Bundesministerium
für Verkehr, Bau
und Stadtentwicklung

Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor

Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung

Verkehr Mobilität Bauen Wohnen Stadt Land Verkehr Mobilität Bauen
Wohnen Stadt Land **www.bmvbs.de** Verkehr Mobilität Bauen Wohnen
Stadt Land Verkehr Mobilität Bauen Wohnen Stadt Land Verkehr Mobilität

Entwurf

Inhaltsverzeichnis

		Seite
0.1	Abbildungsverzeichnis	III
0.2	Tabellenverzeichnis	III
0.3	Abkürzungsverzeichnis	IV
0.4	Glossar	V
1	**Einleitung**	**1**
2	**Grundlegendes zur Bürgerbeteiligung**	**3**
2.1	Ziele und Funktionen der Bürgerbeteiligung	3
2.2	Akteure und Ebenen der Beteiligung	4
2.3	Erfolgsfaktoren guter Beteiligung	6
3	**Derzeitige Bürgerbeteiligung bei der Planung und Zulassung von Großvorhaben im Verkehrssektor**	**9**
4	**Vorschläge zur Bürgerbeteiligung bei Großvorhaben im Verkehrssektor**	**13**
4.1	Ansatzpunkte für eine erweiterte Bürgerbeteiligung	13
4.2	Verfahrensebenen-übergreifende Vorschläge	15
4.3	Bedarfsplanung (Bundesverkehrswegeplan)	18
4.3.1	Gesetzliche Grundlagen	18
4.3.2	Ablauf der Bundesverkehrswegeplanung	20
4.3.3	Beteiligungsmöglichkeiten	20
4.3.4	Ausblick	21
4.4	Raumordnungsverfahren	22
4.5	Linienbestimmung	27
4.6	Planfeststellungsverfahren	27
4.7	Gerichtliche Überprüfung	34
4.8	Ausführungsplanung und Bauausführung	34
5	**Vorbereitende Maßnahmen für den Beteiligungsprozess**	**36**
5.1	Akteursanalyse	36
5.2	Klärung der Rahmenbedingungen	39
5.3	Planung der Beteiligung	40
5.4	Beteiligungs- und Projektmanagement	41
5.5	Erstellung einer Prozessarchitektur	43

6 Formelle Beteiligung 46
6.1 Festlegung des Untersuchungsrahmens (Scoping) 46
6.2 Bekanntmachung, öffentliche Auslegung, Einwendungen 48
6.3 Erörterungstermin 53
6.4 Veröffentlichung der Entscheidung 56
6.5 Allgemein verständliche Verfahrensunterlagen 56

7 Empfehlungen für Einzelelemente der Bürgerbeteiligung (Instrumentenbaukasten) 58
7.1 Information und Medieneinsatz 58
7.1.1 Informationsmanagement 58
7.1.2 Informations- und Kommunikationsmittel 60
7.1.3 Pressearbeit 62
7.1.4 Nutzung des Internets 63
7.2 Gestaltung von Veranstaltungen der Beteiligung 65
7.2.1 Grundregeln für eine gelungene Kommunikation 66
7.2.2 Vorbereitung von Veranstaltungen 68
7.2.3 Veranstaltungen auf der Stufe der Information 71
7.2.3.1 Beispiel: Veranstaltung zur Ermittlung der Anliegen der Teilnehmer 72
7.2.3.2 Beispiel: Planungsausstellung zur Informationsvermittlung 73
7.2.4 Veranstaltungen auf der Stufe der Konsultation 75
7.2.4.1 Beispiel: Diskussionsveranstaltung im Raumordnungsverfahren 75
7.2.5 Veranstaltungen auf der Stufe der Kooperation 76
7.2.6 Kontinuierliche Beteiligungsforen (Runder Tisch, Dialogforum usw.) 78

8 Schlussbemerkung 81

0.1 Abbildungsverzeichnis

Seite

Abb. 1: Mögliche Stufen der Beteiligung im Rahmen von Planungsverfahren zu Großvorhaben im Verkehrssektor 5
Abb. 2: Zusammenhang von ebenenspezifischen Entscheidungsspielräumen und Wahrnehmung der Betroffenheit 14
Abb. 3: Darstellungsform für die Akteursanalyse 38
Abb. 4: Beispiel für eine Prozessarchitektur im Planfeststellungsverfahren 44
Abb. 5: Ablaufplan öffentliche Auslegung und weiterer Beteiligungsprozess (exemplarisch) 50
Abb. 6: Kernelemente einer Internetseite 64

0.2 Tabellenverzeichnis

Seite

Tab. 1: Verfahrensebenen der Planung, Zulassung und Realisierung von Verkehrsvorhaben des Bundes und der gesetzlich vorgeschriebenen Bürgerbeteiligung 10
Tab. 2: Verfahrensebenen der Planung, Zulassung und Realisierung von Verkehrswegen des Bundes mit kontinuierlicher Bürgerbeteiligung 16
Tab. 3: Vorschläge für Beteiligungsschritte im Vorfeld und auf der Ebene des Raumordnungsverfahrens 23
Tab. 4: Vorschläge für die Beteiligungsschritte im Vorfeld und auf der Ebene des Planfeststellungsverfahrens 28
Tab. 5: Leitfragen zur Akteursanalyse 37
Tab. 6: Beispielablauf für einen ‚Scoping'-Termin für Bürgerbelange 47
Tab. 7: Checkliste Auslegungsraum 51
Tab. 8: Beispielablauf zur Erfassung der Teilnehmeranliegen 72
Tab. 9: Beispielablauf für eine Planungsausstellung 74
Tab. 10: Beispielablauf zur Diskussion über eine Verkehrsplanung 76
Tab. 11: Beispielablauf zur Entwicklung einer gemeinsamen Lösung für eine Lärmschutzwand 77

0.3 Abkürzungsverzeichnis

AEG	Allgemeines Eisenbahngesetz
BayLplG	Bayerisches Landesplanungsgesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BMV	Bundesministerium für Verkehr (Bezeichnung des BMVBS vor 1998)
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BVWP	Bundesverkehrswegeplan
EuGH	Europäischer Gerichtshof
FStrG	Bundesfernstraßengesetz
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
HLPG	Hessisches Landesplanungsgesetz
LplG BW	Landesplanungsgesetz Baden-Württemberg
LuftVG	Luftverkehrsgesetz
MKRO	Ministerkonferenz für Raumordnung
NROG	Niedersächsisches Raumordnungsgesetz
PlVereinhG	Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren
ROG	Raumordnungsgesetz
SUP	Strategische Umweltprüfung
UmwRG	Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WaStrG	Bundeswasserstraßengesetz

0.4 Glossar

Akzeptanz	Bezeichnet die aktive oder passive Zustimmung zu Entscheidungen oder Handlungen anderer. Akzeptanz kann über die Duldung hinausgehen.
Anhörungsverfahren	Teil des Planfeststellungsverfahrens, in dem den Beteiligten Gelegenheit gegeben wird, sich vor der Entscheidung zu äußern. Das Anhörungsverfahren umfasst die öffentliche Auslegung der Planunterlagen, die schriftliche Beteiligung der Behörden und derjenigen, deren Belange durch das Vorhaben berührt werden, sowie in der Regel einen Erörterungstermin.
Antragskonferenz	Besprechung zwischen zuständiger Behörde, Vorhabenträger und ggf. weiteren fachlich berührten Behörden oder Dritten über Gegenstand, Inhalt, Methodik und Umfang der für ein Verwaltungsverfahren notwendigen Verfahrensunterlagen (im Sinne von § 14 Abs. 1 NROG für die raumordnerische Ebene bzw. § 25 Abs. 2 VwVfG für die Ebene der Planfeststellung). Die Antragskonferenz findet zweckmäßigerweise frühzeitig vor Einreichung von Verfahrensunterlagen durch den Vorhabenträger statt. Der Termin zu Inhalt und Umfang der für die Umweltverträglichkeitsprüfung beizubringenden Unterlagen gemäß § 5 UVPG (Scoping-Termin) kann mit einer Antragskonferenz verbunden werden.
Belang	Jedes schutzwürdige Interesse rechtlicher, wirtschaftlicher oder ideeller Natur.
Beteiligende	Akteure wie Vorhabenträger, Verwaltungen bzw. Behörden, die in der Position sind, Beteiligungsangebote zu unterbreiten und somit für die Gewährung von Teilhabe verantwortlich sind. In öffentlichen Genehmigungsverfahren sind die Beteiligenden entweder die planenden Stellen (z. B. Flughafengesellschaften, Deutsche Bahn AG, Wasser- und Schifffahrtsverwaltung, Straßenbaubehörden der Bundesländer) oder die für das Verwaltungsverfahren zuständigen Behörden (z. B. Raumordnungsbehörde, Anhörungsbehörde in Planfeststellungsverfahren).
Beteiligte	Bürger sowie kollektive Akteure wie Vereine, Verbände, Interessenvertretungen und ggf. Kommunen, die in unterschiedlichem Umfang und zu verschiedenen Zeitpunkten und The-

	men bzw. Fragen in den Planungs- und Entscheidungsprozess der Vorhabenentwicklung einbezogen werden.
Betroffene	Betroffen ist derjenige, auf dessen Belange sich das Vorhaben voraussichtlich auswirken wird, wie z. B. Eigentümer eines von einer Planung betroffenen Grundstücks.
Bundesverkehrswegeplan	Investitionsrahmenplan und Planungsinstrument der Bundesregierung (Kabinettsbeschluss) für die Verkehrsträger Schiene, Straße, Wasser; auf seiner Grundlage werden verkehrsträgerspezifische Bedarfspläne per Ausbaugesetz durch den Bundestag beschlossen.
betroffene Öffentlichkeit	Jede Person, deren Belange durch eine Zulassungsentscheidung oder Planung berührt werden kann sowie (Umwelt-) Vereinigungen (§ 2 Abs. 6 Satz 2 UVPG). Der Begriff der betroffenen Öffentlichkeit unterscheidet sich nicht von den Einwendungsberechtigten in § 73 Abs. 4 Satz 1 VwVfG. Erweitert wird die Öffentlichkeit allerdings durch die Einbeziehung von Umweltvereinigungen (§ 2 Abs. 6 Satz 2 2. Halbsatz UVPG).
Bürger	Privatperson unabhängig davon, ob das Vorhaben sich auf seine Belange auswirken kann (= Öffentlichkeit ohne juristische Personen und Vereinigungen).
Bürgerbeteiligung	Teilhabe oder Mitgestaltung der Bürger an einem Planungs- und Entscheidungsprozess durch Information, Konsultation oder Kooperation, wobei gesetzlich vorgeschriebene und darüber hinausgehende informelle Beteiligungsformen möglich sind. Das schließt auch die Repräsentation von Bürgern durch Interessenvertretungen, Verbände, Projektbeiräte usw. ein.
Einwendung	Form- und fristgebundene Äußerung eines Bürgers oder sonstigen Teils der Öffentlichkeit im Rahmen des formellen Anhörungsverfahrens.
Erörterungstermin	Termin zur Erörterung der im Planfeststellungsverfahren erhobenen Einwendungen und abgegebenen Stellungnahmen mit dem Ziel, diese auszuräumen.
formelle Beteiligung	Nach den jeweils anwendbaren Rechts- und Verfahrensvorschriften verbindlich geregelte Form der Beteiligung eines

	bestimmten Kreises von Personen als Teil eines Verwaltungsverfahrens.
Information	Zur Verfügungsstellung von Wissen; reine Information ist die Form der Beteiligung, die noch keine aktive Einflussnahme der Beteiligten auf einen Planungsprozess beinhaltet. Die Kommunikation verläuft vorwiegend in eine Richtung, nämlich von der Planungs- und Entscheidungsebene hin zur Öffentlichkeit. Eingesetzte Methoden sind z. B. Projektbroschüren, Informationstermine oder Planungsausstellungen.
informelle Beteiligung	Jede Maßnahme, die über die vorgeschriebenen Maßnahmen der formellen Beteiligung die Teilhabe der Öffentlichkeit (Bürger) an einem Verwaltungsverfahren sinnvoll ergänzt und erweitert; Maßnahmen der informellen Beteiligung sind nicht rechtlich festgelegt und können der jeweiligen Situation flexibel angepasst werden (freiwillige Beteiligungsformen).
Konsultation	Im Kontext des europäischen Rechts der Überbegriff für die Beteiligung von Gruppen, Behörden, Bürgern an Entscheidungsprozessen jeder Art; die Konsultation der Öffentlichkeit umfasst das Angebot der Stellungnahme in Planungs- und Entscheidungsprozessen. Die Kommunikation zwischen Entscheidungsträgern und Bürgern erfolgt wechselseitig. Eingesetzte Methoden sind z. B. Stellungnahmen, schriftliche und mündliche Befragungen sowie Bürgerversammlungen.
Kooperation	Möglichkeit, in Planungs- und Entscheidungsprozessen mitzuwirken oder mitzuentscheiden; der Grad der Einflussnahme kann je nach Gegenstand der Entscheidung unterschiedlich groß sein und bis zur gemeinsamen Entscheidungsfindung reichen. Die Kommunikation zwischen den involvierten Personen, also Beteiligten und Beteiligenden, ist intensiv.
Linienbestimmung	Bestimmung der Linienführung beim Neubau von Bundesfernstraßen und Bundeswasserstraßen nach § 16 FStrG bzw. § 13 WaStrG.
Öffentlichkeit	Einzelne oder mehrere natürliche oder juristische Personen sowie deren Vereinigungen (§ 2 Abs. 6 Satz 1 UVPG).
Planfeststellungsverfahren	Förmliches, durch §§ 72 bis 78 VwVfG sowie durch fachgesetzliche Bestimmungen geregeltes besonderes Verfahren, das die Zulassung von bestimmten Bauvorhaben zum Ge-

	genstand hat und mit dem Erlass eines Verwaltungsaktes (Ablehnung, Modifikation oder Zulassung des Vorhabens) endet.
Plebiszit	Entscheidung in einem demokratischen System, die von Bürgern direkt und nicht über Vertreter oder Repräsentanten getroffen wird. Es ist die ursprüngliche Form der direkten Demokratie. Beispiele für plebiszitäre Entscheidungen sind z. B. Bürgerentscheide und Volksbegehren. Das Grundgesetz sieht demgegenüber eine repräsentative Demokratie vor, in der Entscheidungen grundsätzlich durch vom Volk gewählte Volksvertreter getroffen werden.
Raumordnungsverfahren	Verwaltungsverfahren nach § 15 f ROG und landesrechtlichen Vorschriften zur Prüfung der Raumverträglichkeit eines raumbedeutsamen, in § 1 der Raumordnungsverordnung aufgezählten Vorhabens, das mit der Landesplanerischen Beurteilung endet. Diese ist von anderen Planungsträgern bei ihren Entscheidungen zu berücksichtigen; das Ergebnis der landesplanerischen Beurteilung (wie auch die Linienbestimmung, soweit sie darauf beruht) ist reversibel. Einer Zulassungsentscheidung greift die Landesplanerische Beurteilung nicht vor.
Scoping	Fakultatives Verfahren zur Bestimmung von Inhalt und Umfang der für die Durchführung der UVP notwendigen Unterlagen des Vorhabenträgers im Sinne des § 5 UVPG. Das Scoping wird frühzeitig vor Erstellung der UVP-Unterlagen durch den Vorhabenträger von der zuständigen Behörde durchgeführt. Zwingend zu beteiligen sind die fachlich berührten Behörden. Sachverständige und Dritte können hinzugezogen werden.
Strategische Umweltprüfung	Instrument zur systematischen Prüfung der Umweltauswirkungen von bestimmten Plänen und Programmen, wie z. B. dem Bundesverkehrswegeplan. Die Strategische Umweltprüfung (SUP) ist unselbstständiger Teil eines behördlichen Plan- bzw. Programmaufstellungs- oder -änderungsverfahrens.
Umweltverträglichkeitsprüfung	Instrument zur systematischen Prüfung der Umweltauswirkungen von bestimmten Projekten, wie z. B. Verkehrsprojekten. Die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) ist kein eigenständiges Verwaltungsverfahren, sondern unselbstständiger

	Teil eines Trägerverfahrens (insbesondere des Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahrens).
Vorhabenträger	Behörde oder privates Unternehmen, die bzw. das für die Planung und Umsetzung eines Vorhabens verantwortlich ist. Der Vorhabenträger erarbeitet die für die jeweiligen Planungs- und Zulassungsverfahren notwendigen Planunterlagen und reicht diese bei der jeweils zuständigen Behörde ein. Vorhabenträger bei großen Infrastrukturprojekten sind beim Luftverkehr die Flughafengesellschaften (in der Regel juristische Personen des Privatrechts), die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung (Bundesbehörden) bei den Wasserstraßen, im Eisenbahnschienenwegeverkehr die Deutsche Bahn AG und im Bundesfernstraßenbau die Landesstraßenbauverwaltungen im Auftrag des Bundes.
Zuständige Behörde	Die für das jeweilige Verwaltungsverfahren bzw. einzelne Verfahrensschritte verantwortliche Behörde.

1 Einleitung

Dieser Handbuchentwurf enthält einen Katalog pragmatischer, kurzfristig umsetzbarer Vorschläge für eine gute Bürgerbeteiligung bei Großprojekten im Verkehrssektor.

Wie aktuelle besonders konfliktträchtige Verkehrsprojekte wie Stuttgart 21, die Bahnstrecke Karlsruhe–Basel, die Querung des Fehmarnbelts oder der Ausbau der Flughäfen Frankfurt/Main und München verdeutlichen, fordern viele Bürger[1] mehr Beteiligung bei der Planung und Zulassung von Großprojekten. Sie fühlen sich in Planungsprozesse nur unzureichend eingebunden und häufig schlecht informiert. Ziel der Politik muss deshalb sein, für eine transparente Planung zu sorgen, die die Bürger kontinuierlich und vor allem früh genug beteiligt, um noch Einfluss auf die Planung nehmen zu können.

Dabei sehen die bestehenden rechtlichen Regelungen eine Beteiligung der Betroffenen auf allen Planungsebenen vor. Dies betrifft sowohl die am Anfang stehende Bundesverkehrswegeplanung, das anschließende Raumordnungsverfahren auf regionaler Ebene als auch das den Planungsprozess abschließende Planfeststellungsverfahren, in dem ein Vorhaben konkret genehmigt wird. Diese rechtlich verankerte Beteiligung dient der Wahrung der Rechte der von der Planung Betroffenen, der Information von Beteiligten und Öffentlichkeit, der Herstellung von Transparenz und der Verbreiterung der Entscheidungsgrundlage der verfahrensführenden Behörde[2].

Wenn die Bürger sich dennoch häufig nicht früh und umfangreich genug an Verfahrensentscheidungen beteiligt fühlen, muss der Frage nachgegangen werden, warum das so ist und welche Empfehlungen gegeben werden können, um den Wünschen nach einer besseren Bürgerbeteiligung nachzukommen. Dann ist auch von einer größeren Zustimmung zu den erreichten Planungsergebnissen auszugehen.

Als ersten Schritt hat die Bundesregierung ein Gesetz zur Einführung einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung auf den Weg gebracht[3]. Es verpflichtet die zuständigen Behörden, beim Vorhabenträger auf eine Öffentlichkeitsbeteiligung bereits vor Eröffnung des eigentlichen Planfeststellungsverfahrens hinzuwirken. Dies soll helfen, Konflikte bereits im Frühstadium auszuräumen und so verhärtete Fronten zu vermeiden. Das Gesetz übt jedoch zur Vermeidung unnötiger Bürokratie keinen Zwang auf den Vorhabenträger aus. Da es keine passgenauen Lösungen für alle Vorhaben gibt und jeweils auf die konkrete Situation vor Ort eingegangen werden muss, wird hierdurch die notwendige Flexibilität gesichert.

---

[1] Sofern personenbezogene Bezeichnungen zugunsten der Lesefreundlichkeit nur in ihrer maskulinen Form aufgeführt sind, beziehen sie sich auf Frauen und Männer in gleicher Weise.

[2] BÖHM, M. (2011): Bürgerbeteiligung und Stuttgart 21: Änderungsbedarf und –perspektiven. In: Natur und Recht 33 (9): 614/615.

[3] Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (PlVereinhG).

Der vorliegende Handbuchentwurf basiert darauf, dass mehr Transparenz bei der Planung und eine bessere Bürgerbeteiligung möglich sind, ohne weitere gesetzliche Änderungen vorzunehmen. Er enthält dazu auf der Basis des geltenden Rechts einen Maximalkatalog mit praktischen, leicht umsetzbaren Vorschlägen für eine durchgängige Bürgerbeteiligung auf allen Verfahrensebenen.

Der Handbuchentwurf stellt einen Werkzeugkasten mit konkreten Anregungen zur Verfügung, aus dem die im Einzelfall sinnvoll erscheinenden Maßnahmen ausgewählt werden können. Der Schwerpunkt liegt auf konkreten Instrumenten und Methoden einer guten Bürgerbeteiligung. Dabei geht es z. B. um die Analyse der zu beteiligenden Akteure, den bürgerfreundlichen Einsatz der Medien und des Internets, zusätzliche Informationsveranstaltungen und Bürgersprechstunden sowie ggf. den Einsatz von runden Tischen, Dialogforen u. ä. Der Entwurf stellt dar, wann und wie diese Instrumente effektiv eingesetzt und den Wünschen der Bürger entsprechend ausgestaltet werden können. Ihr Einsatz bietet die Chance, Verfahren im Ergebnis schneller durchzuführen und spätere zusätzliche Kosten zu vermeiden. Volks- bzw. Bürgerentscheide sind nicht Gegenstand dieses Handbuchs. Sie können Planfeststellungsverfahren nicht ersetzen, da dann Klagerechte und damit Rechtschutzmöglichkeiten der Bürger verloren gingen.

Der Handbuchentwurf richtet sich zum einen als Orientierungshilfe an Vorhabenträger (z. B. Straßenbauverwaltungen der Länder, Deutsche Bahn AG, Wasser- und Schifffahrtsverwaltung, private Investoren) und verfahrensführende Behörden (Landesplanungs- und Raumordnungsbehörden, Anhörungs- und Planfeststellungsbehörden). Zum anderen soll er dazu dienen, betroffenen bzw. interessierten Bürgern sowie weiteren interessierten Kreisen den Ablauf eines Planungsprozesses, die bereits bestehende Beteiligung und deren Verbesserungs- und Erweiterungsmöglichkeiten zu verdeutlichen.

Die Vorschläge basieren auf einer Analyse von Verkehrsprojekten, die eine informelle Bürgerbeteiligung durchgeführt haben und greifen damit vorhandene Ansätze und Erfahrungen auf. Der Entwurf des Handbuchs gliedert sich in

- die Darstellung von grundlegenden Faktoren einer erfolgreichen, als fair empfundenen Bürgerbeteiligung (Ziele, Funktionen, Akteure, Ebenen und Erfolgsfaktoren (Kap. 2))
- eine kurze Übersicht über die derzeitige, gesetzlich bereits vorgesehene Bürgerbeteiligung in der Verkehrswegeplanung (Kap. 3)
- Vorschläge für eine erweiterte Bürgerbeteiligung auf allen Verfahrensebenen (Kap. 4),
- Vorbereitende Maßnahmen für den Beteiligungsprozess (Kap. 5)
- Vorschläge für eine bessere und erweiterte Bürgerbeteiligung im Rahmen des formellen Verfahrens (Kap. 6)
- Empfehlungen für Einzelelemente der Bürgerbeteiligung (Instrumentenbaukasten) (Kap. 7).

Der Handbuchentwurf soll einen Diskussionsprozess anstoßen, an dessen Ende die Vorschläge und Empfehlungen zu einer endgültigen Fassung weiterentwickelt werden können.

2 Grundlegendes zur Bürgerbeteiligung

Die Beteiligung der Bürger an Planung und Umsetzung von Großvorhaben im Verkehrsbereich kann verschiedene Funktionen erfüllen und in unterschiedlicher Intensität erfolgen. Die Spanne der Beteiligungsintensität reicht von bloßer Information der Bürger bis zur Möglichkeit, bestimmte Lösungen mit zu beeinflussen. Wesentlich für eine gelungene Bürgerbeteiligung ist die Qualität des Beteiligungsprozesses. Hier sind insbesondere die Schaffung einer Vertrauensbasis, ein respektvoller Umgang miteinander sowie Transparenz hinsichtlich der Informationen und der Möglichkeiten und Grenzen des Beteiligungsprozesses wesentlich.

2.1 Ziele und Funktionen der Bürgerbeteiligung

Bürgerbeteiligung kann in formellen, aber auch in informellen Verfahren verschiedene Funktionen übernehmen, die für das Zustandekommen von Zustimmung zu geplanten Verkehrsvorhaben förderlich sind. Den Verfahren zur Bürgerbeteiligung können in der Regel folgende Funktionen zugeschrieben werden[4]:

- Die Bürger werden in das Verfahren und den Planungs- und Entscheidungsprozess integriert, um eine Grundlage für eine Zustimmung zum Vorhaben zu schaffen und Ablehnung vorzubeugen (Integrationsfunktion).
- Dadurch, dass Informationen frühzeitig bereitgestellt werden, können potenziell betroffene Bürger ihre Belange frühzeitig geltend machen, so dass Konflikte bereits im Vorfeld des förmlichen Verfahrens gelöst werden können (Rechtsschutzfunktion).
- Mit Informationen zum Projektumfeld, zu den Auswirkungen und den bestehenden Alternativen tragen die Bürger ihrerseits zur Optimierung der technischen Planung bei (Rationalisierungsfunktion).
- Gerichtliche Auseinandersetzungen können durch das frühzeitige Erkennen von Konflikten und entsprechende Plananpassungen vermieden werden, wodurch Verfahrensverzögerungen durch nachträglich erforderliche Änderungen reduziert werden können (Effektivierungsfunktion).
- Eine Beteiligung ermöglicht es Bürgern, sich über das Verfahren und die Planung zu informieren und Einwände zu äußern. Die Legitimation des Planungs- und Entscheidungsprozesses wird erhöht, sofern Einwände der Bürger bei der Entscheidungsfindung (nachvollziehbar) berücksichtigt werden, selbst wenn sie im konkreten Fall im Ergebnis der Gesamtabwägung gegenüber anderen Interessen (teilweise) zurückstehen müssen (Legitimationsfunktion).
- Die Beteiligenden stellen Transparenz her und die Bürger erhalten, beispielsweise durch die Einsichtnahme in die Unterlagen, die Möglichkeit, den Planungs- und Entscheidungsprozess nachzuvollziehen und zu kontrollieren (Kontrollfunktion).

[4] REGENER, M. (2009): Der Einfluss der Öffentlichkeit auf das Ergebnis der Umweltprüfung von Bebauungsplänen. Dissertation, Universität Kaiserslautern. BÖHM, M. (2011): Bürgerbeteiligung und Stuttgart 21: Änderungsbedarf und -perspektiven. In: Natur und Recht 33 (9): 614-619.

Über diese Funktionen hinaus können Prozesse der Bürgerbeteiligung im Rahmen von Planungs- und Zulassungsverfahren auch dazu beitragen, das Vertrauen der Bürger in die öffentliche Verwaltung und in die Politik zu steigern, das Demokratieverständnis zu fördern und den Wissensstand und den Informationsgrad der Öffentlichkeit zu verbessern. Insbesondere um die Zustimmung von Bürgern zu einer Entscheidung zu gewinnen, ist es wichtig, dass das Verfahren als fair angesehen wird.[5] Deshalb kommt der Transparenz und der Nachvollziehbarkeit des Entscheidungsprozesses ein hoher Stellenwert zu.

2.2 Akteure und Ebenen der Beteiligung

Unter Beteiligung kann die Teilnahme oder Mitgestaltung von Betroffenen an Planungs- und Entscheidungsprozessen verstanden werden. Die Betroffenen können dabei Personen sein, die von den potenziellen Auswirkungen einer planerischen Entscheidung tatsächlich berührt werden oder sich davon betroffen fühlen[6]. Als von der Planung ‚betroffen' gilt derjenige, auf dessen Belange sich das Vorhaben voraussichtlich auswirken wird.[7] Im Kontext der Verkehrswegeplanung sind potenziell *Beteiligte* Bürger sowie kollektive Akteure wie Vereine und Verbände[8], die in unterschiedlichem Umfang und zu verschiedenen Zeitpunkten und Themen / Fragen in einem Planungsprozess zu beteiligen sind. Verantwortlich für das Unterbreiten von Beteiligungsangeboten und somit für die Gewährung von Teilhabe[9] sind der Vorhabenträger sowie die Verwaltungen bzw. Behörden als *Beteiligende*. Diese Unterscheidung zwischen Beteiligten und Beteiligenden wird auch in Abb. 1 aufgegriffen.

---

5 FISAHN, A. (2002): Demokratie und Öffentlichkeitsbeteiligung. Jus publicum; Bd. 84. Tübingen. Verlag Mohr Siebeck: Tübingen.

6 FÜRST, D.; SCHOLLES, F.; SINNIG, H. (2001): Gesellschaftswissenschaftliche Grundlagen – Planungsmethoden. 8. Partizipative Planung. Online unter: http://www.laum.uni-hannover.de/ilr/lehre/Ptm/Ptm_Part.htm. Zuletzt abgerufen am: 13.02.2012.

7 § 2 Abs. 6 Satz 2 UVPG.

8 Hier soll aber der Fokus auf den Bürgern liegen; Vereine und Verbände sind hier nur genannt, um das Spektrum der interessierten Personenkreise anzudeuten.

9 LÜTTRINGHAUS, M. (2003): Voraussetzungen für Aktivierung und Partizipation. In: Lüttringhaus, M.; Richers, H.: Handbuch Aktivierende Befragung. Konzepte, Erfahrungen, Tipps für die Praxis. Verlag Stiftung Mitarbeit: Bonn. S. 66-72.

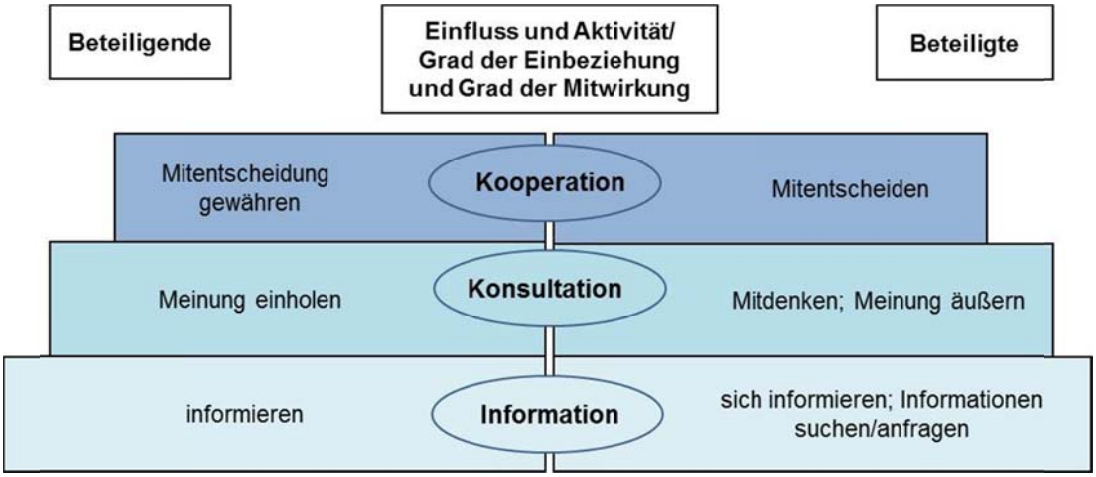

Abb. 1: Mögliche Stufen der Beteiligung im Rahmen von Planungsverfahren zu Großvorhaben im Verkehrssektor[10]

Es lassen sich verschiedene Grade der Beteiligung unterscheiden. Im Rahmen von Planungsverfahren von Großvorhaben im Verkehrssektor sind drei aufeinander aufbauende Stufen von Relevanz: Von der *Information* über die *Konsultation* reicht die mögliche Beteiligung bis hin zur *Kooperation* mit den Beteiligten[11]. Je höher die Stufe, desto stärker ist das Ausmaß der Einbeziehung, die die Beteiligenden zulassen, und desto höher ist der Grad der Möglichkeiten der Einflussnahme seitens der Beteiligten.[12]

Reine **Information** ist die Form der Beteiligung, die noch keine aktive Einflussnahme der Beteiligten auf einen Planungsprozess beinhaltet. Die Kommunikation verläuft vorwiegend in eine Richtung, nämlich von der Planungs- und Entscheidungsebene hin zur Öffentlichkeit. Eingesetzte Methoden sind z. B. Projektbroschüren, Postwurfsendungen, Aushänge, Projekt-Internetseiten, telefonische Auskunftsdienste, Informationsveranstaltungen und Planungsausstellungen.

Konsultation heißt, dass Beteiligte aktiv Stellung nehmen und ihre Meinung äußern können. Wie mit den Äußerungen und Stellungnahmen verfahren wird, ist jedoch unter Umständen unklar. Die Entscheidungsträger können sie berücksichtigen, müssen es jedoch nicht. Die

[10] RAU, I.; SCHWEIZER-RIES, P.; ZOELLNER, J. (im Druck): Participation strategies – the silver bullet for public acceptance? In: Kabish, S.; Kunath, A.; Schweizer-Ries, P.; Steinführer, A. (Hrsg.): Vulnerability, Risks and Complexity. Impacts of Global Change on Human Habitats. Advances in People-Environment, Studies, Vol. 3. Hogrefe: Leipzig.

