



Bundesministerium
für Verkehr, Bau
und Stadtentwicklung

Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung

Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor



Inhaltsverzeichnis

Vorwort des Ministers	5
1 Ziele des Handbuchs	7
2 Kennzeichen einer guten Beteiligung	10
2.1 Überblick zu den Verfahrensebenen der Verkehrswegeplanung.....	10
2.2 Ziele und Funktionen der Bürgerbeteiligung.....	11
2.3 Akteure und Stufen der Beteiligung.....	12
2.4 Kontinuierliche und frühzeitige Beteiligung	14
2.5 Erfolgsfaktoren guter Beteiligung.....	17
2.6 Vorbereitende Maßnahmen des Vorhabenträgers für den Beteiligungsprozess	19
2.7 Möglichkeiten und Grenzen der Bürgerbeteiligung, Verbindlichkeit der Ergebnisse.....	20
2.8 Vorhabenentscheidungen durch Volks- und Bürgerentscheide	21
2.9 Zeit-, Kosten- und Personalaufwand	23
2.9.1 Umfang des zusätzlichen Zeit-, Kosten- und Personalaufwandes	23
2.9.2 Kostenübernahme informeller Beteiligungsmaßnahmen.....	23
2.9.3 Wirtschaftliche und sparsame Mittelverwendung.....	24
3 Bundesverkehrswegeplanung.....	25
3.1 Zielsetzung und Gegenstand der Bundesverkehrswegeplanung	25
3.2 Verfahren zur Aufstellung des Bundesverkehrswegeplans.....	26
3.3 Konzept für die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Aufstellung des BVWP 2015.....	27
3.3.1 Information zur Schaffung von Transparenz.....	28
3.3.2 Mitwirkung durch Konsultation	29
3.4 Öffentlichkeitsbeteiligung in den einzelnen Verfahrensschritten.....	29
3.4.1 Verkehrsprognose (Prognosephase).....	31
3.4.2 Grundkonzeption des BVWP (Konzeptphase)	31
3.4.3 Bewertungsmethodik (Konzeptphase).....	31
3.4.4 Anmeldung von Projekten für die Bewertung (Bewertungsphase).....	32
3.4.5 Referentenentwurf inklusive Strategischer Umweltprüfung	32
3.5 Grenzen der Bürgerbeteiligung bei der Aufstellung des BVWP	33
4 Raumordnungsverfahren	35
4.1 Zielsetzung und Gegenstand des Raumordnungsverfahrens.....	35
4.2 Bürgerbeteiligung im Rahmen der Planungsphase durch den Vorhabenträger	36
4.3 Bürgerbeteiligung im Rahmen des Raumordnungsverfahrens durch die Landesplanungsbehörde	41
4.3.1 Übersicht zum Verfahrensablauf.....	41
4.3.2 Festlegung des Untersuchungsrahmens (Scoping).....	44
4.3.3 Bekanntmachung, öffentliche Auslegung, Einwendungen	45
4.3.4 Freiwilliger Erörterungstermin	48
4.3.5 Landesplanerische Beurteilung	49
4.3.6 Zusammenfassung der Vorschläge und Möglichkeiten.....	50
4.4 Bürgerbeteiligung im Rahmen des Raumordnungsverfahrens durch den Vorhabenträger.....	51
4.5 Aufgaben der Städte und Gemeinden bei der Bürgerbeteiligung im Raumordnungsverfahren.....	53
4.5.1 Bekanntmachung, öffentliche Auslegung.....	54
4.5.2 Teilnahme am Raumordnungsverfahren und Erörterungstermin.....	55
4.5.3 Informationsveranstaltungen mit dem Vorhabenträger	56
4.5.4 Mitglied in kontinuierlichen Beteiligungsforen	56

5	Linienbestimmung.....	57
6	Planfeststellungsverfahren.....	58
6.1	Zielsetzung und Gegenstand des Planfeststellungsverfahrens.....	58
6.2	Bürgerbeteiligung im Rahmen der Planungsphase durch den Vorhabenträger.....	59
6.3	Bürgerbeteiligung im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens durch die Anhörungs- bzw. Planfeststellungsbehörde.....	64
6.3.1	Festlegung des Untersuchungsrahmens (Scoping).....	65
6.3.2	Bekanntmachung, öffentliche Auslegung, Einwendungen.....	66
6.3.3	Erörterungstermin.....	68
6.3.4	Planfeststellungsbeschluss.....	69
6.3.5	Zusammenfassung der Vorschläge und Möglichkeiten.....	69
6.4	Bürgerbeteiligung im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens durch den Vorhabenträger.....	71
6.5	Aufgaben der Städte und Gemeinden bei der Bürgerbeteiligung im Planfeststellungsverfahren.....	73
6.5.1	Bekanntmachung, öffentliche Auslegung.....	73
6.5.2	Teilnahme am Erörterungstermin.....	73
6.5.3	Informationsveranstaltungen mit dem Vorhabenträger.....	74
7	Gerichtliche Überprüfung.....	75
8	Ausführungsplanung und Bau.....	76
9	Bausteine zur Beteiligung.....	77
9.1	Akteursanalyse.....	77
9.2	Festlegung der Rahmenbedingungen der Beteiligung.....	80
9.3	Erstellung der Prozessarchitektur und Eingliederung in die Gesamtprojektplanung.....	81
9.4	Informationsmanagement.....	84
9.4.1	Pressearbeit.....	87
9.4.2	Nutzung des Internets.....	89
9.5	Informations- und Konsultationsveranstaltungen.....	92
9.5.1	Planung von Veranstaltungen.....	94
9.5.2	Einladung zur Veranstaltung.....	96
9.5.3	Dokumentation und Weiternutzung der Ergebnisse.....	96
9.6	Dialog- und Beteiligungsforen.....	97
9.7	Beispiele für Veranstaltungskonzepte.....	99
9.8	Ansprechpartner und Anwendungsbeispiele.....	105
10	Zusammenfassung und Ausblick.....	111
11	Abkürzungsverzeichnis.....	113
12	Glossar.....	114
13	Stichwortverzeichnis.....	118
	Quellen und weiterführende Literatur.....	125

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1:	Mögliche Stufen der Beteiligung.....	13
Abb. 2:	Zusammenhang von ebenenspezifischen Entscheidungsspielräumen und Wahrnehmung der Betroffenheit.....	15
Abb. 3:	Übersicht zur geplanten Öffentlichkeitsbeteiligung.....	30
Abb. 4:	Beispielhafte Struktur einer Bürgerbeteiligung im Raumordnungsverfahren	40
Abb. 5:	Ablauf Raumordnungsverfahren mit UVP.....	42
Abb. 6:	Ablaufplan öffentliche Auslegung und weiterer Beteiligungsprozess (exemplarisch).....	47
Abb. 7:	Beispielhafte Struktur einer Bürgerbeteiligung im Planfeststellungsverfahren.....	63
Abb. 8:	Ablauf Planfeststellungsverfahren mit UVP	65
Abb. 9:	Darstellungsform für die Akteursanalyse nach Umfang, Einfluss und Einstellung (angelehnt an FEMERN A/S 2011).....	79
Abb. 10:	Beispiel für eine Prozessarchitektur im Kontext zum Planfeststellungsverfahren	83
Abb. 11:	Kernelemente einer Internetseite des Vorhabenträgers (angelehnt an FEMERN INFOCENTER BURG 2012 und DIETRICH 2012).....	90
Abb. 12:	Visualisierung einer Lärmschutzwand (Bosch und Partner GmbH).....	107
Abb. 13:	Visualisierung eines Straßenprojektes (Bosch und Partner GmbH).....	107
Abb. 14:	Informationszentrum an der A 4 am Jagdbergtunnel (DEGES GmbH).....	108
Abb. 15:	Impressionen zur Planungsausstellung (Bosch und Partner GmbH).....	108
Abb. 16:	Impressionen zur Planungsausstellung (Bosch und Partner GmbH).....	109
Abb. 17:	Impression von einem Bürgerforum (Bosch und Partner GmbH).....	109
Abb. 18:	Ausstellung „Wilhelmsburger Perspektiven“ (Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, Hamburg) ..	110

Tabellenverzeichnis

Tab. 1:	Verfahrensebenen der Verkehrswegeplanung und zugehörige Bürgerbeteiligung	10
Tab. 2:	Übersicht über die Verfahrensebenen der Planung, Zulassung und Realisierung von Verkehrswegen des Bundes mit kontinuierlicher Bürgerbeteiligung.....	16
Tab. 3:	Vorschläge für Bürgerbeteiligungen in der Planungsphase des Raumordnungsverfahrens durch den Vorhabenträger	39
Tab. 4:	Vorschläge für Bürgerbeteiligungen im Raumordnungsverfahren durch die Landesplanungsbehörden	50
Tab. 5:	Vorschläge für Bürgerbeteiligungen im Raumordnungsverfahren durch den Vorhabenträger	53
Tab. 6:	Checkliste Auslegungsraum	55
Tab. 7:	Vorschläge für Bürgerbeteiligungen in der Planungsphase des Planfeststellungsverfahrens durch den Vorhabenträger	62
Tab. 8:	Vorschläge für Bürgerbeteiligungen im Planfeststellungsverfahren durch die Planfeststellungs- bzw. Anhörungsbehörde	70
Tab. 9:	Vorschläge für Bürgerbeteiligungen im Planfeststellungsverfahren durch den Vorhabenträger	72
Tab. 10:	Leitfragen zur Akteursanalyse (GTZ 2006).....	78
Tab. 11:	Beispielablauf für eine Bürgerveranstaltung vor Eintritt in das formelle Raumordnungsverfahren	100
Tab. 12:	Beispielablauf für eine Planungsausstellung.....	101
Tab. 13:	Beispielablauf zur Diskussion über eine Verkehrsplanung	103
Tab. 14:	Beispielablauf zur Entwicklung einer gemeinsamen Lösung für eine Lärmschutzwand	104

Vorwort

Bei der Planung und der Realisierung von Verkehrsprojekten wollen immer mehr Menschen in unserem Land stärker eingebunden werden und fordern gegenüber Politik und Verwaltung eine frühzeitige, offene und kontinuierliche Bürgerbeteiligung ein. Dieses weit verbreitete Begehren greife ich als zuständiger Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung gerne auf und habe bereits frühzeitig die Entwicklung entsprechender Vorschläge angestoßen. Wir müssen zum einen die Ängste Betroffener vor konkreten Beeinträchtigungen sehr ernst nehmen. Ein Mehr an Bürgerbeteiligung eröffnet darüber hinaus die Chance, den zweifellos vorhandenen Sachverstand vieler Bürgerinnen und Bürger bei der konkreten Planung und Realisierung einzelner Verkehrsinfrastrukturprojekte vor Ort stärker zu nutzen. Gerade auch deshalb ist es richtig, aus Betroffenen Beteiligte zu machen.

