

BUND Schleswig-Holstein, Lorentzendam 16, 24103 Kiel

An den Wirtschaftsausschuss
des Schleswig-Holsteinischen Landtags

Landesverband
Schleswig-Holstein e.V.

Fon 0431 66060-0
Fax 0431 66060-33

info@bund-sh.de
www.bund-sh.de

Tobias Langguth
Referent für Naturschutz
und Öffentlichkeitsarbeit

tobias.langguth
@bund-sh.de
Fon 0431 66060-51

12. Dezember 2017

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 19/391 (neu)

● **Stellungnahme zu den Drucksachen 19/14 und 19/94**

Sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Möglichkeit zur Stellungnahme zu den Drucksachen 19/14 und 19/94.

Vorbemerkung: Aus Sicht des Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Schleswig-Holstein e.V. (BUND) ist vor allem maßgeblich, dass Planungsverfahren mit hoher Qualität und unter Einhaltung aller geltenden Rechtsnormen, insbesondere im Hinblick auf das Naturschutzrecht und die Aarhus-Konvention, vollzogen werden.

Wir nehmen dementsprechend Stellung: Verzögerungen bei Planungsverfahren – etwa durch Gerichtsverfahren – sind darauf zurückzuführen, dass sowohl deutsches Naturschutzrecht, wie auch EU-Recht zum Schutz von Arten und Umwelt nicht vollumfänglich beachtet wird. Als weiterer Faktor spielt eine mangelhafte Beteiligung von Betroffenen, Öffentlichkeit und interessierten Bürger*innen eine wesentliche Rolle, sodass Konflikte nicht frühzeitig identifiziert werden können. Aus Sicht des BUND liegt also zunächst ein Defizit in den Planungen an sich sowie der Einhaltung bestehender Regularien und nicht im Ablauf der Verfahren vor.

Die in den beiden Drucksachen erkennbaren Absichten sieht der BUND dementsprechend kritisch. Insbesondere die südlichen Landesteile stehen schon jetzt unter einem hohen Druck seitens der Entwicklung in und um die Freie und Hansestadt Hamburg. Diese Räume sind bereits hochgradig zersiedelt, versiegelt sowie zerschnitten und ein Ende dieser Entwicklung ist weder absehbar noch geplant (siehe Entwurf der Landesentwicklungsstrategie). Unter diesen Vorzeichen Infrastrukturplanungen und deren Umsetzung zu vereinfachen und zu beschleunigen wird mit hoher Wahrscheinlichkeit dazu führen, dass die noch verbliebenen hochwertigen Landschaftsstrukturen umso leichtfertiger geopfert werden, insbesondere wenn eine Beschleunigung von Planungsverfahren zulasten der planerischen Qualität geht.

Nichtsdestotrotz hat auch der BUND zu dieser Thematik – die vor allem auf Bundesebene zu regeln ist – im Mai diesen Jahres einen Vorschlag erarbeitet, der im Durchschnitt eine Halbierung der

Planungszeit ermöglichen würde. Diese Ansätze sind analog auch für die Landesebene gültig. Notwendig für diese Beschleunigung ist aus Sicht des BUND eine frühzeitigere Bürgerbeteiligung und Einbeziehung der Naturschutzverbände mit offener Alternativenprüfung inklusive Prüfung einer Nullvariante. Diese frühere Beteiligung der Öffentlichkeit ist schon im §3 BauGB verankert. Sie wird etwa auf der kommunalen Ebene aber nur äußerst selten angewendet. Die Beteiligung nach §3 BauGB ist allerdings auch keine ernsthafte Teilhabe an der Entscheidung, in der etwa auch noch eine komplette Modifikation oder gar ein Verzicht auf Durchführung des Bauverfahrens möglich wäre. Des Weiteren ist die Entwicklung einer regelmäßig zu evaluierenden Bundesnetzplanung, eine Neuaufstellung des Raumordnungsverfahrens sowie die Erhöhung der Planungskapazitäten in der Verwaltung notwendig.

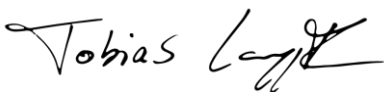
Das vollständige Papier des BUND-Bundesverbandes finden Sie als Teil dieser Stellungnahme im vollen Umfang im Anhang.

Hervorheben möchten wir die Bedeutung der frühzeitigen Beteiligung der Öffentlichkeit, also der Bürger*innen und allen weiteren Beteiligten, im Verfahren. Die Beteiligten müssen bereits bei der Erörterung der Ob-Frage ergebnisoffen einbezogen werden, damit die Planungen nicht an den realen Bedürfnissen vorbeilaufen. Im weiteren Verlauf des Verfahrens ist bei der Wo-Frage und der Wie-Frage die Öffentlichkeit im ersten Planungsabschnitt einzubeziehen. Nur durch diese frühzeitige Beteiligung besteht eine realistische Chance, dass die Eingaben der Öffentlichkeit auch im weiteren Planungsverfahren berücksichtigt werden können. Im Zentrum muss dabei stehen, dass die Öffentlichkeit nicht nur im herkömmlichen Sinne beteiligt wird, sondern an Entscheidungen auf Augenhöhe mit den Behörden und Vorhabenträgern teilhaben kann. Hierzu verweisen wir auch auf das angehängte Papier der Allianz Vielfältige Demokratie.

Insgesamt wird eine frühzeitigere Öffentlichkeitsteilhabe (idealerweise von einem moderierenden, neutralen Dritten durchgeführt) helfen, Konflikte und Kritikpunkte frühzeitig aus dem Weg zu räumen. So wird ein schnellerer Vollzug der Vorhaben nach Abschluss der Planungen möglich.

Für weitere Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



i.A. Tobias Langguth

Anlagen

- Fünf-Punkte-Programm des BUND zur Beschleunigung der Planung und Genehmigung großer Verkehrsinfrastrukturprojekte. *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Berlin 2017*
- Frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung bei Infrastrukturprojekten gut vorbereiten. *Allianz Vielfältige Demokratie, Gütersloh 2017*

Fünf-Punkte-Programm des BUND zur Beschleunigung der Planung und Genehmigung großer Verkehrsinfrastrukturprojekte

Stand: 24. Mai 2017

Gliederung:

Zusammenfassung	2
I. Einleitung	2
1. Eine Halbierung der Planungs- und Genehmigungsdauer ist möglich	2
II. Fünf-Punkte-Programm des BUND zur Planungsbeschleunigung	3
1. Gute Bürgerbeteiligung und Alternativenprüfung umsetzen	3
2. Bedarfe im Rahmen einer Bundesnetzplanung ermitteln und strikt priorisieren	5
3. Raumordnungsverfahren aufwerten	5
4. Erhöhung der Planungskapazitäten. Interdisziplinäre Teams und Kooperation in den Verwaltungen	6
5. Naturschutzverbände miteinbeziehen und EU-Naturschutzrecht anwenden	8
III. Anlage:	9

Zusammenfassung

Die Planungs- und Genehmigungsdauer bundesweit bedeutsamer Straßenbauprojekte kann von heute zehn Jahren auf künftig etwa fünf Jahre halbiert werden. Das erreichen die folgenden fünf Maßnahmen: Eine frühzeitige Bürgerbeteiligung ermittelt und bewertet die Alternativen, die tatsächlichen Bedarfe der Vorhaben werden als Teil einer Bundesnetzplanung klar priorisiert. Dabei werden die Investitionsmittel auf die Erhaltung, Erneuerung, Engpassbeseitigung und Netzkomplettierung konzentriert und die Projekte durchfinanziert. Das Raumordnungsverfahren sollte aufgewertet und die Linie verbindlich bestimmt werden unter Einschluss einer frühen gerichtlichen Klärung dieser Entscheidung. Zudem müssen Behörden und Gerichte finanziell besser ausgestattet werden um interdisziplinäre, Verkehrsträger übergreifende Teamarbeit und moderne Mobilitätskonzepte zu ermöglichen. Statt Umweltgesetze und die Beteiligungsrechte der Umweltverbände einzuschränken, sollten Politik und Verwaltung mit den Umweltverbänden zusammenarbeiten, um Naturschutzkonflikte früh erkennen und lösen zu können und das geltende Naturschutzrecht voll umfänglich anwenden.

I Einleitung

Auf Anregung der Bundesländer hat Alexander Dobrindt, Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI), im Juni 2016 ein „Innovationsforum Planungsbeschleunigung“ einberufen, einen „Think Tank, um die Planung und Genehmigung von Infrastrukturprojekten in Deutschland zu beschleunigen.“ Am 24. Mai 2017 wurde der Abschlussbericht dieses Forums vorgelegt.

Der BUND vertrat in dem Forum die Umweltverbände und brachte zahlreiche Vorschläge ein. Am 7.2.2017 verließ der BUND jedoch dieses Gremium, als erkennbar wurde, dass im Widerspruch zum Innovationsziel des Forums die Umweltgesetzgebung und Rechte der Umweltverbände eingeschränkt werden sollten. Zudem wurde dem BUND die Veröffentlichung eines Minderheitsvotums im Abschlussbericht verweigert. Das Innovationsforum hat seine eigenen Forderungen nach Kooperation mit den Umweltverbänden und einer besseren Anwendung des geltenden Umweltrechts untergraben. Geltende Standards des europäischen Naturschutzrechts (Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie, Vogelschutz-Richtlinie, Wasserrahmenrichtlinie) wurden in Frage gestellt. Das BMVI verlangt sogar, künftig in Beratungen über europäische Umweltvorschriften, die die Verkehrsinfrastruktur betreffen können, mit einem Vetorecht ausgestattet zu werden. Innovationen zur Einführung Verkehrsträger übergreifender Planungen werden nicht vorgeschlagen. Stattdessen wird an jahrzehntealten Planungsprojekten festgehalten, ohne projektbezogene oder konzeptionelle Alternativen in Betracht zu ziehen. Die Bereitschaft, auch innovative Mobilitätskonzepte aufzugreifen, fehlt. Und die nach europäischem und deutschem Recht geforderte Alternativenprüfung wird nicht als ergebnisoffenes Verfahren umgesetzt, obwohl die Europäische Kommission dieses von der Bundesregierung verlangt

Der BUND kritisiert die Empfehlungen des Innovationsforums und des Bundesverkehrsministeriums zur Planungsbeschleunigung als „Rollback in die umwelt- und verkehrspolitische Steinzeit“, die an den aktuellen Herausforderungen einer klimagerechten, bürgernahen und effizienten Verkehrsplanung vorbeizielte. Deshalb legt der BUND seine in das Innovationsforum eingebrachten Vorschläge als eigenes Konzept der Planungsbeschleunigung und der Halbierung der Dauer der Planungs- und Genehmigungsverfahren vor.

1. Eine Halbierung der Planungs- und Genehmigungsdauer ist möglich

In den Phasen der Planung und der Genehmigung bis zur Bauphase geht die meiste Zeit verloren. Leider gibt es jedoch nur rudimentäre Erkenntnisse über die realen Ursachen von Verzögerungen und Zeitverlusten im Planungs- und Genehmigungsprozess. Auch das Innovationsforum Planungsbeschleunigung hat keine vertieften Einsichten über deren Ausmaß und Gründe hervorgebracht. Inwieweit die Phase der Bundesverkehrswegeplanung und der gesetzlichen Bedarfsfeststellung bereits als offizieller Planungsbeginn zählt und damit in eine Ursachenanalyse einzubeziehen ist, ist unklar. Das Bedarfs- oder Ausbaugesetz bedeutet die Erteilung des Planungsauftrages an die Auftragsverwaltungen der Länder. Daher ist auch diese Phase näher zu betrachten. Das Innovationsforum Planungsbeschleunigung hat diese Phase in seinen Überlegungen jedoch ausgeschlossen.

Abbildung 1: Regelmäßiger Projektverlauf im Straßen- und Zeitbedarf



Quelle: Dirk Brandenburger, DEGES: „Planungsbeschleunigung im Straßenbau zwischen Wunsch und Wirklichkeit“. Vortrag im Innovationsforum Planungsbeschleunigung am 5.7.2016.

Das BUND-Konzept macht Vorschläge zur Behebung der folgenden Mängel:

- Mängel bei der frühzeitigen Beteiligung der Bürger und der Öffentlichkeit;
- Mängel der strategischen Planung und Priorisierung des Bundesverkehrswegeplans (BVWP);
- Schwächen des bisher unverbindlichen Raumordnungsverfahrens;
- Defizite der Kapazitätsausstattung und Kooperation innerhalb der Behörden bei Projektplanung und beim Controlling sowie
- Mängel in der Zusammenarbeit mit den Naturschutzverbänden und bei der Erkennung und Lösung von Naturschutzkonflikten.

Jeder einzelne Mangel führt zu einer jahrelangen, manchmal sogar jahrzehntelangen Verzögerung sowie zu einer Erhöhung des Klagerisikos.

II Fünf-Punkte-Programm des BUND zur Planungsbeschleunigung

1. Gute Bürgerbeteiligung und Alternativenprüfung umsetzen

Das Problem: Verkehrsministerium und die Länderverwaltungen nehmen Bürgerbeteiligung nicht ernst

Heute findet die Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit erst im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens nach jahrelanger, oft jahrzehntelanger Planung statt. Im Roland Berger-Gutachten für den Bundesverband der deutschen Industrie (Best-Practices-Studie zur Verkehrsinfrastrukturplanung und -finanzierung in der EU. Endbericht, Berlin 2013, S. 18 ff.) werden unter anderem Zeitpunkt und Format der Bürgerbeteiligung als ein wesentlicher Schwachpunkt der Fernstraßenplanung in Deutschland gesehen. Die Beteiligung erfolgt erst zu einem Zeitpunkt, zu dem die maßgeblichen Festlegungen bereits getroffen wurden. Weil die eingesetzten Kosten für die bereits investierte Verwaltungsarbeit hoch sind (sog. „sunk costs“), ist die Bereitschaft, die Planung dann noch zu verändern und Alternativen zu prüfen, sehr gering.

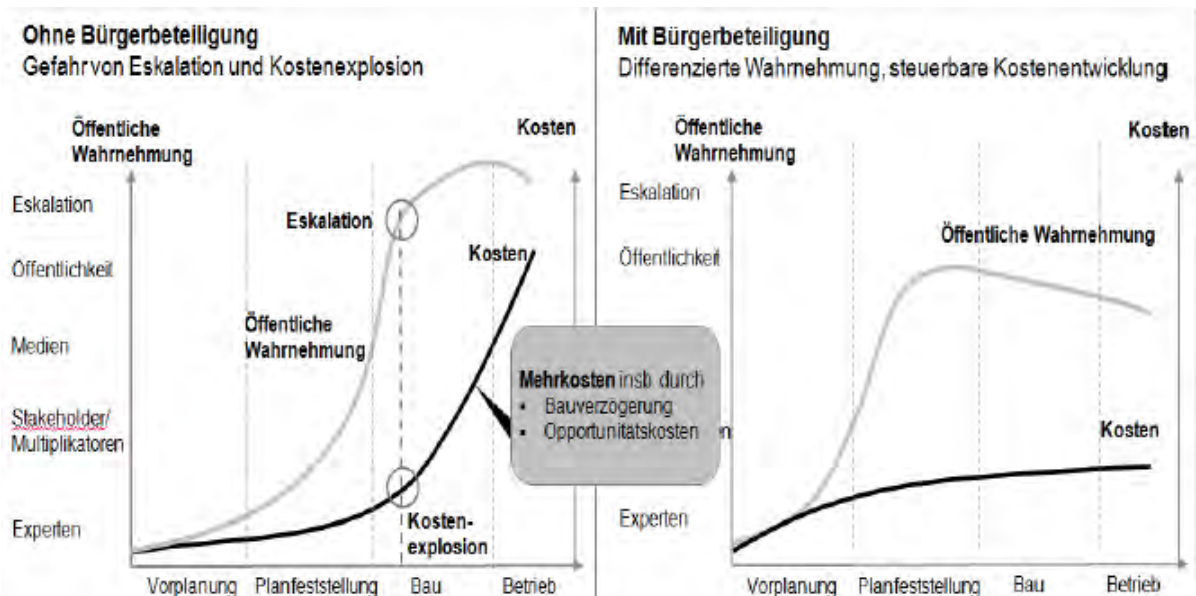
Um dieses Problem zu lösen wurde 2013 das Instrument der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung in den § 25 Abs. 3 Verwaltungsverfahrensgesetz eingefügt. Die Behörden sollen darauf „hinwirken“, dass der Vorhabenträger die „betroffene Öffentlichkeit frühzeitig unterrichtet (frühe Öffentlichkeitsbeteiligung)“ und zwar vor der Festlegung auf eine bestimmte Planungsvariante („Vorzugsvariante“: Gefordert wird: „Der betroffenen Öffentlichkeit soll Gelegenheit zur Äußerung und zur Erörterung gegeben werden“. Nach den Erfahrungen des BUND wird diese Option in der Praxis im Straßenbau nicht genutzt, da diese frühe Beteiligung nicht verbindlich ist und aus ihr auch keine Rechtsmängel der späteren Planung entstehen können.

Das europäische Recht der Strategischen Umweltprüfung (SUP) schreibt allerdings eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung mit dem Ziel der Alternativenprüfung bereits auf der Ebene von Plänen und Programmen vor: Alle „vernünftigen Alternativen müssen „ermittelt, beschrieben und bewertet“ werden. In der Praxis wird dies häufig gerade nicht im Sinne eines ergebnisoffenen Planungsprozesses angewendet, für den auf der Ebene der Pläne und Programme eigentlich ausreichend Zeit wäre. Als Beispiel mag hier das Verfahren zum Bundesverkehrswegeplan (BVWP) 2030

dienen: die sechswöchige Bürgerbeteiligung zum BVWP im Frühjahr 2016 erfüllte diese Kriterien nicht. Es gab weder Rückmeldungen an die Autor*innen der 39.000 Stellungnahmen, noch Ergebnisoffenheit, noch Erörterungen oder Dialoge oder ein erkennbares Aufgreifen von Alternativvorschlägen zum Gesamtplan oder zu den Einzelprojekten. Offen erkennbare Planungskonflikte blieben auf der Ebene des BVWP und des Ausbaugesetzes ungelöst und werden so in der Phase der Projektplanung massive Verzögerungen auslösen. Dadurch steigen die Kosten in dieser späten, teuren Phase deutlich an. Unabhängig von der Frage der Rechtskonformität ist eine solche Vorgehensweise unklug, kurzsichtig und teuer.

Die folgende Graphik des Vereins Deutscher Ingenieure (VDI) zeigt den Zusammenhang zwischen unterlassener Beteiligung und steigenden Kosten in der Projektplanungsphase.

Abbildung 2: Motivation für Bürgerbeteiligung aus ökonomischen Gründen



Quelle: Präsentation Volker Brennecke, VDI. Konferenz in Potsdam am 21.2.2017.

Vorbild: Ein Blick nach Frankreich lohnt

Anders als bei Schienenprojekten gibt es auf Bundesebene noch keine tauglichen Beteiligungsverfahren im Straßenbau. Bei der grundsätzlichen Verfahrensgestaltung kann die französische „Commission Nationale du débat public“ (CNDP) grundsätzlich als Vorbild dienen. Dabei handelt es sich um eine unabhängige Kommission, die die frühzeitige Bürgerbeteiligung und Alternativenprüfung zu Straßenprojekten organisiert.

