

# Konflikte um Trassenvarianten für eine Autobahn lösen

## Teil 2: Wahrnehmungen und Wirkungen eines Bürger-Forums

Konflikte um Bauvorhaben wie das Autobahnteilstück A98.6 am Hochrhein sind heute keine Seltenheit mehr. Die Bürger fordern Mitsprache bei Projekten, die ihr Wohnumfeld betreffen und zu gravierenden Eingriffen in Landschaft und Lebensraum führen können. Um solche Konflikte zu lösen, werden zunehmend Bürger-Foren durchgeführt. Doch was bewirken sie tatsächlich? Können sie zu einer Änderung von Einstellungen der Menschen und gar zu einer einvernehmlichen Lösung führen? Dieser Frage gehen die Autoren am konkreten Beispiel nach.

**Frank Brettschneider, Christoph Ewen, Bea Schmitt und Claudia Thoms**

Der erste Teil dieses Artikels (*Die Wirtschaftsmediation*, Ausgabe 3/2015) zeigte auf, wie ein Bürger-Forum zur Bearbeitung des Konfliktes über ein Autobahnteilstück (A98.6) am Hochrhein durchgeführt wurde. Der Dialogprozess setzte sich aus einer Monitoringgruppe, einer politischen Begleitgruppe sowie öffentlichen Veranstaltungen zusammen. Hinzu kamen Befragungen der Bevölkerung in den betroffenen Gemeinden. Der zweite Teil des Artikels dokumentiert, wie die Bevölkerung den Dialogprozess wahrgenommen hat – und wie er wirkte.

### Ausgangslage

Vor dem Hintergrund des lange anhaltenden Konflikts über die Trasse der A98.6 formulierte das Regierungspräsidium Freiburg ein übergeordnetes Ziel: Die endgültige Varianten-Entscheidung sollte auf größeres Verständnis in der Bevölkerung und bei den regionalen Akteuren stoßen. Beim Bürger-Forum standen vier Sub-Ziele im Mittelpunkt: Transparenz, Klarheit, Dialog und Respekt (ausführlicher dazu siehe Teil 1).

Der Dialogprozess „Bürger-Forum am Hochrhein – für Variantenvergleich und Transparenz“ dauerte von März bis Dezember 2013. Bestandteil des Bürger-Forums waren unter anderem zwei Bevölkerungsbefragungen. Sämtliche Bürgerinnen und Bürger in Schwörstadt, Bad Säckingen und Wehr wurden zu Beginn des Prozesses befragt. Der Rücklauf belief sich auf 1.296 schriftlich oder online ausgefüllte Fragebögen. Nach dem Prozess wurde die Befragung Anfang 2014 wiederholt. Dieses Mal wurden 602 Fragebögen ausgefüllt.

Die Bevölkerungsumfragen hatten zwei Funktionen:

- 1) Die Umfrage zu Beginn des Prozesses sollte nicht nur den Ist-Stand der Diskussion aus Sicht der Bürger erheben. Viel wichtiger noch war es, der Moderation und dem Regierungspräsidium Hinweise auf Themen zu liefern, die den Bürgern im Zusammenhang mit der Trassen-Diskussion besonders wichtig waren.
- 2) Die Umfrage zum Ende des Prozesses sollte Aufschluss über die Wirkungen geben, die das Bürger-Forum auf die Bevölkerung ausgeübt hatte. Insbesondere sollte überprüft werden, ob die Ziele des Bürger-Forums erreicht wurden.

### Bürgerkriterien

Vor Beginn des Bürger-Forums war die Diskussion von zahlreichen Themen geprägt, über deren relative Wichtigkeit aus Sicht der Bürger nur wenig bekannt war. Die erste Bevölkerungsumfrage änderte dies. Sie förderte klare Präferenzen der Bewohner aller drei Kommunen zutage (siehe Abb. 1). Am wichtigsten war den Menschen, dass mit dem Bau möglichst bald begonnen werden sollte, um die Ortskerne vom Durchgangsverkehr zu entlasten. Darüber hinaus sollten die Lärmbelastungen für die Anwohner der künftigen A98.6 möglichst gering gehalten werden. Mit deutlichem Abstand folgten die Kriterien „Störung des Landschaftsbildes“, „Heilquellen-Schutz“, „Flächenverbrauch“, „Natur-/Artenschutz“ und „Baukosten“. Die Moderation wurde so in die Lage versetzt, die Themengewichtung bei der Auswahl der Expertenanhörungen zu berücksichtigen. Zudem lieferte die Befragung Hinweise auf Themen, zu denen noch weiterer Informationsbedarf bestand.

