

Informieren, diskutieren und entscheiden

Was wir von der
Bürgerbeteiligung
zur Ortsumgehung Waren
lernen können

Bürgerbeteiligung
Ortsumgehung Waren



Eine Kooperation von:



Ministerium für Energie,
Infrastruktur und Landesentwicklung

| BertelsmannStiftung

Informieren, diskutieren und entscheiden

Was wir von der Bürgerbeteiligung zur Ortsumgebung Waren lernen können

Inhalt

1. Die wichtigsten Ergebnisse auf einen Blick	5
2. Warum ein Modellprojekt „Innovative Bürgerbeteiligung Ortsumgebung Waren“?	8
3. Der Projekt-Steckbrief	11
4. Die Eckpunkte des Beteiligungsverfahrens	12
5. Wie Bürger an der Gestaltung des Beteiligungsverfahrens mitwirken	14
6. Die Bausteine des Bürgerbeteiligungsverfahrens auf einen Blick	19
7. Der Informations- und Diskussionsprozess	20
8. Das Bürgervotum: Die Bürger entscheiden selbst	23
9. Der zeitliche Ablauf des Bürgerbeteiligungsverfahrens	26
10. Das Beteiligungsverfahren aus der Sicht der Bürger	28
11. Literatur und Links	29
12. Kontakte und Ansprechpartner	30
Impressum	31



„Wir wissen nicht erst seit Stuttgart 21, dass Bürgerbeteiligung anders laufen muss als bisher. Der intensive Informations- und Dialogprozess mit dem anschließenden Votum der Warener Bürger kann Modell stehen für viele andere Infrastrukturprojekte in Deutschland. Die Erfahrungen aus Waren helfen uns, die Bürgerbeteiligung bundesweit in künftigen Infrastrukturprojekten zu verbessern.“

Dr. Jörg Dräger
Mitglied des Vorstands
der Bertelsmann Stiftung

1 Die wichtigsten Ergebnisse auf einen Blick

Ortsumgehung ja oder nein? Seit vielen Jahren wird in Waren an der Müritz das Thema kontrovers diskutiert. Mit dem Bürgerbeteiligungsverfahren in Zusammenarbeit mit der Bertelsmann Stiftung hat die Landesregierung in Mecklenburg-Vorpommern die Entscheidung darüber, ob eine Ortsumgehungsstraße gebaut wird oder nicht, in die Hände der Warener Bürger gelegt.

Nach einem intensiven Informations- und Dialogprozess im ersten Halbjahr 2013 gaben 57 Prozent der Warener Bürger* am 22. September desselben Jahres ihre Stimme ab und entschieden sich mit 59,7 Prozent gegen die Ortsumgehungsstraße. Die wichtigsten Ergebnisse und Erkenntnisse dieser frühen und ergebnisoffenen Bürgerbeteiligung an dem umstrittenen Straßenbauprojekt stellen wir Ihnen hier vor.

Hohe Akzeptanz der direktdemokratischen Entscheidungsfindung beim Bürger. Das Beteiligungsmodell in Waren kombiniert einen Informations- und Diskussionsprozess mit dem direktdemokratischen Element des Bürgervotums. Das Beteiligungsmodell fand in der Bevölkerung höchste Zustimmung. 93 Prozent der Warener Bürger fanden es richtig, dass sie über die Ortsumgehung abstimmen konnten. Auch diejenigen, die mit dem Ergebnis der Abstimmung nicht zufrieden waren, stellen dem Gesamtverfahren ein gutes Zeugnis aus. Die Kritik des Bundes für Umwelt- und Naturschutz BUND und einzelner Bürgerinitiativen am Verfahren war aus Sicht der Evaluation sachlich ungerechtfertigt und taktisch motiviert.

Die Qualität der Entscheidung hängt von der Qualität des vorgelagerten Informations- und Dialogprozesses ab. Damit die Bürger auf einer gut informierten Basis ihre Entscheidung treffen können, wurde ihnen eine gut aufeinander abgestimmte Kombination aus Präsenzveranstaltungen, Printprodukten und einer Internetseite angeboten. Ein professionelles Moderationsbüro sicherte die kompetente Erstellung und Verbreitung gut verständlicher, transparenter, umfassender und ausgewogener Informationen. Die beiden repräsentativen Bevölkerungsumfragen zeigen, dass die Informationen beim Bürger angekommen sind: Die Umfragen wiesen einen kontinuierlichen Wissenszuwachs und einen hohen Informationsstand der Bürgerinnen und Bürger nach.

* Aus Gründen der besseren Lesbarkeit haben wir an der einen oder anderen Stelle auf die weibliche Form verzichtet. Selbstverständlich ist immer auch die weibliche Form gemeint.

Die Einflussnahme von Bürgern auf die Prozessgestaltung ermöglicht einen Dialog auf Augenhöhe. Eine Begleitgruppe, zusammengesetzt aus Vertretern von Bürgerinitiativen und Interessengruppen sowie zufällig ausgewählten Bürgern trug zu einem transparenten, offenen und fairen Verfahren bei. Sie sorgte dafür, dass die Fragen von Bürgern aufgegriffen und alle Informationen verständlich und ausgewogen dargestellt wurden. Das Einbeziehen zufällig ausgewählter Bürger erwies sich als richtig. Sie verhinderten zum einen, dass die Meinungsführer der Gegner und Befürworter der Ortsumgehung die Diskussionen dominierten; zum anderen unterstützten sie dabei, dass alle Sichtweisen und Argumente von Gegnern und Befürwortern der Ortsumgehung sowie von unentschiedenen Bürgern im Dialogprozess gehört wurden.

Unabhängige Fachexperten versachlichen die Diskussion. Von der Begleitgruppe geforderte unabhängige Fachexperten kommentierten die von der Planungsbehörde vorgelegten Gutachten. Die Glaubwürdigkeit dieser Experten führte dazu, dass Bürger eher bereit waren, Fakten anzuerkennen und sachliche Debatten zu führen.

Um über das „Ob“ entscheiden zu können, brauchen Bürger auch Informationen über das „Wie“: Die Warenener Bürger, die über das „Ob“ einer Umgehungsstraße entscheiden konnten, wollten auch wissen, welche Konsequenzen ein Ja oder ein Nein haben würden. Hilfreich war die flexible Reaktion der Behörden, die zusätzliche Gutachten zur Lärmbelastung in Auftrag gaben und eine Trassenvariante als die wahrscheinlichste (unter Vorbehalt) identifizierten.

Informationsverbreitung und Bürgeraktivierung gehören zu den Kernaufgaben eines Beteiligungsprozesses, wenn sich viele Bürger aus unterschiedlichen Milieus, Kulturen und Altersgruppen beteiligen sollen und vermieden werden soll, dass sich eine ressourcenstarke Minderheit lautstark gegenüber einer schweigenden Mehrheit durchsetzt. In Waren haben sich 90 Prozent der Bürger über den Bedarf einer Ortsumgehungsstraße informiert. Diese hohe Beteiligung konnte nur deshalb gelingen, weil es eine aktivierende und vielfältige Kommunikation gab.

Die Organisatoren haben sich nicht auf die örtlichen Tageszeitungen verlassen, sondern sorgten mit einem sorgfältig abgestimmten Informations- und Dialogprozess mit großer Reichweite für ein differenziertes Meinungsbild bei den Bürgerinnen und Bürgern. Ein breiter Medienmix mit vielfältiger Direktansprache auf mehreren Kommunikationskanälen, u. a. mit Postwurfsendungen, die alle Haushalte erreichten, sowie der Einsatz von Multiplikatoren wie Vereine, Seniorenbeirat oder Schülervertreter, trugen dazu bei, dass auch schwer erreichbare Zielgruppen informiert wurden.

Bürger stimmen nicht nur nach eigener Betroffenheit ab. Die Auswertung der Abstimmungen nach den einzelnen Stimmbezirken und die repräsentativen Befragungen zeigen, dass die Bürger

nicht allein aufgrund ihrer räumlichen Betroffenheit abgestimmt haben. Sie setzten sich intensiv mit dem Sachverhalt auseinander und trafen differenzierte Entscheidungen aufgrund fundierter Abwägungen zwischen den Eingriffen in die Natur und den voraussichtlichen Lärmentlastungen.

Das direktdemokratische Bürgervotum hat Klarheit geschaffen und zu einer Entschärfung des Konflikts beigetragen. Mit hoher Beteiligung haben die Bürger ein eindeutiges Ergebnis herbeigeführt. Die Landesregierung löste ihr Versprechen ein und meldete das Projekt nicht für den neuen Bundesverkehrswegeplan an.