Verkehrsinfrastrukturvorhaben mit einer Länge über 40 km oder Kosten über 300 Millionen Euro werden in Frankreich obligatorisch einer öffentlichen Debatte unterworfen. Diese findet in der Region und auf der nationalen Ebene statt und dauert vier bis maximal sechs Monate. Kleinere Projekte können auf Antrag der CNDP, in der Vertreter*innen aus Verwaltungen, Politik, Zivilgesellschaft und Verbänden sitzen, ebenfalls einer öffentlichen Debatte unterzogen werden. Ein Kodex verpflichtet die Kommission auf „neutralité“, „l'impartialité“ und „transparence“. Sie verfügt über die Ressourcen für die Durchführung von Untersuchungen (die Zusammensetzung und der Ablauf der Arbeit der französischen CNDP ist Anlage 1 zu entnehmen).

In Deutschland müssten Struktur und Prozess der konkreten Form der Beteiligung – öffentliche Debatten, Dialogforen, Mediation u.a. – auf die jeweiligen Projekte ausgerichtet werden. Für die Alternativenprüfung einschließlich Untersuchung und naturschutzfachlicher Bewertung müsste ein deutlich längerer Zeitraum als in Frankreich angesetzt werden, etwa 1,5 bis 2 Jahre.

Halbherziger Versuch zur Einführung der geforderten Alternativenprüfung

Zwar hat der Bundestag mit der Änderung der Absätze 1 und 3 des Raumordnungsgesetzes am 9.3.2017 eine frühe Beteiligung und Alternativenprüfung im Rahmen des Raumordnungsverfahrens eingeführt. So ist neu, dass „Gegenstand der Prüfung nach Satz 2 ... auch ernsthaft in Betracht kommende Standort- oder Trassenalternativen sein“ sollen. Die „in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen und die Öffentlichkeit sind zu beteiligen. Die Verfah-

rensunterlagen sind für die Dauer von mindestens einem Monat öffentlich auszulegen." Übersehen wird dabei allerdings, dass die verbindlichen Vorgaben des Ausbaugesetzes zwar die Prüfung von Trassenvarianten zulassen, nicht aber von Alternativen wie Ausbau statt Neubau oder Verkehrsträger übergreifende Alternativen.

BUND-Maßnahmenpaket:

Der BUND fordert eine umfassende und frühzeitige Bürgerbeteiligung und Alternativenprüfung bereits während des Planungsprozesses für Infrastrukturvorhaben. Unser Maßnahmenpaket dafür:

- Die Bundesregierung schreibt Qualitätsstandards für die Bürgerbeteiligung in der Vorphase der Planfeststellung fest. Als Grundlage kann das BMVI-„Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung“ und die VDI-Richtlinie 7000 „Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten“ dienen;
- Ein Beteiligungsscoping entscheidet über den Zeitpunkt, die Auswahl der Akteure, die Form und den Gegenstand der Beteiligung. Dialogverfahren sind prinzipiell eine geeignete Beteiligungsform. Die Beteiligung ist bei der Überarbeitung des BVWP 2030 oder ggf. im Raumordnungsverfahren durchzuführen. Im letzten Fall ist eine Öffnungsklausel in das Fernstraßenausbaugesetz aufzunehmen, die z.B. die Umsetzung von verkehrlich gleichwertigen Ausbaualternativen statt eines Neubaus prinzipiell zulässt.
- Institutioneller Lösungsvorschlag: Die Bundesregierung richtet eine unabhängige Kommission zur Organisation der frühzeitigen Beteiligung analog zu der „Commission nationale du débat public“ in Frankreich (CNDP) ein. Diese stellt u.a. öffentliche Debatten über Straßenbaumaßnahmen mit nicht nur regionaler Bedeutung bzw. einem Investitionsvolumen von über 200 Millionen Euro sicher. Die Kommission verpflichtet sich auf die Grundsätze der Transparenz, Neutralität und Unparteilichkeit (auch von Gutachtern). Die Alternativenentwicklung und öffentliche Debatte erstreckt sich aber anders als in Frankreich nicht nur über vier bis sechs Monate sondern umfasst bei Naturschutzeingriffen mindestens eine Vegetationsperiode, um Trassenvarianten zu vergleichen. Die Abschlussberichte der regionalen und der nationalen Kommission sind innerhalb von jeweils zwei Monaten zu veröffentlichen. Sie sind die Grundlage für die Entscheidung des Bundestags bzw. stellvertretend des Bundesverkehrsministers über die Vorzugsvariante (vgl. Anlage 1).

2. Bedarfe im Rahmen einer Bundesnetzplanung ermitteln und strikt priorisieren

Das Problem: Überdimensionierte und nicht finanzierbare Vorhaben

Wie seine Vorgängerpläne enthält auch der BVWP 2030 einen völlig überzeichneten „Vordringlichen Bedarf“. Insgesamt 1.300 Straßenbauprojekte können neu- bzw. weiter geplant werden. Nur die Hälfte der vordringlichen Projekte sind gemäß der optimistischen Finanzplanung bis 2030 überhaupt finanzierbar. Ausgaben- und Aufgabenplanung fallen wie bei allen Vorgängerplänen erneut auseinander. Der größere Teil des Vordringlichen Bedarfs ist der so genannten „Schleppe“ für Projekte „nach 2030“ zugeordnet. 39 Schienenprojekte sind immer noch nicht bewertet. Eine stringente Netzplanung und Priorisierung gibt es nicht. Praktisch alle politischen Prestigeprojekte sind Teil des Vordringlichen Bedarfs. Die Umsetzung wird laut BVWP 2030 über Länderquoten gesteuert. Damit sind Verzögerungen und die Verteilung der Investitionen auf viele Projekte zur Befriedigung dezentraler Interessen von Politikern und Firmen vorprogrammiert. Die geplante Bundesautobahngesellschaft kann nicht auf eine Bundesnetzplanung zurückgreifen. Außerdem befinden sich die Projekte der höchsten tatsächlichen Dringlichkeit – nämlich die Erhaltung und Erneuerung sowie die Engpassbeseitigung – weit überwiegend in einem sehr frühen Planungsstand oder wurden noch nicht begonnen. Hierfür müssten Planungskapazitäten durch Umschichtung zu Lasten von Neubauvorhaben aufgebaut werden.

Die Reformkommission Großprojekte der Bundesregierung hat im „Aktionsplan Großprojekte“ die unzureichende Ermittlung des Bedarfs kritisiert, ohne dass im BVWP 2030 hieraus Konsequenzen gezogen wurden. Auch die im o.g. Roland Berger-Gutachten geforderte Stärkung der politischen Legitimation der Großprojekte wurde nicht erreicht.

BUND-Maßnahmenpaket:

Wir fordern vom Bundesverkehrsministerium eine:

- Weiterentwicklung des BVWP 2030 zu einer Bundesnetzplanung, die strikt an Bundesprioritäten gebunden ist und die Investitionsmittel auf die Erhaltung, Erneuerung, Engpassbeseitigung und Netzkomplettierung konzentriert. Die Umsetzung dieser Prioritäten muss alle zwei Jahre in einer rollierenden Planung auf ihre Zielerreichung überprüft werden (Vorbild: Netzentwicklungsplan Strom);
- Bedarfsermittlung und Modernisierung bzw. Umplanung von Altprojekten mit geringem Verkehrsaufkommen; Überprüfung der Verkehrsprognosen von Projekten ohne ausreichende oder mit schwacher Bedarfsbegründung;
- Konsequente Abstimmung von Aufgaben- und Ausgabenplanung und eine Finanzierung des Bundesnetzes außerhalb der Länderquote.

3. Raumordnungsverfahren aufwerten

Später Klagezeitpunkt – Raumordnungsverfahren neu aufstellen

Der BUND kritisiert, dass mögliche Klagen gegen Planfeststellungsbeschlüsse erst zu einem sehr späten Zeitpunkt der Infrastrukturplanung möglich sind, wodurch diese ebenfalls verlangsamt wird. Wir schlagen deshalb vor, bereits die Raumordnungsentscheidung bzw. die Linienbestimmung beklagbar zu machen. Dadurch würde wesentlich früher eine Entscheidung über die tatsächliche Realisierung der Projekte herbeigeführt. Das Planfeststellungsverfahren würde dann noch Detailentscheidungen und Anliegen wie den Lärmschutz behandeln, nicht aber die Grundsatzentscheidung (vgl. www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/bund/bund_sechs_punkte_programm_buergerbeteiligun_g.pdf). Auch sollte eine Bürgerbeteiligung an den Beginn des Planungsprozesses in Form einer ergebnisoffenen „Grundsatzanhörung“ durchgeführt werden. In dieser sollte geklärt werden, welchen Bedarf es für das Vorhaben gibt und welche tragenden Aspekte das Projekt planerisch rechtfertigen. Auch sollte eine Nullvariante geprüft werden sowie nach nachmöglichen Standortalternativen und Verfahrensalternativen gesucht werden.

Mit der Änderung des Raumordnungsgesetzes (ROG) im Bundestags-Beschluss vom 9.3.2017 soll die „Akzeptanz von Großprojekten“ verbessert werden. Im Raumordnungsverfahren soll dafür frühzeitig „eine umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung einschließlich einer Prüfung sinnvoller Projektalternativen“ durchgeführt werden (vgl. Kapitel 5.2, Unterkapitel „Bürgerbeteiligung“, Seite 151). Diese Aufwertung des Raumordnungsverfahrens drängt fast dazu, den Beschluss zu einem Verwaltungsakt zu machen.

BUND-Maßnahmenpaket:

- Die Bundesregierung muss die Raumordnungsebene stärken und beim Raumordnungsverfahren die Öffentlichkeit verbindlich beteiligen. Im Raumordnungsverfahren muss die Linienbestimmung integriert und Klagen müssen bereits zu diesem Verfahrenszeitpunkt ermöglicht werden. Im Planfeststellungsverfahren geht es nicht mehr um die Linienführung sondern nur um Fragen wie Lärmschutz und die Betroffenheit von Einzelbelangen.

4. Erhöhung der Planungskapazitäten. Interdisziplinäre Teams und Kooperation in Verwaltungen

Das Problem: Zu wenig Personalkapazität; fehlende Vernetzung in der Verkehrsplanung

Der Abbau der Planungskapazitäten in den Auftragsverwaltungen der Länder und die daraus entstehenden Ungleichheiten sind ein Grund dafür, warum die Autobahnen in die Bundesverwaltung („Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen“) übernommen wurden. Der Bundesverkehrsminister ist allerdings selbst Verursacher dieser von ihm beklagten Entwicklung. Die so genannte Planungspauschale des Bundes, mit der die Zweckausgaben der Länder für die Planung von Bundesfernstraßen mit nur drei Prozent der Baukosten ausgeglichen werden, wurde über Jahrzehnte nicht erhöht. Die Folge war, dass die Länder (außer dem Freistaat Bayern) ihre Straßenplanungskapazitäten abbauten. Analoges gilt für die Ausstattung von Umweltbehörden. Auch das Bundesverwaltungsgericht leidet massiv unter der Zuweisung erstinstanzlicher Zuständigkeiten, ohne dass gleichzeitig eine ausreichende Anzahl an zusätzlichen Richterstellen geschaffen wird. Dadurch hat sich die Dauer gerichtlicher Verfahren in Bezug auf Klagen gegen Infrastrukturprojekte deutlich verlängert. Eine angemessene Ausstattung der Behörden und Gerichte ist eine der effektivsten Beschleunigungsmaßnahmen und verkürzt die Dauer der Verfahren massiv.

Der BVWP 2030 ist ein sektoraler Plan der drei Verkehrsträger Bundesfernstraßen, Bundesschienenwege und Bundeswasserstraßen. Selbst die Anwendung der Bewertungsmethoden ist für die jeweiligen Verkehrsträger unterschiedlich. Eine systematische Vernetzung fand nicht statt, obwohl z.B. die Engpassbeseitigung im Straßenverkehr ohne verkehrsträgerübergreifende Kooperation nicht möglich ist. Die Kooperationsdefizite beginnen im Bundesverkehrsministerium, in dem die Straßenbauabteilung der Grundsatzabteilung nicht untergeordnet, sondern nebengeordnet ist. Zudem sind die Verkehrsträger unterschiedlichen beamteten und parlamentarischen Staatssekretär*innen zugeordnet. Auch über die Ministeriumsgrenzen hinweg bauen die Ministerien unterschiedliche Lobbynetzwerke auf. Dies setzt sich in den Ländern fort, wo die sektoral organisierten Straßenplanungen bis heute die Versuche einer integrierten Verkehrsplanung verhindern und eine Integration von Siedlungs- bzw. Stadtentwicklung und Verkehr nicht stattfindet. Vorbildlich ist hier das Agglomerationsprogramm in der Schweiz, das Verkehrsprobleme in Ballungsräumen verkehrsträger übergreifend löst und das der Stimmbürger am 17.2.2017 mehrheitlich angenommen hat – obwohl es mit einer Mineralölsteuererhöhung von vier Rappen pro Liter einherging.

Die Lösung: Gemeinsam statt nebeneinander her planen

Die interdisziplinäre Arbeit muss bei den Verkehrsprognosen beginnen, wo es bisher keine zwischen den Ressorts abgestimmte Prognosen zu den Umwelt- und Klimawirkungen des Verkehrs gibt und kein abgestimmtes Handlungsszenario existiert. Die Projektplanung muss von Anfang an in interdisziplinären Teams erfolgen.

Im „Aktionsplan Großprojekte“ der im Jahr 2015 von der Bundesregierung beschlossen wurde, heißt es unter der Überschrift „erst planen, dann bauen“(S. 3 f.):

„Großprojekte werden nicht immer detailliert genug geplant. Eine unzureichende Kooperation der Beteiligten erhöht die Gefahr von inkompatiblen Teilplanungen. Zudem wird mit Baumaßnahmen teilweise bereits begonnen, bevor die Planung abgeschlossen ist.

Die Reformkommission empfiehlt deshalb, mit dem Bau erst nach Erstellung eines zusammenfassenden Dokuments zu beginnen, das die Ausführungsplanung für das gesamte Projekt sowie detaillierte Angaben zu Kosten, Risiken und zum Zeitplan enthält. Auf der Grundlage von Teilbaugenehmigungen sollte mit dem Bau nur dann begonnen werden, wenn es sich um vollständig abtrennbare Teilprojekte bzw. Gewerke handelt.

Die Bundesregierung teilt diese Einschätzung der Reformkommission. Sie wird mögliche Maßnahmen prüfen, mit denen besser gewährleistet werden kann, dass mit dem Bau erst dann begonnen wird, wenn für das genehmigte Bauvorhaben die Ausführungsplanung mit detaillierten Angaben zu Kosten, Risiken und zum Zeitplan sowie eine integrierte Bauablaufplanung vorliegen.“

Weiter heißt es: Oft fehle „ein frühzeitiges und kontinuierliches Risikomanagement mit Vorsorgemaßnahmen im Hinblick auf Handlungsalternativen, Zeit und Kostenrahmen. Der Eintritt von Risiken ist damit eine häufige Ursache für Kostensteigerungen und Terminüberschreitungen. Bei allen Großprojekten empfiehlt die Kommission dem Bauherrn daher zur Minimierung der Risiken, künftig ein frühzeitiges und kontinuierliches Risikomanagement durchzuführen: „Das Risikomanagement muss beim Start des Projekts – mithin bereits im Rahmen der Bedarfsanalyse – einsetzen und kontinuierlich weitergeführt und dokumentiert werden. Die Kontrolle obliegt dem Bauherrn. Die Methoden zur Erfassung und Quantifizierung der Risiken muss der Bauherr zu Projektbeginn festlegen Sämtliche Projektpartner (Planer, Bauüberwacher und Bauausführende) sind rechtzeitig in den Prozess des Risikomanagements einzubeziehen.“ Dem ist unsererseits nicht hinzuzufügen.

BUND-Maßnahmenpaket:

- Die Bundesregierung muss die Behörden finanziell besser ausstatten (Bund-Länder-Verwaltungen, Umweltverwaltungen, Bundesverwaltungsgericht).
- Planungsaufgaben in interdisziplinären Teams von Beginn der Verkehrsprognosen an und im gesamten Verlauf der Projektplanung von der Bedarfsanalyse bis zur Baudurchführung durchgeführt werden;
- Die Bundesregierung muss die Beschlüsse des „Aktionsplans Großprojekte“ von 2015 umsetzen.

5. Naturschutzverbände miteinbeziehen und EU-Naturschutzrecht anwenden

Problem: Bund und Verwaltungen sehen Naturschutz als Hemmnis

Die Bauverwaltungen im Bund und in den Ländern sehen oft in den europarechtlichen und internationalen Vorgaben zum Naturschutz ein Hemmnis für den schnellen Bau von Straßen. Das Innovationsforum Planungsbeschleunigung griff dieses Gefühl auf: „Europarechtliche Anforderungen des Umweltrechts werden von Planern, Bauausführenden und Bürgern in Deutschland häufig als investitionshemmend und überzogen wahrgenommen“ (Fassung vom 20.2.2017). Konkrete Belege werden nicht genannt. Stattdessen werden unbedachte Änderungen der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie (FFH-Richtlinie) und der Vogelschutz-Richtlinie gefordert, um dadurch angeblich verursachte Verzögerungen zu beseitigen. Obwohl die EU-Kommission diese Richtlinien überprüft hat und im Januar 2017 entschieden hat, dass kein Änderungsbedarf besteht, „hat das Innovationsforum Planungsbeschleunigung aus infrastruktureller Sicht an mehreren Stellen Verbesserungsbedarf identifiziert“ und stellt die in den Anhängen II und IV der FFH-Richtlinie geschützten Arten und Lebensräume in Frage. Gefordert wird deren Überarbeitung, was die EU-Kommission aber gerade abgelehnt hat.

Bei der Wasserrahmenrichtlinie der EU, die das Ziel hat, einen guten ökologischen und chemischen Zustand der Oberflächengewässer zu erreichen bzw. zu erhalten, greift das Innovationsforum das Verschlechterungsverbot an und die angeblich „extensive Auslegung des EuGH“ (Fassung vom 20.2.2017, S. 72). Übersehen wird, dass derzeit erst sieben Prozent der Fließgewässer in Deutschland in einem guten Zustand sind, sodass die vom Innovationsforum empfohlene großzügigere Handhabung des Verschlechterungsverbotes gleichbedeutend mit einer Aufgabe des

Richtlinienziels ist. Damit wird auch das Bundesprogramm „Blaues Band“ konterkariert, das 50 Millionen Euro im Jahr für Renaturierung bereitstellt und bei dem intensiv mit den Naturschutzverbänden kooperiert wird. Zudem blockiert die Wasserrahmenrichtlinie nicht vollständig neue Projekte, sondern sieht – wie alle Umweltrichtlinien – die Möglichkeit von Ausnahmen vor, sofern ein „übergeordnetes öffentliches Interesse“ und keine Alternativen vorliegen. Auch deshalb ist es wichtig, dass frühzeitig eine umfassende Alternativenprüfung durchgeführt wird.

