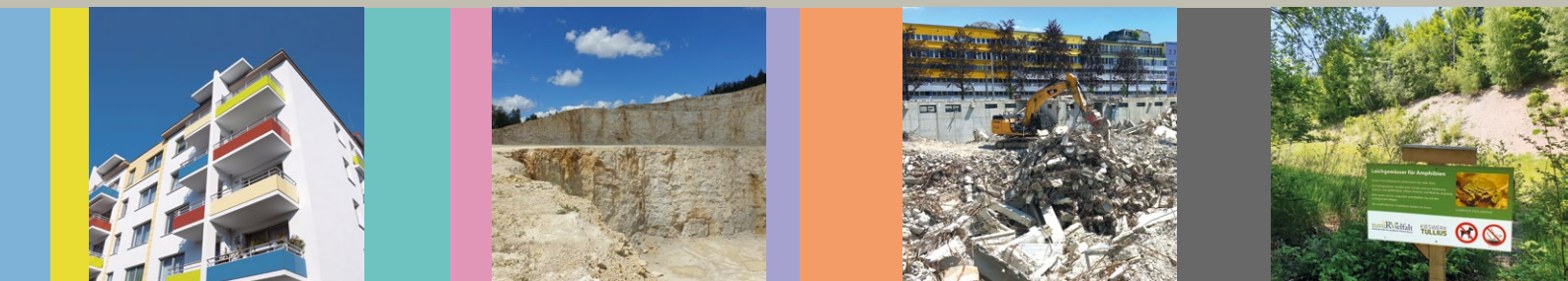
Boden und Steine
28,5 Mio t

Bau- und Abbruchabfälle
40,0 Mio t



Bau- und Abbruchabfälle aus selektivem Rückbau von Gebäuden und technischen Bauwerken, Straßenaufbruch und Bodenaushub werden auf ihre Verwertbarkeit untersucht.

Quellen: Landesamt für Geologie, Rohstoffe und Bergbau / Rohstoffbericht 2019
Statistisches Landesamt Baden-Württemberg / Abfallbilanz 2019
Industrieverband Steine und Erden Baden-Württemberg e.V. 2019



Herausgeber:

Industrieverband Steine und Erden
Baden-Württemberg e.V. (ISTE)

Haus der Baustoffindustrie
Gerhard-Koch-Straße 2
73760 Ostfildern/Scharnhauser Park
Tel. 0711 32732-100, Fax -127
verband@iste.de
www.iste.de