Bürgerbeteiligung kann dabei nicht losgelöst von der gesellschaftlichen Bedeutung von Mobilität diskutiert werden. Wir brauchen eine leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur. Unser aller Wohlstand hängt entscheidend davon ab, inwieweit es gelingt, auch künftig wichtige Infrastrukturvorhaben in die Tat umzusetzen. Das darf aber nicht über die Köpfe der Bürgerinnen und Bürger hinweg geschehen. Um Bürgerwünsche und Erfordernisse der Infrastruktur so weit wie möglich in Einklang zu bringen, brauchen wir eine Bürgerbeteiligung von Anfang an. Diese muss schon zu Beginn von Planungen einsetzen und damit in einer Phase, in der noch echte Entscheidungsspielräume bestehen – und nicht erst kurz bevor die Bagger anrollen.

Das Planungsrecht in Deutschland enthält bereits eine Vielzahl gesetzlicher Vorschriften zur Bürgerbeteiligung. Dies gilt für alle Planungsebenen – von der Bundesverkehrswegeplanung über das Raumordnungsverfahren bis hin zur konkreten Planfeststellung. Mit dem Gesetz zur „Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren“ (PIVereinHG) wollen wir dieses Instrumentarium weiter verbessern und auf eine frühe Bürgerbeteiligung noch vor Einleitung des Planfeststellungsverfahrens hinwirken. Darüber hinausgehende Vorschriften und die Ausübung von mehr gesetzlichem Zwang halte ich jedoch nicht für den richtigen Weg. Denn damit würde den Beteiligten die für den Einzelfall nötige Flexibilität geraubt und ein höherer bürokratischer Aufwand erzeugt. Auch verdeutlichen manche Auseinandersetzungen und Konflikte bei großen Infrastrukturvorhaben, dass gesetzliche Normierungen allein nicht genügen, um die Bürger zu erreichen. Es sollte uns vielmehr darum gehen, eine gelebte Planungskultur zu schaffen, die sich auf allen Seiten durch Aufrichtigkeit, Offenheit und ein lösungsorientiertes Miteinander auszeichnet.

Dieser Leitgedanke liegt der Konzeption des vorliegenden „Handbuchs für eine gute Bürgerbeteiligung“ zugrunde. Er versteht sich als praxisorientierter „Werkzeugkasten“. Die kurzfristig umsetzbaren Empfehlungen sollen Orientierung geben, wie die gesetzlichen Vorschriften zur Bürgerbeteiligung besser



Dr. Peter Ramsauer, MdB
Bundesminister für Verkehr,
Bau und Stadtentwicklung

und intensiver genutzt bzw. durch auf den Einzelfall zugeschnittene, zusätzliche Informations- und Beteiligungsangebote ergänzt werden können.

Den Entwurf dieses „Werkzeugkastens“ haben wir am 28. März diesen Jahres der Öffentlichkeit vorgestellt. Und weil es sich um Fragen einer verbesserten Bürgerbeteiligung handelt, haben wir den Entwurf unseres Handbuchs konsequent zum Gegenstand eines breiten Diskussionsprozesses gemacht. Hierzu haben wir den Weg einer mehrwöchigen Online-Konsultation von Bürgern und interessierten Kreisen gewählt sowie eine Reihe von Fachgesprächen mit Verbänden, Ländern und Experten geführt. Die Reaktionen waren überwiegend positiv und konstruktiv. Dabei haben nicht zuletzt auch kritische Anmerkungen geholfen, das Handbuch weiter zu verbessern. Allen, die sich in diesen Prozess eingebracht haben, möchte ich für ihre Anmerkungen und ihr Engagement ein herzliches Dankeschön sagen!

Bei der anstehenden Erarbeitung des neuen Bundesverkehrswegeplans 2015 werden wir für unseren Aufgabenbereich mit gutem Beispiel vorangehen: Wir werden Bürgerinnen und Bürger, Fachleute und Verbände bereits auf der ersten Planungsstufe von Verkehrsvorhaben weit über die gesetzlichen Anforderungen hinaus informieren und konsultieren. Diese Beteiligung gilt also bereits für eine Phase, in der noch über den grundsätzlichen Bedarf eines Vorhabens vor dem Hintergrund einer bundesweiten Netzplanung diskutiert wird. Ein entsprechendes Konzept zur Öffentlichkeitsbeteiligung habe ich im Juni dieses Jahres vorgelegt.

Lassen Sie uns nun gemeinsam das Handbuch im Sinne einer echten Beteiligungskultur mit Leben füllen! Ich richte diese Bitte ganz bewusst an alle Akteure – an die Vorhabenträger und Planer, die Landes- und Bundesbehörden, die Gemeinden, die Verbände, die Unternehmen und Wirtschaftsvertreter sowie die Bürgerinnen und Bürger gleichermaßen. Mir ist klar, dass wir hier zum Teil Neuland betreten und erst noch Erfahrungen sammeln müssen. Aber ich bin fest davon überzeugt: Es ist im Interesse von uns allen, wenn wir die mit mehr Bürgerbeteiligung verbundenen Chancen zu einer am Gemeinwohl orientierten Gestaltung und Weiterentwicklung unseres Landes verantwortungsvoll nutzen.



Dr. Peter Ramsauer, MdB
Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

1 Ziele des Handbuchs

Die Geschehnisse um aktuelle besonders konflikträchtige Verkehrsprojekte - Stuttgart 21, Bahnstrecke Karlsruhe-Basel, Querung des Fehmarnbelt oder Ausbau der Flughäfen Frankfurt/Main und München - machen deutlich, dass viele Bürgerinnen und Bürger mehr Beteiligung bei der Planung und Zulassung von Großprojekten fordern.

Die bestehenden rechtlichen Regelungen sehen Beteiligungen von Bürgerinnen und Bürgern auf allen Verfahrensebenen vor. Das betrifft abgestuft sowohl die am Beginn stehende Bundesverkehrswegeplanung, das anschließende Raumordnungsverfahren auf regionaler Ebene als auch das den Planungsprozess abschließende Planfeststellungsverfahren, in dem ein Vorhaben konkret zugelassen wird. Die rechtlich verankerte Beteiligung dient jeweils der Wahrung der Rechte der von der Planung Betroffenen, der Information von Beteiligten und Öffentlichkeit, der Herstellung von Transparenz und der Verbreiterung der Entscheidungsgrundlage der verfahrensführenden Behörde (vgl. BÖHM 2011). Dennoch entsteht bei den Bürgerinnen und Bürgern häufig der Eindruck, dass sie zu spät und nicht umfassend beteiligt werden. Sie fühlen sich in Planungsprozesse unzureichend eingebunden und häufig schlecht informiert. Eine aktuelle Umfrage des TNS-EMNID-Instituts im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung aus dem Jahr 2012 ergab, dass sich neun von zehn Bürgern mehr Informationen und acht von zehn Bürgern mehr Mitsprachemöglichkeiten zu geplanten Projekten wünschen (TNS EMNID 2012).

Ziel der Politik sowie der Vorhabenträger und Behörden muss es deshalb sein, eine transparente Planung zu ermöglichen, die die Bürgerinnen und Bürger besser beteiligt und ihnen die Möglichkeit gibt, sich mit Vorschlägen aktiv in den Verfahrensablauf einzubringen. Als ersten Schritt hat die Bundesregierung mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (PIVereinHG) eine Regelung zur Einführung einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung auf den Weg gebracht. Es verpflichtet die zuständigen Behörden, beim Vorhabenträger auf eine Öffentlichkeitsbeteiligung bereits vor Eröffnung des Planfeststellungsverfahrens hinzuwirken.

Künftig sollen Bürgerinnen und Bürger frühzeitig und kontinuierlich auf allen Verfahrensebenen beteiligt werden. Der Schwerpunkt sollte dabei jeweils im Vorfeld der formellen Beteiligung im Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren liegen.

Das Handbuch enthält zu diesem Zweck einen umfangreichen Katalog direkt und kurzfristig umsetzbarer Vorschläge für konkrete Instrumente und Beteiligungsmethoden in den einzelnen Verfahrensstufen und in deren Vorfeld. Dabei geht es z. B. um die Analyse der zu beteiligenden Akteure, den bürgerfreundlichen Einsatz der Medien und des Internets, zusätzliche Informationsveranstaltungen und Sprechstunden für Bürgerinnen und Bürger sowie ggf. den Einsatz von Dialogforen.

Aus diesem Katalog können die im Einzelfall sinnvoll erscheinenden Maßnahmen ausgewählt werden. Grundlage für die Vorschläge ist der bestehende gesetzliche Rahmen.

Die Vorschläge sind in erster Linie für große Projekte im Verkehrssektor gedacht. Sie lassen sich je nach Einzelfall aber auch auf kleinere Projekte übertragen.

Viele der Vorschläge finden in der Praxis der Planung von Verkehrsprojekten bereits Anwendung. So werden z. B. bei etlichen Projekten heute schon Projektinformationen über das Internet veröffentlicht. Zudem enthalten diverse Richtlinien, Handreichungen, Leitfäden und Positionspapiere bereits Hinweise zu participatory measures. Ziel ist jedoch, künftig eine noch breitere Anwendung von participatory instruments zu erreichen und eine neue participatory culture zu schaffen.

Auch für den Bundesverkehrswegeplan (BVWP) 2015 ist eine umfangreiche, über das gesetzlich vorgeschriebene Maß hinausgehende Bürgerbeteiligung vorgesehen, die in Kap. 3 dargestellt wird.

Die Vorschläge des Handbuchs richten sich vor allem an Vorhabenträger (z. B. Straßenbauverwaltungen der Länder, Deutsche Bahn AG, Wasser- und Schifffahrtsverwaltung, private Investoren) sowie an verfahrensführende Behörden (Landesplanungs- und Raumordnungsbehörden, Anhörungs- und Planfeststellungsbehörden) und sollen als Orientierungshilfe dienen. Gleichzeitig wird das Ziel verfolgt, betroffenen bzw. interessierten Bürgerinnen und Bürgern sowie weiteren interessierten Kreisen den Ablauf und die Inhalte des Planungsprozesses bzw. der Verfahrensebenen zu erläutern und auf die jeweiligen Beteiligungsmöglichkeiten hinzuweisen.

