

# Vorbild für umfassende und transparente Information

Wissenschaftliche Evaluation  
des Modellprojekts  
Bürgerdialog A 33 Nord

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



Institut für  
Informationsmanagement  
Bremen GmbH



# Inhalt

<b>Einführung</b>	<b>4</b>
<b>1 Problemlage und Ausgangssituation des Projekts</b>	<b>6</b>
<b>2 Eckpunkte des Dialogverfahrens</b>	<b>9</b>
2.1 Ziele des Modellprojekts	9
2.2 Architektur des Dialogs	10
2.3 Bausteine des Informations- und Dialogprozesses	10
<b>3 Das Evaluationskonzept</b>	<b>12</b>
3.1 Ziele und Konzeption dieser Evaluation	12
3.2 Relevante Evaluationskriterien	12
3.3 Datenbasis	14
<b>4 Erwartungen an den Bürgerdialog und vereinbarte Ziele</b>	<b>15</b>
4.1 Ergebnisse der Vorgespräche der Bertelsmann Stiftung	15
4.2 Erwartungen der Teilnehmer auf der ersten Sitzung des Dialogforums	16
4.3 Erfolgsbedingungen aus der Sicht der Mitglieder des Dialogforums	18
<b>5 Der Dialogprozess im Überblick</b>	<b>19</b>
<b>6 Bewertung nach verschiedenen Gesichtspunkten</b>	<b>30</b>
6.1 Wurden die Ziele und Anforderungen des Dialogforums erfüllt?	30
6.2 Bewertung nach Erfolgskriterien guter Bürgerbeteiligung	37
<b>7 Die zehn wichtigsten Erkenntnisse aus dem Modellprojekt</b>	<b>48</b>
Ausblick	54
Impressum	55

Aus Gründen der Einfachheit und besseren Lesbarkeit verwendet diese Publikation vorwiegend die männliche Sprachform. Es sind jedoch jeweils beide Geschlechter gemeint.



Abb. 1: Autobahn A 30 in Osnabrück  
(Quelle: Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr)

## Einführung

Mit ihrem Projekt „Politik gemeinsam gestalten“ entwickelt und erprobt die Bertelsmann Stiftung mit Kooperationspartnern aus Politik und Verwaltung innovative Verfahren und Instrumente der Bürgerbeteiligung.<sup>1</sup> Einen Schwerpunkt bildet dabei die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern bei Infrastrukturprojekten wie dem Fernstraßenbau. In diesem Rahmen wird unter anderem das Modellprojekt „Bürgerdialog A 33 Nord“ in Kooperation mit dem Niedersächsischen Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, der Niedersächsischen Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr und einem Dialogforum aus organisierten Bürger- und Interessengruppen durchgeführt. Innovativ ist dieses konkrete Projekt vor allem, weil es Bürgerbeteiligung in einer fortgeschrittenen Phase eines Planungsprozesses – nach dem Raumordnungsverfahren und der Linienbestimmung und vor dem Planfeststellungsverfahren, wo bisher keine

Bürgerbeteiligung vorgesehen ist – in Form eines strukturierten Informations- und Dialogprozesses erproben soll. Dazu haben die Partner im September 2012 eine auf zwei Jahre befristete förmliche Vereinbarung der Zusammenarbeit bei diesem Modellprojekt getroffen.<sup>2</sup> Ein Dialogforum aus möglichst allen maßgeblichen Akteuren, Befürwortern und Gegnern soll den Bürgerdialog begleiten und seine Gestaltung abstimmen. Die Landesbehörde ist für die Konzipierung und Durchführung der einzelnen Dialogelemente zuständig. Das Ministerium sorgt für die Information in der Landesregierung und den Ergebnistransfer in die Bund-Länder-Gremien. Die Bertelsmann Stiftung leitet und organisiert das Dialogforum und führt zusammen mit dem Institut für Informationsmanagement Bremen (ifib) eine prozessbegleitende wissenschaftliche Evaluation des Bürgerdialogs A 33 Nord durch.

<sup>1</sup> [www.bertelsmann-stiftung.de/de/themen/demokratie-gestalten/buergerbeteiligung](http://www.bertelsmann-stiftung.de/de/themen/demokratie-gestalten/buergerbeteiligung).

<sup>2</sup> [www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/81\\_Beteiligung\\_bei\\_Infrastrukturprojekten/Vereinbarung\\_zur\\_Zusammenarbeit.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/81_Beteiligung_bei_Infrastrukturprojekten/Vereinbarung_zur_Zusammenarbeit.pdf).

Nach einer Zwischenbilanz zur Mitte der Projektlaufzeit, in der Verbesserungsmöglichkeiten für die verbleibende Zeit bis zum vereinbarten Ende der Kooperation Mitte 2014 identifiziert wurden<sup>3</sup>, wird hiermit eine zusammenfassende Bewertung der gesamten Projektlaufzeit vorgelegt.

Mit Ende der vereinbarten Projektlaufzeit (2012–2014) ist der Planungsprozess der A 33 Nord allerdings noch nicht abgeschlossen. Die noch laufende Vorentwurfsplanung wird voraussichtlich bis in das Frühjahr 2015 fortgesetzt und es wird weiterhin Dialogangebote dazu geben.

Gegenstand dieses Berichts sind zum einen die Aktivitäten des Dialogforums auf bisher sechs Treffen und zum anderen die das Projekt begleitenden Informations- und Dialogbausteine: Internet-Auftritt, Broschüre und insgesamt vier öffentliche Veranstaltungen. Dabei lag der Schwerpunkt der Aktivitäten auf der Vorbereitung und Durchführung von Informations- und Dialogangeboten mit dem Ziel verbesserter Transparenz. In einem Planungsworkshop zum Thema Wegenetze konnten Bürgerinnen und Bürger konkrete Änderungsvorschläge zu den Fachplanungen der Landesbehörde einbringen. Während die bis zum Berichtszeitpunkt durchgeführten Informations- und Dialogangebote eine hinreichende empirische Basis für die Bewertung der an die Beteiligung der Bürger gerichteten Anforderungen liefern, können einige der mit dem Modellvorhaben angestrebten Wirkungen zurzeit noch nicht abschließend ermittelt und bewertet werden.

Im Folgenden wird zunächst die Problemlage und Ausgangssituation des Projekts geschildert. Anschließend folgen im zweiten Kapitel das geplante Dialogverfahren und im dritten Kapitel das Konzept der Evaluation. Das vierte Kapitel fasst die von Organisatoren und Mitgliedern

des Dialogforums geäußerten Erwartungen und vereinbarten Ziele zusammen, an denen sich die Evaluation orientiert. Danach folgen ein chronologischer Überblick über die Aktivitäten des Dialogforums, die einzelnen Informations- und Dialogbausteine sowie eine Bewertung dieser Aktivitäten, bevor im abschließenden Kapitel die gewonnenen Erkenntnisse in zehn Punkten zusammengefasst sind.



Abb. 2: Osnabrück  
(Quelle: Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr)

<sup>3</sup> [www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikationen/publikation/did/buergerbeteiligung-a33-nord](http://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikationen/publikation/did/buergerbeteiligung-a33-nord).

# 1 Problemlage und Ausgangssituation des Projekts

Seit mehr als 30 Jahren wird über einen ca. neun Kilometer langen Lückenschluss der A 33 nördlich von Osnabrück kontrovers diskutiert.<sup>4</sup> Die A 33 endet in Osnabrück im Ortsteil Schinkel. Der von der A 1 von Norden kommende Fernverkehr in Richtung A 33 und A 30 muss entweder einen großen Umweg über das Autobahnkreuz Lotte oder den beschwerlichen Weg über das Straßennetz in und um Osnabrück in Kauf nehmen (Abb.1).

Die Befürworter halten den Ausbau der A 33 Nord zwischen Belm und Wallenhorst aus ver-

kehrstechnischen und wirtschaftlichen Gründen für erforderlich. Der Bund und das Land Niedersachsen sehen darin eine wichtige Fernverkehrsverbindung zwischen den thüringischen und sächsischen Wirtschaftsregionen sowie den nordwestdeutschen und nordniederländischen Häfen. Nach Ansicht der Befürworter würde der Wirtschaftsraum Osnabrück davon profitieren. Für den Regionalverkehr würden bei steigendem Verkehrsaufkommen die Ortsdurchfahrten sowie die Bundes- und Landstraßen in Osnabrück und Umgebung entlastet.

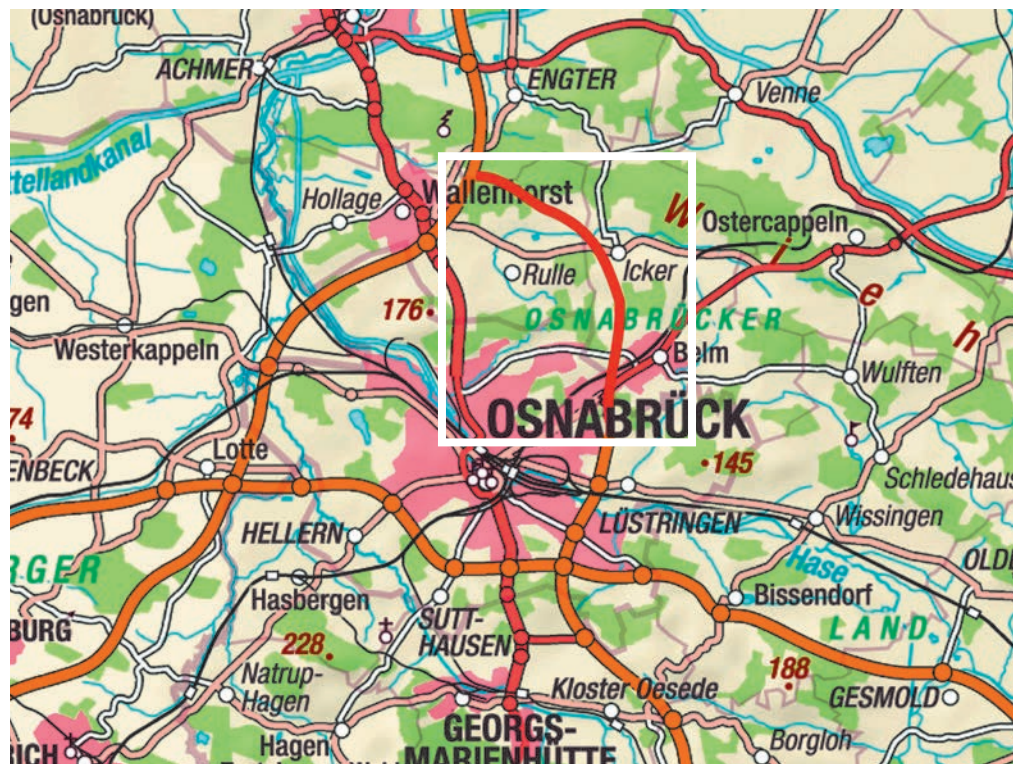


Abb. 3: Lückenschluss der A 33 Nord (in der Karte eingerahmt)  
(Quelle: Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr)

<sup>4</sup> Vgl. die vom Dialogforum A 33 Nord erarbeitete und von der Niedersächsischen Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr herausgegebene Broschüre „A 33 Nord“ sowie [www.buergerdialog-a33nord.de/index.php?id=39](http://www.buergerdialog-a33nord.de/index.php?id=39).

Umwelt- und Naturschutzverbände, betroffene Anwohner, Landwirte und die Räte der Gemeinden Belm und Wallenhorst stehen dem Projekt überwiegend ablehnend gegenüber. Ihrer Ansicht nach gehen mit dem Bau der A 33 Nord wertvolle Naturflächen verloren. Die in der Linienbestimmung festgelegte Trasse verläuft durch das Gebiet „Nette/Ruller Flut“, das sich in unmittelbarer Nähe zum Nettetal, ein für die Stadt Osnabrück wertvolles Naherholungsgebiet, befindet. Zudem durchquert ein Teil dieser Trasse FFH-Gebiete (besonders schützenswerte Flora, Fauna, Habitat, hier vorrangig seltene Fledermäuse). Für die Landwirtschaft werden Nutzflächen zerschnitten und Zugänge erschwert, was zusätzlichen Aufwand erfordert.

Die Gegner sind der Auffassung, dass das zukünftige Verkehrsaufkommen mit einigen anderen Ausbaumaßnahmen, insbesondere dem sechsspurigen Ausbau der A 30, bewältigt werden kann. Die Befürworter berufen sich auf die schon älteren amtlichen Prognosen, nach denen die Verkehrsströme sowohl auf der Nord-Süd- als auch auf der Ost-West-Achse so stark zunehmen, dass diese durch den Ausbau der A 30 alleine nicht aufgefangen werden können.

Die Gegner hatten ihre Kritik schon vor Beginn des Projekts in eigenen Internetauftritten artikuliert. Zu erwähnen sind insbesondere der Bürgerverein Icker<sup>5</sup> und die Gemeinde Wallenhorst („Stopp A 33 Nord“)<sup>6</sup>.

Das Vorhaben befand sich zu Beginn des Modellprojekts bereits in einem fortgeschrittenen Planungsstadium, kurz vor der Linienbestimmung.

Von 2005 bis 2007 fand eine Vorplanung statt, die in ein Raumordnungsverfahren mündete, das im Januar 2009 mit der landesplanerischen Feststellung einer Vorzugsvariante beendet wurde. Da der Bund für die Finanzierung des

Autobahnbaus zuständig ist, muss er auf dieser Grundlage den genauen Trassenverlauf in einer Linienbestimmung festlegen. Dies geschah kurz nach dem Start des Bürgerdialogs im Dezember 2012 mit der Bestätigung der vorgeschlagenen Trasse unter konkreten umweltbezogenen Auflagen. Daraufhin begann die zuständige Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr mit der Vorentwurfsplanung, die im Laufe des Jahres 2015 abgeschlossen werden soll. Nach einem „Gesehenvermerk“ des Bundesverkehrsministeriums soll dann 2016 bis 2018 die Genehmigungsplanung erfolgen und 2019 mit dem Bau begonnen werden. Falls es dagegen zu Klagen kommt, kann sich dieser Zeitpunkt selbst bei Klageabweisung noch um ein bis zwei Jahre verschieben.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> [www.info-a33-nord.de](http://www.info-a33-nord.de).

<sup>6</sup> [www.stoppt-a33-nord.de/index.php?id=4](http://www.stoppt-a33-nord.de/index.php?id=4).

<sup>7</sup> [www.buergerdialog-a33nord.de/index.php?id=15](http://www.buergerdialog-a33nord.de/index.php?id=15).

## Planungsstadium

<b>Raumordnungsverfahren</b>		<b>30.12.2007 bis 27.01.2009</b>
	Beantragung des Raumordnungsverfahrens	30.12.2007
Es wird eine Vorzugstrasse gefunden und das Raumordnungsverfahren mit der landesplanerischen Feststellung beendet.	landesplanerische Feststellung	27.01.2009
<b>Linienbestimmung</b>		<b>17.12.2013</b>
Der Bund, vertreten durch das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), legt sich auf einen Trassenverlauf fest.	Die Vorzugsvariante aus dem Raumordnungsverfahren wird bestätigt.	17.12.2013
<b>Entwurfsplanung</b>		<b>2013 bis 2015</b>
Erstellen des Vorentwurfs, u. a. mit – detaillierter Untersuchung von Fauna und Flora im Untersuchungsraum – Abarbeiten des „besonderen naturschutzfachlichen Planungsauftrags“ – Verkehrsgutachten – schalltechnischem Gutachten – landwirtschaftlichem Sondergutachten – detailliertem Straßenentwurf	Abschluss: Gesehenvermerk des BMVBS = d. h., der Bund genehmigt die Entwurfsplanung.	2013 bis 2015
<b>Genehmigungsplanung</b>		<b>2016 bis 2018</b>
Durchführung eines förmlichen Planfeststellungsverfahrens nach § 72 ff Verwaltungsverfahrensgesetz durch die zuständige Planfeststellungsbehörde. Zweck ist es, alle öffentlichen und privaten Belange, die vom Bauvorhaben berührt werden, gegeneinander abzuwägen und die verschiedenen Interessen auszugleichen.	Abschluss: Planfeststellungsbeschluss	frühestens 2018
<b>Ausführungsplanung (für Ausschreibung und Bau)</b>		<b>2019 ff</b>
Die Straßenbaumaßnahme wird öffentlich ausgeschrieben. Hat ein Bieter den Zuschlag erhalten, kann mit dem Bau der A 33 Nord begonnen werden.	Baubeginn	2019 ff

Tab. 1: Zeitlicher Ablauf der Planung der A 33 Nord (Quelle: [www.buergerdialog-a33nord.de/index.php?id=15](http://www.buergerdialog-a33nord.de/index.php?id=15))



## 2 Eckpunkte des Dialogverfahrens

Für das Raumordnungsverfahren und das Planfeststellungs- bzw. Genehmigungsverfahren ist eine förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung gesetzlich vorgeschrieben. Für die dazwischenliegende Phase der Vorentwurfsplanung ist lediglich ein Scoping-Termin mit den Trägern Öffentlicher Belange (TÖB) vorgesehen, auf dem insbesondere der Untersuchungsrahmen für eine Umweltverträglichkeitsprüfung festgelegt wird. Es sind jedoch weder Bürgerinformation noch Bürgerbeteiligung vorgeschrieben oder üblich, obwohl in der Vorentwurfsplanung die Details für den Verlauf und die Ausgestaltung der zuvor bestimmten Trasse und die Ausgleichsmaßnahmen zum Naturschutz festgelegt werden. Diese Lücke soll mit dem Modellprojekt Bürgerdialog A 33 Nord geschlossen werden.

### 2.1 Ziele des Modellprojekts

Da es seit langem Kritik an den derzeitigen förmlichen Beteiligungsverfahren beim Fernstraßenbau gibt<sup>8</sup> und die politischen Verantwortlichen Verbesserungen ankündigen<sup>9</sup>, wollten das zuständige Ministerium und die Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr in Niedersachsen den Gestaltungsspielraum für neue Wege der Öffentlichkeitsbeteiligung vor Beginn des Planfeststellungsverfahrens erproben; sie nahmen daher Kontakt mit der Bertelsmann Stiftung auf. Nach mehreren Vorgesprächen und Interviews mit wichtigen Akteuren vor Ort (u. a. Bürgermeister der betroffenen Gemeinden, Stadt und Landkreis Osnabrück, Interessenvertreter wie die IHK und die Jägerschaft, Bürgerinitiativen

für und gegen die A 33 Nord) schien die A 33 Nord diesen Partnern als ein geeigneter Modellfall. Die Akteure bekundeten ihre Bereitschaft zur Mitwirkung an einem strukturierten Dialog. Aus diesen Gesprächen wurden Eckpunkte für ein Informations- und Dialogverfahren abgeleitet, die im September 2012 in einer Vereinbarung zur Zusammenarbeit festgehalten wurden.

Die Ziele dieses strukturierten Informations- und Dialogprozesses im Planungsabschnitt der Vorentwurfsplanung werden in der Kooperationsvereinbarung wie folgt beschrieben:<sup>10</sup>

#### Die Ziele des Dialogforums laut Kooperationsvereinbarung

Das Ziel des Bürgerdialogs A 33 Nord ist es, Bürger **umfassend und ausgewogen zu informieren**, so dass mehr Klarheit geschaffen wird und Bürger sich eine **fundierte Meinung bilden** können. Der Informations- und Dialogprozess soll **Transparenz herstellen** über Bedarfe, Verfahren und Entscheidungen, Interessen und Argumente.

Der Informations- und Dialogprozess soll in **enger Abstimmung mit Bürgerinnen und Bürgern** konzipiert werden. Aus dem Bürgerdialog A 33 Nord sollen Erfahrungen gesammelt und **Erkenntnisse gewonnen werden**, wie in dieser Planungsstufe Transparenz herzustellen ist und Bürger wirksam einbezogen werden können. Die ggf. daraus **ableitbaren Muster sollen auf andere Straßenbauprojekte** in Niedersachsen und in anderen Bundesländern **übertragbar sein**.

<sup>8</sup> [www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikationen/publikation/did/mehr-transparenz-und-buergerbeteiligung](http://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikationen/publikation/did/mehr-transparenz-und-buergerbeteiligung).

<sup>9</sup> Vgl. u. a. BMVBS: Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung bei der Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor. Berlin 2012.

<sup>10</sup> [www.buergerdialog-a33nord.de/fileadmin/user\\_upload/Kooperationsvereinbarung\\_Buergerdialog\\_A33Nord.pdf](http://www.buergerdialog-a33nord.de/fileadmin/user_upload/Kooperationsvereinbarung_Buergerdialog_A33Nord.pdf).

## 2.2 Architektur des Dialogs

Die Partner sollten nicht selbst definieren, wann und wie die Bürgerinnen und Bürger informiert und zum Dialog eingeladen werden. Dies sollte vielmehr ein zu diesem Zweck einberufenes Dialogforum übernehmen, in dem Befürworter und Gegner der A 33 Nord sich austauschen und den eigentlichen Bürgerdialog koordinieren und gestalten.

Zum Zeitpunkt des Abschlusses dieser Kooperationsvereinbarung zwischen den Organisatoren des Beteiligungsprozesses hatte dieses Dialogforum bereits einmal getagt und sich auf die Zusammenarbeit bei folgenden Aufgaben verständigt:

### Die Aufgaben des Dialogforums laut Kooperationsvereinbarung:

#### Das Dialogforum

- legt die Ziele und Eckpunkte für die Gesamtprozessarchitektur zum Informations- und Dialogprozess des Bürgerdialogs A 33 Nord fest,
- initiiert Informations- und Dialogbausteine und legt konzeptionelle Grundlagen für einzelne Bausteine fest,
- beteiligt sich an einzelnen Bausteinen,
- informiert über Informations- und Dialogangebote und
- gibt Feedback zur Wirksamkeit.

Zwischen den Organisatoren wurde folgende Aufgabenverteilung vereinbart:

„Die Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr schlägt Bausteine des Informations- und Dialogprozesses vor und stimmt sie mit dem Dialogforum ab. Sie nimmt Anregungen auf, übernimmt die Federführung für die Umsetzung und das operative Projektmanagement. Sie sorgt auch dafür, dass die Ergebnisse des Bürgerdialogs in

der Öffentlichkeit bekannt gemacht werden und stellt sicher, dass die Ergebnisse in das folgende Planungsverfahren eingebracht werden.

Das Niedersächsische Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr wirkt im Dialogforum mit und sorgt für eine kontinuierliche Information innerhalb der Landesregierung und in die Bund-Länder-Gremien zur Verkehrspolitik.

Die Bertelsmann Stiftung leitet das Dialogforum und engagiert einen externen Moderator für die Durchführung der Treffen, führt mit einer wissenschaftlichen Einrichtung eine prozessbegleitende Evaluation durch, dokumentiert Erfahrungen und Ergebnisse und berichtet darüber in der Öffentlichkeit.“

## 2.3 Bausteine des Informations- und Dialogprozesses

Auf der Grundlage der Vorgespräche schlug die Bertelsmann Stiftung dem Dialogforum auf seiner ersten Sitzung die folgenden Bausteine zur Ausgestaltung des Informations- und Dialogprozesses vor<sup>11</sup>:

- **Chronologie:** Eine chronologische Aufarbeitung der Ereignisse rund um die A 33 Nord, beginnend mit der Bedarfsplanung, um den bisherigen Verfahrensverlauf zu verdeutlichen.
- **Broschüre über Alternativen:** Angelehnt an das Beispiel der Schweizer Abstimmungszeitungen könnte eine Broschüre die Fakten darstellen, die von Befürwortern und Gegnern akzeptiert werden und aufzeigen, auf welche Daten sich beide Gruppen in ihren Einschätzungen stützen. Hier könnte erwogen werden, im Dialogforum neue Studien oder Gutachten in Auftrag zu geben, deren Ergebnisse beide Konfliktparteien tragen.

<sup>11</sup> Vgl. Protokoll der ersten Sitzung vom 8. Mai 2012, S. 8 f. ([www.buergerdialog-a33nord.de/fileadmin/user\\_upload/Protokoll\\_1DF.pdf](http://www.buergerdialog-a33nord.de/fileadmin/user_upload/Protokoll_1DF.pdf)).

