

Beteiligung gut, Bürgervotum klar, Ende noch offen

Wissenschaftliche Evaluation
des Modellprojekts
Innovative Bürgerbeteiligung
Ortsumgehung Waren

Erstellt im Auftrag der Bertelsmann Stiftung
von Prof. Dr. Herbert Kubicek
Institut für Informationsmanagement Bremen (ifib)

Bürgerbeteiligung
Ortsumgehung Waren



Institut für
Informationsmanagement
Bremen GmbH

Inhalt

1 Problemlage und Lösungsansatz	4
2 Beteiligungsverfahren und Beteiligungsprozess	6
2.1 Eckpunkte des Beteiligungsverfahrens	6
2.2 Design des Beteiligungsverfahrens	7
2.3 Chronologie des Beteiligungsprozesses	8
2.4 Abstimmung und Ergebnis	11
2.5 Anschließende Maßnahmen zur Lärmbekämpfung	12
3 Evaluationskonzept und Datenbasis	13
3.1 Ziele und Konzeption dieser Evaluation	13
3.2 Relevante Evaluationskriterien	13
3.3 Datenbasis	14
3.4 Zwischenbilanz	15
4 Bewertungen nach verschiedenen Gesichtspunkten	16
4.1 Hat das Ministerium seine Zusagen erfüllt?	16
4.2 Wurden die Anforderungen aus der Akteursbefragung vor Projektbeginn erfüllt?	18
4.3 Befunde zu den Erfolgskriterien guter Bürgerbeteiligung	20
5 Erkenntnisse aus dem Modellprojekt und dessen Übertragbarkeit	26
5.1 Kennzeichen des Modells	26
5.2 Übertragbarkeit aus der Sicht der Organisatoren	27
5.3 Übertragbarkeit aus der Sicht des Evaluators	29
5.4 Fazit	34
6 Die zwölf wichtigsten Erkenntnisse aus dem Modellprojekt „Innovative Bürgerbeteiligung Ortsumgehung Waren“	35
Impressum	39



Abb. 1: Waren an der Müritz (Quelle: Foto Steindorf)

1 Problemlage und Lösungsansatz

Waren an der Müritz in Mecklenburg-Vorpommern ist ein beschaulicher Kurort mit Heilbad auf der Mecklenburgischen Seenplatte, der aufgrund seiner Lage an der Müritz Anziehungspunkt für viele Touristen ist (Abb. 1). Die Stadt mit rund 21.000 Einwohnern* feierte 2013 ihr 750-jähriges Bestehen.

Aufgrund ihrer Lage ist die Stadt Waren aber auch ein Nadelöhr für den überregionalen Verkehr zwischen Neubrandenburg im Osten und der Bundesautobahn A 19 im Westen.

Die Bundesstraße B 192, die diese großräumige Verbindung herstellt, verläuft mitten durch den Ort. Hier staut sich der lokale und überregionale Verkehr und erzeugt eine Lärmbelastung für die Anwohner von bis zu 75 db, die eindeutig als gesundheitsschädlich gilt. Denn bereits ab 60 db besteht ein erhöhtes Risiko für Herz-Kreislauf-Erkrankungen. Hinzu kommen weitere

Unannehmlichkeiten, wie Belastungen durch Feinstaub oder Zeitverluste für die Autofahrer.

Seit rund 30 Jahren diskutieren Politiker auf lokaler und auf Landesebene daher über eine Entlastung dieser Ortsdurchfahrt. Neben mehreren Varianten einer Ortsumgehung, die durch ein Naturschutzgebiet führen würden, war und ist auch eine Veränderung der innerstädtischen Verkehrsführung im Gespräch, die sogenannte Spangenzlösung (s. braune Route in Abb. 3).

Für diese Spangenzlösung hatte sich die Stadtvertretung bereits 1992 ausgesprochen. Waren kann sie jedoch nicht alleine umsetzen. Da es sich um eine Bundesstraße handelt, kann die Stadt keine Verkehrsbeschränkungen erlassen und müsste anfallende Baukosten selbst finanzieren. Wenn es jedoch gelänge, den Bund mit der Begründung eines verkehrlichen Nutzens für den überregionalen Verkehr zu einer Verlegung

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

der Bundesstraße um den Ort herum zu bewegen, lägen die Baukosten beim Bund.

Die Ortsdurchfahrt wäre dann keine Bundesstraße mehr, sondern Kreisstraße und die Stadt und der Kreis könnten Geschwindigkeitsbegrenzungen, Nachtfahrverbote und weitere Maßnahmen selbst erlassen. Weil eine Ortsumgehung jedoch durch ein Naturschutzgebiet und Naherholungsgebiet verlaufen würde, gibt es dagegen Widerstand von Naturschutzverbänden, Anwohnern an den neuen Trassen, einer Kurklinik und anderen Vertretern wirtschaftlicher Interessen.

Im Lauf der Jahre entstanden in Waren Bürgerinitiativen für und gegen eine Ortsumgehung; diese Initiativen versuchen, die eine oder andere Lösung einzufordern oder zu verhindern. Die Politik auf Stadt- und Landesebene konnte oder wollte sich in den vergangenen 20 Jahren jedoch nicht für und gegen eine dieser Lösungen entscheiden.

In regelmäßigen Abständen müssen die Länder dem Bund die Fernstraßenprojekte melden, für die sie einen vordringlichen Bedarf sehen und eine Bundesfinanzierung anstreben. Als 2012 bekannt wurde, dass das Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern anlässlich der bevorstehenden Aktualisierung des Bundesverkehrswegeplans eine erneute Anmeldung vorbereitet, wurde der Streit zwischen Befürwortern und Gegnern vor Ort wieder heftiger.

Zu diesem Zeitpunkt wollte die Bertelsmann Stiftung im Rahmen ihres Projekts „Politik gemeinsam gestalten“ innovative Formen der Bürgerbeteiligung bei Infrastrukturprojekten unterstützen und erproben. Als sich das Ministerium an die Stiftung wandte, erschien beiden Seiten eine Zusammenarbeit sinnvoll. Das Ministerium schlug vor, die Bürgerinnen und Bürger in Waren die Kontroverse „Anmeldung ja oder nein“ selbst entscheiden zu lassen. In einem offenen Informations- und Dialogprozess sollten daher alle Argumente für und gegen alle Alternativen gesammelt und aufbereitet werden. Nach

einem festgelegten überschaubaren Zeitraum sollte ein Bürgervotum über die Anmeldung einer Ortsumgehung erfolgen, an dessen Ergebnis sich das Ministerium vorab gebunden hat.



Abb. 2: Waren an der Müritz (Quelle: Stadt Waren)

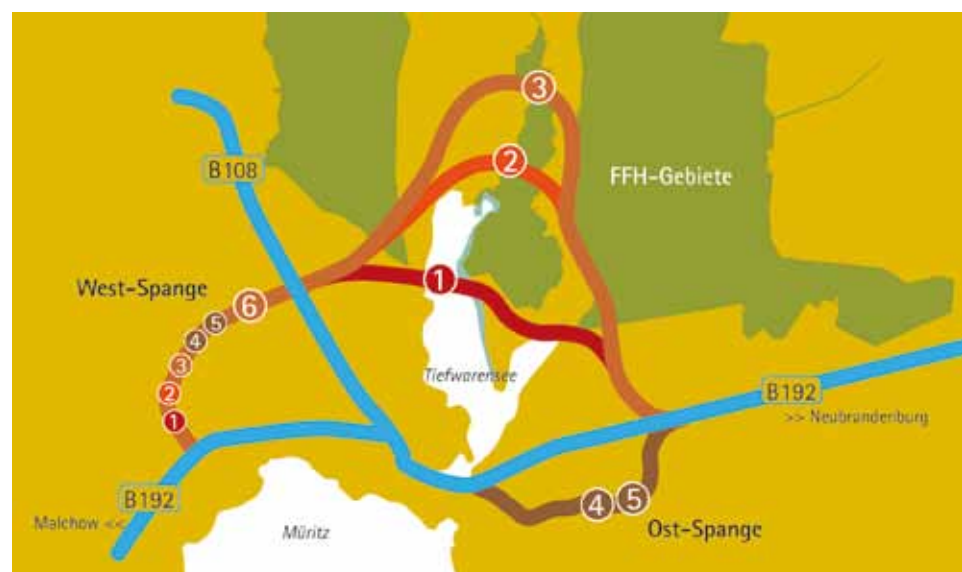


Abb. 3: Varianten für eine Entlastung der Ortsdurchfahrt B 192 (Quelle: team ewen)

2 Beteiligungsverfahren und Beteiligungsprozess

Die besondere Innovation liegt im Fall der Ortsumgehungen Waren in der Kombination eines breit angelegten Informations- und Dialogprozesses mit dem direktdemokratischen Element eines Bürgervotums. Dabei handelte es sich jedoch nicht nur um eine Addition zweier bekannter Elemente. Denn durch das bindende Bürgervotum am Ende entstanden in Waren besonders hohe Anforderungen an den Informations- und Dialogprozess. Daher ist das Potenzial dieses Prozesses gegenüber anderen, eher unverbindlichen Konsultationsverfahren höher zu bewerten.

2.1 Eckpunkte des Beteiligungsverfahrens

Das Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung wollte für die Ausgestaltung des Informations- und Dialogprozesses keine konkreten Vorgaben machen, sondern legte lediglich fünf Eckpunkte fest. In dem am 11. Dezember 2012 online veröffentlichten Konzept heißt es dazu u. a.:¹

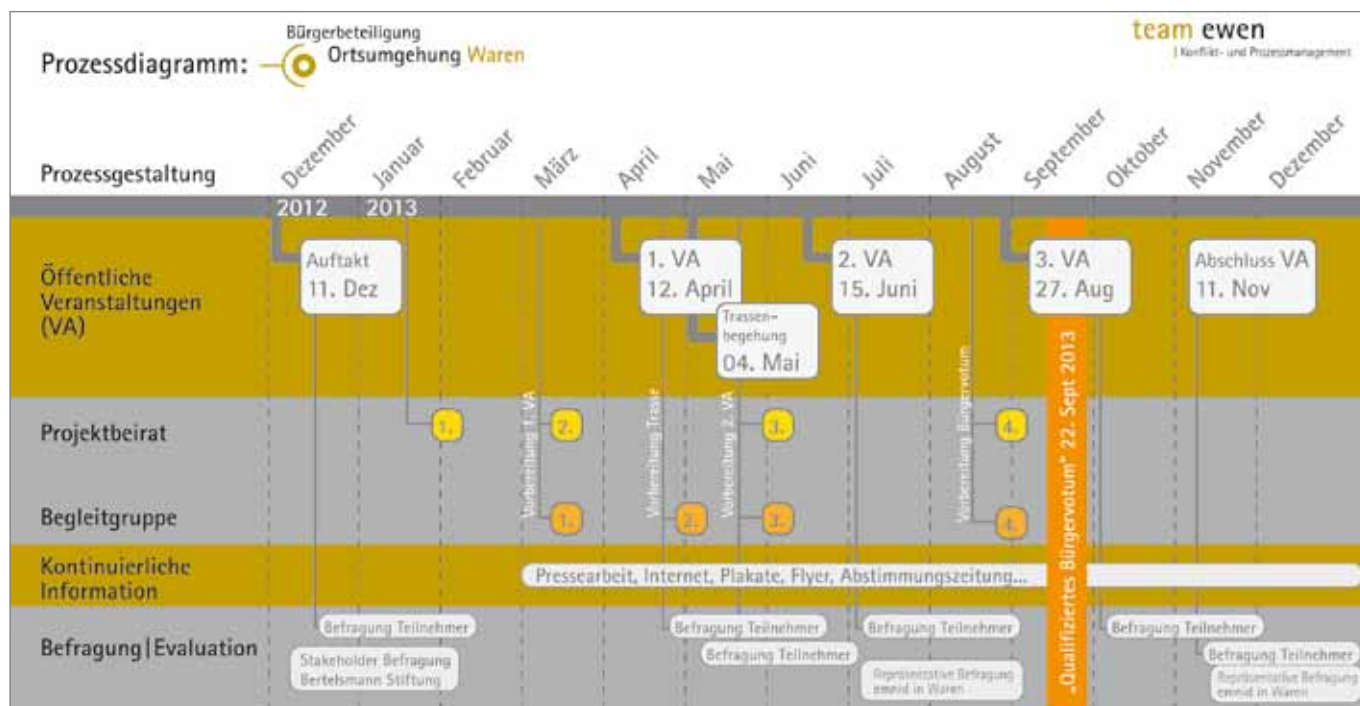


Abb. 4: Prozessdiagramm Bürgerbeteiligung Ortsumgehung Waren (Quelle: team ewen)

¹ http://dialog-waren.de/files/documents/information_energieministerium.pdf

„Die innovative Bürgerbeteiligung zur Ortsumgehung Waren unterscheidet sich durch folgende Punkte von den gesetzlich geregelten Beteiligungsverfahren:

1. Das Verfahren soll durch einen neutralen Moderator geleitet werden. An dessen Auswahl sollen die Bürgerinnen und Bürger beteiligt werden.
2. Das Beteiligungsverfahren soll nicht vom Ministerium für Verkehr vorgegeben werden, sondern in enger Abstimmung mit den Bürgerinnen und Bürgern ausgestaltet werden.
3. In dem Verfahren sollen auch bislang „schweigende“ Teile der Bevölkerung motiviert werden, sich einzubringen.
4. Die Frage, ob die Ortsumgehung gebaut wird, soll mit den Bürgerinnen und Bürgern ergebnisoffen diskutiert werden.
5. Das Beteiligungsverfahren soll ein qualifiziertes Bürgervotum zum „Ob“ einer Ortsumgehung umfassen, an dessen Ergebnis sich das Verkehrsministerium im Hinblick auf die Anmeldungen des Landes für den neuen Bundesverkehrswegeplan politisch bindet.“

Volker Schlotmann, Infrastrukturminister des Landes Mecklenburg-Vorpommern, erwartete am Ende ein Ergebnis, „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.“ Und: „Da auch die Bürgerinnen und Bürger nur begrenzt Zeit haben, soll die Intensivphase der eigentlichen Beteiligung möglichst nicht länger als sechs Monate dauern.“ Schlotmann stellte auch klar, dass es sich bei dem Bürgervotum nicht um eine abschließende Entscheidung über den Bau einer bestimmten Trasse handeln kann,

weil diese dem dafür gesetzlich vorgeschriebenen förmlichen Planungs- und Zulassungsverfahren vorbehalten bleiben muss.

Das Ministerium sah die Bertelsmann Stiftung als willkommene Begleiterin an, die bei diesem Betreten von Neuland nicht nur Kompetenz aus bisherigen Erfahrungen einbringt, sondern dem Verfahren als neutraler Dritter gegenüber den streitenden Gruppen und Initiativen auch eine höhere Glaubwürdigkeit vermittelt. Für die Bertelsmann Stiftung bot sich so die Chance, ein wirklich innovatives Beteiligungsprojekt zu begleiten und daraus allgemeine Schlussfolgerungen für die Politikgestaltung zu ziehen.

In der Kooperationsvereinbarung mit dem Ministerium sagte die Bertelsmann Stiftung u. a. eine externe wissenschaftliche Evaluation zu und beauftragte damit das Institut für Informationsmanagement Bremen (ifib), das bereits zuvor mit der Stiftung eine Sekundäranalyse der Erfolgskriterien und Erfolgsfaktoren von Beteiligungsprojekten erstellt und gemeinsam mit Professor Dr. Patrizia Nanz und Prof. Dr. Ortwin Renn ein allgemeines Evaluationskonzept entwickelt hatte.² Dieses Konzept wurde für den Fall Waren noch einmal überarbeitet und angepasst.

2.2 Design des Beteiligungsverfahrens

Das Beteiligungsverfahren begann mit einer Akteursanalyse. Im Herbst 2012 führte die Projektleiterin der Bertelsmann Stiftung Gespräche mit insgesamt 32 Personen, Befürwortern und Gegnern, verschiedenen Verwaltungen und Institutionen, um einen Überblick über die Interessenlagen, die Erwartungen der Akteure vor Ort und die Chancen eines Dialogprozesses zu gewinnen.

² Kubicek, H./ Lipka, B./ Koop, A. (Hrsg.): Erfolgreich beteiligt? Nutzen und Erfolgsfaktoren internetgestützter Bürgerbeteiligung – Eine empirische Analyse von 12 Fallbeispielen. Gütersloh 2011.