Die Anwendung der vorgeschlagenen Methoden und Instrumente ermöglicht einen breiten Einstieg in eine offenere Planungskultur mit einer frühzeitigeren Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern bei der Planung von Verkehrsprojekten. Dadurch wird angestrebt, Bedenken und Anregungen von Bürgerinnen und Bürgern in der Planung möglichst zu berücksichtigen und Planungsverzögerungen durch gerichtliche Auseinandersetzungen zu vermeiden. Auf diese Art und Weise könnten künftig die Transparenz und die Legitimation der Planungs- und Entscheidungsprozesse erhöht und die Planungs- und Verfahrensdauer gestrafft oder unter Umständen sogar verkürzt werden. Die Vorschläge zur Verbesserung der Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern basieren auf einer Analyse von:

- grundlegenden Faktoren für eine als fair empfundene Beteiligung,
- den gesetzlich vorgesehenen participatory forms auf den verschiedenen Verfahrensebenen der Verkehrswegeplanung,

- bei Verkehrsprojekten in der Praxis bereits durchgeführten Beteiligungen von Bürgerinnen und Bürgern,
- Vorschlägen zur Verbesserung der Beteiligungen von Bürgerinnen und Bürgern durch Parteien, Verbände und aus anderen Forschungsvorhaben.

Die Vorschläge zur Bürgerbeteiligung außerhalb der durch das UVPG und das Verfahrensrecht vorgegebenen Beteiligungspflichten basieren auf einer Recherche und Analyse von verschiedenen Verkehrsprojekten mit Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern. Ergänzend erfolgte eine Analyse von Beteiligungsformen in Dänemark, den Niederlanden und in Österreich. Die Auswertung der bereits praktizierten Beteiligungsformen sowie der Erfahrungen und Strukturen der Beteiligung im europäischen Ausland erfolgte im Schwerpunkt mittels Interviews von Vorhabenträgerinnen und Vorhabenträgern, Behörden sowie von Vertreterinnen und Vertretern von Bürgerinitiativen und Verbänden.

Der Entwurf des Handbuchs wurde vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) in einem öffentlichen, zum Teil internetgestützten Konsultationsprozess im Zeitraum von März bis Juni 2012 zur Diskussion gestellt. Zahlreiche Kommentare und Änderungsvorschläge wurden im Rahmen der Überarbeitung des Handbuchs berücksichtigt.

Im Anschluss an dieses einleitende Kapitel sind personenbezogene Bezeichnungen zugunsten der Lesefreundlichkeit nur in ihrer maskulinen Form aufgeführt, beziehen sich jedoch auf beide Geschlechter in gleicher Weise.

2 Kennzeichen einer guten Beteiligung

2.1 Überblick zu den Verfahrensebenen der Verkehrswegeplanung

Die Planung von Verkehrsprojekten erfolgt in einem gestuften Planungs- und Zulassungssystem: von der Bundesverkehrswegeplanung über das Raumordnungsverfahren hin zum Planfeststellungsverfahren. Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Verfahrensebenen und die gesetzlich vorgeschriebene Bürgerbeteiligung (s. a. Kap. 3 bis 8).

Tab. 1: Verfahrensebenen der Verkehrswegeplanung und zugehörige Bürgerbeteiligung

Verfahrensebenen	Planungsstufe bzw. Verwaltungsverfahren	Entscheidungsinhalte	Gesetzlich vorgeschriebene Bürgerbeteiligung
Bedarfsplanung	Vorbereitung des Bundesverkehrswegeplans und Projektanmeldungen	Bedarfsentscheidung über Zielnetze, die aus gesamtwirtschaftlich vorteilhaften Neu- und Ausbauprojekten bestehen	Formelle Beteiligung im Rahmen der SUP
	Verfahren zur Aufstellung des Bundesverkehrswegeplans bis Kabinettsbeschluss		
	Aufstellung von Bedarfsplänen, Ausbaugesetze Straße und Schiene		
Raumordnung	Voruntersuchungen, Erstellung der Raumordnungsunterlagen	Voruntersuchung (Maßstab in der Regel 1:10.000 bis 1:25.000) Raumordnerische Verträglichkeit	I. d. R. formelle Beteiligung durch Raumordnungsbehörde
	Raumordnungsverfahren	I. d. R. Umweltverträglichkeit nach dem Planungsstand des Vorhabens Verlauf und grundsätzliche technische Ausführungsmerkmale Ggf. Varianten- bzw. Standortvergleich	
	Linienbestimmung	Bestimmung der Linienführung bei Bundesfern- und Bundeswasserstraßen	
Zulassung	Entwurfsplanung, Genehmigungsplanung, Erstellung der Planfeststellungsunterlagen	Vorentwurf bzw. Feststellungsentwurf der Vorzugsvariante (Maßstab in der Regel 1:5.000 bis 1:10.000) Umfassende materielle Rechtmäßigkeit	Formelle Beteiligung durch Anhörungsbehörde
	Planfeststellungsverfahren	Parzellenscharfe Lage und Ausführung des Vorhabens mit notwendigen Nebenanlagen u. Folgemaßnahmen, Festlegung von Ausgleichs- u. Ersatzmaßnahmen	

Die Darstellung beinhaltet die in der Regel relevanten formellen Verfahren für die Planung und Zulassung von Großvorhaben der Verkehrsinfrastruktur. Für die Verkehrsträger Straße und Wasserstraße wird in bestimmten Fällen ein Linienbestimmungsverfahren als behördeninterne Prüfung des BMVBS durchgeführt. Zwischen der Entwurfsplanung und der Genehmigungsplanung für Bundesfernstraßenvorhaben steht der verwaltungsinterne Gesehenvermerk des BMVBS.

Die Abbildung stellt die Regelverfahren dar. In bestimmten Fällen können einzelne dieser Verfahren durch andere Verwaltungsverfahren ersetzt werden (z. B. Regionalplanaufstellung statt Raumordnungsverfahren, Plangenehmigungs- oder Bebauungsplanverfahren statt Planfeststellungsverfahren).

Diese Verfahrensebenen mit ihren gesetzlichen Beteiligungsstationen bilden den Rahmen für eine erweiterte Bürgerbeteiligung. Wichtige, für die Zulassungsentscheidung maßgebliche Vorgaben werden bereits bei der Bundesverkehrswegeplanung und im Raumordnungsverfahren getroffen. Erst mit dem Planfeststellungsbeschluss auf der Zulassungsebene wird dem Vorhabenträger aber vorbehaltlich eines nachfolgenden gerichtlichen Verfahrens das Recht verliehen, das Vorhaben umzusetzen und zu bauen. In den einzelnen Stufen sind jeweils im Rahmen der formellen Beteiligungsverfahren die Information der interessierten Bürger und die Möglichkeit für betroffene Bürger vorgesehen, ihre Belange schriftlich einzubringen und im Rahmen eines Erörterungstermins vorzutragen.

Dennoch fühlen sich viele Bürger in Planungsprozesse nur unzureichend eingebunden und häufig schlecht informiert. In den folgenden Kapiteln werden daher Kennzeichen und Rahmenbedingen für eine gute Bürgerbeteiligung formuliert.

Die formelle Bürgerbeteiligung kann auf allen Verfahrensebenen durch informelle Maßnahmen ergänzt werden.

2.2 Ziele und Funktionen der Bürgerbeteiligung

Ziel ist es, dass Bürgerbeteiligungen zukünftig frühzeitig und kontinuierlich auf allen Verfahrensebenen durchgeführt werden. Dadurch soll eine Verstärkung der Bürgerbeteiligung von der Bundesverkehrswegeplanung über das Raumordnungsverfahren bis zum Planfeststellungsverfahren erfolgen. Die Schwerpunkte der Beteiligung sollen im gestuften Planungs- und Entscheidungsprozess jeweils vor der formellen Beteiligung im Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren liegen.

Der Bürgerbeteiligung können folgende Ziele und Funktionen zugeschrieben werden:

Gute Bürgerbeteiligung sollte frühzeitig und kontinuierlich erfolgen sowie transparent und nachvollziehbar angelegt sein.

- Die Bürger werden in den Planungs- und Entscheidungsprozess integriert. Sie erhalten, beispielsweise durch die Einsichtnahme in die Unterlagen,

die Möglichkeit, den Planungs- und Entscheidungsprozess nachzuvollziehen und zu beeinflussen.

- Die Bürger können ihre Belange und Ideen auch schon im Vorfeld der formellen Beteiligung in die Planung einbringen und dadurch zur Optimierung der Planung beitragen.
- Eine Beteiligung ermöglicht den Bürgern, die Zusammenhänge und Hintergründe, die dem Verfahren zugrunde liegen, besser nachzuvollziehen.
- Die Legitimation des Planungs- und Entscheidungsprozesses wird erhöht, sofern Einwände der Bürger bei der Entscheidungsfindung entweder berücksichtigt werden oder – wenn sie keine Berücksichtigung finden – gut begründet wird, warum in der Gesamtabwägung andere Interessen stärker ins Gewicht fielen.
- Gerichtliche Auseinandersetzungen können durch das frühzeitige Erkennen von Konflikten und entsprechende Plananpassungen vermieden werden, wodurch Verfahrensverzögerungen durch nachträglich erforderliche Änderungen reduziert werden können.

Über diese Funktionen hinaus können Prozesse der Bürgerbeteiligung im Rahmen von Planungs- und Zulassungsverfahren auch dazu beitragen, das Vertrauen der Bürger in die öffentliche Verwaltung und in die Politik zu steigern, das Demokratieverständnis zu fördern und den Wissensstand und den Informationsgrad der Öffentlichkeit zu verbessern.

2.3 Akteure und Stufen der Beteiligung

Der Begriff Beteiligung umfasst die Teilnahme oder Mitgestaltung von Bürgern an Planungs- und Entscheidungsprozessen. Akteure innerhalb der Verkehrswegeplanung sind die „Betroffenen“ und andere „Beteiligte“ auf der einen sowie die „Beteiligenden“ auf der anderen Seite.

Als von der Planung „betroffen“ gilt derjenige, auf dessen Belange sich das Vorhaben voraussichtlich auswirken wird. Als „betroffene Öffentlichkeit“ wird jede Person bezeichnet, deren Belange durch eine Zulassungsentscheidung oder Planung berührt werden können und umfasst auch (Umwelt-)Vereinigungen.

„Beteiligte“ sind Bürger sowie kollektive Akteure wie Vereine, Verbände, Interessenvertretungen und Kommunen, die in unterschiedlichem Umfang und zu verschiedenen Zeitpunkten und Themen in den Planungs- und Entscheidungsprozess der Vorhabenentwicklung einbezogen werden.

„Beteiligende“ sind Akteure wie Vorhabenträger, Verwaltungen bzw. Behörden, die in der Position sind, Beteiligungsangebote zu unterbreiten und somit für die Gewährung von Teilhabe verantwortlich sind (LÜTTRINGHAUS 2003). In öffentlichen Genehmigungsverfahren sind die Beteiligenden entweder die planenden Stellen (z. B. Flughafengesellschaften, Deutsche Bahn AG, Wasser-

und Schifffahrtsverwaltung, Straßenbaubehörden der Bundesländer) oder die für das Verwaltungsverfahren zuständigen Behörden (z. B. Raumordnungsbehörde, Anhörungsbehörde in Planfeststellungsverfahren).