Bürgerbeteiligung ist kein Allheilmittel zur Konfliktbefriedung. Auch wenn Bürger selbst über den Bedarf einer Infrastrukturmaßnahme entscheiden wie in Waren und sie mit dem Beteiligungsprozess sehr zufrieden sind, ist dieser Weg kein Allheilmittel zur Befriedung von Konflikten. Die Bürgerbeteiligung hat zu mehr Verständnis geführt, weil die Menschen die Argumente und Position der anderen Seite besser verstehen konnten. Die mit Infrastrukturprojekten verbundenen Interessensgegensätze lösen sich dadurch jedoch nicht komplett auf. Nach Einschätzung des Evaluators kann die Akzeptanz jedoch noch erreicht werden, wenn die bisher nicht gelösten Probleme der Bürger vor Ort ernst genommen werden und es den Behörden gelingt, das von ihnen in Aussicht gestellte Maßnahmenbündel zur Lärmreduzierung umzusetzen.

Bürgerbeteiligung funktioniert nicht zum Nulltarif. Zusätzliche finanzielle Ressourcen, der personelle Einsatz der beteiligten Behörden, ein kompetentes Moderationsbüro und die begleitende Evaluierung waren notwendig, damit die Bürgerbeteiligung in Waren professionell und erfolgreich umgesetzt werden konnte.

Die Bürgerbeteiligung in Waren hat bei Behörden und Bürgern ein Umdenken angestoßen. Alte, auf Misstrauen und Konfrontation aufgebaute Verhaltensmuster wurden aufgeweicht und neue Kommunikations- und Kompromissfähigkeiten eingeübt.

Das Informations- und Dialogpaket ist uneingeschränkt auf andere Infrastrukturprojekte übertragbar, wenn es darum geht, dass Bürgerinnen und Bürger sich ein qualifiziertes Urteil über ein Infrastrukturvorhaben bilden und wenn viele Bürger erreicht werden sollen. Der Abschluss des Prozesses mit einem Bürgervotum ist vor allem dann empfehlenswert, wenn das Großvorhaben in der Bevölkerung sehr umstritten ist, Politiker eine Befriedung der Konfliktsituation wünschen und sie keine eindeutigen Präferenzen für die eine oder andere Infrastrukturlösung haben. Grundsätzlich sollten alle vom Gegenstand der Abstimmung Betroffenen auch an der Abstimmung teilnehmen können. Eine Eingrenzung auf einen engeren Personenkreis bei überregional bedeutsamen Infrastrukturprojekten sollte gut begründet und verständlich vermittelt werden.

2 Warum ein Modellprojekt „Bürgerbeteiligung zur Ortsumgehung Waren“?

Spätestens seit den Ereignissen um „Stuttgart 21“ und der damit verbundenen Empörung vieler Bürger ist die Diskussion um gute Bürgerbeteiligung verstärkt in den Fokus der Öffentlichkeit gerückt. Sieht man sich die mit Infrastrukturprojekten verbundenen Beteiligungsprozesse genauer an, so zeigt sich, dass sich die nach Stuttgart 21 versprochene „neue Politik des Gehörtwerdens“ in der Praxis der Infrastrukturplanung noch nicht durchgesetzt hat. Zahlreiche Verfahren entpuppen sich oftmals als reine Informationsverfahren oder als weitgehend unwirksame Konsultationsverfahren.

Bürger werden bei wichtigen Entscheidungen außen vor gelassen

Die „Ob“-Frage wird nicht mit den Bürgern diskutiert.

Nach wie vor werden Bürger zu spät an der Planung von Infrastrukturprojekten beteiligt. Erst am Ende der Planungskette können sich betroffene Bürger in die Planung einbringen – zu einem Zeitpunkt, zu dem wichtige Entscheidungen bereits getroffen sind und das Infrastrukturprojekt weitgehend durchgeplant ist. Eine Debatte mit Bürgern über die Frage, ob ein Infrastrukturvorhaben überhaupt notwendig ist, wird dann nicht mehr ergebnisoffen geführt. Die hochkomplexen Sachverhalte des Planungsgegenstandes, die durch zahlreiche gesetzliche Vorgaben bestimmten Planungsverfahren und die mangelnde Transparenz erschweren eine Bürgerbeteiligung auf Augenhöhe. Bürger sind damit oft überfordert und es gelingt ihnen nicht, ihre Interessen wirksam in die Entscheidungsfindung einzubringen.



Abb. 1: Bürgerversammlung
am 11. Dezember 2012
im Bürgersaal Waren
(Quelle: www.muertizportal.de)

Negative Gefühle über vorab entschiedene Fragen, unberücksichtigte Interessen, unverständliche, schwer zugängliche Informationen und intransparente Entscheidungsverfahren schüren das Misstrauen der Bürger. Dies alles führt dazu, dass die Menschen Entscheidungen für ein Infrastrukturvorhaben nicht mehr akzeptieren und nicht als legitim empfinden, auch wenn diese auf einem demokratisch legitimierten Weg zustande gekommen sind.

Die Interessen der Bürger bleiben oft unberücksichtigt.

Nach wie vor weit verbreitete Protesthaltung

Auf der Suche nach wirksamen Wegen der Einflussnahme greifen Bürger dann nicht auf Beteiligungsangebote im Rahmen des förmlichen Verfahrens, sondern auf altbewährte Rezepte öffentlichkeitswirksamer Protestaktionen zurück. Sie beschreiten den Klageweg oder nutzen direktdemokratische Verfahren, um politische Entscheidungen „einzukassieren“, wie dies eindringlich das jüngste Beispiel des Volksentscheids in Berlin gegen die Randbebauung des Tempelhofer Felds zeigt.

Entscheidungen werden vom Bürger nicht als legitim empfunden.

Wir brauchen frühzeitige Bürgerbeteiligung mit echten Entscheidungsspielräumen.

Die Erfahrungen der letzten Jahre haben gezeigt: Wir brauchen nicht nur formelle Beteiligungsformen, die Bürger am Ende des Planungsprozesses ansprechen. Wir brauchen neue Wege der Information, Kommunikation und Beteiligung, die es ermöglichen, dass Bürger sich frühzeitig beteiligen können und echte Gestaltungs- und Entscheidungsspielräume erhalten.

Die Beteiligung vieler Bürger stärkt die Legitimation.

Ebenso brauchen wir Verfahren, die jenseits der direkt betroffenen Menschen eine breite Einbindung der Bürger gewährleisten. Denn von einem großen Infrastrukturvorhaben sind nicht nur die Anlieger betroffen, die negative Auswirkungen auf ihr Leben befürchten. Auch viele andere Bürger sind betroffen, für die das Vorhaben von Nutzen sein könnte. Und ein Bürgerbeteiligungsprozess, in dem sich ressourcenstarke Bürger lautstark einbringen und sich gegenüber schweigenden Mehrheiten durchsetzen, führt nicht zu einer breiten Akzeptanz von Entscheidungen.

Wie die Praxis einer besseren Bürgerbeteiligung aussehen könnte, will die Bertelsmann Stiftung erproben.

Darüber, wie eine bessere Bürgerbeteiligung an der Infrastrukturplanung konkret in der Praxis funktionieren könnte, wissen wir noch viel zu wenig. Wir in der Bertelsmann Stiftung wollen aufzeigen, wie ein Mehr an Bürgerbeteiligung auch bei der Infrastrukturplanung gelingen kann. In konkreten Projekten erproben wir innovative Beteiligungsformate zur Infrastrukturplanung in der Praxis. Wir entwickeln Kriterien für gute Bürgerbeteiligung und Empfehlungen für erfolgreiche Partizipationsmodelle.

Kernfragen des Modellprojekts „Bürgerbeteiligung Ortsumgehung Waren“

Das Praxisprojekt sollte dabei helfen, Antworten auf die folgenden Fragen zu finden:

Praxiserfahrung für frühzeitige Bürgerbeteiligung sammeln

- Wie gelingt es, die mit der Planung einer Ortsumgehungsstraße verbundenen hochkomplexen Sachverhalte so aufzubereiten und zu präsentieren, dass Bürger sich informieren und der Informationsgrad steigt?
- Wie gelingt eine breite Aktivierung vieler Bürger aus unterschiedlichen Milieus mit unterschiedlichen Interessen und Sichtweisen?
- Inwieweit führt eine frühzeitige Beteiligung mittels einer direktdemokratischen Abstimmung über den Bedarf eines Infrastrukturvorhabens zu mehr Akzeptanz und einer Befriedung des Konflikts?
- Hat die Einbeziehung der Bürger in die Prozessgestaltung eine positive Wirkung auf die Prozessakzeptanz?

Bertelsmann Stiftung evaluiert und dokumentiert.

Die Bertelsmann Stiftung begleitete das Modellprojekt, indem sie ihre Expertise zur Bürgerbeteiligung bei der Konzeption der Prozessarchitektur einbrachte, eine wissenschaftliche Einrichtung mit der Evaluation beauftragte, bei der Bürgeraktivierung unterstützte und die Ergebnisse dokumentierte.