Aufgrund der Ergebnisse wurde zwischen Ministerium und Stiftung folgende Organisationsform des Beteiligungsprozesses entwickelt:

- Mit der operativen Gestaltung des Informations- und Dialogprozesses beauftragte das Infrastrukturministerium ein Moderationsbüro, das im Zuge einer Ausschreibung unter Beteiligung der Warener Bürgerinnen und Bürger ausgewählt worden war (s. 2.3).
- Die Steuerung des gesamten Prozesses erfolgte durch einen Projektbeirat, dem je zwei Vertreter des Ministeriums und der Bertelsmann Stiftung und jeweils ein Vertreter des Straßenbauamtes und der Stadtverwaltung Waren angehörten und dessen Sitzungen ebenfalls von dem Moderationsbüro betreut wurden.³

- Die versprochene Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger erfolgte vor allem über eine Begleitgruppe⁴, in der alle in den zuvor geführten Gesprächen als relevant erkannten Akteure mitwirkten: die Bürgerinitiative für eine Ortsumgehung, die Bürgerinitiative gegen eine innerörtliche Ortsumgehung, Bürgerinitiative Ortsumgehung Waren, Bürgerinitiative Pro Natur Nord, Bund für Umwelt und Naturschutz (BUND), Industrie- und Handelskammer Neubrandenburg, Kleingartenverein Regionalverband Müritztal, Kultur- und Kunstverein Waren e.V., Landkreis Mecklenburgische Seenplatte, ein Schüler des Richard-Wossidlo-Gymnasiums, der Seniorenbeirat, der Warener Innenstadtverein sowie – eine weitere Innovation – zehn zufällig ausgewählte Bürgerinnen und Bürger, die der Bürgermeister persönlich anscrieb.



Abb. 5: Bürgerversammlung am 11. Dezember 2012 im Bürgersaal Waren (Quelle: www.mueritzportal.de)



Abb. 6: Erste Informationsveranstaltung (Quelle: team ewen)

2.3 Chronologie des Beteiligungsprozesses

Das Moderationsbüro publizierte auf den Internetseiten des Projekts eine Übersicht über alle wichtigen Elemente des Beteiligungsprozesses – geordnet nach verschiedenen Ebenen und zusammengefasst in einem Schaubild (Abb. 4).⁵

11. Dezember 2012: Den Start bildete eine Bürgerversammlung am 11. Dezember 2012, auf der das Ministerium seine Eckpunkte⁶ und die Bertelsmann Stiftung die Ergebnisse ihrer Befragung vorstellten⁷ (Abb. 5).

Drei Moderationsbüros, die bei der Ausschreibung in die engere Wahl gekommen waren, stellten ihre Konzepte vor, und die rund 370 anwesenden Bürgerinnen und Bürger konnten mit einem vorbereiteten Stimmzettel ihren Favoriten wählen. Sowohl nach dem Abstimmungsergebnis als auch nach den vergaberechtlchen

³ Zur vollständigen Liste der Mitglieder und den Aufgaben des Projektbeirats vgl. www.dialog-waren.de/projektbeirat.html

⁴ Zur vollständigen Liste der Mitglieder und den Aufgaben der Begleitgruppe vgl. www.dialog-waren.de/begleitgruppe.html

⁵ <http://dialog-waren.de/ablauf-b%C3%BCrgerbeteiligung>

⁶ Vgl. die Präsentation von Dr. Reinhard Wulfhorst unter www.dialog-waren.de/doc/praesentation-dr-wulfhorst-11122012.html

⁷ Vgl. die Präsentation von Anna Renkamp unter www.dialog-waren.de/doc/praesentation-renkamp-11122012.html

Entscheidungskriterien erhielt team ewen aus Darmstadt mit einem stark auf professionelle Informationsaufbereitung und -verbreitung ausgerichteten Konzept den Auftrag.⁸

21. Januar 2013: Der Projektbeirat traf sich zum ersten Mal und erarbeitete die Rahmenbedingungen der Bürgerbeteiligung.⁹

8. Februar 2013: Bürgermeister Günter Rhein lud zufällig ausgewählte Bürgerinnen und Bürger zur Mitarbeit in der Begleitgruppe ein.¹⁰

20. Februar 2013: Der Projektbeirat legte die Vertreter von Interessengruppen und Multiplikatoren in der Begleitgruppe im Anschluss an seine Sitzung vom 21. Januar in einer Telefonkonferenz fest.

22. Februar: Das Internetangebot www.dialog-waren.de ging online.

8. März 2013: Der Projektbeirat traf sich zum zweiten Mal¹¹, die Begleitgruppe zum ersten Mal.¹² Es ging vor allem um die Klärung der Rollen dieser Gremien, um die Eckpunkte des Dialogs sowie um Ort und Datum des Bürgervotums.

12. April 2013: Im Bürgersaal Waren fand die erste Informationsveranstaltung mit ca. 150 Teilnehmenden statt. Themen waren der Planungsstand und das Bürgervotum, die Verkehrsprognose sowie Lärmbelastung und Lärmschutz.¹³

24. April 2013: Der Projektbeirat traf sich zum dritten Mal,¹⁴ die Begleitgruppe zum zweiten Mal.¹⁵ Themen waren erneut der Termin des Bürgervotums, die Abstimmungsfrage und die Einbeziehung weiterer Trassenvarianten in die Vorprüfung.



Abb. 7: Bürger im Gespräch mit den Experten (Quelle: team ewen)



Abb. 8: Dr. Gunter Lüdde (Leiter des Amtes für Bau, Umwelt und Wirtschaftsförderung der Stadt Waren), Infrastrukturminister Volker Schlotmann und Moderator Dr. Frank Claus (iku) (Quelle: team ewen)



Abb. 9: Trassenbegehung am Tiefwareensee (Quelle: team ewen)

⁸ Das vorgestellte Konzept ist veröffentlicht unter www.dialog-waren.de/doc/presentation-ewen-832013.html

⁹ www.dialog-waren.de/files/documents/v3_gn_pb_1_sitzung_2013_01_21_0.pdf

¹⁰ www.dialog-waren.de/doc/infoblatt-fuer-die-einladung-zur-begleitgruppe.html

¹¹ www.dialog-waren.de/files/documents/gn_pb_2_sitzung_130308.doc.pdf

¹² www.dialog-waren.de/doc/unterlagen-zur-ersten-sitzung-der-begleitgruppe-am-8-maerz-2013.html

¹³ Vgl. die Dokumentation unter www.dialog-waren.de/veranstaltung/1-buergerinformativveranstaltung.html sowie die Ergebnisse der Teilnehmerbefragung unter www.dialog-waren.de/doc/befragungsergebnisse-1-buergerinformativveranstaltung-vom-12-4-2013.html

¹⁴ www.dialog-waren.de/files/documents/gn_pb_3_sitzung_130424.pdf

¹⁵ www.dialog-waren.de/doc/unterlagen-zur-zweiten-sitzung-der-begleitgruppe-am-24-april-2013.html

4. Mai 2013: Die allen Interessierten angebotene Begehung und Befahrung der Varianten für die Ortsumgehung fand mit 45 Teilnehmenden statt.¹⁶

16. Mai 2013: Der Projektbeirat traf sich zum vierten Mal¹⁷, die Begleitgruppe zum dritten Mal.¹⁸ Schwerpunkte waren die Vorbereitung der dritten Informationsveranstaltung, der Naturschutz und eine zusätzliche Lärmschutzinitiative.

15. Juni 2013: In der zweiten öffentlichen Informationsveranstaltung mit ca. 70 Teilnehmern ging es um die Themen Natur, Verkehrsnutzen und Vergleich der Varianten.¹⁹

25. bis 28. Juni 2013: Drei Bürgerinitiativen gegen die Ortsumgehung und der BUND erklärten ihren Austritt aus der Begleitgruppe.²⁰

Juli 2013: Die Dokumentation der ersten Informationsveranstaltung wurde mit dem Warener Wochenblatt an ca. 17.000 Haushalte verteilt.

5. und 6. Juli 2013: Das Meinungsforschungsinstitut TNS Emnid führte im Auftrag der Bertelsmann Stiftung eine repräsentative telefonische Umfrage durch. 501 Bürgerinnen und Bürger aus Waren beantworteten Fragen zu ihrem Informationsstand, zu den Informationsquellen in Bezug auf die Ortsumgehung und das Bürgervotum sowie zur wahrscheinlichen Teilnahme an der Abstimmung.²¹

30. Juli 2013: Projektbeirat²² und Begleitgruppe²³ trafen sich zum letzten Mal vor dem

Bürgervotum. Die Abstimmungsfrage und der Inhalt der Abstimmungszeitung wurden zwischen Begleitgruppe, Ministerium und Moderationsbüro abgestimmt.

21. August 2013: Unterzeichnung der Vereinbarung zwischen der Stadt Waren und dem Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung des Landes Mecklenburg-Vorpommern über die Durchführung des Bürgervotums.²⁴

27. August 2013: Mehr als 200 Personen nahmen an der dritten und letzten Informationsveranstaltung vor dem Bürgervotum teil. Es ging um die Themen Lärmbetroffenheit sowie Inhalt und Ablauf des Bürgervotums und um eventuell noch offene Fragen der Bürgerinnen und Bürger.²⁵ Neben den Vorträgen und Fragen im Plenum bestand auch die Möglichkeit zum unmittelbaren Dialog mit den Experten (Abb. 7).

7. September 2013: Verteilung einer Abstimmungszeitung und eines Flyers mit dem Warener Wochenblatt an 17.000 Haushalte.²⁶

22. September 2013: Bürgervotum in Waren über die Ortsumgehung, zusammen mit der Bundestagswahl und der Bürgermeisterwahl.

24. September 2013: Pressemitteilung des Ministeriums zur Bindung an das Abstimmungsergebnis.²⁷

11. November 2013: Auswertungsveranstaltung mit Minister Schlotmann und ca. 95 Bürgerinnen und Bürgern.²⁸

¹⁶ www.dialog-waren.de/veranstaltung/gemeinsame-begehung-der-trassen.html

¹⁷ www.dialog-waren.de/files/documents/final_gn_pb_4_sitzung_130516_protokoll.pdf

¹⁸ www.dialog-waren.de/doc/unterlagen-zur-dritten-begleitgruppensitzung-am-16-mai-2013.html

¹⁹ Zur Dokumentation vgl. www.dialog-waren.de/veranstaltung/2-buergerinformations-veranstaltung.html, zu den Ergebnissen der Teilnehmerbefragung www.dialog-waren.de/doc/ergebnisse-befragung-2-oeffentliche-informationsveranstaltung-vom-15-6-2013.html

²⁰ Zu den Austrittserklärungen und den Entgegnungen vgl. www.dialog-waren.de/doc/austrittserklaerungen-aus-der-begleitgruppe-und-reaktionen-darauf.html

²¹ Zu den Ergebnissen vgl. www.dialog-waren.de/doc/repraesentative-umfrage-zur-buergerbeteiligung-ortsumgehung.html

²² www.dialog-waren.de/files/documents/gn_pb_5_sitzung_130730.pdf

²³ www.dialog-waren.de/doc/unterlagen-zur-vierten-sitzung-der-begleitgruppe-am-30-juli-2013.html

²⁴ www.dialog-waren.de/doc/vereinbarung-zwischen-ministerium-und-stadt-zum-buerger-votum.html

²⁵ Zur Dokumentation vgl. www.dialog-waren.de/doc/dokumentation-der-3-buergerinformationsveranstaltung-vom-27-8-2013.html, zur Teilnehmerbefragung www.dialog-waren.de/doc/ergebnisse-befragung-3-oeffentliche-informationsveranstaltung-vom-27-8-2013.html

²⁶ www.dialog-waren.de/doc/abstimmungszeitung-und-flyer-zum-buerger-votum-am-22-9-2013.html

²⁷ www.dialog-waren.de/doc/pressemitteilung-warener-entscheiden-sich-gegen-eine-ortsumgehung.html

²⁸ www.dialog-waren.de/doc/dokumentation-der-abschlussveranstaltung-vom-11-november-2013.html sowie <http://www.dialog-waren.de/doc/befragung-der-teilnehmenden-der-bilanzveranstaltung-am-11-november-2013.html>

18. bis 23. November 2013: Zweite repräsentative telefonische Bevölkerungsumfrage in Waren. Themen waren die Teilnahme am Bürgervotum, die Gründe für eine Teilnahme oder Nicht-Teilnahme, die persönliche Betroffenheit, die Zufriedenheit mit dem Ergebnis und die Erwartungen der Wirkungen.²⁹

2.4 Abstimmung und Ergebnis

Der Vereinbarung zwischen dem Infrastrukturministerium und der Stadt Waren entsprechend wurde das Bürgervotum, vor allem aus Kostengründen, mit der Bundestagswahl und der gleichzeitig stattfindenden Bürgermeisterwahl zusammengelegt. Die Bürgerinnen und Bürger wurden mit einer Abstimmungszeitung und einem Flyer (Abb. 10) über die Abstimmungsfrage, die Faktenlage, die Argumente pro und contra Ortsumgehung und die Konsequenzen eines Ja und eines Nein informiert.

Die genaue Formulierung der Abstimmungsfrage war deswegen schwierig, weil im Vorfeld des Raumordnungsverfahrens keine Abstimmung über einzelne Trassen stattfinden konnte, da bei den späteren fachlichen Untersuchungen die zuständigen Behörden zu abweichenden Ergebnissen hätten kommen können. Die vom Ministerium daher vorgeschlagene bloße Ob-Frage wiederum war vielen Bürgerinnen und Bürgern zu unbestimmt, da sie schon wissen wollten, welche Folgen ein Ja haben würde. Der Kompromiss wurde darin gefunden, mithilfe vorgezogener Untersuchungen eine wahrscheinliche Trassenführung zu ermitteln, die im Fall einer Mehrheit für eine Ortsumgehung angemeldet worden wäre. Dies war die Variante mit einer Brücke über den Tiefwareensee, die in der Abstimmungszeitung ausführlich erläutert wurde. Die offizielle Abstimmungsfrage lautete jedoch schlicht:

Sind Sie für eine geplante Ortsumgehung in Waren?

- JA
 NEIN
-

An der Abstimmung am 22. September 2013 nahmen 10.522 Personen teil. Dies entspricht einer Wahlbeteiligung von rund 57 Prozent der wahlberechtigten Einwohner Warens. Mit 59,7 Prozent Nein-Stimmen war das Ergebnis eindeutig.

Die Wahlbeteiligung kann als überdurchschnittlich hoch angesehen werden. Beim Bürgerentscheid 2011 über die Olympischen Spiele 2018 in Garmisch Partenkirchen betrug sie zwar sogar 59,6 Prozent, 2013 in München zu den Olympischen Winterspielen 2022 jedoch nur 28,9 Prozent und bei einer Abstimmung 2012 über den Bau einer Dritten Startbahn für den Münchener Flughafen 32,7 Prozent.

Die aus der Begleitgruppe ausgetretenen Bürgerinitiativen gegen eine Ortsumgehung hatten vor allem die Zusammenlegung des Bürgervotums mit der Bundestags- und der Bürgermeisterwahl kritisiert und argumentiert, die Wählerinnen und Wähler wären mit drei Abstimmungen gleichzeitig überfordert. Das Wahlamt der Stadt Waren hat die Zahl der abgegebenen Stimmen für alle drei Wahlen veröffentlicht³⁰. Das Ergebnis zeigt, dass in den meisten Stimmbezirken (= Wahllokale) stets etwas weniger Personen am Bürgervotum teilgenommen haben als an den beiden anderen Wahlen, in der Summe 1.266 weniger als bei der Bundestagswahl und 1.471 weniger als bei der Bürgermeisterwahl, in zwei Fällen aber auch mehr.

²⁹ www.dialog-waren.de/doc/zweite-repraesentative-befragung-der-bevoelkerung-waren.html

³⁰ <http://dialog-waren.de>

Dies deutet auf ein sehr bewusstes und differenziertes Abstimmungsverhalten hin.³¹ Eine naheliegende Vermutung war, dass das Abstimmungsergebnis stark von der eigenen räumlichen Betroffenheit abhängt: Demnach stimmen möglicherweise die derzeit vom Durchgangsverkehr Betroffenen für eine Ortsumgehung und die von der bevorzugten Trasse Betroffenen dagegen. Das Wahlamt hat für diese Auswertung

bei allen Stimmbezirken die Betroffenheit vom Durchgangsverkehr oder durch eine der Trassen vermerkt. Die Zahlen bestätigen tendenziell die Vermutung, dass die vom Durchgangsverkehr Betroffenen überwiegend mit Ja gestimmt haben. Nur in den beiden markierten Wahlbezirken in Waren West ist die Anzahl der Ja-Stimmen höher als die der Nein-Stimmen, mit einem Verhältnis von 57 zu 43 Prozent bzw. 55 zu 45 Prozent jedoch bei weitem nicht so hoch wie vermutet. Dabei ist zu berücksichtigen, dass nur einige von mehreren Straßen in beiden Wahlbezirken betroffen sind.

In allen von keiner Variante betroffenen Wahlbezirken entspricht das Abstimmungsergebnis im Wesentlichen dem Gesamtergebnis. Bei den von der bevorzugten Trasse betroffenen Wahllokale liegt der Anteil der Nein-Stimmen in zwei Fällen mit 77 und 83 Prozent deutlich höher als in den übrigen Wahllokalen, in zwei anderen mit 56 und 58 Prozent hingegen nicht. Insofern trifft die Betroffenheitsthese nicht generell zu.