Dass sich das Forum auf Konfliktkurs mit Umwelt- und Naturschutz begeben will und das BMVI wenig oder keine Bereitschaft zur Kooperation hat, zeigt die Handlungsempfehlung: „Die Geschäftsordnung der Bundesregierung sollte so geändert werden, dass die Positionierungen Deutschlands zu Umweltrechtsfragen auch in vorbereitenden Ausschüssen, die Auswirkungen auf den Verkehrssektor haben können, der ausdrücklichen Zustimmung der betroffenen Ressorts bedürfen und auch Vertreter des Verkehrsbereichs zu entsprechenden Gremien und Konferenzen entsandt werden können (Fassung Abschlussdokument Innovationsforum Planungsbeschleunigung vom 20.2.2017). Das würde einem Vetorecht gleichkommen und das Verkehrsministerium könnte unmittelbar die deutsche Haltung im Umweltministerrat beeinflussen.

Lösung: Partnerschaftliche Zusammenarbeit

Aus der Sicht des BUND ist eine Strategie partnerschaftlicher Zusammenarbeit statt Konfrontation nötig, wie sie der „Aktionsplan Großprojekte“ der Bundesregierung formuliert (Seite 5):

„Großprojekte sind häufig geprägt von Misstrauen und Streit statt von Kooperation und partnerschaftlichem Umgang miteinander. Ursachen sind häufig eine unzureichende Kommunikation und eine fehlende Abstimmung zwischen den Projektbeteiligten. Dies trägt zur Steigerung der Konflikanfälligkeit erheblich bei.

In Großprojekten soll zwischen allen Vertragsparteien eine Kooperationskultur herrschen. Die Vertragspartner sollen sich als gleichwertige Projektpartner behandeln und über die gleichen Informationen verfügen.

Die Bundesregierung wird darauf hinwirken, dass bei Großprojekten Elemente der partnerschaftlichen Zusammenarbeit verstärkt zur Anwendung kommen. Eine Möglichkeit ist, dass sich alle Projektbeteiligten zu Projektbeginn auf Leitungsebene zu einer konkretisierten partnerschaftlichen Projektabwicklung verpflichten (z. B. im Rahmen einer Projekt Charta). Dabei muss sichergestellt sein, dass unternehmensrechtliche Schweigepflichten von Projektbeteiligten damit in Einklang stehen.

Die Bundesregierung wird prüfen, inwieweit materielle Anreizsysteme wirkungsvolle Mechanismen für eine effektive partnerschaftliche Zusammenarbeit darstellen können.“

Auch die von der Reformkommission und der Bundesregierung empfohlene verstärkte Nutzung außergerichtlicher Streitbeilegung hat beschleunigende und projektverbessernde Wirkung.

„Die Bundesregierung wird im Rahmen von Pilotprojekten prüfen, inwieweit interne Konfliktlösungsmechanismen die Beilegung von Streitigkeiten erleichtern können. Zudem wird die Bundesregierung prüfen, ob und inwieweit rechtliche Hemmnisse für die Durchführung externer Streitbeilegungsverfahren bestehen und die Ausarbeitung oder Verbesserung von Verfahrensordnungen für Mediation, Schlichtung und Adjudikation unterstützen, aus denen öffentliche Bauherren und ihre Vertragspartner die jeweils geeigneten Instrumente auswählen können.“

BUND-Maßnahmenpaket:

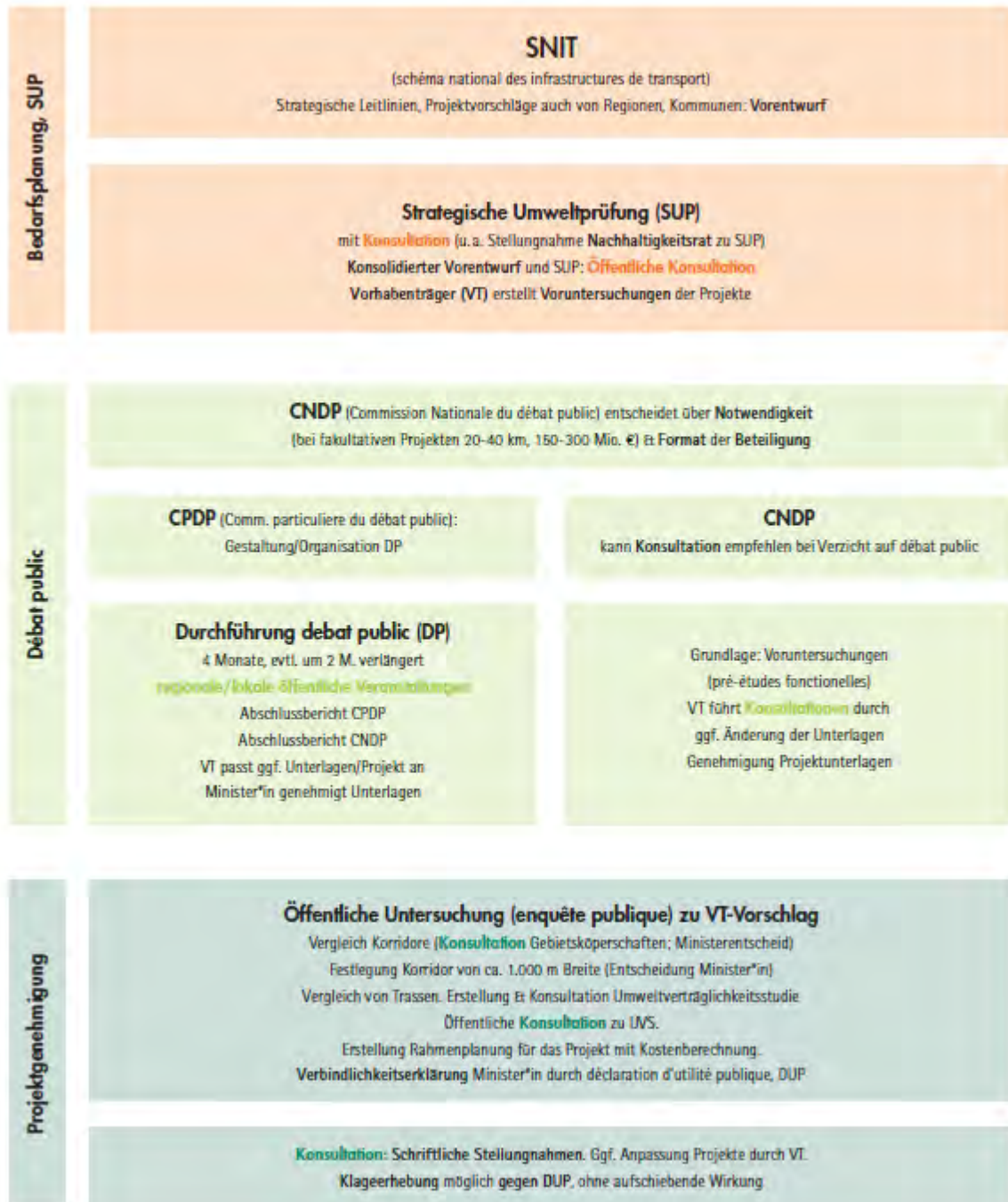
- Das Bundesverkehrsministerium muss den Empfehlungen des „Aktionsplans Großprojekte“ zur partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit den Umweltverbänden folgen;
- Das Bundesverkehrsministerium muss die Informationsgrundlagen verbessern. Bestehende Daten aus Erhebungen vergangener und aktueller Verfahren der unterschiedlichen föderalen Ebenen und beauftragten Planungsbüros und Vorhabenträgern müssen zusammengeführt werden. Hierzu gehört dringend auch, die Daten über Vorkommen und Populationszustand der Arten der Roten Liste und nach europäischem Recht geschützte Arten zu erfassen.

III Anlage:

Die Rolle der „Commission nationale du débat public“ (CNDP) in Frankreich als Beispiel eines stringenten Ablaufs der Bürgerbeteiligung und öffentlichen Debatte großer Infrastrukturvorhaben

(Quelle BUND: Grünbuch nachhaltige Verkehrsinfrastrukturplanung, 2017:

https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/mobilitaet/mobilitaet_gruenbuch_bvwp.pdf)





Frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung bei Infrastrukturprojekten gut vorbereiten

Eine Handreichung zum Beteiligungs-Scoping am Beispiel
von Projekten des Bundesverkehrswegeplans





Inhalt	
Vorbemerkungen	3
Die drei wichtigsten Zeitfenster für informelle Beteiligung bei Verkehrsprojekten	4
Die Ob-Frage: Ermittlung des Bedarfs und Diskussion verschiedener Lösungen	6
Die Wo-Frage: Trassenalternativen und die Suche nach der Vorzugsvariante	7
Die Wie-Frage: Konkrete Planung der Vorzugstrasse	8
Die vier entscheidenden Schritte einer guten Vorbereitung von Beteiligung	10
Schritt 1: Klärung von Zielsetzung und Rahmenbedingungen	11
Schritt 2: Themenfeld- und Akteursanalyse	12
Schritt 3: Konzept für Design und Fahrplan der Beteiligung	15
Schritt 4: Verhandlung über das Beteiligungskonzept	17
Umsetzung des Beteiligungs-Scopings: Vier Beispiele aus der Praxis	20
Beispiel 1: Die Ortsumfahrung Waren/Müritz und die Frage des „Ob“	21
Beispiel 2: Die Zugtrasse Hanau – Würzburg/Fulda und die Frage des „Wo“	24
Beispiel 3: Die B 31 zwischen Meersburg und Immenstaad und die Fragen des „Wo und Wie“	26
Beispiel 4: Die „A 33 Nord“ bei Osnabrück und die Frage des „Wie“	30
Anregungen und Empfehlungen	32
Literatur und Links	33
Die Mitglieder der Allianz	34

Vorbemerkungen

Bei Infrastrukturprojekten ist eine Beteiligung von Bürgern, Interessengruppen und Verbänden rechtlich verbrieft. Das Gesetz sieht förmliche Verfahren vor, die Bauleitplanung, Planfeststellung und Raumordnung betreffen¹. Doch oftmals sind diese Verfahren nicht ausreichend, um die Interessen, Kenntnisse und Erfahrungen der Betroffenen angemessen zu berücksichtigen. Bürger und Bürgerinnen² fühlen sich nicht früh genug informiert und eingebunden. Das Ergebnis sind häufig fehlendes Verständnis für die Notwendigkeit der Infrastrukturprojekte vor Ort bis hin zu Eskalationen im öffentlich ausgetragenen Streit um Bedarf, Ort sowie Ausgestaltung der Baumaßnahmen.

Deshalb setzen Träger von Infrastrukturvorhaben auf zusätzliche Beteiligungsformen, die jeweils zu Beginn eines Planungsschritts ansetzen, um Konflikte und unterschiedliche Vorstellungen zu einem möglichst frühen Zeitpunkt zu erkennen und zu entschärfen. Diese informellen kommunikativen Beteiligungen sind Gegenstand dieser Handreichung, die sich sowohl an Vorhabenträger richtet – Ministerien, Straßenbaubehörden oder Deutsche Bahn AG³ – als auch an Bürger und Interessenvertreter.

Die vorliegende Handreichung konzentriert sich auf die Vorbereitung dieser frühzeitigen informellen Beteiligungsprozesse⁴. Vorgestellt werden mögliche zusätzliche Öffentlichkeitsbeteiligungen in drei entscheidenden Phasen der Planung eines Infrastrukturprojekts: bei der Ermittlung des Bedarfs, bei der Festlegung des Orts und bei der Frage der konkreten Ausgestaltung.

Standards für eine gute Vorbereitung von Öffentlichkeitsbeteiligungen gibt es bislang nicht, allerdings existiert eine Reihe von Praxis-Beispielen. Anhand konkreter Beteiligungsprojekte vor dem Bau von Zugtrassen, Autobahnen und Bundesstraßen gibt diese Handreichung Hinweise zum Beteiligungs-Scoping.

Das Beteiligungs-Scoping ist eine Methode, mit der informelle Beteiligungsprozesse vorbereitet werden können. Der Projektinitiator bzw. Vorhabenträger konzipiert die Inhalte, die Formate und den Fahrplan der Beteiligung passgenau im Vorfeld und stimmt sie dann mit den Beteiligten ab. Zum Beteiligungs-Scoping gehören eine Themenfeld-Analyse und eine Akteursanalyse.

Die vorliegende Handreichung beschreibt die notwendigen Bedingungen für gute Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung, die jedoch noch nicht hinreichend sind. Dafür ist es etwa unerlässlich, die Beteiligung ernsthaft und mit wirklichem Interesse durchzuführen. Wer frühzeitige Öffentlichkeits- und Bürgerbeteiligung als lästige Pflicht oder PR-Maßnahme versteht, wird schwerlich Erfolg haben.

1 Seit 2013 fordert § 25, Abs. 3 des Verwaltungsverfahrensgesetzes die Behörden auf, dass Vorhabenträger eine frühzeitige Beteiligung durchführen. Dazu kommt die Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Strategischen Umweltprüfung für Pläne wie den Bundesverkehrswegeplan. Hier fordern deutsches und europäisches Recht eine frühzeitige Beteiligung.

2 Aus Gründen der besseren Lesbarkeit verwenden wir in diesem Dokument nicht durchgehend die männliche und weibliche Form. Selbstverständlich sind immer beide Geschlechter gemeint.

3 Die Deutsche Bahn AG hat bereits interne Standards für die Öffentlichkeitsbeteiligung bei Vorhaben der Schieneninfrastruktur erarbeitet – und setzt diese bei neuen Vorhaben auch um.

4 Allgemeine Hinweise zur Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planung und Bau von Infrastrukturprojekten gibt der VDI in seiner Richtlinie VDI 7001 vor. Das „Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung. Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor“ vom Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur aus dem Jahr 2014 informiert umfassend über formelle und informelle Formen der Beteiligung in den einzelnen Verfahrensstufen. Die Veröffentlichung der Bertelsmann Stiftung „Mehr Transparenz und Bürgerbeteiligung – Prozessschritte und Empfehlungen am Beispiel von Fernstraßen, Industrieanlagen und Kraftwerken“ aus dem Jahr 2013 gibt wertvolle Hinweise zur konkreten Implementation von Bürgerbeteiligung.

Die drei wichtigsten Zeitfenster für informelle Beteiligung bei Verkehrsprojekten

Verkehrsvorhaben durchlaufen eine Vielzahl förmlicher Schritte von der Feststellung verkehrlicher Defizite bis zum Baubeginn. Aufgrund der Dauer – zuweilen vergehen Jahrzehnte bis zur Realisierung – ist ein kontinuierliches Beteiligungsverfahren über die gesamte Zeitspanne zumeist weder möglich noch sinnvoll. Im Verlauf ändern sich oftmals Fragestellungen ebenso wie die beteiligten Akteure, etwa durch Landtags- und Kommunalwahlen. Daher wird es innerhalb der Gesamtplanung an mehreren Stellen Beteiligungsprozesse geben.

Informelle Beteiligungsverfahren sind insbesondere im Vorfeld der rechtlichen Verfahren hilfreich und wichtig. Die rechtlichen Verfahren schließen jeweils einen Planungsschritt ab; im Anschluss daran können Änderungswünsche kaum mehr berücksichtigt werden. Für eine glaubwürdige und effektive informelle Beteiligung ist also der Zeitpunkt der alles entscheidende Faktor: Sie muss frühzeitig erfolgen.

Frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit umfasst die Information der breiten Öffentlichkeit und den Dialog mit Akteuren. Dieser Dialog hat nicht das Ziel einer Mediation oder Schlichtung. Er ist vielmehr ein Austausch auf Augenhöhe und ein gegenseitiges Zuhören, bei dem der Vorhabenträger erfährt, was den Akteuren wichtig ist, um diese Anliegen gegebenenfalls zu berücksichtigen.

Unverzichtbares Element von Öffentlichkeitsbeteiligungen ist Transparenz. Jede Beteiligungsphase muss dokumentiert werden (am besten im Internet). Die relevanten Informationen über das Infrastrukturprojekt und das Beteiligungsverfahren müssen in verständlicher Form vollständig zur Verfügung gestellt werden. So wird die Nachvollziehbarkeit der Prozesse und der projektbezogenen Entscheidungen erhöht sowie die Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger gefördert.

Beteiligungs-Scoping: Gemeinsam den Fahrplan für die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung entwickeln

Nach der Durchführung einer Themenfeld- und Akteursanalyse verständigen sich der Vorhabenträger, Interessensgruppen sowie Bürgerinnen und Bürger auf den Bedarf, die Methoden, den Kreis der Beteiligten und den Fahrplan für die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung.*

Je nach Zeitpunkt der Beteiligung, abhängig von der Phase des jeweiligen Planungsprozesses, unterscheiden sich Zielsetzung, Design und Fahrplan. Ob man zu Beginn über verkehrliche Defizite in einer Region und den möglichen Bedarf nach einer Straße spricht, oder ob man sich am Ende über die Lärmschutzwände an einer konkret geplanten Straße austauscht – es werden sich jeweils unterschiedliche Akteure beteiligen und es wird jeweils passgenaue Beteiligungsverfahren geben müssen. Dafür sind die Ziele des Vorhabens möglichst präzise zu definieren (z. B. Lärmschutz, Verkehrssicherheit) und die Probleme darzulegen (z. B. mit Daten zu Verkehrsbelastungen im Tagesverlauf, Lärmbelastungen, Unfällenwicklungen).

* Für Vorhabenträger des Landes Baden-Württemberg ist das Beteiligungs-Scoping verbindlich (Staatsministerium Baden-Württemberg 2014).

ABBILDUNG 1: Zeitfenster für frühzeitige Beteiligungsverfahren im Vorfeld der jeweiligen behördlichen Verfahren



Quelle: Eigene Darstellung

■ Informelle Beteiligung ■ Förmliche Beteiligung

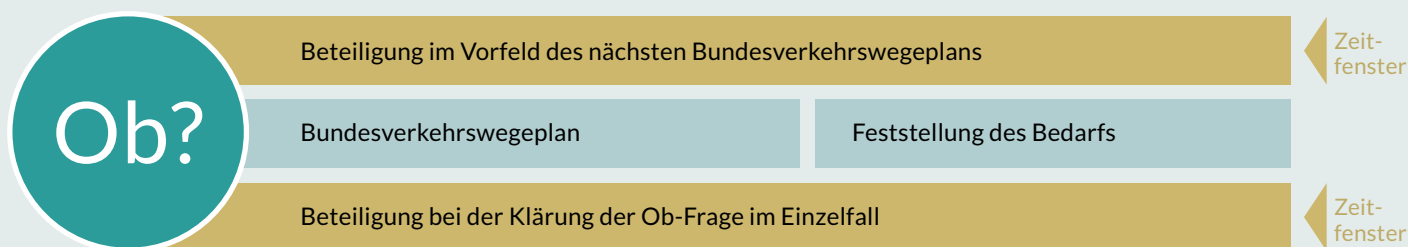
Die Ob-Frage: Ermittlung des Bedarfs und Diskussion verschiedener Lösungen

Verkehrsvorhaben werden auf Vorschlag der Länder in den Bundesverkehrswegeplan (BVWP) aufgenommen. Bevor dies geschieht, haben Bürger und/oder Politiker Verkehrsdefizite vor Ort festgestellt. Idealerweise sollten Regionen, Landkreise oder Kommunen in frühen Beteiligungsverfahren mit der Bevölkerung beraten, ob die Landesregierung sich für die Aufnahme einer Straßenbaumaßnahme in den nächsten BVWP einsetzen soll. Ein Beispiel hierfür ist das Bürgerbeteiligungsprojekt in Waren/Müritz (Seite 21). In einem breit angelegten Informations-, Dialog- und Abstimmungsprozess setzten sich Bürger

und Interessengruppen mit der Frage auseinander, ob das Land Mecklenburg-Vorpommern eine Ortsumgehung für den BVWP anmelden soll.