Diese grundsätzliche Unterscheidung zwischen Beteiligten und Beteiligten und ihre möglichen Aktivitäten auf verschiedenen Stufen der Beteiligung wird in der folgenden Abbildung erläutert.

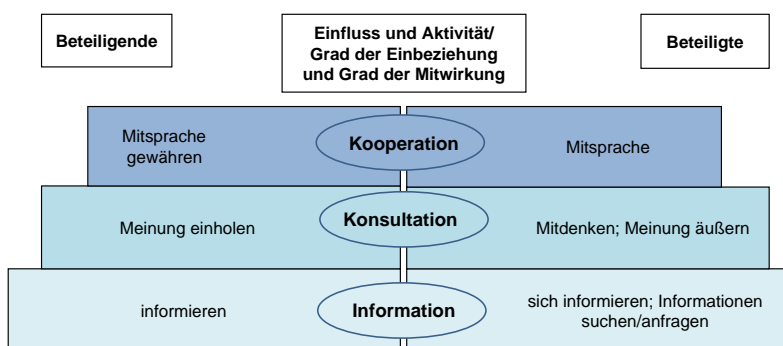


Abb. 1: Mögliche Stufen der Beteiligung

Es lassen sich verschiedene Grade der Beteiligung unterscheiden: Je höher die Stufe, desto stärker ist das Ausmaß der Einbeziehung, die die Beteiligten zulassen und desto höher ist der Grad der Möglichkeiten der Einflussnahme seitens der Beteiligten (vgl. RAU et al. 2011). Die mögliche Beteiligung reicht von der Information über die Konsultation bis hin zur Kooperation. Bei der Zulassung von Verkehrsprojekten obliegt die eigentliche Entscheidung aber der jeweils zuständigen verfahrensführenden Behörde, so dass der direkten „Mitentscheidung“ formale Grenzen gesetzt sind (s.a. Kap. 2.7 und Kap. 3 bis 8)

Information ist die Form der Beteiligung, die Informationsvermittlung und -aufnahme beinhaltet. Die Kommunikation verläuft vorwiegend in eine Richtung, nämlich von dem Vorhabenträger und den Behörden hin zu den Bürgern. Zur Information sind z. B. Projektbroschüren, Postwurfsendungen, Aushänge, Internetseiten, telefonische Auskunftsdienste, Informationsveranstaltungen und Planungsausstellungen geeignet.

Konsultation heißt, dass Beteiligte aktiv Stellung nehmen und ihre Meinung äußern können. Die Kommunikation zwischen Entscheidungsträgern und Bürgern erfolgt wechselseitig. Beteiligung im engeren Sinne setzt voraus, dass es sich um zweiseitige oder rückgekoppelte Kommunikation zwischen Beteiligten und Beteiligten handelt. Bei der Konsultation sind z. B. Stellungnahmen, schriftliche und mündliche Befragungen, Internet-Foren und Bürgerversammlungen hilfreich.

Es ist wichtig klarzustellen, um welche Beteiligungsform es sich handelt: Information, Konsultation oder Kooperation.

Kooperation bedeutet, dass die Beteiligten im Planungsprozess in den Möglichkeiten und Grenzen der jeweiligen Verfahrensebene Mitspracherechte erhalten. Die eigentliche Abwägungsentscheidung findet aber im Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren statt. Im Rahmen der Kooperation ist es besonders wichtig, die Bürger frühzeitig darauf hinzuweisen, welche Fragestellungen im Planungsprozess zur Entscheidung stehen, um auf Seiten der Bürger keine falschen Erwartungen zu wecken und Missverständnissen vorzubeugen. Die Kommunikation zwischen den involvierten Personen, also Beteiligten und Beteiligten, ist intensiv. Mögliche Methoden sind z. B. Runde Tische und Dialogforen sowie Mediationsverfahren.

2.4 Kontinuierliche und frühzeitige Beteiligung

Obwohl das geltende Recht eine formelle Beteiligung auf allen drei Verfahrensebenen der Verkehrswegeplanung vorsieht, werden diese von den betroffenen oder interessierten Bürgern in vielen Fällen als unzureichend wahrgenommen. Von Bürgern, Verbänden und Parteien werden vor allem folgende Defizite formuliert:

- Die Bürger würden an der grundsätzlichen Entscheidung über den Bedarf eines Vorhabens nicht direkt beteiligt.
- Die Beteiligung erfolge zu spät, d. h. zu einem Zeitpunkt, an dem das Vorhaben bereits eine räumliche und entwurfstechnische Konkretisierung erreicht habe und die Bereitschaft des Vorhabenträgers zu Veränderungen gering sei.
- Die Beteiligung von Bürgern erfolge nicht kontinuierlich über alle Verfahrensebenen der Verkehrswegeplanung. Die Planungszeiträume zwischen den Verfahrensebenen seien in der Regel zu lang, um eine kontinuierliche Beteiligung, die sich auf alle wesentlichen Entscheidungen beziehe, herzustellen.
- Die Beschränkung der Beteiligung auf die formellen und fristgebundenen Verfahren führe dazu, dass mit dem Bürger nicht mehr offen und ernsthaft über Vor- und Nachteile eines Vorhabens bzw. Vorhabenalternativen diskutiert werde.
- Außerhalb formeller Verfahren fehle für Bürger die Möglichkeit der Einsichtnahme in Planunterlagen und sich zum Planungs- und Entscheidungsprozess zu informieren, diesen nachzuvollziehen, Verständnisfragen zu stellen und sich zu beteiligen.

Eine ausschließlich formelle Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit innerhalb der verfahrensrechtlichen Vorgaben reicht insbesondere bei konfliktträchtigen Vorhaben daher nicht aus, um eine aus der Sicht der Bürger angemessene und frühzeitige Beteiligung an relevanten Planungsentscheidungen zu gewährleisten. Diese soll in Form von informellen Beteiligungsschritten zwischen den verschiedenen formellen Verfahrensebenen gewährleistet werden. Durch die Verzahnung und Integration von informellen und formellen

Verfahrensschritten (vor, innerhalb und zwischen den verschiedenen Verfahrensebenen) ergibt sich ein Prozess der kontinuierlichen Bürgerbeteiligung.

Es besteht bereits jetzt die Möglichkeit, dass die Verfahrensbeteiligten, insbesondere der Vorhabenträger und die Anhörungsbehörde, über die verfahrensrechtlich vorgegebene Beteiligung von Bürgern und die dabei vom Gesetz vorgegebenen Mindeststandards hinaus verbesserte und weitergehende Beteiligungsangebote unterbreiten. Grundsätzlich besteht allerdings das Problem, dass die Problemwahrnehmung der Betroffenen auf den vorgelagerten Planungsebenen, auf denen größere Entscheidungsspielräume bestehen, häufig noch nicht entsprechend ausgeprägt ist (s. Abb. 2).

Eine enge Verzahnung informeller und formeller Beteiligungsschritte ermöglicht einen kontinuierlichen Beteiligungsprozess.

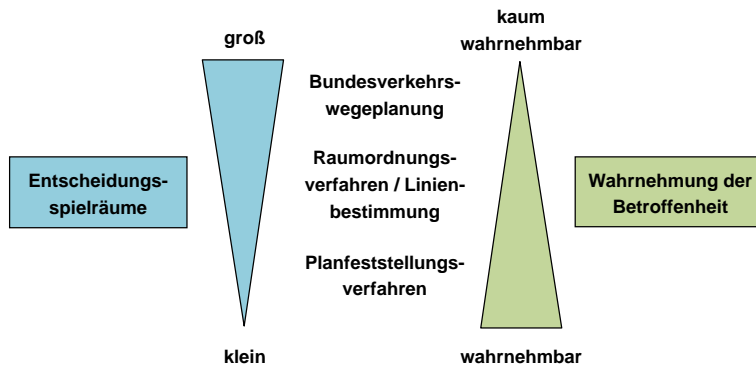


Abb. 2: Zusammenhang von ebenenspezifischen Entscheidungsspielräumen und Wahrnehmung der Betroffenheit

Daher spielt die Mobilisierung der Bürger für eine aktive Beteiligung auf den vorgelagerten Planungsebenen eine besondere Rolle. Verschiedene erfolgreiche Beispiele von Verkehrsprojekten sowie aus der Bauleit- und Stadtplanung bestätigen, dass durch eine frühzeitige und offenere Bürgerbeteiligung die Transparenz und Akzeptanz von Planungsentscheidungen erhöht werden kann.

Die Tabelle 2 stellt das Prinzip der kontinuierlichen Bürgerbeteiligung mit Bezug zu den einzelnen Verfahrensebenen (orange) sowie zu den Planungsstufen zur Realisierung des Vorhabens (beige) dar. Die Darstellung verdeutlicht, dass die formelle Beteiligung (dunkelblaue Felder) auf die jeweiligen Verwaltungsverfahren beschränkt ist. In den zwischen den Verwaltungsverfahren liegenden, z. T. mehrjährigen Phasen der Entwurfsplanung, Durchführung von wirkungsbezogenen Untersuchungen und der Erstellung von Verfahrensunterlagen durch den Vorhabenträger erfolgen keine formellen Beteiligungsschritte. In diese Phasen fallen aber nicht unwesentliche planerische Entscheidungen, an denen auch die Bürger teilhaben sollten. Daher sind insbesondere in diesen Planungsphasen zusätzliche informelle Beteiligungsangebote zu empfehlen (hellblaue Felder), deren Ergebnisse der Vorhabenträger

bei der Konkretisierung des Vorhabens und der Erstellung der jeweiligen Verfahrensunterlagen berücksichtigen kann.