2.5 Anschließend Maßnahmen zur Lärmbekämpfung

Die Planung einer Ortsumgehung wurde vereinbarungsgemäß eingestellt. Da das Lärmproblem an der Durchgangsstraße dadurch unverändert bestehen bleibt, setzt die Stadt die begonnenen Bemühungen um Maßnahmen der Lärmreduzierung im Zusammenhang mit dem Lärmaktionsplan mit Unterstützung des Landes fort³² und berichtet darüber auf ihren Internetseiten.³³ Dies ist jedoch nicht mehr Gegenstand des Modellversuchs und damit auch nicht dieser Evaluation, obwohl diese Maßnahmen für eine Bewertung des Beteiligungsprozesses aus Sicht zumindest eines Teils der Bürgerinnen und Bürger ganz entscheidend sind.

Mecklenburg Vorpommern

Bürgerbeteiligung
Ortsumgehung Waren

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**.

Visualisierung der Brücke über den Tiefwareensee | Straßenbauamt Neustrelitz

Foto: nordkurier

team ewen | Ludwigshöhstraße 31 | 64285 Darmstadt | mail@team-ewen.de

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

³¹ <http://dialog-waren.de/doc/ergebnisse-nach-wahlbezirken>
³² Vgl. zuletzt den Bericht im Nordkurier vom 17.2. 2014, wonach es im Zusammenhang mit der geplanten Neufassung des Lärmaktionsplans auch um eine allgemeine Geschwindigkeitsbeschränkung und lärmindernden Straßenbelag gehen soll. www.nordkurier.de/mueritz/tempo-30-fuer-alle-waren-will-laerm-ausbremsen-175106802.html
³³ www.waren-mueritz.de/stadtverwaltung/stvw00.html

3 Evaluationskonzept und Datenbasis

Eine Evaluation wird hier verstanden als eine systematische Dokumentation einer sach- und fachgerechten Analyse und Bewertung eines Prozesses nach vorher festgelegten Kriterien auf der Basis einer methodischen Datenerhebung. Daher wurde festgelegt, welche Kriterien konkret als Beurteilungsmaßstab dienen sollen und wie eine methodische Erhebung der dazu notwendigen und geeigneten Daten erfolgen soll. Die Auswahl der Kriterien muss sich zunächst am Ziel der Evaluation und dann an einem geeigneten konzeptionellen Rahmen orientieren.

3.1 Ziele und Konzeption dieser Evaluation

Die gesamte Evaluation dieser konkreten Bürgerbeteiligung verfolgt zwei unterschiedliche Ziele bzw. soll zwei unterschiedliche Fragen beantworten:

1. *Entspricht der Ablauf des Beteiligungsverfahrens den zuvor vereinbarten Absprachen und Erwartungen der unterschiedlichen Akteure?*
2. *Sind die Elemente des Beteiligungsverfahrens bei der Ortsumgehung Waren auf andere Themen und andere Regionen übertragbar?*

Es gibt verschiedene grundlegende Konzeptionen für Evaluationen. Sie können sich an allgemeinen Standards und Normen orientieren, an individuellen Anforderungen eines Auftraggebers oder an den unterschiedlichen Anforderungen und Erwartungen der jeweils beteiligten Akteure. Für Bürgerbeteiligung gibt es zwar viele Handlungsempfehlungen, aber keine offiziellen Standards und Normen, und weder die Ber-

teltsmann Stiftung noch das Ministerium wollten eigene konkrete Anforderungen zum Maßstab der Evaluation machen. Vielmehr befürworten beide eine akteurszentrierte Konzeption, die sich an den Erwartungen maßgeblicher Akteure zu Beginn des Prozesses orientiert und diese am Ende mit den im Verlauf des Prozesses gemachten Erfahrungen vergleicht.

Die Festlegung, welche Akteure einzubeziehen sind, muss sich an der jeweiligen Beteiligungsorganisation orientieren. Im vorliegenden Fall sind dies

- Mitglieder des Projektbeirats, d. h. die Organisatoren des Prozesses (Ministerium, Landesbehörde für Straßenbau, Stadtverwaltung und Bertelsmann Stiftung),
- Mitglieder der Begleitgruppe aus zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern, Interessenvertretern und Multiplikatoren,
- Teilnehmende an den durchgeführten öffentlichen Veranstaltungen,
- Besucherinnen und Besucher der Website,
- ausgewählte relevante Vertreter aus Politik und planender Verwaltung sowie
- die teilnahmeberechtigten Einwohner von Waren.

3.2 Relevante Evaluationskriterien

Auch bei einem akteurszentrierten Ansatz sollen die unterschiedlichen Sichtweisen verschiedener Akteure anhand gemeinsamer Dimensionen oder Kriterien erfasst werden. Die Bertelsmann Stiftung hat bereits früher zusammen mit dem Institut für Informationsmanagement Bremen

(ifib) und unter Mitwirkung von Prof. Dr. Patricia Nanz und Prof. Dr. Ortwin Renn für andere Beteiligungsprojekte fünf Hauptkriterien definiert, die jeweils projektbezogen durch mehrere Teilaspekte konkretisiert werden müssen. Für das Ziel der begleitenden Begutachtung des konkreten Beteiligungsprozesses in Waren wurden vor Projektbeginn jeweils mehrere Indikatoren zur Bestimmung dieser Erfolgskriterien vereinbart, wie z.B. die Anzahl der Teilnehmenden an den Informationsveranstaltungen sowie deren Repräsentativität und Zufriedenheit mit den Angeboten.³⁴ Im Verlauf des Projektes wurden diese aufgrund von ermittelten Erwartungen und Anforderungen unterschiedlicher Akteure weiter konkretisiert und ergänzt.

Tabelle 1 zeigt für jedes der fünf Hauptkriterien, wie sie für unterschiedliche Gegenstände, Maßnahmen oder Aspekte durch mehrere Indikatoren konkretisiert wurden. In der abschließenden Bewertung in Kapitel 5 werden der Verlauf und die Ergebnisse des Beteiligungsprozesses mithilfe von speziell zu diesen Zwecken gewonnenen Daten aus Befragungen und Beobachtungen zu genau diesen rund 30 Indikatoren beurteilt.

3.3 Datenbasis

Die Evaluation begann mit der konstituierenden Sitzung der Begleitgruppe und erstreckte sich auf alle danach erfolgten Aktivitäten in diesem Beteiligungsprozess. Für die Erhebung von

Hauptkriterium	Teilaspekte	Indikatoren
1. Reichweite/ Repräsentativität	Alle Info-Maßnahmen (Postwurfsendungen, Webseiten u. ä.)	Anzahl erreichter Personen Erreichung bestimmter geforderter Zielgruppen (insbesondere Jugendliche) Erreichung „schweigender Teile“ der Bevölkerung zielgruppengerechte Ansprache und Mobilisierung
	Veranstaltungen	Anzahl und Zusammensetzung der Teilnehmenden
	Begleitgruppe	Repräsentativität der Begleitgruppe
2. Qualität der Ergebnisse	Qualität der Informationen zu den Sachverhalten	im Hinblick auf Transparenz, Vollständigkeit, Ausgewogenheit und Verständlichkeit relative Verbesserung des Informationsstandes
	Qualität der Informationen zum Planungs- und Beteiligungsverfahren	im Hinblick auf Transparenz, Vollständigkeit, Ausgewogenheit und Verständlichkeit relative Verbesserung des Informationsstandes Austausch zwischen Bürgerinnen und Bürgern
	Responsivität	Aufnahme neuer Ideen und Anforderungen in Bezug auf inhaltliche Lösungsansätze Aufnahme neuer Ideen und Anforderungen in Bezug auf das Beteiligungsverfahren
	Aktive Mitwirkungsmöglichkeiten	Arbeitsgruppen, Bürgergutachten
	Diskursqualität (Fairness, Respekt, Sachlichkeit)	in der Begleitgruppe auf Veranstaltungen
	Zufriedenheit mit den Angeboten	allgemeine Zufriedenheit hilfreich für „qualifiziertes Bürgervotum“

³⁴ Vgl. den Erhebungsplan unter www.dialog-waren.de/doc/erhebungsplan-zur-evaluation.htm

Hauptkriterium	Teilaspekte	Indikatoren
3. Transparenz	Klarheit der Ziele der Abstimmung und der Verwendung des Ergebnisses	aus Sicht der Begleitgruppe und der Bevölkerung
	Klarheit der Abstimmungsinhalte	aus Sicht der Begleitgruppe und der Bevölkerung
	Nachvollziehbarkeit der bisherigen Planungsschritte und -inhalte	aus Sicht der Begleitgruppe und der Teilnehmenden an Veranstaltungen
	Zufriedenheit mit dem Prozess	aus Sicht der Organisatoren, der Begleitgruppe und der Bevölkerung
4. Effizienz	Finanzieller und personeller Aufwand	Einschätzung der Organisatoren
	Nutzen	Einschätzung der Organisatoren
	Aufwand im Verhältnis zum Nutzen	Einschätzung der Organisatoren
	Möglichkeiten, den Aufwand zu reduzieren	Einschätzung der Organisatoren
5. Nachhaltigkeit/Wirkungen	Auswirkungen auf Bürgerinnen und Bürger <ul style="list-style-type: none"> ■ Wissenszuwachs ■ Akzeptanz der Ergebnisse ■ Vertrauen in Politik und Verwaltung 	besteht aus Sicht der Begleitgruppe und der Teilnehmenden an Veranstaltungen
	Rückwirkungen auf Politik und Verwaltung <ul style="list-style-type: none"> ■ Wissenszuwachs ■ Beteiligungskompetenz 	aus Sicht der Organisatoren
	Transfer auf andere Planungen	aus Sicht der Organisatoren

Tab. 1: Konkretisierte Indikatoren für die Evaluation des Bürgerdialogs Waren

| BertelsmannStiftung

Daten zu den genannten Indikatoren bei unterschiedlichen Akteuren wurden unterschiedliche Methoden eingesetzt:

- Eingangs- und Abschlussbefragung der Organisatoren
- Eingangsbefragung, zweite Befragung zur Zwischenbilanz und Abschlussbefragung der Mitglieder der Begleitgruppe
- Teilnehmerbefragung bei drei Informationsveranstaltungen und einer Trassenbegehung vor dem Bürgervotum sowie der Auswertungsveranstaltung danach
- Log-File-Analyse der Webseiten „dialog-waren.de“ von Februar bis November 2013
- zwei telefonische Umfragen bei Bürgern vor und nach dem Bürgervotum.

In der Langfassung dieses Evaluationsberichts sind die Ergebnisse dieser Erhebungen jeweils in einzelnen Kapiteln auf rund 70 Seiten im Detail wiedergegeben. Da sie sich nicht auf wenigen Seiten zusammenfassen lassen, gehen wir gleich zur Bewertung über. Dabei geben wir jeweils die Daten an, auf die sich ein Befund und dessen Bewertung beziehen.

3.4 Zwischenbilanz

Im August 2013 werteten wir die Ergebnisse der bis dahin durchgeführten Befragungen aus und formulierten in einer Zwischenbilanz daraus abgeleitete Empfehlungen für den Projektbeirat.³⁵ Der Projektbeirat beriet über diese Empfehlungen auf seiner letzten Sitzung vor dem Bürgervotum und setzte sie in der verbliebenen Zeit überwiegend um.³⁶

³⁵ www.dialog-waren.de/files/documents/zwischenbilanz_der_evaluation_buergerbeteiligung_ou_waren.pdf

³⁶ www.dialog-waren.de/files/documents/gn_pb_5_sitzung_130730.pdf

4 Bewertungen nach verschiedenen Gesichtspunkten

Wie bereits ausgeführt, soll diese Evaluation des Modellprojekts „Innovative Bürgerbeteiligung Waren“ zwei unterschiedliche Fragen beantworten, auf die wir in diesem und im folgenden Kapitel Antworten suchen.

Im Sinne einer akteurszentrierten Evaluation soll die erste Frage nach der Entsprechung des tatsächlichen Verlaufs mit den Erwartungen und Anforderungen zu Beginn anhand der Befragung maßgeblicher Akteure beantwortet werden. Diese Erwartungen und Anforderungen sind im zweiten Kapitel der Langfassung ausführlich dargestellt. In den beiden folgenden Abschnitten schätzen wir zunächst ein, inwieweit die Vorgaben bzw. Zusagen des Ministeriums sowie die von der Bertelsmann Stiftung im Rahmen der Vorgespräche ermittelten Erwartungen erfüllt

wurden. Anschließend erfolgt eine Bewertung nach den im dritten Kapitel eingeführten konkreten Evaluationskriterien.

4.1 Hat das Ministerium seine Zusagen erfüllt?

In seiner Ankündigung des Bürgervotums formulierte das Ministerium im September 2012 die folgenden Anforderungen, durch die sich dieses Verfahren von anderen unterscheiden sollte. Die ausführlichen Angaben zum tatsächlichen Verlauf in der Langfassung dieses Berichts stellen wir hier nur in kurzen Befunden gegenüber. Plus („+“) oder Minus („-“) zeigen, ob diese Anforderungen erfüllt wurden:

Anforderungen des Ministeriums	Tatsächlicher Verlauf	Bewertung
1. Ein neutraler Moderator, an dessen Auswahl die Bürgerinnen und Bürger beteiligt sind, soll das Verfahren leiten.	Ein neutrales Moderationsbüro, das auf der ersten Bürgerversammlung die meisten der abgegebenen Stimmen erhielt, leitete das Verfahren. Die Organisatoren und die Mitglieder der Begleitgruppe sind mit der Leistung des Moderationsbüros sehr zufrieden.	+
2. Das Beteiligungsverfahren soll nicht vom Ministerium für Verkehr vorgegeben, sondern in enger Abstimmung mit den Bürgerinnen und Bürgern ausgestaltet werden.	Das Beteiligungsverfahren folgte dem Konzept des ausgewählten Moderationsbüros und wurde im Detail mit der Begleitgruppe abgestimmt. In vielen Punkten folgte das Büro den Anregungen der Begleitgruppe. In Bezug auf kontrovers diskutierte Eckpunkte wie den Abstimmungstermin und -ort prüfte das Ministerium Alternativvorschläge, hielt begründet an seinem Terminvorschlag fest und schlug beim Ort einen Kompromiss vor. Auch in Bezug auf die Abstimmungsfrage, die nach mehrheitlichem Willen über das bloße „Ob“ hinausgehen sollte, erzielten das Ministerium und die Begleitgruppe einen Kompromiss. Durch das Vorziehen einzelner Aspekte des fachlichen Variantenvergleichs konnten die Beteiligten eine Variante (Brücke über den Tiefwareensee) als die wahrscheinlichste im Fall eines positiven Votums identifizieren. Dies wurde auf den Veranstaltungen, auf den Internetseiten und in der Abstimmungszeitung breit kommuniziert.	+

Anforderungen des Ministeriums	Tatsächlicher Verlauf	Bewertung
3. Das Verfahren soll auch bislang „schweigende“ Teile der Bevölkerung motivieren, sich einzubringen.	Es ist unklar, wer genau damit gemeint ist, und umstritten, ob man diejenigen, die schweigen, weil sie sich nicht für ein Thema interessieren, zum Mitreden drängen soll. Im Hinblick auf die Reichweite der Verbreitung aller wichtigen Informationen wurde durch die Kombination unterschiedlicher Medien und insbesondere durch die Verbreitung über das Warener Wochenblatt das maximal Mögliche unternommen. Die beiden repräsentativen Umfragen belegen eine außerordentlich hohe Reichweite und in der Kombination der Medien eine Erreichung aller Altersgruppen.	+
4. Die Frage, ob die Ortsumgehung gebaut wird, soll mit den Bürgerinnen und Bürgern ergebnisoffen diskutiert werden.	Im Verlauf des Prozesses wurde deutlich, dass den Bürgerinnen und Bürgern die bloße Diskussion und Entscheidung über ein „Ob“ einer Ortsumgehung zu wenig war. Sie wollten wissen und auch offen darüber diskutieren, welche Trasse im Falle eines positiven Votums gebaut werden soll. In einem rechtlich stark regulierten Planungsverfahren liegt die Auswahl der Trasse aber ausschließlich bei den fachlich zuständigen Stellen. Eine Präferenz der Bürgerinnen und Bürger für eine bestimmte Trasse hat darauf keinen Einfluss. Dies sind Rahmenbedingungen, die in diesem Modellprojekt nicht veränderbar sind. Nach Ende des Projektes sollte jedoch diskutiert werden, welche Erwartungen in Zukunft bei ähnlichen Projekten geweckt und welche Grenzen für die Bürgerbeteiligung von vornherein deutlich gemacht werden sollten.	+
5. Das Beteiligungsverfahren soll ein qualifiziertes Bürgervotum zum „Ob“ einer Ortsumgehung umfassen, an dessen Ergebnis sich das Verkehrsministerium im Hinblick auf die Anmeldungen des Landes für den neuen Bundesverkehrswegeplan politisch bindet.	Ob das Votum qualifiziert ist, sollte nicht an der Wahlbeteiligung oder einem bestimmten Quorum fest gemacht werden, sondern an der Qualität der Informationsbasis. Nachträglich gesehen hat das Votum aber auch alle quantitativen Anforderungen an ein qualifiziertes Votum erfüllt. Die beiden repräsentativen Bevölkerungsumfragen haben gezeigt, dass auch die qualitativen Anforderungen an einen hohen Informationsstand erfüllt waren. Die Kritik der aus der Begleitgruppe ausgetretenen Bürgerinitiativen am Verfahren war sachlich ungerechtfertigt; die übrigen Mitglieder teilten sie nicht. Die Kritik der Bürgerinitiative Pro Ortsumgehung nach der Abstimmung bezieht sich überwiegend auf den Wahlkampf und die Medienkampagne der Initiativen gegen die Ortsumgehung. Es liegt jedoch außerhalb der Möglichkeiten der Organisatoren eines Beteiligungsprozesses, auf die Öffentlichkeitsarbeit einzelner Initiativen Einfluss zu nehmen. Es war vielmehr Bestandteil der Spielregeln für die Begleitgruppe, dass alle Mitglieder völlig frei sind, eigene Maßnahmen zur Verfolgung ihrer jeweiligen Ziele zu ergreifen. Das Ministerium hat nach der Abstimmung verbindlich erklärt, dass es sich an das Votum halten wird und insofern die Zusage eingehalten.	+

Tab. 2: Bewertung der Ministeriumsanhörungen

Unterschiedliche Einschätzungen gibt es zu Punkt 2), nämlich der Mitgestaltung des Verfahrens durch die Bürgerinnen und Bürger. Die Bürgerinitiativen gegen die Ortsumgehung und der BUND begründeten ihren Austritt aus der Begleitgruppe vor allem damit, dass ihre Vorschläge nicht aufgegriffen worden seien. Aber auch die noch verbliebenen Mitglieder der Begleitgruppe und ein Teil der befragten Organisatoren sahen die seitens des Ministeriums zugesagte Mitgestaltungsmöglichkeit nicht vollumfänglich erfüllt. In der abschließenden Befra-

gung hielten die Mitglieder der Begleitgruppe ihren Einfluss auf den Ablauf und den Inhalt des Bürgervotums gemessen an einer Vier-Punkte-Skala mit 2,9 Punkten für etwas größer als dies die Organisatoren sehen (im Durchschnitt 2,2 Punkte).