[11] Angelehnt an die 'Partizipationsleiter' von ARNSTEIN, S. R. (1969): A Ladder of Citizen Partizipation. Journal of the American Institut of Planners 35 (4): 216-224. LÜTTRINGHAUS, M. (2003): Voraussetzungen für Aktivierung und Partizipation. In: Lüttringhaus, M.; Richers, H.: Handbuch Aktivierende Befragung. Konzepte, Erfahrungen, Tipps für die Praxis. Verlag Stiftung Mitarbeit: Bonn. S. 66-72. Eine noch höhere Stufe der Beteiligung stellt das Eigenverantwortliche Handeln dar, welches für die Planung und Zulassung von Verkehrsinfrastrukturvorhaben aber nicht bedeutsam ist und daher in diesem Handbuch nicht betrachtet wird.

[12] RAU, I.; ZOELLNER, J.; NOLTING, K.; RUPP, J.; KEPPLER, D. (2011): Projektabschlussbericht 'Aktivität und Teilhabe – Akzeptanz Erneuerbarer Energien durch Beteiligung steigern'.

Kommunikation zwischen Entscheidungsträgern und Bürgern erfolgt wechselseitig. Beteiligung im engeren Sinne setzt voraus, dass es sich um zweiseitige oder rückgekoppelte Kommunikation zwischen Beteiligenden und Beteiligten handelt. Eingesetzte Methoden sind z. B. Stellungnahmen, schriftliche und mündliche Befragungen, Internet-Foren und Bürgerversammlungen.

Kooperation bedeutet, dass die Beteiligten bei einer Entscheidung mitbestimmen können. Der Grad der Einflussnahme kann je nach Gegenstand der Entscheidung unterschiedlich groß sein und bis zur gemeinsamen Entscheidungsfindung reichen. Die Kommunikation zwischen den involvierten Personen, also Beteiligten und Beteiligenden, ist intensiv. Eingesetzte Methoden sind z. B. Mediationsverfahren und Runde Tische.

2.3 Erfolgsfaktoren guter Beteiligung

Neben den verschiedenen Stufen und Mitbestimmungsfreiräumen in Beteiligungsprozessen ist die Qualität des Prozesses und seiner Rahmenbedingungen für sein Gelingen entscheidend. Das alleinige Schaffen von Beteiligungsmöglichkeiten ist noch nicht ausreichend, um die erwünschten, positiven Effekte zu erzielen.

Für eine erfolgreiche Bürgerbeteiligung, die sich auch bei Großvorhaben im Verkehrssektor akzeptanzfördernd auswirkt, sind folgende Faktoren im Sinne von Mindeststandards zu berücksichtigen:

- Die Beteiligung basiert auf gegenseitigem Vertrauen der Akteure. Sie zeichnet sich durch einen respektvollen, höflichen und korrekten Umgang aus. Die Qualität der Beziehung in sozialen Interaktionen wird sichergestellt.
- Eine aufrichtige Beteiligung setzt eine entsprechende Haltung bei den Beteiligenden voraus; die Beteiligten spüren den Unterschied, ob die Beteiligenden authentisch sind und Beteiligung ernsthaft anbieten oder Beteiligung ausschließlich als Instrument zur Befriedung eingesetzt wird.
- Die Auswahl der Beteiligten schließt keine Interessengruppen aus, sondern basiert auf einer fundierten Ermittlung der potentiellen Zielgruppen (Akteursanalyse).
- Die Beteiligung erfolgt frühzeitig und kontinuierlich über den gesamten Verlauf des Planungs- und Zulassungsprozesses.
- Die Bürger werden frühzeitig und kontinuierlich für die Wichtigkeit des Vorhabens und ihre potenzielle Betroffenheit sensibilisiert. Für ihre Teilnahme am Beteiligungsprozess wird geworben.
- Die Beteiligung ist transparent im Hinblick auf Informationen bezüglich des Prozesses, die Zielsetzung, die entscheidungserheblichen Fragestellungen der jeweiligen Verfahrensebene und konkrete Einflussmöglichkeiten, bereits getroffene Entscheidungen auf vorgelagerten Verfahrensebenen und die Beteiligungsfristen. Sie darf keine falschen Erwartungen wecken.
- Die notwendige Information ist allen zugänglich und allgemein-verständlich aufbereitet. Dabei wird auf eine zielgruppengerechte Ansprache geachtet.

- Die Beteiligung ist möglichst ergebnisoffen und eröffnet im Rahmen des wirtschaftlich und rechtlich Machbaren konkrete Einflussmöglichkeiten.
- Die Beteiligten und Beteiligenden verfügen über Kommunikations- und Beteiligungskompetenzen, um den Prozess erfolgreich gestalten zu können, oder werden darin unterstützt, diese Kompetenzen zu entwickeln.
- Der Beteiligungsprozess ist ergebnisorientiert und vorausschauend geplant. Zuständigkeiten, Räumlichkeiten, Finanzen, Verwaltungsabläufe und Akteure werden frühzeitig ermittelt bzw. organisiert.
- Erwarteter positiver Effekt und Aufwand der Beteiligung stehen für alle Involvierten in einem akzeptablen Verhältnis.

Eine solide Vertrauensbasis und ein als gerecht empfundenes Verfahren, sowohl in Bezug auf das Vorgehen und den persönlichen Umgang miteinander als auch auf das Ergebnis, sind für eine gelungene Beteiligung wesentlich.

Genaue und verständliche Informationen sowie eine transparente Vorgehensweise begünstigen beispielsweise die Wahrnehmung eines fairen und gerechten Vorgehens. Ebenso bildet eine aus der Sicht aller Involvierten ausgewogene Verteilung von Aufwand und Nutzen die Grundvoraussetzung für die Wahrnehmung eines gerechten Prozessergebnisses. Ein respektvoller Umgang miteinander wirkt sich nicht nur positiv auf das Vertrauen zwischen den Involvierten aus, sondern ist auch ein wichtiger Garant für die Wahrnehmung einer gerechten Beziehung zwischen Beteiligten und Beteiligenden. Durch die frühzeitige und kontinuierliche Beteiligung wird zum einen die Verfügbarkeit hilfreicher Informationen ausgebaut; zum anderen werden Organisations- und Kommunikationskompetenzen aller Involvierten sowie die persönlichen in den Prozess eingebrachten Kompetenzen verbessert und so die Befähigung zur Beteiligung gefördert.

Die Zugänglichkeit und Verbreitung von qualifizierten Informationen sind notwendig für eine Auseinandersetzung mit dem Vorhaben und eine grundlegende Voraussetzung für das Zustandekommen von Zustimmung. Zur Verbreitung der Informationen ist es sinnvoll, verschiedene Medien zu nutzen, um unterschiedliche Gruppen ggf. über zielgruppenspezifische Informationskanäle zu erreichen.

Neben diesen qualitativen Faktoren sind für die Zustimmung zu geplanten Verkehrsinfrastrukturvorhaben weitere wesentliche Faktoren von Bedeutung. Insbesondere können Art und Umfang subjektiver Betroffenheit, aber auch ein erkennbarer positiver Nutzen oder Art und Umfang von Umweltauswirkungen eines Vorhabens Einfluss auf die Akzeptanz eines Vorhabens haben.

Akzeptanz kann allerdings nur erreicht werden, wenn die Betroffenen auch in die Lage versetzt werden, sich zu beteiligen. Dazu gehören neben einer angemessenen Information und der Möglichkeit, ‚mitreden zu können', auch das Verständnis der Sachverhalte sowie die Fähigkeit, sich so auszudrücken, dass die eigenen Belange tatsächlich gehört werden. Ein Mangel an diesen Kompetenzen kann in Kombination mit wahrgenommener Betroffenheit oft

zu Ohnmachtsempfindungen bei den Betroffenen führen. Die Befähigung zur Beteiligung als Basis für eine Beteiligung erfordert in der Regel Maßnahmen, die über das formelle Beteiligungsverfahren hinausgehen und auf die Förderung dieser Kompetenzen abzielen. Maßnahmen, die der Befähigung zur Beteiligung dienen, sind z. B. Informationsveranstaltungen, Bürgersprechstunden, Frage-Antwort-Stunden sowie die Bereitstellung eines Prozessbegleiters, der schwierige Sachverhalte für Bürger ohne fachspezifische Kenntnisse verständlich macht.

Hilfreich für die Strukturierung der eigenen Aktivitäten bei der Planung und Umsetzung einer Beteiligung ist die Unterteilung und Bearbeitung in die folgenden Bereiche oder auch Handlungsfelder:

- Vorbereitende Maßnahmen wie Durchführen einer Akteursanalyse, Klärung der Rahmenbedingungen und Planung der Beteiligung (vgl. Kap. 5),
- die formelle Beteiligung (vgl. Kap. 6),
- Information und Medieneinsatz (vgl. Kap. 7.1) sowie
- die Gestaltung von Veranstaltungen der Beteiligung (vgl. Kap. 7.2).

In diesen Handlungsbereichen sollten die genannten Erfolgsfaktoren berücksichtigt und umgesetzt werden.

3 Derzeitige Bürgerbeteiligung bei der Planung und Zulassung von Großvorhaben im Verkehrssektor

Verkehrsvorhaben des Bundes werden auf der Grundlage von nacheinander grundsätzlich durchzuführenden Verfahren zugelassen: Von der Bundesverkehrswegeplanung und den Ausbaugesetzen über das Raumordnungsverfahren hin zum Planfeststellungsverfahren (s. Tab. 1). Wichtige, für die Zulassungsentscheidung maßgebliche Vorgaben werden bereits bei der Bundesverkehrswegeplanung und im Raumordnungsverfahren getroffen. Erst mit dem Planfeststellungsbeschluss auf der Zulassungsebene wird dem Vorhabenträger aber vorbehaltlich eines nachfolgenden gerichtlichen Verfahrens das Recht verliehen, das Vorhaben umzusetzen und zu bauen.

Das geltende Recht sieht für alle drei genannten Verfahren in der Regel eine formelle Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit vor. Kernelemente einer solchen Beteiligung sind eine in der Regel einmonatige Auslegung der Unterlagen und eine zwei Wochen länger währende Frist, um Einwendungen in schriftlicher Form zu erheben. Die in den gesetzlichen Bestimmungen genannten Vorgaben sind einzuhalten. Es steht der zuständigen Behörde aber auch jetzt schon frei, durch ergänzende Maßnahmen, z. B. einer Veröffentlichung von Verfahrensunterlagen im Internet, die Kenntnisnahmemöglichkeit zu verbessern. Weitergehende Beteiligungsschritte sind darüber hinaus auch dem Vorhabenträger freigestellt.

Die folgende Tabelle stellt die verschiedenen Verfahrensebenen dar und ordnet diesen bestimmte Planungsstufen und Entscheidungsinhalte zu, die Gegenstand der gesetzlich vorgeschriebenen Bürgerbeteiligung sind.

Tab. 1: Verfahrensebenen der Planung, Zulassung und Realisierung von Verkehrsvorhaben des Bundes und der gesetzlich vorgeschriebenen Bürgerbeteiligung

Verfahrens-ebenen	Planungsstufe bzw. Verwaltungsverfahren	Entscheidungsinhalte	Gesetzlich vorgeschriebene Bürgerbeteiligung
Bedarfsplanung	Vorbereitung des Bundesverkehrswegeplans und Projektmeldungen	Bedarfsentscheidung über Zielnetze, die aus gesamtwirtschaftlich vorteilhaften Neu- und Ausbauprojekten bestehen	Formelle Beteiligung im Rahmen der SUP [13]
	Verfahren zur Aufstellung des Bundesverkehrswegeplans bis Kabinettsbeschluss		
	Aufstellung von Bedarfsplänen, Ausbaugesetze Straße und Schiene		
Raumordnung	Voruntersuchungen, Erstellung der Raumordnungsunterlagen	Voruntersuchung (Maßstab in der Regel 1:10.000 bis 1:25.000) Raumordnerische Verträglichkeit	
	Raumordnungsverfahren	Verlauf und grundsätzliche technische Ausführungsmerkmale (z. B. Streckencharakteristik, Damm- und Einschnittslagen) Ggf. Trassen- bzw. Standortvariantenvergleich	I. d. R. formelle Beteiligung zu Umweltbelangen und ggf. zu darüber hinausgehenden Belangen durch Raumordnungsbehörde [14]
	Linienbestimmung	Bestimmung der Linienführung bei Bundesfernstraßen und Bundeswasserstraßen	Ggf. formelle Beteiligung zu Umweltbelangen [15]
Zulassung	Entwurfsplanung, Genehmigungsplanung, Erstellung der Planfeststellungsunterlage	Vorentwurf bzw. Feststellungsentwurf der Vorzugsvariante (Maßstab in der Regel 1:5.000 bis 1:10.000) Umfassende materielle Rechtmäßigkeit	
	Planfeststellungsverfahren	Parzellenscharfe Lage und Ausführung des Vorhabens mit notwendigen Nebenanlagen u. Folgemaßnahmen, Festlegung von Ausgleichs- u. Ersatzmaßnahmen	Formelle Beteiligung durch Anhörungsbehörde
Bau	Ausführungsplanung	Weitere Details der Bauausführung	
	Bauausführung	Technische Details der Bauausführung	

[13] Eine Bürgerbeteiligung auf der Ebene der Bedarfsplanung hat bisher noch nicht stattgefunden und ist erst mit der Einführung der Strategischen Umweltprüfung für den Bundesverkehrswegeplan 2015 vorgesehen.

[14] Beteiligung in Abhängigkeit von landesrechtlichen Regelungen.

[15] Soweit für ein linienbestimmungspflichtiges Vorhaben kein Raumordnungsverfahren bzw. ein Raumordnungsverfahren ohne UVP stattgefunden hat, ist gemäß § 16 UVPG eine in die UVP integrierte Öffentlichkeitsbeteiligung im Linienbestimmungsverfahren durchzuführen.

Die gesetzliche Pflicht, die Öffentlichkeit bei der Planung von Großprojekten der Verkehrswegeinfrastruktur bereits auf den Ebenen Bedarfsplanung und Raumordnung zu beteiligen, ergibt sich aus den Vorschriften zur Strategischen Umweltprüfung (SUP) und Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) im UVPG sowie teilweise aus den Landesplanungsgesetzen der Länder.

Der Bundesverkehrswegeplan und andere Verkehrswegeplanungen auf der Ebene der bundesweiten Bedarfsplanung sind SUP-pflichtig. Im Rahmen dieser SUP wird allen interessierten Bürgern die Gelegenheit gegeben, zum Entwurf des BVWP und dem dazugehörigen Umweltbericht Stellung zu nehmen. Diese Stellungnahmen sind bei der Erstellung der Endfassung des BVWP zu berücksichtigen.

Für Raumordnungsverfahren besteht nach Maßgabe der Landesplanungsgesetze der Bundesländer in aller Regel eine Pflicht zur Durchführung einer UVP, die an das UVPG angelehnt ist, ihm aber nicht zwingend in vollem Umfang entspricht. Zudem kann gemäß § 15 Abs. 3 ROG die Öffentlichkeit auch zu über Umweltbelange hinausgehenden Aspekten beteiligt werden[16]. Der Standard der formellen Öffentlichkeitsbeteiligung nach dem UVPG bzw. den Landesplanungsgesetzen besteht aus einer in der Regel vierwöchigen Auslegung der Unterlagen in den betroffenen Gemeinden und einer sechswöchigen Frist für die betroffene Öffentlichkeit (UVPG) bzw. alle interessierten Bürger (verschiedene Landesplanungsgesetze), schriftlich oder zur Niederschrift Einwendungen zu erheben. Die Öffentlichkeit ist nach Abschluss des Verfahrens über die Entscheidung zu unterrichten, der Inhalt der Entscheidung ist mit Begründung der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Ein Erörterungstermin für (betroffene) Bürger ist auf der raumordnerischen Ebene rechtlich nicht vorgesehen. Im Anschluss an ein Raumordnungsverfahren mit integrierter UVP erfolgt für Bundesfernstraßen und Bundeswasserstraßen die Linienbestimmung[17].

Während das Raumordnungsverfahren lediglich eine behördeninterne Feststellung trifft, die einer gutachterlichen Stellungnahme gleichkommt, wird im Planfeststellungsverfahren eine abschließende Zulassungsentscheidung unter Abwägung der für und gegen das Vorhaben sprechenden öffentlichen und privaten Belange getroffen. Erst die Planfeststellungsentscheidung unterliegt einer Rechtmäßigkeitskontrolle durch die Verwaltungsgerichte. Beim Planfeststellungsverfahren handelt es sich um ein förmliches, auf den Erlass eines Verwaltungsaktes gerichtetes Verwaltungsverfahren.

Das formelle Beteiligungs- bzw. Anhörungsverfahren innerhalb des Planfeststellungsverfahrens richtet sich primär nach den Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG)

[16] Die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) empfiehlt in ihrem Beschluss vom 24.10.2011 Bund und Ländern, die Öffentlichkeitsbeteiligung in Raumordnungsverfahren für Großprojekte obligatorisch vorzusehen.

[17] Wird für ein linienbestimmungspflichtiges Vorhaben kein Raumordnungsverfahren bzw. ein Raumordnungsverfahren ohne formelle UVP mit Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt, so ist gemäß § 16 UVPG eine in die UVP integrierte Öffentlichkeitsbeteiligung im Linienbestimmungsverfahren durchzuführen. Bei Flugplätzen ist die UVP im Verfahren nach § 6 Abs. 1 LuftVG nachzuholen (§ 15 UVPG).

bzw. den verkehrsträgerspezifischen Fachplanungsgesetzen.[18] Zum gesetzlichen Standard gehört die öffentliche Auslegung für die Dauer von einem Monat nach entsprechender ortsüblicher Bekanntmachung. Jeder, dessen Belange berührt werden, kann bis zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist Einwendungen schriftlich oder zur Niederschrift, unter bestimmten Voraussetzungen auch auf elektronischem Weg (siehe Kap. 6.2) erheben. Der anschließende Erörterungstermin über die Einwendungen und behördlichen Stellungnahmen ist für Planfeststellungsverfahren zu Vorhaben der Verkehrsinfrastruktur nach den Vorschriften der entsprechenden Fachplanungsgesetze[19] rechtlich nicht zwingend durchzuführen. Allerdings findet bei Großvorhaben der Verkehrsinfrastruktur derzeit in der Regel ein Erörterungstermin statt (siehe Kap. 6.3).

[18] Für die Verkehrswegevorhaben haben die spezialgesetzlichen Regelungen des FStrG, des AEG, des WaStrG oder des LuftVG Vorrang vor dem VwVfG. Ergänzende Regelungen enthält das UVPG.

[19] Siehe Fn. 18.

4 Vorschläge zur Bürgerbeteiligung bei Großvorhaben im Verkehrssektor

Die Verkehrswegeplanung erfolgt in einem seit langem etablierten gestuften Planungs- und Zulassungssystem. In den einzelnen Stufen sind jeweils im Rahmen der formellen Beteiligungsverfahren die Information der interessierten Bürger und die Möglichkeit für betroffene Bürger vorgesehen, ihre Belange schriftlich einzubringen und teilweise auch im Rahmen eines Erörterungstermins vorzutragen. Dennoch fühlen sich viele Bürger in Planungsprozesse nur unzureichend eingebunden und häufig schlecht informiert. Dieses Kapitel enthält konkrete Vorschläge, wie die bestehende formelle Beteiligung auf den unterschiedlichen Verfahrensebenen optimal ausgestaltet und ggf. um weitere informelle Beteiligungsangebote ergänzt werden kann.

4.1 Ansatzpunkte für eine erweiterte Bürgerbeteiligung

Die gesetzlich verankerten Beteiligungsmöglichkeiten werden von zahlreichen Bürgern, Bürgerinitiativen und Verbänden als unzureichend wahrgenommen. Die von betroffenen und interessierten Bürgern, Verbänden und Parteien formulierten Defizite lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Bürger würden an der grundsätzlichen Entscheidung über den Bedarf eines Vorhabens nicht direkt beteiligt.
- Die Beteiligung sei beschränkt auf direkt betroffene Bürger.
- Die Beteiligung erfolge zu spät, d. h. zu einem Zeitpunkt, an dem das Vorhaben bereits eine räumliche und entwurfstechnische Konkretisierung erreicht habe und die Bereitschaft des Vorhabenträgers zu Veränderungen gering sei.
- Die Beteiligung von Bürgern erfolge nicht kontinuierlich über alle Verfahrensebenen der Verkehrswegplanung. Die Planungszeiträume zwischen den Verfahrensebenen seien in der Regel zu lang, um eine kontinuierliche Beteiligung, die sich auf alle wesentlichen Entscheidungen beziehe, herzustellen.
- Die Beschränkung der Beteiligungsmöglichkeiten auf die formellen und fristgebundenen Verfahren führe dazu, dass mit dem Bürger nicht mehr offen und ernsthaft über Vor- und Nachteile eines Vorhabens bzw. Vorhabenalternativen diskutiert werde.
- Die Planunterlagen seien zum Teil unübersichtlich, nicht immer allgemein verständlich und die angewendeten Methoden und Bewertungen nicht immer nachvollziehbar aufbereitet. Es fehlten begleitende Aufklärungsveranstaltungen und Fragemöglichkeiten im Vorfeld des Verfahrens sowie im Verfahren.
- Der Vorhabenträger habe in der Regel juristischen und fachlichen Beistand, den der Bürger nicht habe. Bürger fühlten sich deshalb beim Erörterungstermin zum Teil nicht in die Lage versetzt, ihre Belange adäquat vorzubringen.
- Bürger fühlten sich häufig nicht als gleichberechtigte Diskussionspartner, sondern nur als Einwender behandelt: Die Form der Beteiligung im Verfahren werde häufig als nicht fair angesehen.

- Außerhalb der formellen Verfahren fehle für die Bürger die Möglichkeit der Einsichtnahme in Planunterlagen, die Möglichkeit sich über den Planungs- und Entscheidungsprozess zu informieren, diesen nachzuvollziehen, Verständnisfragen zu stellen und sich zu beteiligen.

Zusammenfassend ist festzustellen: Obwohl das geltende Recht formelle Beteiligungsmöglichkeiten auf allen drei Verfahrensebenen der Verkehrswegeplanung vorsieht, werden diese von den betroffenen oder interessierten Bürgern in vielen Fällen als unzureichend wahrgenommen. Dies hat vor allem damit zu tun, dass die Bürger entweder zu wenig oder zu spät erreicht werden und die formelle Beteiligung auf jeder Verfahrensebene erst zum Zeitpunkt einer bereits verfestigten Planung einsetzt. Die Entscheidungs- bzw. Gestaltungsspielräume sind entsprechend eingeschränkt. Hinzu kommt, dass eine Bürgerbeteiligung auf der Ebene der Bedarfsplanung bisher nicht stattgefunden hat und erst im Zuge der Einführung der Strategischen Umweltprüfung für zukünftige Bundesverkehrswegepläne bzw. Bedarfspläne erfolgt. Somit sind bisher die Entscheidungen über den grundsätzlichen Bedarf (das ‚Ob') ohne die gewünschte Bürgerbeteiligung gefallen. Auch sind die Einflussnahmemöglichkeiten, die vor allem auf das ‚Wo' des Verkehrsprojektes abzielen, auf der dem Planfeststellungsverfahren vorgelagerten Ebene des Raumordnungsverfahrens größer. Die notwendige Sensibilisierung für Konfliktlagen und die Wahrnehmung der Betroffenheit bei Vorhabenträgern und Bürgern sind aber aufgrund

- der derzeitigen formellen Beteiligungsstruktur auf den verschiedenen Verfahrensebenen,
- der langen Planungszeiträume zwischen den Verfahrensebenen mit der Unterbrechung der Information und direkten Beteiligung von Bürgern und
- des höheren Abstraktionsgrads der Bedarfsplanung und der Raumordnung

noch nicht durchgängig gegeben (s. Abb. 2).

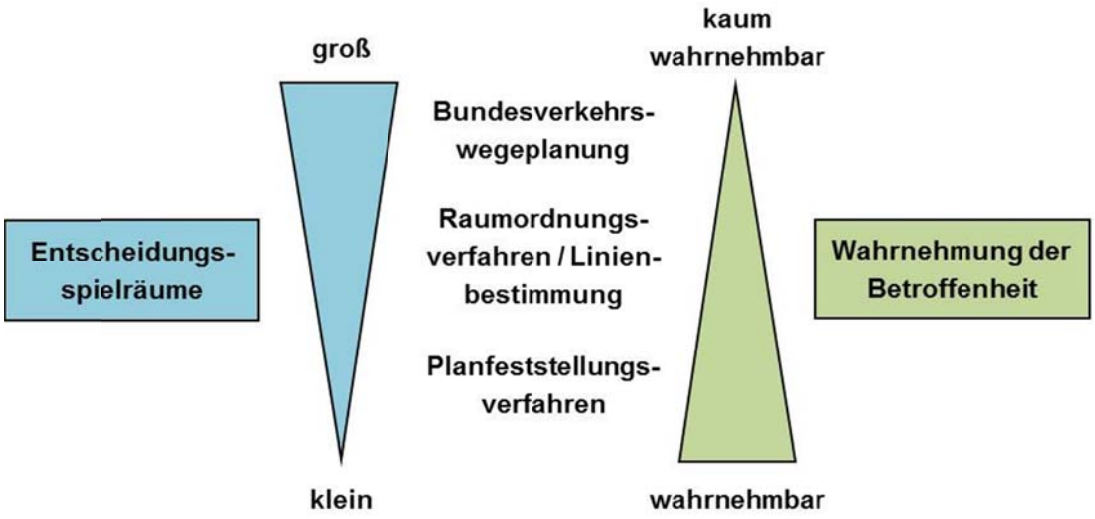

Abb. 2: Zusammenhang von ebenenspezifischen Entscheidungsspielräumen und Wahrnehmung der Betroffenheit

Die aktuelle Diskussion unterstreicht, dass eine ausschließlich formelle Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit innerhalb der verfahrensrechtlichen Vorgaben des Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahrens insbesondere bei konfliktträchtigen Vorhaben nicht ausreicht, um eine aus der Sicht der Bürger angemessene und frühzeitige Beteiligung an Planungsentscheidungen zu gewährleisten.

Es besteht allerdings bereits jetzt die Möglichkeit, dass die Verfahrensbeteiligten, insbesondere der Vorhabenträger und die Anhörungsbehörde, über die verfahrensrechtlich vorgegebenen Beteiligungsmöglichkeiten von Bürgern und die dabei vom Gesetz vorgegebenen Mindeststandards hinaus verbesserte und weitergehende Beteiligungsangebote unterbreiten. Verschiedene erfolgreiche Beispiele von Verkehrsprojekten sowie aus der Bauleit- und Stadtplanung bestätigen, dass durch eine frühzeitige und offenere Bürgerbeteiligung die Transparenz und Akzeptanz von Planungsentscheidungen erhöht werden kann.

ggf. der Regelungen des Planfeststellungsverfahrens besteht in der derzeitigen Diskussion mitunter das Missverständnis, dass ein Vorhaben in außerhalb des förmlichen Verfahrens gebildeten Foren (Mediationsgruppen, Dialogforen, Arbeitskreisen) gleichsam „ausgehandelt oder basisdemokratisch festgelegt werden könnte“ [20] und die dort getroffenen Entscheidungen Planfeststellungsentscheidungen ersetzen könnten. Das ist nach geltendem Recht nicht der Fall mit dem Vorteil für die Betroffenen, dass der vom Planfeststellungsverfahren gewährte Rechtsschutz in Form von Anfechtungsrechten gewahrt bleibt.

4.2 Verfahrensebenen-übergreifende Vorschläge

Das vorliegende Handbuch basiert auf den bestehenden rechtlichen Vorgaben zur Bürgerbeteiligung auf den unterschiedlichen Verfahrensebenen. Darauf aufbauend enthält es im Sinne eines Maximalkataloges Vorschläge und Empfehlungen, um die Bürgerbeteiligung bei Großvorhaben im Verkehrssektor zu verbessern.

Im Einzelfall müssen für eine effiziente Beteiligung die Maßnahmen vor, innerhalb und zwischen den verschiedenen Planungsebenen aufeinander abgestimmt werden. Somit wird in der Regel eine Auswahl aus dem in diesem Handbuch dargestellten Maximalkatalog der Bürgerbeteiligungsoptionen zu treffen sein. Bei einer frühen intensiven Beteiligung kann in dem späteren Planungsverlauf die Beteiligungsintensität entsprechend reduziert werden. Insofern sind ‚Beteiligungspakete‘ zu schnüren, die auf der einen Seite den Beteiligungszielen und -wünschen gerecht werden und auf der anderen Seite vom Aufwand her vertretbar sind. Beispiele für eine solche Auswahl werden nicht dargestellt, da sie von dem jeweiligen konkreten Projekt abhängen und nicht verallgemeinerbar sind. Darüber hinaus sind zahlreiche Varianten denkbar.

[20] DURNER, W. (2011): Möglichkeiten der Verbesserung förmlicher Verwaltungsverfahren am Beispiel der Planfeststellung. In: Zeitschrift für Umweltrecht 21 (7): 354-362.

Tab. 2 stellt das Prinzip der kontinuierlichen Bürgerbeteiligung schematisch mit Bezug zu den einzelnen Verfahrensebenen und Planungsstufen dar. Die Phasen mit formeller Beteiligung sind dunkelgrün, die zeitlich dazwischen liegenden und im Idealfall die formellen Beteiligungsschritte begleitenden informellen Beteiligungsphasen sind hellgrün unterlegt.

Tab. 2: Verfahrensebenen der Planung, Zulassung und Realisierung von Verkehrswegen des Bundes mit kontinuierlicher Bürgerbeteiligung[21]

Verfahrens-ebenen	Planungsstufe bzw. Verwaltungsverfahren	Bürgerbeteiligung
Bedarfsplanung	Vorbereitung des BVWP und Projektmeldungen	ggf. informelle Beteiligung durch BMVBS und/oder Länder
	Verfahren zur Aufstellung des BVWP bis Kabinettsbeschluss	formelle Beteiligung im Rahmen der SUP
	Aufstellung von Bedarfsplänen, Gesetzgebungsverfahren zu Ausbaugesetzen Straße bzw. Schiene	
Raumordnung	Voruntersuchungen, Erstellung der Raumordnungsunterlagen	Informelle Beteiligung durch den Vorhabenträger
	Raumordnungsverfahren	I. d. R. formelle Beteiligung zu Umweltbelangen und ggf. darüber hinausgehenden Belangen durch Raumordnungsbehörde [22]
		Informelle Beteiligung durch die Raumordnungsbehörde
	Linienbestimmung (bei Bundesfernstraßen und Bundeswasserstraßen)	Ggf. formelle Beteiligung zu Umweltbelangen[23]
Zulassung	Entwurfsplanung, Genehmigungsplanung, Erstellung der Planfeststellungsunterlage	Informelle Beteiligung durch den Vorhabenträger
	Planfeststellungsverfahren	Formelle Beteiligung durch Anhörungsbehörde

[21] Die Darstellung beinhaltet die in der Regel relevanten Verfahren für die Planung und Zulassung von Großvorhaben der Verkehrsinfrastruktur. Für die Verkehrsträger Straße und Wasserstraße wird in bestimmten Fällen ein so genanntes Linienbestimmungsverfahren als behördeninterne Prüfung des BMVBS durchgeführt. Zwischen der Entwurfsplanung und der Genehmigungsplanung für Bundesstraßenvorhaben steht der so genannte Gesehenvermerk des BMVBS. In bestimmten Fällen können die aufgeführten Regelverfahren durch andere Verwaltungsverfahren ersetzt werden (z. B. Regionalplanaufstellung statt Raumordnungsverfahren, Plangenehmigungs- oder Bebauungsplanverfahren statt Planfeststellungsverfahren).

[22] Beteiligung in Abhängigkeit von landesrechtlichen Vorschriften.

[23] Soweit für ein linienbestimmungspflichtiges Vorhaben kein Raumordnungsverfahren bzw. ein Raumordnungsverfahren ohne UVP stattgefunden hat, ist gemäß § 16 UVPG eine in die UVP integrierte Öffentlichkeitsbeteiligung im Linienbestimmungsverfahren durchzuführen.

Verfahrens-ebenen	Planungsstufe bzw. Verwaltungsverfahren	Bürgerbeteiligung
Bau	Ausführungsplanung	Informelle Beteiligung durch den Vorhabenträger
	Bauausführung	Informelle Beteiligung durch den Vorhabenträger

Die Darstellung in Tab. 2 verdeutlicht, dass die formelle Beteiligung auf die jeweiligen Verwaltungsverfahren beschränkt ist. In den zwischen den Verwaltungsverfahren liegenden längeren Phasen der Entwurfsplanung, Durchführung von wirkungsbezogenen Untersuchungen und Erstellung von Verfahrensunterlagen durch den Planungs- bzw. Vorhabenträger erfolgen keine formellen Bürgerbeteiligungsschritte. In diese Phasen fallen aber nicht unwesentliche planerische Entscheidungen, an denen auch der Bürger teilhaben sollte. Daher sind insbesondere in diesen Phasen zusätzliche Beteiligungsangebote auf den Stufen der Information, Konsultation oder ggf. auch Kooperation denkbar. Die hieraus resultierende Verstetigung der Beteiligung würde erreichen, dass die Eingrenzung von Entscheidungsspielräumen von Verfahrensebene zu Verfahrensebene für die Bürger erkennbar und nachvollziehbar wird. Damit würde die Voraussetzung geschaffen, dass die Betroffenen die entsprechend dem Stand des Verfahrens getroffenen Vorentscheidungen akzeptieren und nicht das gesamte Vorhaben immer wieder in Frage stellen.