Tab. 2: Übersicht über die Verfahrensebenen der Planung, Zulassung und Realisierung von Verkehrswegen des Bundes mit kontinuierlicher Bürgerbeteiligung

Verfahrensebenen	Planungsstufe bzw. Verwaltungsverfahren	Bürgerbeteiligung
Bedarfsplanung	Vorbereitung des BVWP und Projektanmeldungen	Informelle Beteiligung durch BMVBS und/oder Länder
	Aufstellung des BVWP bis Kabinettsbeschluss	Formelle Beteiligung im Rahmen der SUP
	Aufstellung von Bedarfsplänen, Gesetzgebungsverfahren zu Ausbaugesetzen Straße bzw. Schiene	
Raumordnung	Voruntersuchungen, Erstellung der Raumordnungsunterlagen	Informelle Beteiligung durch den Vorhabenträger
	Raumordnungsverfahren (ROV)	In der Regel formelle Beteiligung durch Landesplanungsbehörde
		Informelle Beteiligung durch den Vorhabenträger
	Linienbestimmung (bei Bundesfernstraßen und Bundeswasserstraßen)	Ggf. formelle Beteiligung im Rahmen der UVP (so weit kein ROV bzw. ein ROV ohne UVP stattfand)
Zulassung	Entwurfplanung, Genehmigungsplanung, Erstellung der Planfeststellungsunterlage	Informelle Beteiligung durch den Vorhabenträger
	Planfeststellungsverfahren	Formelle Beteiligung durch Anhörungsbehörde
		Informelle Beteiligung durch den Vorhabenträger
Bau	Ausführungsplanung	Informelle Beteiligung durch den Vorhabenträger
	Bauausführung	Informelle Beteiligung durch den Vorhabenträger

Die hieraus resultierende Verstärkung der Beteiligung würde erreichen, dass die Betroffenen alle wesentlichen Vorentscheidungen mitverfolgen können und möglichst mittragen und dass das Vorhaben und dessen Ausführung nicht wiederholt in Frage gestellt werden. Das Grundprinzip einer frühen Bürgerbeteiligung im Vorfeld des formellen Verfahrens ist zumindest für die Ebene der Planfeststellung auch ein Element des aktuellen Gesetzentwurfs zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (s. Kap. 6).

Sollte ein Vorhaben nicht kontinuierlich über die Verfahrensebenen fortentwickelt werden können und sich Verzögerungen im Planungs- oder Verfahrensablauf ergeben, entstehen aus der Sicht der Bürgerbeteiligung unerwünschte zeitliche Pausen im Beteiligungsprozess. Tritt ein solcher Fall einer mehrjährigen Planungspause ein, sollte die Öffentlichkeit darüber – zumindest via Internet oder Presse – informiert werden. Wird die Planung wieder aufgenommen, sollte dies den Bürgern mitgeteilt werden.

Die vorgeschlagenen ergänzenden Angebote für eine informelle Bürgerbeteiligung erreichen ihre Ziele umso eher, je besser die in Kap. 2.5 formulierten grundsätzlichen Erfolgsfaktoren und Spielregeln berücksichtigt werden und die ebenenspezifischen Entscheidungsspielräume sowie die Grenzen der Mitgestaltung vermittelt werden.

Beteiligung ist jedoch kein „Allheilmittel“. Es ist darauf zu achten, die Beteiligungsangebote je nach Gegenstand und Verfahrensebene in einem angemessenen Umfang anzubieten, um das Verfahren nicht zu überlasten und die Ressourcen aller Akteure zielorientiert einzusetzen bzw. diese zu schonen.

2.5 Erfolgsfaktoren guter Beteiligung

Für eine erfolgreiche Bürgerbeteiligung sind die Qualität und die Rahmenbedingungen des Prozesses entscheidend. Das alleinige Schaffen von mehr Beteiligungsmöglichkeiten ist noch nicht ausreichend, um die erwünschten positiven Effekte zu erzielen.

Die Zugänglichkeit und Verbreitung von qualifizierten Informationen sind eine erste grundlegende Voraussetzung für eine Auseinandersetzung mit dem Vorhaben durch Dritte. Die Informationen sollten sorgfältig ausgewählt und aufbereitet werden. Zur Verbreitung der Informationen ist es sinnvoll, verschiedene Medien zu nutzen, um unterschiedliche Gruppen ggf. über zielgruppenspezifische Informationskanäle zu erreichen.

Ganz wesentlich für eine gelungene Beteiligung sind darüber hinaus eine solide Vertrauensbasis und ein als gerecht empfundenes Verfahren, sowohl in Bezug auf das Vorgehen und den persönlichen Umgang miteinander als auch auf das Ergebnis. Ein respektvoller Umgang wirkt sich nicht nur positiv auf das Vertrauen zwischen den Akteuren aus, sondern ist auch eine wichtige Grundlage für eine wahrgenommene gerechte Beziehung zwischen Beteiligten und Beteiligten. Genaue und verständliche Informationen sowie eine transparente Vorgehensweise begünstigen die Wahrnehmung eines fairen und gerechten Vorgehens. Ebenso bildet eine aus der Sicht aller Involvierten ausgewogene Verteilung von Aufwand und Nutzen die Grundvoraussetzung für die Wahrnehmung eines gerechten Prozessergebnisses.

Die Auswahl der Beteiligten sollte keine Interessengruppen ausschließen. Hier sollten neben den durch das Vorhaben negativ Betroffenen auch die grundsätzlichen Befürworter eines Projekts eingebunden werden. Eine Beteiligung von Projektbefürwortern kann über den Austausch von Interessen und Betroffenheiten ein gegenseitiges Verständnis herstellen und verbessert so die Qualität eines Prozesses. Eine ausgewogene Diskussion der pro- und contra-Argumente sollte das Ziel eines Beteiligungsprozesses sein.

Akzeptanz kann allerdings nur erreicht werden, wenn die Betroffenen auch praktisch in die Lage versetzt werden, sich zu beteiligen. Dazu gehören neben einer angemessenen Information, ausreichenden (zeitlichen und finanziellen) Ressourcen und dem Zugeständnis „mitreden zu können“ auch das Verständnis der Sachverhalte sowie die Fähigkeit, sich in „Expertenkreisen“ zu bewegen und auszudrücken, so dass die eigenen Belange tatsächlich gehört werden. Ein Mangel an diesen Kompetenzen kann in Kombination mit wahrgenommener Betroffenheit oft zu Ohnmachtsempfindungen bei den Betroffenen führen. Maßnahmen, die der Befähigung zur Beteiligung dienen, sind z. B. Informationsveranstaltungen, Bürgersprechstunden, Frage-Antwort-Stunden sowie die Bereitstellung eines Prozessbegleiters, der schwierige Sachverhalte für Bürger ohne fachspezifische Kenntnisse verständlich macht.

Frühzeitigkeit, Aufrichtigkeit, Fairness, Ergebnisoffenheit und zielgruppengerechte Ansprache sind Erfolgsfaktoren guter Beteiligung.

Zusammenfassend sollten bei der Bürgerbeteiligung folgende Faktoren berücksichtigt werden:

- Die Beteiligung basiert auf gegenseitigem Vertrauen der Akteure und zeichnet sich durch einen respektvollen, höflichen und korrekten Umgang aus. Die Beteiligten zeigen, dass sie den Bürger ernst nehmen und mit ihm auf Augenhöhe diskutieren wollen. Dies trägt auch zur Glaubwürdigkeit der Beteiligten bei.
- Eine aufrichtige Beteiligung setzt eine entsprechende Haltung bei den Beteiligten voraus. Die Beteiligten spüren den Unterschied, ob die Beteiligten authentisch sind und Beteiligung ernsthaft anbieten oder diese ausschließlich als Instrument zur Befriedung eingesetzt wird.
- Die Auswahl der Beteiligten basiert auf einer fundierten Ermittlung der potentiellen Zielgruppen (Akteursanalyse), es wird keine Interessensgruppe ausgeschlossen.
- Die Bürger werden frühzeitig sensibilisiert; für ihre Teilnahme am Beteiligungsprozess wird geworben.
- Die Beteiligung erfolgt frühzeitig, wenn noch Entscheidungsspielräume vorhanden sind, und über den gesamten Verlauf des Planungs- und Zulassungsprozesses.
- Die Beteiligung ist transparent im Hinblick auf Informationen bzgl. des Prozesses, die Zielsetzung, die entscheidungserheblichen Fragestellungen der jeweiligen Verfahrensebene und konkrete Einflussmöglichkeiten, bereits getroffene Entscheidungen auf vorgelagerten Verfahrensebenen und die Beteiligungsfristen. Sie muss die Entscheidungsspielräume und damit

auch die Grenzen der Beteiligung offen legen und darf keine falschen Erwartungen wecken.

- Die notwendige Information ist allen zugänglich und allgemein verständlich aufbereitet, dabei wird auf eine zielgruppengerechte Ansprache geachtet.
- Die Beteiligung ist möglichst ergebnisoffen und eröffnet im Rahmen des wirtschaftlich und rechtlich Machbaren konkrete Einflussmöglichkeiten.
- Die Beteiligten und Beteiligten sollten über Kommunikations- und Beteiligungskompetenzen verfügen, um den Prozess erfolgreich gestalten zu können, oder werden darin unterstützt, diese Kompetenzen zu entwickeln.
- Der Beteiligungsprozess ist ergebnisorientiert und vorausschauend geplant. Zuständigkeiten, Räumlichkeiten, Finanzen, Verwaltungsabläufe und Akteure werden frühzeitig ermittelt bzw. organisiert.
- Erwarteter positiver Effekt und Aufwand der Beteiligung stehen für alle Beteiligten in einem akzeptablen Verhältnis.

2.6 Vorbereitende Maßnahmen des Vorhabenträgers für den Beteiligungsprozess

Die in Kap. 2.4 skizzierte frühzeitige Bürgerbeteiligung gilt es mit entsprechenden Maßnahmen in einer eigens hierfür bestimmten Phase vorzubereiten, denn gute Bürgerbeteiligung bedarf, wie das Vorhaben selbst, einer guten Planung. Dies ist auch deshalb sinnvoll, weil die Ergebnisse der vorbereitenden Maßnahmen bis in das formelle Verfahren hinein seitens des Vorhabenträgers nutzbar sind. Gegebenenfalls können auch die zuständigen Behörden darauf zurückgreifen.

Zu den vorbereitenden Maßnahmen der informellen Bürgerbeteiligung gehören:

- die Akteursanalyse, die die Adressaten und den einzubindenden Personenkreis der Bürgerbeteiligung ermittelt und sicherstellt, dass alle relevanten Akteure (z. B. Bürger, Bürgerinitiativen, Verbände) mit den unterschiedlichen Haltungen gegenüber dem Projekt und der Planung (Betroffene, Projektbefürworter und -gegner) eingebunden werden können (s. Kap. 9.1).
- die Aktivierung der Bürger (Projektbefürworter und -gegner) durch entsprechende Informationen mit dem Ziel, eine ausgewogene und repräsentative Beteiligung zu befördern. Hierfür ist es wichtig, frühzeitig über das Vorhaben u. a. mittels Internet, Faltblättern und aktiver Pressearbeit zu informieren (s. Kap. 9.4).
- die Klärung der Rahmenbedingungen, die die zeitlichen, finanziellen und personellen Möglichkeiten der Bürgerbeteiligungen innerhalb des Vorhabens umfassen, sowie die Klärung der Zielsetzung der Beteiligung, anhand derer der Zeitpunkt, die Zielgruppen sowie die Instrumente und Methoden der Beteiligung bestimmt werden (s. Kap. 9.2).

Gute Bürgerbeteiligung muss ebenso gut geplant sein wie das Vorhaben selbst.