- **„Landkarte“ der Interessen:** Sie könnte dazu dienen, die Positionen und Interessen der Bürger in der Region darzustellen. Mit ihr wären die unterschiedlichen Interessen auch räumlich zu verorten. Vorrangig soll es jedoch darum gehen, die Meinungen der Bürger zu Themen wie Lebensraumgestaltung und Verkehrssituation abzufragen.

- **Veranstaltungen** können verschiedene Formate umfassen. Bürger sollen sich informieren und mit Vertretern aus Politik und Verwaltung sowie Experten diskutieren. Ziel ist ein direkter Dialog zwischen Gegnern und Befürwortern der A 33 Nord.

- **Website:** Eine Website könnte alle Informationen über Bedarfe, Alternativen, Argumente, Interessen, Verfahren und Entscheidungen auflisten und ggf. auch zum Dialog einladen.

Tatsächlich wurden in enger Abstimmung zwischen den Partnern und im Dialogforum die folgenden Dialogbausteine geplant und umgesetzt:

**Die Dialogbausteine des Bürgerdialogs A 33 Nord**

- eine **Informationsbroschüre**, die eine Chronologie des Ablaufs, die Darstellung der diskutierten Alternativen sowie die Pro- und Contra-Argumente beinhaltet,
- drei unterschiedliche Arten öffentlicher Veranstaltungen: zwei umfassende **Informationsveranstaltungen**, eine themenspezifische **Fachveranstaltung** und ein **Planungsworkshop**,
- eine **Website**, die vor allem die grundlegenden Informationen aus der Informationsbroschüre beinhaltet und die Inhalte der Veranstaltungen dokumentiert.

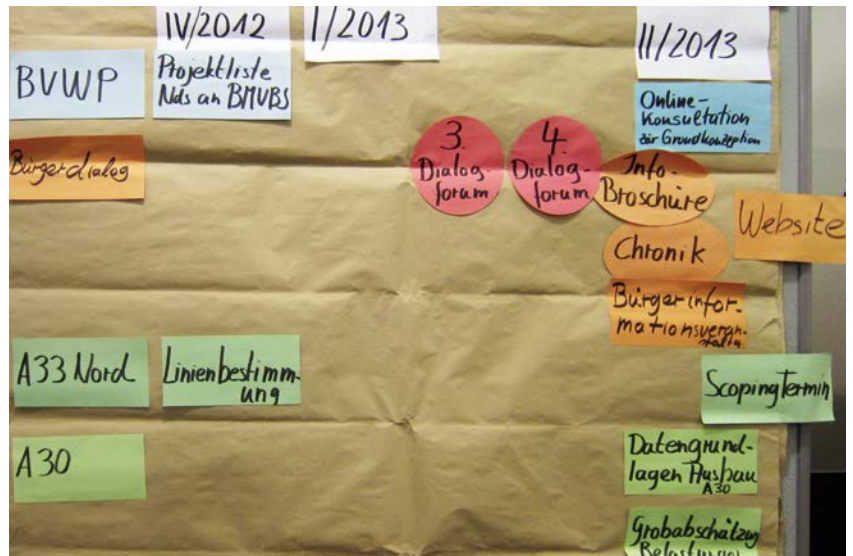


Abb. 4–6: Laufende Planungen der Dialogbausteine. (Quelle: Bertelsmann Stiftung)

## 3 Das Evaluationskonzept

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

### 3.1 Ziele und Konzeption dieser Evaluation

Entsprechend den vereinbarten Zielen des Modellvorhabens soll diese Evaluation zwei unterschiedliche Fragen beantworten:

1. Entspricht der Ablauf des Bürgerdialogs den zuvor vereinbarten Absprachen und Erwartungen der unterschiedlichen Akteure?
2. Sind die Elemente des Bürgerdialogs zur A 33 Nord auf andere Fernstraßenprojekte und darüber hinaus übertragbar?

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

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

Die Auswahl der einzubeziehenden Akteure orientiert sich an der Organisation und den Inhalten des Dialogprozesses. In diesem Fall sind dies

- die Initiatoren und Organisatoren des Dialogprozesses (Ministerium, Landesbehörde für Straßenbau und Bertelsmann Stiftung),
- die Mitglieder des Dialogforums, sowie
- Teilnehmende an den durchgeführten öffentlichen Veranstaltungen.

### 3.2 Relevante Evaluationskriterien

Auch bei einem akteurszentrierten Ansatz sollen die unterschiedlichen Sichtweisen verschiedener Akteure anhand gemeinsamer Dimensionen oder Kriterien erfasst werden. Im vorliegenden Fall soll dies anhand zweier unterschiedlicher Arten von Kriterien geschehen:

- Zum einen erfolgt eine Bewertung nach Kriterien, die die Akteure selbst definiert haben: In der erwähnten Vereinbarung zur Zusammenarbeit zwischen Ministerium, Landesbehörde und Bertelsmann Stiftung wurden konkrete Ziele für den Bürgerdialog und das Dialogforum festgelegt; nach der Hälfte

der Projektlaufzeit haben die Mitglieder des Dialogforums Bedingungen formuliert, nach denen sie beurteilen, ob der Dialog erfolgreich war.<sup>12</sup>

- Zum anderen erfolgt eine Bewertung nach allgemeinen Kriterien guter Bürgerbeteiligung, die die Bertelsmann Stiftung bereits früher

zusammen mit dem Institut für Informationsmanagement Bremen (ifib) sowie unter Mitwirkung von Prof. Dr. Patrizia Nanz und Prof. Dr. Ortwin Renn für andere Beteiligungsprojekte erarbeitet hat. Die folgenden fünf Hauptkriterien werden jeweils projektbezogen durch mehrere Teilaspekte konkretisiert:

### Kriterien zur Bewertung von Bürgerbeteiligungsprojekten

Hauptkriterien	Beispiele für Teilaspekte
Reichweite, Fairness und Inklusion	Teilnehmerstruktur (Reichweite, Repräsentativität)
	Ausgewogenheit der Beiträge Berücksichtigung von Minderheitsmeinungen Gleiche Chancen – gleiche Rechte
Ergebnis- und Prozessqualität	Neue Erkenntnisse / lösungsrelevanter Mehrwert Sachlichkeit der Beiträge Argumentationsqualität
	Zugänglichkeit / Nutzbarkeit von Informationen
	Zufriedenheit mit dem Ergebnis Zufriedenheit mit dem Prozess Akzeptanz
Transparenz	Klarheit der Ziele
	Nachvollziehbarkeit der Regeln und der Prozesse
	Transparenz von Zwischenergebnissen Umfang und Art der Berichterstattung
Effizienz	Ressourceneinsatz (Zeit / Kosten) im Vergleich zu alternativen Verfahren
	Zufriedenheit mit dem Verhältnis von Aufwand und Ergebnis
Nachhaltigkeit / Wirksamkeit	Auswirkungen auf Teilnehmer Auswirkungen auf involvierte Verwaltung und Politik: Wissenszuwachs und Kompetenzaufbau, institutionelle Entwicklung Auswirkungen auf Nicht-Teilnehmer Anschlussfähigkeit der Ergebnisse

Tab. 2

<sup>12</sup> Vgl. Protokoll der 5. Sitzung vom 5. September 2013 ([www.buergerdialog-a33nord.de/fileadmin/user\\_upload/Protokoll\\_5DF.pdf](http://www.buergerdialog-a33nord.de/fileadmin/user_upload/Protokoll_5DF.pdf)) und Zusammenfassung in Abschnitt 4.3.

Auf dieser Grundlage wurde zu Beginn des Projekts ein detaillierter Kriterienkatalog für die Evaluation des Bürgerdialogs A 33 Nord entwickelt<sup>13</sup>, der im Verlauf des Prozesses aufgrund ermittelter Erwartungen und Anforderungen unterschiedlicher Akteure weiter konkretisiert und ergänzt wurde und in Abschnitt 6.2 zur Anwendung kommt.

### 3.3 Datenbasis

Die Evaluation begann auf der zweiten Sitzung des Dialogforums mit einer Befragung der Mitglieder und der anwesenden Organisatoren zu deren Erwartungen und erstreckte sich danach auf alle Aktivitäten in diesem Dialogprozess. Für die Erhebung von Daten zu den genannten Indikatoren bei verschiedenen Akteuren wurden unterschiedliche Methoden eingesetzt:

- Teilnehmende Beobachtung von fünf der sechs Sitzungen des Dialogforums im Berichtszeitraum,
- Befragung der Organisatoren zu Beginn, zur Zwischenbilanz und zum Projektende (einmal fünf und zweimal acht persönliche oder telefonische Interviews),
- Befragung der Mitglieder des Dialogforums zu Beginn, zur Zwischenbilanz und zum Projektende (mit 14, neun und zehn ausgefüllten Fragebögen),
- teilnehmende Beobachtung und schriftliche Teilnehmerbefragung bei zwei Informationsveranstaltungen, einer Fachveranstaltung und einem Planungsworkshop (mit 82, 90, 75 bzw. 50 Besuchern),
- Log-File-Analyse der Website „buergerdialog-a33nord.de“ von Februar bis November 2013 für die Zwischenbilanz und vom 1. Januar bis 31. Juli für diesen Bericht.

Die Ergebnisse der beiden ersten Befragungen der Organisatoren und der Mitglieder des Dialogforums sind in der Zwischenbilanz dokumentiert<sup>14</sup>. Die Protokolle der Sitzungen des Dialogforums sowie die Präsentationen und die Ergebnisse der Teilnehmerbefragungen auf den Veranstaltungen sind online von der Website des Projekts abrufbar. Die Ergebnisse der Abschlussbefragung werden bei der Bewertung der einzelnen Aspekte im sechsten Abschnitt wiedergegeben.<sup>15</sup>

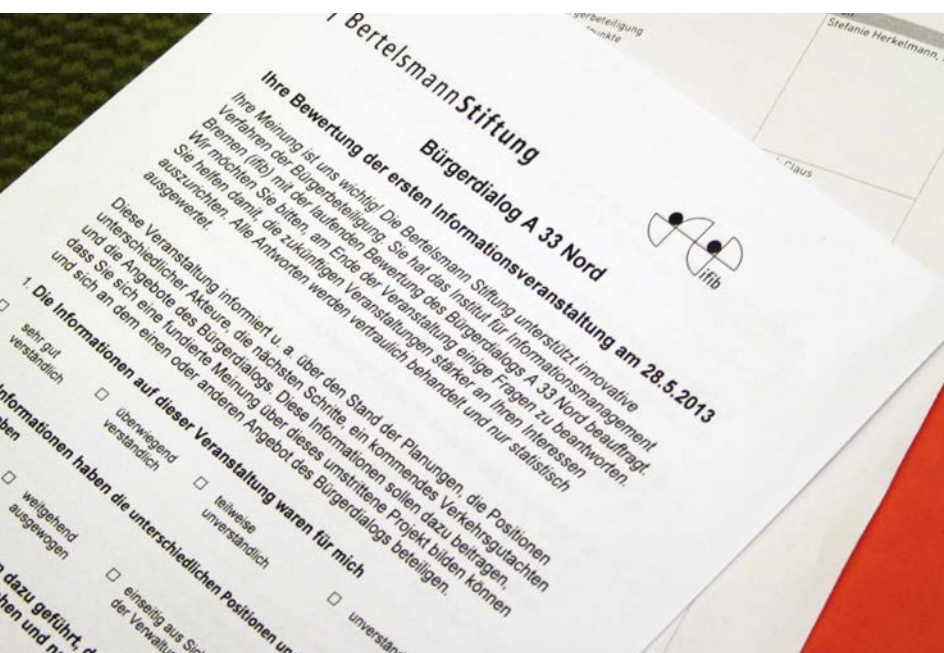


Abb. 7: Teilnehmerfragebögen der Informationsveranstaltung im Mai 2013  
(Quelle: IKU GmbH Dortmund)

<sup>13</sup> Vgl. Erhebungsplan auf [www.buergerdialog-a33nord.de/fileadmin/user\\_upload/Evaluationskonzept%20Buergerdialog%20A33Nord.pdf](http://www.buergerdialog-a33nord.de/fileadmin/user_upload/Evaluationskonzept%20Buergerdialog%20A33Nord.pdf).

<sup>14</sup> [www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/81\\_Beteiligung\\_bei\\_Infrastrukturprojekten/Evaluationskonzept\\_Buergerdialog\\_A\\_33\\_Nord.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/81_Beteiligung_bei_Infrastrukturprojekten/Evaluationskonzept_Buergerdialog_A_33_Nord.pdf).

<sup>15</sup> [www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikationen/publikation/did/buergerbeteiligung-a33-nord](http://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikationen/publikation/did/buergerbeteiligung-a33-nord).

# 4 Erwartungen an den Bürgerdialog und vereinbarte Ziele

Die als Maßstab für die Evaluation heranzuziehenden Erwartungen der Akteure und Ziele für den Bürgerdialog wurden auf verschiedenen Wegen und aus verschiedenen Quellen ermittelt, die sich gegenseitig ergänzen.

## 4.1 Ergebnisse der Akteursbefragung der Bertelsmann Stiftung

Obwohl die Planungen für die A 33 Nord schon seit vielen Jahren laufen und sich in einem fortgeschrittenen Stadium befinden, gab es bisher keine Phase, in der Gegner und Befürworter ihre Argumente unmittelbar miteinander austauschten; es gab auch keine umfassende Information der Öffentlichkeit über das Projektvorhaben sowie über die Pro- und Contra-Argumente. Die Idee der Bertelsmann Stiftung, dies durch die Einrichtung eines Dialogforums aus Gegnern und Befürwortern zu ändern, das gemeinsam konkrete Schritte der Bürgerbeteiligung berät, bedeutete für alle bisher aktiven Institutionen und Gruppen völliges Neuland. Daher war zunächst zu klären, wer sich aus welchen Motiven und mit welchen Erwartungen an einem solchen Projekt beteiligen würde und welche gemeinsamen Ziele und Arbeitsweisen vereinbart werden können.

Von September bis November 2011 interviewte Anna Renkamp, die Projektleiterin der Bertelsmann Stiftung, dazu zwölf Personen: Vertreter der Ministerialverwaltung und der Landesbe-

hörde für Straßenbau, Vertreter aus dem Landkreis Osnabrück, aus Kommunen und Interessenverbänden (als Befürworter) und Vertreter aus anderen Kommunen, Interessenverbänden und Bürgerinitiativen (als Gegner). Der veröffentlichte Ergebnisbericht stellt zusammengefasst die inhaltlichen Argumente der Befürworter und Gegner gegenüber und zeigt deren Erwartungen an einen Bürgerdialog auf.<sup>16</sup>

Der Bericht macht deutlich, dass alle Befragten, wenn auch aus unterschiedlichen Gründen, mit den bisherigen Informationen und Beteiligungsmöglichkeiten der Öffentlichkeit unzufrieden sind. Zwar wurden die rechtlichen Vorgaben eingehalten; sie genügen jedoch den heutigen Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger nicht mehr und bedürfen daher der Ergänzung um neue bürgerfreundliche Elemente. Gegner und Befürworter fordern übereinstimmend von der Politik und der planenden Verwaltung bessere Information und mehr Transparenz über das Planungsverfahren und die Hintergründe bisher getroffener Entscheidungen. Sie wollen wissen,

- welche Abwägungsprozesse bisher gelaufen sind,
- welche Prozesse zwischen den Kommunen, den Behörden, der Landesregierung und dem Bund laufen,
- wer was entscheidet und
- welche Einflussnahme für die Bürger noch möglich ist.

<sup>16</sup> [www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/81\\_Beteiligung\\_bei\\_Infrastrukturprojekten/Akteursbefragung\\_und\\_analyse.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/81_Beteiligung_bei_Infrastrukturprojekten/Akteursbefragung_und_analyse.pdf).

Sie wünschen sich insbesondere

- verständliche und nachvollziehbare Darstellung und Diskussion sämtlicher Pro- und Contra-Argumente,
- Diskussion der FFH (Fauna-Flora-Habitat)-Gebiete,
- sachgerechte aktuelle Prognosen, Zahlen, Daten, Fakten, u. a. Gesamtkosten der A 33 Nord und der Alternative des sechsspürigen Ausbaus der A 30,
- Simulationen zum besseren Verständnis, und
- die Darstellung der unterschiedlichen Betroffenheiten und Interessen der direkt und indirekt von den alternativen Trassen betroffenen Bürger.

Die Behörde ist zu mehr Information und zu einer Diskussion über Alternativen bereit. Sie ist jedoch vor allem an konkreten Anregungen für die nun anstehende planerische Ausgestaltung vor Beginn der Planfeststellung und an einer Mitwirkung an der Planung von Entlastungsmaßnahmen interessiert. Den Befürwortern ist es wichtig, dass die Argumente für den Lückenschluss deutlicher in der Öffentlichkeit vertreten werden. Die Gegner sind an stets aktuellen Informationen über den Planungsstand und die genauen Zuständigkeiten und Ansprechstellen interessiert. An einem Forum, das sich ausschließlich auf die Ausgestaltung der A 33 Nord konzentriert, würden sie nicht teilnehmen.

Von einem Dialogprozess in diesem Rahmen erwarten Befürworter und Gegner

- eine stärkere Präsenz des Themas in der Öffentlichkeit. Der Bürgerdialog soll Raum schaffen für eine umfassende und breite Diskussion mit Bürgern zum Thema A 33 Nord.
- Es soll ein Prozess organisiert werden, der Information und Transparenz in den Mittelpunkt stellt, damit das Verständnis für die

Position der anderen verbessert wird und die Bürger sich eine fundierte Meinung bilden können.

- Alle Gesprächspartner wünschen sich, dass nicht übereinander, sondern miteinander geredet wird. Sie wünschen sich einen direkten Austausch mit Verantwortlichen und Entscheidungsträgern auf allen staatlichen Ebenen: Bund, Land, Landkreis und Kommune.
- Sie wünschen sich auch, dass alle Bürger zu Wort kommen, auch diejenigen, die bisher geschwiegen haben.
- Die Befragten wünschen sich Ehrlichkeit, Offenheit und Respekt im Umgang miteinander, eine sachliche und faire Diskussion, in der ihre Argumente von den anderen Beteiligten ernst genommen, die Motive und Hintergründe verstanden bzw. akzeptiert werden.
- Dies soll durch Spielregeln, die zu Beginn zwischen den Teilnehmern vereinbart werden, gewährleistet sein.

## 4.2 Erwartungen der Teilnehmer auf der ersten Sitzung des Dialogforums

Auf der ersten Sitzung des Dialogforums wurden die rund 20 erschienenen Vertreter von Befürwortern und Gegnern gebeten, ihre Erwartungen an das Dialogforum zu äußern. Das Protokoll fasst ihre Aussagen wie folgt zusammen:<sup>17</sup>

- Da im bisherigen Planungsverfahren bereits viele Entscheidungen getroffen wurden, sind die meisten Teilnehmer skeptisch, ob der Bürgerdialog überhaupt zu Ergebnissen führen kann, die Entscheidungen im Folgeprozess beeinflussen können. Sie bewerten es jedoch als positiv, dass ein Dialog zustande kommen könnte.

<sup>17</sup> Vgl. Protokoll auf [www.buergerdialog-a33nord.de/fileadmin/user\\_upload/Protokoll\\_IDF.pdf](http://www.buergerdialog-a33nord.de/fileadmin/user_upload/Protokoll_IDF.pdf).



- Die Teilnehmer signalisieren ihre Bereitschaft, zuzuhören, miteinander zu sprechen und zu diskutieren. Es geht ihnen darum, mehr Verständnis für ihre eigene Position zu schaffen, aber ebenso die Gegenposition zu verstehen und mehr Verständnis für die Position der anderen zu entwickeln.
- Einige Teilnehmer haben die Hoffnung, dass über den Austausch der Interessen und Perspektiven Schnittmengen zwischen den Positionen identifiziert werden, es zu Annäherungen kommt und ggf. etwas Neues entsteht.
- Die Teilnehmer erwarten, vom Dialogforum neue Informationen zum aktuellen Planungsstand, insbesondere zur Linienbestimmung, zu erhalten. Auch über die Bedarfsplanung soll gesprochen werden. Durchgeführte Datenerhebungen, aktuelle Zahlen und Prognosen sollen dabei einfließen.
- Die Teilnehmer wollen erfahren, wie viel Gestaltungsspielraum für die Bürger noch besteht. Ist eine Wende des Projekts noch möglich? Können Varianten und Alternativen noch diskutiert werden?
- Einige Teilnehmer würden es begrüßen, mithilfe des Dialogforums eine politische Lösung zu finden, statt juristisch gegen die Planungen vorzugehen.
- Der Umgang der Teilnehmer untereinander soll respektvoll und höflich sein.
- Dialogforum und Bürgerdialog zur A 33 Nord sollen einen Lernprozess anstoßen und ggf. als Beispiel dafür dienen, wie Bürger bei Infrastrukturprojekten eingebunden werden können.

Auf dieser Sitzung wurden auch die Ziele eines Bürgerdialogs zur A 33 Nord und konkrete Anforderungen an seine Inhalte und den Prozess beschlossen:

### **Ziele des Bürgerdialogs A 33 Nord – auf dem Gründungstreffen des Dialogforums vereinbart**

#### **Der Bürgerdialog A 33 Nord soll dazu beitragen, dass**

1. Bürger umfassend und ausgewogen informiert werden,
2. Bürger sich eine fundierte Meinung bilden können und ihre Bedürfnisse und Interessen besser einbringen können,
3. Bürger mehr Verständnis für die Position der anderen und für die Entscheidungen entwickeln,
4. Belastungen durch die Autobahn für Mensch und Natur minimiert und für die Ausgestaltung der Vorzugsvariante bürgernahe und ausgewogene Lösungen entwickelt werden (Option für Phase 2).

Der Bürgerdialog verfolgt nicht das Ziel, Positionen und Meinungen zu verändern und einen Konsens zwischen den widerstreitenden Interessen herzustellen. Es geht auch nicht darum, individuelle Einzelinteressen bzw. Belastungen einzelner Bürger zu diskutieren.

Zur Konkretisierung dieser Ziele wurden folgende Anforderungen an die Inhalte und den Prozess des Bürgerdialogs formuliert:

#### **Inhalte**

- Transparenz über Bedarfe, Verfahren und Entscheidungen herstellen,
- Alternativen diskutieren, Argumente transparent machen,
- Vor- und Nachteile, Begünstigte und Benachteiligte für Varianten der A 33 Nord identifizieren,
- Vor- und Nachteile, Begünstigte und Benachteiligte für Alternativen, insbesondere Ausbau A 1 / A 30 identifizieren,
- Transparenz über Interessen herstellen, und
- Ausgestaltung der Vorzugsvariante diskutieren (Option für Phase 2).

**Prozesse**

- Information und Transparenz sicherstellen,
- Öffentlichkeit einbeziehen,
- direkten Austausch zwischen Betroffenen und Verantwortlichen ermöglichen, sowie
- Spielregeln für einen respektvollen und sachorientierten Umgang formulieren.

**Bedingungen für einen Erfolg**

- Gut besuchte Veranstaltungen,
- Bürgerdialog ist bekannt,
- Thema ist öffentlich präsent,
- ausgewogene Darstellung in der Öffentlichkeit,
- entspannte sachliche Diskussion, und
- gegenseitige Akzeptanz der Positionen.

### 4.3 Erfolgsbedingungen aus der Sicht der Mitglieder des Dialog- forums

Auf der fünften Sitzung des Dialogforums im September 2013, etwa ein Jahr nach dessen Start, bat der Moderator die Teilnehmer, in einer Kartenabfrage anzugeben, woran sie den Erfolg oder Misserfolg des Bürgerdialogs erkennen. Die einzelnen Antworten, die im Protokoll wörtlich wiedergegeben sind und sich teilweise wiederholen,<sup>18</sup> sind wie folgt zusammengefasst:

**Mögliche Gründe für einen Misserfolg**

- dass sich die Fronten weiter verhärten und
- dass das Unverständnis bestehen bleibt.

In der Abschlussbefragung wurden die Mitglieder des Dialogforums und die Organisatoren zu jeder dieser Bedingungen gefragt, ob sie eingetreten seien oder nicht. Die Ergebnisse sind in Abschnitt 6.1 wiedergegeben.