Sollte ein Vorhaben nicht kontinuierlich über die Verfahrensebenen hinweg geplant und konkretisiert werden, entstehen aus der Sicht der Bürgerbeteiligung unerwünschte zeitliche Pausen im Beteiligungsprozess. Tritt ein solcher Fall einer mehrjährigen Planungspause ein, kann die Öffentlichkeit darüber – zumindest via Internet oder Presse – informiert werden. Wird die Planung wieder aufgenommen, ist bei der Konzeption der Bürgerbeteiligung zu berücksichtigen, dass das Interesse der Bürger neu geweckt werden muss.

In den formellen Beteiligungsverfahren liegt der Fokus auf betroffenen Bürgern. Ergänzende informelle Beteiligungsangebote können aber allen interessierten Bürgern unabhängig von ihrer jeweiligen Betroffenheit zugänglich gemacht werden, um eine breitere Akzeptanz zu erreichen. Damit werden auch solche Bürger beteiligt, die zwar nach rechtlichen Maßstäben nicht unmittelbar betroffen sind, sich jedoch betroffen fühlen. So kann gewährleistet werden, dass der Planungs- und Entscheidungsprozess durch die kontinuierliche Information und Beteiligung transparenter und nachvollziehbarer wird.

Ein wesentlicher Vorteil einer frühzeitigen informellen Bürgerbeteiligung liegt für den Vorhabenträger auch darin, frühzeitig Sachinformationen und Anregungen interessierter und ggf. betroffener Bürger zu erhalten. Dieser Informationsgewinn kann genutzt werden, um frühzeitig auf Konflikte zu reagieren und die Planung ggf. frühzeitig zu optimieren.

Die vorgeschlagenen ergänzenden Angebote für eine informelle Bürgerbeteiligung erreichen ihre Ziele umso eher, je besser die in Kap. 2.3 formulierten grundsätzlichen Erfolgsfaktoren und Spielregeln berücksichtigt werden und die ebenenspezifischen Entscheidungsspielräume und die Grenzen der Mitgestaltung vermittelt werden.

Welche Beteiligungsmöglichkeiten insgesamt bestehen, wird in den Kapiteln 4.4ff. für das Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren im Überblick dargestellt. Verfahrensträgerübergreifend erscheint es sinnvoll, folgende grundsätzliche Punkte bei der Bürgerbeteiligung zu berücksichtigen:

- Hoher Qualitätsstandard bei der Durchführung der Beteiligung auf allen Verfahrensebenen.
- Zusätzliche frühzeitige Bürgerbeteiligung, so dass bestehende Entscheidungsspielräume in der Planungs- und Entwurfsphase sinnvoll genutzt werden können.
- Verstetigung der Bürgerbeteiligung auf allen Ebenen begleitend zum gestuften Planungs- und Entscheidungsprozess, um die Lücken zwischen den formellen Beteiligungsverfahren zu schließen.
- Aufzeigen der Grenzen der Beteiligung, um auf Seiten der Bürger keine falschen Erwartungen zu wecken.

Nach § 7 Abs. 1 BHO ist die Verwaltung zu einer wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung verpflichtet. Die zuständige Behörde bzw. der Vorhabenträger müssen daher im Einzelfall mittels einer Abschätzung der Vor- und Nachteile die Erforderlichkeit der Maßnahmen bestimmen und darauf basierend die Entscheidung treffen, mit welchem technischen, finanziellen und zeitlichen Aufwand eine Bürgerbeteiligung konkret durchgeführt wird. Dabei können z. B. die Vorhabensgröße, die Anzahl der potenziell betroffenen und interessierten Bürger und die zu erwartende Konfliktintensität eine Rolle spielen. Bei der Abwägung wird auch das Verhältnis der Mehrkosten der informellen Bürgerbeteiligung zu den ohnehin zu leistenden Planungs- und Baukosten von Bedeutung sein. Die zusätzliche Klarstellung von Zusammenhängen und die Erläuterung z. B. von Fachgutachten können im Einzelfall einen wesentlichen Beitrag zu einer effektiven formellen Bürgerbeteiligung leisten. Darüberhinaus besteht die Aussicht auf qualitativ bessere Planunterlagen. Grundsätzlich sollte gelten: Je konfliktträchtiger ein Vorhaben, desto wichtiger ist eine umfassende kontinuierliche Bürgerbeteiligung.

4.3 Bedarfsplanung (Bundesverkehrswegeplan)

4.3.1 Gesetzliche Grundlagen

Beim Bundesverkehrswegeplan 2015 beschreitet das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) weitreichende neue Wege, was die Bürgerbeteiligung betrifft. Wie im Folgenden deutlich wird, ist es sowohl strategisch als auch mit Blick auf spätere Verfahrensebenen grundsätzlich sinnvoll, die Öffentlichkeit auf dieser Ebene zu beteiligen.

Die Bundesverwaltung ist nach dem Grundgesetz verantwortlich für Bau und Erhaltung der Bundesverkehrswege (Bundesschienenwege: Art. 87e GG, Bundeswasserstraßen: Art. 89 Abs. 2 GG, Bundesfernstraßen: Art. 90 GG). Grundlage für die Entwicklung und den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur ist der Bundesverkehrswegeplan (BVWP). Der BVWP ist eine verkehrsträgerübergreifende Bedarfs- und Rahmenplanung; er ist jedoch kein Finanzierungs-

plan mit haushälterischer Bindungswirkung. Sein Ziel ist es, ein realistisches und finanzierbares Gesamtkonzept für die künftige Infrastruktur Deutschlands aufzustellen. Im Rahmen der Aufstellung des Bundesverkehrswegeplans wird abgeschätzt, ob ein erwogenes Projekt unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile gesamtwirtschaftlich sinnvoll und notwendig ist. Die Bundesverkehrswegeplanung verfolgt dabei jedoch eine deutlich globalere und abstraktere Sichtweise als die nachfolgenden, projektbezogenen Verwaltungsverfahren, die eine unmittelbare Betroffenheit von Bürgern auslösen können. Der BVWP ist ein strategisches Konzept und unterstützt wichtige verkehrspolitische Ziele des Bundes, wobei die Qualitätserhaltung der Bestandsnetze sowie die Steigerung von Leistungsfähigkeit und Verkehrssicherheit dieser Netze unter Berücksichtigung der Umweltbelange in den Vordergrund gestellt werden.

Der Bundesverkehrswegeplan wird als eine strategische Planung für die Infrastrukturnetze des Bundes vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) erarbeitet und von der Bundesregierung beschlossen. Aus dieser verkehrspolitischen Absichtserklärung des Bundes wird jeweils für die Verkehrsträger Straße und Schiene ein Bedarfsplan unter Beteiligung der Bundesländer, der Verbände und der DB Netz AG erstellt, der als Anlage der Ausbaugesetze vom Deutschen Bundestag verbindlich beschlossen wird. Bundesverkehrswegeplan und Bedarfspläne sind aufgrund der Parlamentsbefassung in der Regel nicht vollständig deckungsgleich. Für die Bundeswasserstraßen gibt es derzeit kein Ausbaugesetz. Die auf den BVWP aufbauenden Bedarfspläne für Bundesfernstraßen und Bundesschienenwege legen fest, welche Verkehrsinfrastrukturprojekte in der Folge geplant und über den Bundeshaushalt finanziert werden sollen. Der Planungshorizont des BVWP umfasst dabei 10 bis 15 Jahre. In regelmäßigen Abständen (alle 5 Jahre) prüft das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, ob die Bedarfspläne für Bundesschienenwege und Bundesfernstraßen der aktuellen Wirtschafts- und Verkehrsentwicklung anzupassen sind.

Fragestellungen, die sich mit dem verkehrlichen Bedarf und der grundsätzlichen verkehrlichen Lösungsstrategie (z. B. Schienenprojekt statt Straßenbauvorhaben, qualifizierter Ausbau der vorhandenen Verkehrswege statt Neubau) befassen, werden im Bundesverkehrswegeplan außerhalb der förmlichen Verwaltungsverfahren, wie Raumordnungs- oder Planfeststellungsverfahren, behandelt. Allerdings stehen die Bedarfsentscheidungen im Bundesverkehrswegeplan immer unter dem Vorbehalt der parlamentarischen Entscheidungen sowie der planerischen Abwägung der nachgelagerten Verfahrensebenen und sind daher einer nachfolgenden Modifikation des konkreten Projektzuschnitts nicht vollständig entzogen.

Die in den Bedarfsplänen der Ausbaugesetze festgelegte Entscheidung über das ‚Ob' eines Verkehrsinfrastrukturprojekts legt den gesetzlich definierten Ausbaubedarf fest, der als verbindliche Planrechtfertigung für die projektbezogenen Planfeststellungsverfahren anerkannt wird.

4.3.2 Ablauf der Bundesverkehrswegeplanung

Für die gerade begonnene Erarbeitung des **BVWP 2015** ist folgender Verfahrensablauf vorgesehen:

- Als Vorarbeit für den BVWP ist zunächst eine aktualisierte **Verkehrsprognose** (für das Zieljahr 2030) für die Bedarfsermittlung zu berechnen. Hierzu werden die soziodemografische Entwicklung in Deutschland und den Nachbarstaaten sowie Szenarien zum verkehrsträgerübergreifenden Personen- und Güterverkehr in regionaler Differenzierung betrachtet. Mit deren Hilfe sollen Infrastrukturengpässe und sich hieraus ergebende Aus-/Neubauerfordernisse erkennbar werden.

- Parallel dazu wird die **Bewertungsmethodik** der Bundesverkehrswegeplanung weiterentwickelt, mit deren Hilfe der Nutzen und die Kosten eines Projekts abgeschätzt werden sollen. Hierzu sind mehrere Forschungsvorhaben durch externe Gutachter in Bearbeitung. Die größten Änderungen erwartet das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung bei der Bewertung von Zuverlässigkeit, Zeitgewinnen und verkehrsträgerübergreifenden Aspekten.

- Nach Abschluss der Konzept- und Prognosephase folgt die eigentliche **Bewertungsphase** mit den **Projektanmeldungen** (z. B. durch Bundesländer, Eisenbahninfrastrukturunternehmen, Verbände) sowie den projektbezogenen **Bewertungsrechnungen** (inkl. Nutzen-Kosten-Analysen und Umweltbewertungen).

- In Abstimmung mit den Ressorts wird der Entwurf des BVWP dem Kabinett vorgelegt. Der von der Bundesregierung beschlossene BVWP bildet die Grundlage für die Gesetzentwürfe zu den **Bedarfsplänen**. Das Parlament beschließt Änderungsgesetze zur Aktualisierung der Bedarfspläne. Hierbei sind im Gesetzgebungsverfahren Änderungen der Bedarfspläne gegenüber dem BVWP möglich.

4.3.3 Beteiligungsmöglichkeiten

Eine breite Akzeptanz durch ein transparentes Verfahren bei der Aufstellung des Bundesverkehrswegeplanes ist für die Bundesregierung von hohem Interesse. Anders als bei den erprobten Beteiligungsverfahren auf Projektebene (z. B. im Planfeststellungsverfahren) ist eine umfassende Bürgerbeteiligung bisher für die Bundesverkehrswegeplanung in dieser Form noch nicht umgesetzt worden. Da es sich beim Bundesverkehrswegeplan um eine Investitionsstrategie von gesamtdeutscher sowie europäischer Bedeutung handelt, sollten die Möglichkeiten zur Beteiligung weder regional noch gruppenspezifisch eingeschränkt werden. Im Hinblick auf Komplexität und Größe des BVWP-Verfahrens sowie auf die Vielzahl von potentiell zu Beteiligenden wird es kaum möglich sein, in allen Strategien, Methoden und Projekten umfassenden Konsens zu erzielen. Ziel sollte es daher sein, alle Ideen und Sichtweisen mithilfe von zweckmäßigen Verfahren der Beteiligung in den Erarbeitungsprozess einzubringen, fundiert abzuwägen und einer Lösung zuzuführen. Es gilt, auf der Ebene der gesamtheitlichen Betrachtung der Bundesverkehrswegeplanung die Bürger für den Planungsprozess zu

interessieren und für eine aktive Beteiligung zu gewinnen. Das BMVBS ist gegenwärtig dabei, geeignete Formen der Bürgerbeteiligung zu entwickeln, um nachfolgende, förmliche Verwaltungsverfahren von der Diskussion über das ‚Ob' eines Vorhabens zu entlasten.

Für die Bundesverkehrswegeplanung ist künftig eine formelle Bürgerbeteiligung im Rahmen der Strategischen Umweltprüfung (SUP) nach den Vorschriften des UVPG durchzuführen. Dementsprechend sind der Entwurf des BVWP, der Umweltbericht zu den Umweltauswirkungen des Plans sowie ggf. weitere entscheidungserhebliche Unterlagen frühzeitig und für eine angemessene Dauer von mindestens einem Monat öffentlich auszulegen. Die Bürger haben die Möglichkeit, sich zum Entwurf des BVWP zu äußern (§ 14i Abs. 3 UVPG). Zur Begrenzung des Aufwandes ist auf der Ebene des bundesweiten BVWP unter Berücksichtigung der gesetzlichen Anforderungen vorgesehen, die Auslegung von Unterlagen und die Möglichkeit für Bürger, Einwände zu erheben, vorzugsweise über das Internet zu organisieren. Die formelle Bürger- und Behördenbeteiligung im Zuge einer SUP ist bisher für die Bundesverkehrswegeplanung noch nicht erprobt. Die Beteiligung beinhaltet insbesondere die Prüfung der Umweltauswirkungen des Gesamtplanes für das Zielnetz 2030.

4.3.4 Ausblick

Über die Strategische Umweltprüfung hinaus wird für jede der vorgestellten Prozessphasen während der Erarbeitung des BVWP geprüft, ob und in welcher Form weitere Beteiligungsformen (Information und/oder Konsultation) angewendet werden können. Beim Einsatz der verfügbaren Instrumente der Beteiligung sind einerseits den Interessen der verschiedenen Gruppen (Ressorts, Länder, Fachöffentlichkeit, Bürger, Parlament) Rechnung zu tragen, andererseits aber die zeitlichen und fachlichen Restriktionen zu berücksichtigen.

Der Beteiligungsprozess bei der Erstellung des BVWP ist vor allem auf hohe Transparenz durch umfassende **Informationsbereitstellung** ausgerichtet. Mittels weitreichenden Informationsangeboten sollen im Hinblick auf die Akzeptanzverbesserung den Bürgern frühzeitig Einblick in Aufgabe, Zielsetzung, Methodik und Verfahrensweisen des BVWP gewährt werden. Dies wird über Informationsveranstaltungen, die Veröffentlichung von Fachartikeln oder den Einsatz der Internetseite des BMVBS geschehen. Bereits jetzt sind die Endberichte der abgeschlossenen Forschungsprojekte im Internet (Homepage des BMVBS) veröffentlicht; auch künftig werden dort Forschungsergebnisse als prozessbegleitende Informationen zur Methodik publik gemacht. Darüber hinaus wird das **Projektinformationssystem,** welches bereits im BVWP 2003 bereitgestellt wurde, Informationen zum Projektstand und den Bewertungsergebnissen geben. Bereits im Zuge der letzten Bedarfsplanüberprüfung 2010 hat der Bund die vollständigen Unterlagen und detaillierten Bewertungsergebnisse ohne Einschränkungen öffentlich verfügbar gemacht.

Mit der Strategischen Umweltprüfung (SUP) wird erstmalig ein formelles Beteiligungsverfahren in die BVWP eingeführt. Hierdurch bekommen die Bürger die Möglichkeit, die Strategien der Verkehrsplanung im Hinblick auf deren Umweltauswirkungen in ihrer Gesamtheit zu hinterfragen. Projektbezogene Einzelfragen u. a. zur Trassierung und lokalen Eingriffen in Natur und Umwelt oder Eigentum können in dieser Phase noch nicht erörtert werden. Wie darüber

hinaus weitergehende **Konsultationen** zu den einzelnen Prozessphasen des BVWP eingeleitet werden, ist noch zu prüfen. Dies hängt maßgeblich vom Umfang des Interesses der Öffentlichkeit und von den schon zur Verfügung stehenden Teilergebnissen der jeweiligen Prozessphase (Prognose, Methodik, Bewertung) ab.

Bundesländer und Verbände werden im Verfahren des BVWP kontinuierlich beteiligt. Auch dort sind die Aspekte erweiterter Beteiligungsmöglichkeiten zu prüfen. Regionale Belange hinsichtlich Verkehrsbedarf oder Umweltaspekten o. ä. können möglicherweise auf Landesebene z. B. im Rahmen der Projektanmeldungen von den Bürgern mit eingebracht werden.

4.4 Raumordnungsverfahren

Im Raumordnungsverfahren wird die Raumverträglichkeit eines raumbedeutsamen Vorhabens im Hinblick auf die jeweils maßgeblichen Erfordernisse der Raumordnung untersucht. Dabei wird nach Maßgabe des Landesrechts in der Regel eine raumordnerische UVP mit formeller Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt. Inhaltlich wird im Raumordnungsverfahren auf der Basis einer Voruntersuchung die raumordnerische Verträglichkeit des Vorhabens beurteilt. Dazu gehört auch die Frage des Standorts aus raumordnerischen Gesichtspunkten. Eine Prüfung alternativer Trassenführungen findet nur insoweit statt, als der Vorhabenträger solche bei der Raumordnungsbehörde einreicht. Handelt es sich um ein Raumordnungsverfahren mit UVP, so müssen die einzureichenden Unterlagen die Darstellung der wichtigsten geprüften Alternativen enthalten.

In der nachfolgenden Tab. 3 sind Vorschläge für eine weitreichende Bürgerbeteilung auf der Ebene des Raumordnungsverfahrens in Kurzform zusammengestellt. Diese Vorschläge folgen den in Kap. 4.2 dargestellten Leitgedanken einer kontinuierlichen Bürgerbeteiligung, deren Umsetzung in Kap. 5ff. konkretisiert wird. Die Vorschläge gehen über die gesetzlichen Mindestanforderungen hinaus und stellen einen Maximalkatalog möglicher Maßnahmen dar. Die Auswahl konkreter Aktivitäten und Instrumente der Bürgerbeteiligung ist eine Einzelfallentscheidung.

Tab. 3: Vorschläge für Beteiligungsschritte im Vorfeld und auf der Ebene des Raumordnungsverfahrens

Rechtlich vorgesehene Verfahrensschritte: Die Vorschläge zu Methoden und Inhalt der Bürgerbeteiligung dienen dazu, das formelle Verfahren durch verbesserte bzw. zusätzliche Beteiligungsmaßnahmen besser zu gestalten.

Phasen im Planungsprozess, die nicht zum gesetzlich normierten Verwaltungsverfahren gehören, in denen aber gleichwohl eine informelle Bürgerbeteiligung stattfinden kann.

Vorschläge zur Bürgerbeteiligung

	Vorschläge zu Art und Methoden der Bürgerbeteiligung	Mögliche Inhalte für die Bürgerbeteiligung	Konkretisierung in Kap.	Zuständigkeit*
Vorbereitungsphase des Vorhabenträgers	<u>Vorbereitende Maßnahmen für den Beteiligungsprozess</u> • Akteursanalyse • Ggf. erste Gespräche mit bereits bekannten Bürgerinitiativen und aktiven Bürgern • Planung des Beteiligungskonzepts/ Prozessarchitektur unter Berücksichtigung der Projektgegner und -befürworter sowie der Beteiligung auf der Bedarfsplanebene	• Vorhabenkonzept, Vorhabenziel • Chancen und Grenzen der Mitgestaltung Information über • Planungsteam, Organisatoren, Ansprechpartner • Konzeption der Bürgerbeteiligung, Zeitplanung	• 5	• VT
Verfahrensschritt	**Vorschläge zu Art und Methoden der Bürgerbeteiligung**	**Mögliche Inhalte für die Bürgerbeteiligung**	**Konkretisierung in Kap.**	**Zuständigkeit***
Planungs- und Entwurfsphase				
Frühe Planungsphase (Ideenphase)	• Beginn zielgruppenorientierter Medieneinsatz und Pressearbeit (insb. Internet, Presseinformation)	• Abgrenzung Planungssuchraum • Vorhabenkonzept, Vorhabenziel • Rahmensetzende Vorgaben der Bedarfsplanung • Chancen und Grenzen der Mitgestaltung unter Berücksichtigung der bereits getroffenen Entscheidungen auf der Bedarfsplanebene • ggf. Ergebnisse erster Planungsraumanalysen • ggf. erste Konfliktbereiche • ggf. bereits vorhandene Linienvorschläge	• 7.1	• VT
	<u>Veranstaltungen der Beteiligung</u> • Bürgerveranstaltung zur Information und Konsultation, ggf. auch im Rahmen eines erweiterten Scopingtermins denkbar • Ggf. Einrichtung eines Bürgerinformationszentrums vor Ort • Ggf. bereits Einrichtung besonderer kooperativer Beteiligungsforen (z. B. Runder Tisch, Dialogforum)		• 7.2	• VT
Festlegung des Untersuchungsrahmens (Scoping-Phase)	• Medieneinsatz und Pressearbeit (Internet, Presseinformation, Faltblätter u. ä.) • Bürger mit spezifischem Sachverstand beteiligen • Bürger zum Scoping-Termin zulassen	• Untersuchungsrahmen Umwelt, ggf. weitere Belange wie z. B. Inhalte aus der frühen Planungsphase	• 7.1 • 5.1 • 6.1	• RB / VT • RB • RB
	• Ggf. ergänzende Veranstaltung für		• 6.1	• VT

Verfahrensschritt	Vorschläge zu Art und Methoden der Bürgerbeteiligung	Mögliche Inhalte für die Bürgerbeteiligung	Konkretisierung in Kap.	Zuständigkeit*
	Bürger zum Untersuchungsrahmen • Ggf. Ausweitung zur umfassenderen Antragskonferenz		7.2	
	Veröffentlichung des behördlichen UVP-Untersuchungsrahmens im Internet		• 7.1	• RB / VT
Fortgeschrittene Planungsphase und Erstellen der Raumordnungsunterlagen	• Medieneinsatz und Pressearbeit (Internet, Presseinformation, Faltblätter u. ä.)	• Zwischenergebnisse der Planung • z. B. Ergebnisse Raumanalyse • z. B. Varianten-/Linienvorschläge auf Basis räumlich konkreter Konfliktbereiche • z. B. Vorzugsvarianten (Hauptvarianten / lokale Untervarianten)	• 7.1	• VT
	• Bürgerveranstaltung zur Information und Konsultation (ggf. in mehreren Stufen und räumlich gesplittet) • Ggf. Einrichtung besonderer kooperativer Beteiligungsforen (z. B. Runder Tisch, Dialogforum)		• 7.2	• VT
	• Bei der Unterlagenerstellung: Fokus auf allgemein verständliche Unterlagen, Zusammenfassungen und Lesehilfen, die die Bürger verstehen		• 6.5	• VT
Raumordnungsverfahren				
Einreichen der Planunterlagen, Vollständigkeitsprüfung	• Medieneinsatz und Pressearbeit (Internet, Presseinformation, Faltblätter u. ä.) • Informationsveranstaltungen für Bürger (evtl. gemeinsam mit Raumordnungsbehörde)	Information über • Einreichung der Unterlagen • Beteiligungsschritte und formelle Regeln im Raumordnungsverfahren und Linienbestimmungsverfahren • Entscheidungsumfang im Raumordnungsverfahren, Linienbestimmungsverfahren und der Abschichtung	• 7.1 • 7.2	• VT • VT / RB
Auslegen der Planunterlagen nach ortsüblicher Bekanntmachung [24]	<u>Information und Medieneinsatz</u> • Medieneinsatz und Pressearbeit (Internet, Presseinformation) • vorgezogene und fortdauernde Veröffentlichung der Planunterlagen im Internet <u>Formelle Beteiligung</u> • Veröffentlichung behördlicher Stellungnahmen und UVP-Untersuchungsrahmen über Internet • Berücksichtigung von Urlaubszeiten und Feiertagen bei der Auslegungsfrist	• Aufbau und Inhalte der eingereichten Unterlagen • Beteiligungsschritte und formelle Regeln im Raumordnungsverfahren	• 7.1 • 6	• RB / VT • RB • RB

[24] Sofern durch die Landesplanungsgesetze so vorgegeben.

Verfahrens-schritt	Vorschläge zu Art und Methoden der Bürgerbeteiligung	Mögliche Inhalte für die Bürgerbeteiligung	Konkre-tisierung in Kap.	Zustän-digkeit*
	• Auslegung auch in den Abendstunden und/oder an Wochenenden • Auslegung in geeigneten Räumlichkeiten • Auslegung und Weitergabe der Planunterlagen auf CD/DVD			• RB / VT
	<u>Veranstaltungen der Beteiligung</u> • Bürgersprechstunden vor Ort, telefonisch (Bürgertelefon) und/oder internetbasiert (chat) • Informationsveranstaltungen für Bürger • internetgestützte Fragemöglichkeit		• 7.2	• VT
Erheben von Einwendungen, schriftliche Beteiligung	• Ggf. freiwilliger Erörterungstermin durch Raumordnungsbehörde	• Inhalte der eingereichten Unterlagen	• 6.3	• RB
Raumordnerische Feststellung	• Prüfung der Unterlagen und Zusammenfassungen auf Allgemeinverständlichkeit • Darlegen, welche Bedeutung Einwendungen für die Entscheidung hatten	• Inhalt und Begründung der raumordnerischen Entscheidung • Berücksichtigung der Einwendungen und behördlichen Stellungnahmen in der raumordnerischen Entscheidung	• 6.4	• RB
Ortsübliche Bekanntmachung der raumordnerischen Stellungnahme [25]	• Medieneinsatz und Pressearbeit (Internet, Presseinformation) • Veröffentlichung der raumordnerischen Entscheidung mit Begründung im Internet	• Inhalt der raumordnerischen Entscheidung • Berücksichtigung der Einwendungen in der raumordnerischen Entscheidung	• 7.1 • 6.4	• RB / VT • RB

* RB = Raumordnungsbehörde bzw. die im jeweiligen Bundesland zuständige Behörde, VT = Vorhabenträger

Die formelle Öffentlichkeitsbeteiligung im Raumordnungsverfahren beginnt, soweit eine solche nach Maßgabe des Landesrechts vorgesehen ist, nach Einreichung der Raumordnungsunterlagen und Vollständigkeitsprüfung durch die Raumordnungsbehörde. Die formelle Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgt in der Regel durch die einmonatige Auslegung der Unterlagen in den betroffenen Gemeinden und eine zwei Wochen längere Frist, schriftlich oder zur Niederschrift Einwendungen zu erheben.[26] Zu Beginn der öffentlichen Auslegung könnte eine

[25] Sofern durch die Landesplanungsgesetze so vorgegeben.

[26] Siehe z. B. § 15 NROG; § 19 LplG BW; Art. 22 BayLplG; § 18 HLPG.

ergänzende Bürgerinformationsveranstaltung stattfinden, ggf. als Gemeinschaftsveranstaltung des Vorhabenträgers und der Raumordnungsbehörde, um die interessierten Bürger über den Inhalt der Raumordnungsunterlagen und den Ablauf des formellen Verfahrens zu informieren. Bei besonders konfliktträchtigen Planungen könnte erwogen werden, neben dem schriftlichen Beteiligungsverfahren einen ergänzenden Erörterungstermin durchzuführen. Das formelle Verfahren könnte zudem insbesondere in der Phase der Auslegung bei komplexen Planungen durch erweiterte Informationsangebote des Vorhabenträgers – z. B. Bürgersprechstunden, Bürgertelefone, Veröffentlichung der Unterlagen im Internet – begleitet werden.

Darüber hinaus sollte geprüft werden, inwieweit die Öffentlichkeit bereits vor Einreichung von Raumordnungsunterlagen einbezogen werden kann. Die Planungs- und Entwurfsphase des Vorhabenträgers lässt sich aus der Perspektive einer frühzeitigen Bürgerbeteiligung idealtypisch in vier Phasen gliedern:

1. In der Vorbereitungsphase könnte auf der Basis einer Akteursanalyse ein Bürgerbeteiligungskonzept erarbeitet und die eigentliche Bürgerbeteiligung vorbereitet werden.
2. In der frühen Planungsphase, in der der Vorhabenträger beginnt, die Planung ebenenspezifisch zu konkretisieren, können die ersten Schritte der Bürgerbeteiligung erfolgen, z. B. in der Form erster Presseinformationen, dem Auftakt für einen Internetauftritt und einer ersten Bürgerinformationsveranstaltung. Auf dieser Ebene geht es inhaltlich primär darum, den Bürgern die Ziele und das Konzept des geplanten Vorhabens und die vorgesehenen Beteiligungsschritte zu erläutern. Idealerweise könnte den Bürgern auf dieser Ebene auch die Gelegenheit gegeben werden, im Sinne einer Ideenphase, generelle Hinweise und Bedenken zum Vorhaben zu äußern. Der Entscheidungsspielraum des Vorhabenträgers ist noch vergleichsweise groß.
3. Die frühe Planungsphase leitet idealtypisch über in das Verfahren zur Festlegung des Untersuchungsrahmens (Scoping), welches – soweit die Landesplanungsgesetze darauf Bezug nehmen - nach den Vorgaben des § 5 UVPG im Vorfeld der Erstellung der Raumordnungsunterlagen von der Raumordnungsbehörde durchgeführt wird. Das Scoping-Verfahren dient dazu, Inhalt und Umfang der UVP-Unterlagen zwischen Vorhabenträger, Raumordnungsbehörde und ggf. Fachbehörden zu erörtern. Teilweise wird der Scoping-Termin bereits als umfassende Antragskonferenz ausgestaltet.[27] Sachverständige und Dritte wie z. B. Umweltverbände und ausgewählte sachverständige Bürger(initiativen) können zum Scoping-Termin hinzugezogen werden. Da es um fachspezifische Fragestellungen geht, ist es nicht erforderlich, die breite Öffentlichkeit unmittelbar einzubeziehen. Um Transparenz zu schaffen, bieten sich parallele Bürgerinformationen und eine Veröffentlichung der Ergebnisse des Scoping-Verfahrens an.

[27] In Niedersachsen z. B. wird nach Maßgabe des § 14 Abs. 1 NROG von der Landesplanungsbehörde eine Antragskonferenz durchgeführt, auf der Erforderlichkeit, Gegenstand, Umfang und Ablauf des Raumordnungsverfahrens erörtert werden.

4. Zwischen dem Scoping-Verfahren und der Einreichung der Raumordnungsunterlagen bei der zuständigen Behörde liegt die fortgeschrittene Planungsphase. In dieser Phase werden die Umweltuntersuchungen und die Vorhabenplanung schrittweise konkretisiert und abschließend als Raumordnungsunterlage zusammengestellt. Dabei müssen zahlreiche planerische Detailentscheidungen, insbesondere auch zu räumlichen Alternativen getroffen werden. Es bietet sich an, vor Einreichung der Raumordnungsunterlagen die wesentlichen dieser planerischen Entscheidungen und die Entscheidungsgrundlagen, die sich häufig aus den Ergebnissen der Umweltuntersuchungen oder Verkehrsuntersuchungen ableiten, den interessierten Bürgern vorzustellen bzw. mit diesen zu erörtern. Als Beitrag zu einer Versachlichung der Diskussionen sollten bei derartigen Veranstaltungen als direkte Ansprechpartner auch die Fachplaner des Vorhabenträgers zur Verfügung stehen. Es könnte bei besonders konfliktträchtigen Vorhaben zudem geprüft werden, inwieweit die Einrichtung eines kooperativen Beteiligungsforums (z. B. Dialogforum, Runder Tisch) erforderlich oder sinnvoll ist.

4.5 Linienbestimmung

Im Anschluss an ein durchgeführtes Raumordnungsverfahren mit formeller Umweltverträglichkeitsprüfung erfolgt für Bundesfernstraßen[28] und Bundeswasserstraßen[29] die sog. Linienbestimmung. Diese ist eine stufenspezifische Abwägungsentscheidung, bei der die von dem Vorhaben berührten öffentlichen Belange einschließlich der Umweltverträglichkeit und des Ergebnisses des Raumordnungsverfahrens zu berücksichtigen sind. Sie entfaltet keine Außenwirkung. Eine UVP mit formeller Beteiligung der Öffentlichkeit findet nur dann statt, wenn bei einem linienbestimmungspflichtigen Vorhaben kein Raumordnungsverfahren bzw. ein Raumordnungsverfahren ohne formelle UVP mit Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt wurde (§ 16 UVPG). Im Ergebnis kann es bestimmte Auflagen des Bundesverkehrsministeriums geben, die zu einer Modifizierung der Vorhabenplanung gegenüber dem Raumordnungsverfahren führen und die Ausgangsbasis für die Entwurfsplanung zum Planfeststellungsverfahren bilden. Der Vorhabenträger könnte im Sinne einer kontinuierlichen Bürgerbeteiligung – zumindest via Internet – über das Ergebnis des Linienbestimmungsverfahrens transparent informieren.

4.6 Planfeststellungsverfahren

Das Planfeststellungsverfahren schließt den mehrstufigen Planungs- und Zulassungsprozess für ein Verkehrsinfrastrukturvorhaben ab. Der Planfeststellungsbeschluss verleiht dem Vorhabenträger vorbehaltlich eines nachfolgenden gerichtlichen Verfahrens das Recht, mit dem Bau des Vorhabens zu beginnen. In ein Planfeststellungsverfahren ist grundsätzlich die UVP und eine formelle Öffentlichkeitsbeteiligung integriert. Inhaltlich wird im Planfeststellungsver-

[28] § 16 FStrG. Siehe zudem exemplarisch BMV 1996: Hinweise zu § 16 FStrG (eingeführt mit Allgemeinem Rundschreiben Straßenbau Nr. 13/1996).