- die Planung der Beteiligung, die zum einen das Beteiligungsmanagement, also die Klärung der Frage, wie der Beteiligungsprozess in die Gesamtprojektplanung zu integrieren ist und zum anderen die so genannte Prozessarchitektur einschließt. Diese dient der Klärung der Fragestellung: Wer wird wann und wie beteiligt? (s. Kap. 9.3).

2.7 Möglichkeiten und Grenzen der Bürgerbeteiligung, Verbindlichkeit der Ergebnisse

Eine gute Bürgerbeteiligung kann die Planung verbessern und ggf. beschleunigen und die Zustimmung zu dem jeweiligen Vorhaben oder zumindest das Verständnis dafür fördern. Welche Beteiligungsmöglichkeiten auf den verschiedenen Ebenen grundsätzlich bestehen, wird in den Kapiteln 3 bis 8 dargestellt. Das frühzeitige Aufzeigen der jeweiligen Beteiligungsmöglichkeiten und Entscheidungsgegenstände auf den verschiedenen Verfahrensebenen ist von besonderer Bedeutung, um auf Seiten der Bürger keine falschen Erwartungen zu wecken und Missverständnissen vorzubeugen.

Transparente Bürgerbeteiligung heißt auch, die Möglichkeiten und Grenzen der Beteiligung klar zu kommunizieren.

Der Bürgerbeteiligung sind aber auch Grenzen gesetzt:

Eine informelle Beteiligung der Bürger im Vorfeld eines Genehmigungsverfahrens kann das eigentliche formelle Verfahren nicht ersetzen. Dieses dient der Gewährleistung von Rechtssicherheit und Klagerechten, denn erst der behördliche Planfeststellungsbeschluss kann von betroffenen Bürgern gerichtlich angefochten werden. Im informellen Beteiligungsverfahren gefundene Kompromisse sind nicht rechtsverbindlich. Es obliegt der Planfeststellungsbehörde, die verschiedenen Interessen neutral gegeneinander abzuwägen. Deshalb kann der Fall eintreten, dass gemeinsam mit Bürgern eine Lösung erarbeitet wird, die sich aber im formellen Verfahren aus rechtlichen oder finanziellen Gründen nicht durchsetzt oder infolge einer Gerichtsentscheidung keinen Bestand hat. Vorhabenträger bzw. verfahrensführende Behörde sollten dies den Bürgern frühzeitig erläutern, um nicht die Erwartung zu wecken, es könne rechtsverbindlich eine Lösung ausgehandelt werden. Sie sollten zudem frühzeitig deutlich machen, welche rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen bestehen, damit eine auf informeller Basis erarbeitete Lösung eine möglichst gute Chance hat, im formellen Verfahren zu bestehen.

Entscheidend in diesem Kontext ist, dass die Ergebnisse der informellen Beteiligung in den Verfahrensunterlagen dokumentiert und für die Bürger nachvollziehbar bei den jeweiligen planerischen Entscheidungen berücksichtigt werden.

Die Bürgerbeteiligung kann sich nur auf die Punkte beziehen, die Gegenstand der jeweiligen Verfahrensebene sind. So kann auf der Ebene der Raumordnung und Planfeststellung der Bedarf für ein Vorhaben, der auf der Ebene der

Bedarfsplanung durch den Deutschen Bundestag festgestellt worden ist, nicht mehr grundsätzlich in Frage gestellt werden.

Zudem führt ein Konsens mit Interessierten im Vorfeld nicht zwingend zur Akzeptanz bei den rechtlich Betroffenen im formellen Verfahren. Auch Bürgerinteressen sind häufig divergent. Es können auch bei Einbeziehung der Bürger nicht immer alle Interessen und Wünsche befriedigt werden. Daher ist wichtig, insbesondere die rechtlich betroffenen Bürger frühzeitig einzubeziehen, um spätere Klageverfahren möglichst zu minimieren.

Ein weiteres Problem stellen häufig sich im Zeitablauf ändernde Rahmenbedingungen (Kreis der Betroffenen, Sicht der Betroffenen, finanzielle und personelle Möglichkeiten etc.) dar. Ein auf Raumordnungsebene gefundener Kompromiss wird ggf. auf der Ebene der Planfeststellung von den Bürgern nicht mehr akzeptiert.

Zuletzt können zusätzliche Kosten dadurch entstehen, dass durch die Bürgerbeteiligung Forderungen nach Maßnahmen gestellt werden, die über die bisherigen Planungen hinausgehen und das Projekt verteuern (zum Beispiel Tunnellösungen oder zusätzlicher Lärmschutz). Hier sollte jeweils im Einzelfall möglichst vor Einbeziehung der Bürger geprüft werden, in welchem Umfang solche Maßnahmen rechtlich zulässig und finanzierbar sind. Denn die bestehenden rechtliche Festlegungen z. B. für zumutbare Lärmbelastigung sind für die öffentliche Verwaltung grundsätzlich bindend. Zudem ist zu berücksichtigen, ob die Zusatzkosten das positive Nutzen-Kosten-Verhältnis eines Projekts nicht ins Wanken bringen. Auf Seiten der Bürger darf in dieser Hinsicht keine falsche Erwartungshaltung entstehen. Vielmehr sollten Vorhabenträger bzw. Behörde die Bürger frühzeitig darüber aufklären, wenn eine Alternativlösung oder eine Schutzmaßnahme aus rechtlichen oder finanziellen Gründen nicht durchführbar ist.

Ob für ein geplantes Verkehrsinfrastrukturvorhaben breite Akzeptanz erreicht wird, ist schließlich auch von Faktoren abhängig, die mit der Beteiligungsqualität nicht unmittelbar zu tun haben. Zu nennen sind beispielsweise Art und Umfang subjektiver Betroffenheit, Art und Umfang von Umweltauswirkungen sowie ein erkennbarer positiver Nutzen des Projektes für die (wahrgenommene) Lebenswirklichkeit betroffener Bürger. Diese Faktoren können durch gezielte Beteiligungsangebote allerdings positiv beeinflusst werden.

2.8 Vorhabenentscheidungen durch Volks- und Bürgerentscheide

Während das Grundgesetz – abgesehen von Art. 29 Abs. 2 Satz 1 GG sowie dem bislang praktisch wenig wirksam gewordenen Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG – keine plebiszitären Elemente enthält, die von Bürgern direkt und nicht über Vertreter oder Repräsentanten getroffen werden, finden sich in den Verfassungen und den Kommunalordnungen der Länder mit Volksbegehren / Volksent-

scheid bzw. Bürgerbegehren / Bürgerentscheid Verfahren mit direkten Entscheidungsmöglichkeiten von Bürgern.

Wollte man im Verkehrssektor die bestehenden Verwaltungsverfahren zum Erlass eines Planfeststellungsbeschlusses um plebiszitäre Elemente ergänzen, wären auch die bundesstaatlichen Kompetenzvorschriften zu beachten. Die Fachplanungsgesetze im Verkehrsbereich sind durchweg Bundesgesetze, die entweder durch die Bundesverwaltung oder im Wege der Auftragsverwaltung für den Bund ausgeführt werden. Für die Ebene der Bundesgesetzgebung steht den Landesgesetzgebern keine Berechtigung zu, plebiszitäre Elemente einzuführen. Für die Aufstellung des Bundesverkehrswegeplanes bzw. der Bedarfspläne ist nach dem Fernstraßenausbaugesetz und dem Schienenwegebauausbaugesetz allein der Bund zuständig. Die hier getroffenen Planungsentscheidungen können grundsätzlich nicht Gegenstand eines landesrechtlichen Plebiszits werden. Insoweit unterscheiden sich Fachplanungsvorhaben, die grundsätzlich überörtlichen Charakter haben, von kommunalen Bauvorhaben, die Gegenstand von Bürgerentscheiden werden können.

Auf Landesebene geht es bei plebiszitären Entscheidungen in der Regel um die Abstimmung über Gesetzesvorlagen mit „ja“ oder „nein“. Regelmäßig nicht vorgesehen ist dagegen die Möglichkeit, nachträglich über die vertraglichen Verpflichtungen des Landes gegenüber Dritten abzustimmen.

Die Gemeindeordnungen – etwa Art. 18a BayGO – erlauben, dass die Gemeindeglieder über Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises der Gemeinde einen Bürgerentscheid beantragen können (Bürgerbegehren). Der Begriff des eigenen Wirkungskreises wird z. B. in Art. 83 der Bayerischen Verfassung definiert. Allerdings ist auch dort grundsätzlich nicht vorgesehen, dass nachträglich über gesellschaftsrechtliche Verpflichtungen der Kommune gegenüber Dritten abgestimmt werden kann.

Volksentscheide bzw. Bürgerbegehren können die bestehenden Zulassungsverfahren nicht ersetzen.

Plebiszitäre Entscheidungen über Verkehrsprojekte durch Volks- oder Bürgerentscheide stellen – wegen der Beschränkung auf eine Ja-/Nein-Entscheidung und der fehlenden Anfechtbarkeit – grundsätzlich keine Alternativen zu umfassenden Verwaltungsverfahren dar. Auch aufgrund der fehlenden fortlaufenden Sachverhaltsermittlung und -bewertung, die das maßgebliche Kennzeichen der Planung im Verkehrsbereich darstellt, sind Volks- bzw. Bürgerentscheide nicht geeignet, Defizite in Verwaltungsverfahren zu beheben oder an die Stelle einer Rechtmäßigkeitskontrolle durch die Verwaltungsgerichte zu treten.

Neben der Tatsache, dass es sich bei plebiszitären Verfahren, anders als z. B. bei Planfeststellungsverfahren, nicht um begründungspflichtige und gerichtlich überprüfbare Abwägungsentscheidungen handelt, ist im Rahmen plebiszitärer Elemente auch unklar, welche Personen grundsätzlich zu beteiligen wären. Die Betroffenenbeteiligung des Fachplanungsrechtes knüpft an den Begriff

der Belange an. Gerade diese Anknüpfung ist aber für die Beteiligung bei plebiszitären Verfahren nicht möglich.

Bei Großvorhaben im Verkehrssektor können daher Volksbegehren / Volksentscheid bzw. Bürgerbegehren / Bürgerentscheid nach derzeitiger Rechtslage die vorhandenen Planungs- und Zulassungsverfahren einschließlich der Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung nicht ersetzen.