### Verfahrens- und Ergebnisakzeptanz

Aufschluss über die Güte des Bürger-Forums bot die Umfrage zu Beginn des Jahres 2014. 31 Prozent der Befragten fanden es „sehr gut“, 43 Prozent „gut“, dass das Bürger-Forum stattgefunden hatte. Auch die Art der Durchführung des Bürger-Forums wurde gelobt (siehe Abb. 2). Besonders positiv wurde hervorgehoben, dass alle relevanten Gruppen eingeladen waren, am Bürger-Forum teilzunehmen, und dass jede Seite ausreichend Möglichkeiten hatte, ihre Ansichten zu äußern. Auch die Gleichbehandlung aller Teilnehmenden wurde begrüßt. Ebenso, dass die Ziele des Bürger-Forums von Beginn an klar formuliert waren. Damit war eine wesentliche Voraussetzung für den Erfolg des Bürger-Forums gegeben: die Verfahrensakzeptanz.

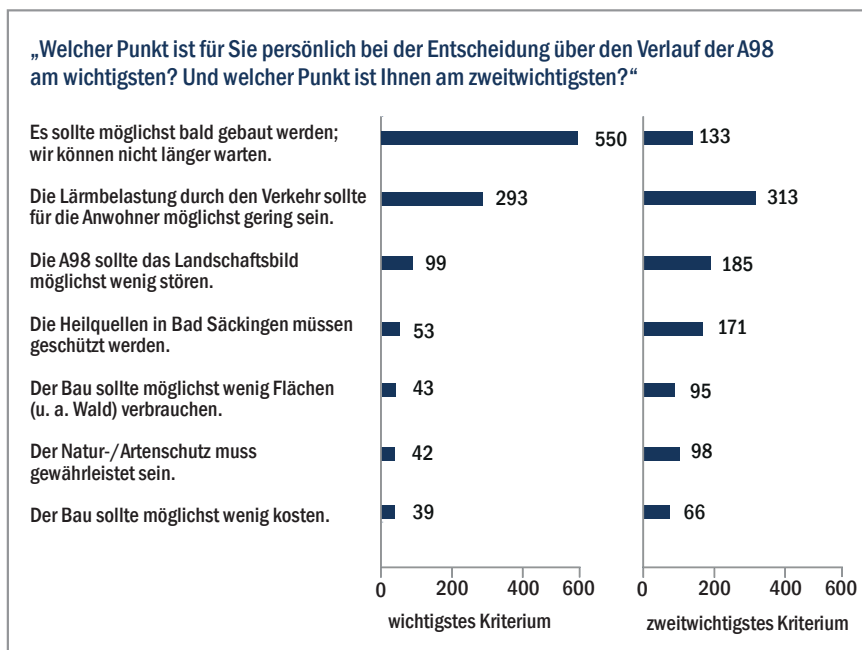


Abb. 1: Wichtigkeit verschiedener Kriterien zur Beurteilung der Trassenvarianten aus Sicht der Bürger.

Die Ergebnisakzeptanz fiel hingegen deutlich geringer aus: 39 Prozent der Befragten zeigten sich mit dem inhaltlichen Ergebnis des Bürger-Forums zufrieden, 15 Prozent waren unzufrieden und 46 Prozent antworteten mit „teils/teils“. Auch änderten sich die Meinungen zu den Trassenvarianten durch das Bürger-Forum kaum: Nur acht Prozent der Befragten gaben an, ihre Meinung habe sich geändert, 92 Prozent waren bei ihrer Meinung geblieben. Beides ist aber nach einem über Jahrzehnte dauernden Konflikt nicht überraschend. Keine wie auch immer gestaltete, nachgelagerte Öffentlichkeitsbeteiligung kann festgefahrene Einstellungen ändern. Das war auch nicht das Ziel des Bürger-Forums.