Verkehrsprobleme sind jedoch nicht nur mit zusätzlichen Straßen zu lösen. Können nicht auch andere Instrumente wie z. B. Verkehrsmanagement, weiträumige Verkehrslenkung, oder Verringerung der Nachfrage greifen? Das sind relevante Fragen für die Zukunft unserer Gesellschaft, auf die die Politik gemeinsam mit Bürgern in strukturierten Beteiligungsverfahren Antworten erarbeiten kann.

ABBILDUNG 2: Zeitfenster für informelle Beteiligung zum Bedarf



Quelle: Eigene Darstellung

Planungsphase Bedarfsermittlung: Akteure und Themen

Wer sind die Akteure in dieser Phase?

Kommunen und Landkreise

Interessenverbände

- Wirtschaft
- Umwelt- und Naturschutz
- Nutzer nach Verkehrsmitteln (Auto, Zug)
- Nutzer nach Bedarfen (Senioren, Pendler ...)

Anbieter von Verkehrsdienstleistungen

- Auto (Taxi, Car-Sharing ...)
- Öffentlicher Verkehr (Busse, Bahnen)
- Lasten (Speditionen, Paketdienste ...)

Landesverwaltung und regionale Behörden

- Flächenplanung, Umwelt- und Naturschutz
- Verkehrsplanung
- Wirtschaft und Soziales

Bundesverkehrsministerium

Welche Themen sind relevant?

Aktuelle verkehrliche Situation (z. B. Defizite und ihre Ursachen)

Prognosen / Szenarien zukünftiger Entwicklungen (Verkehrsverhalten, Flächenplanung, Wirtschaft, Verkehrstechnologien, rechtlicher Rahmen)

Entwicklung von Maßnahmen und Kombinationen von Maßnahmen

- Straßen- und Trassennetz überregional
- Einsatz Verkehrsmanagement

Wirkung der Maßnahmen- / Kombinationen

- Verkehrliche Wirkungen
- Gesundheit, Umwelt, Naturschutz
- Regionalentwicklung
- Wirtschaftliche und soziale Entwicklung
- Kosten

Absehbare Konflikte

Die Wo-Frage: Trassenalternativen und die Suche nach der Vorzugsvariante

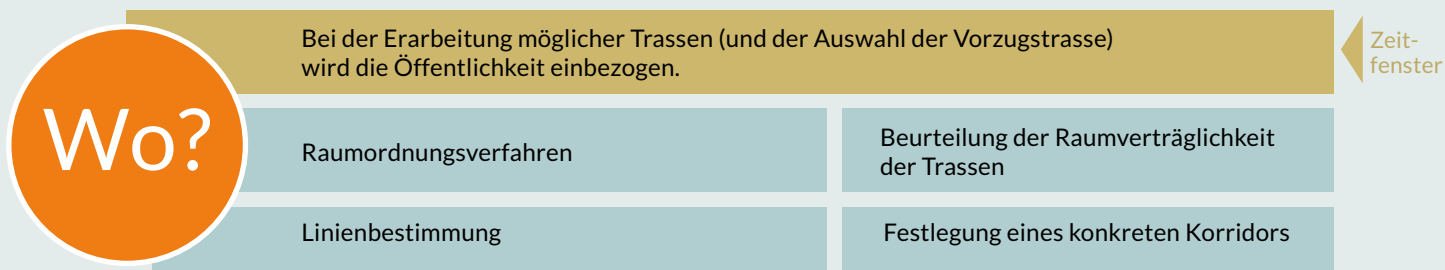
Ist ein Vorhaben im Bundesverkehrswegeplan als vordringlich eingestuft und sind ausreichend Mittel verfügbar, erarbeitet der Vorhabenträger auf der Basis großräumiger Verkehrskonzepte konkrete Trassenkorridore. Mit einer „Vorzugsvariante“ und denkbaren Alternativen geht er in das Raumordnungsverfahren, um deren Raumverträglichkeit prüfen zu lassen.

Seit März 2017 ist eine frühe Bürgerbeteiligung im Raumordnungsverfahren obligatorisch (Bundestagsbeschluss vom 9.3.2017). Die Beteiligung umfasst ausdrücklich auch die „Prüfung sinnvoller Projektalternativen“ (Bundestagsdrucks. 18/10883 v. 18.1.2017).

Träger dieser Beteiligung ist der Vorhabenträger. In sehr konflikträchtigen Fällen (z. B. Flughafen Frankfurt, Rheintalbahn) kann es sinnvoll sein, dass die Landespolitik diese Rolle übernimmt.

Zu diesem Zeitpunkt geht es um die Frage des „Wo“, die Frage des „Ob“ ist prinzipiell bereits beantwortet. In der Realität hingegen stellen beteiligte Akteure die Ob-Frage auch in dieser Phase. Da für das Raumordnungsverfahren ohnehin der Bedarf nachzuweisen ist, steht das Thema auf der Agenda, zumal sich entscheidende Rahmenbedingungen geändert haben können. Die Nachvollziehbarkeit des Bedarfs bleibt demnach wichtiges Element der Beteiligung.

ABBILDUNG 3: Zeitfester für informelle Beteiligung zu Trassenalternativen



Quelle: Eigene Darstellung

Planungsphase Trassenalternativen: Akteure und Themen

Wer sind die Akteure aus dem Prüfraum?

- Kommunen und Landkreise
- Interessenverbände
 - Wirtschaft (inkl. Land- und Forstwirtschaft)
 - Umwelt- und Naturschutz
 - Bürgerinitiativen
 - Nutzer der Trasse
- Breite Öffentlichkeit über
 - Kreis-, Gemeinde- und Ortschaftsräte
 - zufällig ausgewählte Bürger
 - zivilgesellschaftliche Vereine
- Fachbehörden und -institutionen
- Regionalplanung

Welche Themen sind relevant?

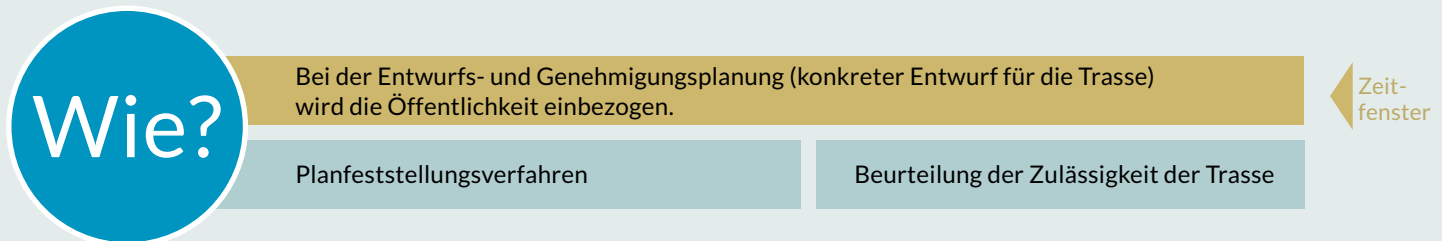
- Begründung und Nachvollziehbarkeit des Bedarfs
- Abgrenzung des Prüfraums
- Auswahl sinnvoller Trassenalternativen im Prüfraum
- Prüfkriterien zur Bewertung der Alternativen
- Raum- und Umweltverträglichkeit der Alternativen (Gesundheit, Natur-, Umwelt-, Denkmalschutz, Land- und Forstwirtschaft)
- Kosten und jeweilige verkehrliche Wirkungen der Alternativen (auf Basis konkretisierter und aktualisierter Prognosen)
- Absehbare Konflikte um Trassen
- Vergleich der Alternativen

Die Wie-Frage: Konkrete Planung der Vorzugstrasse

Nach dem Raumordnungsverfahren und der Linienbestimmung ist Querschnitt, Höhenlage, Lärmschutz etc. noch offen. Vor dem Planfeststellungsverfahren, in dem diese offenen Punkte final geklärt werden, ist eine frühzeitige Beteiligung der Nutzer und Anrainer bei der Entwurfsplanung empfehlenswert. Denn für die Festlegung des „Wie“ ist die Entwurfsplanung der entscheidende Schritt. Sie entscheidet einerseits über die verkehrliche Leistungsfähigkeit der Trasse, andererseits über die konkreten Eingriffe in Natur und Landschaft sowie die gesundheitlichen Wirkungen.

Auch in dieser Phase werden oftmals Bedarf, Vorzugsvariante und Trassenalternativen erneut diskutiert. Während der langen Planungszeiträume verändern sich Rahmenbedingungen und Einschätzungen – viele Menschen nehmen erst spät wahr, was geplant ist (Beispiel Stuttgart 21). Da für das Planfeststellungsverfahren der Bedarf nachzuweisen und Alternativen (inkl. der sog. Nullvariante) vergleichend zu betrachten sind, stehen auch hier das „Ob“ und das „Wo“ auf der Agenda.

ABBILDUNG 4: Zeitfenster für informelle Beteiligung zur konkreten Planung der Trasse



Quelle: Eigene Darstellung

Planungsphase „Konkrete Planung der Vorzugstrasse“: Akteure und Themen

Wer sind die Akteure?

Anrainer-Kommunen

Interessenverbände aus Anrainer-Kommunen

- Wirtschaft (inkl. Land- und Forstwirtschaft)
- Umwelt- und Naturschutz
- Bürgerinitiativen
- Betroffene Bürgerinnen und Bürger

Breite Öffentlichkeit über

- Gemeinde- und Ortschaftsräte
- zufällig ausgewählte Bürger
- zivilgesellschaftliche Vereine

Fachbehörden und -institutionen

Regionalplanung

Welche Themen sind relevant?

Begründung und Nachvollziehbarkeit des Bedarfs

Begründung und Nachvollziehbarkeit der Vorzugstrasse

Kosten und verkehrliche Wirkung (auf Basis konkretisierter und aktualisierter Prognosen)

Festlegung Querschnitt / Anzahl Gleise

Höhenlage (Einschnitte, Dämme, Tunnel, Troge, ebenerdig oder Brücke)

Ausgestaltung „Knoten“

Anschluss untergeordnetes Wegenetz

Belastungen durch Lärmschutz verringern

Vermeidung / Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft

Absehbare Konflikte um Trassen



Die vier entscheidenden Schritte einer guten Vorbereitung von Beteiligung

„Das A und O von Beteiligung ist, die Beteiligung passgenau im Vorfeld mit den Beteiligten zu entwickeln⁵.“ Es gilt, vor Beginn der Beteiligung unter Einbezug der wichtigen Akteure festzulegen, mit welchem Ziel welche kommunikativen Formate eingesetzt werden sollen.⁶

Die Beteiligung beginnt dann, wenn die Planung eine neue Ebene erreicht (siehe Kap. 2). Die un-

terschiedlichen Planungsphasen liegen z. T. Jahre auseinander und benötigen unterschiedliche Beteiligungsformen.

Grundsätzlich lässt sich die Vorbereitung jeglicher Öffentlichkeitsbeteiligung in vier Bausteine unterteilen. Erstens muss der Vorhabenträger intern klären, welches Ziel er verfolgt und welche Spielräume für Beteiligung bestehen. Zweitens gilt es, das thematische und soziale Umfeld zu analysieren (Themenfeld, Akteure). Drittens sind Design und Fahrplan als Vorschlag zu konzipieren. In einem vierten Schritt wird dieses Konzept mit den Akteuren diskutiert und weiter ausgearbeitet.

5 Kommentar im Rahmen der Allianz Vielfältige Demokratie-Tagung 2016.
6 Der „Leitfaden für eine neue Planungskultur“ des Landes Baden-Württemberg (Planungsleitfaden 2014) schreibt dazu: „Ein von den relevanten Akteuren entwickelter Beteiligungsprozess kann bestehende Interessen und Positionen frühzeitig miteinbeziehen, Vorgehen und Formate der Beteiligung präziser und zielgruppengerechter planen und sich auf ein gemeinsam festgelegtes Verfahren berufen.“

ABBILDUNG 5: Die vier Schritte im Vorfeld der frühzeitigen Beteiligung



Die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung lässt sich mit dem Bau eines Hauses vergleichen.

Quelle: Eigene Darstellung



Schritt 1: Klärung von Zielsetzung und Rahmenbedingungen

1

Bevor der Vorhabenträger oder der Initiator der Beteiligung in Gespräche mit den betroffenen, beteiligten oder interessierten Akteuren eintritt, sollte er sich über folgende Punkte bewusst sein:

Warum beteiligen? Im informellen Verfahren geht es darum, alle existierenden Sichtweisen, Hinweise und Bedenken wahrzunehmen. Soweit möglich, sollen diese Hinweise in der Planung Berücksichtigung finden. Ziel ist, die Planung zu verbessern, Konfliktpunkte vor den förmlichen Verfahren auszuräumen und Verständnis für die Entscheidungen zu fördern. Es gibt allerdings auch Beteiligungsprozesse, die lediglich auf Information und Transparenz ausgerichtet sind. In diesem Fall ist es besonders wichtig, ein kluges Erwartungsmanagement zu betreiben, weil der Begriff „Beteiligung“ bei betroffenen Bürgern eher die Vorstellung von Mitbestimmung auslöst.

Wen beteiligen? Grundsätzlich gilt es, diejenigen zu beteiligen, die von einem Vorhaben tangiert sind. Zu Beginn eines Infrastrukturprojekts fühlt sich oft nur ein kleiner Kreis von Bürgern betroffen. Erfahrungsgemäß vergrößert sich dieser Kreis mit fortschreitender Planung. Eskaliert ein Konflikt, können sich sogar Menschen betroffen fühlen, die objektiv kaum tangiert sind.

Woran beteiligen? Wenn es um die Feststellung des Bedarfs geht, also um das Ob, sind die Spielräume für Mitsprache sehr groß. Je mehr Entscheidungen im Planungsverlauf gefällt sind, desto kleiner werden die Spielräume. Über die Möglichkeiten der Mitsprache gilt es vor Beginn eines jeden Beteiligungsprozesses unmissverständliche Klarheit herzustellen.

Wie beteiligen? Der Initiator der Beteiligung sollte zu Beginn der Gespräche verbindlich zusagen, wie er mit den Ergebnissen umgehen wird. Informelle Beteiligung hat im Gegensatz zu förmlichen Verfahren keine Rechtsfolgen. Umso wichtiger ist es, die Dialogebene zu definieren (reine Information, gegenseitiger Austausch oder gar einvernehmliche Beschlüsse) sowie Ziele und Finanzrahmen des Vorhabens darzulegen.

Womit beteiligen? Beteiligung kostet Zeit und Geld. Die betroffenen Akteure müssen in erster Linie Zeit bereitstellen. Der Vorhabenträger bzw. der Initiator der Beteiligung muss neben dem Zeitaufwand auch die Kosten einplanen. Es gilt, ein realistisches Budget aufzustellen und die notwendigen Personalressourcen für die Organisation bereitzuhalten.

Schritt 2: Themenfeld- und Akteursanalyse

2

Die Analyse des Themenfelds und der zu beteiligenden Akteure ist ein wichtiger Baustein einer systematischen Vorbereitung. Um ein attraktives und erfolgversprechendes Angebot für die Beteiligung zu unterbreiten, muss die „Landschaft“ bekannt sein. Worüber wollen die Menschen vor Ort reden? Worüber müssen sie informiert werden? An welcher Stelle kann bzw. soll über welche Themen gesprochen werden?

Durch Auswertung von Lokalpresse und Internetforen erhält man zwar ein erstes Bild von der „Landschaft“. Gespräche vor Ort sind jedoch unverzichtbar. Aber Achtung: Wenn Vertreter der zuständigen Behörde, die eine Beteiligung plant, mit den Akteuren sprechen, ist das Vorhaben auf dem Tisch und der Startschuss für den Dialog gefallen. Deshalb sollte klar kommuniziert werden, dass es sich bei dem Austausch in dieser Phase um ein informatives Vorabgespräch handelt: **„Wir wollen uns ein Bild von der Situation machen, dann werden wir mit einem Vorschlag zur Beteiligung auf Sie zukommen.“**

Die Themenfeldanalyse

Gegenstände der Themenfeldanalyse sind:

Relevante und konfliktträchtige Themen in der lokalen / regionalen Diskussion

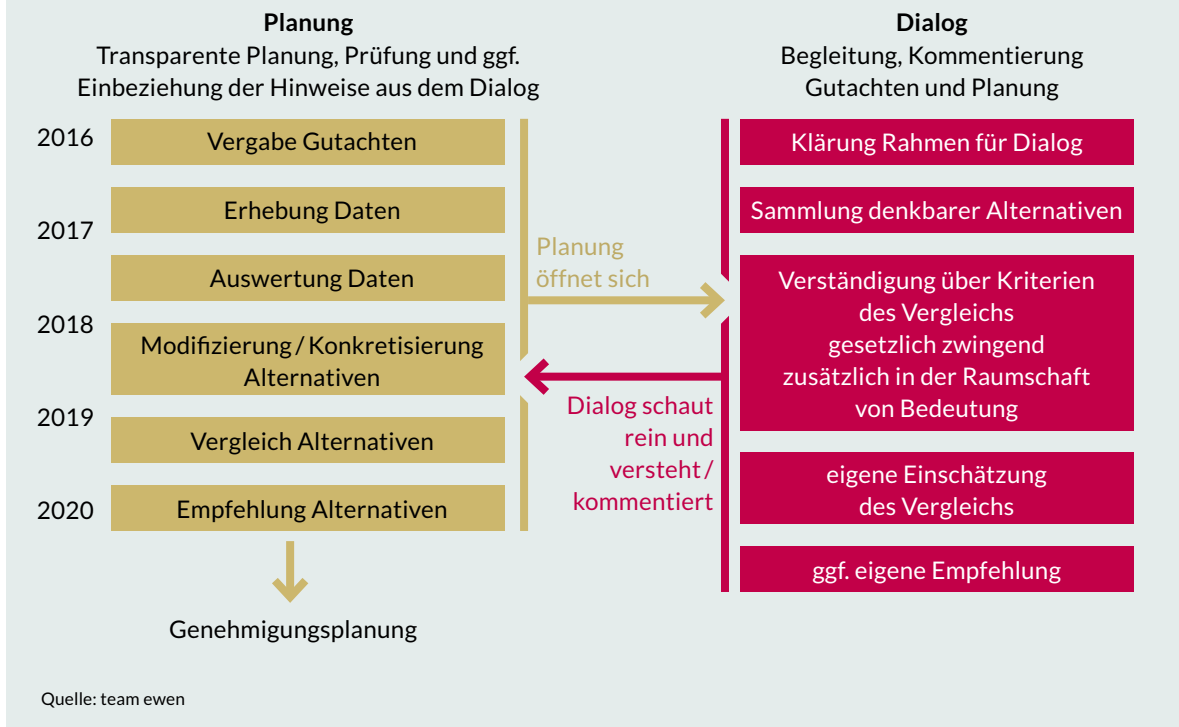
Welche Befürchtungen und Hoffnungen werden dem Infrastrukturprojekt entgegengebracht? Ist Verkehrslärm ein Thema, beschweren sich die Bürger über Staus, über lange Fahrtzeiten, über unzumutbare Ortsdurchfahrten? Gibt es rechtliche oder naturschutzfachliche Bedenken? Könnten sie stellvertretende für andere lokale Konflikte („hidden agenda“) stehen, etwa für die Rivalität zwischen zwei Gemeinden?