Ergebnis nicht von allen akzeptiert

Wie in der In der Langfassung dieses Berichts begründen wir ausführlich, dass alle in der offiziellen Ankündigung formulierten Anforderungen

zum Verfahren aus Sicht des Evaluators so weit wie möglich erfüllt sind. Dies gilt allerdings nicht für die zusätzlich formulierte und oben zitierte Erwartung von Minister Schlotmann, am Ende solle 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“. Dies liegt vor allem daran, dass während des Prozesses zu wenig parallel für die von allen Beteiligten geforderten Sofortmaßnahmen zur Lärmbekämpfung unternommen wurde. Dadurch führte ein von fast allen begrüßtes Verfahren mit überwiegend positiv bewerteten Angeboten zu einem Ergebnis, das eine knappe Mehrheit akzeptiert, jedoch bei weitem nicht, wie vom Minister erhofft, „von allen“.

Taktisch motivierte Kritik?

Zu den Schattenseiten gehören die Kritik der drei ausgetretenen Bürgerinitiativen vor der Abstimmung und ein offener Brief einer Bürgerinitiative für die Ortsumgehung an Ministerpräsident Erwin Sellering. Auch wenn diese Kritik hier als ungerechtfertigt und taktisch motiviert eingeschätzt wird, ist sie ein Indiz für fehlende Akzeptanz. Zudem nutzten die Befürworter und Gegner der Umgehung die lokale Presse zur Verbreitung ihrer Ansichten und nahmen damit Einfluss auf die öffentliche Wahrnehmung des Verfahrens.

Gewichtiger ist der hohe Anteil derjenigen, die in der zweiten repräsentativen Umfrage der Meinung waren, dass die Streitigkeiten nach der Abstimmung „so wie bisher weitergehen“ (56 Prozent) oder „zunehmen werden“ (11 Prozent). Das heißt, nur ein Drittel der Befragten sieht eine befriedende Wirkung. Erstaunlich ist schließlich, dass zwar 93 Prozent es richtig finden, dass die Bürgerinnen und Bürger von Waren über die Ortsumgehung abstimmen konnten, aber 35 Prozent es nicht richtig finden, dass das Ministerium sich nun an das Ergebnis hält und die Planung einstellt.

Dies hat, wie schon bemerkt, sehr viel mehr mit der inhaltlichen Gestaltung des Prozesses zu tun als mit der Gestaltung des Verfahrens. Der Befund weckt jedoch Zweifel an der dem Prozess zugrundeliegenden Annahme der Legitimation von Entscheidungen durch faire und akzeptierte Verfahren. Andererseits verwundert es nicht, dass diejenigen, die sich als Verlierer einer solchen Abstimmung sehen, nachträglich das Ergebnis mittels Kritik am Verfahren in Zweifel ziehen.

4.2 Wurden die Anforderungen aus der Akteursbefragung vor Projektbeginn erfüllt?

Die Bertelsmann Stiftung hat zwischen September und November 2012 Gespräche mit wichtigen Repräsentanten von Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft geführt und die Ergebnisse in zehn Anforderungen zusammengefasst. Inwieweit diese erfüllt wurden, geht aus Tabelle 3 hervor.

Die Bewertungen

- + Dieses Kriterium wurde voll erfüllt.
- Dieses Kriterium wurde nicht erfüllt.
- +/- Dieses Kriterium wurde bei einigen Elementen erfüllt, bei anderen nicht.
- o Es kann nicht eindeutig beurteilt werden, inwieweit dieses Kriterium erfüllt wurde.

So weit es um die Abstimmung über das Ob einer Ortsumgehung geht, wurden fast alle Anforderungen aus den Vorgesprächen erfüllt. Das primäre Problem aus der Sicht vieler Gesprächspartner, das Lärmproblem, wurde mit dem Votum jedoch nicht gelöst.

Anforderungen aus der Akteursbefragung	Befund	Bewertung
1. Sofortmaßnahmen zur Reduzierung von Lärm und Abgasen sind erforderlich.	Das Ministerium gab ein neues Lärmgutachten und eine Lärmuntersuchung der Stadt in Auftrag. Der Lärmaktionsplan wird zurzeit fortgeschrieben, jedoch wurde aus dem geltenden bis auf Beschränkungen für Lkw in der Nacht bislang nichts umgesetzt. Auf der Auswertungsveranstaltung, wo Stadt und Land zusammen gute Absichten bekundet haben, gab es von beiden Seiten keine konkreten und verbindlichen Zusagen.	-
2. Das qualifizierte Bürgervotum soll zur Problemlösung beitragen.	Gemeint ist in erster Linie das Lärmproblem und nicht das Problem, ob das Ministerium eine Ortsumgehung zum Bundesverkehrswegeplan anmeldet. Das Votum hat direkt nicht zur Lösung dieses lokalen Problems beigetragen. Indirekt erhöhten die Bürger und die Stadtverwaltung den politischen Druck auf das Ministerium und die Landesbehörden, deutlich mehr als beim ersten Lärmaktionsplan zu tun. Dazu gab es auf der Auftaktveranstaltung eine Zusage von Seiten des Ministeriums, das konkrete Maßnahmen ankündigte. Bisher gibt es jedoch keine verbindlichen Beschlüsse und keine Umsetzung. Insofern ist noch offen, inwieweit diese Anforderung erfüllt wird .	+/-
3. Das Bürgervotum erfordert eine qualifizierte Vorbereitung der Bürger.	Diese ist nach Auffassung aller Beteiligten vorbildlich erfolgt.	+
4. Informationen sollen aktuell, umfassend, ausgewogen und verständlich sein.	Der Evaluator überprüfte dies konkret für die Informationsveranstaltungen. Speziell für das Internetangebot bestätigt er die vollständige Erfüllung dieser Anforderungen, für die anderen Informationsangebote weitestgehend. Vom Ergebnis her sollten diese Angebote zu einem Informationsstand führen, mit dem die zur Abstimmung Aufgerufen zufrieden waren. Dies ist nach den Ergebnissen der beiden repräsentativen Umfragen weitgehend der Fall. Eine hundertprozentige Zufriedenheit ist nie erreichbar.	+
5. Die Auswirkungen auf Mensch und Natur, Wirtschaft und Verkehr müssen differenziert beleuchtet werden.	Dies ist auf den Informationsveranstaltungen und in der Abstimmungszeitung sehr gut erfolgt. Wenn überhaupt, wurden die Auswirkungen auf die Wirtschaft, inklusive Tourismus, etwas knapp behandelt.	+
6. Der Prozess soll Raum bieten für Bürger, die ihr Wissen einbringen und an Lösungen mitarbeiten wollen.	Die Frage nach dem Ob einer Anmeldung einer Ortsumgehung bietet keine Möglichkeit für die Bürger, an Lösungen mitzuarbeiten. Eine konkrete Mitarbeit wäre bei den unter 1 geforderten Sofortmaßnahmen zur Lärmbekämpfung möglich gewesen. Darüber wurde erst nach der Abstimmung auf einer Informationsveranstaltung zum Lärmaktionsplan am 4. Dezember 2013 informiert, jedoch lag den Bürgerinnen und Bürger bis zum Zeitpunkt dieses Berichts noch kein Angebot zu einer konkreten Mitarbeit vor .	0
7. Das Beteiligungsverfahren soll möglichst viele Bürger ansprechen.	An der Abstimmung konnten alle Warener Bürgerinnen und Bürger teilnehmen. Die Informationen zur Vorbereitung erzielten eine maximal mögliche Reichweite. Die Wahlbeteiligung war im Vergleich zu vielen anderen Bürgervoten auf lokaler Ebene sehr hoch.	+
8. Diskussionen mit Fachplanern und Ingenieuren sollen einen sachorientierten Austausch sicherstellen.	Diese Möglichkeiten gab es auf den Informationsveranstaltungen. Mehr forderte die Begleitgruppe im Verlauf des Prozesses nicht ein, im Gegenteil, sie lehnte entsprechende Vorschläge des Moderationsbüros, etwa eine intensive Diskussionsrunde mit einzelnen Planern in Kleingruppen, teilweise sogar ab.	+
9. Der Austausch der Bürger untereinander soll offen und von Respekt und Ehrlichkeit geprägt sein.	Der Austausch der Bürgerinnen und Bürger untereinander war auf den Informationsveranstaltungen offen und respektvoll. Lediglich auf der Auswertungsveranstaltung mangelte es teilweise an Respekt gegenüber anderen Rednern, speziell gegenüber Minister Schlotmann. Beleidigende Briefe, wie etwa an die Pfarrerin, ließen ebenfalls Respekt vermissen. In der Begleitgruppe herrschte zwar ein sachlicher Ton, jedoch keineswegs immer Ehrlichkeit. Die Kritik der Bürgerinitiativen gegen die Ortsumgehung war nicht ehrlich; vielmehr versuchten sie, mit vorgeschobenen Argumenten ihre eigenen Ziele zu erreichen. Die nachträgliche Kritik der Bürgerinitiative „Pro Ortsumgehung“ ist unsachlich. Insofern haben sich einige Mitglieder der Begleitgruppe nicht an die zuvor vereinbarten Spielregeln gehalten.	+/-
10. Die Bürger wünschen sich Klarheit und Verbindlichkeit im Umgang mit dem Abstimmungsergebnis.	Im Hinblick auf die Verbindlichkeit bestand von Anfang an vollständige Klarheit in Bezug auf den Inhalt und die Folgen (Was bedeutet ein JA?).	+

Tab. 3: Bewertung der Akteursanforderungen

4.3 Befunde zu den Erfolgskriterien guter Bürgerbeteiligung

Im Folgenden nimmt der Evaluator für die im dritten Kapitel (s. Seite 14) genannten Indikatoren eine Bewertung mittels +, – oder o vor. Dabei handelt es sich um sein subjektives Urteil, das sich jeweils auf einen kurz zusammengefassten Befund bezieht, gebildet aus den verschiedenen in der Langfassung dieses Berichts dargestellten Befragungen.

Insgesamt überwiegen die positiven Befunde.

Welche Reichweite hatte der Prozess und wie repräsentativ sind die Personen, die sich beteiligt haben?

1. Anzahl insgesamt erreichter Personen:

Über die Postwurfsendungen und die Beilagen zum Warener Wochenblatt wurde eine sehr hohe Reichweite der Informationsangebote erzielt. 67 Prozent der Einwohner gaben in der zweiten Bevölkerungsumfrage an, die Abstimmungszeitung ausführlich oder oberflächlich gelesen zu haben. Die Wahlbeteiligung von 57 Prozent ist ein Spitzenwert für lokale Bürgervoten. (+)

2. Welche Zielgruppen sollten erreicht werden und welche wurden erreicht?

Es sollte die gesamte wahlberechtigte Bevölkerung Warens erreicht werden. Die Wahlbeteiligung nach Geschlecht und Alter entspricht weitgehend der Struktur der Bevölkerung. Der Anteil der Wählenden zwischen 16³⁷ und 29 Jahren liegt mit 60 Prozent leicht über dem Durchschnitt. (+)

3. Wurden auch „schweigende Teile“ der Bevölkerung erreicht?

Diese im Konzept des Ministeriums verwendete Bezeichnung ist unscharf und auch inhaltlich fraglich. Da jeder das Recht hat zu schweigen und sich nicht zu beteiligen, kann es nur darum gehen, dass möglichst jeder die bevorstehende Abstimmung sowie die Informationsangebote im Vorfeld wahrnimmt und ihr/ihm damit die Chance eröffnet wird, sich zu informieren. Diese Möglichkeit kann jeder nutzen oder auch nicht. Ob jemand in diesem Sinne nicht erreicht wurde oder sich entschieden hat, die Chance nicht zu nutzen, ist kaum feststellbar. Die große Reichweite der Informationsangebote und die hohe Wahlbeteiligung geben Anlass zur Annahme, dass das maximal Mögliche getan wurde. (o)

4. Waren Ansprache und Mobilisierungsmaßnahmen zielgruppengerecht?

Das Beteiligungsvorhaben richtete sich an die gesamte Bevölkerung und nicht an eine bestimmte Zielgruppe. Da die Wahlbeteiligung mit 58 Prozent im Gesamtdurchschnitt liegt, ist vom Ergebnis her keine Kritik an der Mobilisierung zu üben. Der breite Medienmix war insofern richtig und auch erforderlich. Allerdings fiel auf, dass Jugendliche mit den Veranstaltungen nicht erreicht wurden, so dass der Evaluator in der Zwischenbilanz empfahl, zur Mobilisierung junger Menschen besondere Maßnahmen zu ergreifen. Die Empfehlungen, die Schulen einzubeziehen, hatten trotz intensiver Bemühungen nur begrenzten Erfolg im Hinblick auf die Teilnahme an Veranstaltungen und einen „Dialog“ (bei der dritten Veranstaltung waren Verbesserungen zu verzeichnen, bei der Auswertungsveranstaltung war der Anteil der Jugendlichen wieder geringer). Nur ein

³⁷ Wahlberechtigung ab 16 Jahren analog zum Kommunalwahlrecht, da es sich um ein Thema von kommunalpolitischer Relevanz handelt.

Drittel der jungen Menschen nannte die Abstimmungszeitung und das Internetangebot als Informationsquelle, sie waren bei der Prozessgestaltung unterrepräsentiert. Ob man mit Angeboten in sozialen Netzwerken wie Facebook oder Twitter mehr erreicht hätte, ist ungewiss. Die 16- bis 29-Jährigen informierten sich überwiegend aus der Lokalzeitung und in Gesprächen mit Freunden und Bekannten. Ihre Wahlbeteiligung war sogar überdurchschnittlich. (0/+)

5. Anzahl und Zusammensetzung der Teilnehmenden an Veranstaltungen

An den Info-Veranstaltungen war die Teilnahme gemessen an der Zahl der Abstimmungsberechtigten sehr gering, aber durchaus auf einem Niveau vergleichbarer Projekte. Die Zusammensetzung der Teilnehmenden war vom Alter her nicht repräsentativ (kaum jemand unter 30 Jahre), aber dem politischen Interesse und Kommunikationsverhalten entsprechend. Die geringen Besucherzahlen wurden durch den Versand der Dokumentationen mit dem Warener Wochenblatt an alle Haushalte weitgehend kompensiert. (+/-)

6. Waren in der Begleitgruppe alle wichtigen Interessengruppen vertreten?

Teilnehmer an der ersten Befragung bescheinigten der Begleitgruppe insgesamt weitgehende Repräsentativität. Nur Wirtschaft und Tourismus vermissten die Befragten teilweise. Die Handelskammer hatte nur zur ersten und zur letzten Sitzung einen Vertreter entsandt. Im letzten Drittel des Prozesses erklärten einige Bürgerinitiativen ihren Austritt und mehrere der zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürger blieben der Begleitgruppe fern. Daher war die Repräsentativität der Begleitgruppe mit nur noch sieben bis acht Mitgliedern in der Phase der Beratung der Abstimmungsfrage und in der Abstimmungszeitung, für deren Konzeption sie maßgeblich verantwortlich war, beeinträchtigt. (+/-)

Welche Qualität haben die Ergebnisse des Informations- und Dialogprozesses?