### Transparenz, Klarheit, Dialog und Respekt

Die Ziele des Bürger-Forums lagen in den Bereichen Transparenz, Klarheit, Dialog und Respekt. Diese Ziele konnten erreicht werden. Das Bürger-Forum führte zu mehr Wissen aufseiten der Bevölkerung. Im März 2013 waren 48 Prozent der befragten Bürger der Meinung, es sollte mehr informiert werden. Nach Abschluss des Bürger-Forums gaben 36 Prozent an, ihr Wissen über die verschiedenen Trassenvarianten habe sich durch das Bürger-Forum „verbessert“, bei neun Prozent hatte sich das Wissen nach eigenen Angaben sogar „sehr stark verbessert“. Damit hat sich das Bürger-Forum als ein Ort individuellen und kollektiven Lernens erwiesen.

Auch hielt eine deutliche Mehrheit der Befragten die im Bürger-Forum von Experten dargestellten Informationen für glaubwürdig und verständlich. Und es herrschte Klarheit über die Kriterien, nach denen die Varianten verglichen und bewertet werden.

Dazu beigetragen hat, dass alle notwendigen Unterlagen über die Internetseite des Bürger-Forums bereitgestellt wurden: die im Auftrag des Regierungspräsidiums erstellten Gutachten ebenso wie die Präsentationen der neutralen Experten sowie die Dokumentationen der öffentlichen Veranstaltungen, der Treffen der Monitoringgruppe und der politischen Begleitgruppe. Insgesamt 15 Experten

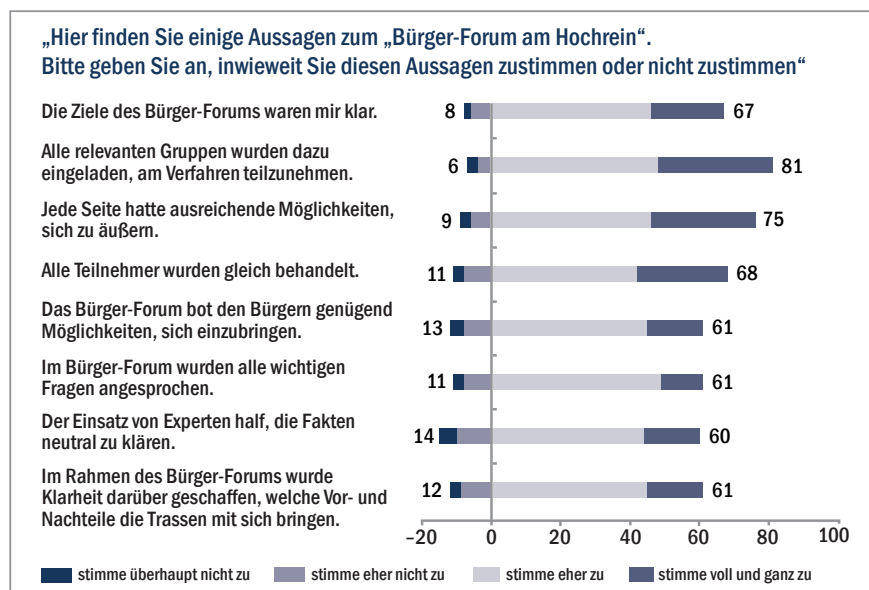


Abb. 2: Die Durchführung des Bürger-Forums aus Sicht der Bürger.

standen der Monitoringgruppe und der Öffentlichkeit zur Verfügung – und es gab für alle Beteiligten die Möglichkeit, in den Veranstaltungen auf Augenhöhe mit den Experten zu reden.

Zudem vertraten die Befragten mehrheitlich die Ansicht, dass der Austausch der Argumente im Bürger-Forum fair und offen war. Diese Ansicht wurde auch von den Mitgliedern der Monitoringgruppe geteilt. Damit zeigt sich die zentrale Bedeutung der Allparteilichkeit als Erfolgsfaktor für Dialogprozesse. Alle relevanten Interessengruppen waren an der Monitoringgruppe beteiligt und hatten die Möglichkeit, Einfluss auf die gestellten Fragen und auf die Wahl der Experten zu nehmen. Allparteilich bedeutet aber auch, dass nicht nur die aktiven Konfliktparteien einbezogen wurden, sondern auch die breite Öffentlichkeit: über zufällig ausgewählte Bürger, Multiplikatoren sowie die Bürgerumfragen.