In diesem Bericht stellen wir Ihnen das Modellprojekt „Innovative Bürgerbeteiligung Ortsumgehung Waren“ vor, die Eckpunkte des Verfahrens, den Ablauf und die wichtigsten Erfahrungen und Erkenntnisse.

3 Der Projekt-Steckbrief

Das Projekt „Bürgerbeteiligung Ortsumgehung Waren“ auf einen Blick

Initiator	Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern
Ort	Waren an der Müritz, 21.100 Einwohner, Landkreis Mecklenburgische Seenplatte
Beteiligte	Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern Straßenbauamt Neustrelitz Stadt Waren team ewen Konflikt- und Prozessmanagement Bertelsmann Stiftung Institut für Informationsmanagement Bremen GmbH Begleitgruppe aus Bürgerinitiativen, Interessenvertretern und zufällig ausgewählten Bürgern Projektbeirat
Thema	Bürgerbeteiligung zur Ortsumgehung Waren
Hintergrund	Vorbereitung des Landes auf die Anmeldungen zum Bundesverkehrswegeplan 2015
Ziele	<ul style="list-style-type: none"> ■ Klarheit darüber, ob das Land die Ortsumgehungsstraße beim Bund anmeldet ■ Konfliktentschärfung vor Ort und Akzeptanz der Entscheidung zur Ortsumgehung ■ Neue und bessere Verfahren der Bürgerbeteiligung bei umstrittenen Infrastrukturprojekten
Zeitraum	Dezember 2012 bis November 2013
Prozessbausteine	Ankündigung im Amtsblatt Akteursanalyse Auftaktveranstaltung Begleitgruppen- und Projektbeiratssitzungen Website www.dialog-waren.de Informationsveranstaltungen mit externen Sachverständigen Trassenbegehung Veranstaltungsdokumentationen Abstimmungszeitung Bürgervotum am 22. September 2013 Abschlussveranstaltung Begleitende Evaluierung und Bürgerumfragen
Ergebnisse	<ul style="list-style-type: none"> ■ Hohe Beteiligung und eindeutiges Ergebnis: 57 % der Warener Bürger nehmen an der Abstimmung teil, die Ortsumgehung wird mit 59,7 % der Stimmen abgelehnt. ■ Umfragen belegen einen hohen Informationsgrad und sehr große Zufriedenheit der Bürger mit dem Beteiligungsprozess. ■ Unzufriedenheit bei den „Verlierern“ der Abstimmung mit dem Ergebnis
Ressourcen	Rund 277.000 Euro an Personal- und Sachkosten, inkl. Evaluation und zusätzlicher Gutachten, das sind 27 % mehr, als normalerweise für diesen Planungsabschnitt anfallen und rund 0,7 % der geschätzten Investitionssumme für die Ortsumgehungsstraße. Die Bertelsmann Stiftung trug die Kosten für Evaluation, repräsentative Umfragen, Veranstaltungsplakate und -dokumentationen sowie für die Abstimmungszeitung und den Projektbericht.
Weitere Informationen	www.dialog-waren.de

Abb. 2: Projekt-Steckbrief „Bürgerbeteiligung Ortsumgehung Waren“

4 Die Eckpunkte des Beteiligungsverfahrens

Ausgangslage ähnlich wie bei anderen umstrittenen Infrastrukturprojekten

Warum wurde die Ortsumgehung Waren als Modellprojekt ausgewählt?

Gemeinsam mit dem Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung des Landes Mecklenburg-Vorpommern wurde das Infrastrukturvorhaben zur Ortsumgehung in Waren/Müritz als Modellvorhaben ausgewählt. Das Projekt stellt einen exemplarischen Konflikt widerstreitender Interessen eines in der Bevölkerung nicht akzeptierten Infrastrukturvorhabens dar und bot genügend Gestaltungsspielräume für eine frühzeitige Bürgerbeteiligung.

Typische Interessenkonflikte zwischen Befürwortern und Gegnern in Waren/Müritz

Die Stadt Waren liegt im Herzen der Tourismusregion Mecklenburgische Seenplatte. Die B 192, die die Innenstadt seit den 1970er Jahren durchzieht, erfüllt eine wichtige Verbindungsfunktion zwischen Schwerin und Neubrandenburg und schließt die Städte Neubrandenburg und Waren an die Autobahn A 19 an. Ortsumgehung ja oder nein? Das ist eine Frage, die die Warener Bürger seit über 20 Jahren diskutieren. Für die direkten Anwohner der B 192 entstehen aus dem intensiven Durchgangsverkehr starke Lärmbelastungen. Zukünftig von einer neuen Ortsumgehungsstraße betroffene Anlieger befürchten neue Lärmbelastungen und eine Wertminderung ihrer Immobilien. Naturschützer und Naherholungssuchende wollen keine weitere Beeinträchtigung der Natur zulassen. Die widerstreitenden Interessen führten zu einer Spaltung der Warener Bürgerschaft und Befürworter und Gegner einer Ortsumgehung standen sich unversöhnlich gegenüber.

Das Projekt war bereits 1992 und 2003 im Bundesverkehrswegeplan aufgenommen. Das Raumordnungsverfahren mit sehr detaillierten Planungsunterlagen bestand vorher. Mit der Neuaufstellung des Bundesverkehrswegeplans 2015 stand das Land Mecklenburg-Vorpommern erneut vor der Entscheidung, ob es das Projekt für die neue Bundesverkehrswegeplanung anmelden sollte. In dieser Situation boten sich Spielräume für eine echte Mitwirkung der Bürger an der Beantwortung der Frage, ob eine Ortsumgehungsstraße überhaupt notwendig ist.

Ähnliche Problemlagen existieren auch in anderen Städten, weshalb das neue Bürgerbeteiligungsverfahren Potenzial für die Übertragbarkeit auf andere Fälle verspricht.

Was sind die besonderen Merkmale des Modellprojekts?

Charakteristisch für das Modellprojekt „Innovative Bürgerbeteiligung Ortsumgehung Waren“ ist die Erprobung eines „Hybridverfahrens“: Das Projekt kombiniert einen breit angelegten Informations- und Dialogprozess mit einem direktdemokratischen Element. Mittels einer Abstimmung in Form eines Bürgervotums entscheiden die Bürger selbst darüber, ob die Umgehungsstraße weiter geplant werden soll oder nicht.

Getragen wird das Modell von dem Grundgedanken, dass eine hohe Qualität der Informationen, ein intensiver und ergebnisoffener Dialogprozess, angelegt unter breiter Mitwirkung der Bürger, und eine mehrheitsdemokratische Entscheidung zu einer Entschärfung des Konflikts führen. Die dann folgenden Planungsschritte werden in der Bevölkerung akzeptiert oder zumindest toleriert.

Das Ministerium setzt den Rahmen

Im Warener Wochenblatt vom 1. September 2012 kündigte Volker Schlotmann, Minister für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung des Landes Mecklenburg-Vorpommern an:



„Ich möchte ein innovatives Bürgerbeteiligungsverfahren auf den Weg bringen, in das sich die Bürgerinnen und Bürger einbringen können. Am Ende soll ein Ergebnis stehen, mit dem vielleicht nicht alle einverstanden sind, zu dem aber alle sagen können, dass es in einem offenen, transparenten und fairen Verfahren gefunden worden ist.“

Volker Schlotmann
Minister für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung
Mecklenburg-Vorpommern, a. D.

**Beteiligungsmodell:
informieren, diskutieren
und entscheiden**

**Ziel ist ein innovatives,
offenes und faires
Verfahren.**

Die konkrete Ausgestaltung des Beteiligungsverfahrens sollte in enger Abstimmung mit den Bürgern erfolgen. Für den Gesamtprozess legte das Ministerium folgende Eckpunkte fest:

- Ein neutraler Moderator, an dessen Auswahl die Bürger beteiligt sind, soll das Verfahren durchführen.
- Die Bürger sollen das Verfahren selbst mit ausgestalten.
- Das Verfahren soll auch bislang „schweigende“ Teile der Bevölkerung motivieren, sich einzubringen.
- Die Frage, ob die Ortsumgehung gebaut wird, soll ergebnisoffen diskutiert werden.
- Das Beteiligungsverfahren soll ein qualifiziertes Bürgervotum zum „Ob“ einer Ortsumgehung umfassen, an dessen Ergebnis sich das Verkehrsministerium politisch bindet.

5 Wie Bürger an der Gestaltung des Beteiligungsverfahrens mitwirken

Die Bürger werden von Anfang an mit einbezogen.

Um die Akzeptanz der Bürgerschaft für den Beteiligungsprozess zu erhöhen und die Qualität des Verfahrens zu verbessern, wurden die Bürger frühzeitig, noch vor Beginn des eigentlichen Beteiligungsverfahrens, auf drei Wegen in die Prozessgestaltung mit einbezogen.

Akteursbefragung bringt Klarheit über die Erwartungen.