2.9 Zeit-, Kosten- und Personalaufwand

2.9.1 Umfang des zusätzlichen Zeit-, Kosten- und Personalaufwandes

Eine frühzeitige und kontinuierliche Bürgerbeteiligung im Sinne dieses Handbuchs wirft die Frage auf, ob und ggf. in welcher Höhe Zusatzkosten entstehen und ob mit einer längeren Verfahrensdauer zu rechnen ist. Die Antwort hängt wesentlich vom Planungsverlauf ab, der ohne frühe Bürgerbeteiligung zu erwarten wäre. Bei konfliktträchtigen Vorhaben ist davon auszugehen, dass Bürger später ohnehin beteiligt werden wollen und eine Beteiligung auch durchsetzen. Darüber hinaus können bei einer späten Beteiligung die Konflikte an Schärfe gewinnen. Müssen dann auch noch die Planungen angepasst werden, ist dies in der Regel mit höheren Kosten verbunden als bei Korrekturen zu einem früheren Zeitpunkt. Schon von daher führen ergänzende Beteiligungsangebote für die Bürger im Saldo nicht unbedingt zu Mehrkosten. Was die Verfahrensdauer angeht, kostet Bürgerbeteiligung zwar einerseits Zeit, kann aber durch Vermeidung von nachträglichen Planungskorrekturen oder späteren Rechtsstreitigkeiten auch zu einer Beschleunigung des Verfahrens beitragen. Zudem muss der Aspekt berücksichtigt werden, dass eine gute und frühe Bürgerbeteiligung die Planung verbessern kann. Auch ist in einem demokratischen Gemeinwesen die Schaffung von mehr Akzeptanz eines Vorhabens auf Seiten betroffener Bürger als Beitrag zur Erhöhung des Allgemeinwohls anzusehen.

Die Kosten, die für eine über das gesetzlich gebotene Mindestmaß hinausgehende Bürgerbeteiligung anfallen, können je nach den im Einzelfall getroffenen Maßnahmen sehr unterschiedlich ausfallen. Aufgrund der Vielschichtigkeit der einzelnen Beteiligungsmaßnahmen und fehlender Daten können hierfür keine Kostenschätzungen abgegeben werden. Allerdings lassen sich etliche Maßnahmen zur Förderung der Transparenz mit vergleichsweise geringem Mehraufwand erreichen. Das gilt zum Beispiel für die Pflege einer Internetseite.

Frühzeitige Bürgerbeteiligung kann zur Verbesserung der Planung beitragen und helfen, Zeit und Kosten zu sparen.

2.9.2 Kostenübernahme informeller Beteiligungsmaßnahmen

Der durch informelle Bürgerbeteiligung entstehende zusätzliche Zeit-, Kosten- und Personalaufwand trifft je nach Verfahrensstand und Maßnahme den Vorhabenträger oder die verfahrensführende Behörde.

Je nach Verfahrensstand und Maßnahme ist der Vorhabenträger oder die verfahrensführende Behörde zuständig.

Für informelle Teilnehmungsmaßnahmen, die nicht unmittelbar an einem gesetzlich vorgesehenen Verfahren ansetzen, wird in der Regel der Vorhabenträger zuständig sein. Dies ist insoweit sachgerecht, als der Vorhabenträger für die Planung verantwortlich ist und von daher einerseits ein entsprechendes Eigeninteresse an der Akzeptanz seiner Planung besitzt, andererseits am sachkundigsten Auskunft über das Vorhaben und den Stand der Planung geben kann. Auch die im Entwurf des Gesetzes zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (PlVereinhG) enthaltene frühe Öffentlichkeitsbeteiligung ist beim Vorhabenträger angesiedelt. Für Maßnahmen, die unmittelbar an einem gesetzlichen Verfahren ansetzen (z. B. Gestaltung des Erörterungstermins im Planfeststellungsverfahren), ist dagegen die verfahrensführende Behörde zuständig.

2.9.3 Wirtschaftliche und sparsame Mittelverwendung

Die öffentlichen Verwaltungen sind zu einer wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung verpflichtet. Für den Bund ist dies in § 7 Abs. 1 Bundeshaushaltsordnung (BHO) geregelt. Dieses Gebot hat jedoch nicht zur Folge, dass Maßnahmen der Bürgerbeteiligung, die über gesetzlich geregelte Teilnahmungsverfahren hinausgehen, generell nicht finanzierbar sind. Das wird auch durch den Entwurf des PlVereinhG deutlich, der eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung vor Einleitung eines Genehmigungsverfahrens vorsieht. Die dort enthaltene Wertung macht deutlich, dass Mehrkosten für informelle Teilnehmungsmaßnahmen in einem angemessenen Umfang hingenommen werden können, wenn sich so das jeweils verfolgte Ziel besser erreichen lässt. Die zuständigen Behörden bzw. der Vorhabenträger müssen daher jeweils im Einzelfall abschätzen, ob die durch die Beteiligung erzielbaren Vorteile die entstehenden Mehrkosten rechtfertigen.

Dabei können z. B. die Vorhabengröße, die Anzahl der potenziell betroffenen und interessierten Bürger, die zu erwartende Konfliktintensität und die Kostenintensität der Teilnehmungsmaßnahme eine Rolle spielen. Auch das Verhältnis der Mehrkosten der informellen Bürgerbeteiligung zu den ohnehin zu leistenden Planungs- und Baukosten muss in die Entscheidung über die Intensität der Bürgerbeteiligung einbezogen werden.

Je konfliktträchtiger ein Vorhaben, desto wichtiger ist eine umfassende und kontinuierliche Bürgerbeteiligung.

Das Ergebnis kann im Einzelfall sehr unterschiedlich ausfallen. Es kann ausreichend sein, dass bestimmte Unterlagen bei der Behörde eingesehen werden können und dort von zuständigen Sachbearbeitern erläutert werden. Es kann auch ausreichend sein, die Öffentlichkeit über eine Pressemitteilung zu informieren. Wenn jedoch z. B. eine Trasse entlang einer dichten Wohnbebauung geplant wird, kann eine aufwändigere Visualisierung des Trassenverlaufs oder eine Lärmsimulation sinnvoll sein.

3 Bundesverkehrs- wegeplanung

Mit dem Bundesverkehrswegeplan (BVWP) erfolgt die verkehrsträgerübergreifende Investitionsbedarfsplanung für die Verkehrswege des Bundes.

Bei der Aufstellung des nächsten BVWP 2015 ist eine mehrstufige Bürgerbeteiligung vorgesehen. Auf der Basis von Veröffentlichungen im Internet bekommen die Bürger Gelegenheit, sich zum Entwurf der Grundkonzeption sowie zum Referentenentwurf des BVWP schriftlich zu äußern. Verbände werden darüber hinaus anhand von mehreren Informations- und Konsultationsveranstaltungen aktiv am Erarbeitungsprozess des BVWP beteiligt.

3.1 Zielsetzung und Gegenstand der Bundesverkehrswegeplanung

Der Bundesverkehrswegeplan (BVWP) stellt die verkehrsträgerübergreifende Investitionsbedarfsplanung für die Verkehrswege des Bundes dar. Angesichts begrenzter Investitionsmittel geht es bei der Konzeption des BVWP 2015 vor allem darum, über eine geeignete Priorisierung die verkehrlich wichtigsten Projekte auszuwählen. Auf diesem Weg soll ein BVWP vorgelegt werden, der realistisch und finanzierbar ist. Ausgangspunkt ist dabei die Festlegung, dass die Erhaltung der bestehenden Verkehrswege Vorrang hat vor Aus- und Neubaumaßnahmen. Dies stellt die erste, von der bisherigen Vorgehensweise abweichende Prämisse der Bedarfsplanung dar, die zu einem veränderten Zielsystem führen wird.

Der BVWP enthält alle beabsichtigten Straßen-, Schienen- und Wasserstraßenprojekte und trifft in diesem Zusammenhang Aussagen sowohl zur Erhaltung als auch zu den beabsichtigten Aus- und Neubaumaßnahmen im Bundesfernstraßen-, Bundesschienenwege- und Bundeswasserstraßennetz. Im Rahmen seiner Aufstellung führt der Bund den Nachweis, dass erwogene Verkehrsinfrastrukturprojekte unter Berücksichtigung aller Vor- und Nachteile gesamtwirtschaftlich sinnvoll und notwendig sind. Nur gesamtwirtschaftlich rentable Projekte (Nutzen-Kosten-Verhältnis über 1,0) dürfen nach Bundeshaushaltsordnung mit Bundesmitteln finanziert werden. Der BVWP ist damit ein Planungsinstrument, mit dem der Rahmen der anstehenden Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur des Bundes abgesteckt wird. Er ist aber kein Finanzierungsplan und hat keinen Gesetzescharakter.

Die Bundesverkehrswegeplanung entscheidet über den Bedarf für ein Projekt, nicht über die konkrete Projektplanung.

Auf Grundlage des BVWP werden die Entwürfe der Bedarfspläne für die Bundesfernstraßen und die Bundesschienenwege erstellt. Diese legen fest, welche Verkehrsinfrastrukturprojekte in welcher Dringlichkeit geplant und aus dem Bundeshaushalt finanziert werden sollen. Die Bedarfspläne werden als Anlage der jeweiligen Ausbaugesetze vom Deutschen Bundestag beschlossen. Die Ausbaugesetze legen auch fest, dass nach Ablauf von jeweils fünf Jahren überprüft wird, ob die Bedarfspläne an die Verkehrsentwicklung anzupassen sind. Somit ist bei langen Planungszeiten eine regelmäßige Überprüfung der ursprünglichen Bedarfsfeststellung gewährleistet. BVWP und Bedarfspläne sind

aufgrund von Änderungen im Rahmen der Parlamentsbefassung in der Regel nicht vollständig deckungsgleich.

Die Feststellung der Bauwürdigkeit eines Projekts auf der Ebene der Bundesverkehrswege- und Bedarfsplanung ist die erste Stufe im Rahmen des gesamten Planungsprozesses zur Realisierung einer Infrastrukturmaßnahme. Auf der Ebene des BVWP und der Ausbaugesetze wird nur über die Frage des grundsätzlichen Bedarfs einer Maßnahme (Neubau eines Verkehrsweges oder Ausbau vorhandener Infrastruktur), nicht über die konkrete Projektplanung einschließlich Linienführung und Trassierung entschieden. Der gesetzlich festgestellte Bedarf gilt im späteren Genehmigungsverfahren als Planrechtfertigung. Das bedeutet, dass die Feststellung des verkehrlichen Bedarfs einer Maßnahme für die nachfolgende Planfeststellung verbindlich ist (gestuftes Verfahren), ohne dass damit die Erteilung einer Genehmigung für das Projekt bereits präjudiziert wäre. Die Bundesverkehrswegeplanung verfolgt daher eine deutlich abstraktere Sichtweise als die nachfolgenden, projektbezogenen Planungsverfahren (Raumordnungsverfahren, Planfeststellungsverfahren), die mit konkreten Festlegungen z. B. zum Trassenverlauf eine unmittelbare Betroffenheit von Bürgern auslösen können.