[29] § 13 WaStrG

fahren über die parzellenscharfe Lage und Ausführung des Vorhabens mit allen notwendigen Nebenanlagen und Folgemaßnahmen, d. h. abschließend über das ‚Wo' und ‚Wie' eines Verkehrsinfrastrukturvorhabens entschieden. Das Planfeststellungsverfahren ist grundsätzlich als ein ‚Betroffenenbeteiligungsverfahren' ausgestaltet. Ziel der Planfeststellungsbehörde ist es – auch aufgrund der gerichtlichen Überprüfbarkeit ihrer Entscheidung –, sicherzustellen, eine rechtmäßige Entscheidung zu treffen, insbesondere das ihr eingeräumte gestalterische Ermessen richtig auszuüben und ihren Abwägungspielraum nicht zu überschreiten. Schon deshalb richtet sie ihre Entscheidung an den ‚besonders Betroffenen' aus. Allgemeinere Belange sind demgegenüber von geringerem Gewicht und erfahren in der Bearbeitung und Erörterung eine entsprechend reduzierte Aufmerksamkeit. Das formalisierte Planfeststellungsverfahren ist für die Betroffenen ein vorgezogenes Rechtsschutzverfahren. Es liegt allerdings auch auf der Ebene des Planfeststellungsverfahrens in der Hand und im Interesse der Verfahrensbeteiligten, insbesondere des Vorhabenträgers, über die rechtlich notwendige Informationsbereitstellung hinaus freiwillig eine weitergehende Kommunikation mit der Öffentlichkeit zu suchen.

In Tab. 4 sind Vorschläge für eine weitreichende Bürgerbeteilung auf der Ebene des Planfeststellungsverfahrens in Kurzform zusammengestellt. Diese Vorschläge folgen den in Kap. 4.2 dargestellten Leitgedanken einer kontinuierlichen Bürgerbeteiligung, deren Umsetzung in Kap. ff. konkretisiert wird. Die Vorschläge gehen über die gesetzlichen Mindestanforderungen hinaus und stellen einen Maximalkatalog möglicher Maßnahmen dar. Die Auswahl konkreter Aktivitäten und Instrumente der Bürgerbeteiligung ist eine Einzelfallentscheidung.

Tab. 4: Vorschläge für die Beteiligungsschritte im Vorfeld und auf der Ebene des Planfeststellungsverfahrens[30]

Rechtlich vorgesehene Verfahrensschritte: Die Vorschläge zu Methoden und Inhalt der Bürgerbeteiligung dienen dazu, das formelle Verfahren durch verbesserte bzw. zusätzliche Beteiligungsmaßnahmen besser zu gestalten.

Phasen im Planungsprozess, die nicht zum gesetzlich normierten Verwaltungsverfahren gehören, in denen aber gleichwohl eine informelle Bürgerbeteiligung stattfinden kann.

Vorschläge zur Bürgerbeteiligung

	Vorschläge zu Art und Methoden der Bürgerbeteiligung	Mögliche Inhalte für die Bürgerbeteiligung	Konkretisierung in Kap.	Zuständigkeit*
Vorbereitungsphase des Vorhabenträgers	<u>Vorbereitende Maßnahmen für den Beteiligungsprozess</u> • Akteursanalyse • Ggf. erste Gespräche mit bereits bekannten Bürgerinitiativen und akti-	• Akteursanalyse • ggf. erste Gespräche mit bereits bekannten Bürgerinitiativen und aktiven Bürgern Information über	• 5.1	• VT

[30] Die Verfahrensschritte des formellen Planfeststellungsverfahrens richten sich nach den Vorschriften des VwVfG und des UVPG bzw. je nach Projekttyp nach den fachgesetzlichen Regelungen des FStrG, des AEG, des WaStrG oder des LuftVG.

	ven Bürgern • Planung des Beteiligungskonzepts/ Prozessarchitektur unter Berücksichtigung Projektgegner und -befürworter sowie der Beteiligung auf der Bedarfsplanebene	• Planungsteam, Ansprechpartner • Konzeption der Bürgerbeteiligung, Zeitplanung		
Verfahrensschritt	**Vorschläge zu Art und Methoden der Bürgerbeteiligung**	**Mögliche Inhalte für die Bürgerbeteiligung**	**Konkretisierung in Kap.**	**Zuständigkeit***
Planungs- und Entwurfsphase				
Frühe Planungsphase (Ideenphase)	• Fortsetzung zielgruppenorientierter Medieneinsatz und Pressearbeit (insb. Internet, Presseinformation <u>Veranstaltungen der Beteiligung</u> • Bürgerveranstaltung zur Information und Konsultation, ggf. auch im Rahmen eines erweiterten Scoping-Termins denkbar • Ggf. Fortsetzung bzw. Einrichtung eines Bürgerinformationszentrums vor Ort • Ggf. Fortsetzung bzw. Einrichtung besonderer kooperativer Beteiligungsforen (z. B. runde Tische, Dialogforum, Mediationsverfahren)	• Vorplanung zum Vorhaben, technische Merkmale (z. B. Anschlussstellen, Rastanlagen, Brücken) • Konkretisierte Vorhabenziele • Berücksichtigung der Ergebnisse Raumordnungsverfahren / Linienbestimmung in der weiteren Planung • Chancen und Grenzen der Mitgestaltung unter Berücksichtigung bereits getroffener Entscheidungen auf der raumordnerischen Ebene • Potenzielle Konfliktbereiche	• 7.1 • 7.2	• VT • VT
Festlegung des Untersuchungsrahmens (Scoping-Phase), Antragskonferenz	• Medieneinsatz und Pressearbeit (Internet, Presseinformation, Faltblätter u. ä.) • Bürger mit spezifischem Sachverstand beteiligen • Bürger zum Scopingtermin zulassen	• Konkretisierter Untersuchungsrahmen Umwelt, ggf. weitere Belange wie z. B. Inhalte aus der frühen Planungsphase.	• 7.1 • 5.1 • 6.1	• AB / VT • AB • AB
	• Ggf. ergänzende Informationsveranstaltung für Bürger zum festgelegten Untersuchungsrahmen • Ggf. Ausweitung zur umfassenderen Antragskonferenz		• 6.1 7.2	• VT / AB
	• Veröffentlichung des behördlichen UVP-Untersuchungsrahmens im Internet		• 7.1	• AB / VT
Fortgeschrittene Planungsphase und Erstellen der Planfeststellungsunterlagen[31]	• Medieneinsatz und Pressearbeit (Internet, Presseinformation, Faltblätter u. ä.) • Bürgerveranstaltung zur Information und Konsultation, ggf. Kooperation (ggf. in mehreren Stufen und räum-	• Ergebnis Raumanalyse • Weitere Detailvarianten, technische Varianten, Ausführungsdetails • Grundstücksbetroffenheiten (Existenzgefährdung, Kauf-	• 7.1 • 7.2	• VT • VT

[31] Bei der Planung von Bundesfernstraßen erfolgt die Genehmigungsplanung im Anschluss an den Gesehenvermerk des BMVBS, der die Entwurfsplanung der Landesstraßenbaubehörde für die Erstellung der Genehmigungsplanung freigibt (s. BMVBS (2011): Richtlinien zum Planungsprozess und für die einheitliche Gestaltung von Entwurfsunterlagen im Straßenbau – RE 2012 – Entwurf. Stand: 30.06.2011).

Verfahrens-schritt	Vorschläge zu Art und Methoden der Bürgerbeteiligung	Mögliche Inhalte für die Bürgerbeteiligung	Konkreti-sierung in Kap.	Zustän-digkeit*
	lich gesplittet) • Bei der Unterlagenerstellung: Fokus auf allgemein verständliche Unterlagen, Zusammenfassungen und Lesehilfen richten, die die Bürger verstehen)	preise, Umfang des Widerstandes) • Flächensuche für landschaftsplanerische Maßnahmen; Vorschläge für die Maßnahmenplanung • Entwurf der abgeschlossenen Vorhabensplanung	• 6.5	• VT
Planfeststellungsverfahren				
Einreichen der Planunterlagen, Vollständigkeitsprüfung	• Medieneinsatz und Pressearbeit (Internet, Presseinformation, Faltblätter u. ä.) • Informationsveranstaltungen für Bürger (evtl. gemeinsam mit Planfeststellungs- bzw. Anhörungsbehörde)	Information über • Einreichung der Unterlagen • Beteiligungsschritte und formelle Regeln im Planfeststellungsverfahren • Entscheidungsumfang im Planfeststellungsverfahren	• 7.1 • 7.2	• VT • VT / AB, PFB
Auslegen des Plans in betroffenen Gemeinden	• Medieneinsatz und Pressearbeit (Internet, Presseinformation)	• Aufbau und Inhalte der eingereichten Unterlagen • Persönliche Betroffenheiten • Beteiligungsschritte und formelle Regeln im Planfeststellungsverfahren	• 7.1	• AB / VT
	• Veröffentlichung der Planunterlagen im Internet <u>Formelle Beteiligung</u> • Veröffentlichung behördlicher Stellungnahmen und UVP-Untersuchungsrahmen im Internet • Berücksichtigung von Urlaubszeiten und Feiertagen bei der Auslegung • Auslegung auch in den Abendstunden und/oder an Wochenenden • Auslegung in geeigneten Räumlichkeiten • Auslegung und Weitergabe der Planunterlagen auf CD/DVD		• 7.1.4 • 6	• AB • AB • AB • AB • AB • AB / VT
	<u>Veranstaltungen der Beteiligung</u> • Bürgersprechstunden vor Ort, telefonisch (Bürgertelefon) und/oder internetbasiert (chat) • Informationsveranstaltungen für Bürger • Internetgestützte Fragemöglichkeit		• 7.2	• VT
Erörterungs-termin	<u>Formelle Beteiligung:</u> • Informationen, Tagesordnung zum Erörterungstermin über Internet und Presseinformation veröffentlichen • Großzügige Handhabung der Zugangsberechtigung zum Erörterungstermin; ggf. interessierte Bürger als Zuschauer zulassen • Termin thematisch gliedern	• Inhalte der behördlichen Stellungnahmen und der Einwendungen Betroffener • Formelle Regeln im Erörterungstermin	• 6.3	• AB

Verfahrens-schritt	Vorschläge zu Art und Methoden der Bürgerbeteiligung	Mögliche Inhalte für die Bürgerbeteiligung	Konkreti-sierung in Kap.	Zustän-digkeit*
	• Erörterungstermin auch außerhalb üblicher Arbeitszeiten durchführen • Geeignete Räumlichkeiten wählen • Neutrale und strukturierte Moderation des Erörterungstermins durch kompetente Person • Allgemein verständliche Kommunikation auf dem Erörterungstermin			
Stellungnahme zum Ergebnis der Anhörung	• Prüfung der Unterlagen und Zusammenfassungen auf Allgemeinverständlichkeit, Beilage einer Lesehilfe bei umfassender Unterlage • Zentrale Ergebnisse der Anhörung allgemein verständlich kommunizieren	• Ergebnis der Beteiligung • offene Fragen für die Entscheidung	• 7.1.1 6.5 • 7.1.1	• AB / VT • AB
Planfeststellungsbeschluss	• Prüfung der Unterlagen und Zusammenfassungen auf Allgemeinverständlichkeit; Beilage einer Lesehilfe bei umfassender Unterlage • Darlegen, welche Bedeutung Einwendungen für die Entscheidung hatten	• Inhalt und Begründung der Planfeststellungsentscheidung • Berücksichtigung der Einwendungen und behördlichen Stellungnahmen in der Planfeststellungsentscheidung	• 7.1.1 6.5 • 6.4	• PFB • PFB
Zustellen, öffentliches Auslegen des Planfeststellungsbeschlusses	• Medieneinsatz und Pressearbeit (Internet, Presseinformation) • Veröffentlichung des Planfeststellungsbeschlusses im Internet	• Inhalt und Begründung der Planfeststellungsentscheidung • Berücksichtigung der Einwendungen und behördlichen Stellungnahmen in der Planfeststellungsentscheidung • Rechtsmittel	• 7.1 • 7.1.4	• PFB / VT • PFB

* AB = Anhörungsbehörde, PFB = Planfeststellungsbehörde, VT = Vorhabenträger

Die formelle Öffentlichkeitsbeteiligung im Planfeststellungsverfahren beginnt nach dem Einreichen der Planfeststellungsunterlagen und der Vollständigkeitsprüfung durch die Anhörungs- bzw. Planfeststellungsbehörde.[32] Zum Standard des formellen Anhörungsverfahrens innerhalb des Planfeststellungsverfahrens gehört die öffentliche Auslegung für die Dauer von einem Monat nach ortsüblicher Bekanntmachung. Jeder, dessen Belange berührt werden, kann bis zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist Einwendungen schriftlich oder zur Niederschrift, unter bestimmten Voraussetzungen auch auf elektronischem Weg (siehe Kap. 6.2) erheben. Ein Termin zur Erörterung der erhobenen Einwendungen und abgegebenen behördlichen Stellungnahmen ist für Planfeststellungsverfahren zu Vorhaben der Ver-

[32] Je nach Vorhabenstyp und gesetzlicher Regelung liegt die Durchführung des Planfeststellungsverfahrens entweder vollständig in der Verantwortung der Planfeststellungsbehörde oder teilweise in der Zuständigkeit einer Anhörungsbehörde und der Planfeststellungsbehörde. Im zweiten Fall führt die Anhörungsbehörde das Anhörungsverfahren, d. h. die Beteiligung der Behörden und Öffentlichkeit, und die Planfeststellungsbehörde das Beschlussverfahren durch. Übergabestation ist der Bericht der Anhörungsbehörde zum Anhörungsverfahren an die Planfeststellungsbehörde nach durchgeführter Beteiligung.

kehrsinfrastruktur rechtlich nicht zwingend durchzuführen.[33] Bei Großvorhaben findet in der Regel jedoch ein Erörterungstermin statt. Dies ist bei Großvorhaben mit komplexen Problemlagen und Betroffenheiten auch sinnvoll. Der Erörterungstermin bietet im Planfeststellungsverfahren betroffenen Bürgern die Möglichkeit, die wesentlichen Argumente für und gegen das Vorhaben mündlich gegenüber der zuständigen Behörde vorzutragen (siehe Kap. 6.3). Aus Gründen der Transparenz und Offenheit wird vorgeschlagen, großzügig mit der Frage der Zugangsberechtigung zu einem Erörterungstermin umzugehen. So könnte erwogen werden, in Abhängigkeit vom Einverständnis der Beteiligten zu dem Erörterungstermin auch die interessierte, nicht unmittelbar betroffene Öffentlichkeit als Zuhörer zuzulassen.[34] Insbesondere in der Phase der Auslegung und bei komplexen Planungen bietet sich auch eine weitergehende Begleitung des formellen Anhörungsverfahren durch erweiterte Informationsangebote des Vorhabenträgers wie z. B. Bürgersprechstunden, Bürgertelefone, Veröffentlichung der Unterlagen im Internet an.

Ist das Anhörungsverfahren, d. h. die formelle Bürgerbeteiligung, abgeschlossen, entscheidet die Planfeststellungsbehörde über den Plan. Der Planfeststellungsbeschluss ist anschließend entsprechend den gesetzlichen Vorschriften zusammen mit der Vorhabensplanung und einer Rechtsbehelfsbelehrung in den betroffenen Gemeinden für zwei Wochen auszulegen, was ortsüblich bekannt zu machen ist. Außerdem ist der Planfeststellungsbeschluss den Betroffenen und relevanten Einwendern zuzustellen bzw. – bei mehr als 50 Zustellungen – öffentlich bekannt zu machen.

Wie beim Raumordnungsverfahren liegt zeitlich vor dem eigentlichen Planfeststellungsverfahren die Planungs- und Entwurfsphase des Vorhabenträgers. Die Planungs- und Entwurfsphase auf Planfeststellungsebene lässt sich wie auf der Raumordnungsebene idealtypisch in die Vorbereitungsphase, die frühe Planungshase, die Scoping-Phase sowie die fortgeschrittene Planungsphase gliedern (siehe Kap. 4.4). Entsprechend könnte eine möglichst frühzeitige informelle Einbeziehung der Bürger durch den Vorhabenträger bereits in der Planungs- und Entwurfsphase vor Einreichung der Planfeststellungsunterlagen angestrebt werden.

Eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung ist derzeit auch Gegenstand des Entwurfes für ein Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (PlVereinhG). Gemäß Art. 1 dieses Gesetzentwurfes soll in § 25 VwVfG ein neuer Absatz 3 eingefügt werden, der der zuständigen Behörde aufgibt, darauf hinzuwirken, dass der Träger bei der Planung von Vorhaben, die nicht nur unwesentliche Auswirkungen auf die Belange einer größeren Zahl von Dritten haben können, die betroffene Öffentlichkeit frühzeitig über die Ziele des Vorhabens, die Mittel, es zu verwirklichen und die voraussichtlichen Auswirkungen des Vorhabens unterrichtet.

[33] Für die Planfeststellungsverfahren zu Vorhaben im Verkehrssektor haben die spezialgesetzlichen Regelungen des FStrG, des AEG, des WaStrG oder des LuftVG Vorrang vor dem VwVfG.

[34] Dies wäre konsequent, da die Öffentlichkeit selbst zu verwaltungsgerichtlichen mündlichen Verhandlungen zugelassen ist.

Am Anfang dieser informellen Beteiligung in der frühen Planungsphase geht es vor allem darum, zunächst allgemeine Informationen zur Planung und ihrer Rechtfertigung zu geben und damit die künftig auch formell zu beteiligenden Bürger und Gruppen in eine kompetente Konsultationslage zu versetzen. Selbstverständlich dient die informelle Kommunikation mit den Bürgern auch dazu, die Planungsarbeit des Vorhabenträgers zu unterstützen.

In der fortgeschrittenen Planungsphase geht es auf der Basis der Ergebnisse des Verfahrens zur Festlegung des Untersuchungsrahmens nach § 5 UVPG (Scoping) einerseits um den verkehrstechnischen Entwurf und die Ermittlung der dazu erforderlichen Planungsgrundlagen, andererseits aber auch um die Beschaffung der für die Umweltprüfungen und andere rechtliche Anforderungen erforderlichen Beurteilungsgrundlagen und Nachweise. Dazu gehören z. B. eine detaillierte Raum- und Konfliktanalyse, vertiefte Lärm-, Schadstoff- und weitere Umweltuntersuchungen, die Ausarbeitung von Ausführungsvarianten und Details der technischen Planung. Hinzu kommen Fragen der konkreten Grundstücksbetroffenheiten und deren Auswirkungen, z. B. in Form von Existenzgefährdungen von Landwirten und die Beeinflussung von Grundstückspreisen. Weitere wichtige inhaltlicher Aspekte der Bürgerbeteiligung auf der Ebene des Planfeststellungsverfahrens sind Maßnahmen zum Schutz vor schädlichen Umweltauswirkungen (Lärmschutz, Immissionsschutz) und z. B. das Maßnahmenkonzept für landschaftsplanerische Maßnahmen. Wie auf der Ebene des Raumordnungsverfahrens ist es in vielen Fällen für die Planung auch von Vorteil, wenn derartige planerische Fragestellungen schon im Vorfeld des formellen Planfeststellungsverfahrens mit den betroffenen bzw. interessierten Bürgern – idealerweise im Rahmen von gut vorbereiteten Bürgerveranstaltungen – offen kommuniziert und erörtert werden. Entscheidend dabei ist, dass die planerischen Fragestellungen mit den Bürgern diskutiert werden, bevor deren planerische Verfestigung erfolgt. Bei Fragen, die mit konkreten Grundstücksbetroffenheiten zusammen hängen, kann es zweckmäßig sein, diese mit den betroffenen Bürgern in separaten Gesprächen zu erörtern.

Die fortgeschrittene Planungsphase schließt mit der Fertigstellung und Einreichung der Planfeststellungsunterlagen bei der zuständigen Behörde. Für die sich daran anschließende formelle Beteiligung im Planfeststellungsverfahren könnte der Vorhabenträger für betroffene und interessierte Bürger begleitende informelle Informationsangebote unterbreiten. Besonders zu Beginn des formellen Planfeststellungsverfahrens kann es sinnvoll sein, nach Einreichung der Unterlagen eine Informationsveranstaltung, ggf. als Gemeinschaftsveranstaltung des Vorhabenträgers und der zuständigen Behörde, zu den Rahmenbedingungen und Abläufen der formellen Bürgerbeteiligung durchzuführen (soweit nicht schon vor Planeinreichung eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung stattgefunden hat). Diese formellen Fragen sind auf der Ebene des Planfeststellungsverfahrens von besonderer Bedeutung, da sich mit der Beteiligung im Planfeststellungsverfahren die Möglichkeit, Rechtsmittel gegen den Planfeststellungsbeschluss einzulegen, verbindet. Es könnte bei konfliktträchtigen Vorhaben zudem geprüft werden, inwieweit – wenn nicht bereits auf einer früheren Planungsebene geschehen – die Einrichtung eines Beteiligungsforums (z. B. Dialogforum, Runder Tisch) erforderlich ist.

4.7 Gerichtliche Überprüfung

Die gerichtliche Kontrolle hat eine Befriedungsfunktion (verbindliche Streitentscheidung). Angesichts des gegenüber dem Verwaltungsverfahren reduzierten Prüfungsumfangs und der Tatsache, dass sie erst nach Abschluss der Planung erfolgt, ist sie allerdings kein geeignetes Mittel, um die Akzeptanz eines Vorhabens in dem Sinne dieses Handbuchs zu steigern. Akzeptanz würde gerade den Rechtsstreit nicht erforderlich machen.

Eine Klage gegen einen Planfeststellungsbeschluss kann innerhalb eines Monats nach seiner Zustellung schriftlich beim zuständigen Gericht erhoben werden. Denkbar sind die Anfechtungsklage mit dem Ziel, den Beschluss aufheben zu lassen, oder die Verpflichtungsklage mit dem Ziel, den Beschluss zu ergänzen.[35] Der Maßstab der gerichtlichen Prüfung ist, ob der Planfeststellungsbeschluss rechtswidrig ist und dadurch subjektiv-öffentliche Rechte des Klägers verletzt.[36] Das Gericht prüft hingegen nicht die Zweckmäßigkeit der Entscheidung.

Für die Zulässigkeit einer Klage ist der Nachweis erforderlich, dass die Möglichkeit einer Verletzung eigener Rechte, z. B. die Verletzung von Gesundheits- oder Eigentumsrechten, besteht (§ 42 Abs. 2 VwGO) und dass diese bereits im behördlichen Anhörungsverfahren geltend gemacht wurden (§ 73 Abs. 4 Satz 3 VwVfG). Die Verletzung von dem Allgemeinwohl dienenden Vorschriften, etwa des Naturschutz- oder Wasserrechtes, kann nur unter engen Voraussetzungen geltend machen. Zudem bestehen Planerhaltungsvorschriften, z. B. § 17e Abs. 6 FStrG. Danach müssen festgestellte Fehler offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von erheblichem Einfluss gewesen sein und sie dürfen nicht durch eine ergänzende Entscheidung oder ein ergänzendes Verfahren geheilt werden können.

Unter den Voraussetzungen des § 2 Abs. 1 UmwRG können anerkannte Umweltverbände, ohne eine Verletzung in eigenen Rechten geltend machen zu müssen, Rechtsbehelfe nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung gegen die Zulassungsentscheidung des Vorhabens einlegen. Die Umweltverbände können ihre Klage insbesondere auf die Verletzung von Rechtsvorschriften des Naturschutzes oder europäische Umweltschutzvorschriften stützen.[37]

4.8 Ausführungsplanung und Bauausführung

Mit dem Planfeststellungsbeschluss sowie ggf. dessen gerichtlicher Überprüfung und den hieraus möglicherweise resultierenden Auflagen und Änderungen des eingereichten Feststellungsentwurfs steht die Planung im Wesentlichen fest. Die Ausführungsplanung ist die abschließende Stufe der Fachbeiträge im Rahmen der Vorhabenplanung. In der Ausfüh-

[35] Soweit für die Klage das Bundesverwaltungsgericht oder ein Oberverwaltungsgericht zuständig ist, müssen sich die Beteiligten durch Prozessbevollmächtigte (Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule im Sinn des Hochschulrahmengesetzes mit Befähigung zum Richteramt) vertreten lassen.

[36] § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO.

[37] Vgl. auch EuGH, Urteil vom 12. Mai 2011 – Rs. C.115/09 – 'Trianel'.

rungsplanung wird das planfestgestellte Vorhaben einschließlich der landschaftspflegerischen Maßnahmen ausführungsreif bearbeitet und dargestellt.

Mit der weiteren Konkretisierung der Planung können sich Details und ggf. auch Planänderungen ergeben, an denen die Bürger ein Interesse haben. Im Rahmen eines Planänderungsverfahrens nach § 76 VwVfG erfolgt bei wesentlichen Änderungen wiederum eine formelle Öffentlichkeitsbeteiligung wie im Planfeststellungsverfahren, allerdings nur für die von der Änderung betroffenen Bürger. Je nach Art und Umfang der vorgesehenen Änderungen kann auch hier vorab eine informelle Bürgerinformation sinnvoll und akzeptanzfördernd sein.

Ein wesentlicher Bestandteil der Ausführungsplanung ist die Erstellung eines integrierten Bauablaufplans bzw. Bauzeitenplans. Da die Umsetzung eines Großvorhabens in der Regel mit erheblichen Beeinträchtigungen, wie z. B. Lärm- und Staubimmissionen, Einschränkungen in der Flächennutzung der Landwirtschaft, Überlastung des Straßennetzes durch Baustellenverkehre, Unterbrechung von Wegen usw. verbunden ist, erscheint eine Bürgerinformation über den terminierten Bauablauf vor Baubeginn sinnvoll. Über den Baufortschritt kann in weiteren, baubegleitenden Informationsveranstaltungen unterrichtet werden.

Da (größere) Bauvorhaben durchaus auch positives Interesse in der Bevölkerung wecken, können Bürgerinformationen über die Baustelle und den Bauablauf – z. B. Aussichtspunkte, Informationstafeln, Bauausstellungen oder Veranstaltungen mit Führungen über die Baustelle (Tag der offenen Baustelle o. ä.) – zu einem positiven Image des Vorhabens beitragen.

Mit Abschluss des Bauvorhabens kann es sinnvoll sein, über die Einhaltung des Planfeststellungsbeschlusses umfassend zu informieren. Hierzu zählt auch die Umsetzung der landschaftspflegerischen Maßnahmen. Von besonderem Interesse für Umweltverbände sind die Wirksamkeit von artenschutzrechtlich oder habitatschutzrechtlich begründeten vorgezogenen Ausgleichsmaßnahmen sowie die Dokumentation entsprechender Monitoringergebnisse.

5 Vorbereitende Maßnahmen für den Beteiligungsprozess

Gute Bürgerbeteiligung braucht, wie das Vorhaben selbst, eine gute Vorbereitung. Hierzu gehören unabhängig von der Art der Beteiligung (Information, Konsultation, Kooperation):

- die gründliche Analyse der möglichen involvierten Akteure (Kap. 5.1),
- die Definition der Rahmenbedingungen und der Zielsetzung der Beteiligung (Kap. 5.2),
- die Strukturierung des Beteiligungsprozesses (Kap. 5.3 und 5.4),
- die Integration der Beteiligung in die Gesamtplanung (Kap. 5.5).

5.1 Akteursanalyse

Damit alle relevanten Personengruppen mit ihren Perspektiven, Erfahrungen und Meinungen im Rahmen des Beteiligungsprozesses berücksichtigt werden und Gehör finden können, ist es wichtig, dass sich der Vorhabenträger einen Überblick über die Situation vor Ort verschafft – denn nur wenn man sich kennt und versteht, kann man gut zusammenarbeiten. Auch diejenigen, die nicht offensichtlich involviert sind, aber ebenfalls betroffen sein könnten, sollten die Gelegenheit erhalten, sich in den Prozess einzubringen. Das gilt sowohl für negativ als auch für positiv Betroffene. Dadurch kann die Qualität des Prozesses und des Ergebnisses verbessert werden.

a. Zielsetzung

Die Akteursanalyse ist ein politikwissenschaftliches Instrument, das Hintergrundinformationen liefert, die für den gesamten Beteiligungsprozess – von der Vorbereitungsphase über das Beteiligungsverfahren bis hin zur Veröffentlichung einer behördlichen Entscheidung – bedeutsam sind. Anhand der Akteursanalyse soll die Berücksichtigung aller relevanten Akteure und deren Einbindung entsprechend ihrer Situation sichergestellt werden. Es ist in diesem Zusammenhang wichtig, wer Betroffener, Unterstützer, Kritiker und Nutznießer ist, welche Personen Einfluss haben und Einflussmöglichkeiten eingeräumt bekommen könnten, welche Interessen bedeutsam sind, welche Nebenschauplätze und Konfliktfelder eine Rolle spielen können und welche Ressourcen, Kompetenzen und Erfahrungen vorliegen. Als Akteure kommen neben betroffenen Bürgern z. B. Umwelt- und Wirtschaftsverbände, Kammern, Bürgerinitiativen, Parteien oder einzelne Politiker in Frage.

Die Durchführung einer Akteursanalyse kommt in der Vorbereitungsphase des Vorhabenträgers sowohl zum Raumordnungs- als auch zum Planfeststellungsverfahren in Betracht. Sie soll dabei helfen, die anstehenden Beteiligungen zielgruppenspezifisch vorzubereiten und durchzuführen sowie gezielt Maßnahmen zu ergreifen, um sowohl die Gegner als auch die Befürworter der Planung oder des Vorhabens zur aktiven Beteiligung zu motivieren.

b. Vorgehen

Es muss zunächst festgelegt werden, welche Aspekte für die Gestaltung des Verfahrens wichtig sind (beispielsweise visuelle Einflüsse, Lärm, naturschutzrelevante Veränderungen,

ein verbessertes Mobilitätsangebot oder die Auswirkung auf Eigentum) und welche Aspekte im Rahmen der Akteursanalyse ermittelt und ggf. ergänzt werden müssen. Ausgehend von dem in Tab. 5 enthaltenen Fragenkatalog kann mit der Akteursanalyse in einem Termin mit dem Vorhabenträger und anderen am Raumordnungs- bzw. Planfeststellungsverfahren involvierten Personen(gruppen) (u. a. Gemeinde, Gutachter, Planer, bekannte Schlüsselpersonen) begonnen werden. Damit ist es auch möglich, Bürger mit spezifischem Sachverstand kennenzulernen, die z. B. in der Phase zur Festlegung des Untersuchungsrahmens (Scoping) im Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren eingebunden werden können. Mit der Frage „Wen müssen wir einbeziehen?“ erweitert sich automatisch der Kreis der Ansprechpartner. Von diesem ersten kleinen Kreis aus kann nach dem Schneeballprinzip die Analyse weiter ausgedehnt werden. Durch jedes Interview, das geführt wird, wird sich das Akteursfeld um die Planung bzw. das Vorhaben weiter konkretisieren.

Tab. 5: Leitfragen zur Akteursanalyse[38]

Fragen zur Identifikation von Akteursgruppen mit gemeinsamen Profilen
• Mit welcher Einstellung gehen Sie an das Vorhaben heran? Was halten Sie für positiv, welche Befürchtungen haben Sie? • Welche Ihrer Interessen sehen Sie durch das Vorhaben berührt? Welche Vorteile könnten sich für Sie ergeben? Mit welchen Nachteilen rechnen Sie? • Wofür würden Sie sich im Rahmen des Vorhabens engagieren? Was brennt Ihnen unter den Nägeln? • Was können Sie in den Prozess einbringen (Wissen, Zeit, Engagement)? • Welche Erfahrungen haben Sie schon mit solchen Prozessen und Vorhaben gesammelt? • Worauf können Sie Einfluss nehmen? Wen können Sie einbeziehen? • Gibt es eine Funktion, die Sie im Prozess wahrnehmen könnten? • Wer ist Ihrer Meinung nach noch wichtig für die Erarbeitung der Ergebnisse? • Haben Sie Kontakte zu anderen betroffenen Bürgern?
Fragen zur Identifikation von Schlüsselpersonen
• An wen würden Sie sich wenden, um sich über das Thema kundig zu machen? • Wer verfügt über besonderes Wissen in Bezug auf das Thema? • Wer verfügt über viele Beziehungen zu anderen Akteuren, die mit dem Thema befasst sind?

Aufbauend auf diesen Informationen lassen sich unterschiedliche Personengruppen erkennen, z. B. nach Befürwortern und Gegnern, die wiederum in passiv und aktiv oder hinsichtlich des Einflusses auf den Prozess und die vorhandenen Ressourcen unterteilt werden können. Aus Sicht des Vorhabenträgers sind zunächst vor allem die Personen von Bedeutung, die

[38] Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (2006): Mainstreaming Participation; Instrumente zur AkteursAnalyse – 10 Bausteine für die partizipative Gestaltung von Kooperationssystemen. Internet-Veröffentlichung auf http://www.gtz.de/de/dokumente/de-SVMP-Instrumente-Akteursanalyse.pdf.

hohen Einfluss haben und gegen das Vorhaben eingestellt sind (s. Abb. 3). Diese gilt es in besonderer Form in den Beteiligungsprozess einzubeziehen. Gleichzeitig muss der Vorhabenträger darauf achten, auch die positiv Betroffenen anzusprechen, da nur so ein ausgewogenes, die Gesamtheit der Interessen reflektierendes Planungsergebnis zu erwarten ist.