1. Akteursbefragung vor Ort zur Ermittlung der Erwartungen

Von September bis November 2012 führte die Bertelsmann Stiftung eine Akteursanalyse durch. 30 Personen, Vertreter von Bürgerinitiativen und Verbänden, zufällig ausgewählte Bürger sowie Vertreter aus Politik und Verwaltung wurden über ihre jeweiligen Erwartungen an den bevorstehenden Bürgerbeteiligungsprozess zur Ortsumgehung Waren befragt. Die Befragten stellten hohe Anforderungen an den Beteiligungsprozess. Aus ihrer Sicht sollte dieser gewährleisten, dass

- Informationen über die Ortsumgehung umfassend, ausgewogen und verständlich dargestellt werden,
- ein sachlicher Austausch mit Fachplanern und Ingenieuren möglich wird,
- die Auswirkungen einer Umgehungsstraße auf Mensch und Natur, Wirtschaft und Verkehr differenziert beleuchtet werden, und
- möglichst viele gut informierte Bürger am Bürgervotum teilnehmen und über die Ortsumgehungsstraße abstimmen.

Außerdem erwarteten die Befragten, dass der Prozess zu einer Lösung des Lärmproblems beiträgt und die Entscheidungsträger mit dem Ergebnis des Bürgervotums verbindlich umgehen.

Bürger sind an der Auswahl eines neutralen Moderators beteiligt.

2. Mitwirkung an der Auswahl des Moderationsbüros

Auf der vom Ministerium organisierten **Auftaktveranstaltung** am 11. Dezember 2012 wurden die Ergebnisse der Akteursanalyse vorgestellt. In Workshops diskutierten Warener Bürger ihre Erwartungen an den Beteiligungsprozess. Die Bürger lernten dabei drei Moderationsbüros kennen und stimmten am Ende der Auftaktveranstaltung über den externen Moderator für den weiteren Beteiligungsprozess ab.

Die durch Akteursbefragung und Auftaktveranstaltung ermittelten Erwartungen der Bürger und ihre Anregung für das von ihnen **bevorzugte Moderationsbüro** wurden vom Ministerium aufgegriffen und in der weiteren Feinplanung der Prozessarchitektur berücksichtigt.

3. Bürgermitwirkung in der Begleitgruppe

Mit der Auftaktveranstaltung war die Vorbereitungsphase der Bürgerbeteiligung abgeschlossen und die inhaltliche Arbeit begann. Um die ebenfalls vom Ministerium gewünschte Mitwirkung der Bürger an der fortwährenden Ausgestaltung des Beteiligungsprozesses zu gewährleisten, wurde ein spezielles Gremium gebildet: die Begleitgruppe.

Bürger begleiten den Beteiligungsprozess.

Die Begleitgruppe



Abb. 3: Zusammensetzung der Begleitgruppe (Quelle: Bertelsmann Stiftung)

| Bertelsmann Stiftung

Die Begleitgruppe setzte sich aus Vertretern von Bürgerinitiativen, Vereinen, Interessengruppen und zufällig ausgewählten Warener Bürgerinnen und Bürgern zusammen. Bei den Vertretern wurde darauf geachtet, dass kein Übergewicht von Befürwortern oder Gegnern der Ortsumgehung in diesem

Gremium entsteht. Das Gremium wurde möglichst repräsentativ besetzt unter Beachtung der Faktoren Alter, Geschlecht und unterschiedliche Standpunkte zur Ortsumgehung. Das bedeutete, dass auch Bürger mit einer neutralen Haltung vertreten waren.

Zu den Aufgaben der Begleitgruppe gehörte es nicht, grundsätzliche Entscheidungen über den Prozessrahmen zu treffen oder gar Empfehlungen für oder gegen die Ortsumgehung auszusprechen. Die Begleitgruppe sollte vielmehr dafür Sorge tragen, dass die verschiedenen Sichtweisen im eigentlichen Beteiligungsverfahren ausgewogen zu Wort kamen. Außerdem nahmen die Mitglieder eine Multiplikatorfunktion wahr. Sie sorgten für die Weitergabe von Informationen und warben für die Teilnahme an der abschließenden Abstimmung.

Die Begleitgruppe traf sich regelmäßig, um zusammen mit den Moderatoren und dem Infrastrukturministerium die öffentlichen Informationsveranstaltungen vor- und nachzubereiten und um zum Beispiel folgende Fragen zu klären:

- Welche Experten werden eingeladen?
- Welche zusätzlichen Gutachten sind erforderlich?
- Welche Informationsmaterialien braucht die Bevölkerung?
- Wie soll die Abstimmungszeitung aussehen und verbreitet werden?

Zudem bereitete die Begleitgruppe die Abstimmung am 22. September 2013 vor.



Abb. 4: Sitzung der Begleitgruppe
(Quelle: team ewen)

BUND und einzelne Bürgerinitiativen verlassen die Begleitgruppe.

Die Mitglieder der Begleitgruppe diskutierten intensiv über das Datum der Abstimmung und über den Kreis der Abstimmungsberechtigten. Im Spannungsfeld zwischen basisdemokratischer Mitwirkung und der Festlegung von Eckpunkten für das Verfahren durch das Ministerium entzündete sich an der Frage nach dem passenden Zeitpunkt für das Bürgervotum ein Konflikt zwischen dem BUND, einigen Bürgerinitiativen und dem Ministerium. Das Ministerium hielt am 22. September 2013 als Datum des Bürgervotums fest, da dieser Termin ausreichend Zeit für eine qualifizierte Vorbereitung ließ und die zeitgleich stattfindende Bundestagswahl und Bürgermeisterwahl organisatorische Vorteile boten.

Die Umgehungsgegner argumentierten, am 22. September bestehe die Gefahr, dass eine Vielzahl unzureichend informierter Bürger mit abstimme – und dies einem „qualifizierten Bürgervotum“ widerspreche. Zudem seien viele Bürger mit drei Abstimmungen überfordert. Auch in punkto der Wahlberechtigten kritisierten einige Gegner der Ortsumgehung, dass alle Warener abstimmen dürften. Sie forderten, dass nur die „unmittelbar“ von einer Umgehungsstraße Betroffenen abstimmungsberechtigt sein sollten, ohne jedoch überzeugende Vorschläge für eine Abgrenzung dieser Gruppe zu liefern.

In der Begleitgruppe fanden die Kritiker des Termins für ihre Position keine Mehrheit. Sie entschlossen sich zum Austritt aus der Begleitgruppe und erhoben schwere Vorwürfe gegen die Organisatoren des Beteiligungsverfahrens. Ihren Austritt begründeten sie unter anderem damit, dass das Beteiligungsverfahren rechtswidrig und die Informationen unvollständig seien und gezielt zurückgehalten würden.

Repräsentative Umfragen zur Informiertheit der Bürger und zur Zufriedenheit

Der von den Kritikern öffentlichkeitswirksam gestaltete Austritt aus der Begleitgruppe war der Anlass dafür, eine erste repräsentative Umfrage im Juli 2013 durchzuführen und den Informationsgrad, die Zufriedenheit mit dem Beteiligungsprozess und die Haltung der Warener Bürger zum Bürgervotum zu erfragen. Eine zweite Umfrage fand nach dem Bürgervotum im November 2013 statt. In beiden Umfragen zeigte sich eine hohe Zufriedenheit mit dem Bürgervotum und der vorherigen Beteiligung. Im Juli fanden es 83 Prozent richtig, dass sie am 22. September über die Ortsumgehung abstimmen konnten, im November waren es sogar 93 Prozent. Selbst die „Verlierer“ der Abstimmung – die Befürworter der Ortsumgehung – stimmten mit 89 Prozent dem Verfahren zu. Über drei Viertel bewerteten das Informations- und Beteiligungsangebot mit „sehr gut“ oder „gut“. Fast 70 Prozent der Warener Bevölkerung gaben an, gut über die Bürgerbeteiligungsmöglichkeiten zur Ortsumgehung informiert zu sein. Insgesamt 98 Prozent der Befragten gaben mindestens eine Informationsquelle an, die sie im Vorfeld des Bürgervotums genutzt hätten. Über die Hälfte der Befragten gab an, die Abstimmungszeitung intensiv gelesen zu haben.

Nicht alle sind mit dem Abstimmungstermin zufrieden – einige Bürgerinitiativen verlassen die Begleitgruppe.

Repräsentative Umfrage belegt hohen Informationsstand und große Zufriedenheit der Bürger mit dem Beteiligungsprozess.

Der Projektbeirat



Abb. 5: Zusammensetzung des Projektbeirats (Quelle: Bertelsmann Stiftung)

| BertelsmannStiftung

Bürgermitwirkung im Projektbeirat

Zur Unterstützung des für den Prozess verantwortlichen Ministeriums wurde außerdem ein Projektbeirat ins Leben gerufen, dem auch ein Bürgervertreter aus der Begleitgruppe als Beobachter angehörte (s. Abb. 5). Der Projektbeirat beriet das Ministerium und das Moderationsbüro bei Fragen des genauen Ablaufs und der Ausgestaltung der Bürgerbeteiligung, sprach auf Basis der Evaluationsergebnisse Empfehlungen aus, beobachtete die Bürgerbeteiligung und zog am Ende ein Fazit.