Sinnvolle Themen im Planungsprozess

Abhängig von der Planungsphase gibt es obligatorische, mögliche und wenig zielführende Themen. Beschäftigt sich die informelle Beteiligung mit ersten grundsätzlichen Überlegungen, sind Spekulationen über zu erwartenden Lärm wenig hilfreich. Ist die Trasse hingegen bereits festgelegt (etwa im Linienbestimmungsverfahren), hat es wenig Sinn, über die



ABBILDUNG 6: Parallelität von Planung und Dialog am Beispiel B 31



grundsätzliche Verlagerung von Autoverkehr auf die Bahn zu reden. Daher gilt es aufzulisten, welche Themen aus der Sicht der Planung von Belang sind und konstruktiv bearbeitet werden können.

Passung und Synchronisation von Beteiligung und Planung

Die Rationalitäten von Vorhabenträgern und Beteiligten unterscheiden sich: Planer sammeln, strukturieren und analysieren Daten, erarbeiten Bewertungskriterien und nehmen dann Alternativen in den Blick. Betroffene Bürger kommen häufig mit einem klaren Ziel, etwa die Trasse zu verhindern, und suchen dann nach unterstützenden Daten und Fakten. Dadurch gibt es häufig sehr unterschiedliche Vorstellungen über die Dialogthemen. Deshalb gilt es vorab zu analysieren, ob „Angebot und Nachfrage“ von Themen zusammenpassen (können) und wo es zu Konflikten kommen kann.

Die Akteursanalyse

Die Akteursanalyse umfasst alle Personen, Gruppen, Verbände, Organisationen und Institutionen, die sich zu dem Vorhaben äußern oder tangiert sind. Ziel ist es zu erfahren, wer welche Positionen vertritt, als Meinungsführer wirkt oder sich mit bestimmten lokalen Themen (z. B. Naturschutz) besonders gut auskennt. Aber es geht auch darum, Beziehungen, Konflikte und Abhängigkeiten wahrzunehmen, die zwar nicht unbedingt mit dem Vorhaben direkt zu tun haben, sich aber darauf auswirken können. Und es geht um die Haltung zur Beteiligung: Ist man froh darüber, indifferent, oder lehnt man ein solches Angebot grundsätzlich ab? In der Regel sind die folgenden Gruppen zu nennen:

- Lokale Politiker, als gewählte Repräsentanten besonders wichtig
- Fachbehörden, kennen sich im Detail aus
- Öffentliche und veröffentlichte Meinung (wie bilden sich Meinungen vor Ort?)
- Akteure / Kompetenzträger vor Ort mit ihrem Wissen und ihren Interessen
- Konfliktparteien/ Betroffene (laute und leise)
- Die „stillen Gruppen“, die sich nicht einmischen (und die Gründe dafür).



Tipps für das konkrete Vorgehen

Die Ansprache der Akteure ist insofern besonders prägend, weil es sich hierbei um die erste Kontaktaufnahme handelt. Bei den Akteuren entsteht also ein erster Eindruck, der erfahrungsgemäß schwer zu korrigieren ist und die Erfolgsaussichten der Beteiligung nicht unmaßgeblich beeinflusst.

Für die konkrete Vorgehensweise sind folgende Hinweise hilfreich:

- Zu Beginn sollte der zur Diskussion stehende „**Beteiligungsraum**“ festgelegt werden. Verkehrstrassen des Bundes sind Linienbauwerke, die in der Regel mehrere Kommunen betreffen. Wenn es Alternativen in der Diskussion gibt, wird der Raum noch einmal größer. Wichtig ist, niemanden zu vergessen.
- Erste Ansprechpartner sind Landräte und Bürgermeister. Sie können Auskunft geben über den Raum, über mögliche Konflikte, Sensibilitäten und relevante Personen. Neben grundsätzlich wichtigen Akteuren (z. B. Umweltverbänden), gilt das Prinzip „**Schneeball**“: Jedes durchgeführte Gespräch gibt Hinweise auf weitere relevante Akteure.
- Große Konflikte, große Analyse – kleiner Konflikt, kleine Analyse: Die aktuelle oder zu erwartende **Konfliktintensität** sollte darüber entscheiden, wie umfassend analysiert wird. Umfang und Größe des Infrastrukturprojekts sind dabei kein Maßstab: Auch ein kleiner Lückenschluss kann von hoher Konfliktintensität sein.
- Ob lockeres informelles Gespräch oder wissenschaftliche Interviews: **Leitfäden** für die Gespräche sind hilfreich, Tonaufnahmen hingegen nicht. Sie verhindern eine vertrauensvolle Atmosphäre, die herzustellen ein wesentliches Ziel der ersten Gesprächsphase ist. Denkbar ist auch der Einsatz schriftlicher Befragungen oder repräsentativer Umfragen.
- Nicht erst, wenn der Konflikt bereits ausgebrochen ist, kann es hilfreich sein, einen **allparteilichen Akteur** für die Moderation und auch für die Analyse im Vorfeld zu beauftragen. Dieser sollte nicht als Agent des Vorhabenträgers auftreten.
- Die **Ergebnisse der Analyse** sollten in Textform mit ergänzenden Grafiken dargestellt und zugänglich gemacht werden. Oft ist es ein guter Einstieg für den Dialog, diese Analyse zur Diskussion zu stellen.

Schritt 3: Konzept für Design und Fahrplan der Beteiligung

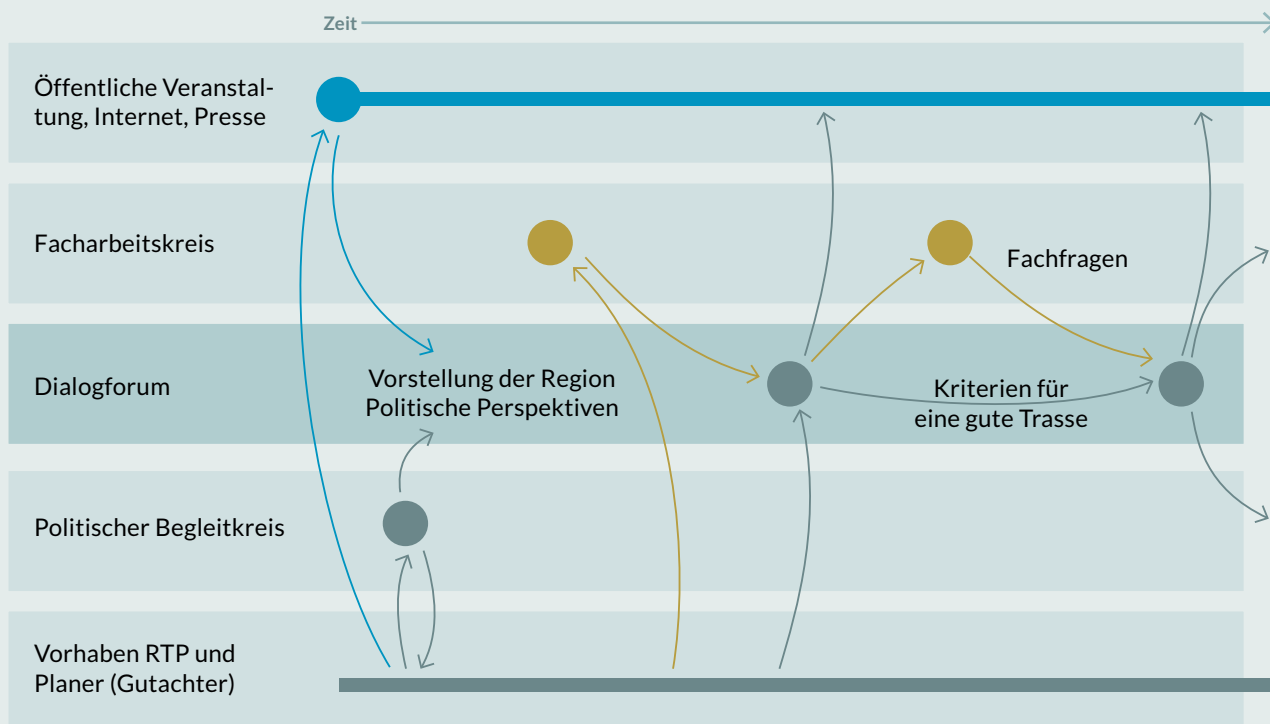
3 Der Vorhabenträger sollte die Ziele und Rahmenbedingungen des Beteiligungsprozesses sowie die zu behandelnden Themen festlegen. Darüber hinaus muss er das Design und den Fahrplan der Beteiligung entwerfen und die zu beteiligenden Akteure bestimmen. Zu welchen Zeiten soll mit welchen Akteuren über welche Themen geredet werden? Wann sollen welche Inhalte öffentlich zur Verfügung gestellt werden? Wann müssen welche Planungsentscheidungen getroffen werden?

Beschränkt sich der Vorhabenträger auf ein grobes Gerüst und entwickelt Fahrplan und Design anschließend mit den Beteiligten, signalisiert er Offenheit. Er muss aber darauf achten, dass der Plan umsetzbar ist.

Die Erfahrungen zeigen, dass es bei dem Konzept für Design und Fahrplan der Beteiligung vor allem auf folgende Faktoren ankommt:

- **In welcher Phase befindet sich das Verfahren?**
Eine typische Ausgangslage: Das Raumordnungsverfahren ist (rechtsverbindlich) mit einer Vorzugsvariante abgeschlossen. Nun geht es darum, die Linie für die Bundesstraße zu bestimmen. Ein Teil der Bürger ist mit der Vorzugstrasse unzufrieden und fordert ein Mediationsverfahren. Doch dafür ist es eigentlich zu spät, weil die Entscheidung bereits getroffen wurde.
- **In welcher Eskalationsstufe befindet sich der Konflikt?** Wenn allerdings Bürgermeister, Landtagsabgeordnete und viele Menschen auf die Barrikaden gehen, kann es klüger sein, noch einmal

ABBILDUNG 7: Design und Fahrplan für den Dialog B 31 Meersburg-Immenstaad



Siehe www.b31.verkehr-bodenseeraum.de/dialog-die-region-redet-mit
Quelle: team ewen/ 3fdesign



gemeinsam nachzudenken – mit der Bereitschaft, ggf. auch einen Schritt zurückzugehen. Hier kann ein Runder Tisch helfen, der am Ende eine Empfehlung abgibt.

- **Wie groß ist die betroffene Region?** An einem solchen Runden Tisch können dann auch mehrere Landkreise, viele Kommunen und jede Menge Initiativen sitzen. Praktische Erfahrungen mit bis zu 100 Personen liegen vor.
- **Wie komplex ist die Sachlage und wie gut ist die Region informiert?** Geht es vor allem um verständliche und glaubwürdige Information, kann ein Begleitkreis helfen, der sich an der Informationskampagne beteiligt.

Hinweise für die Art der Beteiligung

Spielräume aufgrund des Planungsstandes

Gering: Eher Information und Konsultation

Groß: Auch Kooperation möglich

Informiertheit der Region

Gering: Information von zentraler Bedeutung

Groß: Direkter Dialog möglich

Größe der Region

Gering: Gespräche vor Ort sinnvoll

Groß: Arbeit auch über die Medien

(Potenzieller) Eskalationsgrad des Konflikts

Gering: Information und Dialog reicht

Groß: Kooperation / Mediation kann helfen

Schritt 4: Verhandlung über das Beteiligungskonzept

4

In der Regel entwirft der Vorhabenträger einen Vorschlag für den Beteiligungsprozess und diskutiert ihn anschließend mit den Beteiligten. Dieser Vorschlag muss mindestens folgende Dinge beschreiben: Ziel und Rahmenbedingungen des Prozesses (Kapitel 3.1), zu behandelnde Themen und zu beteiligende Akteure (Kapitel 3.2) sowie Design und Fahrplan (Kapitel 3.3). Stehen diese drei Bausteine der Vorbereitung, ist der richtige Zeitpunkt gekommen, die Beteiligten einzuladen.

Dabei gilt es zu beachten: Beteiligung ist ein Geben und Nehmen. Der Vorhabenträger gibt Informationen und Gestaltungsmacht aus der Hand. Dafür gewinnt er Legitimation, eine ggf. verbesserte Planung und verminderte Konfliktintensität. Die Akteure erhalten Information und Gestaltungsmacht und geben im Gegenzug Ideen, Impulse und Hinweise. Beide Seiten erhöhen damit die Wahrscheinlichkeit, dass das Vorhaben am Ende realisiert wird.

Die Verhandlung über das Beteiligungskonzept beinhaltet zwei Komponenten:

- Der Vorhabenträger / Initiator **stellt sein Angebot vor**: Worüber ist er bereit zu reden, wie groß sind die Handlungsspielräume aus seiner Sicht, wen möchte er in welcher Form beteiligen?
- Die eingeladenen (bzw. die der Einladung gefolgt) Akteure machen deutlich: Sind sie **bereit, sich zu beteiligen**? Akzeptieren sie das Angebot? Fordern sie Veränderungen? Fehlen wichtige Akteure? Sind die Handlungsspielräume zu klein? Sind aus ihrer Sicht andere Formen des Dialogs nötig?

Risiken: Beide Seiten können auch „falsch spielen“. Der Vorhabenträger macht eine „Alibi-Beteiligung“. Er tut nur so, als ob er beteiligt und weiß insgeheim genau, was am Ende herauskommen soll. Oder manche Akteure machen nur mit, weil sie Informationen gewinnen wollen, mit denen sie das Vorhaben noch effektiver bekämpfen können. Oder sie fordern aufwändige Beteiligungsschritte nur aus dem Grund,



das Vorhaben verzögern zu wollen. Beide Szenarien führen am Ende zu Enttäuschungen auf allen Seiten. Ein offenes Aushandeln des Beteiligungskonzeptes zu Beginn verringert die Wahrscheinlichkeit solcher Situationen.

Fehlende Teilnahmebereitschaft: Es müssen alle Themen und möglichst alle Interessen im Beteiligungsprozess vertreten, aber nicht alle Akteursgruppen dabei sein. Natürlich geht es nicht ohne den Vorhabenträger. Und auch die Standortkommune(n) sollte(n) teilnehmen. Einzelne Gruppen allerdings können sehr wohl zu dem Schluss kommen, lieber von außen zuzuschauen. Das kann vor allem dann sinnvoll sein, wenn man sich nicht über das Ziel und den Rahmen der Beteiligung einigen konnte. Besser eine klare Trennung als ein unverbindliches Ziel, das zu permanentem Streit führt.

Animation zur Teilnahme: Es gibt aktive und laute, aber es gibt auch zurückhaltende und leise Akteure. Manche Personengruppen lassen sich nur mit „aufsuchender Beteiligung“ erreichen, sie kommen nicht von selbst. Wer nur mit jenen redet, die aus eigenem Antrieb kommen, wird am Ende der Aushandlung ein Beteiligungskonzept erhalten, das auf die lauten und organisierten Akteure zugeschnitten ist. Daher sollten über Quoten mittels Zufallsprinzip auch tendenziell leisere Akteure ausgewählt werden. Für diese Personengruppe sind ggf. besondere Formen der Ansprache zu wählen, indem sie z. B. im Vorfeld des Beteiligungskonzeptes zu einem Gespräch eingeladen werden.

Abstimmung mit den Akteuren über das Beteiligungskonzept: Empfehlenswert ist die Durchführung eines Workshops. Das Beteiligungskonzept kann alleiniges Thema sein, es kann jedoch auch gut mit Informationen über das Infrastrukturvorhaben selbst kombiniert werden. Es ist auch möglich, den Vorschlag für das Konzept online zu stellen und um Feedback zu bitten.

Ablauf des Workshops: Der Vorhabenträger lädt ein, möglicherweise gemeinsam mit der Standortkommune. Im Vorfeld versendet er eine kurze und verständliche Beschreibung des Vorhabens sowie seinen Vorschlag für die Beteiligung. Ziel ist es, am Ende ein Konzept zu haben, das Vorhabenträger und die meisten Akteure akzeptieren. Die Tagesordnung sollte zwei zentrale Punkte enthalten:

1. Grundsätzlicher Austausch über Sinn und Ziele der Beteiligung.
2. Konkrete Ausgestaltung der Beteiligung. An einer an der Wand angebrachten Zeitleiste sortiert man Zeitpunkte, Themen, Akteure und Formate.

Am Ende sollte klar sein, ob, mit welchem Ziel, wann und in welcher Form man sich das nächste Mal trifft.

Dokumentation: Der Workshop ist kein parlamentarischer Prozess mit einem Protokoll, das erst nach Zustimmung aller Beteiligten gültig ist. Es geht vielmehr um eine Dokumentation der zentralen Ergebnisse, die am besten schon beim jeweiligen Termin mit den Beteiligten abgestimmt werden. Üblicherweise findet die Dokumentation im Internet statt, am besten auf einer eigenen Projektseite, die sowohl Informationen über den Beteiligungsprozess enthält als auch Informationen über das Infrastrukturprojekt. Wichtige Ergebnisse können über Gemeindebücher oder eigene Info-Briefe an alle Haushalte verteilt werden.

Kontinuierliche Information: Die Dokumentation des Workshops und nachfolgender Schritte bietet interessierten Zuschauern die Möglichkeit, dem Prozess zu folgen und ggf. aufzuspringen. Neben den Ergebnissen des Workshops sollten deshalb auch die Themenfeld- und Akteursanalyse sowie die geplanten Formate und Präsentationen transparent gemacht werden. Es empfiehlt sich eine laufende Berichterstattung über den Beteiligungsprozess.

Flexibilität im laufenden Beteiligungsprozess: Im Beteiligungs-Scoping werden zwar Beteiligungsdesign, Formate und Fahrplan festgelegt. Jedoch sollte der Vorhabenträger im Verlauf der Umsetzung flexibel bleiben und ggf. zusätzliche Workshops oder Informationsveranstaltungen anbieten, wenn dafür Bedarf in der Bevölkerung vorhanden ist.