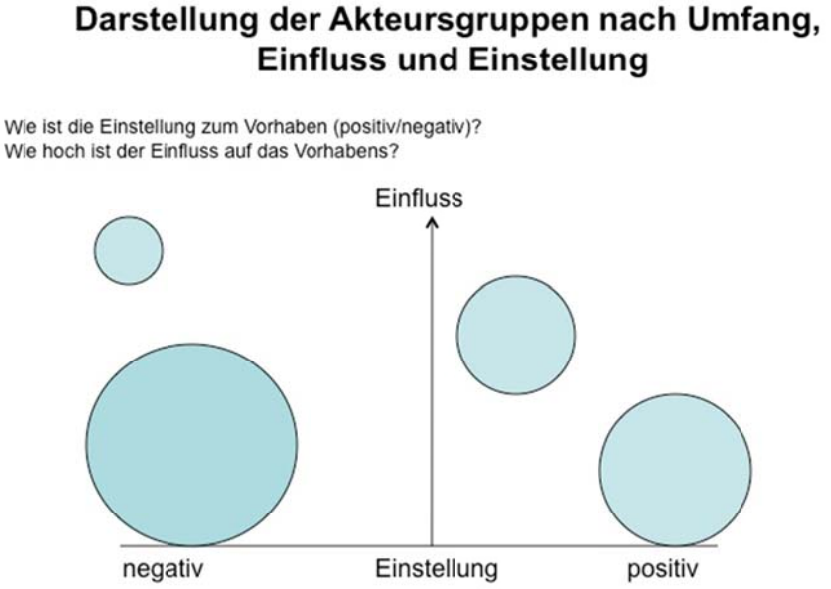

Abb. 3: Darstellungsform für die Akteursanalyse[39]

Nicht vergessen werden sollten zudem die möglicherweise großen Personengruppen, die zwar ohne viel Einfluss sind, aber eventuell große Potenziale für die Optimierung des Vorhabens mitbringen.

Die Akteursanalyse kann durch Gespräche mit den bereits bekannten Bürgerinitiativen und aktiven Bürgern, die bereits in der Vorbereitungsphase des Vorhabenträgers zum Raumordnungs- oder Planfeststellungsverfahren erfolgen sollten, meist schon ein Einstieg in die Beteiligung sein. Mit den ersten Gesprächen bekommen die Befragten durch das Einbringen von eigenen Ideen und Anregungen Einfluss auf die Gestaltung des Beteiligungsprozesses.

[39] Nach einem Vorschlag der Femern A/S am 09.12.2011 in Kopenhagen.

c. Stolpersteine

Trotz sorgfältiger Analyse kann die Bedeutung Einzelner oder von Personengruppen nicht klar erkennbar sein oder falsch eingeschätzt werden bzw. nicht vorhersehbaren Veränderungen im Prozess unterliegen. Der Beteiligungsprozess muss deshalb für neue Personen und Konfliktfelder offen bleiben.

5.2 Klärung der Rahmenbedingungen

Diese Phase ist auch für die potenziell Beteiligten relevant. Je genauer die zuständige Behörde bzw. der Vorhabenträger, die bzw. der den Beteiligungsprozess organisiert, sich selbst über die Rahmenbedingungen Gedanken gemacht und intern verständigt hat, desto mehr können alle Involvierten schließlich davon profitieren. Es ist wichtig, dass von Anfang an kommuniziert werden kann, welches Ausmaß an Beteiligung gewährt wird, welche Entscheidungsspielräume es gibt, wo die Grenzen sind und mit welchem Aufwand für die Beteiligten zu rechnen ist. Hierfür ist es gut, wenn sich der Vorhabenträger ein Bild von den Gegebenheiten vor Ort macht und auf lokale Expertise zurückgreift.

a. Zielsetzung

Ziel dieses Arbeitsschrittes ist es, die genauen Voraussetzungen für die Beteiligung im Rahmen des Vorhabens zu ermitteln. Es gilt zu klären, welche Möglichkeiten der Beteiligung im Prozess gegeben sind. Was ist verhandelbar, d. h. welche Entscheidungsspielräume gibt es? Welche finanziellen und personellen Ressourcen stehen zur Verfügung? Wie passt die Beteiligung in den vorgegebenen Zeitrahmen des Vorhabens? Welche politischen und gesellschaftlichen Einflüsse spielen bei der Planung und Umsetzung eine Rolle? Die Klärung der Rahmenbedingungen sollte bereits in der Vorbereitungsphase des Raumordnungsverfahrens bzw. des Planfeststellungsverfahrens erfolgen.

b. Vorgehen

- Die Ausgangssituation sollte analysiert werden. Welcher Auftrag ist zu erfüllen? Auf welcher Planungsebene bewegt sich der Auftrag? Wer ist unmittelbar in der Planung bzw. dem Vorhaben beteiligt? Wie ist die Verantwortung verteilt?
- Welche Spielräume hinsichtlich zeitlicher, rechtlicher und finanzieller Vorgaben sind bezogen auf das Projekt gegeben?
- Welche Entscheidungen in Bezug auf die Gestaltung des Beteiligungsprozesses hierzu liegen in wessen Hand?
- Welche Planungen bestehen bereits? Welche Projekte oder Veranstaltungen z. B. mit Vorhabenträgern und Schlüsselpersonen aus dem Umfeld haben bereits stattgefunden? Welche Vorerfahrungen gibt es, welche Kräfte (politische Entwicklungen, aktive Gruppierungen usw.) und Einflüsse können auf den Planungsverlauf wirken und welche möglichen ‚Fettnäpfchen' bestehen? Hierfür können auch die Ergebnisse der Akteursanalyse herangezogen werden (s. Kap. 5.1).

- Informationen sind auch durch das Gespräch mit Schlüsselpersonen zu bekommen, die Einfluss auf das gesellschaftliche und politische Umfeld haben, in dem sich die Planung bzw. das Vorhaben bewegt.

c. Stolpersteine

Rahmenbedingungen können dynamisch sein; anfangs festgestellte Bedingungen können sich verändern.

5.3 Planung der Beteiligung

Der Beteiligungsprozess sollte frühzeitig und umfassend geplant werden, damit von Anfang an die jeweils relevanten Personengruppen bei der Planung von Verkehrsvorhaben berücksichtigt werden. Dabei kann es in den verschiedenen Phasen sinnvoll sein, einen unterschiedlichen Kreis von Personen zu verschiedenen Inhalten einzubeziehen. Wichtig für die Beteiligten hierbei ist, dass sie sich in der Lage sehen, sich in den Prozess einzubringen und sich für ihre Belange einzusetzen. Hier kann es sinnvoll sein, wenn der Beteiligende unterstützend wirkt.

a. Zielsetzung

Um die Beteiligung von der Vorbereitungsphase des Vorhabenträgers zum Raumordnungs- bzw. Planfeststellungsverfahren übersichtlich und bis zum Ende hin konsequent zu planen, müssen die auf den unterschiedlichen Ebenen im einzelnen zu beteiligenden Personengruppen identifiziert, der jeweilige Grad der Einflussnahme berücksichtigt und ggf. Maßnahmen geplant werden, die die Bürger stärker zur Beteiligung befähigen. Hierbei ist auch die Frage der Legitimation einzelner Personen oder Personengruppen zur Vertretung bestimmter Interessen zu definieren.

b. Vorgehen

Auf Basis der Akteursanalyse und der Erfassung der Rahmenbedingungen kann eine klare Zielformulierung bezüglich der Beteiligung vorgenommen werden. Welche Zielgruppen sollten zu welchem Zeitpunkt zu welchem Grad beteiligt werden? Denkbar wäre es, diese Zielformulierung gemeinsam mit allen Verantwortungsträgern (Vorhabenträger, zuständige Behörden, Gutachter usw.) zu ermitteln. Es ist zu erwarten, dass sich im Ergebnis eine Hierarchie ergibt, bei der zu Beginn der Planung die Beteiligung und die Zielgruppen noch relativ breit aufgestellt und großzügig sind (z. B. bei der Auswahl einer Trasse im Rahmen des Raumordnungsverfahrens), während gegen Ende der Planung die Möglichkeiten der Einflussnahme auf die direkt Betroffenen beschränkt sind (z. B. Maßnahmen zur Reduzierung der Lärmbeeinträchtigung). Wenn die Übersicht über die Beteiligungsmöglichkeiten konsequent visualisiert und kommuniziert wird, bietet sie den Bürgern einen Anreiz zur frühzeitigen Beteiligung. Damit kann den in Abb. 2 (s. Kap. 4.1) aufgezeigten Effekten entgegengewirkt werden.

Neben den Spielräumen für Beteiligung sollte in dieser Phase auch geklärt werden, wie die Bürger ggf. stärker zur Beteiligung befähigt werden können.

- Welche Ansprache brauchen sie, um sich in einem frühen Stadium für das Vorhaben zu interessieren?
- Welche fachliche Unterstützung z. B. in Form von ‚Übersetzung' von Fachgutachten wie Lärmprognosen und Fachbeistand z. B. zum Nachvollziehen der auf der jeweiligen Verfahrensebene zentralen entscheidungserheblichen Fragestellungen brauchen sie, um sich den inhaltlichen Herausforderungen gewachsen zu fühlen?
- Welche Unterstützung brauchen sie, um sich im Rahmen von Veranstaltungen und Gesprächen unterschiedlicher Zusammensetzung selbstbewusst einbringen zu können?

Die Planung entsprechender Maßnahmen sollte schon in der Vorbereitungsphase zum Raumordnungs- bzw. Planfeststellungsverfahren erfolgen; ihre Durchführung hingegen könnte zeitlich parallel zur Vollständigkeitsprüfung der eingereichten Planunterlagen erfolgen. Durch die frühzeitige adäquate Einbindung der Bürger werden das Entstehen von Abwehrmechanismen reduziert und das Vertrauen in den Prozess erhöht.

c. Stolpersteine

Der richtige Grad der Verengung der Fragestellungen von der breiten Beteiligung am Anfang (z. B. nach neuen Ideen fragen) bis hin zu entscheidungserheblichen Fragestellungen bzw. der Eingrenzung auf klar definierte rechtliche Vorgaben bei der Äußerung von Einwänden muss allen klar vor Augen sein. Eine Öffnung der Beteiligung zum Ende hin führt eher zu zeitlichen Verzögerungen und dient nicht der Optimierung des Vorhabens oder einer besseren Beteiligung.

5.4 Beteiligungs- und Projektmanagement

Dieser vorbereitende Schritt bringt, wenn er entsprechend kommuniziert wird, allen involvierten Personengruppen mehr Klarheit und Verbindlichkeit in Bezug auf den Beteiligungsprozess. So erhöht er die Chance auf eine zufriedenstellende Zusammenarbeit. Die Verantwortlichen klären dabei Fragen wie: Wer übernimmt die Organisation der Beteiligung? Wer ist für welche Schritte verantwortlich? Wie ist die Arbeitsteilung untereinander? Wie ist der Zeitplan des Projekts und der Beteiligung konzipiert?

a. Zielsetzung

Beteiligung, die von den Bürgern als solche ernst genommen werden soll, kann nicht ‚nebenbei passieren' oder sporadisch eingesetzt werden. Vielmehr bedarf sie einer professionellen Organisation. Zusätzlich kann durch eine gute Projektplanung sicher gestellt werden, dass es in der Vorhabenplanung durch die Beteiligungsverfahren nicht zu unnötigen Zeitverzögerungen kommt, wenn die Durchführung von Beteiligungsverfahren parallel zu anderen Projektaktivitäten, z. B. der Datenerhebung oder der Erarbeitung oder Auswertung von Gutachten, eingeplant wird.

b. Vorgehen

Damit die Beteiligung einen Beitrag zur Stärkung der Akzeptanz eines Vorhabens leisten kann, sind bestimmte grundlegende Voraussetzungen zu schaffen: Zum einen sind ausreichende Budgetmittel vorzusehen, zum anderen sind kompetente Personen, die für die Beteiligung verantwortlich sind, einzuplanen. Es ist zu empfehlen, die entsprechenden Mitarbeiter hinsichtlich der Kommunikation mit den Beteiligten und einer positiven Einstellung zu Beteiligungen zu schulen. Hierauf aufbauend kann der Beteiligungsumfang festgelegt werden. In einem gemeinsamen Arbeitstreffen von Vorhabenträger, Behörden, Gutachtern und ggf. anderen verantwortlichen Personen kann hierzu eine Position erarbeitet werden.

Auf der Basis der Akteursanalyse und der Analyse der Rahmenbedingungen müssen die Fragen geklärt werden, wer, wann, im oder vor dem Verfahren und hinsichtlich welcher Fragestellung in den Entscheidungsprozess einbezogen werden soll. Darüber hinaus bedarf es eines Kommunikationsplans, der genau beschreibt, wer, zu welchem Zeitpunkt, worüber und wie informiert wird (s. Kap. 7.1.2). Dies ist die Grundlage für die Projektplanung, die die Beteiligung integriert.

Im Projektmanagement müssen die Verantwortlichkeiten für den Beteiligungsprozess genau benannt und die damit verbundenen Tätigkeiten klar definiert werden. Konkret kann die Beteiligung in das Projektmanagement integriert werden, indem

- Personen in der Projektorganisation einen entsprechenden Auftrag zum Management der Beteiligung erhalten.
- Arbeitspakete identifiziert werden, die sich explizit der Beteiligung annehmen.
- eine Prozessarchitektur entworfen wird, die auf Basis der Akteursanalyse die Beteiligung als Prozess mit unterschiedlichen Arbeitsebenen definiert. So können unter Umständen der Prozess zur Abwägung von Belangen (z. B. zwischen Naturschutz und Wirtschaft) und der Prozess zur Bearbeitung von Konflikten (z. B. bei der Notwendigkeit von Enteignung mit Grundbesitzern) in einem Verfahren parallel stattfinden.
- ein Zeitplan aufgestellt und mit der Vorhabenplanung synchronisiert wird.
- ein Controlling und Risikomanagement installiert wird, das vor allem die Informationen aus der Akteursanalyse aufgreift, aber auch im Laufe des Prozesses die Entwicklung der Haltung von Betroffenen berücksichtigt.

Ein weiterer Aspekt des Beteiligungsmanagements ist die Kommunikation der organisations- bzw. institutionsinternen Haltung und Strategie nach innen und nach außen. Das bedeutet, dass innerhalb der Organisation eine Haltung in Richtung Offenheit, Fehlertoleranz, Bereitschaft zur Einsicht sowie zur Überarbeitung entwickelt werden muss.

c. Stolpersteine

Pläne und Projekte müssen im Planungsprozess häufig geändert und an die in beauftragten Fachgutachten neu ermittelten Sachverhalte und unüberwindbare Konflikte angepasst werden. Sicher lässt sich auch für die Beteiligung nicht jeder Schritt mit Sicherheit vorhersagen. Die Betroffenen werden eventuell Abweichungen von der ursprünglichen Planung argwöh-

nisch beobachten und als Reduzierung ihrer Einflussmöglichkeiten interpretieren. In den Projektplan sollten deshalb nur diejenigen Beteiligungsschritte aufgenommen werden, die tatsächlich gewollt und als sinnvoll erachtet werden. Wenn der Projektplan auch für die Bürger einsehbar ist, werden sonst Erwartungen geweckt, die unter Umständen nicht einzuhalten sind. Sofern Änderungen erforderlich sind, sollten die Beteiligenden diese rechtzeitig und gut begründet kommunizieren.

5.5 Erstellung einer Prozessarchitektur[40]

Eine gut geplante Struktur des Beteiligungsprozesses bringt Klarheit in das Verfahren und in die Kommunikation. Dadurch können die benötigten Informationen allen involvierten Personen dann vermittelt werden, wenn sie für den Prozess relevant werden: Wer wird zu welchem Zeitpunkt, an welcher Entscheidung, in welcher Form und in welchem Rahmen beteiligt? In welchen Konstellationen soll der Austausch zu verschiedenen Themen am besten stattfinden?

a. Zielsetzung

Die Prozessarchitektur bildet den großen, übergeordneten Rahmen des Beteiligungsprozesses ab, innerhalb dessen einzelne Aktivitäten mit unterschiedlichen Instrumenten geplant und durchgeführt werden können. Deshalb sollte die Prozessarchitektur gleich in der Vorbereitungsphase des Raumordnungs- oder Planfeststellungsverfahrens erstellt werden.

Die Prozessarchitektur strukturiert die Beteiligung nach fünf Einflussbereichen:

1. Sachlich: Was ist das Ziel der Beteiligung?
2. Sozial: Wer sind die relevanten Akteure?
3. Zeitlich: Welche Laufzeit hat das Projekt? Welche Meilensteine bestehen?
4. Instrumentell: Welche Maßnahmen und Veranstaltungen sollen stattfinden?
5. Räumlich: Wo sollen die Veranstaltungen bzw. Ereignisse stattfinden?

b. Vorgehen

Zur Festlegung der Vorgehensweise sind die Informationen aus der Akteursanalyse und der Erfassung der Rahmenbedingungen unter Berücksichtigung der o. g. Fragestellungen auszuwerten. Betroffene können daran beteiligt werden, die Architektur festzulegen. Wesentliche Fragestellungen sind z. B.:

- Welche Maßnahmen/Aktivitäten (z. B. Bürgersprechstunde, Informationsveranstaltung, Dialogforum) sollen durchgeführt werden? Welche Zielgruppen sollen erreicht werden?
- Woran sollen die Zielgruppen beteiligt werden?

[40] KÖNIGSWIESER, R.; HILLEBRAND, M. (2007): Einführung in die systemische Organisationsberatung. Carl-Auer Verlag: Heidelberg.

- Zu welchem Zeitpunkt sollen die Zielgruppen beteiligt werden?
- Wo sollen diese Maßnahmen stattfinden?
- Welche Ansprache ist zu wählen, um eine gute Beteiligung zu gewährleisten?

Zudem sollten folgende Punkte in die Überlegungen werden:

- Klare Projektrollen (z. B. Entscheidungsträger)
- Systemdiagnose (z. B. einflussreiche Gruppen und ihre Verbindungen untereinander)
- Reflexionstermine (interne Auswertung der durchgeführten Beteiligungsmaßnahmen)
- Steuergruppen (In welcher Zusammensetzung werden die Prozesse gesteuert?)
- Arbeit mit verschiedenen Hierarchieebenen (z. B. Bürgermeister und Bürger)
- Arbeit in unterschiedlichen Gruppenkonstellationen (z. B. nur mit Grundbesitzern, mit Grundbesitzern und Naturschützern)
- Gründung eines kontinuierlichen Beteiligungsforums, wenn notwendig oder sinnvoll (z. B. Runder Tisch, Dialogforum, Projektbeirat)

Auf Basis dieser Überlegungen wird ein Entwurf für die Gestaltung des Gesamtprozesses entwickelt. Die Strukturen der Beteiligung können in einer Grafik dargestellt werden.

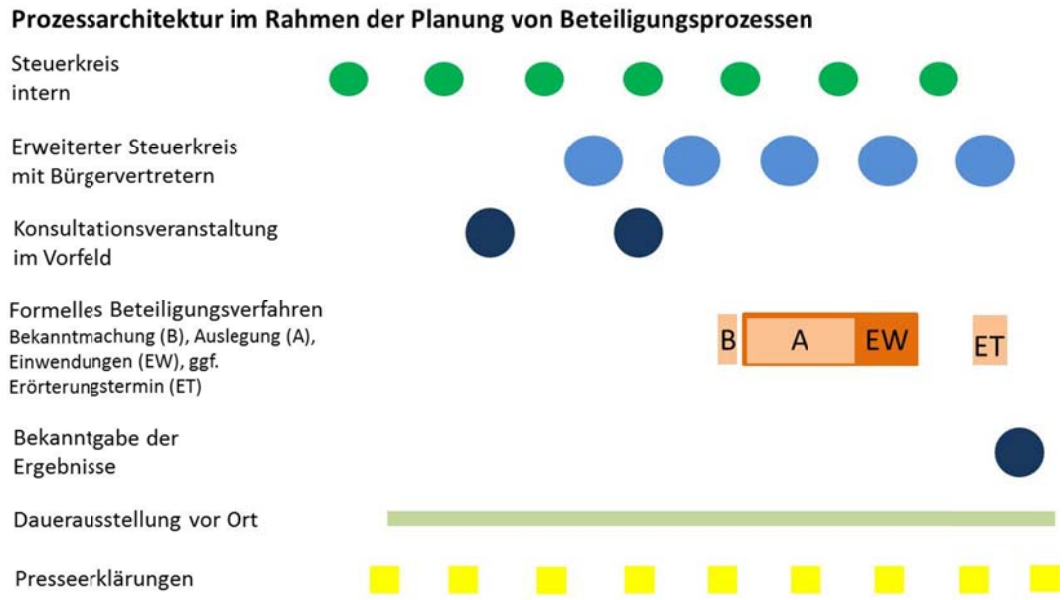

Abb. 4: Beispiel für eine Prozessarchitektur im Planfeststellungsverfahren

Häufig ist es zudem sinnvoll, einen separaten Informationsaustausch, z. B. mit betroffenen Grundbesitzern zu führen. Dafür können z. B. Einzelgespräche im Büro stattfinden, um ihnen die Planung bzw. das Vorhaben zu erläutern. Denkbar ist auch, mit allen oder verschiedenen Gruppen von Grundbesitzern gemeinsame Informationsveranstaltungen durchzuführen.

c. Stolpersteine

Veränderungen in der Situation können Anpassungen in der Prozessarchitektur erforderlich machen. So kann sich bspwweise herausstellen, dass andere Linien oder Varianten vorrangig und eventuell in einer anderen Konstellation als ursprünglich geplant bearbeitet werden müssen und auch andere Betroffene zur Beteiligung zu motivieren sind. Es ist auch möglich, dass im Laufe des Prozesses neue Gruppierungen entstehen, oder dass sich Interessengruppen auflösen.

6 Formelle Beteiligung

Die formelle Beteiligung der Öffentlichkeit findet in den Verwaltungsverfahren zur Planung und Zulassung von Verkehrsinfrastrukturvorhaben nach gesetzlichen Vorschriften statt. Insofern sind primär die gesetzlichen Vorschriften maßgeblich für die korrekte Durchführung dieser Beteiligungsschritte. Das vorliegende Handbuch gibt darüber hinaus Anregungen, welche Möglichkeiten bestehen, die formelle Beteiligung optimal auszugestalten und ggf. um zusätzliche Informationsangebote zu ergänzen.

6.1 Festlegung des Untersuchungsrahmens (Scoping)

Dieser Verfahrensschritt dient der Klärung des umweltbezogenen Untersuchungsrahmens und kann kompetente Vertreter von Interessengruppen einbinden. Je nachdem wie die zuständige Behörde diesen Termin ausgestaltet, kann er auch für Bürger zu mehr Transparenz bis hin zu deren Konsultation führen und zu einem besseren Verständnis des Verfahrens und der Sachlage beitragen.

Der Termin zur Festlegung des Untersuchungsrahmens nach § 5 UVPG ist Bestandteil des SUP-Verfahrens auf der Ebene der Bundesverkehrswegeplanung und des UVP-Verfahrens auf der Ebene der Projektplanung. Zweck dieses Verfahrens ist es, frühzeitig eine möglichst umfassende Informationsgrundlage zur Festlegung des erforderlichen Untersuchungsrahmens zu schaffen. Der Fokus liegt dabei auf Inhalt, Gegenstand und Methoden der umweltbezogenen Untersuchungen. Soziale oder wirtschaftliche Aspekte spielen in der Regel eine allenfalls untergeordnete Rolle; die zuständige Behörde ist jedoch frei, z. B. im Rahmen einer umfassenderen Antragskonferenz, die Festlegung eines Untersuchungsrahmens auch auf andere als die Umweltbelange auszuweiten.

Zwar ist die Form des Scopingverfahrens nicht im Detail festgelegt, auf der Ebene der UVP wird aber in der Regel eine Besprechung mit den beteiligten Stellen und Personen durchgeführt. Dieser Termin hat grundsätzlich den Charakter einer Fachveranstaltung und wird von der zuständigen Behörde im Zusammenwirken mit dem Vorhabenträger und unter Beteiligung aller vom Vorhaben in ihrem umweltbezogenen Aufgabenbereich berührten Behörden durchgeführt. Die verfahrensführende Behörde ist frei darin, Dritte hinzuzuziehen. Dies sind zweckmäßigerweise Umwelt- oder Naturschutzverbände, Vertreter von Bürgerinitiativen, Sachverständige oder interessierte Einzelpersonen, von denen ein fachlicher Beitrag zur Frage geeigneter Untersuchungsinhalte und Untersuchungsmethoden erwartet werden kann.

Der Scoping-Termin ist keine Veranstaltung, in der private Belange erörtert werden. Der Charakter einer Fachveranstaltung zu Umweltfragen sollte erhalten bleiben, weil sonst die ursprüngliche Zielsetzung aus dem Blickfeld gerät. Trotzdem sind verschiedene Möglichkeiten denkbar, die Veranstaltung für die Öffentlichkeit zu öffnen, um Transparenz zu schaffen:

- Zweck, Ablauf und Beteiligte am Termin sowie die vorab eingereichten Unterlagen werden u. a. im Internet bekannt gegeben.

- Den interessierten Bürgern wird vor dem Termin Gelegenheit gegeben, schriftlich Anmerkungen zum Untersuchungsrahmen zu formulieren (z. B. als Internetbeteiligung).
- Es können aus der Bevölkerung Beobachter eingeladen werden, die als solche an der Veranstaltung teilnehmen.
- Es können Bürger als Zuschauer zugelassen werden.
- Ergebnisse können wiederum ins Internet gestellt oder/und durch eine Pressemitteilung oder -konferenz in die Medien transportiert werden.

Darüber hinaus kann der Grundgedanke eines Scoping-Termins auch auf eine Bürgerveranstaltung übertragen werden (s. Tab. 6), in der die Fragestellung auch auf andere Themen wie Wirtschaft und Soziales, mithin auf Bürgerbelange insgesamt ausgeweitet wird.

Tab. 6: Beispielablauf für einen ‚Scoping'-Termin für Bürgerbelange

Rahmenbedingungen:	Inhalt
Vorhaben	• Hafenausbau
Phase im Verfahren	• Vor Eintritt in das formelle Beteiligungsverfahren nach Durchführung des Scoping-Termins für Umweltbelange
Zielsetzung der Veranstaltung	• Diskussion der über die Umweltbelange hinausgehenden Auswirkungen des Vorhabens z. B. auf Wirtschaft, Soziales und Mobilität
Inhaltliche Vorbereitung	• Planungsstand, vorhandene Unterlagen, Untersuchungsrahmen für die UVP
Zeit	• Fr., 16.00-20.00 Uhr
Ort	• Gemeindesaal vor Ort
Zielgruppe	• Vertreter der betroffenen Gruppen (Anwohner, Tourismusbranche, Reedereien, Jachtbesitzer, Fischer und Angler, usw.) • Vertreter von thematisch relevanten Behörden (Wirtschaft, Gesundheit, Soziales usw.)
Einladung	• Persönlich an die jeweiligen Vertreter mit Hinweis auf Zielsetzung der Veranstaltung und auf vorhandenes Material im Internet • Konkrete Fragen an die Teilnehmer: – Welche Themen sind in Bezug auf das Vorhaben von Bedeutung; welche Bedenken gibt es? – Zu welchen weiteren Themen sind Erhebungen notwendig, um gute Entscheidungen treffen zu können? – Welche Studien, Unterlagen, Materialien sollten bei der Bearbeitung des Vorhabens berücksichtigt werden? – (es könnte auch gezielt die Möglichkeit eröffnet werden, dass interessierte Bürger diese Fragen im Vorfeld zur Veranstaltung beantworten)
Organisatoren	• Verfahrensführende Behörde als Gastgeber • Vorhabenträger • Fachplaner, um Fragen zu beantworten und Problemfelder zu identifizieren • Moderator zur Gestaltung und Begleitung durch die Veranstaltung

Ablauf	Inhalt
Aufbau	• Hinweisschilder zur Veranstaltung • Modelle, Karten (soweit vorhanden), UVP-Untersuchungsrahmen als Handreichung oder Plakat/Pinnwanddarstellung • erforderliche Technik • kommunikationsfreundliche Sitzanordnung • Verpflegung für Teilnehmer
16.00 Uhr Einführung Behörde, Moderator	• Begrüßung • Stand der Planung und der Beteiligung, Ergebnisse des Scoping -Termins • Zielsetzung und Ablauf der Veranstaltung
16.30 Moderator	• Die Teilnehmer finden sich zusammen und formulieren in Gruppen die Antworten auf drei Fragen: – Welche Aspekte möchten die Beteiligten über Umweltaspekte hinaus näher beleuchten? – Welche Unterlagen/Quellen gibt es schon zu diesem Thema? – Welche Untersuchungen müssen darüber hinaus durchgeführt werden, um für dieses Thema gute Entscheidungen treffen zu können? • Anschließend präsentieren die Gruppen ihre Antworten und Anliegen im Plenum.
18.30 Uhr Behörde	• Zusammenfassung • Hinweis auf die Fragen: – Was passiert in den nächsten Schritten? – Was passiert mit den Ergebnissen, die die Teilnehmer formuliert haben? • Hinweis auf eine Veröffentlichung im Internet
Nachbereitung	**Inhalt**
Organisatoren	• Auswertung der Veranstaltung • Schriftliche Dokumentation der Ergebnisse, Veröffentlichung im Internet • Fotodokumentation des Ereignisses, Veröffentlichung im Internet • Pressemitteilung über die Ergebnisse und deren Weiterverwendung • Verarbeitung der Ergebnisse

6.2 Bekanntmachung, öffentliche Auslegung, Einwendungen

Hier erhalten die Bürger die Gelegenheit, einen genauen Einblick in die Unterlagen zu erlangen. Das bildet die Grundlage, um das weitere Verfahren und die Diskussionen nachvollziehen und (z. B. durch Einwendungen) mitgestalten zu können. Hierbei ist es besonders wichtig, dass der Zugang zu den Dokumenten angekündigt sowie räumlich und zeitlich an die Möglichkeiten der Bürger angepasst wird.

a. Bekanntmachung

Die Auslegung der Planungsunterlagen ist öffentlich bekanntzugeben. Welche Informationen bekanntzugeben sind, ist rechtlich u. a. in § 73 Abs. 5 VwVfG für das Planfeststellungsverfahren und § 9 Abs. 1a UVPG für die UVP geregelt.

Bei Großvorhaben kann es für Bürger notwendig werden, den Auslegungsraum zum Studium der umfangreichen Unterlagen mehrmals aufzusuchen. Gleichzeitig sind viele Bürger aufgrund beruflicher und familiärer Verpflichtungen in ihrer verfügbaren Zeit beschränkt. Je frühzeitiger die Auslegungsfristen bekanntgegeben werden, umso eher wird ermöglicht, dass sich die Bürger organisieren und sich ausreichend Zeit für die Einsichtnahme in die Unterlagen nehmen können. Anzustreben ist ein zeitlicher Vorlauf von mindestens 10 bis 14 Tagen. Bei der Vorbereitung der Bekanntmachung sollten die Vorschläge in Kap. 5 berücksichtigt werden.

Die Bekanntmachung sollte auch dazu genutzt werden, Transparenz herzustellen und den Bürger über seine Beteiligungsmöglichkeiten und deren Grenzen zu informieren. Dies kann z. B. im Rahmen einer ergänzenden Bürgerinformationsveranstaltung erfolgen, auf der ggf. auch über die eingereichte Planung und weitere Verfahrensunterlagen informiert wird.

Um eine möglichst effektive Beteiligung zu befördern, ist es wichtig, auch darüber zu informieren, welche auf vorgelagerter Planungsebene bereits getroffenen Entscheidungen nicht mehr zur Disposition stehen. Denn häufig wissen Bürger nicht, wann sie sich zu welchen Fragestellungen einbringen können. Eine diesbezügliche Information ermöglicht den Bürgern, sich zielgerichtet zu äußern und nicht frustriert zu reagieren, wenn ihre Einwände, die sich auf bereits gefällte Entscheidungen beziehen, keine Berücksichtigung finden.

Die Bürger sollten möglichst über mehrere Informationskanäle von der bevorstehenden Auslegung erfahren. Wenn die Bekanntgabe der bevorstehenden Auslegung nicht nur in der örtlichen Tageszeitung, sondern auch im Internet erfolgt, wird hierdurch untermauert, dass an einer Beteiligung der Bürger tatsächliches Interesse besteht.

Die zuständige Behörde sollte sich bemühen, gemäß § 73 Abs. 5 Satz 3 VwVfG nicht ortsansässige Betroffene von der Auslegung zu benachrichtigen. Entsprechende Bemühungen, möglichst viele potenziell Betroffene über die bevorstehende Auslegung zu informieren, schafft Vertrauen. Man wird der Behörde glauben, dass sie eine Planung nicht an den Belangen der Bürger vorbei verwaltungsintern entscheiden will.

b. Öffentliche Auslegung

Nach den gesetzlichen Vorschriften sind die Unterlagen zum Raumordnungsverfahren mit UVP und zum Planfeststellungsverfahren für die Dauer von vier Wochen in den Gemeinden, in denen sich die Planung bzw. das Vorhaben voraussichtlich auswirken kann, auszulegen. Betroffene Bürger können bis zwei Wochen nach Ablauf der Auslegung ihre Einwendungen erheben.

Zu den auszulegenden Unterlagen gehören

- der Plan (also das, was – wenn es sich um die Auslegung im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens handelt – durch die Entscheidung zugelassen werden soll), die fachgutachterlichen Stellungnahmen das Vorhaben und seine Auswirkungen betreffend.