Prozessbegleitende Evaluation

Regelmäßiges Feedback der Bürger verbessert die Qualität.

Im Rahmen der begleitenden Evaluierung durch eine wissenschaftliche Einrichtung konnten Bürger sich dazu äußern, inwieweit sie mit den Beteiligungsangeboten zufrieden sind. Das Institut für Informationsmanagement Bremen GmbH befragte Mitglieder der Begleitgruppe und des Projektbeirats, Teilnehmende an den Veranstaltungen und Besucher der Website.* Dadurch konnten die Bürger zusätzlich Einfluss auf das Beteiligungsverfahren nehmen. Bei jedem Prozessschritt hatten sie die Möglichkeit, ihre Meinung zum Prozessverlauf und zum Verhalten der Beteiligten zu äußern. Zum Beispiel konnten sie ihr Feedback zur Frage der Verständlichkeit und Ausgewogenheit von Informationen auf den Informationsveranstaltungen geben. Die Organisatoren und der Projektbeirat reagierten auf dieses Feedback, indem sie es bei der Planung des nächsten Prozessbausteins berücksichtigten.

* Detaillierte Ergebnisse der Evaluation, s. unter: Herbert Kubicek. Beteiligung gut, Bürgervotum klar, Ende noch offen. Wissenschaftliche Evaluation des Modellprojekts „Innovative Bürgerbeteiligung Ortsumgebung Waren“, Gütersloh 2014.

6 Die Bausteine des Bürgerbeteiligungsverfahrens auf einen Blick

Bausteine der Bürgerbeteiligung

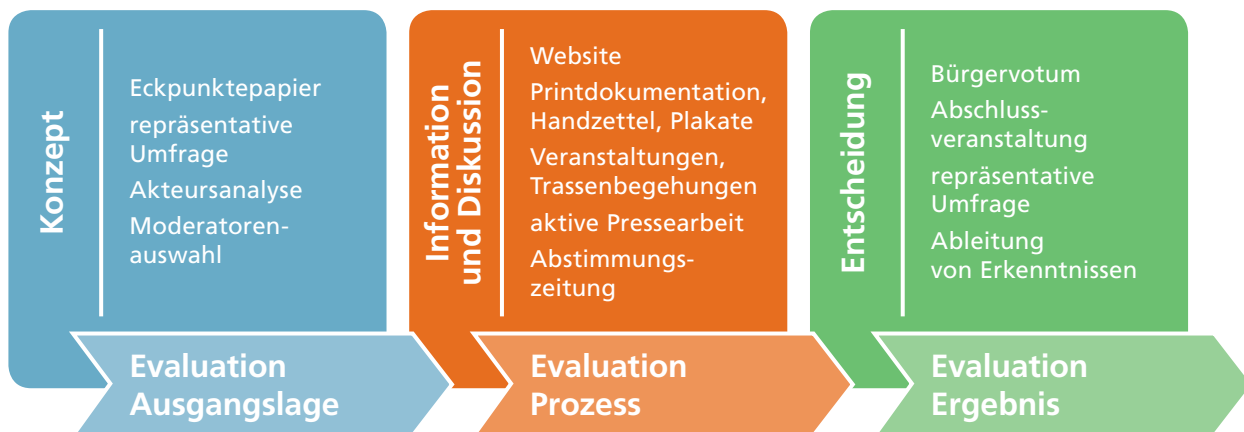


Abb. 6: Bausteine der Bürgerbeteiligung Waren (Quelle: Bertelsmann Stiftung)

Das Bürgerbeteiligungsverfahren zur Ortsumgehung Waren lässt sich in drei Bestandteile aufteilen. (1) Der **Konzeptbaustein** diente der Abklärung der Erwartungen aller Beteiligten an das Verfahren und der Festlegung von Grundlagen, Zielen und Eckpunkten. Zu diesem Baustein zählt das Eckpunktepapier des Infrastrukturministeriums und die Akteursanalyse der Bertelsmann Stiftung. (2) Der **Informations- und Diskussionsbaustein** diente der Informationsgewinnung, Diskussion und Meinungsbildung der Bürgerinnen und Bürger. Im abschließenden Baustein der tatsächlichen **Entscheidung** (3) trafen Bürger selbst die Entscheidung darüber, ob die Ortsumgehungsstraße weiter geplant werden oder die Planung eingestellt werden sollte. Zu diesem Baustein gehörten auch die Abschlussveranstaltung und die Reflexion der Konsequenzen des Bürgervotums.

7 Der Informations- und Diskussionsprozess

Breites Angebot: Print-, Online- und Vor-Ort- Informationen, dazu Raum für Diskussionen

Der **Informations- und Diskussionsprozess** bildete den Kern des Beteiligungsverfahrens in Waren. Dieser Prozess sollte gewährleisten, dass sich möglichst viele Bürger informieren und sich intensiv mit den Pro- und Contra-Argumenten auseinandersetzen konnten, um zu einer fundierten Meinung zu gelangen. Den Bürgern wurde ein breit gefächertes Informations- und Dialogangebot zur Verfügung gestellt, das gewährleisten sollte, dass Sachinformationen im Vordergrund standen, die vielfältigen Interessen und Sichtweisen deutlich wurden und alle Konfliktparteien zu Wort kamen.

Eine eigene **Website** www.dialog-waren.de ging am 22. Februar 2013 online und stand während des gesamten Prozesses als aktuelle und umfassende Informationsquelle sowie als Diskussionsforum zur Verfügung.

Insgesamt gab es in der Zeit vom Dezember 2012 bis zum November 2013 **sechs Veranstaltungen, die den Informations- und Diskussionsprozess** unterstützten:

- Auftaktveranstaltung: Projektvorstellung, Klärung der Bürgererwartungen, Vorstellung der Moderationsbüros
- Informationsveranstaltung: Planungsstand Ortsumgehungsstraße, Verkehrsprognose, Lärmbelastung und Lärmschutz
- Trassenbegehung: Erkundung der Trassenvarianten vor Ort
- Informationsveranstaltung: Natur, Verkehrsnutzen, Vergleich der Trassenvarianten
- Informationsveranstaltung: Lärmbetroffenheiten mit und ohne Ortsumgehungsstraße, Bürger-votum, offene Fragen
- Abschlussveranstaltung: Bilanzierung der Bürgerbeteiligung, Konsequenzen des Bürgervotums, nächste Schritte



Abb. 7: Trassenbegehung am Tiefwareensee (Quelle: team ewen)

Informationen auf vielen Wegen kommuniziert

Das Moderationsbüro konzipierte die Veranstaltungen, erstellte das Programm, übernahm die Moderation der Veranstaltungen und fasste die Ergebnisse zusammen. Konzept, Programm und Dokumentationen stimmte das Moderationsbüro mit der Begleitgruppe ab. Die Mitglieder der Begleitgruppe nutzten ihre Kontakte in ihre Community, um auf die Veranstaltungen aufmerksam zu machen und für die Teilnahme zu werben. Viele ihrer Mitglieder gestalteten das Programm aktiv mit. Durch Ankündigungen in der Lokalpresse, Flyer, Postkarten und Plakate wurden die Bürger auf die Veranstaltungen aufmerksam gemacht. Die Ergebnisdokumentationen wurden auf der Website eingestellt und als Printprodukte mittels Postwurfsendungen an alle Warener Haushalte verteilt.

Aktivierungsstrategie:
Informationen müssen beim Bürger ankommen.

Neutrale Experten sorgen für Glaubwürdigkeit

Viele Bürger waren skeptisch, ob die zuständigen Behörden sachliche und ausgewogene Informationen zur Verfügung stellen würden. Daher banden die Organisatoren, unter anderem auf Wunsch der Begleitgruppe, neben den Fachplanern aus den für das Projekt zuständigen Behörden, wie zum Beispiel der Straßenbaubehörde, zusätzliche externe, unabhängige Experten ein, um etwa die von der Planungsbehörde erstellte Verkehrsprognose zu beurteilen oder ein neues Lärmgutachten zu erstellen.



Abb. 8: Bürger im Gespräch mit den Experten (Quelle: team ewen)

Die Warener Bürger beurteilten die Einbindung neutraler externer Experten als sehr positiv. Mit großer Glaubwürdigkeit brachten die Experten zwei zentrale Punkte in die Diskussion ein:

Bürger hören eine zweite Meinung: Externe Fachexperten kommentieren Gutachten.