<sup>18</sup> Vgl. [www.buergerdialog-a33nord.de/fileadmin/user\\_upload/Protokoll\\_5DF.pdf](http://www.buergerdialog-a33nord.de/fileadmin/user_upload/Protokoll_5DF.pdf).

## 5 Der Dialogprozess im Überblick

Der folgende chronologische Überblick über den Verlauf des Dialogprozesses erwähnt neben den sechs Sitzungen des Dialogforums und den vier Veranstaltungen nur ausgewählte Punkte, die der Autor für die Nachvollziehbarkeit der Evaluation als besonders bedeutsam einschätzt. Verweise auf die vollständigen Protokolle bzw. die Präsentationen und Ergebnisse der Teilnehmerbefragungen auf den Veranstaltungen finden sich in den Fußnoten.

### September bis November 2011: Akteursbefragung und -analyse (Stakeholder-Analyse)

Interviews der Projektleiterin der Bertelsmann Stiftung mit zwölf Personen zu ihren Erwartungen und ihrer Bereitschaft, an einem Modellprojekt „Bürgerbeteiligung A 33 Nord“ mitzuwirken.<sup>19</sup>

### Februar / März 2012: Vorgespräche

Gespräche der Bertelsmann Stiftung mit dem Niedersächsischen Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr sowie der Niedersächsischen Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr über Eckpunkte eines Dialogverfahrens auf Grundlage der Interviews. Ergebnis: Durchführung eines gemeinsamen Modellprojekts – ein Bürgerdialog aus verschiedenen Dialogbausteinen, gestaltet von einem Dialogforum aus Befürwortern und Gegnern.

### 8. Mai 2012: Erste Sitzung des Dialogforums

An der konstituierenden Sitzung des Dialogforums nahmen auf Einladung der Bertelsmann

Stiftung 20 Vertreter von 16 verschiedenen Institutionen teil, die sowohl Gegner als auch Befürworter der A 33 Nord repräsentierten.<sup>20</sup>

**Initiatoren:** Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr, Bertelsmann Stiftung

**Gebietskörperschaften (Verwaltung):** Gemeinde Belm, Gemeinde Bohmte (Vertreter der drei Wittlager Kommunen), Gemeinde Wallenhorst, Landkreis Osnabrück, Stadt Osnabrück

**Interessenvertreter:** IHK Osnabrück Emsland Grafschaft Bentheim, Hauptverband Osnabrücker Landvolk (HOL), Landesjägerschaft Niedersachsen e. V., Umweltforum Osnabrücker Land e. V.

**Initiativen:** Arbeitsgemeinschaft „Besseres Verkehrskonzept“, Arbeitsgemeinschaft Osnabrücker Bürgervereine, Bürgerverein Icker e. V., Nahner Bürgerverein e. V., Bürgerverein Osnabrück-Schinkel e. V., Bürgerverein Schinkel-Ost, Bürgerverein Wallenhorst e. V.

Auf der Tagesordnung standen die Beratung über Ziele, Themen und Prozesse des Bürgerdialogs sowie Informationen zum aktuellen Stand der Planungen. Unter Moderation von Dr. Frank Claus, IKU-Moderationsbüro, wurden Motivation, Erwartungen und Bedingungen der Mitarbeit am Dialogforum geklärt. Die Mehrzahl der Teilnehmer war trotz mancher Skepsis bereit, sich auf den Prozess einzulassen und wünschte sich dazu eine neutrale Begleitung. Eine Ent-

<sup>19</sup> [www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/81\\_Beteiligung\\_bei\\_Infrastrukturprojekten/Akteursbefragung\\_und\\_analyse.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/81_Beteiligung_bei_Infrastrukturprojekten/Akteursbefragung_und_analyse.pdf).

<sup>20</sup> [www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/81\\_Beteiligung\\_bei\\_Infrastrukturprojekten/Protokoll\\_erstes\\_Dialogforum.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/81_Beteiligung_bei_Infrastrukturprojekten/Protokoll_erstes_Dialogforum.pdf).



Abb. 8: Teilnehmer des Gründungstreffens des Dialogforums A 33 Nord (Quelle: Bertelsmann Stiftung)

Zunächst diskutierten die Teilnehmer die von der Bertelsmann Stiftung vorgeschlagenen Spielregeln für die Zusammenarbeit und nahmen sie mit minimalen Änderungen einmütig an.<sup>22</sup> Die Aufgabe des Dialogforums wird wie folgt beschrieben:

*„Im Zeitraum von Mai 2012 bis 2014 werden Dialogforen durchgeführt. Die Häufigkeit der Foren richtet sich nach dem Bedarf. Das Dialogforum begleitet den Bürgerdialog A 33 Nord. Das Dialogforum legt die konzeptionellen Grundlagen für die einzelnen Dialogbausteine, informiert über die Dialogangebote, beteiligt sich an einzelnen Bausteinen und gibt Feedback.“*

scheidung über die von der Bertelsmann Stiftung vorgeschlagenen Dialogbausteine und Spielregeln wurde auf die nächste Sitzung verschoben.

### September 2012: Vereinbarung über Zusammenarbeit

Nach dieser ersten Sitzung wurde die in den Vorgesprächen vorbereitete Vereinbarung zur Zusammenarbeit zwischen der Bertelsmann Stiftung, der Niedersächsischen Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr sowie dem Niedersächsischen Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr und dem Dialogforum unterzeichnet. Sie war auf zwei Jahre, bis August 2014, befristet.<sup>21</sup>

### 19. September 2012: Zweite Sitzung des Dialogforums

Auf der Tagesordnung standen Vereinbarungen, Rollen und Aufgaben des Dialogforums, mögliche Dialogbausteine, Aktuelles zur Linienbestimmung, Evaluation und nächste Schritte.

Zum Punkt Dialogbausteine wurde für November 2012 eine erste öffentliche Informationsveranstaltung vorgeschlagen, auf der die Bürgerinnen und Bürger über den Planungsstand und den Bürgerdialog informiert werden sollten. Mehrere Vertreter der Bürgerinitiativen gegen die A 33 Nord lehnten dies ab, denn sie wollten nicht in eine öffentliche Diskussion hineingezogen werden, bevor Einzelheiten des weiteren Planungsverfahrens und die Rahmenbedingungen des Dialogforums klar verabredet waren. Für eine sachgerechte Information der Bürger hielten sie weitere aktuelle Daten für notwendig: zusätzliche Informationen zur Alternative des Ausbaus der A 30, weitere Gutachten und Prognosen, ein neues Verkehrsgutachten und eine aktuelle Verkehrsprognose. Dazu stellten sie förmliche Anträge und forderten darüber hinaus längere Auslegungsfristen im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens.

Angesichts der unterschiedlichen Einschätzungen schlug die Bertelsmann Stiftung vor, die Informationsbroschüre zeitlich vorzuziehen und dabei die gemeinsam akzeptierten Fakten und den zusätzlichen Informationsbedarf der Dialogpartner zu klären. Dafür wurde eine Arbeitsgruppe gebildet.

<sup>21</sup> [www.buergerdialog-a33nord.de/fileadmin/user\\_upload/Kooperationsvereinbarung\\_Buergerdialog\\_A33Nord.pdf](http://www.buergerdialog-a33nord.de/fileadmin/user_upload/Kooperationsvereinbarung_Buergerdialog_A33Nord.pdf).

<sup>22</sup> [www.buergerdialog-a33nord.de/fileadmin/user\\_upload/Protokoll\\_2DF.pdf](http://www.buergerdialog-a33nord.de/fileadmin/user_upload/Protokoll_2DF.pdf).

### 30. Oktober 2012: Arbeitsgruppe zur Erstellung der Informationsbroschüre

Die Arbeitsgruppe traf sich am 30. Oktober 2012. Neben Vertretern der Initiatoren nahmen neun weitere Mitglieder des Dialogforums teil, die das Spektrum der verschiedenen Interessen und Positionen gut repräsentierten. Die Arbeitsgruppe definierte die wesentlichen inhaltlichen Themen und vereinbarte das weitere Vorgehen. Für die externe Unterstützung durch ein Redaktionsbüro präsentierte die Bertelsmann Stiftung zwei Kandidaten, die alle Anwesenden für geeignet erachteten und die Auswahl der Stiftung überließen. Das ausgewählte Redaktionsbüro nahm eine umfassende Recherche vor und erstellte nach Rücksprache mit den Mitgliedern des Dialogforums einen ersten Entwurf, der aufgrund von Rückmeldungen aus der Arbeitsgruppe überarbeitet wurde. Der zweite Entwurf wurde zunächst der Arbeitsgruppe zur Stellungnahme und dann dem Dialogforum insgesamt vorgelegt. Deren Mitglieder konnten den Text durch kurze namentlich gekennzeichnete Kommentare ergänzen, was einige nutzten.

### November 2012: Gespräche der Bertelsmann Stiftung mit Befürwortern und Gegnern zum weiteren Verlauf des Bürgerdialogs

Nach den teilweise kontroversen Diskussionen auf der zweiten Sitzung des Dialogforums führte Anna Renkamp, Projektleiterin der Bertelsmann Stiftung, intensive Gespräche mit Befürwortern und Gegnern, um die Anforderungen an das gewünschte Verkehrsgutachten aufzunehmen und in Frage kommende Gutachter zu eruiieren.

### 31. Januar 2013: Dritte Sitzung des Dialogforums – Austritt einiger Gegner der Autobahn

Auf der Tagesordnung standen:

- Bericht über die im Dezember erfolgte Linienbestimmung und Anmeldung der A 33 Nord und A 30 zum Bundesverkehrswegeplan,
- Beratung der Planungen für ein bürgerfreundliches Planfeststellungsverfahren,
- Fragen zur fachlichen Planung,
- Bericht über die Arbeiten an der Broschüre, und
- Vereinbarungen für weitere Schritte.

Die im Dezember erfolgte Linienbestimmung durch das Bundesverkehrsministerium schrieb einen Trassenkorridor mit drei Anschlusspunkten und vier Grünbrücken sowie Ausgleichmaßnahmen für FFH-Gebiete vor. Dies bedeutete: Die von einigen Gegnern geforderte „ergebnisoffene Diskussion“ wäre reines Gedankenspiel gewesen, weil die Entscheidung des Bundesverkehrsministeriums rechtskräftig ist und auf Landes- oder kommunaler Ebene nicht verändert werden kann. Das galt auch für die neue rot-grüne Landesregierung, wie der Vertreter des Ministeriums auf Nachfrage einiger Gegner klarstellte. Gleichzeitig wurde durch die in dem Beschluss enthaltenen Auflagen den besonderen Anforderungen des Naturschutzes Rechnung getragen, die in der Vorentwurfsplanung neben den üblichen Elementen umzusetzen sind.

Überraschenderweise beantragten das Umweltforum Osnabrücker Land, die Arbeitsgemeinschaft Besseres Verkehrskonzept, die Gemeinde Wallenhorst und die Bürgervereine Icker und Wallenhorst in einer Tischvorlage

*„... den bisherigen „Bürgerdialog A 33 Nord“ inhaltlich und nach außen hin sichtbar zu erweitern zu einem ergebnisoffenen „Bürgerdialog Bundesverkehrswegeplan 2015 im Großraum Osnabrück“. Die Bertelsmann Stiftung wird gebeten, den dafür erforderlichen organisatorischen und konzeptionellen Rahmen zu schaffen. Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr wird gebeten zu*

erklären, ob und wenn ja bis zu welchem Zeitpunkt die Ergebnisse des neuen Bürgerdialogs in der Meldung des Landes zum Bundesverkehrswegeplan 2015 in angemessener Weise berücksichtigt werden können.“

## Ausstieg der Autobahngegner bedauert

**Bertelsmann-Stiftung: Dialogforum zur A 33-Nord wird mit Gutachten und Broschüre fortgesetzt**

Von Franz-Josef Roders

**OSNABRÜCK.** Nach dem dritten Treffen des Dialogforums der Bertelsmann-Stiftung zur A 33-Nord gibt es erst einmal Funkstille zwischen Befürwortern und Gegnern des umstrittenen Verkehrsprojektes. In einer Pressemitteilung haben die Bürgervereine Icker und Wallenhorst, die Gemeinde Wallenhorst, die Arbeitsgemeinschaft „Besseres Verkehrskonzept“ und das Umweltforum Osnabrücker Land am Montag ihren Ausstieg aus dem Forum erklärt. „Nachfragen werden nicht beantwortet“, wurde ergänzend mitgeteilt.

Die zwölf verbliebenen Teilnehmer (Arbeitsgemeinschaft Osnabrücker Bürgervereine, Bertelsmann-Stiftung, Bürgerverein Nagne, die Kommunen Osnabrück, Belm und Bohmte, der Hauptverband Osnabrücker Landvolk, IHK, Landesjägerschaft Niedersachsen, Landkreis Osnabrück, Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr sowie niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr) bedauern ebenfalls in einer schriftlichen Presseerklä-

rung am Montag den Ausstieg. „Die Tür für eine Rückkehr wird offen bleiben“, hieß es aber ergänzend.

Das Dialogforum richtet den Blick unterdessen nach vorn: „Ein neues Gutachten wird Verkehrszählungen vornehmen und aktuelle Zahlen, Daten und Fakten zum Verkehrsaufkommen auf den Autobahnen und den Straßen in und um Osnabrück ermitteln. Zudem wird in verschiedenen Szenarien die voraussichtliche Verkehrsentwicklung prognostiziert und die Frage beantwortet, ob der sechsspurige Ausbau der A 30 eine mögliche Alternative zur A 33 darstellt.“ Darauf habe man sich am vergangenen Donnerstag in Osnabrück verständigt.

Der Bürgerdialog zum geplanten Bau der A 33-Nord startet im April mit einer Broschüre über die A 33-Nord und die Alternative. Alle Haushalte in Osnabrück und im Landkreis erhalten damit eine Informationsschrift, mit der die bisherige Diskussion um die A 33-Nord chronologisch aufbereitet und der aktuelle Planungsstand skizziert werden soll. Zudem enthält die Broschüre

die wesentlichen Fakten, die Pro- und Kontra-Argumente und Bewertungen zur A 33-Nord und zur Alternative, dem Ausbau der vorhandenen Verkehrsinfrastruktur.

Die Gegner des Lückenschlusses hatten eigenen Angaben zufolge „gemeinsam zur dritten Dialogrunde einen Antrag formuliert, den bisherigen Bürgerdialog A 33-Nord inhaltlich und nach außen sichtbar zu erweitern zu einem ergebnisoffenen Bürgerdialog Bundesverkehrswegeplan 2015 im Großraum Osnabrück“. Dieser Antrag sei von den Autobahn-Befürwortern mit ihrer Mehrheit leider abgelehnt worden.

Mit dem Antrag, so begründen die Autobahngegner, habe man die vielen überzeugenden Argumente gegen den Neubau in einem breiten Forum thematisieren und erneut in die politische Meinungsbildung einbringen wollen. Den Kritikern reicht es nicht aus, im Rahmen des Bürgerdialogs lediglich eine Informationsplattform zum Planungsstand der A 33 zu beschicken. Sie erklärten: „Wir wollen den Bürgerdialog als echten Dialog und nicht als reine Informa-

tionsplattform gestalten. So, wie die Autobahn-Befürworter ihn führen wollen, macht er keinen Sinn.“

Wegen der Unvereinbarkeit der Positionen habe man den Dialog nun beendet. Nichts zu tun habe das allerdings mit der Zusammenarbeit mit der Bertelsmann-Stiftung. Diese sei immer konstruktiv und vertrauensvoll gewesen.

Belms Bürgermeister Bernhard Wellmann sieht indes nach wie vor keinen Anlass, dem Schritt der anderen fünf Autobahngegner im Bertelsmann-Dialogforum zu folgen. Belm hatte sich in einem Ratsbeschluss 2012 ebenfalls eindeutig gegen den Bau der A 33-Nord ausgesprochen. Das Bertelsmann-Dialogforum sei allerdings kein politisches, sondern ein reines Informationsforum, betonte Wellmann. „Deshalb sehe ich auch keinen Anlass, diese Plattform zu verlassen“, sagte der Belmer Bürgermeister am Montag. Die Gemeinde sei zwar offiziell Gegner des Verkehrsprojektes, müsse andererseits aber auch Schaden von ihren Bürgern abwenden, wenn der Lückenschluss dann doch kommen sollte.

zumal drei Institutionen als Gegner der A 33 Nord im Forum verblieben. Die Teilnehmer sammelten Eckpunkte für eine Presseerklärung als Antwort auf die erwartete Presseerklärung der Gegner<sup>23</sup> und verschoben die vorgesehene Planung der ersten Bürger-Informationsveranstaltung ein weiteres Mal.

### 14. März 2013: Vierte Sitzung des Dialogforums

Auf der Tagesordnung standen:

- Überlegungen der Landesbehörde für ein bürgerfreundliches Planfeststellungsverfahren,
- Anforderungen an ein neues Verkehrsgutachten,
- aktueller Stand der Informationsbroschüre,
- Vorbereitung der Informationsveranstaltung,
- weitere Angebote des Bürgerdialogs, sowie
- Erweiterung des Themas auf die A 30 und die damit verbundenen Konsequenzen.

Wolfgang Piroutek von der Landesbehörde beschrieb drei Möglichkeiten, die Öffentlichkeit im Planfeststellungsverfahren bürgerfreundlicher zu beteiligen:

- Einrichtung einer Bürgersprechstunde im Regionalen Geschäftsbereich Osnabrück zur Information und Beratung der Bürger,
- Bereitstellung der Planfeststellungsunterlagen im Internet vor der offiziellen Auslegung, und
- Bereitstellung der Unterlagen in Papierform auf Wunsch von Bürgern.

Die Teilnehmer begrüßten dies und schlugen ergänzend Trassenbegehungen und eine multimediale Aufbereitung und Visualisierung vor, um die Auswirkungen auf Verkehr, Landschaft und die Betroffenen greifbar zu machen. Die Landesbehörde sagte beides für den Zeitraum Herbst 2013 bis Sommer 2014 zu.

Abb. 9: Zeitungsausschnitt  
05.02.2013  
(Quelle: Neue Osnabrücker Zeitung)

Moderator Dr. Frank Claus verwies darauf, dass in der Einladung zu dieser Sitzung für Anträge eine Frist vorgegeben war, damit die Mitglieder innerhalb ihrer eigenen Organisationen im Vorfeld der Sitzung darüber beraten konnten. Andere Teilnehmer hatten inhaltliche Bedenken und Fragen; sie wünschten eine Konkretisierung des Antrags, was die Antragsteller ablehnten. Als sich zeigte, dass die Mehrheit gegen eine förmliche Abstimmung über diesen Antrag war, verließen die Vertreter der genannten fünf Institutionen das Dialogforum. Die verbliebenen Mitglieder entschieden, das Dialogforum könne seine Aufgaben auch ohne diese Gegner erfüllen,

<sup>23</sup> Vgl. Protokoll auf [www.buergerdialog-a33nord.de/fileadmin/user\\_upload/Protokoll\\_3DF.pdf](http://www.buergerdialog-a33nord.de/fileadmin/user_upload/Protokoll_3DF.pdf).

Für das geforderte neue Verkehrsgutachten hatte das Dialogforum im Vorfeld der dritten Sitzung Fragen und Anforderungen formuliert. Auf dieser Basis erläuterte der verantwortliche Projektleiter bei der Landesbehörde, Cord Lüesse, die Eckpunkte einer Leistungsbeschreibung und den zeitlichen Ablauf. Der von den Bürgern vorgeschlagene Planfall 2025 / 2030 A 33 Nord und A 30 wurde als zusätzliche Leistung in die Leistungsbeschreibung aufgenommen. Cord Lüesse stellte dazu mehrere mögliche Gutachter vor; einige davon waren auch schon für Naturschutzverbände tätig. Das Dialogforum begrüßte es, an der Auswahl der Gutachter mitwirken zu können und bildete eine Arbeitsgruppe aus einer Vertreterin des Nahner Bürgervereins, einem Vertreter der IHK, dem Bürgermeister der Gemeinde Belm und Cord Lüesse für die Landesbehörde. In der Arbeitsgruppe sollte auch der Planfall 2025 / 2030 A 33 Nord und A 30 untersucht werden.

Anschließend stellte Cord Lüesse erste Überlegungen für eine Website zur A 33 Nord und zum Bürgerdialog vor. Einige Teilnehmer befürchteten eine geringe Akzeptanz, wenn die Website von der Behörde gestaltet würde, jedoch ergab sich keine praktikable Alternative. Da eine rechtsfähige verantwortliche Stelle ausgewiesen werden muss, kann nur die Landesbehörde sowohl die Website als auch die Broschüre presserechtlich verantworten. Analog zur Broschüre wurde auch für die Website eine Redaktionsgruppe aus Teilnehmern des Dialogforums vorgeschlagen, jedoch meldete sich niemand für eine Mitarbeit.<sup>24</sup>

### Mai 2013: Fertigstellung der Informationsbroschüre

Die gemeinsam von den Mitgliedern des Dialogforums erstellte 24-seitige Informationsbroschüre ist ansprechend gestaltet, beinhaltet Bild- und Kartenmaterial und deckt alle angeforderten Themen ab:

- Gründe für die Planung einer Lückenschließung und bisherige Planungsschritte,
- von den Gegnern geforderte Alternativen (Null-Alternative und Ausbau der A 30) und verschiedene Varianten der Trassenführung,
- Bewertung der positiven und negativen Auswirkungen durch den Landkreis Osnabrück als Raumordnungsbehörde,
- Ausgleichsmaßnahmen zur Minderung negativer Auswirkungen,
- Beteiligungsmöglichkeiten im weiteren Planungsverlauf, sowie
- namentlich gekennzeichnete Stellungnahmen von Gegnern und Befürwortern.

Die ausgestiegenen Bürgerinitiativen waren eingeladen, ihre Positionen in eigenen Beiträgen einzubringen, machten davon jedoch keinen Gebrauch. Da sie zu Beginn des Erstellungsprozesses interviewt wurden, sind ihre Argumente im redaktionellen Teil abgebildet.

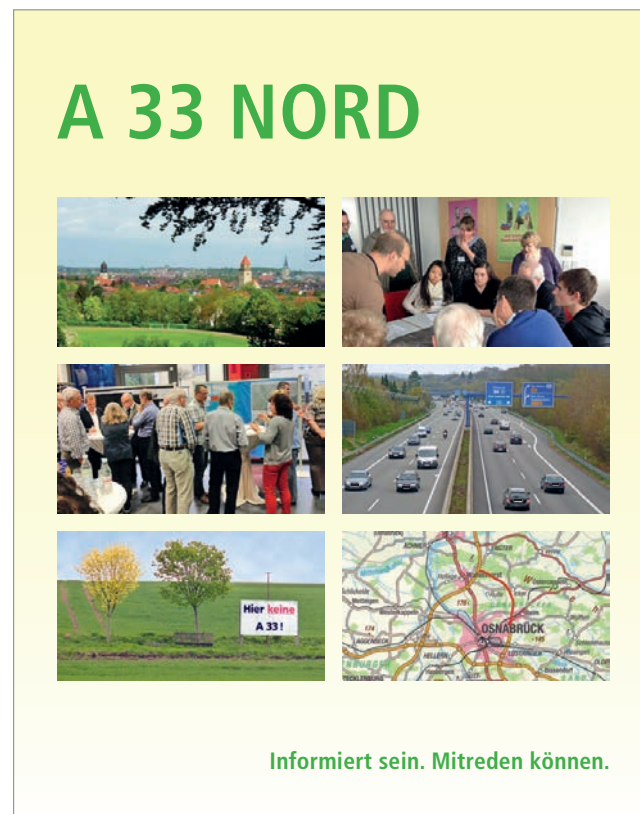


Abb. 10: Titelseite der Informationsbroschüre A 33 Nord  
(Quelle: Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr)

<sup>24</sup> Vgl. Protokoll auf [www.buergerdialog-a33nord.de/index.php?id=30](http://www.buergerdialog-a33nord.de/index.php?id=30).