- die Unterlagen nach § 6 Abs. 1 und 3 UVPG über die Umweltauswirkungen des Vorhabens (Beschreibung des Vorhabens, der Umwelt und ihrer Bestandteile im Einwirkungsbereich des Vorhabens, der zu erwartenden erheblichen nachteiligen Umweltauswirkungen des Vorhabens, der Maßnahmen zur Vermeidung/Kompensation von erheblichen nachteiligen Umweltauswirkungen des Vorhabens, eine Übersicht über die wichtigsten, vom Vorhabenträger des Vorhabens geprüften anderweitigen Lösungsmöglichkeiten sowie eine allgemein verständliche, nichttechnische Zusammenfassung)

Es sollte darauf geachtet werden, dass die Unterlagen auch über den Anwendungsbereich von § 6 Abs. 3 Satz 2 UVPG hinaus eine allgemein verständliche Zusammenfassung der angewendeten Methoden und der wesentlichen Ergebnisse aufweisen (s. Kap. 6.5).

Zur Förderung der Transparenz sollte überlegt werden, welche weiteren Unterlagen den Bürgern zugänglich gemacht werden. Dabei kann es sich z. B. um den mit den Behörden abgestimmten Untersuchungsrahmen handeln, der den Untersuchungen und Gutachten zugrunde liegt, oder um bereits vorliegende Stellungnahmen der Behörden bzw. im weiteren Verlauf des Verfahrens vorgelegte oder eingeholte Stellungnahmen und Gutachten.

Um den Bürgern die Orientierung zu vereinfachen, kann es hilfreich sein, ein Merkblatt mit den wesentlichen Informationen zu den Planungsebenen und dem Planungsstand, den Zeitvorgaben, den Zielvorgaben und den Entscheidungsspielräumen, den vorgesehenen Beteiligungen usw. zu erstellen, das mitgenommen werden kann. Das Merkblatt kann z. B. auch den Ablauf des während der Auslegung stattfindenden zusätzlichen Beteiligungsprozesses transparent darlegen. Abb. 5 illustriert einen einfachen exemplarischen Ablaufplan.

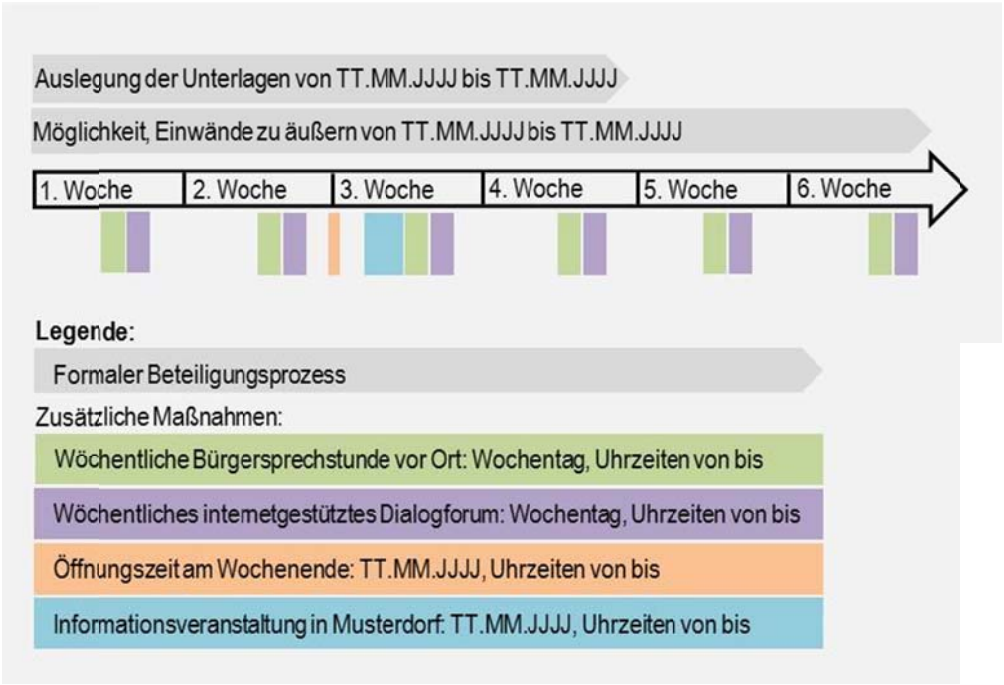

Abb. 5: Ablaufplan öffentliche Auslegung und weiterer Beteiligungsprozess (exemplarisch)

In der Regel sind den Bürgern die Stellungnahmen der Behörden, die in ihrem Aufgabenbereich von der Planung berührt sind, als auch die der Umweltvereinigungen nicht bekannt. Weil diese Stellungnahmen eine Informationsgrundlage darstellen, sollten sie möglichst zeitnah nach Eingang im Vorfeld des Erörterungstermins zugänglich gemacht werden. Sollten die Stellungnahmen bereits zum Zeitpunkt der öffentlichen Auslegung vorliegen, können diese in einem gesonderten Ordner im Auslegungsraum zur Einsicht zur Verfügung gestellt werden. Sofern eine internetbasierte Projektseite besteht (s. Abb. 6 in Kap. 7.1.4), können die Stellungnahmen der Behörden und Umweltvereinigungen auch dort eingepflegt und für jedermann zugänglich gemacht werden.

Öffnungszeiten und weiterer Zugang zu den Informationen:

Derzeit bringen sich hauptsächlich ältere Bürger aktiv in Beteiligungsverfahren ein. Das liegt unter anderem an den Öffnungszeiten der Ämter. Daher sollte darauf geachtet werden, dass die Auslegung auch außerhalb der üblichen Arbeitszeiten stattfindet, damit sich auch Berufstätige beteiligen können. Für gewöhnlich haben öffentliche Einrichtungen mit Bürgerservice mindestens einmal wöchentlich in den Abendstunden geöffnet. Hieran kann man sich orientieren. Es sollte zudem geprüft werden, ob eine Auslegung während der Urlaubszeiten vermieden werden kann und die Möglichkeit in Betracht gezogen werden, den Auslegungsraum während der Auslegung auch an einem Wochenende geöffnet zu halten.

Es sollte – insbesondere bei sehr umfassenden Unterlagen – auch in Erwägung gezogen werden, interessierten Bürgern einen Datenträger mit den Unterlagen zur Verfügung zu stellen. Diese Möglichkeit erlaubt es den Bürgern, in Ruhe und unabhängig von den Öffnungszeiten die Unterlagen am heimischen Computer zu studieren. Zeitgleich zur Auslegung vor Ort können die Unterlagen im Internet auf einer speziellen Projekt-Seite veröffentlicht werden (s. Kap. 7.1.4).

Räumlichkeit:

Die Räumlichkeit, in der die Auslegung stattfindet, und deren Ausstattung ist mit Sorgfalt auszuwählen. Tab. 7 enthält einen nicht abschließenden Katalog mit Hinweisen bezüglich der Gestaltung des Auslegungsraumes.

Tab. 7: Checkliste Auslegungsraum

Der Raum ist idealerweise
• bekannt, ausgeschildert und leicht erreichbar. • groß genug. • mit geeignetem Mobiliar und Beleuchtung ausgestattet, so dass er zum Verweilen und zum Studium der Unterlagen einlädt. Bürger können die Unterlagen auf einem Tisch ausbreiten und sitzend studieren. Es ist genügend Platz auf dem Tisch, um mehrere Ordner aufzuschlagen und sich Fakten aufschreiben zu können. Auch in den Abendstunden sind die Lichtverhältnisse gut. • so gestaltet, dass Bürger miteinander ins Gespräch kommen und ihre Bedenken und Anliegen austauschen können (Sitzecke mit Faltblättern und Material zum Anfassen). • mit einem Kopierer ausgestattet, weil die interessierten Bürger nicht alles gleichzeitig lesen und

verstehen können.

- mit einem ‚Kummerkasten' oder einer Pinnwand ausgestattet. Bürger können ihre Bedenken und Anliegen aufschreiben und dort einwerfen bzw. anheften.
- ggf. mit einem Computer mit Internetzugang ausgestattet, in den Bürger ihre Fragen und Bedenken direkt auf der dafür vorgesehene Seite im Internet eintragen können.

Zusätzliche Maßnahmen zur Beteiligung:

Weil Bürger häufig nicht alle Sachverhalte der ausgelegten Unterlagen verstehen, sollte die Einrichtung einer **Bürgersprechstunde** vor Ort in Erwägung gezogen werden, in der die Bürger konkrete Fach- oder Verfahrensfragen mit einer mit dem Projekt vertrauten Person besprechen können. Diese Maßnahme ermöglicht es, tatsächliche oder gefühlte Ungleichgewichte – etwa aufgrund eines ungleichen Informations- und Kenntnisstandes – zu mindern und dadurch die Qualität des Beteiligungsprozesses zu steigern.

Die Öffnungszeiten der Bürgersprechstunde sollte sich an der Verfügbarkeit unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen orientieren (auch Erwerbstätige, Eltern usw.). Die Person, die die Bürgersprechstunde durchführt, könnte zu bestimmten Zeiten auch telefonisch oder über ein internetgestütztes Dialogforum (Chat) zur Beantwortung von Fragen zur Verfügung stehen. Die Frequenz und die Länge der Bürgersprechstunde sollte abhängig von der Konfliktträchtigkeit festgelegt werden. Bei Planungen, die relativ konfliktarm sind, kann es ausreichen, diese zweiwöchentlich für wenige Stunden durchzuführen. Bei konfliktträchtigen Planungen hingegen kann es sinnvoll sein, die Intervalle zu verkürzen und sie über mehrere Stunden stattfinden zu lassen. Die Information über die Einrichtung einer Bürgersprechstunde sollte über unterschiedliche Informationskanäle zielgruppenspezifisch vorgenommen werden (s. Kap. 7.1.2).

Alternativ oder zusätzlich zu einer Bürgersprechstunde kann auch die Durchführung einer **Informationsveranstaltung** zu Beginn der Auslegungen bzw. unmittelbar nach Einreichung der Verfahrensunterlagen durch den Vorhabenträger in den verschiedenen Gemeinden in Erwägung gezogen werden, sofern eine solche Veranstaltung nicht bereits vor Einreichung der Unterlagen stattgefunden hat (s. Kap. 7.2.3). Ziel ist es, die Bürger in die Lage zu versetzen, den Inhalt der ausgelegten Unterlagen nachvollziehen zu können. Auf einer solchen Informationsveranstaltung können u. a. die gesetzlichen Grundlagen, die Planungsebenen und der Planungsstand, die Entscheidungsspielräume, die Pflichten im Hinblick auf die spätere Präklusion vor Gericht, die vorgesehenen Beteiligungen (wer, wann, wie, von wem) sowie ein Ablauf- und Zeitplan erläutert werden. Darüber hinaus bietet es sich an, dass Vorhabenträger und Gutachter neben den genannten formellen Fragen der Beteiligung, die Planung und die Fachgutachten in den wesentlichen Zügen allgemein verständlich vorstellen und für die Fragen der Bürger zur Verfügung stehen (s. Kap. 7.1.1). Insofern würde sich auch anbieten, eine solche Veranstaltung als gemeinsame Veranstaltung von Vorhabenträger und zuständiger Behörde durchzuführen. Sofern sich bei einer solchen Veranstaltung bereits massive Konflikte abzeichnen, sollte über den Einsatz eines Moderators zur Unterstützung des späteren Erörterungstermins nachgedacht werden.

Die wesentlichen Konfliktfelder, die sich aus den gegenläufigen Sichtweisen ergeben, aber auch die Erwartungen der Bürger an das Beteiligungsverfahren sollten als Ergebnis der Informationsveranstaltung transparent gemacht werden (s. Kap. 7.1.2).

c. Abgabe von Einwendungen

Die öffentliche Auslegung ermöglicht Betroffenen Einwendungen zu erheben. Jeder, dessen Belange durch das Vorhaben und seine Auswirkungen voraussichtlich berührt werden, kann bis zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist Einwendungen schriftlich oder zur Niederschrift erheben.

Eine Abgabe von Einwendungen ist auch auf elektronischem Weg, z. B. durch E-Mail möglich. Für das Raumordnungsverfahren ist diese Möglichkeit mit weniger formalen Hürden verbunden. Für das Planfeststellungsverfahren ist diese Möglichkeit nur unter bestimmten Voraussetzungen möglich. Nach § 126 Abs. 3 BGB kann die schriftliche Form prinzipiell durch die elektronische Form ersetzt werden. Nach § 126a Abs. 1 BGB ist es hierzu erforderlich, dass der Aussteller der Erklärung seinen Namen hinzufügt und das elektronische Dokument mit einer qualifizierten elektronischen Signatur nach dem Signaturgesetz versieht. Werden diese Voraussetzungen eingehalten, kann auch per E-Mail eine Einwendung erhoben werden. Der Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften (E-Government-Gesetz) sieht in diesem Zusammenhang weitere Erleichterungen vor.

6.3 Erörterungstermin

Hier erfahren die Bürger, wie die Behörden die erhobenen Einwendungen bewerten und damit umgehen, d. h. inwiefern die geäußerten Bedenken Berücksichtigung finden sollen. Die Behörden sind nicht in allen Fällen verpflichtet, den Erörterungstermin anzubieten. Wenn es jedoch getan wird, ist dies eine sehr gute Möglichkeit, die für den Bürger sonst eher ‚unsichtbaren' verantwortlichen Behörden sowie auch die Argumente, die der behördlichen Entscheidungsfindung zu Grunde liegen, kennenzulernen.

Der Erörterungstermin ist ein zentraler Bestandteil des formellen Anhörungsverfahrens im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens. Er dient dazu, dass die Anhörungsbehörde die rechtzeitig erhobenen Einwendungen gegen den zur Entscheidung anstehenden Plan mit dem Träger des Vorhabens, den Behörden, den Betroffenen sowie den Personen, die Einwendungen erhoben haben, erörtert (§ 73 Abs. 6 VwVfG). Der Verlauf eines Erörterungstermins ist in seinen Grundzügen in § 68 VwVfG geregelt.

Wie bereits in Kap. 4.6 dargestellt, ist der Erörterungstermin im fernstraßenrechtlichen, eisenbahnrechtlichen und wasserstraßenrechtlichen Planfeststellungsverfahren nicht obligato-

risch.[41] Bei Großvorhaben wird aber in der Regel ein Erörterungstermin durchgeführt. Zwar ist anzustreben, dass betroffene und interessierte Bürger bereits früher, d. h. vor Einleitung des formellen Anhörungsverfahrens, möglichst auch anhand von Bürgerveranstaltungen in den Planungsprozess eingebunden werden; diese frühzeitige Beteiligung findet aber durch den Vorhabenträger statt. Der Erörterungstermin bietet demgegenüber betroffenen Bürgern die Möglichkeit, die wesentlichen Argumente für und gegen das Vorhaben erstmalig mündlich gegenüber der zuständigen Behörde vorzutragen. Dies gilt zumindest, soweit die zuständige Behörde nicht an vorgelagerten Bürgerveranstaltungen aktiv teilnimmt.

Aus den dargestellten Gründen sollte auch auf der Ebene des Raumordnungsverfahrens bei besonders konfliktträchtigen Vorhaben erwogen werden, einen behördlichen Erörterungstermin ergänzend zur schriftlichen Beteiligung durchzuführen.

Nach den Regeln des § 68 VwVfG handelt es sich beim Erörterungstermin im Grundsatz um eine nicht-öffentliche Erörterung. Formal zuzulassen sind nur diejenigen Bürger, die vom Vorhaben ‚betroffen' sind oder Einwendungen erhoben haben. Grundsätzlich bietet es sich an, das Kriterium der ‚Betroffenheit' bei der Frage der Zugangsberechtigung zu einem Erörterungstermin pragmatisch und im Zweifel großzügig auszulegen. Damit besteht die Möglichkeit, unnötige Diskussionen zu vermeiden und Frustrationen bei einzelnen Bürgern zu verhindern, die sich möglicherweise betroffen fühlen, ohne nach objektiven Maßstäben betroffen zu sein. Aus Gründen der Transparenz kann darüber hinaus erwogen werden, in Abhängigkeit vom Einverständnis der Beteiligten auch die interessierte, nicht unmittelbar betroffene Öffentlichkeit als Zuhörer zuzulassen.[42] Diese Maßnahme findet ihre Grenze in der zur Verfügung stehenden Raumgröße. Insofern sollte die Größe der Räumlichkeiten entsprechend bei der Planung berücksichtigt werden. Um im Vorfeld abschätzen zu können, mit wie vielen betroffenen oder interessierten Bürgern als Zuschauer zu rechnen ist, kann es nützlich sein, in der öffentlichen Bekanntmachung und der Information in den Tageszeitungen und im Internet darauf hinzuweisen, dass eine Voranmeldung gewünscht ist.

Für betroffene und ggf. weitere interessierte Bürger ist es hilfreich, wenn eine thematisch gegliederte Tagesordnung zum Erörterungstermin vorab bekannt gemacht wird. Diese Information kann mit der formellen Bekanntmachung und der Information in der Tageszeitung verbunden werden. Die Tagesordnung kann darüber hinaus als Aushang in den Räumlichkeiten der zuständigen Behörde und des Veranstaltungsortes verfügbar gemacht werden. Eine Veröffentlichung auf den Internetseiten der zuständigen Behörde und ggf. des Vorhabenträgers bietet sich ebenfalls an. Eine solche thematisch gegliederte Tagesordnung hat – insbesondere bei sehr umfänglichen Erörterungsterminen, die für mehrere Tage angesetzt sind – den Vorteil, dass die einzelnen Bürger eine Teilnahme, die auf bestimmte Themen abzielt, vorab planen können.

[41] Siehe § 17a Nr. 5 Satz 1 FStrG; § 18a Nr. 5 AEG; § 14a Nr. 5 WaStrG.

[42] Dies wird ausdrücklich durch § 68 Abs. 1 Satz 3 VwVfG ermöglicht.

Wie bereits ausgeführt, ist derzeit festzustellen, dass sich hauptsächlich ältere Bürger aktiv in Beteiligungsverfahren einbringen. Das liegt unter anderem an den Zeiten, in denen der Erörterungstermin stattfindet. Die zuständige Behörde sollte deshalb darauf achten, dass der Erörterungstermin auch außerhalb der üblichen Arbeitszeiten, d. h. in den frühen Abendstunden oder ggf. auch samstags stattfindet, damit es für Berufstätige einfacher wird, sich daran beteiligen zu können.

Wesentlich für das Gelingen und eine positive Grundstimmung im Erörterungstermin ist eine neutrale und strukturierte Moderation. Hierzu sollte eine kompetente, möglichst erfahrene Person ausgewählt werden. Entscheidend sind

- die Anwendung klarer, für alle Beteiligten transparenter Regeln im Termin,
- ein guter Kommunikationsstil,
- allgemein verständliche Ausführungen,
- der faire Umgang mit allen am Erörterungstermin Beteiligten sowie
- die strukturierte Abarbeitung aller wesentlichen inhaltlichen Themen.

Allgemeine Regeln für eine gute Kommunikation bei der Bürgerbeteiligung finden sich in Kap. 7.2.1. Einer emotional aufgeladenen Stimmung kann am besten mit sachlichem Stil und guten Sachargumenten begegnet werden. Den Redebeiträgen der Einwender sollte möglichst breiter Raum gegeben werden. Ausführliche Erläuterungen des Vorhabenträgers, einzelner Fachplaner oder Gutachter sollten nur, soweit sie in der Sache nötig sind, zugelassen werden. Eine umfangreiche einführende Vorstellung der Verfahrensunterlagen durch den Vorhabenträger ist in der Regel nicht erforderlich.

Bei der Wahl der Räumlichkeiten ist insbesondere auf eine angemessene Größe, gute Erreichbarkeit und gute Ausschilderung zu achten. Moderne Vortragstechnik sollte vorgehalten werden. Die Akustik im Raum sollte auch für die Einwender gut sein (z. B. Unterstützung durch Standmikrofon an einem ausgewiesenen Redeplatz). Weitere Hinweise zur Auswahl geeigneter Räumlichkeiten sind in Kap. 7.2.2 enthalten.

Der Erörterungstermin ist nach den Vorschriften des § 73 Abs. 6 VwVfG mindestens eine Woche vorher ortsüblich bekannt zu machen. Die Behörden und der Träger des Vorhabens sind separat zu benachrichtigen. Bei Großvorhaben ist es unwahrscheinlich, dass weniger als 50 Einwender zu benachrichtigen sind. Stattdessen ist eine öffentliche Bekanntmachung im amtlichen Veröffentlichungsblatt der Anhörungsbehörde sowie in den örtlichen Tageszeitungen im Wirkraum des Vorhabens vorzunehmen. Es sollten dazu die Empfehlungen aus Kap. 6.2 berücksichtigt werden. Sinnvoll ist, dass die Bürger bei Großvorhaben über mehrere Informationskanäle vom Erörterungstermin erfahren. Hierzu eignen sich unterschiedliche, zielgruppenspezifische Medien (s. Kap. 7.1.2) einschließlich des Internets (s. Kap. 7.1.4).

6.4 Veröffentlichung der Entscheidung

Die Veröffentlichung der Entscheidung dient dazu, den Bürgern, die Einwendungen geäußert haben oder als Betroffene bekannt sind, mitzuteilen, welche Entscheidung die Behörde getroffen hat. Hierfür wird der Beschluss entweder zugestellt und in den Gemeinden ausgelegt oder öffentlich – z. B. in einer örtlichen Tageszeitung – bekanntgemacht.

Die Vorschriften zum Raumordnungsverfahren und zum formellen Planfeststellungsverfahren umfassen auch detaillierte Regelungen zur Bekanntmachung des jeweiligen Beschlusses. Die Bekanntmachung des Planfeststellungsbeschlusses ist in § 74 Abs. 4 und 5 VwVfG und den entsprechenden Fachplanungsgesetzen geregelt. Der Beschluss ist dem Vorhabenträger, den bekannten Betroffenen und denjenigen, über deren Einwendungen entschieden worden ist, zuzustellen und darüber hinaus nach vorheriger ortsüblicher Bekanntmachung in den Gemeinden zwei Wochen zur Einsicht auszulegen. Sind mehr als 50 Personen zu benachrichtigen, kann die Zustellung durch öffentliche Bekanntmachung ersetzt werden. Die öffentliche Bekanntmachung wird dadurch bewirkt, dass der verfügende Teil des Planfeststellungsbeschlusses, die Rechtsbehelfsbelehrung und ein Hinweis auf die öffentliche Auslegung in den Gemeinden im amtlichen Veröffentlichungsblatt der Anhörungsbehörde sowie in den örtlichen Tageszeitungen im Wirkraum des Vorhabens veröffentlicht wird.

§ 14l UVPG enthält Regelungen dazu, welche Unterlagen nach Beschluss zu einem SUP-pflichtigen Plan, wie dem BVWP, zur Einsicht auszulegen sind. Es handelt sich um den angenommenen Plan, eine zusammenfassende Erklärung zur SUP sowie eine Aufstellung der als Ergebnis der SUP beschlossenen Überwachungsmaßnahmen zu den erheblichen Umweltauswirkungen.

Bezüglich der Bekanntmachung und der öffentlichen Auslegung sollten die Empfehlungen in Kap. 6.2 berücksichtigt werden. Über den rechtlichen Mindeststandard hinaus kann es bei Großvorhaben sinnvoll sein, dass die Bürger über mehrere Informationskanäle von der jeweiligen behördlichen Entscheidung erfahren. Nutzen können unterschiedliche, zielgruppenspezifische Medien, einschließlich des Internets (s. Kap. 7.1.2 und 7.1.4) genutzt werden. In jedem Fall bietet es sich an, den jeweiligen Beschluss mit Begründung im Internet zu veröffentlichen.

6.5 Allgemein verständliche Verfahrensunterlagen

Im Sinne der Transparenz und Zugänglichkeit der für die Bürgerbeteiligung notwendigen Informationen müssen die Verfahrensunterlagen zumindest in ihren wesentlichen Teilen allgemein verständlich abgefasst werden. Dies betrifft in besonderem Maße die Verfahrensunterlagen des Vorhabenträgers mit den darin integrierten technischen Erläuterungsberichten und fachspezifischen Gutachten. Relevant ist dies aber auch für die Beschlussunterlagen und Begründungen der zuständigen Behörde.

Rechtlich vorgeschrieben ist die allgemein verständliche, nichttechnische Zusammenfassung nach § 6 bzw. § 14g UVPG für die UVP- bzw. SUP-Unterlagen des Vorhabenträgers. Derartige allgemein verständliche Zusammenfassungen sollten sich nicht auf die UVP-relevanten Unterlagen beschränken, sondern auch alle weiteren relevanten Verfahrensunterlagen umfassen. Insbesondere sollten auch die einzelnen Fachgutachten und Erläuterungsberichte zum Vorhaben, die vom Vorhabenträger bzw. seinen Gutachtern und Fachplanern verfasst werden, jeweils eine eigenständige oder gemeinsame allgemein verständliche Zusammenfassung enthalten. Der Vorhabenträger sollte bei Abnahme der Gutachten und die zuständige Behörde sollte bei der Vollständigkeitsprüfung der Verfahrensunterlagen ein besonderes Augenmerk auf die Allgemeinverständlichkeit richten und entsprechende Nachforderungen stellen. Das Zusammenfügen von Textbausteinen aus den technischen Langfassungen genügt regelmäßig nicht, um eine für den Bürger verständliche Zusammenfassung zu erstellen.

Bei sehr umfassenden Verfahrensunterlagen, die über zahlreiche Aktenordner verteilt sind, kann es ergänzend sinnvoll sein, eine Lesehilfe in Form eines kurzen Überblickpapiers zu erstellen, mit der der fachlich unkundige Leser einen schnellen Überblick über die Struktur der Unterlagen und die wesentlichen Inhalte der einzelnen Ordner gewinnen kann.

Bei der Erstellung bzw. Überprüfung allgemein verständlicher Texte sollten folgende Einzelaspekte berücksichtigt werden:

- technische Abkürzungen in einem Abkürzungsverzeichnis erklären
- fachspezifische Begriffe in einem Glossar allgemein verständlich erläutern
- Sätze kurz halten
- Formulierungen knapp und präzise fassen
- komplexe Sachverhalte an praktischen Beispielen erläutern
- Fremdwörter und fachspezifische Begriffe nur im notwendigen Umfang verwenden
- zentrale Begriffe einheitlich verwenden
- Handlungen / Abläufe aktiv formulieren – Passivkonstruktionen soweit möglich vermeiden
- Substantivierungen vermeiden
- mit Fußnoten sparsam umgehen
- wesentliche Informationen in den Haupttext und nicht in Fußnoten unterbringen
- Aufzählungen, Tabellen und Grafiken zur plakativen Darstellung verwenden
- Texte kleinteilig und übersichtlich mit aussagekräftigen Überschriften strukturieren.

7 Empfehlungen für Einzelelemente der Bürgerbeteiligung (Instrumentenbaukasten)

Im Einzelfall müssen für eine effiziente Prozessarchitektur die Beteiligungsmaßnahmen vor, innerhalb und zwischen den verschiedenen Planungsebenen aufeinander abgestimmt werden. Somit wird in der Regel eine Auswahl aus dem in diesem Handbuch dargestellten Maximalkatalog der Bürgerbeteiligungsoptionen zu treffen sein. Das folgende Kapitel geht detailliert auf einzelne Beteiligungsinstrumente und Vorgehensweisen ein. Die Einbindung der Bürger vor bzw. zwischen den formellen Verfahrensschritten kann mit den dargestellten Instrumenten ebenso realisiert werden wie die Beteiligung innerhalb der formellen Verfahren.

7.1 Information und Medieneinsatz

Eine gute Bürgerbeteiligung erfordert gute Information sowie den gezielten Einsatz von Medien und der Presse. Die für die Beteiligung erforderlichen Informationen müssen ausgewählt und aufbereitet werden und die verfügbaren Medien sollten zielorientiert zum Einsatz gebracht werden.

7.1.1 Informationsmanagement

Insbesondere die von einem Vorhaben potenziell Betroffenen haben einen großen Bedarf an Informationen. Nur auf ihrer Grundlage können sie sich ein Bild davon machen, welche Veränderungen zukünftig auf sie zukommen könnten. Aufbauend auf den Informationen können sich Bürger eine fundierte Meinung bilden und eine bestimmte Position entwickeln und auch vertreten. Daher ist es besonders wichtig, dass die Verantwortlichen die Informationsvermittlung als eine zentrale Aufgabe verstehen und frühzeitig und kontinuierlich sowie umfassend und verständlich über das Verfahren und die zentralen Inhalte und Fakten informieren.

a. Zielsetzung

Die Weitergabe und der Austausch von Informationen sind die erste Stufe und gleichzeitig die Basis für alle weitergehenden Formen der Beteiligung. Wesentlich ist zunächst, die erforderlichen Informationen in einer Form zur Verfügung zu stellen, die für die Bürger verständlich ist, ohne dass wichtige Sachinformationen verloren gehen. Darüber hinaus sollte darauf geachtet werden, dass der Umfang der Informationen von den Bürgern auch zu bewältigen ist. Auf den unterschiedlichen Ebenen der Verkehrswegeplanung sollte allgemein über deren Aufgabe, Zweck, Zielsetzung und Verfahrensweisen informiert werden. Wichtig ist, dass den Bürgern vermittelt wird, welche Entscheidungen mit welcher Bindungswirkung anstehen und welche Entscheidungen bereits auf einer vorgelagerten Verfahrensebene getroffen wurden. Die sorgfältige Auswahl und Aufbereitung von Informationen kann die Bürger von der Ernsthaftigkeit der Beteiligungsbemühungen überzeugen. Gleichzeitig sind sachliche Informationen zum Vorhaben mit seinen Auswirkungen ein entscheidendes Mittel, um fehlendes Wis-

sen oder Fehlinformationen in der Öffentlichkeit aufzuklären. Hier werden die ersten Weichen für den Aufbau von Vertrauen durch Transparenz gestellt (s. Kap. 4.1).

b. Vorgehen

- Es wird vorgeschlagen, dass alle Fakten auf den Tisch gelegt werden, d. h. dass alle Informationen, auch Fachgutachten wie Lärmprognosen oder Landschaftsbildbewertungen, auf Wunsch für die Bürger einsehbar sind.
- Die Veröffentlichung von planerischen Lösungsvorschlägen könnte bereits erfolgen, bevor endgültige Planungs- und Antragsunterlagen vorliegen. Indem der Vorhabenträger sie über den Verlauf und jeweiligen Stand der Planung informiert, können die Bürger an der Entwicklung teilhaben. So kann ein konstruktiver Planungsprozess entstehen, bei dem Kritik und Anregungen einen Platz finden können.
- Informationen sollten so aufbereitet werden, dass die für die Bürger relevanten Informationen für diese Zielgruppe verständlich sind. Das kann überprüft werden, indem Personen aus der Zielgruppe gebeten werden, entsprechende Texte (wie Zusammenfassungen von Fachgutachten, Beschreibung von methodischen Vorgehensweisen usw.) vorher gegenzulesen.
- Je nachdem, welche inhaltlichen Punkte mit den Bürgern diskutiert werden, sollten entsprechende Instrumente zur Veranschaulichung genutzt werden. So bietet sich die Anwendung verschiedener Techniken zur Veranschaulichung bei fast allen Verfahrensschritten des Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahrens an, bei denen Bürger informiert werden sollen. U. a. können z. B. computergestützte Visualisierungen bei Diskussionen zur Veränderung des Landschaftsbildes oder ‚Hörproben' an vergleichbaren Verkehrsstrecken beim Konfliktthema Lärm eingesetzt werden (vgl. Kap. 7.2.3.2).
- Relevante Informationen zur Planung bzw. zum Vorhaben sollten frühzeitig – z. B. im Internet – zusammengestellt und möglichst regelmäßig aktualisiert werden, so dass sich alle Interessierten über den aktuellen Stand der Planung informieren können. Zu diesen Basisinformationen gehören (vgl. auch Kap. 7.1.4):
  - Kontaktdaten, Aufgabenbereiche und Zuständigkeiten der wichtigsten am Beteiligungsprozess mitwirkenden Akteure
  - Kerndaten zum Vorhaben (Zielsetzung, Kosten, Zeitplanung, Planungsebene) sowie Informationen zum aktuellen Stand der Vorhabenentwicklung
  - Information, wann für wen welche Beteiligungsmöglichkeiten bestehen
  - Rechtliche Rahmenbedingungen, die darüber Auskunft geben, welche Mitsprache möglich ist
  - Visualisierungen, Simulationen und Gutachten zu den Konfliktfeldern des Vorhabens wie z. B. Belastungen durch Lärm, Abgase, Sichteinschränkungen, Eingriffe in Privatbesitz, Veränderungen im Wohnumfeld und des Landschaftsbilds, erhöhtes Verkehrsaufkommen.

Die Bürger stehen Veränderungen in ihrem Umfeld meist eher skeptisch gegenüber. Insbesondere bei Vorhaben, die das unmittelbare private Umfeld berühren, ist es wichtig, frühzeitig darüber zu informieren, wer sich wie und wo beteiligen kann, um sich für die eigenen Be-

lange einzusetzen. Dies sollte schon in der frühen Planungsphase (Ideenphase) erfolgen. Außerdem ist ‚Übersetzungsarbeit' in Bezug auf die inhaltlichen Diskussionsgegenstände zu leisten: Von fachlich hochkomplexen Texten der Planungs- und Antragsunterlagen hin zu verständlich formulierten Zusammenfassungen, die ein Laie nachvollziehen kann. Besondere Bedeutung kommt hier allgemein verständlichen, nichttechnischen Zusammenfassungen zu, die sich nicht nur auf die Unterlagen zur SUP oder UVP, sondern auf darüber hinausgehende Planungs- und Verfahrensunterlagen beziehen sollten (siehe Kap. 6.5).