- Eine Ortsumgehung allein würde aufgrund des starken Binnenverkehrs nur zu begrenzten Lärm-entlastungen in der Innenstadt führen. Viele weitere Maßnahmen wären nötig, um Lärm- und Abgasbelastungen deutlich zu reduzieren.
- Die mit Abstand wahrscheinlichste Variante einer Ortsumgehung wäre aufgrund der Nutzenkalkulation des Bundes aus Baukosten und Fahrzeiterparnis die Trassenvariante mit einer neuen Brücke über den Tiefwareensee.

Mecklenburg Vorpommern

Bürgerbeteiligung Ortsumgehung Waren

Abstimmungszeitung zur Ortsumgehung
Informationen zum Bürgervotum

Am 22. September 2013 haben Sie die Wahl: Ortsumgehung Ja / Nein

Die Frage, die Sie beantworten können, ist:

Ja **Nein**

Sind Sie für eine geplante **Ortsumgehung** in Waren?

Die Warener Bürgerinnen und Bürger sind gefragt.

Vielleicht wissen Sie schon, wie Sie sich entscheiden. Aber auch dann können Sie sich hier weiter informieren: Sie finden hier Informationen, Argumenten und Meinungen.

Am 22. September 2013 – zeitgleich mit der Bundestags- und der Bürgermeisterwahl – können alle Warener ab 16 Jahren am Bürgervotum zur Ortsumgehung teilnehmen. In ihrem Wahllokal für die Bundestags- und Bürgermeisterwahl finden Sie auch Stimmzettel für das Bürgervotum zur Ortsumgehung. Im Wahlraum werden die Wählerinnen und Wähler gefragt, ob sie an dem Votum zur Ortsumgehung teilnehmen möchten. Dann erhalten sie den Abstimmzettel – getrennt von den Wahlunterlagen für die Bundestags- und die Bürgermeisterwahl.

Nur die Bürgerinnen und Bürger von Waren stimmen ab.

Zwar würden die Autofahrer im Land Zeit sparen. Aber die Stadt Waren ist besonders betroffen: Denn gebaut würde auf Warener Gemarkung, der Lärm fällt hier an und auch die Landschaft würde hier verbaut. Daher haben Sie – die Warener Bürger – die Chance, die Entscheidung zu treffen.

Was ist beim Bürgervotum anders als bei sonstigen Wahlen?

1. Eine persönliche Benachrichtigung an jeden Abstimmungsberechtigten wird nicht versandt.
2. Eine Briefwahl ist nicht vorgesehen. Es wird aber die Möglichkeit eröffnet, dass jeder Abstimmungsberechtigte ab dem 2. September 2013 bei der Einwohnermeldestelle der Stadt Waren (Müritz, Zum Amtsbrink 1) sein Votum abgeben kann.
3. Die Abstimmungsberechtigten können ihre Stimme nur in ihrem Wahllokal abgeben, das auf ihrer Wahlbenachrichtigungskarte angegeben ist.
4. Das Ergebnis wird am Mittwoch, den 25. September 2013 von Minister Schlotmann bekannt gegeben und im Spätherbst in einer öffentlichen Veranstaltung in Waren vorgestellt.

Inhalt

- Seite 2 | Wozu die Abstimmung?
Wie wird eine Straße geplant?
- Seite 3 | Lärm, Abgase, Erschütterungen
- Seite 4 | Varianten für die Ortsumgehung
- Seite 5 | Variantenvergleich 1: Verkehr
- Seite 6 | Variantenvergleich 2: Lärm und Naturschutz
- Seite 7 | Variantenvergleich 3: Kosten und Nutzen
- Seite 8 | Inhalt & Impressum

www.dialog-waren.de | Bürgerbeteiligung Ortsumgehung Waren

Fakten, Argumente, Szenarien und Auswirkungen in der Abstimmungszeitung

Die acht Seiten umfassende Abstimmungszeitung wurde am 7. September 2013 an alle Warener Haushalte zur Vorbereitung auf das Bürgervotum verteilt. Sie informierte über den Verlauf und die Ergebnisse des Beteiligungsprozesses, indem sie die Auswirkungen der Abstimmung thematisierte und unter anderem über die rechtlichen Grundlagen der Abstimmung und des Verfahrens, die Trassenvarianten, die Expertenberichte zu Lärm, Abgasen und Naturschutz sowie über Kosten und Nutzen einzelner Varianten informierte. Außerdem kamen Befürworter und Gegner zu Wort.

Abb. 9: Titelseite der Abstimmungszeitung (Quelle: team ewen)

8 Das Bürgervotum – Die Bürger entscheiden selbst

Zusammen mit der Bundestagswahl und der Bürgermeisterwahl fand am 22. September 2013 das Bürgervotum zur Ortsumgehung Waren statt. Die offizielle Abstimmungsfrage lautete: Sind Sie für eine geplante Ortsumgehung in Waren? Ja/nein.

Das Wahlergebnis brachte die Überraschung: Eine deutliche Mehrheit von 59,7 Prozent sprach sich gegen den Bau der Ortsumgehung aus. 10.522 Warener Bürger nahmen teil, dies entsprach einer Wahlbeteiligung von rund 57 Prozent, im Vergleich zu anderen Verfahren eine überdurchschnittlich hohe Beteiligung.

Wer durfte abstimmen und worüber genau?

Im Vorfeld der Abstimmung hatten Befürworter und Gegner über den Termin und über den Kreis der Abstimmungsberechtigten diskutiert. Das Ministerium entschied sich dafür, den Kreis der Abstimmungsberechtigten auf alle kommunalwahlberechtigten Warener Bürger festzulegen. Eine Eingrenzung auf die Warener Bürger, die von der Ortsdurchfahrt bzw. von der potenziellen Ortsumgehungsstraße betroffenen sind, wie von einigen Befürwortern und Gegner gefordert, lehnte das Ministerium ab, da dieses Vorgehen eines willkürlichen Zuschnitts nicht der demokratischen Abstimmungskultur in Deutschland entspricht und für die Warener Bürger nicht akzeptabel gewesen wäre. Aufgrund der überregionalen Effekte und Nutznießer der Bundesstraße zog das Ministerium zwar eine Ausweitung der Abstimmungsberechtigten über Waren hinaus in Erwägung, jedoch war angesichts der vielen Ausgangs- und Zielorte der Straßennutzer keine plausible Abgrenzung und Gebietskulisse identifizierbar.

Auch die genaue Formulierung der Abstimmungsfrage wurde in der Begleitgruppe debattiert. Im Ergebnis kamen die Beteiligten zu dem Schluss, dass eine Abstimmung über einzelne Trassen nicht sinnvoll gewesen wäre, da diese in Rechte Dritter eingreifende Entscheidung allein von den zuständigen Behörden zu treffen ist und eine Bürgerabstimmung über die Trassen deshalb wirkungslos geblieben wäre. Da die Bürger wissen wollten, welche Folgen ein „Ja“ hätte, ermittelte das Ministerium die wahrscheinlichste Trassenvariante. Die Folgen der Bürgerabstimmung wurden in der Abstimmungszeitung deutlich kommuniziert.

Hohe Legitimation durch hohe Beteiligung und deutliches Ergebnis

Alle Warener Bürger abstimmungsberechtigt

Abb. 10: Flyer zum Bürgervotum über die Ortsumgehung Waren (Quelle: team ewen)

Was passiert wenn?
Die Entscheidung und die Folgen.

Ja
Sagt die Mehrheit „JA“:

- Es wird weiter geplant.
- Das Land Mecklenburg-Vorpommern wird die Ortsumgehung beim Bund **anmelden**.
- Wenn sie dann gebaut wird, wird es sehr wahrscheinlich die **Brücke über den Tiefwareensee**.

Nein
Sagt die Mehrheit „NEIN“:

- Es wird **nicht** weiter geplant.
- Das Thema „Ortsumgehung“ hat sich dann in Waren **erledigt**.

Bürger stimmen bewusst und differenziert ab – Räumliche Betroffenheit nicht alleiniges Kriterium

Das vom Wahlamt der Stadt Waren veröffentlichte Ergebnis der Abstimmung deutet auf ein bewusstes und differenziertes Abstimmungsverhalten hin. In den meisten Stimmbezirken nahmen stets weniger Personen am Bürgervotum teil als an der Bundestagswahl und der Bürgermeisterwahl. In zwei Bezirken war die Wahlbeteiligung zur Ortsumgehung höher. Die Warener Bürger stimmten nicht allein aufgrund ihrer eigenen räumlichen Betroffenheit ab. Bürger aus Wahlbezirken, die vom Durchgangsverkehr der derzeitigen Bundesstraße betroffen sind, stimmten tendenziell überwiegend für die Ortsumgehungsstraße, jedoch nicht in dem Ausmaß wie vermutet. Beispielsweise stimmten Bürger aus einem vom Durchgangsverkehr betroffenen Wahlbezirk mit 57 Prozent für die Ortsumgehung und mit 43 Prozent dagegen, in einem anderen war das Verhältnis 55 (dafür) zu 45 Prozent (dagegen).