### 28. Mai 2013: Erste öffentliche Informationsveranstaltung

Auf dem Programm der ersten öffentlichen Informationsveranstaltung im großen Sitzungssaal des Landkreises Osnabrück standen

- ausführliche Informationen zum Projektsachstand, zur Zeitplanung und zum Bürgerdialog A 33 Nord durch die Landesbehörde mit Diskussions- und Fragemöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger sowie
- eine moderierte Pro- und Contra-Diskussion mit Gegnern und Befürwortern.<sup>25</sup>

**Bürgerdialog A 33 Nord**

**Einladung**  
zur  
**Informationsveranstaltung**  
über das Verkehrsprojekt  
**A 33 Nord**

**28. Mai 2013**  
**17:30 Uhr – 20:30 Uhr**

**Landkreis Osnabrück**  
**Großer Sitzungssaal**  
Landkreis Osnabrück – Am Schölerberg 1 – 49082 Osnabrück

**Vorgesehenes Programm:**

- ausführliche Informationen zum Projektsachstand, zur Zeitplanung und zum Bürgerdialog A 33 Nord
- Meinungen der Bürgerinnen und Bürger
- Pro und Contra – Diskussion mit Gegnern und Befürwortern
- InfoMarkt und Gallery Walk
  - zur Planung der A 33 Nord
  - zum bürgerfreundlichen Planfeststellungsverfahren
  - zur Fortschreibung des Bundesverkehrswegeplans
  - zu weiteren Angeboten des Bürgerdialogs
  - mit Vorstellung einzelner Fachgutachter

Auf ein Gespräch mit Ihnen freuen sich u. a.:

Almuth Witthaus • Hans-Peter Wagner, Nieders. Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr;  
Dr. Winfried Wilkens, LK Osnabrück; Sandra Kühle, Hauptverband des Osnabrücker Landvolks;  
Bernhard Wellmann, Bürgermeister der Gemeinde Belm; Anna Renkamp, Bertelsmann Stiftung;  
Eckhard Lammers, IHK Osnabrück; Walter Galisch, Kreisjägerschaft Osnabrück; Holger Runge,  
Planungsgruppe Umwelt, Hannover; Hinrike Böhm • Dr.-Ing. Frank Engelmann • Cord Luesse •  
Wolfgang Piroutek, Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr

Veranstalter: Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr, Geschäftsbereich Osnabrück,  
Mercatorstr. 11, 49080 Osnabrück

Abb. 11: Einladung zur ersten Informationsveranstaltung in Osnabrück  
(Quelle: Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr)

Daneben stellte die Landesbehörde mithilfe eines Info-Marktes mit mehreren Ständen den aktuellen Stand der Planung der A 33 Nord und die Arbeit der Gutachter vor. Auch mehrere Bürgerinitiativen präsentierten sich mit eigenen Info-Ständen. Die Teilnehmer konnten vor und nach der Veranstaltung Fragen an die Experten stellen.

### Juni 2013: Start der Website [www.buergerdialog-a33nord.de](http://www.buergerdialog-a33nord.de)

Im Juni 2013 startete die Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr zusätzlich zur Darstellung des Projekts A 33 Nord im Rahmen ihres allgemeinen Internetauftritts<sup>26</sup> die spezielle Projekt-Website [www.buergerdialog-a33nord.de](http://www.buergerdialog-a33nord.de) mit fünf Menüpunkten: „Aktuelles“, „Worum geht es“, „Planungsstand“, „Positionen“ und „Bürgerdialog“.

### 5. September 2013: Fünfte Sitzung des Dialogforums

Auf der Tagesordnung standen:

- Sammlung von Erfolgsbedingungen für den Bürgerdialog,
- Rückblick auf den bisherigen Dialogprozess (Broschüre und erste Informationsveranstaltung)
- Diskussion der Empfehlungen in der Zwischenbilanz der Evaluation, sowie
- Verkehrssituation und Verkehrsprognose.

Zudem wurde die Weiterführung des Dialogprozesses nach der vorgesehenen Beendigung der Mitwirkung der Bertelsmann Stiftung im August 2014 diskutiert. Die Mitglieder des Forums erklärten, ihr Engagement zu verlängern und erbat dies auch von der Bertelsmann Stiftung. Anna Renkamp wies auf das geplante Ende des

<sup>25</sup> Präsentationen und Ergebnisse der Teilnehmerbefragung auf [www.buergerdialog-a33nord.de/index.php?id=28](http://www.buergerdialog-a33nord.de/index.php?id=28).

<sup>26</sup> [www.strassenbau.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation\\_id=21024&article\\_id=78566&psmand=135](http://www.strassenbau.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=21024&article_id=78566&psmand=135).



Modellprojekts und die Einplanung entsprechender Ressourcen hin, wollte sich jedoch um zeitnahe Klärung der Möglichkeiten einer Verlängerung bemühen.<sup>27</sup>

### 26. November 2013: Zweite Informationsveranstaltung

Die zweite Informationsveranstaltung in Belm – dem Ort, an dem die A 33 Nord bisher endet und der besonders stark vom Ausbau betroffen ist – übernahm das Format der Kombination aus Plenarveranstaltung und Info-Markt.

Auf der Tagesordnung standen:

- Aktuelle Stellungnahmen des Bürgermeisters von Belm und der Staatssekretärin des niedersächsischen Wirtschaftsministeriums,
- Bericht der Landesbehörde zum aktuellen Planungsstand (Scoping-Termin und erste Planungskonferenz) sowie
- Kurzberichte der Gutachter zu den Ergebnissen der Naturschutzkartierung und der Verkehrsuntersuchung.<sup>28</sup>

Der Bürgermeister von Belm begründete den Beschluss des Gemeinderats gegen den geplanten Ausbau der A 33 Nord mit der Zerschneidung landwirtschaftlicher Flächen und sozialer Beziehungen, der Lärm- und Abgasbelastung, der Versiegelung des Bodens und der Gefährdung der Trinkwasserversorgung. Er kritisierte die fehlende Prüfung von Alternativlösungen (insbesondere Ausbau der A 30), bekräftigte die Forderung nach maximalem Lärmschutz und bat die anwesende Staatssekretärin, die Anmeldung zum Bundesverkehrswegeplan 2015 noch einmal zu überdenken. Diese bekräftigte als Vertreterin der Landesregierung, dass das Land an der Voranmeldung und der laufenden Planung festhalte, auch wenn die Prioritätsentscheidungen

des Landes und des Bundes noch nicht getroffen seien. Sie begründete den Bedarf für diesen Ausbau mit dem erwarteten Anstieg des Pkw- und Güterverkehrs; der ebenfalls beschlossene Ausbau der A 30 sei keine Alternativlösung zur A 33 Nord, sondern eine notwendige Ergänzung.



Abb. 12: Stand zum Bürgerdialog auf der Informationsveranstaltung im November 2013 (Quelle: IKU GmbH Dortmund)



Abb. 13: Daniela Behrens, Staatssekretärin im Niedersächsischen Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (Quelle: IKU GmbH Dortmund)

<sup>27</sup> Protokoll auf [www.buergerdialog-a33nord.de/index.php?id=30](http://www.buergerdialog-a33nord.de/index.php?id=30).

<sup>28</sup> Präsentationen und Ergebnisse der Teilnehmerbefragung auf [www.buergerdialog-a33nord.de/index.php?id=28](http://www.buergerdialog-a33nord.de/index.php?id=28).

Mehrere Teilnehmer bezweifelten den auf älteren Prognosen beruhenden hohen Anstieg des Verkehrsaufkommens (Fraktion Die Grünen im Stadtrat Osnabrück, AG Besseres Verkehrskonzept) und plädierten für ein generelles Umdenken zu Gunsten von mehr Klimaschutz und kleinräumigem Verkehr.

Frank Engelmann von der Landesbehörde erläuterte, dass 2015/16 in einem zwei Jahre dauernden Genehmigungsverfahren über einen Bauantrag entschieden wird, gegen den Einwendungen vorgebracht werden könnten. Gegen eine erteilte Genehmigung könne vor dem Bundesverwaltungsgericht geklagt werden, was den für 2019 geplanten Baubeginn zwei Jahre verzögern könnte. Mit der Fertigstellung des gesamten Bauabschnitts sei zwischen 2025 und 2027 zu rechnen.

Anschließend wurde über den Scoping-Termin und die Projektkonferenz vom 30. Oktober berichtet. Diese gesetzlich vorgeschriebenen Schritte dienen dazu, mit den Trägern Öffentlicher Belange, insbesondere Umweltbehörden und -verbänden, bzw. einem erweiterten Kreis

mit Landwirtschaft, Forstverwaltung u. a., den Untersuchungsrahmen für die durchzuführende Umweltverträglichkeitsprüfung zu erörtern.<sup>29</sup>

Die Gutachter berichteten über die Methoden sowie über erste Ergebnisse der Naturschutzkartographierung und der Verkehrsuntersuchung. Abschließend zeigte die von der Landesbehörde in Auftrag gegebene Überflugsimulation die geplante Trassenführung anschaulich in Videoaufnahmen; sie lässt verschiedene Blickwinkel und Größenstufen (Zoom) zu.<sup>30</sup>

## 12. Februar 2014: Erste Fachveranstaltung

Als Vertiefung der thematisch breiter angelegten Informationsveranstaltungen hat die Landesbehörde den Veranstaltungstyp „Fachveranstaltung“ konzipiert, auf der Experten jeweils Untersuchungsergebnisse zu verschiedenen Themen vorstellen und Fragen beantworten. Die erste Fachveranstaltung fand in Belm zu den Themen Verkehr und Naturschutz statt.

In Fortsetzung der Kurzberichte auf der zweiten Informationsveranstaltung berichteten die Gutachter über den aktuellen Stand: Sowohl bei der Verkehrsuntersuchung als auch bei der Naturschutzkartographierung waren die Erhebungen und Analysen des Ist-Zustands zum Zeitpunkt der Fachveranstaltung weitgehend abgeschlossen. Die Verkehrsprognose und die aus der Naturschutzuntersuchung zu ziehenden Konsequenzen, u. a. für die genaue Trassenführung, die Trassenhöhe und Wegenetze sowie Ausgleichsmaßnahmen standen noch aus.



Abb. 14: Erste Fachveranstaltung zu Verkehrs- und Naturschutzuntersuchungen (Quelle: IKU GmbH Dortmund)

<sup>29</sup> Präsentationen und Ergebnisniederschriften zum Download auf den Webseiten der Landesbehörde: [www.strassenbau.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation\\_id=21024&article\\_id=78566&psmand=135](http://www.strassenbau.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=21024&article_id=78566&psmand=135).

<sup>30</sup> [www.buergerdialog-a33nord.de/index.php?id=36](http://www.buergerdialog-a33nord.de/index.php?id=36).

Einige Teilnehmer fragten nach Untersuchungen und Planungen in Bezug auf die Belastungen für die Menschen, insbesondere nach der Lärmbelastung und nach Lärmschutzmaßnahmen. Laut Landesbehörde könnten diese Fragen erst auf Grundlage der Verkehrsprognose, der endgültig feststehenden Trassenführung und Trassenhöhe sowie der abgeschlossenen schalltechnischen Untersuchungen näher untersucht werden.

Mittels eines elektronischen Abstimmungssystems fragte der Moderator nach der grundsätzlichen Einstellung der Teilnehmenden zur A 33 Nord, nach der Gewichtung einer Reihe von Pro- und Contra-Argumenten sowie nach der Beurteilung der beiden fachlichen Präsentationen und der gesamten Veranstaltung.<sup>31</sup> Der Anteil der Gegner und Befürworter war mit jeweils rund 40 Prozent etwa gleich stark. Nur 13 Prozent waren noch unentschieden.

### 26. Februar 2014: Erster Planungsworkshop

Zu dieser Veranstaltung waren die Bürgerinnen und Bürger mit der Aufforderung eingeladen:

*„Planen Sie mit uns das neue Wegenetz! Wir bitten Sie um Ihre Antworten und Hinweise. Wir laden Sie ein, Ihre Ideen und Anregungen, Ihre Orts- und Sachkunde mit den Straßenplanern zu teilen.“*

#### Klärung des Diskussionsbedarfs mithilfe der Überflugsimulation

Zu Beginn wurde den Teilnehmern die Überflugsimulation über die geplante Trasse mit einem Beamer gezeigt mit der Bitte, sich zu melden, wo Diskussionsbedarf besteht.

Die ca. neun Kilometer lange Strecke wurde in zwei Bereiche geteilt. Für den nördlichen Bereich (Anschluss an die A 1 bei Wallenhorst) gab es zu keinem geplanten Weg Diskussionsbedarf. Beim Bereich mit dem Anschluss in Belm wurde



Abb. 15: Vorstellung der Verkehrsuntersuchung (Quelle: IKU GmbH Dortmund)

zu sieben Punkten Diskussionsbedarf angemeldet: zum einen, weil die meisten Teilnehmer aus dem Bereich Belm kommen; zum anderen bestehen deutliche landschaftliche Unterschiede zwischen beiden Bereichen – im Norden verläuft die Trasse überwiegend durch ein Waldgebiet, im südlichen Bereich hingegen durch landwirtschaftliche Anbauflächen.

#### Diskussion einzelner Wege in zwei Arbeitsgruppen

Über die angesprochenen Wege diskutierten die Teilnehmer parallel in zwei Gruppen. In einer waren relativ viele Landwirte vertreten, die sehr konkrete Fragen zu und Anforderungen an Unter- und Überquerungen hatten, weil sie diese ständig mit ihren Fahrzeugen und Maschinen nutzen müssen. In der anderen Gruppe dominierten Behördenvertreter (u. a. Naturschutz und Wasser); die Thematik war daher vielfältiger, vom Grundwasser über die Wirkungen von Kaltluftschneisen bis zu einem Fahrradschnellweg. In beiden Gruppen folgte die Moderation und Dokumentation dem gleichen Muster. Anregungen und Anforderungen wurden gekennzeichnet

<sup>31</sup> Präsentationen und Ergebnisse dieser Abstimmungen auf [www.buergerdialog-a33nord.de/index.php?id=50](http://www.buergerdialog-a33nord.de/index.php?id=50). Videoaufnahmen unter der Bezeichnung „Videodokumentation der Informationsveranstaltung...“ abrufbar auf [www.buergerdialog-a33nord.de/index.php?id=28](http://www.buergerdialog-a33nord.de/index.php?id=28).

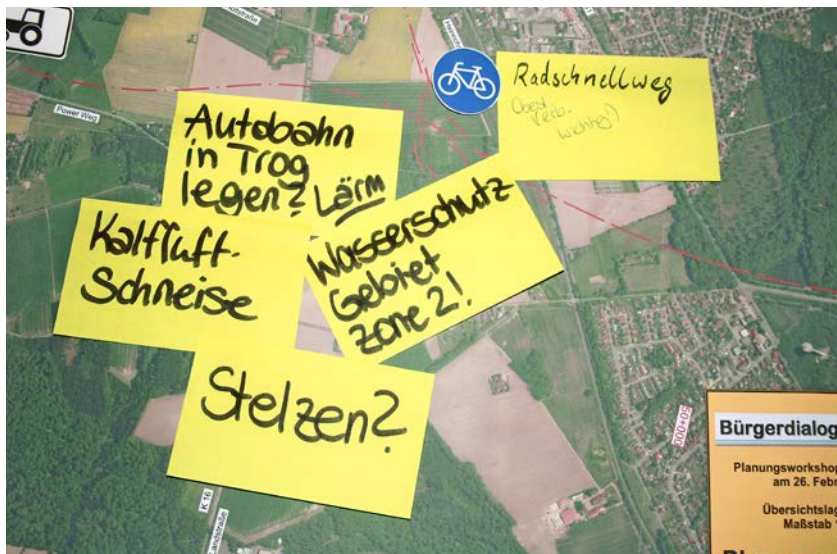


Abb. 16: Erste Ideen der Bürger zum neuen Wegenetz (Quelle: IKU GmbH Dortmund)



Abb. 17: Vorschläge der Bürger zur Planung der Wegenetze (Quelle: IKU GmbH Dortmund)

net; das Moderationsbüro erstellte auf dieser Basis eine zusammenfassende Dokumentation und veröffentlichte sie auf der Projekt-Website.<sup>32</sup> Dort wird auch auf die Möglichkeit hingewiesen, auf schriftlichem Weg weitere Anregungen zu geben.

**Individuelle Fragen an die Straßenplaner**

Zum Schluss des Workshops gab es Gelegenheit, Fragen an die Vertreter der Landesbehörde und einen Straßenplaner zu stellen, was rege genutzt wurde. Fragen und Antworten zu den Themen Lärm und Lärmschutz, Wildschutzzäune, Grundwasser, Höhenlagen der Trasse, Entschädigungen und Enteignungen sind in der Veranstaltungsdokumentation veröffentlicht.<sup>33</sup>

**Prüfung der Bürgervorschläge und schriftliche Rückmeldung**

Die Landesbehörde sagte zu, alle Vorschläge zu prüfen, mit den zuständigen Stellen zu erörtern und im Juli 2014 allen, die eine E-Mail- oder Postadresse hinterlassen haben, mitzuteilen, wie ihre Vorschläge behandelt werden.<sup>34</sup>

**13. März 2014: Sechste Sitzung des Dialogforums**

Auf der Tagesordnung standen:

- Rückblick auf drei öffentliche Veranstaltungen,
- Planung der nächsten Veranstaltungen,
- Website des Projekts, sowie
- zukünftige Leitung und Moderation des Dialogforums.

Für die zweite Jahreshälfte 2014 wurden Fachveranstaltungen zu den Themen „Verkehrspro-

<sup>32</sup> [www.buergerdialog-a33nord.de/fileadmin/user\\_upload/Dokumentation\\_Planungsworkshop.pdf](http://www.buergerdialog-a33nord.de/fileadmin/user_upload/Dokumentation_Planungsworkshop.pdf).

<sup>33</sup> [www.buergerdialog-a33nord.de/index.php?id=29](http://www.buergerdialog-a33nord.de/index.php?id=29).

<sup>34</sup> Protokoll auf [www.buergerdialog-a33nord.de/index.php?id=30](http://www.buergerdialog-a33nord.de/index.php?id=30).

gnose“, „Wassertechnik“, „Landwirtschaftliche Betroffenheiten“ und „Entschädigungen / Enteignungen“ geplant, für das erste Halbjahr 2015 zu „Kompensation / Ausgleichsmaßnahmen zum Naturschutz“ und „Immissionsschutz / Lärm“. Planungsworkshops könnten 2015 zu den Themen „Lärmschutzanlagen“ sowie „Einbindung der Trasse in Landschaft und Raum“ angeboten werden. Allerdings ist vorab zu prüfen, welche Spielräume es bei diesen Planungen noch gibt, um nicht zu große Erwartungen zu wecken.

Zur Zukunft des Dialogforums erklärte die Bertelsmann Stiftung, dass aus organisatorischen Gründen ein Engagement über das vereinbarte Ende im August hinaus leider nicht möglich sei. Das Land Niedersachsen kann jedoch finanzielle Mittel für die Fortführung des Dialogforums zur Verfügung stellen, damit ein externes Moderationsbüro die bisher von der Bertelsmann Stiftung geleistete Arbeit übernehmen kann; das Büro sollte auch die Geschäftsführung (Vorbereitung der Treffen, Kommunikation mit den Teilnehmern zwischen den Sitzungen und nach außen u. ä.) wahrnehmen. Die Mitglieder diskutierten die Anforderungen für die Auswahl des Moderationsbüros und sprachen sich dafür aus, den bisherigen Moderator Dr. Frank Claus mit dieser erweiterten Aufgabe zu beauftragen. Die für die Auftragsvergabe zuständige Landesbehörde sagte zu, die rechtlichen Bedingungen der Auftragsvergabe zu klären und möglichst bald eine Entscheidung zu treffen.

#### **Juni 2014: Beauftragung der neuen Geschäftsführung**

Wie vom Dialogforum gewünscht, beauftragte die Landesbehörde Dr. Frank Claus mit der Geschäftsführung und Moderation des Dialogforums.

#### **Juli 2014: Feedback auf die Bürgervorschläge zu den Wegenetzen**

Ende Juli 2014 verschickte die Landesbehörde, wie zugesagt, eine Stellungnahme zu den auf dem Workshop „Wegenetze“ eingebrachten Änderungsvorschlägen an die Teilnehmer des Workshops.<sup>35</sup> Zwölf Personen, die sich bereit erklärt hatten, einen Fragebogen zur Evaluation zu beantworten, erhielten diesen zusammen mit dem Bericht; sechs davon antworteten. Drei Personen, die einen Vorschlag auf dem Workshop gemacht hatten, fanden diesen in der Rückmeldung der Behörde wieder. Zwei Vorschläge waren berücksichtigt worden, einer nicht. Die Person, die diesen gemacht hatte, fand die Begründung nicht nachvollziehbar.

#### **24. September 2014: Siebte Sitzung des Dialogforums**

Die siebte Sitzung des Dialogforums fand am 24. September 2014 statt.

Auf der Tagesordnung standen:

- Rückblick auf den Planungsworkshop,
- nächste Dialogelemente (Fachinformationsveranstaltung zu Grundstücksfragen der Landwirtschaft und zur Verkehrsprognose, Überarbeitung der Broschüre, Blick auf die Website und weitere Vorschläge), sowie
- Abschlussbericht der Bertelsmann Stiftung (Evaluierung und Anforderungen an die laufende Evaluierung von Dialogforum und Informationsveranstaltungen).

<sup>35</sup> [www.buergerdialog-a33nord.de/index.php?id=29](http://www.buergerdialog-a33nord.de/index.php?id=29).

## 6 Bewertung nach verschiedenen Gesichtspunkten

Der Verlauf des Beteiligungsprozesses bis zum Berichtszeitpunkt 30. Juli 2014 wird im Folgenden anhand zweier unterschiedlicher Gruppen von Kriterien bewertet:

- nach den von den Akteuren selbst formulierten Zielen und Erfolgsbedingungen sowie
- nach den im dritten Kapitel eingeführten Erfolgskriterien guter Bürgerbeteiligung.

### 6.1 Wurden die Ziele und Anforderungen des Dialogforums erfüllt?

Eine akteurszentrierte Evaluation soll einen Beteiligungsprozess anhand der Erwartungen und Ziele der maßgeblichen Akteure bewerten. Wie in den ersten Kapiteln dargestellt, sind dies zum einen die zwischen der Bertelmann Stiftung, der Niedersächsischen Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr (Geschäftsbereich Osnabrück), dem Niedersächsischen Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr sowie dem Dialogforum vereinbarten Ziele; zum anderen die von den Mitgliedern des Dialogforums während der fünften Sitzung genannten Bedingungen für einen Erfolg. Da sich diese Erfolgsbedingungen teilweise mit den vereinbarten Zielen decken, werden sie inhaltlich zusammenhängend behandelt.

In der schriftlichen Vereinbarung über die Zusammenarbeit waren Ziele für den Bürgerdialog formuliert, die auf der zweiten Sitzung von den Mitgliedern etwas modifiziert und wie folgt beschlossen wurden:<sup>36</sup>

*„Der Bürgerdialog A 33 Nord soll dazu beitragen, dass*

- 1. Bürger umfassend und ausgewogen informiert werden,*
- 2. Bürger sich eine fundierte Meinung bilden und ihre Bedürfnisse und Interessen besser einbringen können,*
- 3. Bürger mehr Verständnis für die Positionen der anderen und für die Entscheidungen entwickeln,*
- 4. Belastungen durch die Autobahn für Mensch und Natur minimiert und für die Ausgestaltung der Vorzugsvariante bürgernahe und ausgewogene Lösungen entwickelt werden.“*

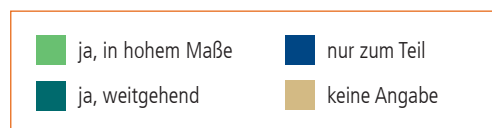
Diese Ziele beziehen sich auf den Prozess der Vorentwurfsplanung, dessen Abschluss für den Sommer 2014 erwartet wurde. Weil die Linienbestimmung durch das Bundesverkehrsministerium jedoch sehr viel später als erwartet erfolgte und die Vorentwurfsplanung erst danach beginnen konnte, ist sie zum Berichtszeitpunkt noch nicht abgeschlossen.