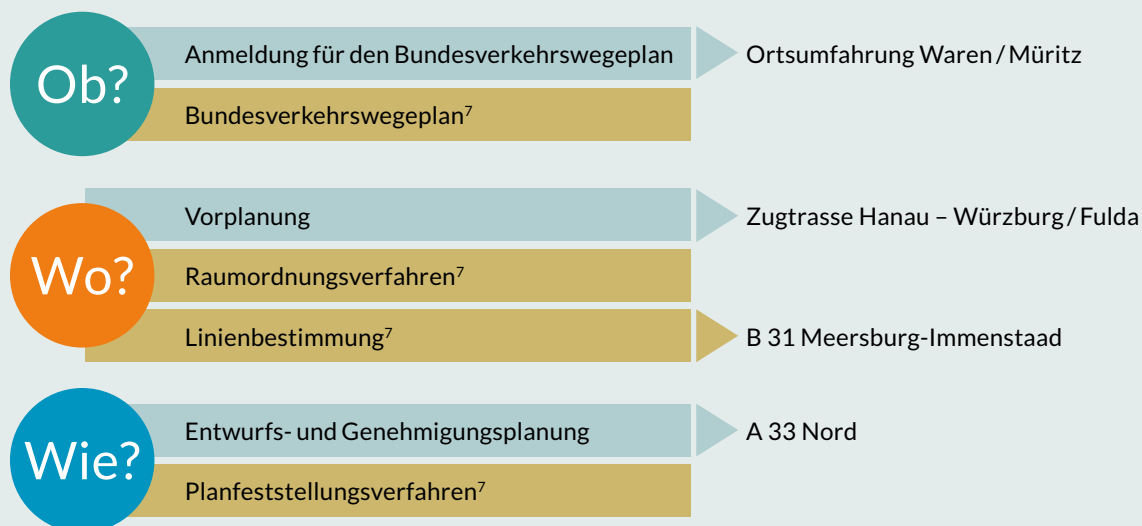
Umsetzung des Beteiligungs-Scopings: Vier Beispiele aus der Praxis

Auch wenn die Behörden laut Gesetz darauf hinwirken sollen, dass Vorhabenträger für konfliktträchtige Vorhaben eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung durchführen, wird das Beteiligungs-Scoping bei Bundesverkehrsprojekten derzeit noch selten angewendet. Im Folgenden werden Beispiele aus Mecklenburg-Vorpommern, Hessen, Baden-Württemberg und Niedersachsen beschrieben, die mehr oder weniger Pilotcharakter für die Anwendung des Beteiligungs-Scopings im Rahmen der Frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung haben.⁶

Die Beispiele zeigen: Frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung ist aufwändig – nicht in erster Linie finanziell wegen der Aufträge an Moderationsbüros und Agenturen für Öffentlichkeitsarbeit, sondern vor allem personell und zeitlich für den Vorhabenträger. Wenn ein Vorhaben allerdings aufgrund des Konflikts komplett scheitert, ist der Schaden sehr viel größer.

Die hier dargestellten beispielhaften Prozesse der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung sind zum Teil noch nicht abgeschlossen. Sie wurden zum einen ausgewählt, weil sie die drei idealen Zeitfenster für Beteiligung abdecken. Zum anderen wurden sie ausgewählt, weil das Beteiligungs-Scoping – die Vorbereitung und der Start – erfolgreich war: Man hat sich gemeinsam mit relevanten Akteuren auf Zielsetzung, Design und Fahrplan einigen können. Dass in den Beispielen „Ortsumgehung Waren“ (Kap. 4.1) und „A 33 Nord“ (Kap. 4.4) ein Teil der Akteure den Prozess in dessen Verlauf verließ, ändert nichts an dieser Einschätzung, die auch durch die bei beiden Projekten durchgeführte externe Evaluation gestützt wird.

ABBILDUNG 8: **Vier Praxisbeispiele und ihre Zeitfenster für die informelle Beteiligung**



Quelle: Eigene Darstellung

⁶ Weitere Beispiele für die Phase „Anmeldung für den Bundesverkehrswegeplan“ sind das Dialogforum Schiene Nord (www.dialogforum-schiene-nord.de) sowie für die Phase „Entwurfs- und Genehmigungsplanung“ der Neubau der B3/Südschnellweg in Hannover (www.strassenbau.niedersachsen.de/startseite/projekte/bundesstrassen/b_3_suedschnellweg_hannover/ausbau-des-suedschnellwegs-b-3-in-hannover-127803.html).

⁷ Förmliche Verfahren mit Beteiligung der Öffentlichkeit (bzw. des Parlaments beim Bundesverkehrswegeplan).



Beispiel 1: Die Ortsumfahrung Waren / Müritz und die Frage des „Ob“

ABBILDUNG 9: Akteurslandkarte Begleitgruppe Waren/Müritz



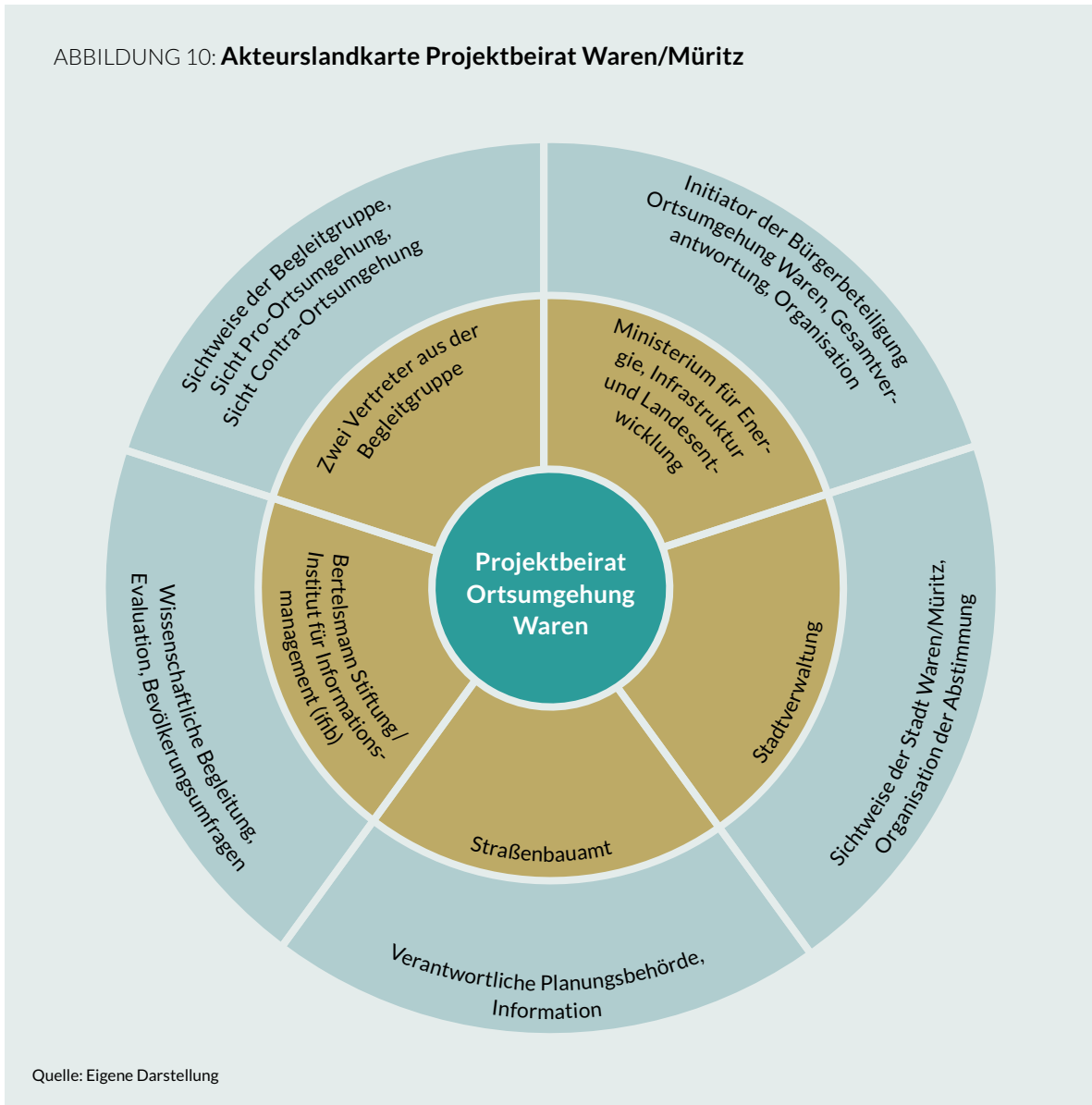
Quelle: Eigene Darstellung

Das Beteiligungsprojekt wurde initiiert und verantwortet durch das Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern. Bevor die Landesregierung von Mecklenburg-Vorpommern die von ihr favorisierten Verkehrsprojekte nach Berlin meldete, stellte sie zur Diskussion, ob eine Ortsumgehung gebaut werden sollte und der Neubau der Bundesstraße im Bereich der Stadt Waren/Müritz im Bundesverkehrswegeplan anzumelden sei.

Zielsetzung und Rahmenbedingungen

Das geplante Verkehrsprojekt der Umgehungsstraße war 2012 in Waren sehr umstritten. Das Land stand vor der politischen Frage, ob es das Projekt für den neuen Bundesverkehrswegeplan anmelden sollte. Die Warener Bürger sollten darüber per Bürger-votum entscheiden.

ABBILDUNG 10: **Akteurslandkarte Projektbeirat Waren/Müritz**



Quelle: Eigene Darstellung

Die Beteiligung sollte aus Sicht des Initiators sicherstellen, dass die Warener Bürger informiert und qualifiziert abstimmen. Die Durchführung des Bürgervotums selbst stand nicht zur Disposition. Für den Fall, dass die „Ob“-Frage mit ja beantwortet wird, standen drei mögliche Trassenvarianten zur Auswahl. Die Landesregierung sagte zu, dass sie sich (politisch) an das Ergebnis des Bürgerentscheides binde.

Das Beteiligungsverfahren zur Information, Meinungsbildung und Abstimmung sollte in Abstimmung mit Interessengruppen und Warener Bürgern erfolgen. Das Ministerium vergab die Konzeption

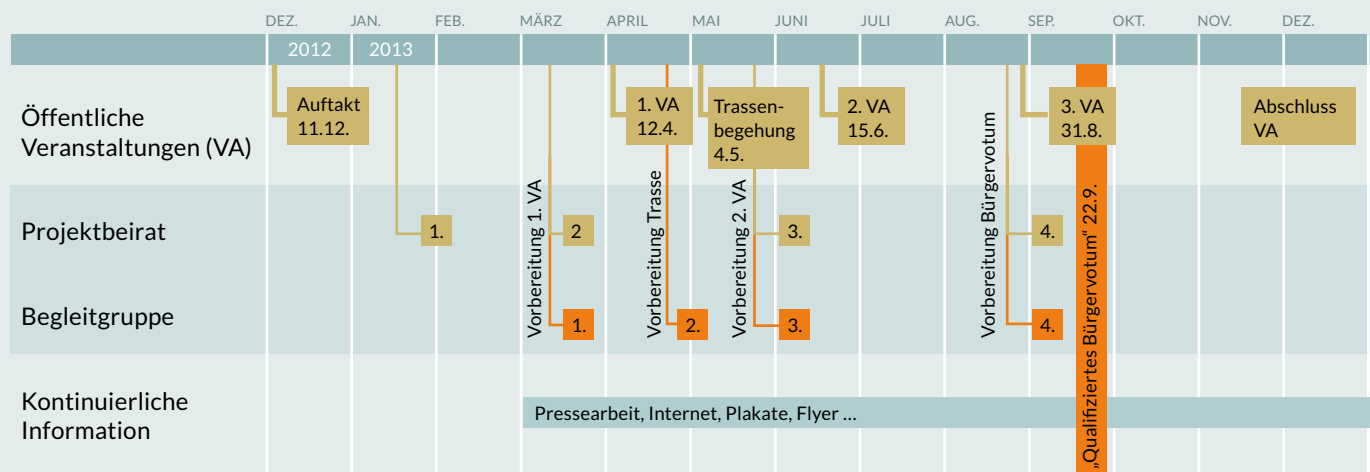
und Moderation eines Beteiligungsprozesses an ein externes Büro und beteiligte die Warener Bürger bereits an dieser Vergabeentscheidung.

Beteiligungsdesign und Formate

Die Kernfrage war: Ist der Gewinn durch die Ortsumgehung (Lärmschutz, schnellere Wege) den Verlust eines landschaftlich wertvollen Gebietes wert? Den gut organisierten Gegnern der Ortsumgehung am Stadtrand standen weniger gut organisierte Anwohner der bestehenden sehr lauten Durchgangsstraße gegenüber. Durch Einbezug zivilgesellschaftlicher Akteure und zufällig ausgewählter Bürgerinnen und Bürger ließ sich dies ausgleichen.



ABBILDUNG 11: Fahrplan der Bürgerbeteiligung Ortsumgebung Waren



Quelle: Eigene Darstellung

Es wurde ein Projektbeirat (mit Ministerium, Straßenbauamt und Stadtverwaltung) gegründet. Zusätzlich wurde eine „Begleitgruppe“ zur Gestaltung des Beteiligungsprozesses eingerichtet, u. a. mit Bürgerinitiative, Seniorenbeirat, Kleingartenverein und zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern. Alle Interessen und Sichtweisen sollten in der Begleitgruppe vertreten sein. Die Gruppe konnte öffentliche Veranstaltungen konzipieren, einzuladende Experten auswählen, die Abstimmungsfrage formulieren, die drei alternativen Varianten erörtern sowie Info-Materialien und die Abstimmungszeitung ausgestalten.

Fahrplan

Der Prozess der Bürgerinformation sollte ein halbes Jahr dauern – mit öffentlichen Veranstaltungen und Arbeitstreffen sowie einer Abstimmungszeitung vor dem Bürgerentscheid. Die Akteure ließen sich auf den Prozess ein. Von Beginn an strittig war jedoch der Termin des Bürgervotums (zeitgleich mit der Bundestagswahl – oder entkoppelt?). Nachdem sie im Projektbegleitkreis keine Mehrheit für eine Änderung des Termins gefunden hatte, schied die Bürgerinitiative einen Monat vor dem Bürgervotum aus.



Beispiel 2: Die Zugtrasse Hanau – Würzburg / Fulda und die Frage des „Wo“

Das Beteiligungsprojekt wurde initiiert und verantwortet durch die Deutsche Bahn AG. Beteiligungsgegenstand war die Frage, wo die geeignete Trassenführung zwischen Gelnhausen und Fulda verläuft.

Wo soll die neue Bahntrasse der Ausbaustrecke Hanau-Würzburg / Fulda gebaut werden?

Der Engpass auf der Strecke zwischen Fulda und Hanau soll aufgelöst und die Kapazität mittels zusätzlicher Gleise verbessert werden. Der Suchraum für die zwei neuen Gleise erstreckt sich u. a. zwischen Gelnhausen und Fulda entlang des Kinzigtals sowie südlich bis in den bayerischen Spessart. Hier geht es vor allem um das „Wo“. Die Akteure sind sich einig, dass die Verkehrssituation verbessert werden muss – offen ist die Frage, wo die neue Trasse gebaut werden soll.

Zielsetzung und Rahmenbedingungen

In einem völlig transparenten und für alle Beteiligten nachvollziehbaren Planungsprozess mit nachvollziehbaren Kriterien soll die beste Trassenführung gefunden werden. Durch den frühzeitigen Austausch mit den Akteuren vor Ort möchte die Deutsche Bahn wichtige lokale Hinweise erhalten, um die Planungen zu verbessern und somit insgesamt die Akzeptanz zu erhöhen. Allerdings muss die gefundene Trassenvariante die verkehrlichen und betrieblichen Zielstellungen erreichen und wirtschaftlich sein. Die Bahn sagt zu, die im Dialogforum erarbeiteten Ergebnisse in ihre Planungen einfließen zu lassen.

Beteiligungsdesign und Formate

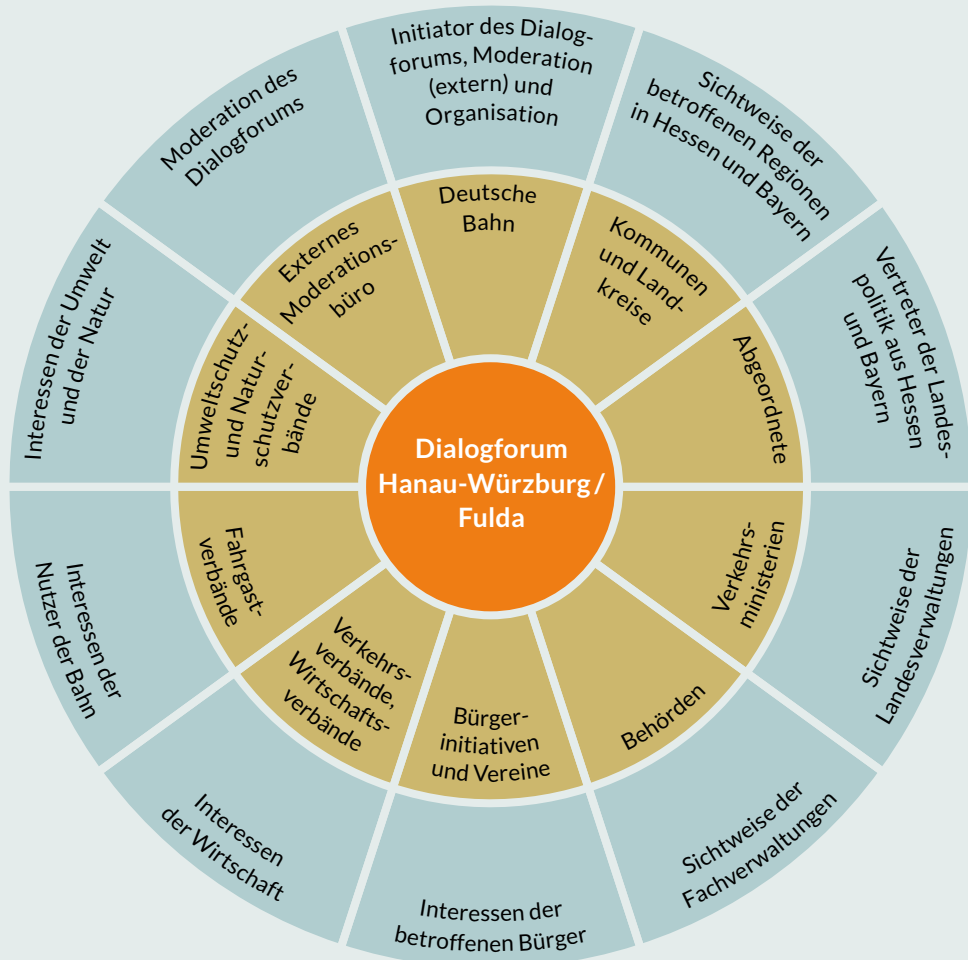
Von Beginn der Planungen an begleitet das Dialogforum mit ca. 80 institutionellen Vertretern aus der Region das Vorhaben. Vertreten sind sowohl Kommunalpolitik und Bürgerinitiativen als auch Umweltschutz- und Fahrgastverbände sowie weitere Interessenvertreter. Das Beratungsgremium sorgt für Information und Transparenz, für Faktenklärung und wirkt an der Trassenfindung mit. Das Gremium hat empfehlenden Charakter im Vorfeld des formalen Verfahrens.

Zur Bearbeitung inhaltlicher Fachthemen hat das Dialogforum drei Arbeitsgruppen eingerichtet, deren Teilnehmerschaft sich aus interessierten oder betroffenen Mitgliedern des Dialogforums zusammensetzt. Dialogforum und AGs tagen mehrfach jährlich unter Leitung einer externen Moderation. Zusätzlich werden nach Bedarf öffentliche Bürgerinformationsveranstaltungen durchgeführt. Sämtliche Sitzungsunterlagen sind öffentlich zugänglich. Begleitet wird das Projekt zudem von klassischer Öffentlichkeitsarbeit in Form von Website, Pressegesprächen und Newsletter.