1. Die Informationen zum Sachverhalt (verkehrlicher Bedarf, Lärm, Folgen für die Natur) wurden ...

- **bei Veranstaltungen** von den Teilnehmenden überwiegend als gut bis sehr gut verständlich und transparent bewertet; die Vollständigkeit etwas weniger gut und die Ausgewogenheit insbesondere bei der zweiten Info-Veranstaltung deutlich weniger gut. Auf der dritten Veranstaltung bewerteten die Teilnehmenden die Ausgewogenheit wieder besser. (+)

- von den **Mitgliedern der Begleitgruppe** in der Befragung zur Zwischenbilanz überwiegend als leichte Verbesserungen gegenüber dem Informationsstand vor dem Projekt bewertet. In der Abschlussbefragung äußerten sich 90 Prozent vollständig oder weitgehend zufrieden mit den Infoveranstaltungen und der Abstimmungszeitung. (+)

- Im Verlauf des Prozesses wurde – wie geplant und zu erwarten – der **relative Informationsstand** immer besser. In der ersten Bevölkerungsumfrage zeigt sich eine deutliche Verbesserung gegenüber der Situation vor dem Projekt, es kamen jedoch auch noch Wünsche nach mehr bzw. vertiefender Information. In der zweiten Umfrage bewerteten 76 Prozent das gesamte Informationsangebot als „sehr gut“ oder „eher gut“, darunter sogar 83 Prozent derjenigen, die gegen die Ortsumgebung stimmten. (+)

2. Die Informationen zum Planungs- und Beteiligungsverfahren wurden ...

- im Hinblick auf **Transparenz und Verständlichkeit** auf den Veranstaltungen und in den beiden Bevölkerungsumfragen überwiegend positiv bewertet. (+)

- in der Bevölkerungsumfrage und von den verbliebenen Mitgliedern der Begleitgruppe

als deutliche **relative Verbesserung des Informationsstandes** beurteilt. (+)

3. Waren die Informations- und Dialogangebote leicht zugänglich und gut nutzbar?

- In der zweiten Bevölkerungsumfrage bewerteten zwei Drittel der Befragten das Informationsangebot als sehr gut oder gut. Die Angaben zu den jeweils genutzten Medien zeigen, dass mit dem angebotenen Mix die verschiedenen Altersgruppen insgesamt alle gut erreicht wurden. Insbesondere die Beilagen zum Wochenblatt bewirkten eine maximale Zugänglichkeit. Alle **geeigneten Kommunikationswege** wurden genutzt. (+)
- Auf den Info-Veranstaltungen und bei der Trassenbegehung gab es sehr gute **Möglichkeiten, individuelle Fragen zu stellen** und Antworten von Fachleuten zu erhalten, jedoch nahmen hieran nur wenige Bürger teil. Nach der Empfehlung in der Zwischenbilanz wurde mehr Werbung für Fragemöglichkeiten auf der Internetseite gemacht, die auch genutzt wurden. (+)
- **Austauschmöglichkeiten in der Begleitgruppe** waren bei den Treffen gegeben; darüber hinaus gab es keine speziellen Angebote. Ein E-Mail-Verteiler zur wechselseitigen Kontaktaufnahme wurde erst nach einer konkreten Aufforderung erstellt, aber nicht von allen Mitgliedern unterstützt. (+/-)
- Ein **Austausch zwischen Bürgerinnen und Bürgern** war nur bei den Präsenzveranstaltungen mit relativ geringer Reichweite möglich. Während bei der Akteursbefragung der Wunsch nach Austausch geäußert worden war, wurden im Verlauf des Prozesses keine Forderungen nach weiteren Dialogangeboten bekannt. (+/o)

4. Wie gut haben die Organisatoren auf Wünsche und Anregungen reagiert?

- Die Organisatoren griffen Wünsche und Anregungen in Bezug auf **inhaltliche Lösungsansätze** vollständig auf und setzten sie um, so weit sie den Bereich der Ortsumgebung betrafen (Aufnahme weiterer Trassenvarianten in Vorprüfung, Ermittlung einer wahrscheinlichen Vorzugstrasse). Zur Frage des Lärmschutzes wurden ein Gutachten und eine Studie in Auftrag gegeben. Die in den Vorgesprächen geforderten Sofortmaßnahmen wurden nach dem Votum erörtert, jedoch noch nicht konkret beschlossen. (+/-)
 - Anforderungen in Bezug auf **Elemente des Beteiligungsverfahrens**, wie ein zweiter Sitz für die Bürgerinitiativen in der Begleitgruppe, wurden umgehend erfüllt. Der Vorschlag einer Abstimmung über die verschiedenen Varianten einer Ortsumgebung (nicht nur „ob“, sondern auch „wie“) ist rechtlich nicht zulässig. Als Reaktion auf den darin zum Ausdruck kommenden Wunsch, zu wissen, was ein Ja bedeutet, wurde die wahrscheinliche Vorzugsstraße bestimmt und in der Abstimmungszeitung dargestellt. (+)
 - **Aktive Mitwirkungsmöglichkeiten** zur Konkretisierung der Wünsche und zur Erarbeitung von Vorschlägen (z.B. in Arbeitsgruppen) boten die Organisatoren nicht an. Es gab zwar entsprechende Forderungen auf der ersten Bürgerversammlung, jedoch keine Vorschläge aus der Begleitgruppe. Für den Lärmaktionsplan war eine solche Beteiligung für 2014 angekündigt, sie wurde aber noch nicht konkret angeboten. (o)
- ### 5. War der Dialog fair, respektvoll und sachlich?
- In der Begleitgruppe dominierten, nach Angaben ihrer Mitglieder und der Organisatoren, die Bürgerinitiativen weitgehend die Diskussionen zu Lasten der zufällig ausgewählten (und weniger erfahrenen) Bürgerinnen und

Bürger. Nach dem Austritt einiger Initiativen änderte sich dies zugunsten der Bürgerinnen und Bürger. (+/-)

- Auf den drei Informationsveranstaltungen vor der Abstimmung bewerteten die Bürgerinnen und Bürger den Dialog eindeutig positiv. Nur bei der Auswertungsveranstaltung nach der Abstimmung waren Wortmeldungen zum Teil unsachlich und aggressiv gegenüber dem anwesenden Minister. (+/-)

6. Wie zufrieden sind die Adressaten insgesamt mit den Angeboten?

- In den Befragungen des Evaluators sowie in der zweiten Bevölkerungsumfrage äußerten die Organisatoren, die Mitglieder der Begleitgruppe und die Teilnehmenden an den Veranstaltungen weitgehende bis sehr große Zufriedenheit. (+)
- Auf die Frage, wie hilfreich die Angebote für ein qualifiziertes Votum waren, gab es in beiden Bevölkerungsumfragen eine sehr hohe Zustimmung (> 80 und 75 Prozent) sowie sehr gute Noten von den Organisatoren und den verbliebenen Mitgliedern der Begleitgruppe. (+)

Wie klar und nachvollziehbar war der Beteiligungsprozess?

1. Wie klar waren die Ziele der Abstimmung und die Verwendung der Ergebnisse?

- Aus der Sicht der Begleitgruppe ergab sich in der Befragung zur Zwischenbilanz ein geteiltes Urteil, u. a. weil die genaue Formulierung der Abstimmungsfrage zum Zeitpunkt der Befragung im Sommer noch offen war. (0)
- In der ersten Bevölkerungsumfrage gab es eine große subjektive Zustimmung und einen beachtlich hohen Grad der korrekten Beantwortung der dort gestellten Faktenfragen. (+)

2. Wie klar war der Inhalt der Abstimmung bzw. Abstimmungsfrage?

- Aus der Sicht der Begleitgruppe bestanden lange Zeit Vermittlungsprobleme bei der Begründung, warum eine Festlegung der Abstimmungsfrage so lange dauerte. Am Ende gab es jedoch völlige Klarheit. (+)
- Für die Wahlberechtigten wurde durch Nennung der wahrscheinlichen Trasse in der Abstimmungszeitung Klarheit geschaffen. (+)

3. Waren die einzelnen Planungsschritte und -inhalte gut nachvollziehbar?

- Aus der Sicht der Begleitgruppe gab es in der Befragung eine weitgehende Zustimmung. (+)
- Auch in der ersten Bevölkerungsumfrage äußerten die Bürgerinnen und Bürger eine subjektive hohe Zustimmung. (+)

4. Wie zufriedenstellend war der Beteiligungsprozess?

- In Bezug auf die **Präsenz wichtiger und erwarteter Akteure** kritisierte die Begleitgruppe in der Befragung, dass Politik und Verwaltung der Stadt zu wenig sichtbar seien. (-)
- Das Bürgervotum als wesentliches Element des Prozesses fand in der zweiten Bevölkerungsumfrage höchste Zustimmung: 93 Prozent (sogar 98 Prozent der Gegner einer Ortsumgehung) fanden es richtig, dass sie über die Ortsumgehung abstimmen konnten. Mit der **Gesamtorganisation des Prozesses** im Sinne der einzelnen Informations- und Dialogangebote zeigten sich Organisatoren, Begleitgruppe, Teilnehmende an den Veranstaltungen und die Befragten in den Bevölkerungsumfragen sehr zufrieden. (+)
- Die Zufriedenheit mit den **Inhalten des Prozesses** wurde nicht konkret abgefragt, ist jedoch aus der Sicht des Evaluators ganz ent-

scheidend für die Gesamtbeurteilung. Für alle mit der Ortsumgebung zusammenhängenden Fragen fällt das Urteil uneingeschränkt positiv aus. Die teilweise Unzufriedenheit resultiert daraus, dass die Lösung der Lärmproblematik zu wenig behandelt und im Prozess nicht konkret geklärt wurde, was im Falle einer Mehrheit der Nein-Stimmen in dieser Hinsicht geschehen wird. (+/-)

- In der zweiten Bevölkerungsumfrage äußern sich 53 Prozent **zufrieden mit dem Ergebnis**. 61 Prozent fanden es richtig, dass sich das Ministerium an das Ergebnis hält und die Planungen einstellt. Aus unterschiedlichen Gründen war gut ein Drittel der Organisatoren, der Mitgliedern der Begleitgruppe und der Bürgerinnen und Bürgern auf der Auswertungsveranstaltung mit dem Ergebnis nicht zufrieden. Dies liegt vor allem an der Enttäuschung darüber, dass keine Lösung des Lärmproblems erreicht und noch nichts Konkretes dazu eingeleitet wurde. 66 Prozent erwarten noch eine Lösung der Lärm- und Verkehrsprobleme. Es kommt daher nun darauf an, dass Ministerium, Straßenbaubehörde, Landkreis und Stadt gemeinsam konkrete Problemlösungen finden, wodurch die Zufriedenheitsrate deutlich steigen könnte. (+/-)

Hat sich der Aufwand wirtschaftlich und politisch gelohnt?

1. Wie hoch waren Sach- und Personalaufwand?

Die Organisatoren geben für die Zeit von Dezember 2012 bis November 2013 einen persönlichen Einsatz zwischen jeweils 20 und 70 Personentagen an. In der Summe sind es 250 Personentage, zuzüglich etwa 150 weiterer Personentage von anderen Angehörigen des Ministeriums und der Stadtverwaltung. Bei einem Tagessatz von 250 Euro entspricht dies Personalkosten in Höhe von 100.000 Euro. Hinzu kommen beteiligungsbedingte zusätzliche Sachmittel im Ministerium,

der Straßenbaubehörde und der Bertelsmann Stiftung von insgesamt 177.000 Euro für das Moderationsbüro, alle Informationsmaterialien, die Bevölkerungsumfragen sowie die Evaluation. Dieser Sachaufwand war gegenüber den sonst für die Anmeldung zum Bundesverkehrswegeplan üblichen Planungsprozesse laut Angaben der Landesbehörde um 29 Prozent höher. Allerdings macht die Gesamtsumme von 277.000 Euro³⁸ im Verhältnis zu den geschätzten 44 Millionen Euro Gesamtkosten für die Planung und den Bau der wahrscheinlichsten Variante der Ortsumgebung nur einen Mehraufwand von 0,63 Prozent aus. (o)

2. Welchen Nutzen hat das Projekt gestiftet?

Den **Nutzen** sehen die Organisatoren vor allem in einem Erkenntnisgewinn. Genau dies ist der Zweck von Modellversuchen. Dazu gehören auch enttäuschte Erwartungen. Denn mit dem Ergebnis sind einige Organisatoren nur teilweise zufrieden. (+)

3. In welchem Verhältnis stehen Aufwand und Nutzen?

Die Beurteilung des Verhältnisses von Aufwand und Nutzen fällt bei den Organisatoren sehr unterschiedlich aus: Die Hälfte der Organisatoren ist der Auffassung, dass sich dieser Aufwand für sie „in hohem Maße“ gelohnt hat. Jeweils einer gab „weitgehend“ oder „nur zum Teil“ an. (+)

4. Gibt es Möglichkeiten, den Aufwand zu reduzieren?

Die Organisatoren sehen keine Möglichkeiten, auf einzelne Bausteine des Informations- und Dialogangebots zu verzichten. Nur einer warf die Frage nach einer Zusammenlegung von Begleitgruppe und Projektbeirat auf. Auch mit Kostensenkungen aufgrund von Lernprozessen ist kaum zu rechnen, da es bei zukünftigen Projekten um andere konkrete Sachverhalte und

³⁸ Die Gesamtsumme ergibt sich aus 100.000 Euro Personalkosten und 177.000 Euro Moderationsbüro, Material etc.

zumindest teilweise andere Partner ginge und alles neu abgestimmt werden müsste. (o)

Welche dauerhaften Wirkungen hat der Beteiligungsprozess?

1. Hat der Prozess zu einem Wissenszuwachs und stärkerem politischen Engagement der Bürgerinnen und Bürger in Waren geführt?

Wie bei der Beurteilung der Informationsangebote ausgeführt, bestätigen die Beteiligten einhellig eine kontinuierliche Verbesserung des Informationsstandes. In der zweiten Bevölkerungsumfrage geben 63 Prozent an, dass durch den Beteiligungsprozess ihr Interesse an Fragen der Stadtentwicklung und Verkehrsplanung gestiegen ist. (+)

2. Hat der Prozess die erhoffte befriedende Wirkung und den langjährigen Streit über eine Ortsumgehung beigelegt?

Wie bei der Zufriedenheit mit dem Ergebnis bereits angeführt, finden es zwar 61 Prozent richtig, dass sich das Ministerium an das Ergebnis hält und die Planungen einstellt. 35 Prozent finden dies jedoch nicht richtig. Die erhoffte befriedende Wirkung ist daher noch nicht erreicht: 56 Prozent erwarten, dass die Streitigkeiten nach der Abstimmung weitergehen und elf Prozent erwarten sogar eine Zunahme. Ob eine Befriedung noch gelingt, hängt von den in Aussicht gestellten Maßnahmen zur Lösung des Lärm- und Verkehrsproblems ab, die 66 Prozent der Befragten erwarten. (-)

3. Ist durch die Erfahrungen in diesem Fall das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in Politik und Verwaltung gestiegen?

Die Organisatoren sehen in der Abschlussbefragung im Durchschnitt einen leichten Vertrauensgewinn auf der Ebene des Landes und der Stadtverwaltung, aber keine Veränderungen in Bezug auf die lokale Politik. Die befragten Mitglieder der Begleitgruppe sehen überwiegend keinen

Unterschied und in Bezug auf die Stadtverwaltung sogar eher einen Vertrauensverlust. In der zweiten Bevölkerungsumfrage glauben sechs Prozent, dass sich die Politik auf Landesebene darum bemüht, sich „voll und ganz“ am Bürgerwillen zu orientieren; 24 Prozent glauben dies „weitgehend“ und 54 Prozent „nur teilweise“. Ähnlich äußerten sich die Teilnehmenden auf der Auswertungsveranstaltung (7/24/38 Prozent). (+/-)

4. Hat der Prozess in Politik und Verwaltung zu einem Wissenszuwachs und einer höheren Beteiligungskompetenz geführt?

Nach Einschätzung der Organisatoren haben sie selbst und ihre Behörden „in gewissem Maße“ neue inhaltliche Erkenntnisse gewonnen und zusätzliche Beteiligungskompetenz erworben. Auf dem Abschluss-Workshop berichtete das Straßenbauamt konkret, dass durch die Erfahrungen mit dem Beteiligungsprozess frühere Vorbehalte gegenüber mehr Transparenz und Beteiligung deutlich überwunden wurden. (+)

4. Werden das Gesamtdesign oder einzelne Bausteine dieses Beteiligungsprozesses auf andere Infrastrukturprojekte übertragen?