<sup>36</sup> Die in Kapitel 4 erwähnten zusätzlich formulierten Anforderungen an Inhalte und Prozesse sind in die Konkretisierung der allgemeinen Evaluationskriterien in Abschnitt 6.2 eingeflossen und müssen daher hier nicht gesondert behandelt werden.

Zu mehreren für diese Planungsphase vorgeschriebenen Themen wurden bis zum Berichtszeitpunkt zwar Untersuchungen durchgeführt, die daraus abzuleitenden Maßnahmen jedoch nur für das Thema Wegenetze konkret geplant und zur Kommentierung vorgestellt. Für Themen mit konkreter Betroffenheit, wie Lärm und Landwirtschaft ist dies erst im Herbst 2014 oder Frühjahr 2015 möglich. Für die Beurteilung der auf Information bezogenen Ziele (1) und (2) existiert eine hinreichende empirische Basis; bei den auf längerfristige Wirkungen bezogenen Zielen (3) und (4) ist daher noch nicht abschließend feststellbar, wieweit sie erreicht wurden. Anhand der bisherigen Maßnahmen kann jedoch beurteilt werden, dass sich der Dialogprozess auch in dieser Hinsicht auf einem guten Weg in Richtung Zielerreichung befindet und es können Empfehlungen für die nächsten Schritte erfolgen.

### 6.1.1 Bewertung durch die Organisatoren und die Mitglieder des Dialogforums

In der Abschlussbefragung wurden die Mitglieder des Dialogforums und die Organisatoren konkret nach ihrer Einschätzung der Erreichung der genannten vier Ziele gefragt. Die Beurteilung erfolgte nach folgender Skala:



Die folgenden Tabellen geben in der oberen Zeile die Antworten von zehn Mitgliedern des Dialogforums in einer schriftlichen Befragung wieder. Sie repräsentieren alle im vergangenen Jahr noch teilnehmenden Organisationen und Initiativen. In der Zeile darunter sind die Angaben von acht Vertretern der Organisatoren des Modellprojekts in einem telefonischen Interview dargestellt.

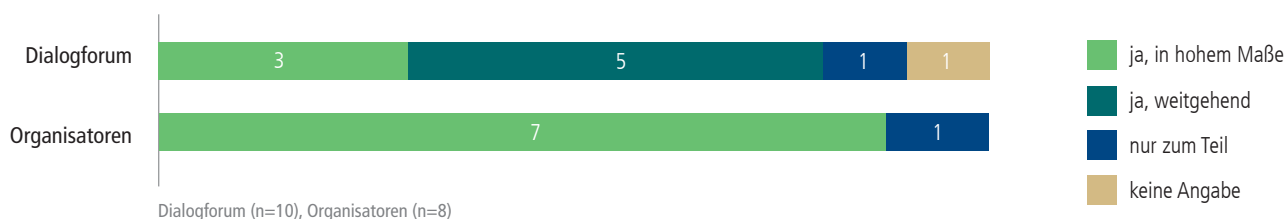
#### 1. Umfassende und ausgewogene Information der Bürgerinnen und Bürger

Nach Ansicht von acht Mitgliedern des Dialogforums wurde das erste Ziel als „in hohem Maße“ oder „weitgehend“ erreicht. Nur eine Person sagt „nur zum Teil“. Die Organisatoren beurteilen die Erreichung dieses Ziels insgesamt deutlich positiver. Sieben sagen „in hohem Maße“ und ebenfalls nur einer „nur zum Teil“.

#### 2. Fundierte Meinungsbildung und Einbringung eigener Interessen

Ähnlich schätzen beide Gruppen von Akteuren die Erreichung des zweiten Ziels ein. Wieder sagen drei von zehn Mitgliedern des Forums und sechs von acht Organisatoren „in hohem Maße“; nur ein Mitglied des Dialogforums und keiner der Organisatoren sagt „teilweise“.

### Hat der Bürgerdialog die Bürger umfassend und ausgewogen informiert?



### 3. Mehr Verständnis für die Position anderer und die Entscheidungen

Die Erreichung des dritten mit dem Bürgerdialog angestrebten Ziels fällt deutlich zurückhaltender aus. Nur ein Mitglied des Dialogforums und zwei Organisatoren sehen dieses Ziel als „in hohem Maße“ erfüllt. Gleichzeitig steigt der Anteil derer, die dieses Ziel als „nur zum Teil“ erreicht ansehen.

Etwas differenzierter wird dieser Aspekt in den später von den Mitgliedern des Dialogforums selbst definierten Erfolgsbedingungen beleuchtet. Danach wäre der Bürgerdialog ein Erfolg, wenn er

- zu einer entspannten Diskussion und
- zu einer gegenseitigen Akzeptanz der Positionen führen würde und
- eine Verhärtung der Fronten sowie
- ein Fortbestehen des gegenseitigen Unverständnisses vermeiden kann.

Eine Entspannung der Diskussion sehen drei Mitglieder des Dialogforums und vier der acht Organisatoren, sieben bzw. drei nur „teilweise“ und nur ein Organisator sagt „nein“.

Eine gegenseitige Akzeptanz sehen beide Akteursgruppen mit jeweils einer Ausnahme nur „teilweise“ erreicht. Ein Mitglied des Dialogforums sagt „ja“ und ein Organisator „nein“.

Deutlich urteilen die Organisatoren auf die Frage, ob der Dialogprozess eine Verhärtung der Fronten vermeiden konnte. Dies sehen die Mitglieder des Dialogforums überwiegend nur „teilweise“ und ein Mitglied verneint dies.

Unverständnis konnte nach Auffassung der Mehrheit beider Gruppen „nur teilweise“ ausgeräumt werden.

Angesichts der vorher stark verhärteten Fronten und der Tatsache, dass Gegner und Befürworter

### Konnten sich die Bürger eine fundierte Meinung bilden und ihre Bedürfnisse und Interessen besser einbringen?

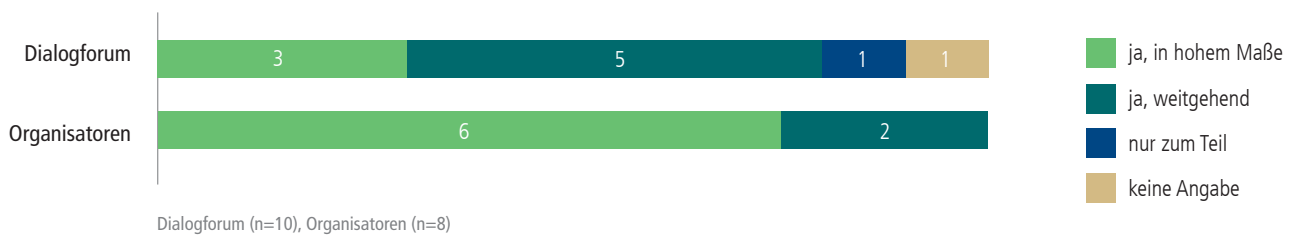


Abb. 19

### Konnten die Bürger mehr Verständnis für die Position der anderen und für die Entscheidungen entwickeln?



Abb. 20



vor dem Dialogforum überhaupt nicht miteinander sprachen, war eine hundertprozentige Erfüllung dieser Bedingungen nicht zu erwarten. Eine „nur teilweise“ Erreichung kann daher durchaus als Erfolg gewertet werden.

Besonders beschäftigte die Mitglieder des Dialogforums die Darstellung des Bürgerdialogs in der Öffentlichkeit und insbesondere in der Presse. Gleich drei darauf bezogene Teilaspekte definierten sie als Erfolgsbedingungen:

- *Der Bürgerdialog soll bekannt sein,*
- *das Thema A 33 Nord soll in der Öffentlichkeit präsent sein und*
- *ausgewogen dargestellt werden.*

Sieben der acht Organisatoren und die Hälfte der Mitglieder des Dialogforums sind ohne Einschränkung der Auffassung, dass der Bürgerdialog in der Region bekannt ist. Nur ein Mitglied verneint dies.

Etwas zurückhaltender wird die Präsenz des Themas in der Öffentlichkeit beurteilt: jeweils die Hälfte sieht die Präsenz nur als „teilweise“ gegeben an. Die Interviews machten deutlich, dass das Thema nur in bestimmten Bevölkerungsgruppen auf Interesse stößt, z. B. bei den unmittelbar Betroffenen sowie bei den Umweltverbänden und -initiativen. Auch hier gilt, dass bei einem so langen Planungsvorlauf kaum mehr zu erwarten ist.

In beiden Gruppen ist die Mehrheit der Befragten der Auffassung, dass eine ausgewogene Darstellung des Bürgerdialogs und des Dialogforums in der Öffentlichkeit nicht erreicht wurde. Hier ist konkret die Berichterstattung der einzigen Lokalzeitung gemeint, die spätestens seit dem Ausstieg einiger Gegner über diese häufiger berichtet hat als über Dialogveranstaltungen. Nur vier von zehn Mitgliedern des Dialogforums halten die Bedingung einer ausgewogenen Berichterstattung für eindeutig

### Konnte Unverständnis ausgeräumt und die gegenseitige Akzeptanz erhöht werden?

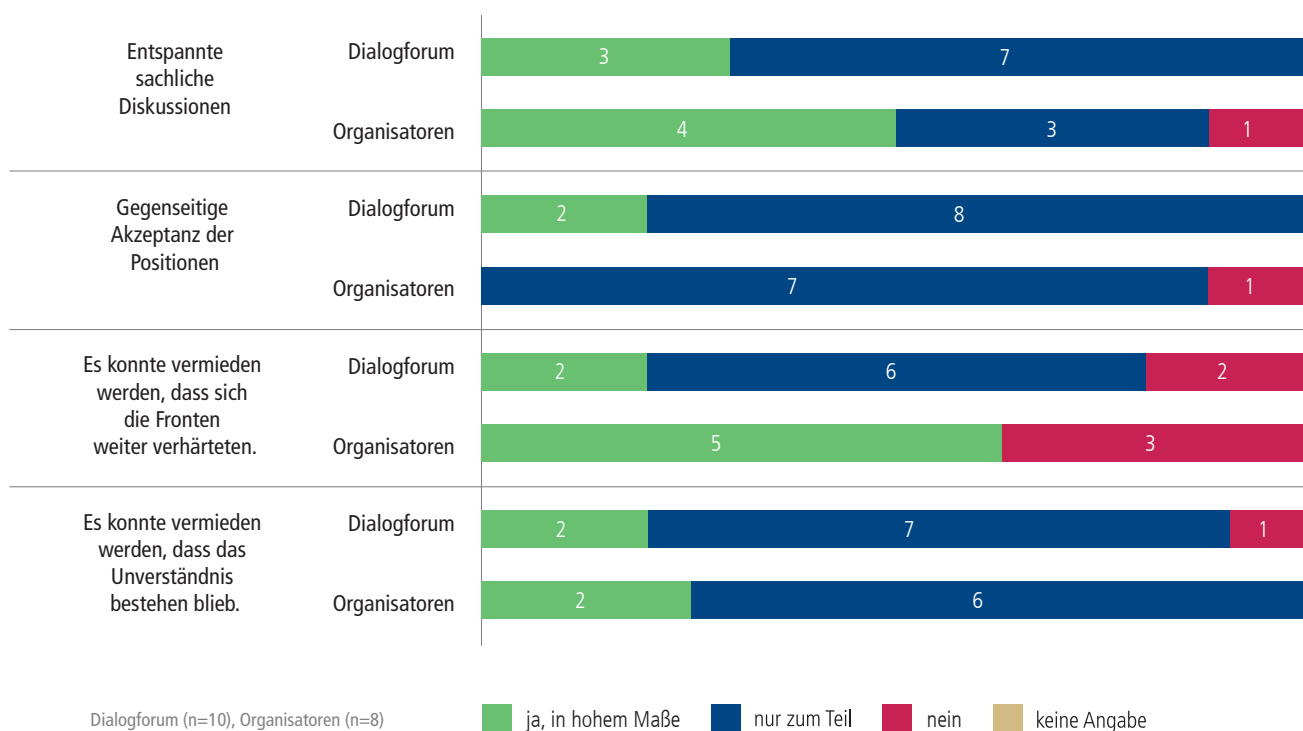


Abb. 21

erreicht, ebenso viele nur „teilweise“ und zwei Mitglieder sagen „nein“, ebenso zwei der acht Organisatoren.

**4. Minimierung von Belastungen und ausgewogenen Lösungen für die Vorzugstrasse**

Bei der Beurteilung des vierten Ziels des Bürgerdialogs kommen die zeitlichen Verzögerungen in der Planung am stärksten zum Tragen. Wie mehrfach erwähnt, gab es zwar Untersuchun-

gen, jedoch können bis auf den Themenkomplex der Wegenetze noch keine Angaben über daraus gezogene Konsequenzen und realisierte Lösungen gemacht werden. Dementsprechend ist noch keine Beurteilung möglich, ob Belastungen minimiert werden und ob die Lösungen ausgewogen sind. Daher ist es nicht verwunderlich, wenn die meisten Befragten dieses Ziel als „weitgehend“ oder „nur zum Teil“ erreicht ansehen. Das kann auch bedeuten „so weit wie bisher möglich“.

**Ist der Bürgerdialog in der Öffentlichkeit ausreichend bekannt und ausgewogen dargestellt?**

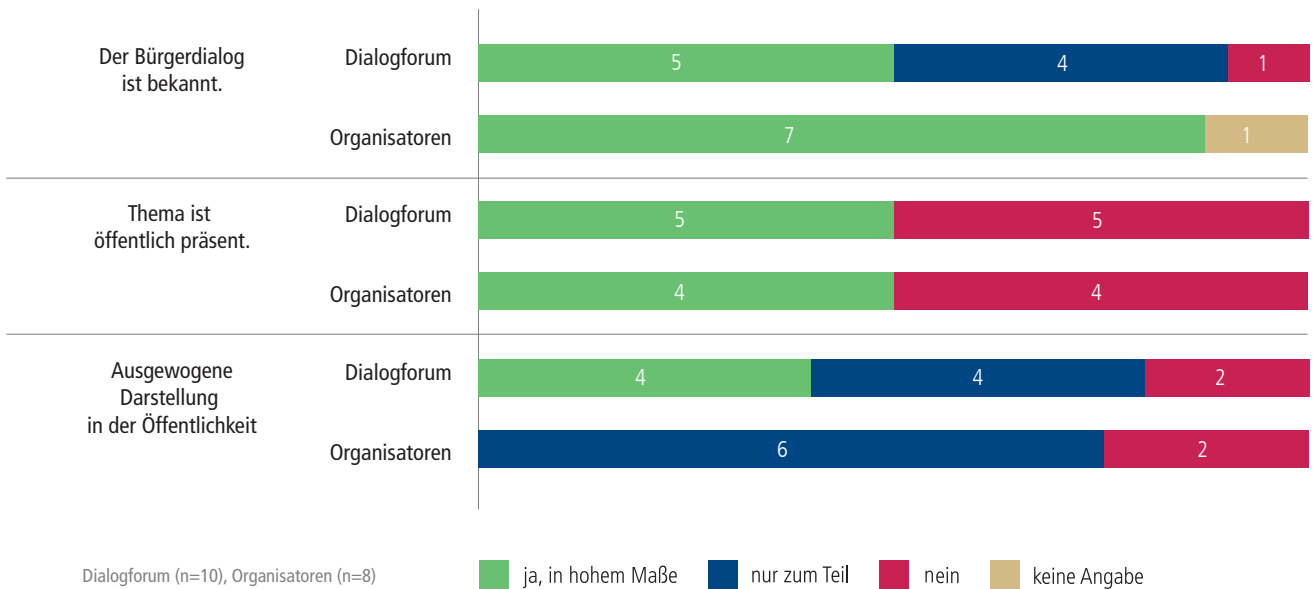


Abb. 22

**Wurden ausgewogene und bürgernehe Lösungen entwickelt?**

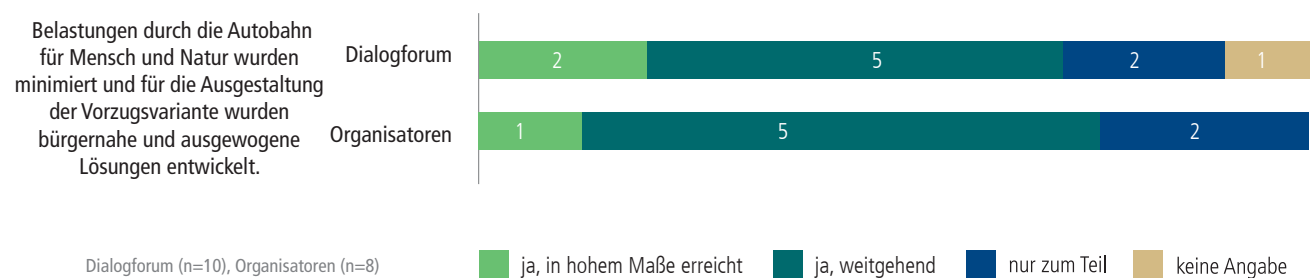


Abb. 23

### 6.1.2 Beurteilung durch den Evaluator

Aufgrund der Einschätzungen der Akteure, der Befragung der Teilnehmer sowie eigener Beob-

achtungen bei allen vier Veranstaltungen und fünf der sechs Sitzungen des Dialogforums ist die Erreichung der vereinbarten Ziele zusammenfassend wie folgt zu bewerten:

## Der Bürgerdialog A 33 Nord soll dazu beitragen, dass ...

### 1. ... Bürger umfassend und ausgewogen informiert werden.

Dies ist durch die bis zum Berichtszeitpunkt angebotenen Informationen in vorbildlicher Form geschehen.

Die zu Beginn erstellte Informationsbroschüre ist in jeder Hinsicht vorbildlich, allerdings in wenigen, aber wichtigen Punkten wie der Verkehrsprognose bald nicht mehr aktuell.

Die beiden Informationsveranstaltungen, die erste Fachveranstaltung und der Planungsworkshop informierten jeweils umfassend über die dort behandelten Themen. Auch die Webseiten informieren umfassend. Dies bestätigen die Aussagen der befragten Mitglieder des Dialogforums und der Organisatoren. Einige relevante Sachverhalte mit hoher Betroffenheit, wie die Fragen des Lärms und des Lärmschutzes sowie die Landwirtschaftlichen Betroffenheiten, konnten noch nicht behandelt werden. Es ist jedoch geplant und zu erwarten, dass dies genauso umfassend wie bei den bisher behandelten Themen erfolgen wird.

Teilweise wurden in den Abschlussbefragungen Einschränkungen im Hinblick auf die geforderte Ausgewogenheit gemacht. Wenn damit gemeint ist, dass auch die Kritiker zu Wort kommen, so ist dies in der Broschüre und auf den Webseiten der Fall. Bei den themenbezogenen Fachveranstaltungen und dem Planungsworkshop stammen alle Informationen von der Straßenbaubehörde und den von ihr beauftragten Gutachtern. Da die meisten Kritiker aus dem Dialogforum ausgestiegen sind, gab es dort bisher wenig Kritik zu den Zwischenergebnissen zum Naturschutz und der Verkehrsanalyse. Es bleibt abzuwarten, wie das Dialogforum mit kritischen Reaktionen auf die demnächst fertig gestellte Verkehrsprognose und später mit Ergebnissen zur Lärmmuntersuchung und zum Lärmschutz umgeht.

### 2. ... Bürger sich eine fundierte Meinung bilden und ihre Bedürfnisse und Interessen besser einbringen können.

Die Voraussetzungen für eine fundierte Meinungsbildung wurden zu den bisher angesprochenen Themen geschaffen. Die Informationen waren umfassend und über die verschiedenen medialen Kanäle für jeden erreichbar. Dies bestätigen die einheitlichen Aussagen der befragten Mitglieder des Dialogforums und der Organisatoren.

Möglichkeiten, ihre Bedürfnisse und Interessen einzubringen, hatten die Bürger bisher auf den öffentlichen Veranstaltungen, insbesondere auf dem ersten Planungsworkshop. Die Teilnehmerzahlen dieser Veranstaltungen sind jedoch begrenzt. Während die Broschüre und die Website die Informationsbereitstellung auf Veranstaltungen gut ergänzen und für mehr Reichweite sorgen, ist dies für die Artikulation der Interessen und Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger nur sehr begrenzt der Fall. In der Zwischenbilanz und auf den beiden letzten Sitzungen des Dialogforums wurden mehr Dialogmöglichkeiten auf der Website gefordert. Die Landesbehörde hatte nach der geringen Resonanz auf eine Vorab-Fragemöglichkeit zur zweiten Informationsveranstaltung auf eine Wiederholung verzichtet und das allgemeine Kontaktformular als hinreichenden Kommunikationskanal eingeschätzt. In Zukunft soll diese Möglichkeit jedoch wieder eröffnet werden. Auf das Kontaktformular wird inzwischen auf der Startseite gut erkennbar hingewiesen. Geplant sind auch stärker individualisierte Dialogformen mit den Landwirten und später auch Bürgersprechstunden.

Weitergehende Möglichkeiten des Online-DIALOGs, wie Foren, Expertenchats und als Ergänzung dazu Postkarten hält die Mehrheit der Mitglieder des Dialogforums und der Organisatoren für nicht erforderlich.

## Der Bürgerdialog A 33 Nord soll dazu beitragen, dass ...

### 3. ... Bürger mehr Verständnis für die Positionen anderer und für Entscheidungen der Politik entwickeln.

Im Dialogforum gewannen die Teilnehmer mehr Klarheit über die Interessen anderer. Das gegenseitige Verständnis wuchs zwar kaum, unter den verbliebenen Mitgliedern werden unterschiedliche Positionen nun jedoch mehr akzeptiert.

Teilnehmer der öffentlichen Veranstaltungen gaben teilweise an, dass sie die Gründe für die Planung der A 33 Nord nun besser verstehen, für einen kleineren Teil ist die Planung nun zudem besser zu akzeptieren.

Wie dies die Bürgerinnen und Bürger generell sehen, ist nicht bekannt, da Bevölkerungsumfragen nicht durchgeführt wurden und auch nicht geplant sind. In der Abschlussbefragung schätzt die Mehrheit der Mitglieder des Dialogforums und der Organisatoren, dass die Informations- und Dialogangebote zu einer Versachlichung der öffentlichen Diskussion führten, ein besseres gegenseitiges Verständnis etwa im Sinne höherer Akzeptanz bei den Gegnern sehen sie jedoch nicht. Sie bewerteten es positiv, dass sich mit fortschreitender Planung die Fronten nicht verhärten.

### 4. ... Belastungen durch die Autobahn für Mensch und Natur minimiert und bürgernahe und ausgewogene Lösungen entwickelt werden.

Die befragten Organisatoren weisen darauf hin, dass dies das Ziel jeder Fachplanung ist. Im Modellprojekt kann es daher nur darum gehen, dass diese Ziele auf eine besonders bürgernahe Art und Weise erreicht werden. Für das Thema „Wegenetze“ ist dies vom Inhalt und vom Vorgehen her mit dem ersten Planungsworkshop vorbildlich gelungen.

Die Belastungen der Natur wurden bis zum Berichtszeitpunkt zwar konkret untersucht und dargestellt, die daraus abzuleitenden Ausgleichsmaßnahmen zum Naturschutz können fachlich fundiert erst im Frühjahr 2015 bestimmt werden, Lärmbelastungen noch später, weil neben der Verkehrsprognose erst noch schalltechnische Untersuchungen durchgeführt werden müssen und dies erst möglich ist, wenn der exakte Trassenverlauf und die Trassenhöhe endgültig festgelegt sind. Erst danach kann über Lärmschutzmaßnahmen gesprochen werden. Insgesamt sehen die Teilnehmer dieses Ziel mehrheitlich daher zum jetzigen Zeitpunkt nur als „weitgehend“ erreicht an.

Die Bürgerinnen und Bürger, die durch die neue Trasse Lärmbelastungen fürchten, können den späten Zeitpunkt für fundierte Aussagen teilweise nicht nachvollziehen und kritisieren daher das Verfahren und die Behörde („Fledermäuse und Molche sind der Straßenbaubehörde wichtiger als die betroffenen Menschen.“). Das Dialogforum hat daher die Behörde gebeten, die sachlichen und zeitlichen Abhängigkeiten noch besser verständlich darzustellen. Dies soll auf der nächsten öffentlichen Veranstaltung im November 2014 erfolgen.