Um genauer zu erfahren, welche Informationen relevant sind, empfiehlt es sich, den Bürgern zuzuhören und ihre Bedenken und Ängste wahrzunehmen. Daraus kann der Vorhabenträger ableiten, welche Informationen für Bürger besonders wichtig sind, damit diese ihre Betroffenheit realistisch einschätzen können. Auf der Basis der Akteursanalyse (s. Kap. 5.1) können darüber hinaus verschiedene Schwerpunktsetzungen für unterschiedliche Gruppen von Betroffenen vorgenommen werden. Die Gruppen kristallisieren sich über die auf der jeweiligen Verfahrensebene zu prüfenden Alternativen bzw. Varianten und der damit einhergehenden unterschiedlichen Betroffenheiten heraus.

Bei der Aufbereitung von Informationen kann die Haltung gegenüber den Bürgern für die Qualität ausschlaggebend sein. Die Bürger sollten stets ernst genommen werden. Ihnen ist der Respekt zu zollen, mit dem man selbst auch behandelt werden möchte. Ein Gegenüber wird diese Aufrichtigkeit spüren und zu schätzen wissen. Eine offene und seriöse Informationspolitik kann durchaus auch über Printmedien oder das Internet transportiert werden.

c. Stolpersteine

Potenziell von der Planung Betroffene bringen Vorhabenträgern großer Verkehrsinfrastrukturprojekte – z. T. aufgrund von negativen Erfahrungen – häufig zunächst ein ausgeprägtes Misstrauen entgegen. Das wird sich nicht durch eine einmalige gute Informationsbereitstellung ändern. Überzeugen kann erst eine längerfristige, transparente und kontinuierliche Informationspolitik. Es muss den Raum geben, um eine Vertrauensbasis aufbauen zu können. Deshalb ist es sinnvoll, die Bürger bereits auf der Ebene der Bundesverkehrswegeplanung aktiv über geplante Vorhaben zu informieren (s. Kap. 4.3).

Eine weitere Gefahr besteht in der Überfrachtung des Beteiligungsprozesses mit Informationen. Zu wenig Information macht meist misstrauisch; zu viel Information kann überfordern und verwirren. Hier empfehlen sich eine gestaffelte Informationsverbreitung mit unterschiedlichem Detaillierungsgrad und verständliche, nichttechnische Zusammenfassungen.

7.1.2 Informations- und Kommunikationsmittel

Weil in der diversen Kommunikations- und Medienlandschaft nicht jeder in gleicher Intensität die verschiedenen vorhandenen Informationskanäle oder Medien nutzt, ist es sinnvoll, die Informationen über verschiedene Wege und entsprechend der gewünschten Zielgruppe zu verteilen. Manche Inhalte lassen sich nur durch spezielle Medien gut darstellen.

a. Zielsetzung

Im engen Zusammenhang mit den Themen Information und Kommunikation stehen die Medien und Informationskanäle, die im Rahmen der Beteiligung zum Einsatz kommen sollten. Durch einen gezielten Medieneinsatz kann die richtige Zielgruppe zum richtigen Zeitpunkt erreicht werden. Auf der Ebene der Bedarfsplanung beispielsweise kann der Medieneinsatz in besonderem Maße dazu beitragen, die Bürger überhaupt für die Planung auf dieser abstrakten Stufe zu interessieren und zur Beteiligung anzuregen, um nachfolgende Planungsebenen von Grundsatzdiskussionen zu entlasten. Auf den Ebenen Raumordnung und Planfeststellung sollte über den Einsatz von Medien und die Pressearbeit die kontinuierliche Fortentwicklung der Planung von der frühen Planungsphase (Ideenphase) bis zur Entscheidung über die Planung bzw. das Vorhaben zu den Bürgern transportiert werden. Es bietet sich an, wesentliche Dokumente im Verfahrensablauf, z. B. den UVP-Untersuchungsrahmen (auszugsweise), Übersichtskarten mit ausgearbeiteten Planungsständen oder die für die Bürger interessanten Stellungnahmen der Behörden veröffentlichen zu lassen. Die Zusammenarbeit mit der Presse bietet die Möglichkeit, die Gespräche und Diskussionen zur Planung bzw. zum Vorhaben mitzugestalten.

b. Vorgehen

Zu jedem Punkt der Informations- und Kommunikationsplanung ist zu klären, wer zu erreichen ist und welche Medien zum Einsatz gebracht und kombiniert werden sollen. Es ist genau zu überlegen, durch welche Medien die jeweilige Zielgruppe erreichbar ist, welche Inhalte durch welches Medium am besten transportiert werden und wie dieses Medium einzusetzen ist.

Für den Medieneinsatz und die Pressearbeit ist es sinnvoll, nach Möglichkeit interdisziplinäre Arbeitsgruppen zusammenzusetzen, in denen Fachkompetenz bezüglich des Vorhabens und Medienkompetenz gut kombiniert sind. Der Arbeitsaufwand für eine solche Arbeitsgruppe kann auf der Basis eines Kommunikationsplans kalkuliert werden. Dieser Plan ist in die gesamte Projektplanung zu integrieren, so dass Führungskräfte jederzeit auf dem Laufenden sind, welche öffentlichkeitswirksamen Aktivitäten in der Planung und Umsetzung sind. Alle Mitarbeiter, die mit der Öffentlichkeit, speziell der Presse in Kontakt kommen, sollten geschult werden.

Die Möglichkeiten des Medieneinsatzes sind vielseitig, z. B.:

- Anzeigen oder Artikel in der lokalen, regionalen oder überregionalen Presse
- Reportagen, Gesprächsrunden im Fernsehen, Interviews im Rundfunk und Fernsehen
- Nutzung von Vernetzungsseiten (Facebook, Twitter usw.)
- Eigene Internetseite (s. Kap. 7.1.4)
- Briefe, Faltblätter, Hauswurfsendungen
- Plakate, Broschüren, Infowände, Ausstellungen, Bürgerinformationszentrum
- Direkte Gespräche im formellen oder informellen Rahmen
- Präsentationen und Diskussionen im Rahmen von Veranstaltungen.

Kommunikation braucht Zeit. Diese ist in der Regel in den Aufgabenbereichen der Ingenieure und Verwaltungskräfte nicht explizit kalkuliert und ausgewiesen. Schon aus diesem Grund kann der Anspruch an eine gelungene Kommunikation mit den Bürgern und vor allem mit Betroffenen oft nicht erfüllt werden. Es sollte daher versucht werden, innerhalb der eigenen Strukturen ein Verständnis für die Bedeutung von Beteiligung und eine Offenheit für die Anwendung neuer Methoden zu schaffen. Idealerweise wird zukünftig die Bürgerbeteiligung bei der Realisierung von Planungsverfahren strukturell verankert und entsprechend des dafür notwendigen Aufwands eingeplant.

Es ist sinnvoll, den Informations- und Kommunikationsplan in die Prozessarchitektur zu integrieren. Wichtig ist, dass alle am Projekt Beteiligten über den aktuellen Stand und mögliche Absprachen auf dem Laufenden sind, damit sie die Öffentlichkeit mit identischen Informationen versorgen.

c. Stolpersteine

Die Qualität der Öffentlichkeitsarbeit verliert deutlich, wenn die Verknüpfung zwischen Vorhaben-Experten und Medien-Experten nicht ernst genommen wird. Dabei ist es unter Umständen notwendig, allen beteiligten Fachleuten ihre Bedeutung und ihren Beitrag zum Gelingen zu vermitteln.

7.1.3 Pressearbeit

Die Presse stellt eine wichtige Schnittstelle zwischen Vorhabenträger, Behörden und den Bürgern dar, da sie auf Grundlage von Gesprächen und Recherchen die Sachlage und Prozesse darstellen und so die Diskussion über das geplante Vorhaben mitgestalten. Alle Beteiligten sollten daher zu einer qualitativ soliden und fairen Berichterstattung beitragen.

Der Umgang mit der Presse erfordert besondere Aufmerksamkeit. Sie kann förderlich, aber auch hinderlich für die Akzeptanz eines Vorhabens sein, da sie dessen Wahrnehmung durch die Öffentlichkeit wesentlich beeinflusst. Die Beachtung einiger Grundregeln können zu einer guten und ausgewogenen Berichterstattung durch die Presse beitragen[43]:

- Welche Zielgruppen (Projektbefürworter, -gegner) werden von der jeweiligen Presse angesprochen? Danach können dementsprechend Themenschwerpunkte (bessere Anbindung, Entlastung eines Ortskerns, Lärm, Landschaftsbild usw.) ausgewählt werden, die für die Zielgruppen relevant sind.

[43] Vgl. KÜSTERS, P. (2012): Tipps zum Umgang mit der Presse: Online unter: http://www.speedmark.de/PDF/Pressearbeit.pdf. Zuletzt abgerufen am: 13.02.2012. MAI, J. (2008): Zwischen Zeilen – 15 Tipps für PR und den Umgang mit der Presse: Online unter: http://karrierebibel.de/zwischen-zeilen-15-tipps-fuer-pr-und-den-umgang-mit-der-presse. Zuletzt abgerufen am: 13.02.2012.

- Journalisten sollten als wichtige Begleiter des Prozesses gesehen werden, mit denen über einen längeren Zeitraum zusammengearbeitet wird. Daher sollten feste und kompetente Ansprechpartner für die Pressearbeit bereitstehen.
- Es sollte bei dem Informationsgehalt von Pressemitteilungen, Interviews und Pressekonferenzen darauf geachtet werden, dass nicht nur über Erfolge berichtet, sondern auch dargelegt wird, wie mit der Kritik der Bürger, den Schwierigkeiten und den besonderen Herausforderungen umgegangen wird.
- Informationen sollten frühzeitig an die Presse gegeben werden, damit nicht der Eindruck entsteht, dass Informationen zurückgehalten werden.
- Pressegespräche müssen gut vorbereitet werden. Je sortierter, anschaulicher und zielgerichteter das Thema platziert wird, umso eher erscheinen die gewünschten Aspekte in der Presse.
- Die Aufbereitung von Informationen sollte möglichst anschaulich und praktisch sein.
- Um Missverständnisse zu vermeiden, sollte mit den Journalisten möglichst vereinbart werden, dass Zitate, Interviews usw. vor Veröffentlichung gegengelesen werden dürfen.

7.1.4 Nutzung des Internets

Für viele ist es mittlerweile selbstverständlich, sich im Internet zu informieren und auszutauschen. Ein Vorteil hierbei ist, dass die Informationen, wenn einmal eingestellt, flexibel abrufbar sind, d. h. wenn die Bürger die Zeit dazu haben, sich mit dem Vorhaben und den damit zusammenhängenden Informationen usw. auseinanderzusetzen. Zusätzlich bietet dieses Medium die Möglichkeit, auch umfangreiche Informationen, wie z. B. Pläne, zur Verfügung zu stellen. Die bereitgestellten Informationen können von den Bürgern selektiv genutzt werden, was den Vorteil bringt, dass sie sich gezielt auf noch fehlenden Informationen konzentrieren können.

Das Internet kann mittlerweile sehr gut als kontinuierliches Informations- und Kommunikationsmedium eingesetzt werden. Ein großer Teil der Bevölkerung nutzt dieses Medium inzwischen, um sich zu informieren. Daher ist zu empfehlen, den Beteiligungsprozess bei Großvorhaben über alle Planungs- und Verfahrensebenen möglichst durch ein kontinuierlich geschaltetes und aktualisiertes Internet-Informationsangebot zu begleiten. Insbesondere das Internet bietet die Chance für den Vorhabenträger, ohne zeitliche Unterbrechung und mit vertretbarem Aufwand die Bürger kontinuierlich über den Planungsfortschritt zu informieren.

Eine Internetseite für das Vorhaben kann viele Funktionen erfüllen. Alle relevanten Informationen können dort übersichtlich bereitgestellt werden (s. Abb. 6). So kann z. B. über die Unterscheidung von ‚Aktueller Stand' und ‚Archiv' der Fortschritt des Projektes sichtbar gemacht werden. Ein fortlaufend aktualisierter Terminplan gewährleistet, dass Interessierte an relevanten Veranstaltungen teilnehmen können. Über die Internetseite können auch Meinungen und Kommentare eingeholt werden und ein Meinungsbild in Form von Abstimmungen zu einzelnen Fragen erstellt werden. Dadurch ist auch eine Beteiligung auf der Stufe der Kon-

sultation möglich. Bei der Gestaltung der Internetseite sollte auf eine sachliche Sprache geachtet werden.

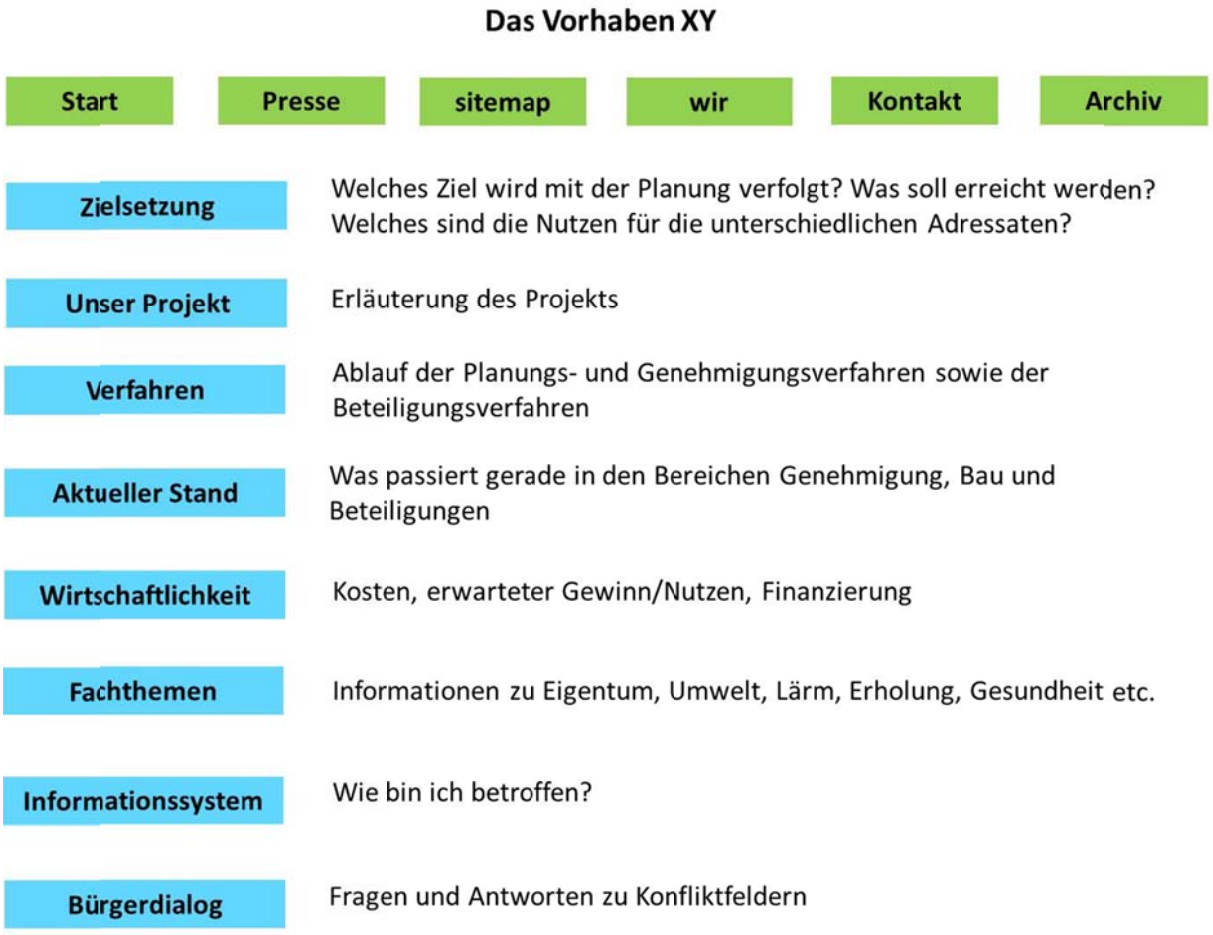

Abb. 6: Kernelemente einer Internetseite[44]

Besonders auf der Ebene des Bundesverkehrswegeplans erscheint es sinnvoll, die Auslegung von Unterlagen und die Möglichkeit für Bürger, Einwände zu erheben, weitgehend über das Internet zu organisieren.[45] Erwartungsgemäß wird zum Bundesverkehrswegeplan ein spezifisches Projektinformationssystem zum Einsatz kommen, das über die erwogenen Vorhaben und die relevanten Informationen und Bewertungsergebnisse Auskunft gibt. Über das Internet sollte es jedem interessierten Bürger möglich sein, sich über die Planungs- und Berechnungsgrundlagen der Bundesverkehrswegeplanung zu informieren.

[44] In Anlehnung an: FEMERN INFOCENTER BURG (2012): Femern Sund Baelt: Online unter: http://www.femern.de. Zuletzt abgerufen am: 13.02.2012. DIETRICH, W. (2012): Bahnprojekt Stuttgart-Ulm: Online unter: http://www.bahnprojekt-stuttgart-ulm.de/default.aspx. Zuletzt abgerufen am: 13.02.2012.

[45] In anderen Ländern wie etwa Österreich erfolgt die Bürgerbeteiligung im Rahmen der SUP für die hochstufige Verkehrsinfrastrukturplanung bereits weitestgehend internetbasiert.

Der Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften (E-Government-Gesetz) sieht eine Erweiterung der Online-Beteiligungsmöglichkeiten bei formellen Verfahren vor. Aber auch bis zu einer gesetzlichen Neuregelung werden es die Bürger zu schätzen wissen, wenn sie auch auf diesem Wege informiert und in das Verfahren eingebunden werden.

Obwohl die Nutzung des Internets mittlerweile sehr verbreitet ist, ist dennoch nicht jeder damit vertraut. Daher bleibt es wichtig, Informationen auch über Druckmedien zu vermitteln. Dabei sollte man sich jedoch nicht auf ein Medium konzentrieren (z. B. Lokalzeitung). Druckmedien ermöglichen, z. B. in Form von Flyern, die direkt an die Haushalte als Beilage zu einer Zeitung oder als direkte Postwurfsendung verteilt werden könnten, eine unmittelbare Ansprache.

7.2 Gestaltung von Veranstaltungen der Beteiligung

Veranstaltungen, zu denen der Vorhabenträger oder die zuständige Behörde interessierte Bürger einlädt, stellen die intensivste Form der Bürgerbeteiligung dar. Bei solchen Veranstaltungen können Vorhabenträger oder zuständige Behörde einen direkten Dialog mit den Bürgern führen. Der Vorteil für den Bürger liegt darin, dass er auf der Basis der zur Verfügung gestellten Informationen unmittelbar seine Fragen, Wünsche, Anregungen oder Bedenken zum geplanten Vorhaben äußern kann.

Beteiligung wird häufig im Rahmen von Veranstaltungen umgesetzt. Um einen Eindruck davon zu vermitteln, wie diese gestaltet werden können, wird einleitend grundsätzlich auf die Kommunikation als wesentlicher Baustein eingegangen und anschließend dargestellt, wie eine Veranstaltung vorbereitet werden kann (s. Kap. 7.2.2). Daran anknüpfend wird exemplarisch eine Auswahl verschiedener Veranstaltungen mit unterschiedlichen Beteiligungsintensitäten ausführlicher beschrieben (s. Kap. 7.2.3ff.).

Veranstaltungen können nach Zielsetzung, Teilnehmer, Zeit und Ausstattung unterschieden werden. Maßgebend für die Wahl der methodischen Ausgestaltung sind in erster Linie die Zielsetzung und die Teilnehmer der Veranstaltung.

Die Veranstaltungsformen werden hier nach den Beteiligungsstufen (s. Kap. 4.2) unterschieden:

1. Information (Informationen bekommen oder einholen)
2. Konsultation (Meinungen einholen bzw. äußern)
3. Kooperation (Mitentscheiden bzw. Mitentscheidung gewähren).

Informelle Veranstaltungen können in ihrer Beteiligungsform weitreichender sein, als es bei den formellen Planungsschritten vorgesehen ist. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass die im Rahmen von Beteiligungsverfahren gefundenen Ergebnisse nicht rechtlich bindend sind.

Die methodischen Möglichkeiten zur Ausgestaltung von Veranstaltungen sind breit gefächert; die Literatur zum Thema ist umfangreich, praxisorientiert und zum Teil schon länger verfügbar.[46] Das Handbuch konzentriert sich auf die exemplarische Darstellung unterschiedlicher Abläufe von Veranstaltungen, um die Bandbreite der Möglichkeiten aufzuzeigen.

7.2.1 Grundregeln für eine gelungene Kommunikation

a. Zielsetzung

Kommunikation ist auf allen Ebenen der Planung von großen Verkehrsinfrastrukturprojekten und allen Stufen der Beteiligung von zentraler Bedeutung: z. B. bei Gesprächen mit bekannten Bürgerinitiativen und aktiven Bürgern bereits während der Vorbereitungsphase, bei Informationsveranstaltungen für Bürger während der frühen Planungsphase und der Scopingphase, bei kooperativen Beteiligungsforen (Runde Tische, Dialogforen) und Bürgersprechstunden (vor Ort, telefonisch oder internetbasiert) sowie beim formellen Erörterungstermin. In Form von Interaktion zwischen Vorhabenträger und Bürgern (s. Abb. 2 in Kap. 4.2) spielt Kommunikation eine herausragende Rolle. Gute Kommunikation führt einerseits zum Vertrauensaufbau und kann darüber hinaus zu besseren Lösungen und im Konfliktfall zur konstruktiven Auseinandersetzung mit Problemen beitragen.

b. Vorgehen

Die Berücksichtigung einiger Grundregeln kann in der Kommunikation mit den Bürgern und speziell mit Betroffenen positiv wirken:

- Erste Voraussetzung für eine gelungene Kommunikation mit den Bürgern ist die innere Haltung, dass deren Beteiligung legitimer und wichtiger Bestandteil des gesamten Verfahrens ist. Diese Haltung sollte frühzeitig nach außen kommuniziert werden, z. B. in der Vorbereitungsphase zum Raumordnungs- oder Planfeststellungsverfahren, wenn Gespräche mit bereits bekannten Bürgerinitiativen geführt werden. Diese wirken als Multiplikatoren – nicht nur in Bezug auf die Informationsstreuung, sondern auch in Bezug auf die Ernsthaftigkeit der Bemühungen. Informationsveranstaltungen sollten weniger als zusätzliche Arbeit ansehen werden, sondern vielmehr als Möglichkeit, die Planung effektiver zu gestalten (weil sie zusätzliche Informationen bringen) und zu legitimieren.
- Zunächst sollte immer zugehört werden; sei es in Einzelgesprächen im Rahmen von Bürgersprechstunden oder in Veranstaltungen, die der Information und gegebenenfalls Konsultation der Bürger dienen (s. Tab. 3 und Tab. 4). Insbesondere wenn absehbar konfliktträchtige Themen zu bearbeiten sind, wirkt Zuhören als erster Schritt der Kommunikation deeskalierend und ist die Grundlage dafür, um auf die Bedenken eingehen und Lösungen anbieten zu können.

[46] Z. B. BISCHOFF, A.; SELLE, K.; SINNING, H. (1996): Informieren, Beteiligen, Kooperieren, Kommunikation in Planungsprozessen. Dortmunder Vertrieb für Bau und Planungsliteratur: Dortmund. HOLMANN, P.; DEVANE, T. (Hrsg.) (2006): Change Handbook, Zukunftsorientierte Großgruppen-Methoden. Auer Verlag: Heidelberg. LIPP, U.; WILL, H. (1999): Das große Workshop-Buch. Verlagsgruppe Beltz: Weinheim und Basel.

- Die Bürger sollten in der Kommunikation feststellen, dass ihre Anliegen ernst genommen werden. Es braucht Zeit um zuzuhören, zu verstehen und auch aufzuschreiben, was die Bürger zu sagen haben. Hier kommt den in Bezug auf die Interaktion intensiven Informationsveranstaltungen in der frühen oder fortgeschrittenen Planungsphase sowie den Bürgersprechstunden während der Auslegungsphase besondere Bedeutung zu.
- Es sollte dafür gesorgt werden, dass alle Gruppierungen (sowohl die Projektbefürworter als auch die Projektgegner) die Möglichkeit haben, ihre Themen und Anliegen z. B. auf einer Informationsveranstaltung vorzubringen.
- Erläuterungen sollten erst eingebracht werden, wenn die Anliegen der Bürger verstanden sind und dies von den Bürgern auch so wahrgenommen wird.
- Die Bürger sollten zu relevanten Informationen Zugang haben. Dabei kann es sich um den behördlichen UVP-Untersuchungsrahmen handeln oder auch die Stellungnahmen der Behörden, die parallel zur Auslegung zur Verfügung gestellt werden können. Wenn ein Protokoll zu einem Gespräch oder einer Veranstaltung erstellt wird, sollte es auch an die Beteiligten weitergereicht werden. Zu denken ist an die Protokollierung der wesentlichen Bedenken und Anregungen, die im Rahmen der Bürgersprechstunde oder einer Informationsveranstaltung für Bürger im Rahmen des Raumordnungsverfahrens oder des Planfeststellungsverfahrens geäußert wurden. Wenn es sich z. B. um die Zusammenfassung der seitens der Bürger vorgetragenen Anliegen zu einem Vorhaben im Allgemeinen bzw. einem konkreten diesbezüglichen Themenfeld aus einer Veranstaltung handelt, sollte dies schriftlich dokumentiert und den Teilnehmern zur Verfügung gestellt werden. Eventuell ist es sinnvoll, diese Dokumentation darüber hinaus auch anderen Bürgern zukommen zu lassen. Dabei sollten nur Antworten auf solche Fragen gegeben werden, die zum aktuellen Zeitpunkt bereits beantwortet werden können und solche offengelassen werden, zu denen Antworten erst noch gefunden werden müssen.

Diese Grundregeln der Kommunikation sollten alle Mitarbeiter des Vorhabenträgers oder einer Behörde beherrschen. Hilfreich können spezielle Schulungen für die Mitarbeiter sein, in denen diese die Haltung zur Beteiligung reflektieren und geeignete Kommunikationsstrategien praktisch üben können.

c. Stolpersteine

Je intensiver mit Bürgern ins Gespräch gegangen wird und je zahlreicher die Mitarbeiter sind, die aus der Organisation daran beteiligt sind, desto wichtiger ist die Sicherstellung eines korrekten und einheitlichen Informationenflusses. Dementsprechend sorgfältig sind Sprachregelungen vorab zu klären, Protokolle und Dokumentationen zu erstellen und ein ausgefeilter Informations- und Kommunikationsplan ins Projektmanagement einzustellen. Es ist wichtig, dass alle über den aktuellen Stand und mögliche Absprachen auf dem Laufenden sind, damit die Öffentlichkeit mit identischen Informationen versorgt wird.

Die für eine gelungene Kommunikation notwendige Zeit wird häufig nicht in ausreichendem Maße einkalkuliert. Daher sollte versucht werden, innerhalb der eigenen Strukturen ein Verständnis für die Bedeutung von Bürgerbeteiligung zu schaffen und den notwendigen Auf-

wand für Bürgerbeteiligungsmaßnahmen bei der Realisierung von Vorhaben frühzeitig einzuplanen.

7.2.2 Vorbereitung von Veranstaltungen

Einladung zur Veranstaltung

Die Einladung, an einer Veranstaltung teilzunehmen, kann über die Zeitung als Anzeige erfolgen. Es können aber auch andere Medien wie Facebook oder die Kirchenzeitung genutzt werden. Eine Anzeige in der lokalen und/oder regionalen Presse sollte so verfasst sein, dass jeder Leser versteht, um welches Vorhaben es sich handelt, welcher Planungsstand aktuell ist und welches Ziel mit der Veranstaltung verfolgt wird. Geografische Informationen sind möglichst auf der Basis übersichtlicher Karten und Pläne zu geben, nicht auf der Basis von Gemarkungen und Nummern.

Es können Wurfsendungen mit Faltblättern oder Briefen eingesetzt werden, wenn die Ansprache und Beteiligung bestimmter Gruppen gewünscht ist. Diese Schreiben sollten den Charakter einer persönlichen Einladung haben, aus der deutlich wird, dass die Beteiligung der angesprochenen Personen wichtig ist. Das kann eine Rolle spielen, wenn vermutet wird, eine Schlüsselperson bzw. einen Multiplikator anzusprechen. Beispiele dafür, warum und an welcher Stelle die Eingeladenen einen Beitrag leisten können, können das veranschaulichen (z. B.: „Wirken Sie mit bei der Wahl der genauen Trassenführung!“; „Nehmen Sie Einfluss auf die Gestaltung der Grünflächen!“). Es dürfen aber keine falschen Erwartungen geweckt werden.

Unabhängig vom Grad der Beteiligung und dem Umfang der Veranstaltung müssen sich die Verantwortlichen bei der Planung und Durchführung folgende Fragen stellen:

Welche Zielsetzung wird mit der Veranstaltung verfolgt?

Wenige, erreichbare Ziele erleichtern den Austausch mit den Beteiligten. Klare Definitionen, welche Inhalte bearbeitet und welche Beteiligungsintensität/-stufe erreicht werden sollen, sind notwendig. Die Ziele lassen sich aus der Gesamtplanung des Beteiligungsprozesses ableiten. Ort, Zeit und Diskussionsgegenstand sollten passend auf die gewünschte Personengruppe abgestimmt sein.

Welcher Zeitbedarf muss für die Erreichung der Ziele kalkuliert werden?

Bei der Zeitplanung ist immer mit unvorhersehbaren Ereignissen zu rechnen. Je großzügiger die zeitliche Planung, umso entspannter kann auf unvorhergesehene Störungen reagiert werden. Früher mit der Veranstaltung fertig zu sein als angekündigt, wird einem niemand übel nehmen. Nimmt man sich dagegen zu viel vor, kann man sowohl selbst als auch die Beteiligten mit dem Ergebnis unzufrieden sein.

Wie sollen die Räumlichkeiten und die Ausstattung ausgewählt werden?

Ort, Raum, Versorgung und Preis sind Aspekte, die bei der Auswahl der Räumlichkeiten und der Ausstattung eine Rolle spielen. Die Wahl eines regionalen Treffpunkts für eine Veranstaltung gibt den Teilnehmern mehr Sicherheit und der Veranstaltung einen gewissen selbstverständlichen Charakter. Das erleichtert die Kommunikation auf Augenhöhe. Die Wahl einer Räumlichkeit mit gehobenem Anspruch flößt Respekt ein, kann aber auch zu Vorurteilen führen („Die wollen uns nur kaufen!“). Die Wahl eines ungewöhnlichen Orts (z. B. Schiff, Schloss usw.) kann eine zusätzliche Motivation zur Teilnahme sein. Die Verortung des Ereignisses im Planungsraum bzw. am Vorhabenort kann mehr Brisanz in den Prozess bringen – kann aber auch zur anschaulicheren Vermittlung von Informationen beitragen.

Die notwendige Raumgröße ist bei offenen Einladungen oft schwer einzuschätzen. Eine Möglichkeit, wie mit dieser Unsicherheit umgegangen werden kann, besteht darin, den Raum tendenziell größer auszuwählen und zur Schaffung einer konstruktiven Arbeitsatmosphäre die Möglichkeiten der Raumteilung, z. B. durch Stellwände, vorzusehen. Wird die Besichtigung am Vorhabenort oder eine Art ‚Rundreise‘ durch den Planungsraum beabsichtigt, sollte ggf. die Möglichkeit für mehrere Rundgänge, Ersatzbusse usw. geschaffen werden.

Für bestimmte Veranstaltungsformen ist die schlichte Reihenbestuhlung ungeeignet, da unterschiedliche Arbeitsformen stattfinden können oder die Menschen sich bewegen sollen.

Die technische Ausstattung des Raumes beispielsweise mit Beamer, Leinwand und Moderationswänden richtet sich danach, mit welchen Medien die Informationen vermitteln werden und welche weiteren Methoden zur Einbeziehung der Teilnehmer vorgesehen sind.

Welche Verpflegung ist angemessen?

Eine Veranstaltung kann immer durch Pausen oder eine entspannte Anfangsphase aufgelockert werden. Der informelle Austausch kann wesentlich zur Verständigung beitragen. Dabei gehört das leibliche Wohl zu einer guten Atmosphäre. Auch wenn in einer kritischen Situation eine kurze ‚Lüftungspause‘ notwendig wird, bietet sich der Verweis auf die Verpflegungsmöglichkeiten an.

Wie wird eine Veranstaltung strukturiert?

Die Veranstaltung sollte so strukturiert werden, dass es keine reine Frontalvorlesung wird. Didaktische Gesichtspunkte spielen beim Aufbau einer Veranstaltung eine große Rolle. Ein komplexer Vortrag sollte nie länger als 20 Minuten dauern; danach geht das Auffassungsvermögen der Zuhörer rapide zurück. Die Teilnehmer einer Veranstaltung sollen selber über den Sachverhalt nachdenken können, denn eine Information wird erst tiefer verarbeitet, wenn die Teilnehmer die Möglichkeit hatten, das Gehörte zu reflektieren.

Wie werden die Informationen präsentiert?