Nach Aussage der Organisatoren werden die gewonnenen Erfahrungen „in gewissem Maße“ an andere Stellen im selben Ressort und an andere Behörden weitergegeben. Zwar wurden auf Nachfragen keine konkreten Projekte auf Landesebene genannt, bei denen der Beteiligungsansatz aus diesem Modellprojekt in Erwägung gezogen wird. Die Organisatoren beurteilen jedoch vor allem die Informations- und Dialogbausteine als grundsätzlich übertragbar, soweit die dafür erforderlichen Ressourcen beschaffbar sind. Im Laufe des Jahres 2014 will das Ministerium ein ressortübergreifendes Konzept zur Bürgerbeteiligung erarbeiten; darin sollen die Erfahrungen aus dem Modellprojekt in Waren einfließen. Für eine abschließende Bewertung ist dieser Prozess noch abzuwarten. (o)

5 Erkenntnisse aus dem Modellprojekt und dessen Übertragbarkeit

Als Modell sollte das Projekt nicht nur ein Problem in Schwerin und Waren lösen, sondern auch zu allgemeinen Erkenntnissen führen, die auf ähnliche Infrastrukturprojekte in anderen Städten und Regionen übertragbar sind und dort in Zukunft zu mehr und besserer Bürgerbeteiligung beitragen können. Auch der Evaluator nimmt zur allgemeinen Übertragbarkeit Stellung: In Abschnitt 13.4 (Langfassung dieses Berichts) führt er aus, in welchen Situationen das Modell insgesamt oder einzelne seiner Komponenten zur Anwendung empfohlen werden können.

5.1 Kennzeichen des Modells

Auf dem Abschluss-Workshop hoben die Organisatoren als konstituierendes Merkmal der innovativen Bürgerbeteiligung in Waren die Kombination eines deliberativen Informations- und Dialogprozesses mit einem direktdemokratischen Verfahren (Bürgervotum) hervor. Das Modell umfasst nach Auffassung der Organisatoren folgende Elemente:

- Es gibt einen politischen Akteur, der politische Entscheidungen treffen muss und ein klares Interesse und den Wunsch hat, die Entscheidung an die Bürger abzugeben.
- Das Ziel des Beteiligungsverfahrens besteht darin, Klarheit und möglichst eine Befriedung bei einem Infrastrukturprojekt zu gewinnen, das in der Politik und bei den Bürgern umstritten ist.

- Das Verfahren findet zu einem frühen Planungszeitpunkt statt: Im politischen Prozess im Vorfeld und außerhalb eines förmlichen Verfahrens, zur Vorbereitung auf das formelle Planungsverfahren.

- Im Vorfeld der Abstimmung wird ein Informations- und Dialogprozess organisiert, in dem die Bürger ausgewogen, verständlich und umfassend informiert werden. Im Rahmen des organisierten Prozesses wird „Wahlkampf“ vermieden.

- Das Bürgervotum ist rechtlich gesehen informell, hat aber dennoch eine hohe Verbindlichkeit: Die politisch Verantwortlichen verpflichten sich, das Ergebnis des Bürgervotums bei der weiteren Planung als verbindlich zu erachten.

Die Frage der Übertragbarkeit kann a) für das Modell insgesamt mit den beiden Komponenten – also deliberativem und direktdemokratischem Verfahren –, aber auch b) für den deliberativen Informations- und Dialogprozess erörtert werden.

5.2 Übertragbarkeit aus der Sicht der Organisatoren

In der abschließenden Befragung wurden die Organisatoren in Waren gefragt, ob die Erfahrungen mit dem Modell sie ermutigen, im eigenen Zuständigkeitsbereich bei anstehenden Planungsvorhaben in den nächsten Jahren die Bürgerinnen und Bürger in ähnlicher Weise zu beteiligen.

Organisatoren auf Landesebene

Grundsätzlich besteht hohe Einigkeit, dass die Informations- und Dialogangebote sehr nützlich waren und so auch auf andere Projekte übertragbar sind – vorausgesetzt, es können die erforderlichen Ressourcen beschafft werden.

Sinnvolle Konsequenzen aus dem Modellprojekt sehen zwei befragte Organisatoren auf der Landesebene. Sie sprechen sich für offenere und bürgerfreundlichere Informationsprozesse bei zukünftigen Infrastrukturplanungsprojekten aus. Die Pflicht zur Bekanntmachung, der schon mit einer Veröffentlichung in Amtsblättern formal entsprochen wird, lässt noch große Spielräume zu. Den heutigen Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger müsste durch einen Wechsel von der Auffassung „Information ist eine Holschuld der interessierten Bürger“ zu „Information ist eine Bringschuld der Verwaltung, die etwas ändern will“ entsprochen werden. Das Modell hat deutlich gemacht, dass auch fachlich komplizierte Sachverhalte bei entsprechendem Einsatz verständlich aufbereitet und vermittelt werden können. Im Planungsrecht könnten die Verantwortlichen daher entsprechende Vorgaben machen, was die betroffene Verwaltung begrüßt. Ein Vertreter der Straßenbaubehörde nennt als wichtige persönliche

Erkenntnis aus dem Modellprojekt, dass Transparenz nicht die zuvor befürchteten negativen Folgen hatte.

Auch aus dem Ministerium wird von einer ermutigenden Wirkung der Erfahrungen mit dem Modellprojekt berichtet:

- Schon während des Modellprojekts bekamen die Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit, sich online bei allen anderen Landesprojekten, die sich im Bereich Verkehr in Vorbereitung befinden, zu beteiligen – vor deren Anmeldung zum Bundesverkehrswegeplan. Dazu waren ausführliche Informationen zu allen in Betracht kommenden Projekten auf der Internetseite des Ministeriums eingestellt mit der Möglichkeit, eine Stellungnahme abzugeben. Davon haben 1.400 Bürgerinnen und Bürger Gebrauch gemacht.³⁹ In einem Ländervergleich des sehr kritischen BUND wurde Mecklenburg-Vorpommern deswegen positiv hervorgehoben.⁴⁰
- Gleiches gilt für die gegenwärtige Erarbeitung des Integrierten Landesverkehrsplans, zu dem ebenfalls eine intensive Einbeziehung der Öffentlichkeit in Werkstattgesprächen, Online-Beteiligungen usw. stattfindet.⁴¹
- Die im Bürgerbeteiligungsverfahren zur Ortsumgehung Waren gewonnenen Erfahrungen werden maßgeblich in das ressortübergreifende Konzept zur Bürgerbeteiligung einfließen, das das Energieministerium erarbeiten wird. Nach Punkt 79 der Koalitionsvereinbarung auf Landesebene soll dieses Konzept aufzeigen, wie „die Bürgerinnen und Bürger besser in die Planung und Zulassung insbesondere von infrastrukturellen und gewerblichen Vorhaben einzubeziehen“ sind. Die Arbeit an diesem Konzept wird voraussichtlich im Herbst 2014 beginnen.

³⁹ www.regierung-mv.de/cms2/Regierungsportal_prod/Regierungsportal/de/vm/Themen/Verkehr/Bundesverkehrswegeplan/index.jsp.

⁴⁰ www.bund.net/fileadmin/bundnet/pdfs/mobilitaet/140213_bund_mobilitaet_analyse_bundesverkehrswegeplan.pdf; S. 8, 10.

⁴¹ www.regierung-mv.de/cms2/Regierungsportal_prod/Regierungsportal/de/vm/Themen/Verkehr/Landesverkehrsplan/index.jsp.

Der Transfer wird dadurch befördert, dass die Federführung für die Erarbeitung dieses Konzepts beim Initiator des Warener Modellprojekts liegt.

Eine ganz andere Frage ist die Übertragung des gesamten Modells und insbesondere der verbindlichen Abstimmung auf andere Infrastrukturprojekte im Zuständigkeitsbereich des Ministeriums. Hier fällt das Urteil der Organisatoren zurückhaltender aus. Ein Befragter macht Bedenken gegen die politische Bindung an ein Bürgervotum geltend, ein anderer hält den Dialogprozess für übertragbar, „aber ohne Abstimmung am Ende“ und mehrheitlich wird die Auffassung vertreten, dass fallbezogen nur einzelne Elemente übertragbar sind.

Diese Aussagen blieben recht allgemein. Obwohl es im Zuständigkeitsbereich der befragten Organisatoren (Verkehrsministerium und Straßenbauamt) mehrere Projekte mit Ortsumgehungsstraßen und weitere Fernstraßenprojekte gibt, wurde nicht ein einziges genannt, bei dem aktuell das gesamte Modell oder ein Bürgervotum in Erwägung gezogen wird. Die Begründung lautet, dass dort nicht dieselben Ausgangsbedingungen wie im Fall Waren bestehen. Jedes Vorhaben sei ein Unikat und erfordere eine maßgeschneiderte Beteiligung in Form einer individuellen Kombination aus den verschiedenen in Waren eingesetzten Elementen.

Auf dem Abschluss-Workshop konkretisierten die Organisatoren die besonderen Bedingungen, die eine Bindung des Ministeriums an ein Bürgervotum ermöglichen: Es gab die Einschätzung, mit dieser Abstimmung eine lange währende und politisch immer wieder hochkommende Konfliktsituation befrieden zu können, bei der die politischen Entscheidungsträger und die zuständige Verwaltung keine eindeutigen Präferenzen für die eine oder andere Lösung haben, also jeweils mit beiden möglichen Ergebnissen leben können.

Kosten und Personalaufwand

Für die oben beschriebene Zurückhaltung sind auch die hohen Kosten des vorgeschalteten Informations- und Dialogprozesses ausschlaggebend. Wie schon bei den Aussagen zur Effizienz festgestellt, kann insbesondere der für einen solchen Dialogprozess erforderliche Personalaufwand nur in Ausnahmefällen geleistet werden. Wenn man die Gestaltung eines Bürgerdialogs wie ein Gutachten „einkaufen“ könnte, wäre dies eher leistbar. Aber bei der ohnehin knappen Personalausstattung in den Verwaltungen geht jeder Tag eines Bürgerdialogs zu Lasten eines anderen Vorhabens.

Informationen über die Konsequenzen von „Ja“ und „Nein“

Auf ein spezielles Problem frühzeitiger Beteiligung wies der Initiator dieses Projekts im Verkehrsministerium schon frühzeitig hin: Zum Zeitpunkt der Bedarfsanmeldung kann in dem gesetzlich vorgeschriebenen mehrstufigen Verfahren noch nicht verbindlich gesagt werden, was ein Ja bedeutet. Da die Bürgerinnen und Bürger aber wissen wollen, welche Konsequenzen ein Ja oder ein Nein haben, wurden einige Aspekte der vergleichenden Trassenbewertung vorgezogen und eine Trasse als die wahrscheinliche identifiziert.

Verbindlich konnte dies schon aus zeitlichen Gründen nicht sein, weil nicht alle Schritte des mehrere Jahre beanspruchenden Verfahrens vorgezogen werden konnten. Daraus folgt, dass vor der Anberaumung eines Bürgervotums genau abzuwägen ist, welche Informationen bereitgestellt und gegebenenfalls zusätzlich erzeugt werden müssen, damit die Bürgerinnen und Bürger wissen, welche Konsequenzen ein Ja und welche ein Nein haben wird und sie somit ein qualifiziertes Votum abgeben können.

Planungsrecht überprüfen?

Weitere Fragen stellen sich, wenn es um die Übertragung des Modells in die späteren, förmlichen Phasen eines Infrastrukturvorhabens, z.B. in das Raumordnungsverfahren oder die Linienbestimmung geht. Nach geltendem Planungsrecht hat der Trassenvergleich in Form einer fachlichen Abwägung zwischen verschiedenen gesetzlich vorgeschriebenen Abwägungsgründen zu erfolgen. Dazu gehören neben den verkehrlichen Effekten die Auswirkungen auf Flora, Fauna, Landschaft und Mensch. Bezogen auf den Menschen geht es um messbare physikalische Effekte wie Lärm und Erschütterung, bisher jedoch nicht um den Bürgerwillen. Einige befragte Vertreter des Ministeriums und der Straßenbaubehörde lehnen dies grundsätzlich ab, andere halten eine Erweiterung der Abwägungsgründe im Sinne des Bürgerwillens für sinnvoll. Dazu müssten die genauen Anforderungen und Vorgehensweisen detaillierter bestimmt und das Planungsrecht überprüft werden.

Organisatoren auf kommunaler Ebene

Auf der Ebene der Stadt nennen zwei von drei Befragten zwei aktuelle Stadtentwicklungsprojekte, bei denen eine erweiterte Bürgerbeteiligung durchgeführt werden könnte – wenn die Ressourcen dafür vorhanden wären: Ausbau der Uferpromenade und Hafenerweiterung. Allerdings gehen auch hier die Meinungen darüber auseinander, ob ein ähnlicher Informations- und Dialogprozess am Ende in eine verbindliche Abstimmung münden sollte. Der scheidende Bürgermeister befürwortet zumindest im Fall der Uferpromenade ein Bürgervotum, weil es dem Bürgerwillen besser zur Durchsetzung verhelfen würde als die Abstimmungen in der Stadtvertretung unter dem Einfluss einer starken Lobby der Grundstückseigentümer. Die Planer betonen demgegenüber das schwierige Verhältnis zwischen den fachlichen Abschätzungen der Konsequenzen und einem Bürgerwillen, dessen eindeutige Ermittlung nicht immer einfach ist.

5.3 Übertragbarkeit aus der Sicht des Evaluators

Als besonderes Merkmal der innovativen Bürgerbeteiligung in Waren wurde die Kombination eines deliberativen Informations- und Dialogprozesses mit einem direktdemokratischen Bürgervotum herausgestellt. Bei der Beurteilung der Übertragbarkeit erscheint es auch aus der Sicht des Evaluators sinnvoll, beide Bestandteile getrennt zu betrachten.

Übertragbarkeit des Informations- und Dialogangebots

Die Informations- und Dialogangebote bestanden aus einer gut aufeinander abgestimmten Kombination aus Präsenzveranstaltungen, Printprodukten und einer Internetseite. Besonders hervorzuheben ist der Versand von Zusammenfassungen der Präsenzveranstaltungen und einer Abstimmungszeitung an alle Haushalte.

Der Auffassung der befragten Organisatoren kann uneingeschränkt zugestimmt werden, wonach

- die Informations- und Dialogbausteine in diesem Modellprojekt ein eindeutiger großer Erfolg waren,
- sie uneingeschränkt auf andere Infrastrukturprojekte übertragbar sind und
- in der hier vorgenommenen Kombination als Paket nachdrücklich empfohlen werden können, um ein qualifiziertes Urteil der Bürgerinnen und Bürger über ein Vorhaben zu erzielen.

Diese Beurteilung der Effektivität stützt sich neben dem Votum der Organisatoren vor allem auf die beiden repräsentativen Bevölkerungsumfragen, die nicht nur als Teil der Evaluation, sondern als wesentliches Element des Dialogangebots selbst begriffen werden sollen. Bei der ersten Umfrage war feststellbar, dass die bis dahin erfolgten Informationsangebote bei einem

großen Teil der Befragten tatsächlich zu einem guten Wissenstand führten. Bei der zweiten Umfrage wurde das gesamte Informations- und Dialogangebot von 76 Prozent der Befragten als „sehr gut“ oder „eher gut“ bewertet, erstaunlicherweise sogar von 83 Prozent derjenigen, die gegen die Ortsumgehung stimmten.

Der einzige kontroverse Punkt in der Beurteilung des Angebots im weiteren Sinne betrifft die Organisation des Beteiligungsprozesses mit einem Projektbeirat und einer Begleitgruppe sowie deren Zusammensetzung. Ob dies Vorbild für andere Projekte sein sollte bzw. mit welchen Modifikationen, kann hier nicht abschließend beurteilt werden.

Entscheidend: die finanziellen und personellen Ressourcen

Entscheidend für die Übertragung ist der von den Organisatoren gemachte Vorbehalt der Beschaffbarkeit der erforderlichen Ressourcen. Die weiter oben genannten Kosten von 100.000 Euro für Personaleinsatz und 177.000 Euro Sachkosten beziehen sich überwiegend auf das Informations- und Dialogangebot (Moderation und externes Projektmanagement, Printprodukte, Internetauftritt, vorgezogene Gutachten, Umfragen und Evaluation). Sie sind nach Auffassung des Evaluators nicht durch den Verzicht auf einzelne Elemente nennenswert reduzierbar. Die Daten aus der zweiten Bevölkerungsumfrage zu den genutzten Medien zeigen, dass erst dieser breite Mix aus Veranstaltungen, Webangebot, Pressearbeit und Haushaltsaussendungen die hohe Reichweite erzielte.