Fahrplan

Öffentliche Veranstaltungen werden gemeinsam geplant und durchgeführt. Die genaue Ausgestaltung der Sitzungsinhalte und -häufigkeit sowie der Bedarf für öffentliche Informationsveranstaltungen orientiert sich am Planungsfortschritt und wird in den Gremien besprochen. Regelmäßig werden die Teilnehmenden befragt, um den Dialog an bestehende Bedürfnisse anzupassen. Die Deutsche Bahn plant, im Jahr 2017 mit einer Vorzugsvariante ins Raumordnungsverfahren zu gehen. Planungsbedingte Meilensteine, wie die Einreichung der Raumordnungsunterlagen, werden vom Dialogforum mitgestaltet.

ABBILDUNG 12: Akteurslandkarte Dialogforum Hanau-Würzburg/Fulda



Quelle: Eigene Darstellung





Beispiel 3: Die B 31 zwischen Meersburg und Immenstaad und die Fragen des „Wo und Wie“

Das Beteiligungsprojekt wurde initiiert und verantwortet durch das Regierungspräsidium Tübingen. Beteiligungsgegenstand ist die Frage, wo und wie die geeignete Trassenführung zwischen Meersburg und Immenstaad verläuft.

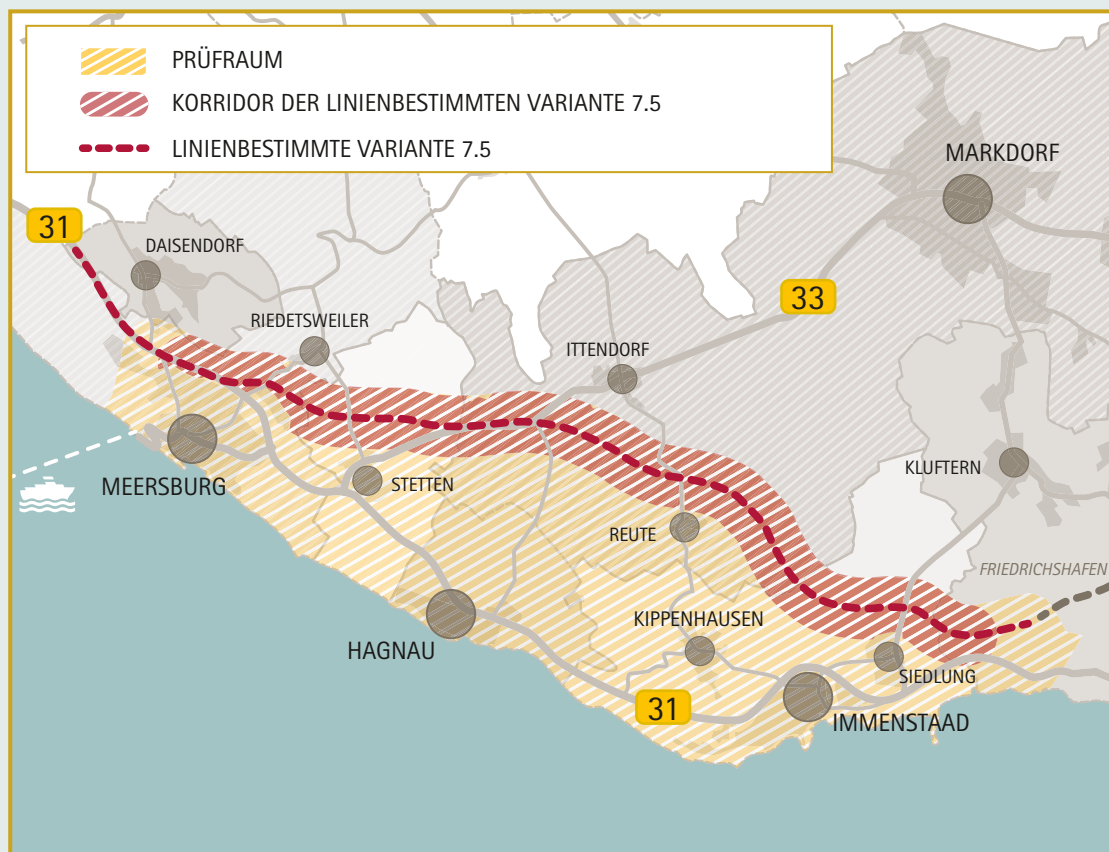
Hintergrund

Raumordnungsverfahren und Linienbestimmung für die B 31 zwischen Meersburg und Immenstaad sind abgeschlossen und eigentlich geht es jetzt um die Entwurfsplanung. Allerdings liegt die Linienbestimmung

zehn Jahre zurück und relevante Vorschriften haben sich geändert. Die damalige Diskussion ist in der Raumschaft kaum noch präsent. Das Regierungspräsidium Tübingen als Vorhabenträger muss im Vorfeld des Planfeststellungsverfahrens die linienbestimmte Trasse plausibilisieren.

Die Raumschaft ist gespalten zwischen den Anwohnern des Bodenseeufer, die eine Trasse im Hinterland fordern und den Anwohnern im Hinterland, die fordern, die bestehende B31 am Bodenseeufer auszubauen. Das Regierungspräsidium hat aufgrund

ABBILDUNG 13: Prüfraum für die „Wo-Frage“ und Vorzugsvariante für die „Wie-Frage“ im Dialog B 31 Meersburg-Immenstaad.



Quelle: team ewen / 3fdesign

ABBILDUNG 14: Akteurslandkarte Dialogforum B 31



Quelle: Eigene Darstellung

von Forderungen aus der Raumschaft zugesagt, alternative Trassen gleichberechtigt zu prüfen.

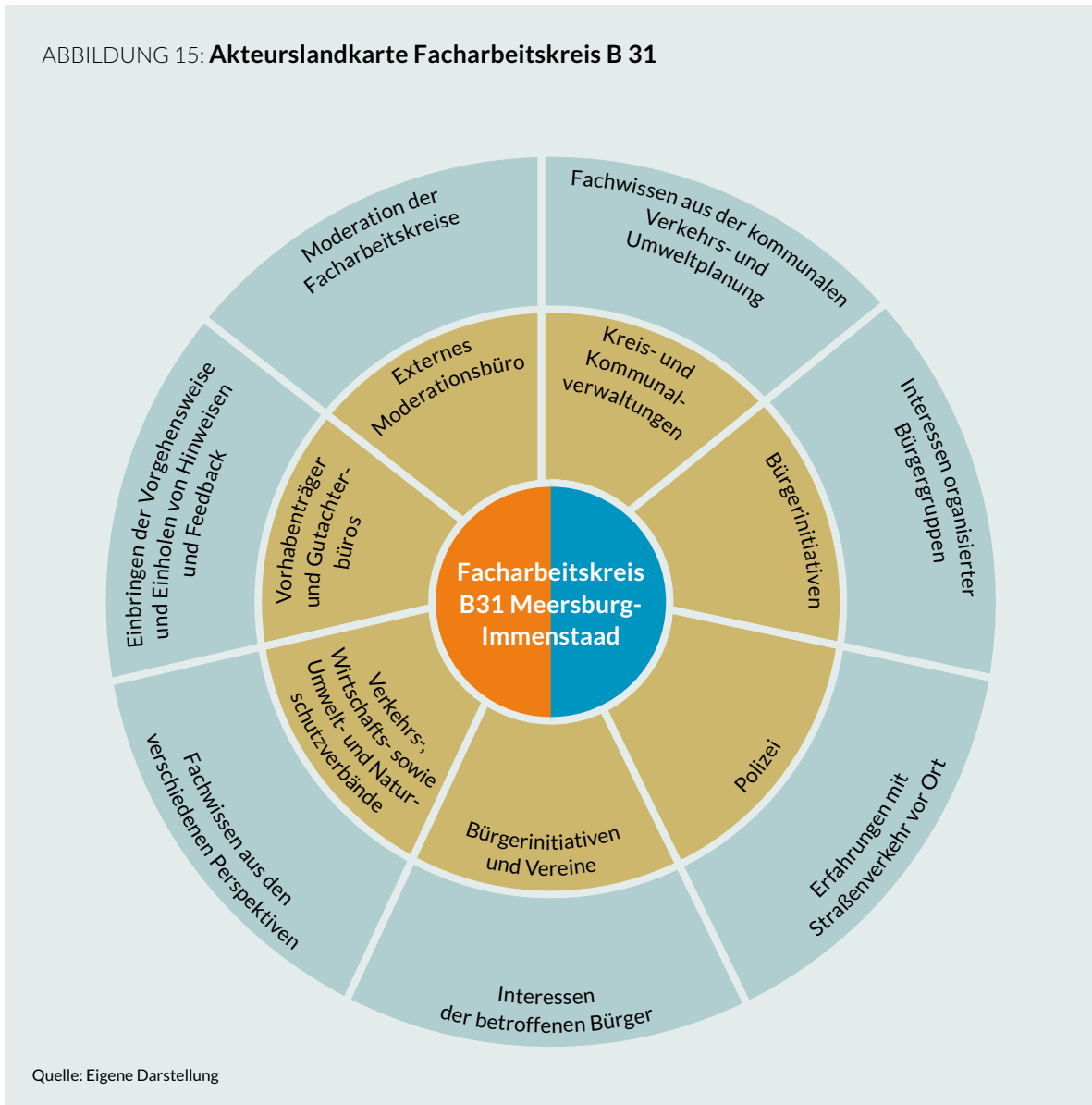
Zielsetzung und Rahmenbedingungen

Das Regierungspräsidium will mit dem Verfahren Vertrauen in und Verständnis für die Planung gewinnen. Gleichzeitig sollen regionale Akteure ihre Vorstellungen in die Planung einbringen. Innerhalb eines definierten „Prüfraums“ sollen geeignete alternative Trassen identifiziert und konkret ausgestaltet werden. Das Regierungspräsidium sagt zu, dass transparent geplant wird und die Hinweise aus dem Dialog in die Planung einfließen.

Beteiligungsdesign und Formate

Es gibt gesonderte Dialoggremien für Bürgermeister, Landrat und Regionalverbandsdirektor (Politischer Begleitkreis), für Fachleute aus der Region (Fach-Arbeitskreise) sowie für Interessenvertreter und per Zufallsprinzip ausgewählte Bürger (Dialogforum). Die Akteure werden in Auswahl und Leistungsumfang der Gutachten einbezogen, sie entwickeln Kriterien für die Bewertung von Varianten und gestalten die Öffentlichkeitsarbeit mit. Dazu kommen Veranstaltungen für Gemeinderäte und für die Öffentlichkeit, eine Internetseite, ein elektronischer Newsletter und Infobriefe für die interessierte Öffentlichkeit.

ABBILDUNG 15: Akteurslandkarte Facharbeitskreis B 31



Fahrplan und Verlauf

Design und Fahrplan wurden mit dem politischen Begleitkreis abgestimmt. Das vorgeschlagene Konzept wurde weitgehend beibehalten. Der Dialog begann Ende 2014, er soll mehrere Jahre planungsbegleitend verlaufen. Im Jahr 2019 sollen die ausgestalteten Trassenalternativen verglichen werden. Danach entscheidet sich der Vorhabenträger für eine Alternative und geht damit in die Genehmigungsplanung.



ABBILDUNG 16: **Akteurslandkarte Politischer Begleitkreis B 31**



Quelle: Eigene Darstellung



Wie?

Beispiel 4: Die „A 33 Nord“ bei Osnabrück und die Frage des „Wie“

Das Dialogprojekt wurde initiiert durch das Verkehrsministerium, in Abstimmung mit der Bertelsmann Stiftung und verantwortet durch den Vorhabenträger, die Landesbehörde für Straßenbau Verkehr. Beteiligungsgegenstand war die Frage, wie die konkrete Planung der Trasse aussieht.

Hintergrund

Seit mehr als 30 Jahren wird der Weiterbau der A 33 nordöstlich von Osnabrück kontrovers diskutiert. Mit dem Bürgerdialog wollten Verkehrsministerium, Straßenbaubehörde und Bertelsmann Stiftung neue Formen von Transparenz und Information sowie neue Wege des Dialogs mit den Bürgern modellhaft erproben. Initiator des Beteiligungsverfahrens war das Niedersächsische Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr. Verantwortet und durchgeführt wurde der Bürgerdialog durch die Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr (=Vorhabenträger).

Zielsetzung und Rahmenbedingungen

Ziel der Beteiligung aus Sicht des Initiators: Es sollte ein beispielhaftes transparentes Verfahren entwickelt und erprobt werden, das auf vergleichbare Fälle übertragen werden kann.

Der Vorhabenträger sagte Transparenz bei der Planung und Mitsprache beim Verkehrsgutachten zu. Alle befragten Akteure, Gegner wie Befürworter des Vorhabens, wünschten sich eine Plattform, die umfassende Transparenz herstellt, in der sie untereinander und mit Planungsverantwortlichen direkt kommunizieren, Informationen austauschen und über Pro- und Contra-Argumente diskutieren können. Die Bürgerinnen und Bürger sollten umfassend und ausgewogen informiert werden, damit sie sich eine fundierte Meinung bilden können.

Beteiligungsdesign und Formate

Unterstützt durch ein externes Moderationsbüro stand im Zentrum des Prozesses ein Dialogforum, bestehend aus relevanten Akteuren der Region, das sich an der Konzeption und Durchführung einzelner Bausteine des Bürgerdialogs beteiligte, das über Informations- und Dialogangebote informierte und Feedback zu ihrer Wirksamkeit gab. Zusätzlich diente das Dialogforum dem Informationsaustausch über das Autobahnprojekt und begleitete die Fachgutachten und die Planung. Für das Verkehrsgutachten wurden beispielsweise die Anforderungen und die Auswahl des Gutachters gemeinsam mit dem Vorhabenträger festgelegt.

Kern des Bürgerdialogs waren öffentliche Informations- und Fachveranstaltungen sowie Planungsworkshops für die interessierte Öffentlichkeit und betroffene Anwohner.

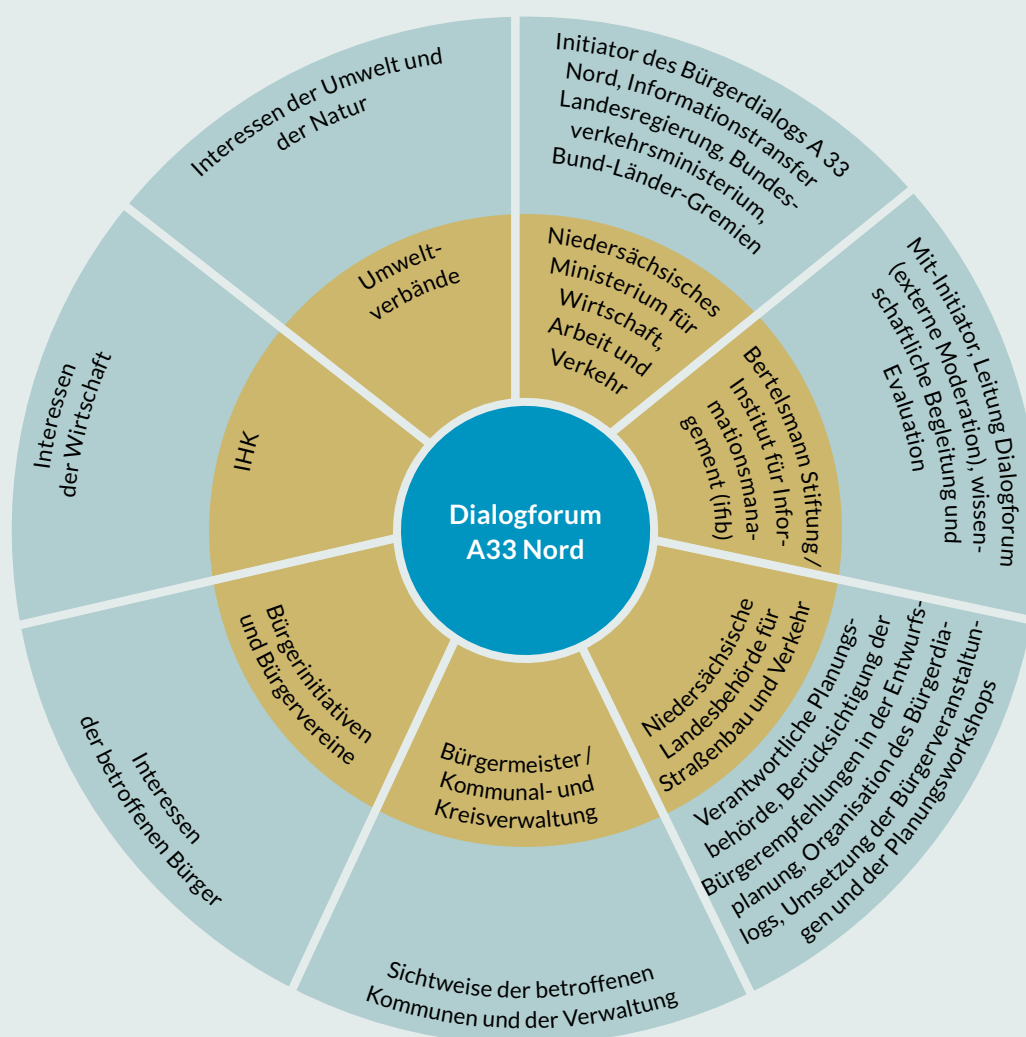
Zusätzlich gab es Informationsmaterialien (u. a. eine Broschüre mit einer Chronik des bisherigen Planungsverlaufs, der Darstellung von Alternativen und Varianten sowie den Positionen von Befürwortern, Kritikern und anderen Interessengruppen), einen elektronischen Newsletter und breit verteilte Infobriefe für die interessierte Öffentlichkeit.

Fahrplan

Die Bertelsmann Stiftung führte zu Beginn Vorgespräche und Interviews mit relevanten Akteuren vor Ort durch. Für die Arbeit des Dialogforums und des Bürgerdialogs plante man einen Zeitrahmen von drei Jahren. Ein auf dieser Basis einberufenes Dialogforum gestaltete den Bürgerdialog. Das Konzept für den Bürgerdialog wurde mit dem Dialogforum entwickelt.

Aufgrund des Zeitverzugs verlängerte man unterwegs einvernehmlich den Zeitraum von drei auf vier Jahren. Zwischendurch stieg ein Teil der Gegner der A 33 Nord aus dem Dialog aus, weil ihr Antrag auf eine grundsätzliche Neuorientierung des Dialogs (Erweiterung hin zu einem ergebnisoffenen Bürgerdialog Bundesverkehrswegeplan 2015 im Großraum Osnabrück) keine Mehrheit fand.

ABBILDUNG 17: **Akteurslandkarte Dialogforum A 33 Nord**



Quelle: Eigene Darstellung

Anregungen und Empfehlungen

Besonders wichtig für den Erfolg einer informellen Beteiligung (zusätzlich oder vorgeschaltet zur förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung) ist deren Vorbereitung und Anfangsphase, auf die sich die vorliegende Handreichung bezieht.

Betrachtet man Beteiligungsprozesse umfassend, so sind die folgenden Hinweise hilfreich:

Grundsätzliche Lösungsorientierung:

Wer Verkehrsverhältnisse verbessern will, hat erst einmal die meisten Menschen hinter sich.

Denken im System: Verkehrliche Defizite lassen sich nicht allein mit neuen Straßen und Zugtrassen lösen.

Primat der Politik: Die gewählten Repräsentanten stehen an erster Stelle. Beteiligung kann keine parlamentarischen Entscheidungen ersetzen.