Die wichtigsten Entscheidungskriterien der Bürger: Naturerhalt und Lärminderung

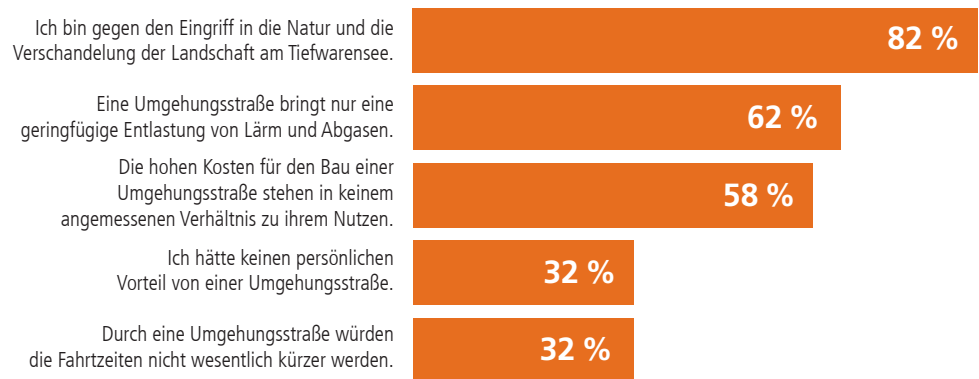
Im Anschluss an das Bürgervotum fragte das Meinungsforschungsinstitut TNS Emnid im November in einer repräsentativen Umfrage nach den Gründen für die jeweilige Entscheidung der Warener Bürger. Hier zeigte sich, dass mit 82 Prozent der Natur- und Landschaftsschutz das ausschlaggebende Kriterium für eine Ablehnung der Ortsumgehung war. Dahinter folgen Zweifel an der Entlastung Warens von Lärm und Abgasen durch die Umgehung (62 Prozent) und die zu befürchtenden hohen Kosten (58 Prozent).

Begründung: Abstimmung gegen die Umgehungsstraße

Mehr als drei Viertel begründen ihre Entscheidung mit Naturschutzbedenken

Frage: Sie haben sich gegen die Ortsumgehungsstraße entschieden. Welche der folgenden Gründe waren für Ihre Entscheidung am wichtigsten?

Basis: 211 Befragte, die gegen die Ortsumgehungsstraße gestimmt haben



Mehrfachnennungen möglich

Abb. 11: Gründe, um gegen eine Ortsumgehung zu stimmen (Quelle: TNS Emnid)

Dagegen sagten 92 Prozent derjenigen, die beim Bürgervotum mit „Ja“ gestimmt hatten, dass die erwartete Entlastung von Lärm und Abgasen den Ausschlag für ihr Votum gegeben habe.

Ministerium hält sich an das Versprechen und meldet die Ortsumgehung nicht für die neue Bundesverkehrswegeplanung an

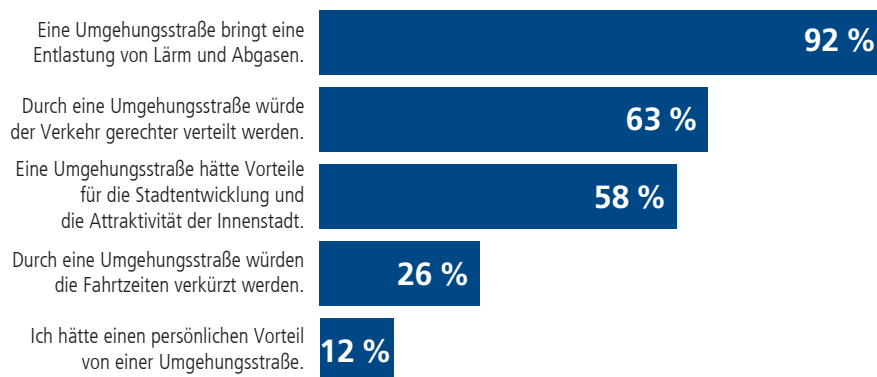
Das Bürgervotum war keine rechtlich verbindliche Entscheidung, da eine gesetzliche Grundlage dafür fehlt. Das Ministerium löste die vorab versprochene politische Bindung an das Bürgervotum ein. Die Ortsumgehung wurde daher nicht in die Anmelde-Liste der Projekte für den Bundesverkehrswegeplan aufgenommen und damit nicht für die neue Bundesverkehrswegeplanung angemeldet.

Wie auch die Umfrageergebnisse zeigen, bleibt die Lösung der Lärm- und Abgasprobleme eine zentrale Aufgabe in Waren. Die lärmgeplagten Bürger wollen sich für Lärm-minderungsmaßnahmen einsetzen, ein Teil will weiter für eine Ortsumgehung kämpfen.

Begründung: Abstimmung für die Umgehungsstraße Entlastung von Lärm und Abgasen klar das wichtigste Motiv

Frage: Sie haben sich für die Ortsumgehungsstraße entschieden. Welche der folgenden Gründe waren für Ihre Entscheidung am wichtigsten?

Basis: 144 Befragte, die für die Ortsumgehungsstraße gestimmt haben



Mehrfachnennungen möglich

Abb. 12: Gründe, um für eine Ortsumgehung zu stimmen (Quelle: TNS Emnid)

9 Der zeitliche Ablauf des Bürgerbeteiligungsverfahrens



Abb. 13: Waren an der Müritz (Quelle: Foto Steindorf)



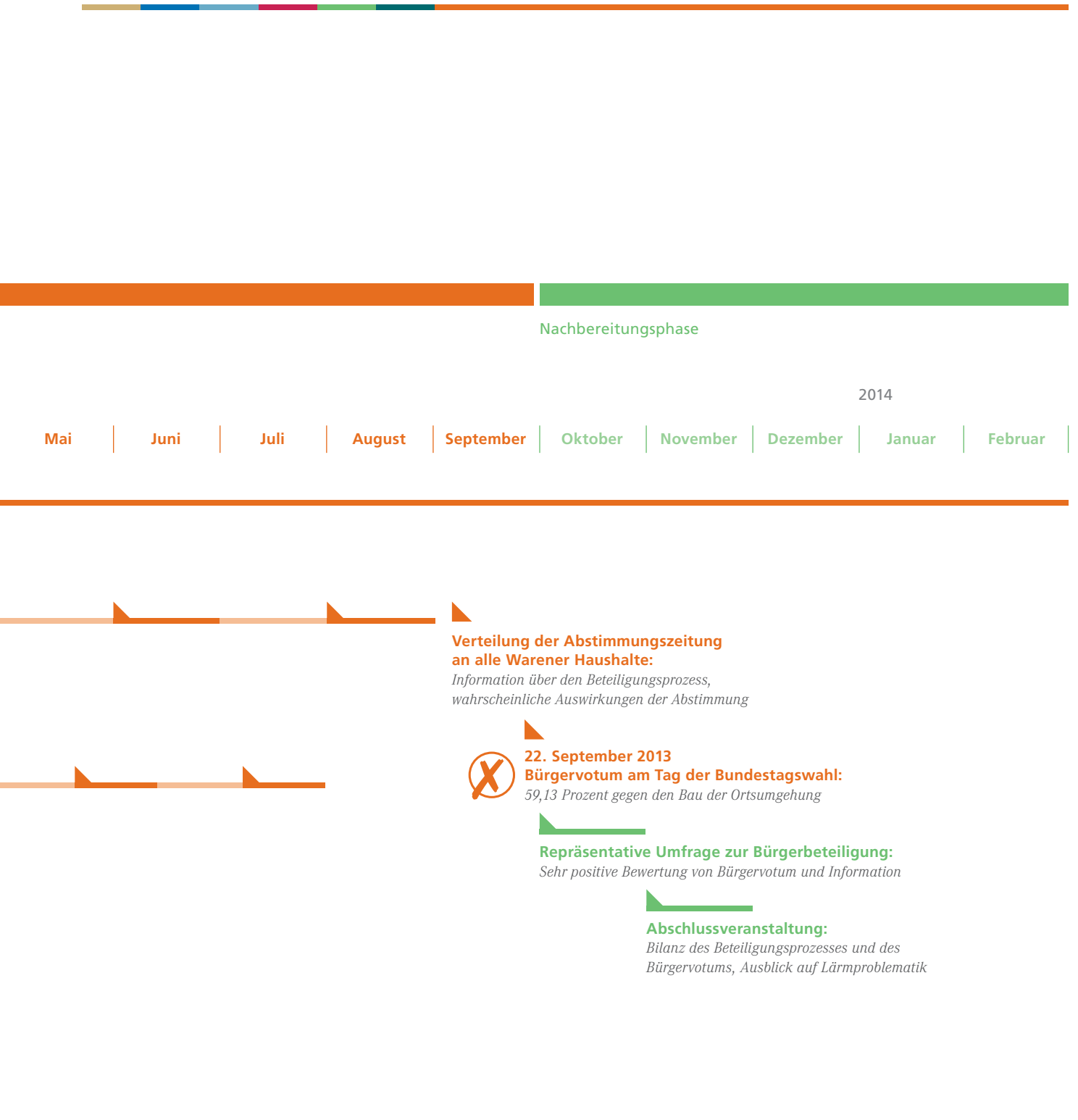


Abb. 14: Zeitablauf zur Bürgerbeteiligung Ortsumgehung Waren (Quelle: Bertelsmann Stiftung)