Eine der wichtigsten Wirkungen des Bürger-Forums war das Entstehen von gegenseitigem Respekt. Zwar hatten sich, wie erwähnt, die Einstellungen der Befragten zu den verschiedenen Trassenvarianten kaum geändert. Es wurde aber anerkannt, dass es auch für die jeweils nicht favorisierten Varianten schlüssige Argumente gibt (siehe Abb. 3). Nur ein Viertel der Befragten bestritt, dass auch die nicht von ihnen präferierten Varianten „gewisse Vorteile“ haben. Ein wesentliches Ziel von Öffentlichkeitsbeteiligung ist es, dass die Teilnehmenden nicht nur eine gemeinsame Basis für die Bewertung von Alternativen schaffen, sondern dass sie ein Verständnis für die Perspektiven und Positionen der „Gegenseite“ entwickeln. Dies ist mit dem Bürger-Forum gelungen. Mehr ist nach einem bereits lange währenden Konflikt auch nicht zu erwarten.

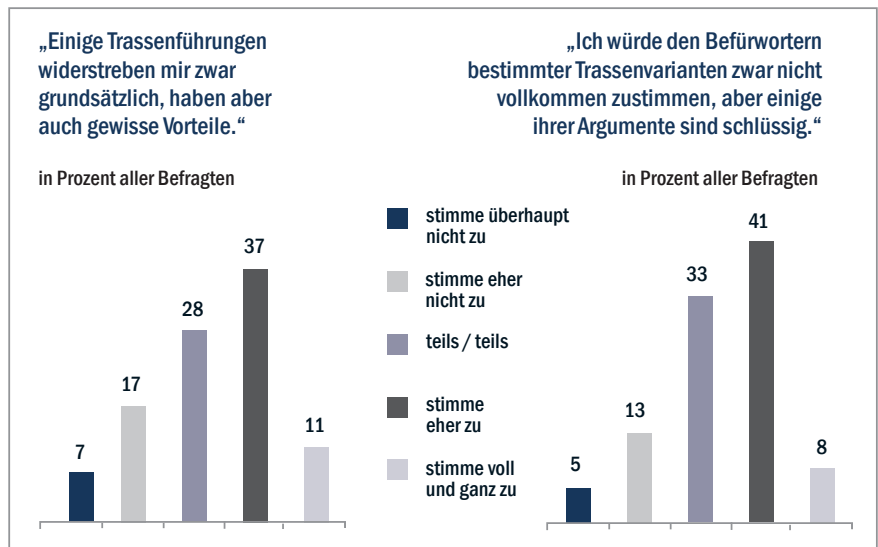


Abb. 3: Respekt der Bürger für die Sicht der „anderen“.

## Reflexion des Dialogprozesses

In der öffentlichen Debatte über Akzeptanzprobleme von Infrastrukturmaßnahmen spielt die Forderung nach einer frühzeitigen Bürgerbeteiligung eine zentrale Rolle. Das geänderte Verwaltungsverfahrensgesetz verlangt von den Genehmigungsbehörden, den Vorhabenträger bei konfliktträchtigen Vorhaben zu einer frühzeitigen Beteiligung der Öffentlichkeit aufzufordern. Der Leitfaden des Bundesverkehrsministeriums sowie die VDI-Richtlinie 7001 geben Hinweise, wie eine solche frühzeitige Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung bei Verkehrsvorhaben aussehen kann. Und das Land Baden-Württemberg hat eine Verwaltungsvorschrift zur Intensivierung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Genehmigungsverfahren sowie einen dazugehörigen Planungsleitfaden entwickelt. Dieser macht öffentlichen Vorhabenträgern (und um solche handelt es sich bei der Planung von Autobahnen) Vorgaben, wie eine frühzeitige Beteiligung aussehen kann.

Konfliktmanagement in einer zerstrittenen Region bei einem Streitfall, der zusätzlich fachlich, politisch und administrativ aufgeladen ist, stellt besondere professionelle Anforderungen. Es geht bildhaft gesehen darum, ein aus vielen Einzelteilen bestehendes und vielfach verhaktes und verknotetes Mobile so zu entknoten, dass es frei schwingen kann. Dies ist beim Bürger-Forum am Hochrhein gelungen: Die Konfliktparteien kamen ins Gespräch, konnten Verständnis füreinander entwickeln und sich auf eine gemeinsame Basis für die Bewertung einigen. Da sich das Bundesverkehrsministerium als letztlich entscheidende Instanz jedoch nicht beteiligte, konnte ein entscheidender Knoten auf politischer Ebene nicht gelöst werden.