Ob die genannten Beträge zu hoch sind, ist eine Frage des Maßstabs. Gemessen an den gesamten Planungskosten eines Fernstraßenprojekts mit Vorentwurfsplanung, Raumordnung und Planfeststellung handelt es sich um Promille. Die Untersuchung von Naturschutzbelangen im Raumordnungsverfahren kostet ein Vielfaches. Allerdings sind diese Untersuchungen gesetzlich vorgeschrieben, ein Informations- und Dialogprozess mit den Bürgerinnen und

Bürgern im Stadium der Vorplanung oder noch früher hingegen nicht in gleichem Maße. Dies wäre zwar wünschenswert. Jedoch stehen solche Mittel unter besonderem Begründungszwang und es bedarf eines geeigneten Anlasses und eines deutlichen politischen Willens, diese Mittel bereitzustellen. Aus sachlicher Sicht gibt es keine Einschränkungen.

Übertragbarkeit des Bürgervotums

Der Evaluator bezeichnete das Bürgervotum auf der Auswertungsveranstaltung als „maximal möglichen lokalen Erfolg“, der zu einer für alle befriedigenden Lösung führen kann. Mit einer Wahlbeteiligung von 57 Prozent und einem Ergebnis von 59,7 Prozent gegen die Ortsumgehung wurde ein klares Ergebnis erzielt, an dessen Legitimität keine Zweifel gerechtfertigt sind. In der Bevölkerungsumfrage nach der Abstimmung fanden es 93 Prozent der Befragten gut, dass sie über die Ortsumgehung abstimmen konnten und 53 Prozent zeigten sich mit dem Ergebnis zufrieden. Man kann darüber streiten, ob dies bereits die erwartete „breite“ Akzeptanz ist.

Da 56 Prozent erwarten, dass sich die Streitigkeiten nach der Abstimmung fortsetzen und elf Prozent sogar von einer Zunahme ausgehen, ist festzustellen, dass die erhoffte Befriedigung zumindest bisher noch nicht erreicht wurde. Ob dies noch gelingt, hängt entscheidend von den in Aussicht gestellten Maßnahmen zur Lösung des Lärm- und Verkehrsproblems ab, die ebenfalls 66 Prozent der Befragten erwarten.

Wenn das Bürgervotum in Waren als „maximal möglicher“ und „lokaler“ Erfolg bezeichnet wurde, so enthält dies zwei Einschränkungen: Diese beruhen auf der Annahme, dass mehr Beteiligung wünschenswert und möglich ist, wenn potenzielle Initiatoren eines Beteiligungsprozesses frühzeitig auf zwei kritische Punkte achten – auf den passenden Gegenstand einer Beteiligung und auf den richtigen Kreis der Abstimmungsberechtigten. Für die Beurteilung der Übertragbarkeit ist daher auch zu überle-

gen, was man aufgrund der gewonnenen Erfahrungen in Zukunft in ähnlichen Fällen besser machen sollte und in welchen Situationen eine Abstimmung zu einer noch höheren Akzeptanz führen kann.

Gegenstand der Abstimmung

Die teilweise geäußerte Unzufriedenheit mit dem Abstimmungsergebnis geht nach Einschätzung des Evaluators maßgeblich auf die Definition des Abstimmungsgegenstands zurück. Diesem müssten die Verantwortlichen bei zukünftigen Bürgervoten über Infrastrukturvorhaben früher und intensiver Beachtung schenken.

Der Gegenstand der Abstimmung sollte so definiert sein, dass die Problemstellung und der Anlass des Initiators eine möglichst große Schnittmenge mit den Problemwahrnehmungen unterschiedlicher Gruppen von Betroffenen bilden. Es ist für Infrastrukturprojekte geradezu typisch, dass sie ein ganzes Spektrum unterschiedlicher Wirkungen haben, die verschiedene Gruppen unterschiedlich betreffen. Häufig liegt der Nutzen bei einem nicht genau eingrenzba- ren Kreis überregionaler Betroffener, während die Belastungen vor allem lokal auftreten. Und auf der lokalen Ebene gibt es fast immer Gruppen, die entlastet und andere, die belastet werden.

Im vorliegenden Fall bestand, kurz zusammengefasst, folgende komplexe Konstellation: Das Verkehrsministerium musste angesichts der anstehenden Aktualisierung des Bundesverkehrswegeplans entscheiden, ob eine Anmeldung der Ortsumgehung der Bundesstraße 192 um Waren beim Bundesverkehrsministerium erfolgen sollte. Dabei geht es nach den Vorgaben des Bundes ausschließlich um die Anmeldung eines Bedarfs im Sinne eines verkehrlichen Nutzens, insbesondere von Reisezeitgewinnen, unter Beachtung von Umweltbelangen. Nur dann ist mit einer Finanzierung des Baus durch den Bund zu rechnen.

In Kenntnis des örtlichen Streits hoffte das Ministerium auf eine Befriedung, wenn diese Anmeldung auf der Basis eines Bürgervotum erfolgen würde. Dementsprechend war die Abstimmungsfrage aus Sicht des Ministeriums klar: „Soll eine Ortsumgehung angemeldet werden? Ja oder Nein“.

Auf der Seite der Warener Bürgerinnen und Bürger waren die Problemwahrnehmungen und erwarteten Entlastungen und Belastungen recht unterschiedlich:

- Die Anwohner an der B 192 erhofften sich eine weitgehende Reduzierung der gesundheitsschädigenden Lärm- und Abgasbelastungen.
- Diejenigen, die regelmäßig auf der B 192 im Stau stehen, wollen schneller vorankommen.
- Diejenigen, die den Tiefwareensee als Erholungsraum nutzen, wollen dieses Erholungsgebiet erhalten.
- Diejenigen, die mit einer Ortsumgehungsstraße von neuem Lärm betroffen wären, wollen diese Belastungen vermeiden.

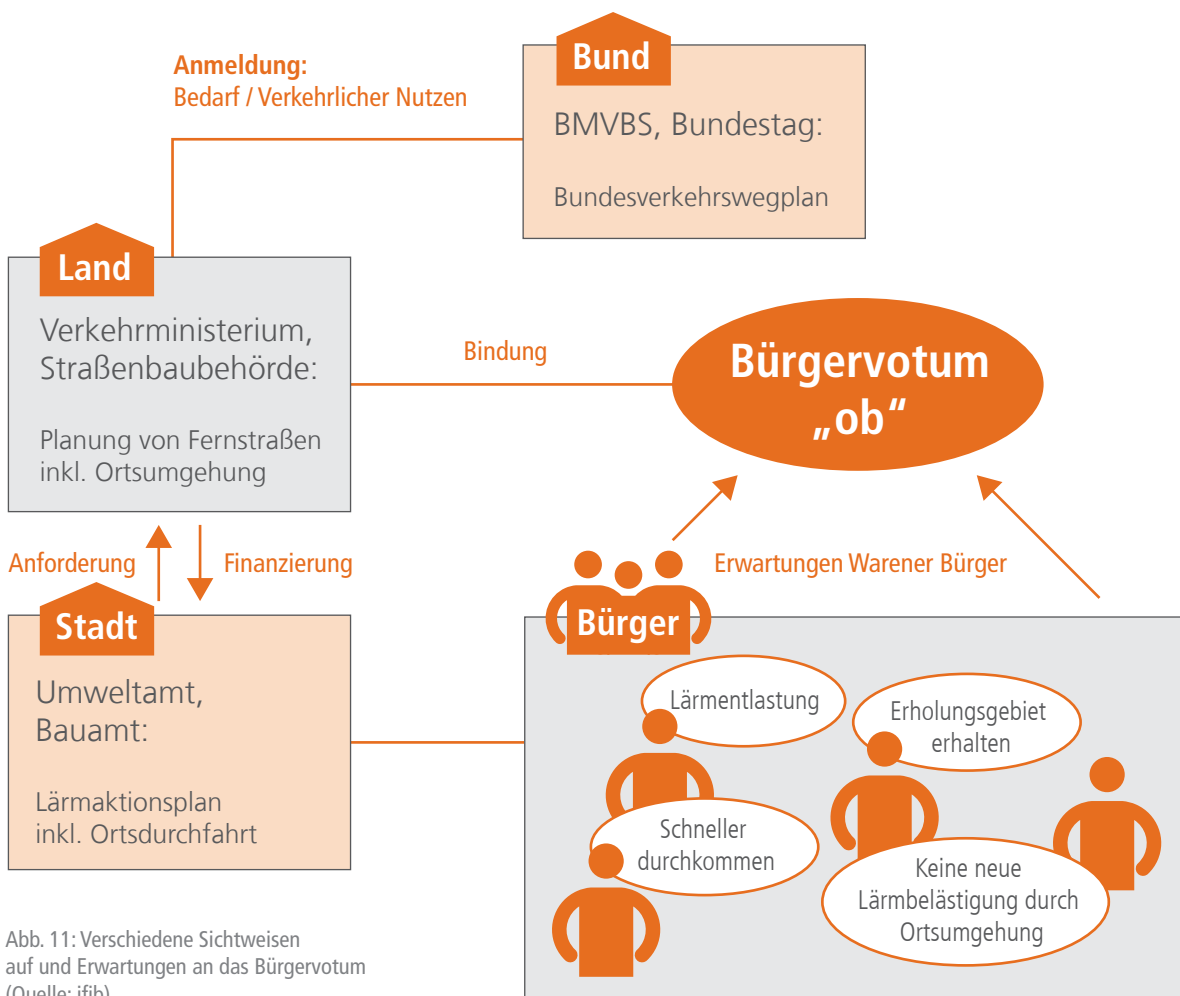


Abb. 11: Verschiedene Sichtweisen auf und Erwartungen an das Bürgervotum (Quelle: ifib)

Wenn die nur teilweise Deckung der Abstimmungsfrage mit den Problemwahrnehmungen vor Ort der Hauptgrund für die negativen Reaktionen ist, bleibt zu klären, was man hätte besser machen können. Man kann überlegen, ob neben der Frage nach dem Ob einer Ortsumgehung ergänzend auch ein bis dahin entwickelter Lärmaktionsplan zur Abstimmung hätte gestellt werden können, der insbesondere im Falle eines Nein zur Ortsumgehung umzusetzen gewesen wäre. Diese Option wurde nicht erwogen und wäre wahrscheinlich aufgrund der komplizierten Zuständigkeiten und Abhängigkeiten für die insgesamt erforderlichen Lärmschutzmaßnahmen im Projektzeitraum nicht zu verwirklichen gewesen. Denn das Ministerium, das das Bür-

gervotum veranstaltet und sich an das Ergebnis gebunden hat, ist nur für die Anmeldung der Ortsumgehung und nicht für den lokalen Lärmaktionsplan zuständig. Die Stadt kann in diesem Plan auch nur Maßnahmen vorschlagen, die andere Stellen auf Kreis- und Landesebene genehmigen und/oder finanzieren müssen.

Man hätte jedoch die Arbeiten am Lärmaktionsplan während des Informations- und Dialogprozesses intensiver vorantreiben können. Die Dringlichkeit wäre besser erkennbar gewesen, wenn man bei der Diskussion der Abstimmungsfrage und der Konsequenzen der Antworten nicht nur geklärt hätte, was ein Ja bedeutet, sondern sich gleichermaßen intensiv mit der Frage

beschäftigt hätte, was im Falle eines Nein im Sinne einer Lösung der bestehenden Probleme geschehen sollte.

Für die Übertragung eines Bürgervotums auf andere Infrastrukturprojekte ergeben sich daraus zwei Konsequenzen:

- Ein Bürgervotum wird umso höhere Akzeptanz erreichen, je mehr sich die zur Abstimmung gestellte Frage mit den Problemwahrnehmungen aller Abstimmungsberechtigten deckt.
- Wenn nur mit Ja oder Nein abgestimmt werden soll, sollte für beide denkbaren Ergebnisse gezeigt werden, was dies jeweils für die unterschiedlichen Problemwahrnehmungen bedeutet und wie ggfs. durch ergänzende Maßnahmen auch die Probleme derer gelöst werden, die nicht unmittelbar vom Ergebnis der Abstimmung profitieren.

Dies ist am ehesten realisierbar, wenn es um eine einzelne Maßnahme geht, und umso problematischer, je größer das Bündel unterschiedlicher Maßnahmen und der Kreis der zuständigen Stellen ist. Anders ausgedrückt: Eine Abstimmungsfrage soll nicht nur einfach formuliert sein, sondern auch einen möglichst einfachen Sachverhalt betreffen. Je komplexer eine Problemlage ist, umso weniger ist eine einfache Ja-Nein-Entscheidung angemessen.

Der Kreis der Abstimmungsberechtigten

Ein Bürgervotum über ein Fernstraßenprojekt wirft zudem die Frage nach der Eingrenzung der Abstimmungsberechtigten auf. Grundsätzlich sollten alle von der zur Abstimmung gestellten Entscheidung betroffenen Bevölkerungsgruppen an der Abstimmung teilnehmen können. Der Evaluator ist sich sehr wohl bewusst, dass die Einlösung dieser Forderung sehr schwierig ist und bei den meisten förmlichen Bürgerentscheiden nicht erfüllt wird. Dennoch erscheint es geboten, im Rahmen der hier angestellten zukunftsbezogenen Überlegungen die Erfüllbar-

keit dieser Anforderung näher zu prüfen und im negativen Fall auch den Verzicht auf ein Votum in Erwägung zu ziehen, wenn die Deckung zwischen Betroffenen und Abstimmungsberechtigten zu gering ist.

Bei Fernstraßenprojekten wie einer Ortsumgebung sind sowohl die örtlichen Verkehrsteilnehmer und Anwohner als auch die überregionalen Verkehrsteilnehmer betroffen. Daher sollte in einem solchen Fall der Kreis der Stimmberechtigten sehr weit gefasst werden, zumal die Baukosten einer Bundesstraße beim Bund anfallen. Im vorliegenden Fall hatte man sich jedoch pragmatisch darauf verständigt, dass nur die wahlberechtigten Einwohner von Waren abstimmen dürfen. Intensive Beratungen im Vorfeld hatten ergeben, dass für andere Eingrenzungen oder Erweiterungen eine überprüfbare Identifizierung nicht praktikabel erschien. Damit geht man zum einen über die im Planungsrecht übliche Definition der Betroffenen hinaus, indem auch Personen abstimmen dürfen, die räumlich nicht betroffen sind, während andererseits Personen, die regelmäßig durch den Ort fahren, nicht mit abstimmen dürfen, wenn sie nicht in Waren wohnen.

Der Evaluator wies darauf hin, dass einzelne Institutionen in Waren, wie die Industrie- und Handelskammer und der Tourismusverband die überregionalen Interessen hätten stärker einbringen und vertreten können. Dies hätte zwar zu einem umfassenderen Problemverständnis bei den Warener Bürgerinnen und Bürger führen können, wäre jedoch kein Ersatz für den Ausschluss der überregionalen Verkehrsteilnehmer von einer Abstimmung gewesen, in der jeder nur eine Stimme hat und jede Stimme zählt.

Es ist typisch für Infrastrukturprojekte, dass die Belastungen lokal auftreten, der Nutzen jedoch überwiegend an anderen Stellen und bei oft nicht genau bestimmbar Personengruppen oder im allgemeinen Interesse liegt. Daher sollte man sich mit den in Waren vorgetragenen praktischen Schwierigkeiten bei der Bestimmung und Registrierung der überregional Betroffenen nicht

zufrieden geben. Es bietet sich an, vor zukünftigen Abstimmungen verschiedene Szenarien im Hinblick auf organisatorische Machbarkeit und Kosten systematisch zu vergleichen, auch unter Berücksichtigung einer zusätzlichen Möglichkeit der Online-Abstimmung.

5.4 Fazit

Welche Schlussfolgerungen sind aus dieser Analyse für Abstimmungen im Rahmen von Verfahren der Bürgerbeteiligung zu ziehen? Während die Informations- und Dialogangebote uneingeschränkt für vielfältige Infrastrukturprojekte empfohlen werden können, ist der Erfolg einer zusätzlichen Abstimmung von mehreren Faktoren abhängig. Ein verbindliches Bürgervotum kann vor allem dann zu einer sachgerechten Entscheidung und hoher Akzeptanz führen, wenn

- sich die Problemdefinition der Initiatoren und der zur Abstimmung Eingeladenen decken,
- der Initiator die Zuständigkeiten und Mittel hat, um das Ergebnis umzusetzen,
- wenn alle von dem zur Abstimmung stehenden Vorhaben Betroffenen an der Abstimmung teilnehmen können,
- es nicht auf jeden Fall Gewinner auf einer Seite und Verlierer auf der anderen Seite gibt (Nullsummenspiel), sondern bei jedem Ergebnis jeder einen Nutzen verbuchen kann oder zumindest die Folgen beider möglichen Ergebnisse gleichermaßen konkret verdeutlicht werden.