Bei der Vorbereitung einer Präsentation von Informationen sollten bestimmte Regeln beachtet werden: anschauliche Sprache, einfache Visualisierung und Medienwechsel. Neben der

klassischen Darstellung in Karten und Diagrammen können andere Darstellungsformen zum Tragen kommen. Optische Veränderungen können über Simulationen im Video sichtbar gemacht werden. So kann man z. B. die computergestützte Visualisierung bei Diskussionen zur Veränderung des Landschaftsbildes einsetzen oder ‚Hörproben' an vergleichbaren Verkehrsstrecken beim Konfliktthema Lärm. Vor-Ort Begehungen mit dem Auftrag an die Bürger, bestimmte Aspekte zu fotografieren, können dabei helfen, die Perspektive zu verändern. Konkrete Gestaltungsideen können im Modellbau sichtbar und direkt verändert werden.[47] Die zu vermittelnden Informationen sollten auch in schriftlicher Form (entweder Handzettel oder Verweis auf eine Internetseite) weitergegeben werden, so dass Details später noch einmal nachgelesen werden können.

Wie kann mit unvorhergesehenen Situationen umgegangen werden?

Man sollte immer auf unvorhersehbare Ereignisse eingestellt sein, wie z. B. dass andere Teilnehmer kommen als erwartet, dass die Teilnehmer ein anderes Thema mitbringen als geplant und auf das man nicht vorbereitet ist, oder dass alle aus einem wichtigen Grund nur eine Stunde Zeit haben (z. B. ein wichtiges Sportereignis in der Region).

Darauf kann sich vorbereitet werden, indem eine gute Planung und Vorbereitung sichergestellt und Zeitpuffer für Unvorhergesehenes eingeplant werden, so dass dann während der Veranstaltung gegebenenfalls flexibel reagiert werden kann. Wer krampfhaft an einem Ziel festhält, welches unter den aktuellen Bedingungen nicht erreichbar ist, wird durch den Druck eher den Widerstand der Gruppe erhöhen. Man sollte also nicht versuchen, gegen die Gruppe zu agieren. Sobald sicher feststeht, dass die Zielsetzung nicht erreicht werden kann, sollten Alternativen zugelassen werden. Unter Umständen kann eine Veranstaltung in dieser Situation erfolgreicher sein, wenn die Anwesenden nach ihrem Bedarf gefragt werden und diesem nachgekommen wird.

Welche Unterstützung kann genutzt werden?

Je kritischer oder auch erfolgsbestimmender eine Veranstaltung ist, desto eher sollte über eine professionelle externe Moderation nachgedacht werden. Der Moderator sollte Einblick in den Gesamtprozess erhalten und in die Planung und Vorbereitung der Veranstaltung involviert sein. Durch eine deutliche Trennung der Moderation von den Inhalten und Interessen wird ein neutralerer Boden für die Begegnung verschiedener Interessengruppen gewährleistet. Der Moderator kann sich auf den Ablauf und die Gruppe konzentrieren, während die Fachleute die inhaltlichen Aspekte im Blick behalten. Wenn es in kritischen Fällen um die Aushandlung von Lösungen zwischen verschiedenen Interessengruppen geht, muss der Moderator sowohl kompetent in der Konfliktlösung (Mediation) sein als auch die rechtlichen und finanziellen Grenzen solcher Lösungen kennen. Bei einem längeren Prozess ist es sinnvoll, immer auf die gleichen Moderatoren zurückzugreifen, sofern sie von den Zielgruppen

[47] DÖRING, K. W; RITTER-MAMCZEK, B. (1998): Medien in der Weiterbildung. Verlagsgruppe Beltz: Weinheim.

angenommen werden. In manchen Fällen sind auch angesehene Personen aus der betroffenen Region denkbar (z. B. Bürgermeister, Schulleiter, Landrat). Voraussetzung sind eine anerkannt neutrale Haltung zum Vorhaben und eine integrierende Persönlichkeit.

Es empfiehlt sich, neben dem Moderator auch Experten aus den Zielgruppen bei der Planung einer Veranstaltung zu beteiligen. Hier bieten sich Fragen z. B. nach den Erwartungen der Zielgruppe, den Vorkenntnissen und den zeitlichen Restriktionen an sowie eine Diskussion über den Veranstaltungsentwurf mit einer repräsentativen Vorbereitungsgruppe.

Wie kann die sinnvolle Weiternutzung von Ergebnissen vorbereitet werden?

Die Erarbeitung gemeinsamer Ergebnisse setzt voraus, dass der Grad der Verbindlichkeit der Ergebnisse klargestellt wird. Dies gilt sowohl für Ergebnisse aus Veranstaltungen der Konsultation als auch der Kooperation. Dabei kann es Verbindlichkeiten auf sehr unterschiedlichen Stufen geben, z. B. strikte Umsetzung der Ergebnisse, Vertretung der Ergebnisse in weiteren Gremien, Berücksichtigung der Ergebnisse in Abwägungsprozessen. Grundsätzlich gilt, dass Ergebnisse von Beteiligungsprozessen dokumentiert werden sollten, um im weiteren Planungs- und Zulassungsprozess Berücksichtigung finden zu können. Das gilt für einvernehmliche wie auch gegensätzliche Auffassungen. Allen Beteiligten sollte jedoch klar sein, dass z. B. Runde Tische ein Planfeststellungsverfahren nicht ersetzen können. Bei den im Folgenden vorgeschlagenen Veranstaltungen ist somit keine juristische Bindung an die Ergebnisse vorgesehen.

Eine klare Aussage der beteiligten Gruppierungen bezüglich der Bereitschaft, im Rahmen ihrer rechtlichen Möglichkeiten gemeinsame Ergebnisse als verbindlich anzunehmen, kann im Vorfeld die Bereitschaft aller Seiten erhöhen, sich in einem Beteiligungsprozess zu engagieren. Allerdings haben solche gemeinsamen Lösungen im Zweifel keine Bindungswirkung gegenüber Behörden. Vorhabenträger sollten genau darüber informieren, wie und wann die Ergebnisse dieser Veranstaltung in den weiteren Planungsprozess einfließen werden. Dieser Prozess kann am Ende einer Veranstaltung durch schriftliche Niederlegung der gefundenen Lösung gestärkt werden. Auf eine solche Vereinbarung können die Bürger verweisen, wenn der Vorhabenträger in der Planung die Ergebnisse nicht berücksichtigt oder andere Schwerpunkte setzt.

7.2.3 Veranstaltungen auf der Stufe der Information

Reine Informationsvermittlung dient dem Transfer von Informationen vom Vorhabenträger oder den Behörden hin zu Bürgern oder umgekehrt. Die jeweiligen Zielgruppen soll entweder Informationen erhalten, die dem Vorhabenträger wichtig sind, oder darauf abzielen, explizit den Informationsbedarf der Zielgruppen zu decken (z. B. untersuchte alternative Linienführungen). Es gibt auch die Variante, dass sich der Vorhabenträger Informationen bei den Teilnehmern einholt, z. B. in Bezug auf Widerstände gegenüber der Planung bzw. des Vorhabens. Bei interaktiven Ereignissen oder Veranstaltungen wird die Informationsvermittlung selten in Reinform stattfinden können. Es ist davon auszugehen, dass es immer im Interesse des Vorhabenträgers ist, bei einer Informationsveranstaltung eine Resonanz auf die vermit-

telte Information zu bekommen bzw. selber eine Rückmeldung zu den erhaltenen Informationen zu geben.

7.2.3.1 Beispiel: Veranstaltung zur Ermittlung der Anliegen der Teilnehmer

a. Zielsetzung

Bei Vorhaben, die bei Bürgern große Ängste und damit Widerstand hervorrufen, bietet sich im ersten Schritt eine Veranstaltung an, in der sich der Vorhabenträger und/oder die Behörde über die Anliegen der Bürger informieren. Diese Veranstaltungen dienen der Ermittlung, welche Einstellungen und Interessen bei den Beteiligten gegenüber dem Vorhaben bestehen. Der Vorhabenträger hört in erster Linie zu. Hier kann er viel über Haltungen, Einstellungen und Befürchtungen der Teilnehmer erfahren. Ebenso erfahren die Teilnehmer voneinander, welche Sichtweisen vorliegen.

b. Vorgehen

Der Schwerpunkt dieser Veranstaltungen liegt auf dem gegenseitigen Zuhören und Verstehen. Es geht weder um die Klärung von Fronten noch um Lösungen. Dementsprechend kann eine solche Veranstaltung maßgeblich durch einen Austausch untereinander in kleinen Gruppen und die Zusammenfassung im Plenum gestaltet werden.

Tab. 8: Beispielablauf zur Erfassung der Teilnehmeranliegen

Rahmenbedingungen	**Inhalt**
Vorhaben	• z. B. Ausbau einer ICE-Strecke in bewohntem Gebiet
Phase im Verfahren	• z. B. frühe Planungsphase
Zielsetzung der Veranstaltung	• Erfahren, mit welchen Ängsten und Befürchtungen die Bürger auf das Vorhaben schauen; Möglichkeiten identifizieren, wie den Ängsten der Bürger begegnet werden kann und welche Maßnahmen sinnvoll sind.
Inhaltliche Vorbereitung	• Aufbereitung des aktuellen Planungsstandes in allgemein verständlichen Handreichungen und auf Plakaten
Zeit	• Freitag, 17.00-20.00 Uhr
Ort	• Gemeindesaal vor Ort
Zielgruppe	• Lokale Bevölkerung
Einladung	• Formuliert als Angebot, die persönlichen Anliegen zum Vorhaben zu benennen sowie als Möglichkeit, sich mit anderen Bewohnern zum Vorhaben auszutauschen. • Einladung an die Presse
Organisatoren	• Vorhabenträger als Gastgeber • Fachplaner, um Fragen zu beantworten und Problemfelder zu identifizieren • Moderator zur Gestaltung und Begleitung durch den Prozess
Wann, was, wer?	**Ausgestaltung**
Aufbau	• Hinweisschilder zur Veranstaltung • Informationsmaterial entlang der Wände aufhängen • Technisches Equipment (z. B. Mikrofonanlage, Beamer, Computer, Leinwand)

17.00 Uhr Begrüßung Vorhabenträger, Moderator, Fachplaner	• Begrüßung der Gäste • Zielsetzung der Veranstaltung erläutern • den Stand der Planung erläutern (noch im Prozess, Ideen und Entwürfe) • Ablauf der Veranstaltung vorstellen
17.30 Uhr Diskussion Moderator	• Diskussion zu den Fragen: – Welche Auswirkungen des Vorhabens werden befürchtet? – Welche Informationen zum Vorhaben werden erbeten? – Welche weiteren Beteiligungsschritte und Diskussionen mit den Bürgern werden gewünscht? • Ergebnisse sollen schriftlich festgehalten werden.
18.30 Uhr Moderator, Vorhabenträger	• Rückmeldungen aus der Diskussion und Zusammenfassung im Plenum • Informationen über den weiteren Verlauf • Was passiert mit den Ergebnissen, die die Teilnehmer formuliert haben? • Hinweis auf die Veröffentlichung im Internet
19.00 Uhr Vorhabenträger	• Eventuell kurze Presserunde mit Stellungnahmen zum Tag
Nachbereitung	**Inhalt**
Organisatoren	• Auswertung der Veranstaltung • Schriftliche Dokumentation der Ergebnisse, Veröffentlichung im Internet • Fotodokumentation des Ereignisses, Veröffentlichung im Internet • Pressemitteilung über die Ergebnisse und deren Weiterverwendung • Verarbeitung der Ergebnisse

7.2.3.2 Beispiel: Planungsausstellung zur Informationsvermittlung

a. Zielsetzung

Eine möglichst konkrete Auseinandersetzung mit dem Vorhaben in vorstrukturierten Themenkomplexen ermöglicht ein Verstehen in kleinen Schritten. Anliegen der Bürger können direkt zugeordnet werden. Gemeinsam können Themen formuliert und platziert werden, wo sie den Bürgern wichtig sind.

b. Vorgehen

Die Sachverhalte, z .B. zu verschiedenen Themenfeldern einer Planung (z. B. Ergebnisse erster Planungsraumanalysen, Trassenvarianten und deren Flächenbedarfe sowie Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit) werden an verschiedenen Ständen durch Experten präsentiert. Die Teilnehmer können sich selbstständig im Raum bewegen und sich an den Ständen informieren, die sie besonders interessieren. Die Akzeptanz dieser Veranstaltungsform steigt, wenn Fachplaner die Stände betreuen und die Teilnehmer die Möglichkeit haben, an jedem Stand ihre Anliegen und Bedenken oder Ideen auf Karten oder Plakaten aufzuschreiben und sichtbar anzubringen.

Tab. 9: Beispielablauf für eine Planungsausstellung

Rahmenbedingungen	**Inhalt**
Vorhaben	• Ausbau eines Autobahnabschnittes in Ortsnähe
Phase im Verfahren	• frühe und fortgeschrittene Planungsphase
Zielsetzung der Veranstaltung	• Die regionale Bevölkerung mit einem geplanten Bauvorhaben bekannt machen, eine konstruktive Auseinandersetzung über das Vorhaben initiieren.
Inhaltliche Vorbereitung	• Ermittlung der möglichen Themen für die Bürger: – Welche Bereiche sind für die Bürger interessant oder kritisch? – Welche Befürchtungen werden geäußert? • Aufbereitung der inhaltlichen Fragestellungen durch Gutachten und entsprechende Visualisierung in Karten, Plänen, Simulationen.
Zeit	• an zwei Tagen (Sa, So), jeweils 14.00-18.00 Uhr
Ort	• Auftakt an einem Sammelpunkt, Infostände an bestimmten Stellen entlang des Bauvorhabens.
Zielgruppe	• Regionale Bevölkerung
Einladung	• Formuliert als Angebot, die geplante Zukunft einer Region optisch und haptisch nachzuempfinden. Rückmeldungen sind möglich. Planungsstand und Einflussmöglichkeiten benennen. • Einladung an die Presse
Organisatoren	• Vorhabenträger, Fachplaner, Moderator
Ablauf	**Inhalt**
14.00 Uhr Begrüßung, Vorbereitung des Rundgangs Vorhabenträger, Moderator	• Zielsetzung der Veranstaltung erläutern • Ablauf vorstellen • Teilnehmer finden sich in fünf etwa gleichgroßen Gruppen zusammen, eventuell Bildung einer eigenen Pressegruppe, die speziell betreut wird • Teilnehmer werden auf die verschiedenen Stationen verteilt (vier Shuttlebusse notwendig)
15.00 Uhr Rundgang zu vier Stationen	• Themen: Landschaftsbild, Naturschutz, Lärm, wirtschaftliche Auswirkungen • Jeder Infostand ist ausgestattet mit anschaulichem Material zum jeweiligen Thema. • Die Fachplaner bleiben an ‚ihrer' Station. • Bsp. Landschaftsbild: – Charakteristik heute, Fotos, Beschreibung der Merkmale – Mögliches Bild nach Bau, Alternativen (Simulationen) – Welche Vorteile/Verbesserungen können wir erwarten? – Mit welchen Verschlechterungen müssen wir rechnen? • Zu jedem Punkt gibt es die Möglichkeit, Ergänzungen anzufügen • Die Pressegruppe wird von dem Vorhabenträger begleitet. • Rückkehr zum Ausgangspunkt
17.00 Uhr Abschlussrunde Moderator, Vorhabenträger	• Die Teilnehmer tauschen sich über ihre wichtigsten Punkte aus. • Rückmeldungen der Teilnehmer ins Plenum. • Visualisierung auf einer Pinnwand • Informationen über den weiteren Verlauf • Was passiert mit den Anliegen, die die Teilnehmer formuliert haben? • Ggf. Hinweis auf die Veröffentlichung im Internet

18.00 Uhr Vorhabenträger, Fachplaner	• Eventuell kurze Presserunde mit Stellungnahmen zum Tag
Nachbereitung	**Inhalt**
Alle beteiligten Organisatoren	• Auswertung der Veranstaltung • Schriftliche Dokumentation der Ergebnisse, Veröffentlichung im Internet • Fotodokumentation des Ereignisses, Veröffentlichung im Internet • Pressemitteilung über die Ergebnisse und deren Weiterverwendung • Verarbeitung der Ergebnisse

7.2.4 Veranstaltungen auf der Stufe der Konsultation

Bei der Konsultation werden die beteiligten Bürger nach ihrer Meinung gefragt und gebeten, Stellung zu beziehen. Sie müssen zunächst den Sachverhalt verstehen, bevor sie aus ihrer Perspektive als Bürger und Betroffene mit ihrem Erfahrungshintergrund Ideen, Empfehlungen oder Ratschläge formulieren können. Um die Konsultation zu einer ernstzunehmenden Intervention werden zu lassen, müssen der Vorhabenträger und die Fachplaner die Expertise der Bürger für ihr Umfeld anerkennen und davon überzeugt sein, dass lokales Wissen, Betroffenheit und andere Perspektiven vor Ort zu neuen Erkenntnissen und besseren Lösungen führen können. Darüber hinaus muss diese Haltung auch von den Beteiligten wahrgenommen werden.

Für Konsultationsveranstaltungen ist es oft sinnvoll, zunächst nicht alle Bürger einzuladen, sondern gezielt Vertreter unterschiedlicher Perspektiven zusammenzubringen, um die Heterogenität in einer kleinen, arbeitsfähigen Gruppe zu nutzen. Je nach methodischem Vorgehen kann eine solche Gruppe aber auch bis zu 100 Personen umfassen. Konsultationsveranstaltungen können mit unterschiedlicher Zielsetzung organisiert werden.

7.2.4.1 Beispiel: Diskussionsveranstaltung im Raumordnungsverfahren

a. Zielsetzung

Beteiligte können in den Prozess der Lösungssuche eingebunden werden, weil z. B. die Berücksichtigung der Ortskenntnis und der Wünsche der Bürger bei der Lösung von Fragestellungen zur Optimierung einer Planung sinnvoll ist.

b. Vorgehen

Für diese Form der Beteiligung müssen die Personen mit der Planung und deren Rahmenbedingungen soweit vertraut sein, dass sie sinnvoll am Prozess der Lösungsfindung teilnehmen können. Es muss klar sein, in welchem Rahmen sich die Überlegungen bewegen können, z. B. Zeit- und Kostenrahmen einer Planungsvariante. Es ist zu beachten, dass sich die Teilnehmer auf eine gemeinsame Zielsetzung für die Veranstaltung einigen sollten, bevor sie nach Lösungen suchen.

Tab. 10: Beispielablauf zur Diskussion über eine Verkehrsplanung

Rahmenbedingungen	**Inhalt**
Vorhaben	• ICE-Stecke
Planungsphase	• Vor Eintritt in das formelle Beteiligungsverfahren des Raumordnungsverfahrens
Zielsetzung der Veranstaltung	• Diskussion alternativer Linienführungen
Zeit	• 1 Tag
Ort	• Gemeindehaus vor Ort
Zielgruppe	• Anwohner, Vertreter der Regionen, Verbände und Interessengruppen
Einladung	• Formuliert als Bitte, sich bei der Planung einzubringen und Vorschläge zu machen, persönliche Ansprache, telefonisch und schriftlich.
Organisatoren	• Behörde, Fachplaner, Moderator
Ablauf	**Inhalt**
10.00 Uhr	• Begrüßung • Vorerfahrungen, Motivation, fachlicher Hintergrund der Teilnehmer • Vorstellung des Ablaufs der Veranstaltung • Darstellung der Plankonzepte, die diskutiert werden sollen einschließlich der vorgegebenen rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen und Grenzen
12.00 Uhr	• Mittagspause
13.00 Uhr	• Diskussion der alternativen Linienführungen anhand von Kriterien wie z. B. Landschaftsbild, Lärmschutz und wirtschaftliche Auswirkungen
16.00 Uhr	• Zusammenfassung der Diskussionsergebnisse • Informationen über die weiteren Schritte • Ggf. Hinweis auf die Veröffentlichungen im Internet
17.00 Uhr	• Abschluss und Pressekonferenz
Nachbereitung	**Inhalt**
Organisatoren	• Aufarbeitung der Ergebnisse • Schriftliche Dokumentation der Ergebnisse, Veröffentlichung im Internet • Pressemitteilung über die Ergebnisse und deren Weiterverwendung

7.2.5 Veranstaltungen auf der Stufe der Kooperation

a. Zielsetzung

Die Beteiligung der Bürger auf der Stufe der Kooperation bedeutet einen großen, qualitativen Sprung im Vergleich zur Stufe der Konsultation. Wenn Bürger in die Entscheidungsfindung involviert werden und die Legitimation erhalten, durch ihre Stimme Einfluss auf Entscheidungen zu nehmen, erhalten sie damit auch einen wesentlich höheren Anteil an Verantwortung. Dieses Bewusstsein einer größeren Verantwortung für das Gesamtgeschehen kann auch das Verhalten und die Einstellung zu einem Großvorhaben verändern.

b. Vorgehen

Die Einladung an Bürger zur Kooperation muss im Vorfeld gut vorbereitet werden. Besonders gründlich muss hier der Entscheidungsspielraum er- und vermittelt werden. Es stellen sich folgende Fragen:

- Bei welcher Entscheidung können die Bürger mitbestimmen?
- Welche Bürger können bei der Entscheidung mitbestimmen?
- Wie sind die Bürger und die Behörden organisiert, so dass Entscheidungen eine gewisse Verbindlichkeit erhalten?
- Wie werden Vertreter für die unterschiedlichen Interessengruppen ausgewählt?
- Welche Konflikte liegen bereits vor?

Verhandlungsspielräume gibt es vor allem in den frühen Planungsstadien. Im Raumordnungsverfahren können damit wahrscheinlich die größten Effekte erzielt werden. In der Planfeststellung sind die Spielräume kleiner, unter Umständen aber auch konkreter, z. B. wenn es um die konkrete Gestaltung von Grünflächen oder dem Lärmschutzwall an den Randstreifen geht (sofern die Umsetzung der gefundenen Lösung im Rahmen des Budgets bleibt).

Tab. 11: Beispielablauf zur Entwicklung einer gemeinsamen Lösung für eine Lärmschutzwand

Rahmenbedingungen	**Inhalt**
Vorhaben	• Gestaltung einer Lärmschutzwand
Planungsphase	• fortgeschrittene Planungsphase des Planfeststellungsverfahrens
Zielsetzung der Veranstaltung	• Gemeinsame Lösungsfindung bei der konkreten Bauweise und Ausgestaltung der Lärmschutzwand
Inhaltliche Vorbereitung	• Aufbereitung der fachlichen Voraussetzungen • Konkrete Formulierung der Rahmenbedingungen (z. B. finanzielle Ausstattung, Zeitplanung, Spielräume, technische Möglichkeiten)
Zeit	• 1 Tag
Ort	• Tagungshaus in der Nähe des Bauplatzes
Zielgruppe	• Anwohner, Vertreter der Regionen, Verbände und Interessengruppen
Einladung	• Formuliert als Bitte, bei der Planung zu unterstützen, persönliche Ansprache, telefonisch und schriftlich • Möglichkeit der Gestaltung der eigenen Umgebung hervorheben
Organisatoren	• Behörde • Fachplaner; Architekt/Bauingenieur • Moderator
Ablauf	**Inhalt**
09.00 Uhr	• Begrüßung • Ablauf der Veranstaltung vorstellen • Einstieg in die Thematik, Überblick über die Zielsetzung • Fachliche Informationen zum Bau einer Wand (z. B. Statik, Schallschutz, Gestaltung) • Informationen über rechtliche und finanzielle Grenzen und den Grad der Verbindlichkeit einer gefundenen Lösung

12.00	• Mittagspause
13.00	• Diskussion der Ausgestaltung der Lärmschutzwand in Gruppen • Anschließende Diskussion im Planum und wenn möglich Definition einer gemeinsamen Lösung (beginnend mit der Lösung mit den meisten Stimmen kann versucht werden, Elemente der anderen Vorschläge sinnvoll zu integrieren). • Experten stehen über die gesamte Zeit zur Konsultation zur Verfügung
17.00 Uhr	• Abschluss und Vorstellung der bisher gefundenen Ergebnisse • Ggf. Vereinbarung eines weiteren Termins
Nachbereitung	**Inhalt**
Organisatoren	• Aufarbeitung der Ergebnisse • Schriftliche Dokumentation der Ergebnisse, Veröffentlichung im Internet

7.2.6 Kontinuierliche Beteiligungsforen (Runder Tisch, Dialogforum usw.)

a. Zielsetzung

In der Praxis findet Bürgerbeteiligung zum Teil im Rahmen von kontinuierlichen Beteiligungsforen statt. Hierfür werden Begriffe wie z. B. **Dialogforum, Planungsdialog, Runder Tisch** oder **Projektbeirat** verwendet. Diese Begriffe sind nicht eindeutig definiert und werden unterschiedlich eingesetzt. Da es sich um die Zusammenarbeit einer Gruppe über einen längeren Zeitraum handelt, kann hier tatsächlich von einem Beteiligungs*prozess* gesprochen werden.

b. Vorgehen

Die Foren haben gemeinsam, dass die Verfahren mit einer festen Teilnehmerschaft in meist regelmäßigen Abständen über einen längeren Zeitraum stattfinden. Meist werden solche Foren gegründet, wenn sich in einem Vorhaben starke Konflikte abzeichnen, die eine kontinuierliche Begleitung durch ein institutionalisiertes Beteiligungsforum notwendig oder sinnvoll erscheinen lassen. In der Regel wird ein Moderator oder Mediator mit der Begleitung beauftragt, der weitreichendere Aufgaben als nur die Gestaltung einzelner Veranstaltungen hat.

Voraussetzungen für ein solches Verfahren sind

- die frühzeitige Beteiligung aller relevanten Gruppierungen (auch Befürworter von Vorhaben),
- die Begleitung des Prozesses durch eine externe Person, der unter Umständen vom Vorhabenträger finanziert wird, seinen inhaltlichen Auftrag aber mit dem Beteiligungsforum klärt,
- möglichst klar gesteckte Spielräume und Rahmenbedingungen,
- klar erarbeitete Ziele in der Gruppe,
- Sicherung der organisatorischen Bedingungen (Raum, Finanzen), die eine regelmäßige Arbeit zulassen,
- ein echtes Interesse von Seiten des Vorhabenträgers und der Behörde am Prozess und den Ergebnissen,

- die Möglichkeit der Rückkopplung zwischen den Vertretern und den dahinter stehenden Interessengruppen,
- eine möglichst hohe Verbindlichkeit der Ergebnisse für alle Beteiligten, soweit dies rechtlich möglich ist.

Die Zusammensetzung der Teilnehmer kann sich von Prozess zu Prozess stark unterscheiden.[48] Wenn die Gründung eines solchen Forums in Betracht gezogen wird, ist es sinnvoll, dass Vorhabenträger, in das Verfahren involvierte Behörden und Vertreter der wesentlichen Interessengruppen Mitglieder des Gremiums sind. Für die Identifizierung der Gruppen, die in den Prozess einbezogen werden sollten, können die Ergebnisse der Akteursanalyse (s. Kap. 5.1) herangezogen werden. Zum Teil unterstützt neben dem Vorhabenträger und den zuständigen Behörden auch das BMVBS die Arbeit solcher Gremien.

Die Diskussionsgegenstände können sich einzelfallabhängig ebenfalls stark unterscheiden. Denkbar sind zum einen die bloße Diskussion von Informationen und Unterlagen auf den einzelnen Planungs- und Verfahrensebenen (z. B. Trassenvarianten, Lärmgutachten) sowie deren Weitergabe an die dahinterstehenden Interessengruppen. Möglich ist aber auch, dass zu bestimmten Punkten gemeinsame Lösungen erarbeitet werden. Wichtig hierbei ist, dass allen Beteiligten von Anfang an bewusst ist, welche Spielräume bestehen und wo die rechtlichen und wirtschaftlichen Grenzen sind.

Der Grad der Verbindlichkeit von in der Gruppe gefundenen Lösungen (z. B. strikte Umsetzung, Vertretung der Ergebnisse in weiteren Gremien, Berücksichtigung in Abwägungsprozessen) sollte bereits im Vorfeld klargestellt und genau darüber informiert werden, wie und wann die Ergebnisse in den weiteren Prozess einfließen werden. Allen Beteiligten muss klar sein, dass Beteiligungsforen ein Planfeststellungsverfahren nicht ersetzen können.

Um die nötige Transparenz der in der Gruppe diskutierten Themen und ggf. Lösungsmodelle zu gewährleisten, kann auf die Hinweise zu Pressearbeit und Medieneinsatz in Kapitel 7.1 verwiesen werden. Ergebnisse und Verständigungen in Beteiligungsprozessen sollten grundsätzlich zur Klarheit und Nachvollziehbarkeit dokumentiert werden. Denkbar ist zudem eine eigene Internetseite des Beteiligungsforums mit Informationen zum Vorhaben, Verfahrenstand, zu Zielsetzungen des Beteiligungsforums und ggf. entwickelten Lösungsvorschlägen. In der Praxis werden z. T. Sitzungen entsprechender Gruppen im Internet übertragen.

Das **Mediationsverfahren** wird in der Literatur konkreter beschrieben. Es kommt zum Einsatz, wenn es bereits zu einer konflikthaften Situation zwischen den involvierten Gruppen

[48] GEMEINNÜTZIGES UMWELTHAUS GMBH (2012): Forum Flughafen und Region: Online unter: http://www.forum-flughafen-region.de. Zuletzt abgerufen am: 13.02.2012.

gekommen ist. In der Regel werden Mediationsverfahren in fünf oder sechs Phasen unterteilt, die häufig wie folgt ablaufen:[49]

1. Vorbereitung und Mediationsvertrag
2. Themen- und Informationssammlung
3. Klärung der Interessen
4. Kreative Ideensuche
5. Auswahl und Bewertung von Optionen
6. Mediationsvereinbarung und Umsetzung.

In der Mediation wird versucht, zwischen Konfliktparteien zu vermitteln und im Idealfall Lösungsansätze zu finden, die für alle Beteiligten ein Gewinn sind. Es wird viel Zeit darauf verwendet, nach Alternativen und Aushandlungspotentialen zu suchen, bevor an einer konkreten Lösung gearbeitet wird. Ein kontinuierlicher Beteiligungsprozess mit Vertretern der unterschiedlichen Interessenbereiche kann zu einer Befriedung von Protesten führen, Transparenz schaffen, Unsicherheiten abbauen und zu guten Lösungen beitragen.

c. Stolpersteine

In der Realität gibt es für die Beteiligungsprozesse häufig nur einen begrenzten oder unklaren Entscheidungsspielraum. Es werden eher gemeinsame Empfehlungen erarbeitet, von deren Umsetzung aber nicht automatisch ausgegangen werden kann. Daher ist großer Wert auf die Definition der tatsächlich vorhandenen Entscheidungsspielräume und Entscheidungskompetenzen einer Dialoggruppe zu legen. Es sollte immer auch die für die Raumordnungs- oder Planfeststellungsentscheidung zuständige Behörde beteiligt sein, um die vorhandenen Spielräume und Grenzen kompetent aufzuzeigen.

Auf der anderen Seite sind auch die Interessengruppen im Zusammenhang mit Verkehrsgroßvorhaben oft nicht so organisiert, dass die Zustimmung eines Vertreters einer Bürgerinitiative zu einer ausgehandelten Lösung automatisch bedeutet, dass alle Bürger der Entscheidung zustimmen und z. B. auf Protest oder eine Klage verzichten.

[49] MEDIATOR GMBH (o.J.): Ablauf eines Mediationsverfahrens: Phasen und Schritte. Online unter: http://www.mediatorgmbh.de/data/downloads/ablauf_eines_mediationsverfahrens.pdf. Zuletzt abgerufen am: 13.02.2012.

8 Schlussbemerkung

Bei dem vorliegenden Dokument handelt es sich um den Entwurf für ein Handbuch zur Bürgerbeteiligung bei größeren Verkehrsprojekten. An die Vorstellung dieses Entwurfs wird sich ein umfangreicher Diskussionsprozess anschließen. In diesen werden nicht nur Ressorts, Länder, Verwaltungen und Fachplaner eingebunden, sondern auch Verbände und Bürger. Dazu werden sowohl Veranstaltungen als auch eine Internetkonsultation stattfinden. Im Lichte dessen wird der Entwurf überarbeitet und anschließend der Öffentlichkeit vorgestellt. Alle betroffenen und interessierten Stellen sind aufgerufen, sich an der Diskussion und der Weiterentwicklung des Handbuchs zu beteiligen.

Impressum

Herausgeber
Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
Invalidenstraße 44
10115 Berlin

auf Basis eines Forschungsvorhabens

Auftragnehmer
Bosch & Partner GmbH
Kirchhofstraße 2c, 44623 Herne
Lister Damm 1, 30163 Hannover
Pettenkoferstraße 24, 80336 München
Streitstraße 11-13, 13587 Berlin
www.boschpartner.de

Projektleitung
Dipl.-Ing. Klaus Müller-Pfannenstiel

Unterauftragnehmerin
Forschungsgruppe Umweltpsychologie (FG-UPSY)
Universität des Saarlandes
Campus A5 4, 66123 Saarbrücken
unter der Leitung von Prof. Dr. Petra Schweizer-Ries

Unterauftragnehmerin
kokomotion – Moderation und Prozessbegleitung
Schleiermacherstraße 10
10961 Berlin
Dipl.-Ing. agr. Bettina Schäfer

Unterauftragnehmer
JurAdvance
Kirchenstraße 72, 81675 München
Prof. Dr. Ulrich Hösch

Satz / Druck
Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

Bildquellen Titelseite
sculpies – Fotolia (oben links)
Irina Fischer – Fotolia (oben rechts)
Yuri Arcurs – Fotolia (unten)