10 Das Beteiligungsverfahren aus der Sicht der Bürger

„Ich bin froh darüber, dass das Verfahren so durchgeführt wurde. Endlich wurden die Bürger gefragt und das ‚Wir da oben, ihr da unten‘ durchbrochen.“

Michael S., Schüler

„Es wurde nicht immer mit offenen Karten gespielt. (...) Die Einbindung von unabhängigen Experten war jedoch ein Lichtblick. (...) In Zukunft muss den Stadtvertretern in Waren klargemacht werden, dass das Bürgervotum verbindlich ist. Die Politik muss sich dazu bekennen, dass sie das Bürgervotum respektiert.“

Carsten S., Bürgerinitiative ProNaturNord

„Ich fand sehr gut, dass so etwas gemacht wurde. Die Wünsche der Begleitgruppe wurden umgesetzt, alles war sehr gut moderiert und umgesetzt. Ich war zu Beginn für die Ortsumgehung, um die Lärmproblematik zu lösen. Die Experten, die auf Druck der Bürgerinitiativen gegen die Ortsumgehung befragt wurden, waren sehr gut. Von ihnen habe ich mich überzeugen lassen, dass die Umgehung nicht die Effekte auf Lärm und Verkehr hätte, die ich mir erwartete.“

Rainer E., Regionalverband Gartenfreunde Müritz

„Der Beteiligungsprozess und die Informationen waren mehr als ausreichend, demokratisch und nicht von irgendjemandem gesteuert. Ich war anfangs neutral, durch die vielen Informationen bin ich erst in die Entscheidungsrichtung gegen die OU gekommen. Vor allem die vielen Informationen im Internet waren außergewöhnlich, die Einbindung der Experten wirklich gelungen. Es war absolut richtig das Verfahren so zu machen.“

Anke D., zufällig ausgewählte Bürgerin

„Ich bin dafür, für mehr Lärmschutz weiter auf die Stadtverwaltung und die Landesregierung einzuwirken. (...) Für mehr Emissions- und Lärmschutz würde ich mich weiter engagieren. Für andere Themen nicht mehr. Der Kraft- und Zeitaufwand ist zu groß.“

Jürgen B., Seniorenbeirat

11 Literatur und Links

Prof. Dr. Herbert Kubicek. Beteiligung gut, Bürgervotum klar, Ende noch offen. Wissenschaftliche Evaluation des Modellprojekts „Innovative Bürgerbeteiligung Ortsumgehung Waren“, Gütersloh 2014.

Abschlussbericht des Moderationsbüros team ewen. Bürgerbeteiligung zur geplanten Ortsumgehung in Waren (Müritz) mit abschließendem Bürgervotum, Darmstadt 2013.

Carla Schönfelder/Anna Renkamp/Dr. Reinhard Wulfhorst. Mit einem Bürgervotum Konflikte lösen? Frühzeitige Bürgerbeteiligung bei Infrastrukturvorhaben am Beispiel des Bürgerdialogs zur Ortsumgehung Waren (Müritz). Die Wirtschaftsmediation 1/2014: 14 ff.

Dr. Reinhard Wulfhorst/Anna Renkamp/Carla Schönfelder. Neue Wege bei der Bürgerbeteiligung zu Straßenbauvorhaben – das Praxisbeispiel Ortsumgehung Waren (Müritz). Straßenverkehrstechnik 2014: 394 ff.

Dr. Reinhard Wulfhorst. Neue Wege bei der Bürgerbeteiligung zu Infrastrukturvorhaben – ein Werkstattbericht. Die Öffentliche Verwaltung 2014 (im Erscheinen).

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.). Mehr Transparenz und Bürgerbeteiligung. Prozessschritte und Empfehlungen am Beispiel von Fernstraßen, Industrieanlagen und Kraftwerken, Gütersloh 2013.

www.dialog-waren.de

www.bertelsmann-stiftung.de

12 Kontakte und Ansprechpartner



Rainer Espig
Bürger aus Waren
Mitglied des Projektbeirats und
der Begleitgruppe, Regionalverband
der Gartenfreunde Müritz e. V.
Stauffenbergplatz 17
17192 Waren (Müritz)
Telefon +49 3991 180551
E-Mail rainer.espig@r-online.de



Dr. Gunter Lüdde
Stadt Waren (Müritz)
Amt für Bau, Umwelt und
Wirtschaftsförderung
Zum Amtsbrink 1
17192 Waren (Müritz)
Telefon +49 3991 177-601
Fax +49 3991 177-602
E-Mail bauamt@waren-mueritz.de



Dr. Christoph Ewen
team ewen
Ludwigshöhstraße 31
64285 Darmstadt
Telefon +49 6151 950485-13
Fax +49 6151 950485-10
E-Mail ce@team-ewen.de



Anna Renkamp
Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-81145
Fax +49 5241 81-681145
E-Mail anna.renkamp@bertelsmann-stiftung.de



Dr. Ing. Andreas Herold
Straßenbauamt Neustrelitz
An der Fasanerie 47
17235 Neustrelitz
Telefon +49 3981 460242
E-Mail andreas.herold@sbv.mv-regierung.de



Carla Schönfelder
team ewen
Ludwigshöhstraße 31
64285 Darmstadt
Telefon +49 6151 950485-16
Fax +49 6151 950485-10
E-Mail cs@team-ewen.de



Prof. Dr. Herbert Kubicek
Institut für Informationsmanagement
Bremen GmbH (ifib)
Am Fallturm 1
28359 Bremen
Telefon +49 421 218-56575
Fax +49 421 218-56599
E-Mail kubicek@ifib.de



Dr. Reinhard Wulfhorst
Ministerium für Energie
Infrastruktur und Landesentwicklung
Mecklenburg-Vorpommern
Schloßstraße 6–8
19053 Schwerin
Telefon +49 385 588-8200
Fax +49 385 588-8022
E-Mail reinhard.wulfhorst@em.mv-regierung.de

Impressum

© 2014 Bertelsmann Stiftung

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh

Verantwortlich
Anna Renkamp

Redaktion
Anna Renkamp
Hagen Schaller

Lektorat
Sibylle Reiter

Gestaltung Titelmotiv
Brita Schneider, Darmstadt

Gestaltung Innenteil
Markus Diekmann, Bielefeld

Druck
Hans Giesemann Druck und Medienhaus,
Bielefeld

Abbildungsnachweise

Seite 1 Foto Steindorf, team ewen
Seite 4 Dräger (Arne Weyhardt)
Seite 8 Abb. 1: www.muertitzportal.de
Seite 11 Abb. 2: Bertelsmann Stiftung
Seite 13 Schlotmann (privat)
Seite 15 Abb. 3: Bertelsmann Stiftung
Seite 16 Abb. 4: team ewen
Seite 18 Abb. 5: Bertelsmann Stiftung
Seite 19 Abb. 6: Bertelsmann Stiftung
Seite 21 Abb. 7: team ewen
Abb. 8: team ewen
Seite 22 Abb. 9: team ewen
Seite 23 Abb. 10: team ewen
Seite 24 Abb. 11: TNS Emnid
Seite 25 Abb. 12: TNS Emnid
Seite 26 Abb. 13: Foto Steindorf
Abb. 14: Bertelsmann Stiftung
Seite 30 Espig (privat)
Renkamp (Thomas Kunsch)
Ewen (team ewen)
Schönfelder (team ewen)
Herold (team ewen)
Wulfhorst (Bertelsmann Stiftung)
Kubicek (privat)

Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-0
Fax +49 5241 81-681999

Anna Renkamp
Telefon +49 5241 81-81145
Fax +49 5241 81-681145
E-Mail: anna.renkamp@bertelsmann-stiftung.de

Ministerium für Energie, Infrastruktur und
Landesentwicklung
Mecklenburg-Vorpommern
Schloßstraße 6-8
19053 Schwerin

Dr. Reinhard Wulfhorst
Telefon +49 385 588-8200
Fax +49 385 588-8022
E-Mail reinhard.wulfhorst@em.mv-regierung.de

www.bertelsmann-stiftung.de

www.dialog-waren.de

Eine Kooperation von:

**Mecklenburg
Vorpommern**



**Ministerium für Energie,
Infrastruktur und Landesentwicklung**

| BertelsmannStiftung