## 6.2 Bewertung nach Erfolgskriterien guter Bürgerbeteiligung

Die Bertelsmann Stiftung sprach die Empfehlung aus, das Modellprojekt mit wissenschaftlicher Unterstützung zu evaluieren und empfahl dazu Kriterien für die Evaluation von Beteiligungsprojekten, die bereits für andere Projekte Anwendung fanden. Diese wurden für das vorliegende Projekt konkretisiert.

Im Folgenden wird für die so entwickelten Indikatoren auf der Basis der zuvor geschilderten Einzelheiten jeweils ein zusammenfassender Befund formuliert, der sich auf die Ergebnisse der Befragung der Teilnehmer von Veranstaltungen sowie auf die Ergebnisse der Abschlussbefragung von Organisatoren und Mitgliedern des Dialogforums stützt, ergänzt um eine Empfehlung oder einen Kommentar.

### Welche Reichweite hatte der Dialogprozess und wie repräsentativ waren die Personen, die sich beteiligten?

Ein guter Bürgerdialog soll möglichst viele der betroffenen Bürgerinnen und Bürger erreichen, die die unterschiedlichen Betroffenheiten und Haltungen repräsentieren, im konkreten Fall vor allem sowohl Befürworter als auch Gegner. Dies ist mit dem Bürgerdialog A 33 Nord bisher vorbildlich gelungen. Im Folgenden wird dies zunächst insgesamt und dann differenziert nach den einzelnen Bausteinen näher betrachtet.

#### 1. Gesamte Reichweite

Die Reichweite der eingesetzten Formate ist unterschiedlich und es gibt keine objektiven Maßstäbe für deren Beurteilung. In der Abschlussbefragung schätzen fünf der acht Organisatoren, dass die Maßnahmen des Bürgerdialogs die betroffenen Bürgerinnen und Bürger „weitgehend“ erreichten, drei sagen „zum Teil“. Die Mitglieder des Dialogforums sehen dies

etwas kritischer. Nur zwei sagen „weitgehend“ und sechs „nur zum Teil“.

Insgesamt erscheint der Mix an Formaten sehr gut gewählt. Mehr ist so lange vor Baubeginn kaum zu erwarten. Eine deutlich höhere Reichweite ist nur mit einer Sendung an alle Haushalte zu erzielen. Dafür gab es bisher jedoch noch nicht genügend konkrete Ergebnisse. Gegen Ende der Vorentwurfsplanung sollte dies jedoch erwogen werden.

#### 2. Die Informationsbroschüre

Die gedruckte Auflage betrug 3.250 Stück. Hinzu kommen ca. 40 Downloads pro Monat. Es liegen keine Daten darüber vor, wer die Broschüre gelesen hat und wie repräsentativ die Leser für die Gesamtheit der Betroffenen sind. Die Verteilung über die betroffenen Gemeinden erscheint ziel führend. Die Downloadzahlen sind im Vergleich zur Druckauflage enttäuschend niedrig. Dies ist bei der Frage der Aktualisierung der Broschüre und einer eventuellen zweiten Broschüre mit den Ergebnissen der Vorentwurfsplanung zu beachten. Elektronische Dokumente können gedruckte anscheinend noch nicht ersetzen.

#### 3. Die Website

[www.buergerdialog-a33nord.de](http://www.buergerdialog-a33nord.de)

Monatlich wurden im Durchschnitt rund 5.000 Pageviews von rund 1.800 Besuchern registriert, die nicht näher unterschieden werden können. Es gibt keine Referenzwerte, um zu beurteilen, ob das Potenzial dieser Website ausgeschöpft ist. Bemerkenswert ist, dass es keine erkennbaren zeitlichen Zusammenhänge mit Veranstaltungen und Presseberichten gibt.

#### 4. Öffentliche Veranstaltungen

An den vier Veranstaltungen haben jeweils ohne Organisatoren und Referenten 60, 80, 50 und 30 Personen teilgenommen, neben Bürgerinnen und Bürgern auch Vertreter von Behörden und Initiativen. Die ersten drei Zahlen erscheinen angesichts der Anzahl der vielen Tausend betrof-

fenen Verkehrsteilnehmer und Anwohner niedrig. Die niedrigste Zahl von 30 Teilnehmern am Planungsworkshop zu den Wegenetzen bedeutet hingegen eine relativ hohe Reichweite bei einer geschätzten Zahl von wenigen Hundert Betroffenen, insbesondere von Landwirten und anderen Wegenutzern.

Im Hinblick auf die Repräsentativität geht es zum einen darum, ob sowohl Befürworter als auch Gegner bzw. Personen, die in erster Linie Belastungen erwarten, die Veranstaltungen besuchten. Dies ist der Fall und zwar mit der Konkretheit der Inhalte steigend: Bei der zweiten Informationsveranstaltung waren es 17, bei der Fachveranstaltung 41 und beim Planungsworkshop 47 Prozent. Im Hinblick auf demographische Merkmale wie Alter und Geschlecht waren Männer und Menschen im höheren Alter überrepräsentiert. Umso wichtiger ist eine gute Dokumentation und Verbreitung über andere Kommunikationskanäle, um mehr jüngere Menschen zu erreichen.

### 5. Das Dialogforum

Die Zahl der teilnehmenden Institutionen neben den Organisatoren ging von 16 auf zehn zurück. Fünf Organisationen und Initiativen, alle gegen den Ausbau der A 33 Nord, schieden „aus inhaltlichen Gründen aus („kein ergebnisoffener Dialog“, weitere zwei „aus Kapazitätsgründen“).

Die für die ausgewogene Gestaltung des Bürgerdialogs so wichtige Repräsentativität der Mitglieder des Forums (Befürworter und Gegner) sehen die Organisatoren nach diesem Austritt als „weitgehend“ oder „teilweise“ gegeben, weil nur noch zwei Institutionen mitarbeiten, die dezidiert gegen die A 33 Nord sind. Im Forum selbst wurde eine zu geringe Vertretung der Aspekte wahrgenommen, die für die Themen Naturschutz und Landwirtschaft relevant sind. Die Bertelsmann Stiftung versuchte vergeblich, entsprechende Mitglieder zu gewinnen.

### Welche Qualität haben die Informationen, die Ergebnisse und der Prozess?

Bürgerbeteiligung in Form eines Dialogs ist gut, wenn so informiert wird, dass sich die interessierten Bürgerinnen und Bürger eine fundierte Meinung bilden und diese äußern können. Dies wurde für den Bürgerdialog A 33 Nord schon im vorangegangenen Abschnitt bei der Bewertung des zweiten Ziels uneingeschränkt bestätigt. Nun soll eine etwas differenzierte Betrachtung erfolgen. In einem guten Dialog wird vollständig, verständlich und ausgewogen informiert, sind individuelle Fragen und ein Austausch mit Planern und Entscheidern möglich, herrscht ein sachliches und konstruktives Klima. Bis auf wenige kleinere Einschränkungen sind alle diese Anforderungen weitestgehend erfüllt und können als Vorbild dienen.

#### 1. Verständlichkeit, Vollständigkeit und Ausgewogenheit der Informationen

Die Teilnehmer beurteilten die Qualität der Informationen auf den Veranstaltungen überwiegend als sehr gut bis gut.

Als besonders gelungener und vorbildlicher Beitrag zur Verständlichkeit der Trassenplanung ist die Überflugsimulation hervorzuheben. Die Mitglieder des Dialogforums hatten zu Beginn eine Visualisierung gewünscht, weil die üblichen Pläne keinen nachvollziehbaren Eindruck vermitteln, wie eine geplante Trasse später in der Landschaft aussehen wird. Diese Anforderung hat die Landesbehörde vorbildlich umgesetzt.

Die Informationen in der Broschüre und auf der Website sind in einem Maße verständlich und ausgewogen, wie es in der Fernstraßenplanung bisher nicht anzutreffen war. Ein Jahr nach der Erstellung bewerten die Mitglieder des Dialogforums und die Organisatoren die Informationen zum Planungsstand und zur Verkehrsprognose mit „weniger gut“, weil diese beiden Punkte nun nicht mehr aktuell sind.

Einige Organisatoren halten die Ausgewogenheit auf den Veranstaltungen für weniger gut, weil Stimmen von Kritikern fehlen. Um die gute Ausgewogenheit der Informationsbroschüre und der Website auch bei den noch ausstehenden und kontroversen Themen wie Verkehrsprognose, Lärm und Landwirtschaftliche Betroffenheiten zu erreichen, sollten neben einer verständlichen Darstellung der Gutachten auch verschiedene Stellungnahmen eingeholt und veröffentlicht werden, so wie dies in der Broschüre zu Beginn vorbildlich geschah.

## 2. Inhaltliche Anforderungen

Wie in Abschnitt 4.2 ausgeführt, wurden auf der zweiten Sitzung des Dialogforums mehrere Anforderungen an die Inhalte des Bürgerdialogs beschlossen.

### a) Alternativen diskutieren

Es sollten Alternativen und deren Vor- und Nachteile, insbesondere der Ausbau der A1 / A 30, diskutiert und der Kreis der Begünstigten und Benachteiligten transparent gemacht werden. Diese Alternative wird im Rahmen der Verkehrsprognose diskutiert. Damit wurde eine explizite Forderung der Gegner der A 33 Nord aufgegriffen. Alle anderen Aspekte werden nur für die in der Linienbestimmung festgelegte Trasse behandelt. Die Argumente für diese Trassenführung sind mit der Veröffentlichung der Linienbestimmung transparent gemacht.

### b) Vor- und Nachteile, Begünstigte und Benachteiligte bei der A 33 Nord

Die Argumente Pro und Contra A 33 Nord sind in der Broschüre dargelegt und wurden zudem auf der ersten Fachveranstaltung durch E-Voting abgefragt und diskutiert. Die allgemeinen Vor- und Nachteile werden jedoch nicht nach konkreten begünstigten und benachteiligten Personengruppen differenziert.

Eine Ermittlung von Begünstigten und Benachteiligten ist bei den Untersuchungen im Rahmen

der Vorentwurfsplanung nicht üblich und wäre im Hinblick auf einzelne Aspekte der Betroffenheit nur unterschiedlich gut leistbar. Bei „Landwirtschaftlichen Betroffenheiten“, „Lärm“ und „Abgasen“ ist dies wegen des räumlichen Bezugs noch relativ gut möglich, bei Wegenetzen außer für Landwirte schon schwieriger, und für Betroffene im Bereich Natur und Umwelt hingegen kaum zu leisten. Für die noch anstehenden Themen „Lärm“ und „Abgase“ wird eine differenzierte Prognose, wie viele Haushalte wie stark betroffen sein werden, empfohlen.

### c) Ausgestaltung der Vorzugsvariante diskutieren

Diese Forderung wurde für das Thema Wegenetze vorbildlich umgesetzt. Die Planung zu den anderen Themen befindet sich noch in der Analysephase. Die konkreten Ausgleichsmaßnahmen zum Naturschutz und die Lärmschutzmaßnahmen konnten noch nicht im Detail geplant und daher noch nicht mit den Bürgerinnen und Bürgern diskutiert werden. Es wird empfohlen, die dafür bisher nur erwogenen Planungsworkshops anzubieten.

## 3. Relative Verbesserung des Informationsstands / verbesserte Meinungsbildung

Die Teilnehmer der Informationsveranstaltungen geben zu hohen Prozentsätzen an, dass sie sich anschließend ein besseres Urteil bilden können. Die befragten Mitglieder des Dialogforums sehen dies zu 66 Prozent für sich selbst „in hohem Maße“, für die Bürgerinnen und Bürger zu 33,3 Prozent „in hohem Maße“ und 55,6 Prozent „weitgehend“ erreicht.

Keine Informationen gibt es darüber, inwieweit die Broschüre und die Website den Informationsstand der insgesamt betroffenen Bürgerinnen und Bürger verbessert haben. Der Vorschlag aus der Zwischenbilanz, zu einem noch festzulegenden Zeitpunkt eine telefonische Bevölkerungsumfrage dazu durchzuführen, wurde nicht umgesetzt, da dies erst zum Ende der Vorentwurfsplanung sinnvoll erscheint.

#### 4. Informationen zum Planungsverfahren und zu Beteiligungsmöglichkeiten

Insgesamt sind die prozessbezogenen Informationen sehr gut. Die Mitglieder des Dialogforums und die Organisatoren beurteilen die Informationen zum Planungsverfahren in der Broschüre und auf der Website im Hinblick auf Verständlichkeit, Vollständigkeit und Ausgewogenheit als sehr gut. Die Teilnehmer der Informationsveranstaltung hielten diese genannten Informationen für gut bis sehr gut.

Pressemitteilungen und Flyer wiesen auf die Beteiligungsmöglichkeiten im Rahmen der Veranstaltungen hin. Diese Öffentlichkeitsarbeit wird überwiegend als völlig hinreichend beurteilt. Die früher geringen Beteiligungsmöglichkeiten auf der Website in Form eines Kontaktformulars sind inzwischen auf der Startseite gut sichtbar.

Die siebte Sitzung des Dialogforums hat am 24. September 2014 über die nächsten Dialogangebote beraten. Bisher ist noch offen, wie ein Dialog zum Abschluss der Vorentwurfsplanung erfolgen soll, wenn die verschiedenen Maßnahmen im Zusammenhang erkennbar sind. Es wird empfohlen, diese in einer neuen Broschüre zusammenzufassen, die hinsichtlich Verständlichkeit und Ausgewogenheit der zu Beginn erstellten Broschüre gleichkommt und darüber sowohl auf einer Veranstaltung als auch in Sprechstunden und online einen Dialog zu führen.

#### 5. Geeignete Kommunikationswege

Mit dem Mix aus Veranstaltungen, Broschüre und Website wurden Kommunikationswege gewählt, die gute Zugänglichkeit gewähren. 55,6 Prozent der Mitglieder des Dialogforums halten die bisherigen Formate im Bürgerdialog für ausreichend, 33,3 Prozent für ergänzungsbedürftig. Für 88 Prozent sind weitere Präsenzveranstaltungen wie Sprechstunden an verschiedenen Orten „unverzichtbar“ oder „sehr wichtig“, 66 Prozent wünschen zusätzliche Online-Angebote

wie Umfragen, Foren oder Experten-Chats und 55 Prozent zusätzliche Print-Produkte wie Postkarten, Postwurfsendungen u. ä. Von den sieben befragten Organisatoren ist nur einer der Auffassung, dass die bisherigen Formate ergänzt werden sollen. Vier halten jedoch weitere Präsenzveranstaltungen, insbesondere Sprechstunden an verschiedenen Orten, für „sehr wichtig“.

#### 6. Individuelle Fragemöglichkeiten

Auf den öffentlichen Veranstaltungen war es möglich, auch durch intensive Förderung des Moderators, individuelle Fragen zu stellen. Online konnten bisher nur einmal Fragen vor einer Veranstaltung gestellt werden, die mündlich und schriftlich beantwortet wurden. Wegen geringer Resonanz verzichtete man bei den folgenden Veranstaltungen darauf. Bei den nächsten Veranstaltungen soll diese Möglichkeit wieder eröffnet werden. Die E-Mail-Kontaktmöglichkeit ist inzwischen besser sichtbar. Angekündigte FAQ-Seiten sind jedoch noch nicht realisiert.

Die Landesbehörde hat für individuelle Fragen Sprechstunden angekündigt, aber noch nicht entschieden, ob diese zusätzlich außerhalb ihrer Räume in Osnabrück in den betroffenen Gemeinden angeboten werden. Die Mitglieder des Dialogforums wünschen dies ausdrücklich. Bei Themen mit hoher Betroffenheit, z. B. Lärm, ist dies sehr zu empfehlen, etwa wenn die schalltechnischen Untersuchungen durchgeführt und erste Überlegungen zum Lärmschutz angestellt sind.

Die Mitglieder des Dialogforums wünschen sich konkrete Fragemöglichkeiten nicht nur vor, sondern auch nach Veranstaltungen, z. B. als Experten-Chat, sowie die Möglichkeit, mithilfe von Postkarten (mit Raum für Fragen) den Dialog zu intensivieren und die Reichweite zu vergrößern.



## 7. Direkter Austausch zwischen Betroffenen und Verantwortlichen

Ein direkter Austausch ist im Dialogforum vorbildlich realisiert. Mitglieder des Forums und die Organisatoren äußerten in der Abschlussbefragung auf konkrete Nachfrage keinerlei Kritik an der Kommunikation zwischen dem Forum und der Landesbehörde.

Für Bürgerinnen und Bürger war ein solcher Austausch mit Gutachtern und Planern auf dem Info-Markt der beiden Informationsveranstaltungen und dem Planungsworkshop möglich. Dies war vorbildlich und wurde von den Teilnehmenden als sehr positiv bewertet.

Das Kontaktformular auf der Website bietet eine weitere Möglichkeit des Austauschs mit den Verantwortlichen. Bisher wurde es kaum genutzt, was auch daran liegen kann, dass es nicht ohne Weiteres zu finden war. Das wurde inzwischen geändert: Nun ist es auf der Startseite gut sichtbar.

Bei den noch ausstehenden Themen (Ergebnis der Verkehrsprognose, lärmtechnisches Gutachten und Planungen von Lärmschutzmaßnahmen) sind solche Austausch- und insbesondere Rückfragemöglichkeiten sehr wichtig für Verständnis, Vertrauen und Akzeptanz. Dazu sind noch geeignete Formate zu entwickeln. Dabei sollten auch die bisher von den Organisatoren überwiegend abgelehnten Experten-Chats oder Online-Fragen an Gutachter getestet werden.

## 8. Aktive Mitwirkungsmöglichkeiten

### a) Auf Veranstaltungen

Auf den Informationsveranstaltungen war eine aktive Mitwirkung nicht vorgesehen und nicht zu erwarten. Beim ersten Planungsworkshop wurde sie aus der Sicht der Teilnehmer und Organisatoren vorbildlich umgesetzt. Die Vertreter der Landesbehörde sehen jedoch im weiteren Verlauf kaum Themen, bei denen ein ähnlicher Gestaltungsspielraum wie bei den Wegenetzen

besteht. Auch wenn der Gestaltungsspielraum gering ist, erscheint ein Planungsworkshop im Sinne höchstmöglicher Transparenz sinnvoll, wenn dies gut verständlich dargelegt wird.

### b) Auf der Website

Bisher gab es neben dem Kontaktformular und Fragemöglichkeiten vor Veranstaltungen keine Mitwirkungsmöglichkeiten im Sinne von Foren oder anderen Formen von Online-Beteiligung an einzelnen Planungen. Dies ist für den weiteren Verlauf auch nicht vorgesehen.

Gerade für die noch anstehenden Themen mit hoher Betroffenheit erscheint eine Ergänzung der Mitwirkungsmöglichkeiten in Planungsworkshops durch Online-Angebote (E-Partizipation) jedoch möglich und für die Erreichung der angestrebten Ziele notwendig.

Daher wird dringend empfohlen, eine solche Ergänzung zu testen. Die Landesbehörde weist mit Recht auf den damit verbundenen hohen Aufwand, der sich allerdings lohnen kann, wie die als besonders vorbildlich herausgestellte Informationsbroschüre, die öffentlichen Veranstaltungen und die Überflugsimulation zeigen. Diese Produkte waren auch deswegen so gut, weil sie mit externer professioneller Hilfe geplant und realisiert wurden. Daher wird die Unterstützung durch eine professionelle Online-Moderation empfohlen. Dass bisher von Fragemöglichkeiten kaum Gebrauch gemacht wurde, muss nicht so bleiben. Das Beispiel des Planungsworkshops zu den Wegenetzen zeigt, dass bei großer Betroffenheit auch eine große Beteiligungsbereitschaft besteht.

## 9. Diskursqualität (Fairness, Respekt, Sachlichkeit)

In den ersten drei Sitzungen des Dialogforums gab es eine deutliche Dominanz der später ausgestiegenen Gegner. Jedoch war der Diskussionsstil stets sachlich und verbindlich, die Inhalte waren jedoch nicht immer ehrlich. Nach dem Ausstieg dieser Gegner war und ist eine

auch inhaltlich gute Diskursqualität zu beobachten. Die Organisatoren beurteilen die Diskussionen im Dialogforum nach dem Ausstieg der meisten Gegner in Bezug auf Sachlichkeit, respektvollen Umgang und inhaltliche Qualität überwiegend als „sehr gut“ (57 Prozent) oder „gut“ (43 Prozent). Dies ist auch das Verdienst des Moderators.

Auf den Veranstaltungen waren die Beiträge der Teilnehmer stets sachlich, manchmal etwas emotional, aber nie aggressiv oder ausfallend.

### 10. Responsivität (Aufnahme neuer Ideen)

Von den Mitgliedern des Dialogforums sind je nach Thema zwischen 66 und 44 Prozent der Auffassung, dass ihre Vorschläge und Anregungen von der Landesbehörde stets angemessen geprüft und entweder übernommen oder gut begründet abgelehnt wurden. Die höchsten Werte erreichen die Vorschläge zur Übergabe der Geschäftsführung an das Moderationsbüro, den niedrigsten Wert die Vorschläge zur Gestaltung der Website. Dasselbe Bild ergibt sich bei den Antworten der Organisatoren und entspricht auch den eigenen Beobachtungen.

Inhaltliche Vorschläge konnten die Bürgerinnen und Bürger bislang nur zum Thema Wegetetze im Planungsworkshop einbringen. Dies ist sowohl auf der Veranstaltung selbst als auch durch die versendete Rückmeldung auf die Bürgervorschläge in vorbildlicher Art und Weise geschehen. Auch die Person, deren Vorschlag nicht berücksichtigt wurde, war mit dem Verfahren „weitgehend“ zufrieden.

### 11. Angemessenheit der Beteiligungsformate

Im Hinblick auf die relativ geringen Einflussmöglichkeiten in der Phase der Vorentwurfplanung nach erfolgter Linienbestimmung war es richtig und angemessen, vor allem von einem Bürgerdialog und nicht von Bürgerbeteiligung an der Planung zu sprechen und dementsprechend Informations- und Dialogbausteine zu

entwickeln und anzubieten. Die Unterscheidung zwischen Informationsveranstaltungen und Planungsworkshops war den verschiedenen Teilthemen und Stufen im Planungsprozess angemessen.

### 12. Zufriedenheit mit der Regelung für die Fortsetzung nach Beendigung der Mitwirkung der Bertelsmann Stiftung

Die Landesbehörde und das Ministerium sind dem Vorschlag des Dialogforums hundertprozentig gefolgt, den bisherigen Moderator mit der Geschäftsführung zu beauftragen. Alle Organisatoren bedauern die Beendigung des Engagements der Bertelsmann Stiftung im noch laufenden Planungsprozess. Ein Teil sieht dadurch die Legitimation des Dialogforums weiter geschwächt (auch angesichts der kritischen Kommentare in der Neuen Osnabrücker Zeitung, in denen der Bürgerdialog nun zur „Farce“ erklärt wird).

### Wie klar und nachvollziehbar war die Gestaltung des Bürgerdialogs?

Ein wesentliches Merkmal guter Bürgerbeteiligung ist Transparenz, d. h., Klarheit darüber, worum es geht, was geht und was nicht geht, was die Veranstalter bezwecken, was die eingeladenen Bürgerinnen und Bürger tun sollen und können, wer welche Rollen übernimmt, was mit Vorschlägen geschieht etc. Auch in dieser Hinsicht ist der Bürgerdialog A 33 Nord vorbildlich.

#### 1. Klarheit der Ziele

Die von den Organisatoren verfolgten Ziele des Bürgerdialogs und die Aufgaben des Dialogforums wurden in einer schriftlichen Vereinbarung festgehalten und veröffentlicht. Auf der zweiten Sitzung wurden diese Ziele sowie die Anforderungen an die Inhalte und den Prozess des Bürgerdialogs beraten und von der Bertelsmann Stiftung protokolliert und veröffentlicht.