Eine entsprechende Initiative und die Bereitstellung der erforderlichen Ressourcen sind angesichts des erforderlichen Aufwands vor allem dann empfehlenswert, wenn vor Ort eine Konfliktsituation besteht, Politiker deren Befriedung nachdrücklich wünschen und sie selbst und/oder die Verwaltung keine eindeutigen Präferenzen für die eine oder andere Lösung haben, also mit beiden Ergebnissen leben können. Vermutlich gibt es nicht viele Infrastrukturprojekte, die diese Bedingungen erfüllen. Am ehesten dürfte dies bei örtlichen Baumaßnahmen der Fall sein.

Ende des Beteiligungsprozesses

Im Hinblick auf die Evaluation von Beteiligungsprojekten ist noch eine weitere wichtige Schlussfolgerung zu ziehen: Aus den unterschiedlichen Perspektiven und Motivationen für eine aktive Beteiligung resultieren auch unterschiedliche Auffassungen darüber, wann der Beteiligungsprozess abgeschlossen ist. Wie schon mehrfach erwähnt, hängen in Waren die angestrebte Befriedung und die Wiedergewinnung von Vertrauen in die Politik für viele Bürgerinnen und Bürger von der Lösung des Verkehrs- und Lärmproblems ab. Insofern ist zumindest für einen Teil der Bürgerinnen und Bürger das Ende ihres subjektiven Beteiligungsprozesses noch offen. Im Sinne einer umfassenden Evaluation folgt daraus, dass für ein abschließendes Urteil im Herbst 2014, ein Jahr nach dem Bürgervotum, noch eine dritte repräsentative Bevölkerungsumfrage durchgeführt werden sollte. Sonst bleibt auch für die Beobachter und potenziellen Interessenten an diesem Beteiligungsmodell der Ausgang am Ende offen.

6 Die zwölf wichtigsten Erkenntnisse aus dem Modellprojekt „Innovative Bürgerbeteiligung Ortsumgehung Waren“

1. Gute Vorbereitung zahlt sich aus

Eine **Stakeholder**-Analyse ermittelte in Form einer **Vorabbefragung relevanter Akteure vor Ort** (Bürgerinitiativen, Bürger, Verbände u. a.) die Einstellungen zur geplanten Ortsumgehungsstraße und die Erwartungen an ein Bürgerbeteiligungsverfahren. Der in den Prozess einzubindende Personenkreis (auch Personen aus den Behörden) wurde identifiziert, der notwendige Ressourcenrahmen ermittelt und bereitgestellt. Eckpunkte aus Sicht des Ministeriums wurden mit den Akteuren vor Ort abgeglichen und innerhalb eines Zeitrahmens von gut einem halben Jahr war so die Grundlage geschaffen für eine Prozessgestaltung, die gute Chancen hatte, von den Bürgern akzeptiert zu werden.

2. Professionelle Moderation sichert Qualität

Der Informations- und Dialogprozess wurde insgesamt sehr positiv beurteilt – auch von jenen, die mit dem Ergebnis nicht zufrieden sind. Dies liegt neben der sorgfältigen Vorbereitung vor allem an der **professionellen Durchführung** mithilfe eines erfahrenen Moderationsbüros. Durch die vom Moderationsbüro gewährleistete Neutralität und die kompetente Erstellung verständlicher Zusammenfassungen von Sachverhalten und Veranstaltungsergebnissen konnten sich die Bürgerinnen und Bürger ausgewogen und gut verständlich informieren. Durch eine professionelle Kommunikationsgestaltung und

Moderation konnten sie sich darüber hinaus aktiv in den Dialog einbringen und so Vertrauen fassen.

3. Ein breiter Medienmix mit vielfältiger Direktansprache sichert einen qualifizierten Informations- und Dialogprozess mit großer Reichweite

Nach wie vor sind die örtlichen Tageszeitungen eine wichtige Informationsquelle für Bürger, wenn es um politische Themen wie Infrastrukturprojekte geht. In Waren nannten 88 Prozent der Befragten die Lokalzeitung als eine der von ihnen genutzten Informationsquellen vor der Abstimmung. Mediale Berichterstattung ist immer mit Wertungen verbunden: Redakteure setzen thematische Schwerpunkte, ergreifen in Kommentaren Partei, geben in ihrer Berichterstattung Kritik einzelner Bürger an den Lösungen wieder und leisten so einen Beitrag zum Meinungsbild ihrer Leser. Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, die lokalen und regionalen Massenmedien im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit gezielt einzubeziehen (Hintergrundgespräche, Pressemitteilungen nach jeder Begleitgruppensitzung, Presseeinladungen zu Veranstaltungen, Interviewangebot mit wichtigen Veranstaltern u. a.). Für den Erfolg einer Beteiligung ist es außerdem sinnvoll, neben diesen Pressekontakten eine eigenständige direkte Kommunikation mit den Bürgerinnen und Bürgern zu planen und umzusetzen.

Zu empfehlen ist ein **breiter Medienmix im Sinne einer Mehrkanalkommunikation**, d. h. eine abgestimmte Kombination aus Präsenzveranstaltungen, Online-Angeboten und Printmedien wie Flyer, Plakate, Postwurfsendungen u. a. m. So ist angesichts des unterschiedlichen Mediennutzungsverhaltens verschiedener Bevölkerungsgruppen eine hohe Reichweite der Informations- und Dialogangebote zu erzielen. Konkret konnte die vergleichsweise geringe Teilnahme an **Präsenzveranstaltungen** durch deren Dokumentation auf einer Internetseite und durch die Verbreitung kurzer Zusammenfassungen in gedruckter Form kompensiert werden. In Waren hat sich die Verteilung von Veranstaltungsdokumentationen und einer Abstimmungszeitung als Postwurfsendung an alle Haushalte über das Warener Wochenblatt sehr bewährt.

4. Die Mitgestaltung des Informations- und Dialogprozesses durch eine Begleitgruppe erhöht die Qualität der Angebote

Eine Mitgestaltung des Informations- und Dialogprozesses durch eine **Begleitgruppe aus verschiedenen Stakeholdern** ist hilfreich. Dadurch konnten die Qualität der Angebote und deren Akzeptanz bei den Bürgern gesteigert werden. Insbesondere die Mitwirkung an der Abstimmungszeitung hat dazu geführt, dass diese ausgewogen, anschaulich und verständlich über das Projektvorhaben, über Positionen sowie über Pro- und Kontra-Argumente berichtet hat.

Eine Begleitgruppe sichert diese Legitimation allerdings nicht dauerhaft vor Kritik. Gegner eines Vorhabens, insbesondere Bürgerinitiativen, nutzen solche Gruppen taktisch und steigen aus, wenn sie ihre Interessen außerhalb der Gruppe besser vertreten sehen.

Zufällig ausgewählte Bürgerinnen und Bürger können das taktische Verhalten professioneller Stakeholder in solchen Gruppen etwas kompensieren. Andererseits sind die zufällig ausgewählten Bürger teilweise aber auch von der Dominanz organisierte Bürgergruppen genervt und ziehen sich zurück. Die Moderation sollte

daher verstärkt darauf achten, dass professionelle Stakeholder die Debatten nicht beherrschen. Es gilt abzuwägen, ausschließlich eine Begleitgruppe aus zufällig ausgewählten Bürgern zu bilden und diese um Einzelgespräche mit organisierten Gruppen und Verbänden zu ergänzen, um deren Interessen und Sichtweisen einzubinden.

5. Telefonische Bevölkerungsumfragen machen Reichweite und Qualität valide überprüfbar

Reichweite und Qualität des Informations- und Dialogprozesses können durch eine **repräsentative telefonische Bevölkerungsumfrage** valide überprüft werden. Die Ergebnisse helfen sowohl der internen Verbesserung als auch der Entgegnung auf Kritik unterschiedlicher Seiten. Die Meinungen der in der Öffentlichkeit präsenten Meinungsführer organisierter Gruppen werden durch Repräsentativbefragungen relativiert, wenn die Mehrheit der Befragten anderer Meinung ist und z. B. die Informationsangebote positiv bewertet und ein Bürgervotum begründet.

6. Ein positiv beurteilter Informations- und Dialogprozess führt nicht automatisch zu hoher Akzeptanz der Ergebnisse

Ein positiv beurteilter Informations- und Dialogprozess führt nicht automatisch zu einer hohen Akzeptanz der Ergebnisse eines anschließenden Bürgervotums über das „Ob“ eines Bundesstraßenprojekts. Die These von der **Legitimation durch Verfahren** gilt für die bei einer Abstimmung Unterlegenen in vielen Fällen nicht (mehr).

7. Die Festlegung des Kreises der Abstimmungsberechtigten muss gut überlegt und begründet sein

Grundsätzlich sollten alle vom Gegenstand einer Abstimmung Betroffenen auch an der Abstimmung teilnehmen können. Bei Infrastrukturprojekten mit überregionaler Bedeutung ist dies zumeist nicht möglich, weil dieser Kreis nicht

exakt auf konkrete Personen eingrenzbar ist und deren gleichberechtigte Beteiligung an einer Abstimmung nicht ohne Weiteres organisiert werden kann. Wer abstimmungsberechtigt ist und wer nicht, sollte daher wohl überlegt, gut begründet und verständlich vermittelt werden.

8. Bürger stimmen nicht nur nach eigener Betroffenheit ab

Eine Analyse des Abstimmungsverhaltens nach Wohnlage (Wahllokalen) hat gezeigt, dass nicht, wie zunächst erwartet, ausschließlich nach der eigenen räumlichen Betroffenheit abgestimmt wurde. In den an der Ortsdurchfahrt gelegenen Wahllokalen stimmten Bürger auch gegen die Ortsumgehung, gleiches gilt für die Gebiete der potenziellen neuen Trassen.

Dieses Abstimmungsverhalten und die Ergebnisse der repräsentativen Befragungen zeigen, dass es individuell sehr unterschiedliche Motive für das jeweilige Votum gab und dass sich die Bürgerinnen und Bürger intensiv mit dem Sachverhalt und den Pro- und Kontra-Argumenten auseinandergesetzt haben.

9. Kompensation für die Verlierer planen

Ein Bürgervotum zur Ob-Frage einer Ortsumgehungsstraße mit Ja-/Nein-Optionen kann zwar Klarheit erzielen und Konflikte entschärfen, ein Konsens in der Bevölkerung ist damit jedoch nicht erreichbar. Unzufriedenheit mit dem Ergebnis eines Bürgervotums entsteht vor allem bei Ablehnung einer geplanten Maßnahme, weil damit ein bestehendes Problem ungelöst bleibt, dass zumindest einen Teil der Abstimmenden betrifft. Für viele Bürger aus Waren war mit der Frage „Sind Sie für eine geplante Ortsumgehung in Waren“ (ja/nein) die Hoffnung auf eine Lösung ihres Lärm- und Abgasproblems verbunden. Durch die Ablehnung der Ortsumgehung ist die Mehrheit der „Abstimmungsverlierer“ enttäuscht, weil mit dieser Entscheidung ihr Lärmproblem nicht gelöst wird. Drei Empfehlungen helfen, die Zufriedenheit mit dem Abstimmungsergebnis zu steigern.

- Die von den Organisatoren zur Abstimmung gestellte Frage sollte eine möglichst große Schnittmenge mit den **subjektiven Problemwahrnehmungen** der sich beteiligenden Bürgerinnen und Bürger aufweisen.
- Von Beginn an sollten die Initiatoren des Bürgervotums für beide Varianten (ja zur Ortsumgehung und nein zur Ortsumgehung) ergänzende Maßnahmen, die zu einer Lösung der subjektiv wahrgenommenen Probleme der Bürger beitragen können, planen und aufzeigen.
- Um keine falschen Erwartungen zu wecken, sollten die Initiatoren von Beginn an Klarheit über das durch die Bürgerbeteiligung Erreichbare schaffen und im Prozess immer wieder deutlich kommunizieren.

10. Frühzeitige Bürgerentscheidung über das „Ob“ sollte auf Basis von Grobplanungen zum „Wie“ basieren

Mit einem Bürgervotum in einer frühen Phase der Planung eines Infrastrukturvorhabens nehmen Bürger wichtige Weichenstellungen vor. Zu diesem Zeitpunkt sind **gewisse Unklarheiten** unvermeidbar; diese können Misstrauen erzeugen. Weder die Organisatoren noch externe Fachleute können vor Abschluss der ersten Phase der förmlichen Verfahren verbindlich sagen, welche Maßnahmen zu welchem Zeitpunkt ergriffen werden und welche Folgen damit für die Bürgerinnen und Bürger verbunden sein werden. Auf eine von den Bürgern häufig gestellte Frage „Wie soll ich über das „Ob“ entscheiden, wenn ich nicht weiß, welche der Trassenvarianten am Ende realisiert werden würde?“ hat die Verwaltung flexibel reagiert, die Varianten einer Grobprüfung unterzogen und eine Variante als die wahrscheinlichste (unter Vorbehalt) identifiziert. Durch Information über den gesetzlichen Rahmen, die Mehrstufigkeit und Komplexität der Planungsverfahren ist in einem frühen Planungsstadium darauf hinzuwirken, dass alle Beteiligten diesen Rahmen relativer Planungsunsicherheit akzeptieren.

11. Neue Formen der Bürgerbeteiligung erfordern Offenheit und Flexibilität von allen Beteiligten

Neue Formen der Bürgerbeteiligung erfordern von allen Beteiligten die Bereitschaft, grundlegende Haltungen zu ändern und Kommunikations- und Kompromissfähigkeit zu üben. Bürger lernen dabei, sich auf Argumente und Sichtweisen anderer einzulassen und Positionen nachzuvollziehen. Dies wird dadurch unterstützt, dass in Diskussionen und schriftlichen Ausführungen die unterschiedlichen Sichtweisen der Bürger gleichgewichtig zu Wort kommen. Behörden lernen die Interessen der Bürger vor Ort besser kennen und verstehen. Sie sind aufgefordert, ihre bisherigen Projektplanungen offenzulegen, hinterfragen zu lassen und ggf. übliche Planungsabläufe anzupassen. Die gewonnene Erkenntnis eines Behördenvertreters – „Transparenz tut nicht weh“ – verdeutlicht, dass Befürchtungen vor unerfreulichen Auseinandersetzungen mit Bürgern unbegründet waren. Eine offene und umfassende Darstellung der Faktenlage zum Projekt, des zugrundeliegenden gesetzlichen Rahmens und der Planungsvorgaben sowie die Einbindung externer Fachexperten waren hilfreich.

12. Erfolgreiche Beteiligungsprozesse brauchen zusätzliche Ressourcen

Ein professionell gestalteter Informations- und Dialogprozess mit einem breiten Medienmix und ein nach Standards von Kommunalwahlen organisiertes Bürgervotum erfordern einen Sachaufwand und vor allem einen Personaleinsatz, der bei den Vorhabenträgern von Infrastrukturprojekten bisher nicht eingeplant ist und daher zurzeit nur in Einzelfällen zu Lasten anderer Vorhaben erbracht werden kann. Zu den Sachausgaben gehören neben den Kosten für Veranstaltungen (Raummiete, Referentenhonoreare und Verpflegung der Teilnehmenden) und für Informationsmaterial (Flyer, Plakate, Postwurfsendungen) auch die Kosten für zusätzliche Gutachten und Studien, repräsentative Bevölkerungsumfragen und eine begleitende Evaluation.

Wenn jedoch die kürzlich gesetzlich verankerte frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung häufiger zur Anwendung kommen sollen, müssen die potenziellen Initiatoren **zusätzliche Ressourcen** bereitstellen. Steuergelder sollten für Information, Dialog und Beteiligung genauso selbstverständlich zur Verfügung stehen wie für die gesetzlich vorgeschriebenen Gutachten. Des Weiteren muss die Personalausstattung der Vorhabenträger an die zusätzlichen Aufgaben und Anforderungen angepasst werden.

Impressum

© 2014 Bertelsmann Stiftung

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh

Autor
Prof. Dr. Herbert Kubicek
Institut für Informationsmanagement Bremen (ifib)

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
Titelmotiv, Seite 1: Foto Steindorf, team ewen
Abb. 1, Seite 4: Foto Steindorf
Abb. 2, Seite 5: Stadt Waren
Abb. 3, Seite 5: team ewen
Abb. 4, Seite 6: team ewen
Abb. 5, Seite 8: www.mueritzportal.de
Abb. 6, Seite 8: team ewen
Abb. 7, Seite 9: team ewen
Abb. 8, Seite 9: team ewen
Abb. 9, Seite 9: team ewen
Abb. 10, Seite 12: team ewen
Abb. 11, Seite 32: ifib

www.bertelsmann-stiftung.de

www.dialog-waren.de

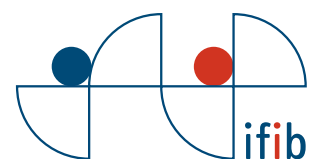
www.ifib.de

Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-0
Fax +49 5241 81-81999

Anna Renkamp
Programm Zukunft der Demokratie
Telefon +49 5241 81-81145
Fax +49 5241 81-681145
anna.renkamp@bertelsmann-stiftung.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
kubicek@ifib.de



Institut für
Informationsmanagement
Bremen GmbH

| BertelsmannStiftung