Dafür änderte sich das Bild, das das Regierungspräsidium in der Region abgab. Wurde es zu Beginn des Bürger-Forums von



wichtigen Akteursgruppen als Konfliktpartei wahrgenommen, da es viele Jahre lang die Bergtrasse als Vorzugsvariante vorangetrieben hatte, konnte es sich im Rahmen des Bürger-Forums eine neue Rolle erarbeiten:

- Auf der fachlichen Ebene beteiligten sich die Straßenplaner des Regierungspräsidiums an einem fairen und offenen Austausch der Argumente.
- Auf der Entscheidungsebene konnte Regierungspräsidentin Bärbel Schäfer glaubwürdig deutlich machen, dass sie ohne Vorfestlegungen die Ergebnisse des Bürger-Forums entgegennimmt und verarbeitet.

Als problematisch muss angesehen werden, dass der Dialog des Regierungspräsidiums mit der Bürgerschaft vor Ort nach dem Abschluss des Bürger-Forums nicht intensiv fortgesetzt wurde. Wie im weiteren Prozess mit den Ergebnissen des Bürger-Forums umgegangen wird und wie sie in die Planungen einfließen, sollte von vornherein nachvollziehbar sein. Denn: Transparenz, Allparteilichkeit und Dialog dürfen nicht nur vorübergehende Erscheinungen sein. Solche Versäumnisse können sich rasch in einer Skepsis gegenüber Bürgerbeteiligung niederschlagen. Und wird sie einmal als „Alibi-Veranstaltung“ wahrgenommen, ist es schwierig, die Bürger für zukünftige Beteiligungsprozesse zu gewinnen und sie vom Gegenteil zu überzeugen.



**Prof. Dr. Frank Brettschneider** leitet den Lehrstuhl für Kommunikationswissenschaft, insbesondere Kommunikationstheorie, an der Universität Hohenheim. Zu seinen Forschungsschwerpunkten zählen die Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung bei Bau- und Infrastrukturprojekten, das Kommunikations-Management und die Politische Kommunikation. Er ist Vorsitzender des Richtlinienausschusses zur VDI 7001 und Mitglied im Wissenschaftlichen Arbeitskreis für Regulierungsfragen (WAR) der Bundesnetzagentur.

**Dr.-Ing. Christoph Ewen** ist seit 2003 Inhaber von team ewen, einem Büro für Konflikt- und Prozessmoderation, das bei konfliktreichen Planungen und Vorhaben im öffentlichen Raum moderiert und berät. Er hat Bauingenieurwesen studiert. Zusätzlich ist er systemischer Berater. Er leitet die Fachgruppe „Systemische Beratung in Politik und Planung“ der DGSF und ist Mitglied im Arbeitskreis „Mediation und Politik“ des Bundesverbandes Mediation.

**Bea Schmitt** ist seit 2012 Mitarbeiterin von team ewen, wo sie insbesondere Konflikte im öffentlichen Raum bearbeitet. Sie war tätig als Ingenieurin im Umweltbereich und arbeitet als Coach (corso della vita – Büro für Coaching und Beratung). Sie hat Wirtschaftsingenieurwesen und Umweltschutz studiert und sich zur systemischen Beraterin, als Coach und in klientenzentrierter Gesprächsführung ausbilden lassen. Sie arbeitet in der Fachgruppe „Systemische Beratung in Politik und Planung“ der DGSF mit.

**Claudia Thoms** ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Fachbereich für Kommunikationswissenschaft, insbesondere Kommunikationstheorie, der Universität Hohenheim. Sie beschäftigt sich u. a. mit Erfolgskriterien und Wirkungen von Bürgerbeteiligungsprozessen sowie mit der Verständlichkeit von Kommunikation und ihren Wirkungen.



Die

# ~~WIRTSCHAFTS~~ MEDIATION

Fachmagazin für Unternehmen und öffentliche Verwaltung

4 1198178191995 1  
04

## Familie heute

– Spezial –



Scheidungsfolgen  
für Kinder – Risiken  
und Schutzfaktoren

Paradies im Alltag –  
Wie Ehen glücklich  
bleiben

Im Namen des Vaters –  
familiäre Bande im  
Profifußball