Für Irritationen sorgte zu Beginn die Festlegung, dass im Dialogforum kein inhaltlicher

Dialog über die Planung geführt werden sollte, sondern vor allem der Bürgerdialog ausgewogen zu gestalten war. Ab der dritten Sitzung wurden im Forum jedoch auch inhaltliche Diskussionen geführt, u. a. zum Verkehrsgutachten.

## 2. Klarheit der Rollen

Nach der Vereinbarung zur Zusammenarbeit sollte das Dialogforum die Gesamtarchitektur des Bürgerdialogs und die konzeptionellen Grundlagen für einzelne Bausteine festlegen. Von den befragten Mitgliedern sehen 33 Prozent die erste Aufgabe „in hohem Maße“ und 67 Prozent „weitgehend“ erfüllt, die zweite 55 bzw. 33 Prozent. Mehrere Organisatoren sagen, dass sie ein höheres Aktivitätsniveau der Mitglieder im Forum und außerhalb erwartet und die Mitglieder eher in einer reaktiven Rolle wahrgenommen hätten. Dies entspricht auch den Beobachtungen des Evaluators.

Eine zentrale Rolle übernahm die Bertelsmann Stiftung, der die Geschäftsführung des Dialogforums übertragen war und die weit mehr leistete als die Sitzungen des Dialogforums vorzubereiten: Sie gab wichtigen konzeptionellen Input und verlieh nach Ansicht aller anderen Akteure dem Bürgerdialog durch ihre Erfahrung und inhaltliche Neutralität hohe Glaubwürdigkeit. Es bleibt abzuwarten, ob der nun mit der Geschäftsführung beauftragte Moderator diese Rolle des neutralen Dritten ausfüllen kann. Dies ist keine Frage der Kompetenz, sondern der Erwartungen und Kommentare Dritter.

## 3. Spielregeln für einen respektvollen und sachorientierten Umgang im Dialogforum

Die von der Bertelsmann Stiftung vorgeschlagenen Spielregeln wurden angenommen und weitgehend eingehalten – die Mitglieder des Dialogforums beurteilten sie als gut und fair. Kritik gab es nur in Bezug auf zwei Einzelfälle (Abstimmung über neue Gutachten und Pressemitteilung nach dem Ausstieg einiger Gegner).

## 4. Transparenz der Planung

Für die Themen Verkehr und Naturschutz wurde außergewöhnlich große Transparenz hergestellt, indem nicht nur vorläufige Planungen zur Diskussion gestellt wurden (wie bei den Wegenetzen); bereits zuvor wurde auf Veranstaltungen umfassend über Untersuchungsansätze und Zwischenergebnisse informiert, wie die Teilnehmerbefragungen bestätigen. Einzige Ausnahme bilden die mehrmals vergeblich geforderten Aussagen zum Thema Lärm und Lärmschutz. In dieser Hinsicht verstehen die Bürgerinnen und Bürger die sachlichen Abhängigkeiten und Gründe für die erst spätere Behandlung nicht und nehmen daher den Planungsprozess als wenig transparent wahr. Hier soll im November 2014 auf einer Informationsveranstaltung nachgebessert werden.

Beim Verkehrsgutachten wurde für die Forumsmitglieder durch die Beteiligung an der Leistungsbeschreibung und Auftragsvergabe das maximal Mögliche getan – ebenfalls ein vorbildliches Element in diesem Bürgerdialog.

## Hat sich der Aufwand politisch und wirtschaftlich gelohnt?

Ein Bürgerdialog ist für alle Beteiligten mit Aufwand verbunden. Jeder könnte mit der dort investierten Zeit auch etwas anderes machen. Spätestens bei der Frage, ob man bei einem anderen Fernstraßenprojekt noch einmal einen solchen Bürgerdialog organisieren soll oder will, wird auch gefragt, ob sich der Aufwand gelohnt hat. Die Antwort hängt stark davon ab, welchen Nutzen man von einem solchen Dialog erwartet.

## 1. Allgemeine Zufriedenheit mit dem Prozess

Die Organisatoren äußern sich überwiegend sehr zufrieden mit dem Bürgerdialog. In der Abschlussbefragung waren 43 Prozent „in hohem Maße“ und jeweils 29 Prozent „weitgehend“ oder „nur zum Teil“ mit dem Prozess zufrieden. Kritisch angemerkt wurde, dass der

Dialog mit den Gegnern nicht in dem erhofften Maße zustande kam, die Mitglieder des Forums überwiegend nur reagierten und der Beitrag zu den Dialogbausteinen, gemessen am Aufwand für das Forum, eher gering gewesen sei.

Mitglieder des Dialogforums sind zu 56 Prozent „in hohem Maße“ und zu 44 Prozent „weitgehend“ mit der Organisation des Bürgerdialogs zufrieden. Dieselbe Verteilung ergibt sich bei der Frage, ob sie bei einem ähnlichen Planungsprozess wieder in einem solchen Forum mitwirken würden.

## **2. Erkenntnisgewinn und Kompetenzaufbau als Hauptnutzen**

Der Bürgerdialog zur A 33 Nord ist in der Vereinbarung zur Zusammenarbeit ausdrücklich als Modellprojekt charakterisiert, in dem und aus dem das Ministerium und die Landesbehörde lernen und Kompetenzen aufbauen möchten. In der Abschlussbefragung sagen sieben der acht befragten Organisatoren, dass solche Lerneffekte „in hohem Maße“ erzielt wurden. Diese beziehen sich vor allem darauf, wie man Bürger transparent und verständlich informieren und diesen Prozess mit externer Unterstützung gut organisieren kann. Einen solchen Kompetenzaufbau bescheinigen sieben der zehn Mitglieder des Dialogforums dem Ministerium und acht der Straßenbaubehörde „weitgehend“, die übrigen „in gewissem Maße“.

Davon zu unterscheiden ist der inhaltliche Wissenszuwachs. Die Vertreter des Ministeriums und der Straßenbaubehörde sagen, dass sie durch den Bürgerdialog nur in geringem Maße neue inhaltliche Erkenntnisse zu den Planungsgegenständen gewonnen hätten.

## **3. Gegenseitiges Verständnis, Akzeptanz und Befriedung**

Neben eigenen Erkenntnissen erwarten die Organisatoren von Bürgerbeteiligung häufig auch eine größere Akzeptanz ihrer Planungen. Im vorliegenden Fall waren sich die Organisa-

toren jedoch von Anfang an einig, dass man mit keinem wie auch immer gestalteten Dialogverfahren die Gegner von den Gründen und dem Inhalt der Planung der A 33 Nord überzeugen könnte. Daher wurde eine Versachlichung der Diskussion und eine Verbesserung des gegenseitigen Verständnisses der unterschiedlichen Positionen als das maximal Erreichbare angesehen. In Bezug auf die unentschiedenen Bürgerinnen und Bürger erwartete man auch ein besseres Verständnis der Entscheidungen (drittes der vier Ziele).

Auf den ersten beiden Sitzungen des Dialogforums und auf der ersten Informationsveranstaltung wurden die verschiedenen Positionen vortragen und transparent gemacht, ein besseres gegenseitiges Verständnis dadurch aber nur sehr begrenzt erreicht. In der dritten Sitzung verließen fünf von acht Gegnern das Dialogforum, obwohl auf mehrere ihrer Vorschläge eingegangen worden war. In der Abschlussbefragung schätzen elf Prozent der Mitglieder, dass dieses Ziel „in hohem Maße“ erreicht wurde, 44 Prozent sagen „weitgehend“ und 33 Prozent „nur zum Teil“. Von sich selbst sagen dies 44 Prozent, 33 Prozent bzw. elf Prozent der Mitglieder.

Die Organisatoren sehen dies in Bezug auf die Bürgerinnen und Bürger etwas positiver (je 29 Prozent „in hohem Maße“, „weitgehend“ und „nur zum Teil“). Auf den Veranstaltungen sagten die meisten Teilnehmer, dass sie die Gründe für die Planung nun besser nachvollziehen können und die Position der anderen besser verstehen. Ein kleinerer Teil kann die Planung nun auch akzeptieren.

Im Unterschied zu den Organisatoren hatten einige Mitglieder des Dialogforums doch weitergehende Erwartungen oder Hoffnungen. Unter den selbst definierten Bedingungen für Erfolg oder Misserfolg nannten sie auch Akzeptanz der Positionen anderer und eine Befriedung bzw. zumindest keine Verhärtung der Fronten. Im Gegensatz zum Erkenntnisgewinn wurde dieses Ziel nach Einschätzung der Organisatoren in geringerem Umfang erreicht. Nur drei sagen „in

hohem Maße“, zwei „nur zum Teil“ und einer „gar nicht“. Auch für die Zukunft erwarten die meisten nur eine teilweise Erreichung dieses Ziels.

#### 4. Aufwand der Organisatoren

Bei den Organisatoren addieren sich die eingesetzten Personentage im Berichtszeitraum von 2,5 Jahren (2012 bis 2014) zu einer Summe von 230 Personentagen. Dabei entfallen 132 Tage auf das Dialogforum und 98 auf die einzelnen Dialogbausteine bei den befragten Organisatoren selbst, ergänzt um 53 Tage für die Unterstützung durch andere Personen aus ihren Arbeitsbereichen, sodass sich in Summe 283 Personentage ergeben (230+53).

Bei angenommenen durchschnittlichen Personalkosten von 250 Euro pro Tag (Arbeitgeber brutto) ergibt dies eine Summe von 70.750 Euro. Die Sachmittel für die Broschüre, Raummieten, Überflugsimulation sowie Honorare für den Moderator und die Evaluation betragen insgesamt 162.000 Euro. Die bisherigen Gesamtkosten

des Bürgerdialogs von rund 230.000 Euro sind ins Verhältnis zu setzen zu den Planungskosten seit 2004 in Höhe von 1,5 Millionen Euro.

Der zukünftige Aufwand bis zum Abschluss des Bürgerdialogs 2015 kann noch nicht genau angegeben werden, da die bis dahin stattfindenden Dialogangebote noch nicht abschließend festgelegt sind. Er dürfte jedoch kaum höher liegen.

#### 5. Zeitlicher Aufwand der anderen Mitglieder

In der Abschlussbefragung geben 44 Prozent der Mitglieder des Dialogforums für die gesamte bisherige Laufzeit einen Aufwand zwischen 30 und 50 Stunden an, sechs Mitglieder 20 bis 30 Stunden und niemand mehr oder weniger. Die Unterschiede zwischen den Mitgliedern resultieren aus Unterschieden in der Präsenz auf den Sitzungen des Dialogforums und bei den öffentlichen Veranstaltungen. Nur drei geben an, an allen sechs Sitzungen des Dialogforums teilgenommen zu haben. Ebenfalls drei waren

## Kosten der A 33 Nord

### Kosten für den Bürgerdialog A 33 Nord 2012 bis 2014

283 Personentage der drei Organisatoren (230+53) (Ministerium, Landesbehörde, Bertelsmann Stiftung), 250 Euro pro Tag	70.750 Euro
--	-------------

Sachmittel für Broschüre, Überflugsimulation, Raummieten, Honorare für Moderation und Evaluation	162.000 Euro
---	--------------

<b>Personal- und Sachkosten des Bürgerdialogs A 33 Nord</b>	<b>gesamt</b>	<b>232.750 Euro</b>
---	---------------	---------------------

### Planungskosten für die A 33 Nord 2004 bis 2014

<b>Planung</b>	<b>gesamt</b>	<b>1.500.000 Euro</b>
----------------	---------------	-----------------------

### Voraussichtliche Gesamtkosten der A 33 Nord

<b>Planung und Realisierung</b>	<b>gesamt</b>	<b>82.000.000 Euro</b>
---------------------------------	---------------	------------------------

bei allen vier Veranstaltungen. Das Minimum liegt bei drei Sitzungen und einer Veranstaltung.

In der Abschlussbefragung sagen sechs von zehn Mitgliedern, dass sich der Aufwand „in hohem Maße“ für sie und die vertretene Institution gelohnt habe; zwei Mitglieder geben „weitgehend“ an. Genauso erwarten sie dies für die weitere Vorentwurfsplanung. Acht Personen geben an, dass sie an der Vorbereitung zukünftiger Dialogangebote mitarbeiten wollen.

### Welche dauerhaften Wirkungen hat der Dialogprozess?

Mit Beteiligungsprojekten wollen die Veranstalter zumeist auch Effekte erzielen, die über den konkreten Einzelfall hinausgehen. Auf den Zuwachs von Wissen und den Aufbau von Kompetenzen wurde bereits eingegangen. Daneben erwarten die Organisatoren oft eine Überwindung von Politik(er)verdrossenheit und die Gewinnung von Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Verwaltungen.

#### 1. Vertrauen in die Verwaltungen

In der Abschlussbefragung sagen sechs von zehn Mitgliedern des Dialogforums, dass ihr Vertrauen in das Ministerium gestiegen sei. Sogar acht Mitglieder geben dies in Bezug auf die Straßenbaubehörde an. Niemand äußert, dass sein Vertrauen gesunken oder enttäuscht worden sei. Die befragten Organisatoren aus beiden Verwaltungen schätzen dies ähnlich ein (sechs von acht sagen „in hohem Maße“ für beide Verwaltungen). Bei der Bewertung dieser Aussagen ist allerdings zu berücksichtigen, dass die meisten Gegner der A 33 Nord aus dem Forum ausgeschieden sind und an der Befragung nicht teilnahmen.

#### 2. Anschlussfähigkeit

Bei den dauerhaften Wirkungen innerhalb der Verwaltungen geht es auch darum, dass ein Bürgerdialog so mit den laufenden Planungs- und Entscheidungsprozessen verknüpft wird, dass

seine Ergebnisse bruchlos in diese einfließen (Anschlussfähigkeit).

#### a) Verwendung von Ergebnissen aus dem Bürgerdialog im förmlichen Verfahren

Wenn sich Bürgerinnen und Bürger in einem Planungsprozess beteiligen, möchten sie in der Regel wissen, was mit ihren Beiträgen geschieht. Bisher konnten sie im Bürgerdialog nur zum Thema Wegenetze konkrete Beiträge leisten. Auf diese gab es nach gut drei Monaten eine schriftliche Reaktion der Straßenbaubehörde. Dieser relativ lange Zeitraum war notwendig, weil jeder einzelne Vorschlag mit mehreren anderen zuständigen Behörden abgestimmt werden musste. Erst dadurch wird sichergestellt, dass die Bürgervorschläge in das förmliche Verfahren einfließen und dort nicht sofort abgelehnt werden.

Den meisten Bürgern, die Vorschläge gemacht hatten, kam dieser Zeitraum unverhältnismäßig lang vor. Beim nächsten Mal sollte man im Sinne maximaler Transparenz schon auf dem Planungsworkshop darstellen, mit welchen Behörden auf Landes- und Kreisebene eine fachliche Abstimmung aufgrund welcher Rechtsvorschriften notwendig ist.

#### b) Was passiert nach der Vorentwurfsplanung?

Dieser Abschlussbericht wird zu einem Zeitpunkt erstellt, zu dem wesentliche Elemente der Vorentwurfsplanung noch nicht erarbeitet sind. Auf die Vorentwurfsplanung folgt die Planfeststellung mit Genehmigung und Klagemöglichkeiten. Erst dann ist der Planungsprozess abgeschlossen, die Akzeptanz feststellbar und eine Bewertung dieses Bürgerdialogs abschließend möglich. Auf der nächsten Sitzung des Dialogforums werden zwar die weiteren Veranstaltungen im Herbst 2014 und im Frühjahr 2015 besprochen. Offen ist jedoch, ob und wie nach der Behandlung der einzelnen Themen ein abschließender Dialog über die Zusammenführung der einzelnen Pläne geführt wird, bevor

das Genehmigungsverfahren eröffnet wird. Dazu sollte eine passende Kombination aus Präsenz- und Online-Dialog und einem Printprodukt für alle Haushalte gewählt werden.

### c) Verbindung mit der gesetzlich vorgeschriebenen Öffentlichkeitsbeteiligung (Scoping-Termin)

Der Bürgerdialog fand gezielt in einer Phase des Planungsprozesses statt, in dem Bürgerbeteiligung bisher nicht möglich war. Im Rahmen der Vorentwurfsplanung ist jedoch eine Beteiligung der Träger Öffentlicher Belange (TÖB) in Form eines so genannten Scoping-Termins vorgeschrieben und üblich, auf dem der Untersuchungsrahmen, u. a. für die in der Vorentwurfsplanung durchzuführende Umweltverträglichkeitsprüfung, abgestimmt wird.

Über diesen Scoping-Termin und die Planungskonferenz wurde auf der zweiten Informationsveranstaltung und im Dialogforum kurz informiert. Im Sinne guter Verzahnung (Anschlussfähigkeit) ist eine engere Verbindung zwischen dem Bürgerdialog und dieser Abstimmung vorstellbar. In der Abschlussbefragung wurden die Organisatoren daher gefragt, ob diese Trennung zwischen förmlichen und informellen Beteiligungselementen sinnvoll ist, oder ob man die Mitglieder des Dialogforums nicht als „sachkundige Dritte“ hätte einladen sollen. Alle befragten Vertreter des Ministeriums und der Straßenbaubehörde halten die Trennung für sinnvoll und eine Einladung aus zwei Gründen für nicht opportun: Zum einen sei etwa die Hälfte der im Dialogforum vertretenen Institutionen ein TÖB und war als solcher zum Scoping-Termin eingeladen (Landkreis, Jägerschaft u. a.). Zum anderen werde dort mit anderen Vorhabenträgern in einer Fachsprache verhandelt, die für die übrigen Mitglieder des Forums, insbesondere für die Bürgerinitiativen, nicht verständlich sei. Wenn man das ändern wollte, würde dies den zeitlichen Rahmen und die Teilnahmebereitschaft der anderen Vorhabenträger (Bundesbahn, Energieversorger, Wasserbehörden) sprengen, da es auf dem Termin auch um die Abstimmung mit deren Planungen im Ausbaugebiet geht.

## 6. Übertragbarkeit

Der Bürgerdialog A 33 Nord war vom Ministerium und der Landesbehörde ausdrücklich als Modellprojekt geplant und soll als solcher Erkenntnisse liefern, die in Zukunft auf ähnliche Projekte übertragbar sind.

Alle Organisatoren sagen in der Abschlussbefragung, dass sie die hier erprobten Informations- und Dialogbausteine wahrscheinlich in ähnlichen Projekten wieder einsetzen werden. Dies gilt für Informations- und Fachveranstaltungen mit externer Moderation, die bisher nicht üblich war, und für die Überflugsimulation. Auch die Planungsworkshops sollen wieder durchgeführt werden: Sechs der acht Befragten bekunden „wahrscheinlich“, zwei sagen „gegebenenfalls“.

Eine Pro- und Contra-Broschüre halten nur zwei für „wahrscheinlich“ und sechs wollen sie „gegebenenfalls“ wiederholen. Zu einer Beteiligung an der Vergabe von Gutachten sagen vier „wahrscheinlich“, drei „gegebenenfalls“ und einer „eher nicht“.

Differenzierter fallen die Antworten auf die Frage aus, ob man wieder ein Dialogforum einsetzen würde, das den Bürgerdialog mitgestaltet. Die befragten Organisatoren im Ministerium und in der Straßenbaubehörde sind sich einig, dass sie dies nur „unter besonderen Bedingungen“ (71 Prozent) oder „eher nicht“ (29 Prozent) tun würden, wohl aber einzelne Elemente einsetzen würden. Die angegebenen Gründe dafür sind unterschiedlich und werden im abschließenden Kapitel beleuchtet.

# 7 Die zehn wichtigsten Erkenntnisse aus dem Modellprojekt

Das spezielle Ziel des Modellprojekts „Bürgerdialog A 33 Nord“ bestand darin, in der Phase zwischen dem Abschluss des Raumordnungsverfahrens und der Eröffnung des Planfeststellungsverfahrens, in der so genannten Entwurfsplanung, bisher nicht vorhandene Beteiligungsmöglichkeiten für betroffene und / oder interessierte Bürgerinnen und Bürger zu eröffnen. Denn in dieser Phase werden wichtige Festlegungen getroffen, die im Planfeststellungsverfahren kaum noch einvernehmlich verändert werden können. Es geht insbesondere um

- die detaillierte Untersuchung von Fauna und Flora,
- das Abarbeiten des „besonderen naturschutzfachlichen Planungsauftrags“ aus der Linienbestimmung,
- ein Verkehrsgutachten,
- ein schalltechnisches Gutachten,
- ein landwirtschaftliches Sondergutachten sowie den
- detaillierten Straßenverlauf.

Allerdings ist zu diesem Zeitpunkt der in der Linienbestimmung festgelegte Trassenverlauf nur noch minimal veränderbar. Der von einigen Gegnern im Dialogforum zu Beginn geforderte Vergleich von Alternativen wäre ein reines Gedankenexperiment ohne praktische Bedeutung gewesen.

Für die Vorentwurfsplanung der A 33 Nord sind drei Jahre veranschlagt (2013 bis 2015), wovon das Modellprojekt etwas mehr als die Hälfte abdeckt. Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts ist die Arbeit an den ersten drei Bestandteilen unterschiedlich weit fortgeschritten, aber noch nicht fertig gestellt. Über die

bisherigen Arbeiten wurde kontinuierlich und umfassend informiert und zum Thema Wegetze auch ein konkreter Dialog geführt. Auch wenn die Themen „Lärm“ und „Landwirtschaftliche Betroffenheiten“, bei denen sehr konkrete persönliche Betroffenheiten bestehen, noch nicht in einer von der Öffentlichkeit wahrnehmbaren Art und Weise bearbeitet wurden, gibt es aus den zweieinhalb Jahren Bürgerdialog A 33 Nord eine Reihe interessanter und vermutlich neuer Erkenntnisse, die bei der Planung ähnlicher Bürgerdialoge hilfreich sein können. Sie sind in den folgenden zehn Punkten zusammengefasst:

## 1. Ein transparenter, umfassender und ausgewogener Bürgerdialog in der Phase zwischen Raumordnung und Planfeststellung ist mit vertretbarem Aufwand möglich und sinnvoll.

Die wichtigste Erkenntnis liegt darin, dass ein transparenter, umfassender und ausgewogener Bürgerdialog in der Phase zwischen Raumordnung und Planfeststellung mit vertretbarem Aufwand möglich und sinnvoll ist. Wie im vorangegangenen Abschnitt aufgrund der Aussagen der Organisatoren und der Mitglieder des Dialogforums ausführlich dargestellt, sind sich alle einig: Es war sinnvoll und nützlich, sowohl die Mitglieder des Dialogforums als Repräsentanten wichtiger Akteure als auch die Bürgerinnen und Bürger umfassend über alle Einzelschritte der Vorentwurfsplanung zu informieren und mit ihnen zu diskutieren. Dazu wurden bisher nicht übliche Formate und Formen entwickelt, die dazu beitrugen, die eingangs formulierten Ziele in Bezug auf Information und Meinungsbildung in hohem Maße zu erreichen. Der damit



verbundene Aufwand beträgt weniger als ein Prozent der Planungs- und Realisierungskosten (s. Tabelle 4, Seite 45) und hat sich nach Ansicht aller Beteiligten gelohnt.

## 2. Entscheidend für den Erfolg ist professionelle externe Unterstützung.

Wie in der Bewertung näher ausgeführt, bestehen die neuen Elemente vor allem in der Informationsbroschüre, den unterschiedlichen Arten von Veranstaltungen und der Überflugsimulation. Die Mitglieder des Dialogforums schlugen diese Maßnahmen vor und wirkten daran mit, die Landesbehörde organisierte und finanzierte sie. In allen drei Fällen waren es externe Profis, die die Umsetzung entscheidend prägten und so den Erfolg möglich machten: Ein Redaktionsbüro entwarf die Texte der Broschüre, ein Moderationsbüro moderierte die Veranstaltungen; beides trug zu einem ausgewogenen Dialog und zu hoher Transparenz bei. Auch die Überflugsimulation wurde extern realisiert. Die Bertelsmann Stiftung lieferte wichtigen Input, wirkte über die Geschäftsführung des Dialogforums darauf hin, dass die Ziele des Bürgerdialogs konsequent verfolgt wurden und trug damit wesentlich zur Anerkennung des Dialogs bei den Bürgerinnen und Bürgern bei. Die Zusammenarbeit der Behörde mit den externen Experten lief sehr gut. Für die planungsverantwortliche Behörde sollte daher professionelle externe Unterstützung unverzichtbarer Bestandteil künftiger Bürgerdialoge sein.