Zusätzliches Wissen und Engagement: Viele Interessenverbände beschäftigen sich intensiv mit Verkehrsthemen. Das ist eine Ressource für Beteiligungsprozesse.

Inklusion aller Interessen: Per Zufall ausgewählte Bürger garantieren, dass auch Menschen und Positionen Gehör finden, die nicht in Verbänden/Vereinen organisiert sind.

Mitnahme der Öffentlichkeit: Politiker, Journalisten und Bürger haben unterschiedliche Kenntnisstände. Es gilt, für alle Zielgruppen verständlich zu kommunizieren.

Glaubwürdigkeit und Allparteilichkeit: Ein „Dialogforum“ (B 31, A 33) oder ähnlich genannte Gremien bestehen aus ausgewählten Akteuren, die die Planung und die öffentliche Kommunikation des Vorhabens kontinuierlich begleiten.

Dynamik und Konfliktträchtigkeit: Akteure streiten sich zuweilen über Zielsetzung, Design und Fahrplan der Beteiligung. Einigt man sich auf eine Kursänderung, ist es gut. Wenn nicht, kann es sein, dass die Politik zu Hilfe kommen muss.

Dokumentation: Eine Projektseite im Internet stellt Transparenz her. In neuen Phasen ist es wichtig zu wissen, warum in der Vergangenheit welche Entscheidung wie getroffen wurde – und inwieweit die Beteiligung hierauf Einfluss genommen hat.

Beteiligungsprozesse sind keine parlamentarischen Veranstaltungen. Daher sollte man Kampfabstimmungen und Protokolldebatten vermeiden. Es ist jedoch ein Unterschied, ob der Protest von Einzelnen oder von der breiten Mehrheit kommt.

Erfolgreicher Start: Vorhabenträger müssen mitmachen. Das gilt aber nicht für alle weiteren Akteure. Es dürfen nur nicht so viele und so relevante Akteure fehlen, dass der Beteiligungsprozess von vorneherein delegitimiert ist.

Ein erfolgreicher Start ist keine Garantie dafür, dass der anschließende Beteiligungsprozess erfolgreich ist. Aber ein solides Fundament ist eine notwendige Voraussetzung für ein standfestes Gebäude.

Ein erfolgreicher Beteiligungsprozess mündet in eine behördliche oder gesetzliche Entscheidung, die eine qualitativ verbesserte Lösung darstellt und die Eskalationsgefahr eines Konflikts verringert.

Literatur und Links

Allianz Vielfältige Demokratie und Bertelsmann Stiftung (2017). *Qualität von Bürgerbeteiligung. Zehn Grundsätze mit Leitfragen und Empfehlungen*. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.

Arndt, Ulrich (2015). „Die Bürgerbeteiligung im Allgemeinen Verwaltungsrecht“. *Deutsches Verwaltungsblatt* 1/2015. 6–10.

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2013). *Mehr Transparenz und Bürgerbeteiligung*. Gütersloh. www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/mehr-transparenzund-buergerbeteiligung/.

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2014). *Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung. Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor*. Berlin. www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/G/handbuchbuergerbeteiligung.html?nn=168260.

Deutscher Bundestag (2017). *Entwurf eines Gesetzes zur Änderung raumordnungsrechtlicher Vorschriften*. Bundestagsdrucksache 18/10883. 18.1.2017.

Deutsches Institut für Urbanistik (2017). *Beteiligungsverfahren bei umweltrelevanten Vorhaben*. Berlin. www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Forschungsdatenbank/fkz_3714_16_104_umweltrelevante_beteiligung_bf.pdf.

Staatsministerium Baden-Württemberg (2015). *Öffentlichkeitsbeteiligung in Baden-Württemberg – Projektbeispiele*. Stabsstelle der Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung. Stuttgart. https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/beteiligungsportal/Dokumente/151110_Oeffentlichkeitsbeteiligung-in-BW-Projektbeispiele_Broschuere.pdf.

Staatsministerium Baden-Württemberg (2014). *Leitfaden für eine neue Planungskultur*. https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/beteiligungsportal/StM/140717_Planungsleitfaden.pdf.

Umweltbundesamt (2017). *Das 3 x 3 einer guten Öffentlichkeitsbeteiligung bei Großprojekten. Status-quo und Perspektiven*. Fachgespräch 25.1.2017. www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Forschung/beteiligungsverfahren_umweltrelevante_vorhaben_bf.pdf.

Verein Deutscher Ingenieure e. V. (2015). *VDI-Richtlinie 7000 – Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten*. Düsseldorf. www.vdi.de/fileadmin/vdi_de/redakteur/bg-bilder/Richtlinie7000/VDI_7000_Inhaltsverz_.pdf (Inhaltsverzeichnis und Abschnitt 1).

Beispiele für Beteiligungs-Scoping aus Baden-Württemberg:

Umbau der Autobahnanschlussstelle (AS) Rastatt-Nord: https://rp.baden-wuerttemberg.de/rpk/Abt4/Ref44/a5_rastatt/Ergebnisprotokoll%20Beteiligungsscoping%2010_03_2015.pdf.

Rückhalteraum Elisabethenwört: https://rp.baden-wuerttemberg.de/Themen/WasserBoden/IRP/Elisabethenwrt/1_Beteiligungsscoping_EW.zip.

Ausbau des Betriebswerks Staufen der Münstertalbahn: <https://rp.baden-wuerttemberg.de/rpf/Abt2/Ref24/Ausbau%20des%20Betriebswerks%20Staufen/15%20Unterlagen%20zur%20informellen%20%C3%96ffentlichkeitsbeteiligung.zip>.

Alle Links wurden am 27.9.2017 überprüft.

Die Mitglieder der „Allianz Vielfältige Demokratie“

Moritz	Ader	OECD, Paris
Dr. Rolf	Alter	OECD, Paris
Professor Dr. Jürgen	Aring	vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V., Berlin
Marcel	Atoui	SPD Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf
Elisabeth	Baden-Prahl	Landeshauptstadt Hannover
Frauke	Bathe	Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz, Berlin
Michaela	Bonan	Stadt Dortmund
Christiane	Boschin-Heinz	Stadt Paderborn
Dr. Volker M.	Brennecke	Verein Deutscher Ingenieure e. V., Düsseldorf
Dr. Alexandra	Bürger	Bayerische Staatskanzlei, München
Albertus J.	Bujard	Mitglied im Arbeitskreis Bürgerbeteiligung der Stadt Heidelberg
Marita	Bussieweke	Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
Rainer	Carius	Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg, Stuttgart
Dr. Susanne	Cassel	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin
Christoph	Charlier	Abteilungsleiter a. D., Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, Mainz
Gregor	Dehmel	Politik zum Anfassen e. V., Isernhagen
Dr. Christine	Dörner	Führungsakademie des Landes Baden-Württemberg, Karlsruhe
Almuth	Draeger	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Berlin
Karin	Druba	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus Schleswig-Holstein, Kiel
Anne	Dwertmann	Jugendbildungsstätte Bremen LaliceHaus GmbH
Ute	Ehren	Stadt Detmold
Roland	Eichmann	Bürgermeister der Stadt Friedberg
Martina	Eick	Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau
Gisela	Erler	Staatsministerium Baden-Württemberg, Stuttgart
Ronald	Fahje	Parlamentwatch e. V., Hamburg
Norbert	Feith	Oberbürgermeister a. D. Solingen
Wolfgang	Feldwisch	Leiter Großprojekte a. D., DB Netz AG, Berlin
Dr. Björn	Fleischer	Open.NRW Geschäftsstelle, Ministerium für Inneres und Kommunales Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf
Ines	Franke	Stadt Freiburg
Lisa	Freigang	Deutscher Volkshochschul-Verband e. V., Bonn
Dr. Miriam	Freudenberger	Initiative Allianz für Beteiligung e. V., Stuttgart
Dr. Klaus	Freytag	Ministerium für Wirtschaft und Energie, Potsdam
Dr. Raban Daniel	Fuhrmann	Procedere Verbund, Konstanz
André	Gerling	Stadt Minden
Dr. Heribert	Gisch	Kommunalpolitische Vereinigung von CDU und CSU Deutschlands, Nohfelden
Ruth	Glörfeld	Landkreis Marburg-Biedenkopf
Sandra	Gretschel	Stadt Regensburg
Dr. Markus	Grünewald	Ministerium des Innern und für Kommunales des Landes Brandenburg, Potsdam
Franz-Reinhard	Habbel	Deutscher Städte- und Gemeindebund, Berlin
Gerald	Häfner	Ehemaliges Mitglied des Europäischen Parlamentes, Vorstand Democracy International e. V., Dornach
Joachim	Hahn	Stadt Heidelberg

Thomas	Haigis	Stadt Filderstadt
Bernd	Hallenberg	vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V. Bundesgeschäftsstelle, Berlin
Monika	Hanisch	Stadt Essen
Birger	Hartnuß	Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, Mainz
Dr. Klaus-Peter	Heinrich	Ministerium für Wirtschaft und Energie des Landes Brandenburg, Potsdam
Michael	Heinze	Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf
Dr. Kurt	Herzberg	Der Bürgerbeauftragte des Freistaats Thüringen, Erfurt
Ralph	Hiltrop	Stadt Witten
Anna	Hogeback	Landeshauptstadt München
Fredi	Holz	Sächsische Staatskanzlei, Dresden
Marie	Hoppe	Bremer Netzwerk Bürgerbeteiligung, Bürgerstiftung Bremen
Dr. Thomas	Huber	Bayerische Staatskanzlei, München
Dr. Jochen	Hucke	BeGeno16 – Baugenossenschaft „Besser Genossenschaftlich Wohnen von 2016“ eG, Berlin
Dr. Christian	Huesmann	Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
Dr. Silke	Jansen	LANXESS AG, Köln
Frauke	Janßen	Bundes-SGK / Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland e. V., Berlin
Dr. Christoph	Jessen	Dialogforum Feste Fehmarnbeltquerung, Kiel-Molfsee
Frank	Jessen	Integralis e. V., Duisburg
Imke	Jung-Kroh	Stadt Darmstadt
Stefan	Kämper	Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume (DVS) in der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, Bonn
Eberhard	Kanski	Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen e. V., Düsseldorf
Dr. Susanna	Kahlefeld	Abgeordnetenhaus von Berlin
Antje	Kapek	Abgeordnetenhaus von Berlin
Roswitha	Keicher	Stadt Heilbronn
Werner	Keil	KÖLN MITGESTALTEN – Netzwerk für Beteiligungskultur, Köln
Wolfgang	Klameth	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin
Dr. Katja	Klee	Gemeinde Weyarn
Dr. Ansgar	Klein	Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE), Berlin
Wolfgang	Klenk	Breuninger Stiftung GmbH, Stuttgart
Jens	Kronsbein	Bezirksregierung Detmold
Dr. Thomas	Kuder	vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V. Bundesgeschäftsstelle, Berlin
Manuel	Kühn	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Berlin
Dirk	Lahmann	Stadt Bonn
Dagmar	Langguth	Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, Hannover
Ralf	Laumer	Landkreis Marburg-Biedenkopf
Dieter	Lehmann	Stadt Schwäbisch Gmünd
Dr. Thomas	Letz	Senatskanzlei Berlin
Anja	Lutz	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Berlin
Claudius	B. Lieven	Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen, Hamburg
Toni	Loosen-Bach	Stadt Trier

Meike	Lücke	Landkreis Wesermarsch, Regionalmanagement „Wesermarsch in Bewegung“, Brake
Dr. Dennis	Maelzer	Mitglied des Landtages Nordrhein-Westfalen, Detmold
Dr. Dirk	Manthey	50 Hertz Transmission GmbH, Berlin
Andreas	Matthes	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Berlin
Dr. Siegfried	Mauch	Bereichsleiter a. D., Führungsakademie Baden-Württemberg, Stuttgart
Christoph	Meineke	Bürgermeister der Gemeinde Wennigsen/Deister
Nikolaj	Midasch	Landesjugendring Baden-Württemberg e. V., Stuttgart
Renate	Mitterhuber	Bundesministerium des Innern, Berlin
Heinz-Martin	Muhle	Stadt Hamm
Martin	Müller	Städtetag Baden-Württemberg, Stuttgart
Dr. Michael	Münnich	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Berlin
Peter	Myrczik	Stadt Mannheim
Monika	Nickles	Stadt Erlangen
Claudine	Nierth	Mehr Demokratie e. V., Raa Besenbek
Dr. Asiye	Öztürk	Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn
Monika	Ollig	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Berlin
Hanna	Ossowski	Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW, Gelsenkirchen
Michael	Paak	Stadt Sindelfingen
Dr. Andreas	Paust	Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
Claudia	Peschen	Deutsche Bundesgartenschau-Gesellschaft mbH, Bonn
Timo	Peters	Staatsministerium Baden-Württemberg, Stuttgart
Professor Dr. Uwe	Pfenning	Lehrstuhl für Umwelt- und Techniksoziologie der Universität Stuttgart
Michaela	Piltz	Stadt Freiburg
Dieter	Posch	Staatsminister a. D., Hessen
Karin	Prien	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur des Landes Schleswig-Holstein, Kiel
Dr. Werner	Reh	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. (BUND), Berlin
Fabian	Reidinger	Staatsministerium Baden-Württemberg, Stuttgart
Dr. Bettina	Reimann	Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin
Anna	Renkamp	Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
Thomas	Richert	Stellvertreter der Bürgerbeauftragten für soziale Angelegenheiten, Landtag Schleswig-Holstein, Kiel
Stefan	Richter	Stiftung Zukunft Berlin
Michael	Sack	Bürgermeister der Stadt Loitz
Michael	Schell	Stadt Wiehl
Daniel	Schily	Democracy International e. V., Köln
Robert	Schleider	Stadt Halle (Saale)
Rolf	Schmidt	Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz, Hannover
Michael	Schneider	Stadt Mühlheim am Main
Saskia	Schnell	Flughafen München GmbH
Michael	Schubek	FNP-Ausschuss Stadt Bergisch Gladbach
Anne	Schubert	Stadt Zella-Mehlis
Dr. Lilian	Schwalb	Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE), Berlin
Dr. Christiane	Schwarte	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Berlin
Stephan	Siegert	Femern A/S, Kopenhagen
Hanns-Jörg	Sippel	Stiftung MITARBEIT, Bonn
Susanne	Socher	Mehr Demokratie e. V., München
Dr. Rainer	Sprengel	Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE), Berlin
Dr. Imke	Steinmeyer	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt, Berlin

Dr. Manfred	Sternberg	Bundes-SGK / Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland e. V., Berlin
Marius	Strecker	TenneT TSO GmbH, Bayreuth
Petra	Türke	Stadt Wolfsburg
Frank	Ulmer	Im Auftrag der Nachhaltigkeitsstrategie des Landes Baden-Württemberg, Stuttgart
Martina van	Almsick	Bundesministerium des Innern, Berlin
Carola	Veit	Präsidentin der Hamburgischen Bürgerschaft, Hamburg
Dr. Antoine	Vergne	Missions Publiques, Paris
Bernd	Villwock	Sprecher des Steuerungsgremiums, Gemeinde Weyarn
Ernst	Weidl	Gemeinderat Weyarn
Dr. Oliver	Weigel	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Berlin
Hannes	Wezel	Staatsministerium Baden-Württemberg, Stuttgart
Annette	Wiese-Krukowska	Landeshauptstadt Kiel
Volker	Wilke	GAR / Kommunalpolitische Vereinigung GRÜNE ALTERNATIVE in den Räten NRW, Düsseldorf
Dr. Winfried	Wilkens	Landkreis Osnabrück
Mona	Winkelmann	Stadt Frankfurt am Main
Katrin	Wolter	Amt für regionale Landesentwicklung Leine-Weser, Hildesheim
Evelyn	Wurm	Stadt Solingen
Frank	Zimmermann	Stadt Heidelberg

Impressum

© November 2017
Allianz Vielfältige Demokratie

Lektorat
Sibylle Reiter

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-0
www.bertelsmann-stiftung.de

Der Text dieser Publikation ist urheberrechtlich geschützt und lizenziert unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International (CC BY SA 4.0) Lizenz. Den vollständigen Lizenztext finden Sie unter: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode.de>.

Verantwortlich
Anna Renkamp

Autor
Dr. Christoph Ewen



Redaktion
Dr. Andreas Paust, Timo Peters, Dr. Werner Reh, Anna Renkamp, Dr. Winfried Wilkens, André Zimmermann

Die eingebundenen Grafiken, das Titelfoto, Fotos, Bilder, Illustrationen sind ebenfalls urheberrechtlich geschützt, unterfallen aber nicht der genannten CC-Lizenz und dürfen nicht verwendet werden.

Mitwirkung
Dr. Rolf Alter
Prof. Jürgen Aring
Dr. Susanne Cassel
Dr. Christine Dörner
Almuth Draeger
Gisela Erler
Norbert Feith
David Goessmann
Dr. Markus Grünewald
Fredi Holz
Peter Myrczik
Claudine Nierth
Prof. Uwe Pfenning
Fabian Reidinger
Stefan Richter
Michael Schell
Daniel Schily
Robert Schleider
Michael Schneider
Dr. Christiane Schwarte
Dr. Antoine Vergne
Bernd Villwock
Ernst Weidl
Frank Zimmermann

Bildnachweis
Titel, Seite 19 (2. Reihe links)
© Jan Voth; Seite 2 (3. Reihe links)
© Veit Mette; Seite 9 (oben links und rechts, 2. Reihe links), Seite 19 (oben links, unten), Seite 30 (alle)
© Iku GmbH, Dortmund;
Seite 9 (unten), Seite 23 (links), Seite 25 (rechts), Seite 29 (rechts)
© Christoph Ewen; Seite 23 (rechts) © Brita Schneider; Seite 29 (links) © F. Ilgner; alle anderen Fotos © Thomas Kunsch

Grafikdesign
Dietlind Ehlers, Bielefeld

Druck
Hans Gieselmann Druck und Medienhaus GmbH & Co. KG

Wer ist die „Allianz Vielfältige Demokratie“?

Die „Allianz Vielfältige Demokratie“ ist ein Netzwerk aus 120 Vordenkern und Praktikern aus Verwaltung, Politik und Zivilgesellschaft. Sie wurde von der Bertelsmann Stiftung initiiert und am 1. Oktober 2015 gegründet. Die Allianz will die Bürgerbeteiligung stärken und einen Beitrag zu einem konstruktiven Zusammenwirken von dialogischer, direkter und repräsentativer Beteiligung leisten. Sie setzt sich für inklusive und breite Beteiligung aller Bevölkerungsgruppen ein, um der sozialen Spaltung unserer Demokratie entgegenzuwirken.

Die Akteure aus Bund, Ländern und Kommunen arbeiten zusammen an der Gestaltung der vielfältigen Demokratie. Sie bringen hierfür ihre persönlichen Erfahrungen und ihre Expertise ein. Sie entwickeln, erproben und implementieren konkrete Lösungen für die demokratische Praxis.

Kontakt

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh

Anna Renkamp
Telefon: +49 5241 81-81145
anna.renkamp@bertelsmann-stiftung.de



[www.bertelsmann-stiftung.de/
allianz-vielfaeltige-
demokratie-ergebnisse](http://www.bertelsmann-stiftung.de/allianz-vielfaeltige-demokratie-ergebnisse)



Integrierte
Partizipation



Transparenz



Qualität



Breite
Beteiligung



Kompetenz