## 3. Wenn konkrete Betroffenheit erkennbar ist, wird das Beteiligungsparadoxon durchbrochen.

Wie bei der Bewertung der Reichweite bemerkt, erlauben die Besucherzahlen der Veranstaltungen und der Website keine fundierte Erfolgsbewertung. Nach dem sogenannten Beteiligungsparadoxon nehmen die meisten Menschen eine sie betreffende Veränderung ihrer Umgebung erst wahr, wenn die ersten Realisierungsschritte beginnen („wenn die Bagger kommen“), recht-

lich und faktisch aber kaum noch etwas zu ändern ist. Angebote zu Information, Dialog oder Beteiligung in einer frühen Phase der Planung, wenn noch Alternativen verglichen werden und Gestaltungsspielräume bestehen, nehmen nur wenige Menschen wahr.

Angesichts einer erwarteten Baugenehmigung für 2018 und eines Baubeginns 2019 sind Besucherzahlen auf den Veranstaltungen von weniger als 100 Personen nicht überraschend. Interessant und vielleicht auch neu ist jedoch die Erfahrung mit dem Planungsworkshop zu den Wegenetzen, dass bei einer erkennbaren persönlichen Betroffenheit dieses Paradoxon nicht zutrifft, sondern ein sehr hoher Anteil der Betroffenen sich gerne näher informiert und in einen Dialog eintritt.

## 4. Es gibt ein Dilemma zwischen der Dauer des Planungszeitraums und der Aufrechterhaltung des Interesses der Bürgerinnen und Bürger.

Bei einer Dauer von drei Jahren für die Vorentwurfsplanung wird die Geduld der grundsätzlich interessierten Bürgerinnen und Bürger strapaziert. Viele können nicht verstehen, was nach der erfolgten Festlegung der Trasse noch so lange dauert. Dem damit verbundenen Unverständnis und Misstrauen wirkte der Bürgerdialog A 33 Nord durch maximale Transparenz und größte Mühe um Verständlichkeit entgegen, weil auch Untersuchungsansätze und Zwischenergebnisse vorgestellt wurden.

Auf der zweiten Informationsveranstaltung im November 2013 stellten die Gutachter ihre Untersuchungsansätze zu den Themen „Natur“ und „Verkehr“ vor. Auf der ersten Fachveranstaltung im Februar 2014 wurden erste Untersuchungsergebnisse und Überlegungen vorgetragen. Die Hälfte der befragten Teilnehmer auf der Fachveranstaltung fand in den Präsentationen wenig Neues. Dies gilt umso mehr, als in beiden Fällen noch nicht über die daraus abgeleiteten Maßnahmen berichtet wurde. So erfuhr man viel über die Verkehrsuntersuchung und die aktuelle

Verkehrssituation, aber noch nichts über die mit Spannung erwartete Prognose, die erst im November 2014 präsentiert wird. Interessante Details gab es zu Folgen für seltene Fledermäuse und Molche. Die Schutz- und Ausgleichsmaßnahmen werden jedoch erst im Frühjahr 2015 vorgestellt.

Hier stehen die Organisatoren eines Informations- und Dialogprozesses vor einem Dilemma. Lässt man sechs oder neun Monate zwischen zwei Veranstaltungen verstreichen, droht ein Erlahmen des Interesses. Überbrückt man die Zeit mit Veranstaltungen zu Zwischenständen, wird kritisiert, dass es zu wenig Neues gibt.

**5. Die Reihenfolge der angebotenen Informationen folgt nicht dem Bedarf der Bürger, sondern vor allem technisch-sachlichen Abhängigkeiten; sie müssen so transparent und verständlich wie möglich sein.**

Manche besonders vehement geforderten Informationen können wegen technischer Abhängigkeiten erst später geliefert werden. Die Informationen über die Eingriffe in die Natur und die Folgen für Fledermäuse und Molche nahmen die Teilnehmer mit Interesse auf. Jedoch war den anwesenden künftigen Anwohnern das Thema Lärmbelastung und Lärmschutz verständlicherweise noch wichtiger. Doch dazu kann die Landesbehörde auch nach anderthalb Jahren Planung noch nichts Konkretes sagen, weil neben der Verkehrsprognose dazu der genaue Trassenverlauf und vor allem die Trassenhöhe endgültig festgelegt sein müssen. Beide hängen jedoch ab von den Maßnahmen zum Naturschutz und dem Wegenetz. Je nach Planung – Unter- oder Überführungen – fallen die Lärmpegel jeweils unterschiedlich aus; sie müssen dann mithilfe eines schalltechnischen Gutachtens ermittelt werden. Erst wenn die genauen Lärmwerte bekannt sind, kann über Lärmschutzmaßnahmen gesprochen werden, weil diese über Grenzwerte streng an die Lärmhöhe gekoppelt sind. Mit anderen Worten: Lärmuntersuchungen und -prognosen

können aus zwingenden sachlichen Gründen mit der für eine möglichst gerichts-feste Planung erforderlichen fachlichen Gründlichkeit sinnvoll erst relativ spät im Planungszeitraum erfolgen. Diese fachlichen Zusammenhänge akzeptieren nicht alle, die unmittelbare eigene Lärmbelastungen erwarten.

Die teilweise geäußerte Verärgerung („Der Straßenbaubehörde sind Molche wichtiger als Menschen!“) sollte in Zukunft zu einer verständlicheren Darstellung dieser sachlich-zeitlichen Zusammenhänge führen. Eventuell sind auch hier glaubwürdige externe Sachverständige schon in einer frühen Phase eine Hilfe. Insgesamt wäre es auch hilfreich, wenn bereits zu Beginn des Bürgerdialogs in einem Gesamtablaufplan dargestellt würde, welche Abhängigkeiten zwischen den einzelnen Teilplanungen und Gutachten bestehen.

**6. Die Anzahl der Themen, die Gestaltungsspielräume für Beteiligung bieten, ist geringer als erwartet. Planungsworkshops sind trotzdem sinnvoll, um die Spielräume transparent zu machen.**

In den anderthalb Jahren des öffentlichen Bürgerdialogs gab es nur eine Veranstaltung zu einem Thema, bei dem sich die Bürgerinnen und Bürger aktiv einbringen und Vorschläge zu einer vorgelegten vorläufigen Planung machen konnten. Bürgerbeteiligung verfolgt aus der Sicht der Planer auch das Ziel, die Ortskenntnisse der Anlieger und Betroffenen für ihre Planung zu nutzen. Dies ist beim Thema „Wegenetze“ der Fall. Die Zerschneidung der Landschaft durch die Autobahn betrifft nicht nur landwirtschaftlich genutzte Wege, sondern auch die bisherigen Wege von Jägern, Reitern, Radfahrern und Wanderern. Im Gegensatz zum Naturschutz und zum Lärmschutz gibt es weniger technische und rechtliche Vorgaben für die Platzierung von Unter- und Überquerungen und damit einen größeren amtlichen Gestaltungsspielraum. Daher wurden die Wegenetze als erstes Thema für eine Aufforderung zur Mitwirkung an dieser Planung ausgewählt. Die

Veranstaltung war vorbildlich organisiert.

Etwas überraschend war, dass sich die Landesbehörde schwer damit tut, ein zweites Thema für einen weiteren Planungsworkshop vorzuschlagen. Sie will nur ein Thema anbieten, bei dem es auch tatsächlich Gestaltungsspielräume gibt. Man kann den Eindruck gewinnen, dass für die Vorentwurfsplanung ein engmaschiges System aus technischen Vorschriften und rechtlichen Regeln existiert und sich fest in der Praxis etabliert hat, nach dem Fachleute Wissen generieren, das nur sehr begrenzt durch das Alltagswissen von Betroffenen ergänzt oder gar modifiziert werden kann. Dabei ist auch zu bedenken, dass diese Planungen rechtlichen Überprüfungen ausgesetzt sein können und daher jede Beanstandungsmöglichkeit vermieden werden soll.

Aber selbst wenn die Gestaltungsspielräume bei den konkreten Ausgleichsmaßnahmen zum Naturschutz und zum Lärmschutz geringer sind als bei den Wegenetzen, ist es im Interesse maximaler Transparenz sinnvoll, dies möglichst konkret zu vermitteln, indem in einem Planungsworkshop anhand von Bürgervorschlägen gezeigt wird, was noch geht und was aus welchen Gründen nicht mehr geht.

### **7. Eine Beteiligung von Interessengruppen-Vertretern und Betroffenen an der Vergabe von Gutachten ist möglich und sinnvoll.**

Wenn das Fachwissen und die Fachleute eine so große Rolle spielen, besteht ein Ansatzpunkt für Bürgerbeteiligung darin, Bürgerinnen und Bürger an der Auswahl dieser Experten und an der Bestimmung der von ihnen konkret zu erbringenden Leistung mitwirken zu lassen. Dies ist in vorbildlicher Art und Weise bei der Vergabe des Gutachtens für die Verkehrsuntersuchung und die Verkehrsprognose geschehen. Die Landesbehörde hat dem Dialogforum eine Liste möglicher Gutachter vorgelegt mit Informationen, für wen diese bisher gearbeitet haben. So konnten Gutachter für die Abgabe eines Angebots ausgewählt werden, die nicht nur für Straßenplaner, sondern auch schon für Umweltverbände tätig waren.

Eine Arbeitsgruppe aus dem Dialogforum konnte dann auch ihre konkreten Fragen in die Leistungsbeschreibung einbringen und insbesondere an der Definition mehrerer unterschiedlicher Szenarien für die Verkehrsprognose mitwirken. Dies beurteilten die Organisatoren im Nachhinein als sehr sinnvoll und dieses Vorgehen lässt sich beim Thema Lärm bzw. schalltechnische Untersuchung wahrscheinlich gut wiederholen.

Eine solche Mitwirkung an der Vergabe von Gutachten ist nicht an ein Dialogforum gebunden, wie es in diesem Projekt der Fall war. Dort kamen ja vor allem Vertreter von Interessengruppen und Initiativen zusammen, die auch konkret für eine Arbeitsgruppe zur Vergabe von Gutachten gewonnen werden können.

### **8. Viele Gegner einer Maßnahme verhalten sich in einem Dialogforum gezielt strategisch.**

Politik und Verwaltung erhoffen sich von Angeboten der Bürgerbeteiligung bei Infrastrukturprojekten häufig auch eine bessere Akzeptanz für ihre Vorhaben und eine Versachlichung der öffentlichen Diskussionen. Sie möchten möglichst auch das Klagerisiko verringern und vermeiden, dass der ohnehin lange Prozess durch Klagen noch länger wird.

Nach den langen, teilweise emotional und aggressiv geführten Kampagnen für und gegen die A 33 Nord haben die Organisatoren dieses Bürgerdialogs nicht erwartet, dass sie damit Gegner von beabsichtigten Klagen abhalten können. Daher war in den Spielregeln für den Bürgerdialog ausdrücklich festgehalten, dass die Teilnahme am Dialogforum keinerlei Verpflichtung zu einem bestimmten Verhalten außerhalb beinhaltet und Gegner auf etwaige Klagen verzichten müssten. Die Organisatoren haben jedoch erwartet, dass es auch im Interesse der Gegner sein könnte, gemeinsam mit anderen an einem Dialogprozess zu arbeiten, in dem sie ihre Positionen darstellen und durchaus auch um Unterstützung werben können.

Die schon länger aktiven Bürgerinitiativen, Verbände und Gemeinden, die dezidiert gegen das gesamte Projekt sind, beteiligten sich nur unter Vorbehalt am Dialogforum und machten von Anfang an deutlich, dass sie an der Ausgestaltung einer in der Linienbestimmung festgelegten Vorzugstrasse nicht mitwirken werden. Die Vermutung liegt nahe, dass sie an den ersten Sitzungen teilnahmen, um Informationen über den Planungsstand zu bekommen, die sie für ihr Ziel der Verhinderung nutzen können. Als dann die für das Land verbindliche Linienbestimmung durch das Bundesverkehrsministerium erfolgte und es nur noch um die Ausgestaltung der darin festgelegten Trasse gehen konnte, versuchten sie noch, das Dialogforum für ihre Ziele umzudefinieren, indem sie ergebnisoffene Diskussionen und Beschäftigung auch mit den Alternativen forderten.

Als klar wurde, dass eine solche Diskussion am „Ob“ der Autobahn und an der Festlegung der Trasse nichts ändert und auch die neu gewählte rot-grüne Landesregierung dies nicht kann bzw. will, verließen einige Gegner das Dialogforum und setzten ihren Kampf gegen die A 33 Nord auf anderem Weg fort. Einige erschienen bei Informationsveranstaltungen und stellten kritische Fragen, um relevante Informationen über den Planungsstand und einzelne Untersuchungen auch ohne Mitwirkung im Dialogforum zu bekommen. Sie bereiten sich auf eine Klage gegen den Planfeststellungsbeschluss 2018 u. a. mit Spendenaufrufen im Internet vor. Einige der auf den Veranstaltungen gewonnenen Informationen, z. B. zum FHH-Gebiet, könnten ihnen dabei helfen. Transparenz der Planung kommt auch den Gegnern zugute.

Die Erwartung eines dauerhaften Interesses von Gegnern an der Gestaltung eines ausgewogenen Bürgerdialogs entspricht zwar dem in der wissenschaftlichen Diskussion über Bürgerbeteiligung durchaus prominenten Ideal des deliberativen Diskurses. Die Erfahrung in diesem Projekt zeigt jedoch, dass in der Praxis nicht alle Akteure dieses Ideal teilen, sondern dass gerade bei Gegnern strategisches Verhalten vorzufinden und auch nachvollziehbar ist.

Die Beteiligung von Bürgerinitiativen mit festgelegter Positionierung zu einem Infrastrukturvorhaben an einem Dialogforum ist nicht planbar. Die sich daraus ergebende praktische Frage ist, ob man deswegen auf ein Dialogforum zur Gestaltung eines Bürgerdialogs verzichten kann. Die Erfahrungen nach dem Ausstieg der meisten Gegner in diesem Fall zeigten, dass ein Dialogforum auch dann noch wertvolle Beiträge leisten kann. Ob ein Forum mit genau den hier zugewiesenen Aufgaben immer sinnvoll und der effizienteste Weg ist, hängt auch von einer Reihe anderer Faktoren ab, auf die im letzten Punkt eingegangen wird.

### **9. Für die Presse sind die Gegner interessanter als der sachbezogene Dialog. Dagegen hilft nur die direkte Ansprache der Haushalte.**

Die Mitglieder des Dialogforums hatten als Erfolgsbedingung für den Bürgerdialog u. a. definiert, dass dieser in der Öffentlichkeit präsent ist und ausgewogen dargestellt wird. Wie bei der Bewertung der Zielerreichung näher ausgeführt, sind die Mitglieder des Dialogforums der Auffassung, dass der Bürgerdialog präsent ist, aber zumindest in der Lokalpresse keineswegs ausgewogen dargestellt wird. Rein quantitativ berichtet die einzige Lokalzeitung, die Neue Osnabrücker Zeitung, häufiger über Ereignisse im Bereich der Gegner als über Veranstaltungen oder Ergebnisse des Bürgerdialogs. Insbesondere in ihren Kommentaren äußern sich die Journalisten häufig kritisch bis diskreditierend (etwa wenn sie den Bürgerdialog nach dem planmäßigen Ende des Engagements der Bertelsmann Stiftung als „Farce“ bezeichnen), während in den Beiträgen über die Gegner eine gewisse Sympathie zu erkennen ist.

Man kann dies als einseitige Parteinahme kritisieren und vermuten, dass die Autoren selbst gegen die A 33 Nord sind. Nach der hier vertretenen Auffassung ist diese Erklärung jedoch zu einfach. Vielmehr dürfte auch eine Rolle spielen, dass es auf der Seite der Gegner Ereignisse mit hohem Nachrichtenwert für Journalisten und

Leser gab: Z. B. weigert sich der Gemeinderat Wallenhorst, die rechtsgültige Planung einer Landesbehörde zur A 33 Nord in den örtlichen Flächennutzungsplan zu übernehmen, indem er dies mit dem Schutz der Natur begründet oder wenn der Umweltminister derselben Landesregierung, die diese Planung verantwortet, die Gegner in ihrer Kritik ermutigt und sich dabei fotografieren lässt.

Da es im konkreten Fall der A 33 Nord keine andere örtliche Presse und auch keine werbefinanzierten Wochenblätter in der betroffenen Region gibt, bleibt nur eine direkte Ansprache aller Haushalte mit einer Postwurfsendung. Dafür gab es bisher nicht genügend Ergebnisse, die für ein breites Publikum interessant sind. Zum Ende der Vorentwurfsplanung wird dies anders sein. Und dann sollte, auch angesichts einer zu erwartenden Kampagne der Gegner, eine solche Direktkommunikation erwogen werden. In einem anderen Fall in einer anderen Region, wo die Lokalzeitung ebenfalls etwas einseitig kommentierte, es jedoch Wochenblätter gab, wurden mit einer Beilage mit Pro- und Contra-Argumenten zu einem Fernstraßenprojekt gute Erfahrungen gemacht.

## **10. Die meisten Bausteine sind unmittelbar übertragbar. Die genaue Konfiguration muss im Einzelfall bestimmt werden.**

Das Modellprojekt sollte auch Erkenntnisse gewinnen, die auf andere Projekte übertragbar sind. Wie in der Bewertung näher ausgeführt, sind die Organisatoren einhellig der Meinung, dass die meisten Informations- und Dialogbausteine auf ähnliche Projekte so übertragen werden können und weitgehend sollen, wie sie hier entwickelt und realisiert wurden. Die Frage nach der Übertragbarkeit kann sich auf die Gesamtarchitektur dieses Modellprojekts und auf die einzelnen Dialogelemente beziehen. Relativierungen, wie etwa in Bezug auf die Informationsbroschüre, resultieren ausschließlich aus Effizienzüberlegungen und der Frage, ob der damit verbundene Aufwand bei jedem

Fernstraßenprojekt zu rechtfertigen ist.

Es gilt ohnehin generell, dass so gut wie nie eine konkrete Kombination mehrerer Beteiligungsbausteine eins zu eins auf ein anderes Projekt übertragbar ist. Bürgerbeteiligung in jeder Form, auch Bürgerdialoge, sind Unikate, die maßgeschneiderte Einzelfertigung erfordern. Es kann bei der Übertragbarkeit also nur darum gehen, eine individuelle Kombination aus den hier erprobten und bewährten Bausteinen zu konzipieren.

Der einzige Baustein, dessen Übertragung auch in einem solchen Zusammenhang von den Organisatoren kritisch gesehen wird, ist das Dialogforum, dem hier die Aufgabe übertragen war, den Bürgerdialog und damit alle anderen Bausteine mitzugestalten. Die dahinter stehende Annahme, dass es demokratischer sei, wenn nicht die Verwaltung alleine festlegt, wie sie Bürgerinnen und Bürger an ihren Planungen beteiligt, sondern wenn dies Vertreter der verschiedenen Interessengruppen gemeinsam mit der Verwaltung übernehmen, wird weitgehend geteilt. Aber es wird nicht als zwingend angesehen, dass diese „Beteiligung an der Beteiligung“ durch ein auf längere Zeit eingerichtetes Dialogforum aus Befürwortern und Gegnern erfolgen sollte.

Die meisten befragten Organisatoren würden ein Dialogforum entweder gar nicht oder nur unter besonderen Bedingungen noch einmal mit diesen Funktionen bilden und darin mitarbeiten. Hauptgrund dafür ist der hohe zeitliche Aufwand und die Annahme, dass die dem Forum zugewiesenen Aufgaben und Funktionen auf andere Weise effizienter erfüllt werden können.

Auf das fehlende Interesse der schärfsten Gegner an der Gestaltung eines ausgewogenen Dialogs wurde bereits hingewiesen. Ob und wie weit die Mitwirkung von Gegnern an einem Dialogforum die Glaubwürdigkeit der von ihm mitgestalteten Dialogangebote positiv beeinflusst, ist nicht feststellbar. Für Außenstehende sind die Zusammensetzung eines Forums und die konkrete Entstehungsweise der einzelnen Angebote ohnehin kaum erkennbar und wahrscheinlich auch nicht

besonders interessant. Viel entscheidender für die Glaubwürdigkeit dürfte sein, wie die Veranstaltungen durchgeführt werden und hier kommt nach übereinstimmender Einschätzung einem unabhängig auftretenden externen Moderator die entscheidende Bedeutung zu. Darüber hinaus kann die sichtbare Mitwirkung eines neutralen Dritten, wie in diesem Fall der Bertelsmann Stiftung, die Glaubwürdigkeit unterstützen.

Die inhaltliche Gestaltung einer Pro- und Contra-Broschüre, die Mitwirkung an der Planung von Veranstaltungen und die Vergabe unterschiedlicher Gutachten muss nicht zwingend immer von Vertretern derselben Institutionen wahrgenommen werden, die sich einmal zu einem Forum zusammengefunden haben. Es gibt inhaltlich gute Gründe dafür, dies mit wechselnden Arbeitsgruppen zu tun. Um diese umfassend und ausgewogen bilden zu können, ist zu Beginn der Planung eines solchen Prozesses eine Akteursbefragung unabdingbar, wie sie in diesem Fall von der Bertelsmann Stiftung durchgeführt wurde und als Stakeholder-Analyse in der Literatur für jedes Beteiligungsprojekt empfohlen wird.

## Ausblick

Dieser Bericht über das Modellprojekt „Bürgerdialog A 33 Nord“ ist nur ein Zwischenbericht. Es ist wünschenswert, zum Zeitpunkt des Planfeststellungsbeschlusses ein Gesamturteil über den Verlauf zu bilden.

# Impressum

© 2014 Bertelsmann Stiftung

Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh

## **Autor**

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

## **Verantwortlich**

Anna Renkamp, Bertelsmann Stiftung

## **Redaktion**

Anna Renkamp, Bertelsmann Stiftung

## **Lektorat**

Sibylle Reiter

## **Gestaltung**

Markus Diekmann, Bielefeld

## **Abbildungsnachweise**

Titelmotiv, Seite 1: Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr

Abb. 1, Seite 4: Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr

Abb. 2, Seite 5: Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr

Abb. 3, Seite 6: Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr

Abb. 4–6, Seite 11: Bertelsmann Stiftung

Abb. 7, Seite 14: IKU GmbH Dortmund

Abb. 8, Seite 20: Bertelsmann Stiftung

Abb. 9, Seite 22: Neue Osnabrücker Zeitung

Abb. 10, Seite 23: Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr

Abb. 11, Seite 24: Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr

Abb. 12, Seite 25: IKU GmbH Dortmund

Abb. 13, Seite 25: IKU GmbH Dortmund

Abb. 14, Seite 26: IKU GmbH Dortmund

Abb. 15, Seite 27: IKU GmbH Dortmund

Abb. 16, Seite 28: IKU GmbH Dortmund

Abb. 17, Seite 28: IKU GmbH Dortmund

Abb. 18, Seite 31: Bertelsmann Stiftung

Abb. 19, Seite 32: Bertelsmann Stiftung

Abb. 20, Seite 32: Bertelsmann Stiftung

Abb. 21, Seite 33: Bertelsmann Stiftung

Abb. 22, Seite 34: Bertelsmann Stiftung

Abb. 23, Seite 34: Bertelsmann Stiftung

## **Druck**

Hans Gieselmann Druck und Medienhaus, Bielefeld

[www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)

[www.dialog-waren.de](http://www.dialog-waren.de)

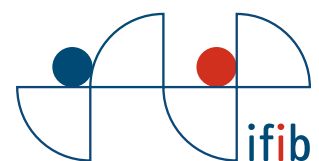
[www.ifib.de](http://www.ifib.de)

## Adresse | Kontakt

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

Anna Renkamp  
Programm Zukunft der Demokratie  
Telefon +49 5241 81-81145  
Fax +49 5241 81-681145  
[anna.renkamp@bertelsmann-stiftung.de](mailto:anna.renkamp@bertelsmann-stiftung.de)

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



Institut für  
**Informationsmanagement**  
Bremen GmbH