3.2 Verfahren zur Aufstellung des Bundesverkehrswegeplans

Der Erarbeitungsprozess für den BVWP 2015 gliedert sich im Wesentlichen in drei Phasen, die Prognosephase, die Konzeptphase und die Bewertungsphase.

Um die Entwicklung des zusätzlichen Verkehrsinfrastrukturbedarfs abschätzen und bewerten zu können, ist als Vorarbeit zum BVWP zunächst eine Abschätzung des künftigen Verkehrsaufkommens notwendig. Dafür erstellen externe Gutachter für das Prognosejahr 2030 eine fachlich-wissenschaftliche Gesamtverkehrsprognose sowie verkehrsträgerbezogene Sektoralprognosen, die auch die intermodalen Verknüpfungen zwischen den Verkehrsträgern berücksichtigen. Diese Prognosen sollen eine möglichst realistische Vorhersage der Verkehrsentwicklung leisten.

Erarbeitung des BVWP in drei Phasen: Prognose, Konzept, Bewertung.

Parallel dazu wird die Grundkonzeption für den BVWP 2015 erstellt. Sie enthält unter anderem die Ziele der Bundesverkehrswegeplanung, die zu lösenden Probleme und die Strategien zur Priorisierung von Projekten. Letztere legt die Investitionsschwerpunkte fest und ist damit Basis für die Finanzmittelverteilung. Zudem enthält sie neben der Prüfung der Gesamtwirtschaftlichkeit Kriterien, die Infrastrukturvorhaben erfüllen müssen, um prioritär realisiert werden zu können. Über einen Abgleich der prognostizierten Entwicklungen mit den bestehenden Verkehrsnetzen werden zudem Engpässe identifiziert und Engpass- bzw. Netz mängelanalysen erstellt.

Teil der Grundkonzeption werden auch Engpass- bzw. Netz mängelanalysen sein, bei denen durch Überlagerung der prognostizierten Verkehrsentwick-

lungen mit den bestehenden Verkehrsnetzen die größten Engpässe identifiziert werden. Auf Basis dieser Engpassanalysen erfolgt die Projektanmeldung. In der Regel schlagen Länder, die DB Netz AG und Verbände Aus- und Neubaumaßnahmen vor. Auch der Bund kann Projektideen in die Entwicklung des BVWP einspeisen, um z.B. in den Mängelanalysen erkannte Netzdefizite zu beseitigen.

Für eine erste Prioritätensetzung findet eine Vorprüfung auf Ebene der Länder statt. So muss bei einer Straße beispielsweise dargelegt werden, warum eine Investition benötigt wird, ob Alternativen bestehen und welche Vorteile für den überregionalen Verkehr entstehen. Erst wenn diese Vorprüfung positiv ausfällt, wird ein Projekt mit Hilfe von Nutzen-Kosten-Analysen unter Berücksichtigung aktueller Kosten und der Umweltwirkungen auf ihre gesamtwirtschaftliche Rentabilität hin bewertet. Die Bewertungsmethodik, insbesondere die Methodik der Nutzen-Kosten-Analyse, wird vom BMVBS durch eine Reihe von Forschungsprojekten fortentwickelt. Nach der Bewertung erfolgt eine abschließende Gesamtbeurteilung unter Berücksichtigung der Nutzen-Kosten-Verhältnisse und darüber hinausgehender raumordnerischer sowie umweltfachlicher Beurteilungen.

Die Ergebnisse der einzelnen Verfahrensschritte münden in einen Gesamtplanentwurf für den BVWP 2015. Mit der Aufnahme eines Projektes in den BVWP schätzt der Bund den grundsätzlichen Bedarf für ein Vorhaben unter Berücksichtigung gesamtwirtschaftlicher, umweltfachlicher und soziokultureller Belange positiv ein. Der Gesamtplanentwurf wird einer Strategischen Umweltprüfung (SUP) unterzogen und mit Bundesressorts, Ländern, Verbänden und Bürgern unter Berücksichtigung der Anforderungen der SUP erörtert. Unter Würdigung der Stellungnahmen wird die Endfassung erstellt und vom Bundeskabinett beschlossen. Der Teil „Neu- und Ausbau von Verkehrswegen“ des BVWP ist Grundlage für den Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung der Ausbaugesetze für die Bundesschienenwege und die Bundesfernstraßen. Die als Anlage enthaltenen Bedarfspläne erhalten mit dem Beschluss des Deutschen Bundestages Gesetzescharakter.

3.3 Konzept für die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Aufstellung des BVWP 2015

Bei der Aufstellung des BVWP 2015 ist die Einbindung der Öffentlichkeit ein wichtiger Bestandteil. Zum einen erfordern neue gesetzliche Vorgaben, wie die SUP, eine förmliche, umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung. Zum anderen will das BMVBS dem gestiegenen öffentlichen Interesse an Infrastrukturplanungen durch höhere Transparenz und frühzeitige Beteiligung auch über die gesetzlichen Anforderungen hinaus Rechnung tragen. Denn die Entscheidung über den Bedarf und die Dringlichkeit eines Projektes im BVWP markiert für den Planungsprozess einen zentralen Baustein. Es geht insbesondere darum, unter Einbeziehung der Vorschläge, Ideen und Einschätzungen von Ressorts,

Bürgern, Wissenschaftlern und Verbänden eine Diskussion über Verkehrsprojekte zu ermöglichen. Zudem soll Verständnis für die gesellschaftliche Notwendigkeit von Infrastrukturinvestitionen geschaffen werden. Der BVWP dient keinem Selbstzweck, sondern unterstützt mit seinen Inhalten übergeordnete Ziele der Gesellschaft wie die Sicherstellung der Mobilität und der Versorgung von Wirtschaft und Bürgern mit Gütern durch ein modernes, bedarfsorientiertes und leistungsfähiges Verkehrswegenetz. Dies vergrößert zum Beispiel auch die Optionen bei der Wahl des Wohnstandortes und trägt wesentlich zur Freizeitgestaltung und zum gesellschaftlichen Zusammenhalt bei.

Das BMVBS hat die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Erarbeitung des BVWP 2015 neu organisiert und in einem Beteiligungskonzept Leitlinien für eine auf das Interesse von Bürgern, Wirtschaft und Gesellschaft ausgerichtete Öffentlichkeitsbeteiligung dargelegt. Da eine umfassende Bürgerbeteiligung bisher für die Bundesverkehrswegeplanung noch nicht umgesetzt worden ist, betritt die Bundesregierung damit Neuland. Das Konzept geht zudem über die gesetzlichen Vorgaben der SUP deutlich hinaus, indem z. B. die Öffentlichkeit auch an den der SUP vorgelagerten Verfahrensschritten beteiligt wird. Es orientiert sich an den Grundsätzen des vorliegenden Handbuchs. Das Konzept zur Öffentlichkeitsbeteiligung ergänzt die ohnehin bestehende Möglichkeit für die Bürger, sich jederzeit mit Hinweisen und Fragen an das BMVBS zu wenden. Ebenso bezieht das BMVBS wie in der Vergangenheit die vom Deutschen Bundestag zugeleiteten Petitionen in seine Arbeit ein.

Das Beteiligungskonzept für die Erstellung des BVWP 2015 beruht auf zwei Säulen: Information und Konsultation.

3.3.1 Information zur Schaffung von Transparenz

Eine transparente und nachvollziehbare Dokumentation der Vorgehensweise ist Grundvoraussetzung für jede Form weitergehender Beteiligung. Mittels weitreichender Informationsangebote soll den Bürgern daher frühzeitig Einblick in Aufgabe, Zielsetzung, Methodik und Verfahrensweisen des BVWP gewährt werden, um dessen Erarbeitung möglichst transparent und nachvollziehbar zu gestalten. Alle Interessierten sollen regelmäßig und prozessbegleitend über den Arbeitsfortschritt informiert werden.

Informationen zum Gesamtprozess, zur Methodik, zu Projekten und Bewertungsergebnissen

Dafür wird das BMVBS Veröffentlichungen im Internet, Fachartikel und Informationsveranstaltungen nutzen. Bereits jetzt sind die Endberichte abgeschlossener Forschungsprojekte im Internet veröffentlicht. Auch künftig werden dort Forschungsergebnisse als prozessbegleitende Informationen zur Methodik sowie Ergebnisse zum Gesamtprozess publik gemacht. Darüber hinaus wird das Projektinformationssystem, welches bereits im BVWP 2003 bereitgestellt wurde, Ergebnisse zur Bewertung der einzelnen Investitionsmaßnahmen transparent machen.

3.3.2 Mitwirkung durch Konsultation

Über die Bereitstellung von Informationen hinaus sind für zentrale Meilensteine bei der Aufstellung des BVWP Konsultationen vorgesehen, um eine aktive Mitwirkung der Öffentlichkeit zu ermöglichen. Wichtige Meilensteine werden immer dann erreicht, wenn während der Erarbeitung Festlegungen getroffen werden, die im weiteren Prozessablauf nur noch schwer umkehrbar sind. Im Rahmen der Konsultation können Beteiligte aktiv ihre Meinung dazu äußern. Ziel ist es, Hinweise und Einwände frühzeitig in den Prozess aufzunehmen, um sie bei der Entscheidung angemessen würdigen zu können.

Das BMVBS wird Konsultationsverfahren ankündigen. Entwürfe zu den einzelnen Meilensteinen werden mit gezielten Hinweisen zu den Themen, auf die sich die Anmerkungen und Forderungen beziehen können und mit den Fristen für die Abgabe von Stellungnahmen veröffentlicht.

Die Konsultationen mit den Bürgern sowie den Verbänden werden weitestgehend internetbasiert durchgeführt. Bei besonders komplexen Themen lädt das BMVBS gezielt zu Konsultationsgesprächen ein. Dieses Mittel ist vor allem für Zentral- und Gesamtverbände vorgesehen, die damit die Möglichkeit erhalten, sich intensiv mit dem BMVBS und beauftragten Gutachtern zu fachlichen Fragestellungen auszutauschen. Parallel dazu finden Gespräche zum Verfahren und der Methodik mit den Bundesressorts und den Ländern statt. Das BMVBS wird anschließend zusammenfassend darlegen, wie die Hinweise in die Abwägung einbezogen wurden.

Konsultationen zu zentralen Meilensteinen bei der Aufstellung des BVWP 2015

3.4 Öffentlichkeitsbeteiligung in den einzelnen Verfahrensschritten

Bei der Aufstellung des BVWP 2015 werden die Bürger entsprechend dem Beteiligungskonzept des BMVBS in jeder Phase in unterschiedlicher Intensität eingebunden. Abb. 3 fasst die vorgesehenen Beteiligungsschritte für den BVWP 2015 zusammen. Die einzelnen Meilensteine werden im Weiteren kurz charakterisiert.

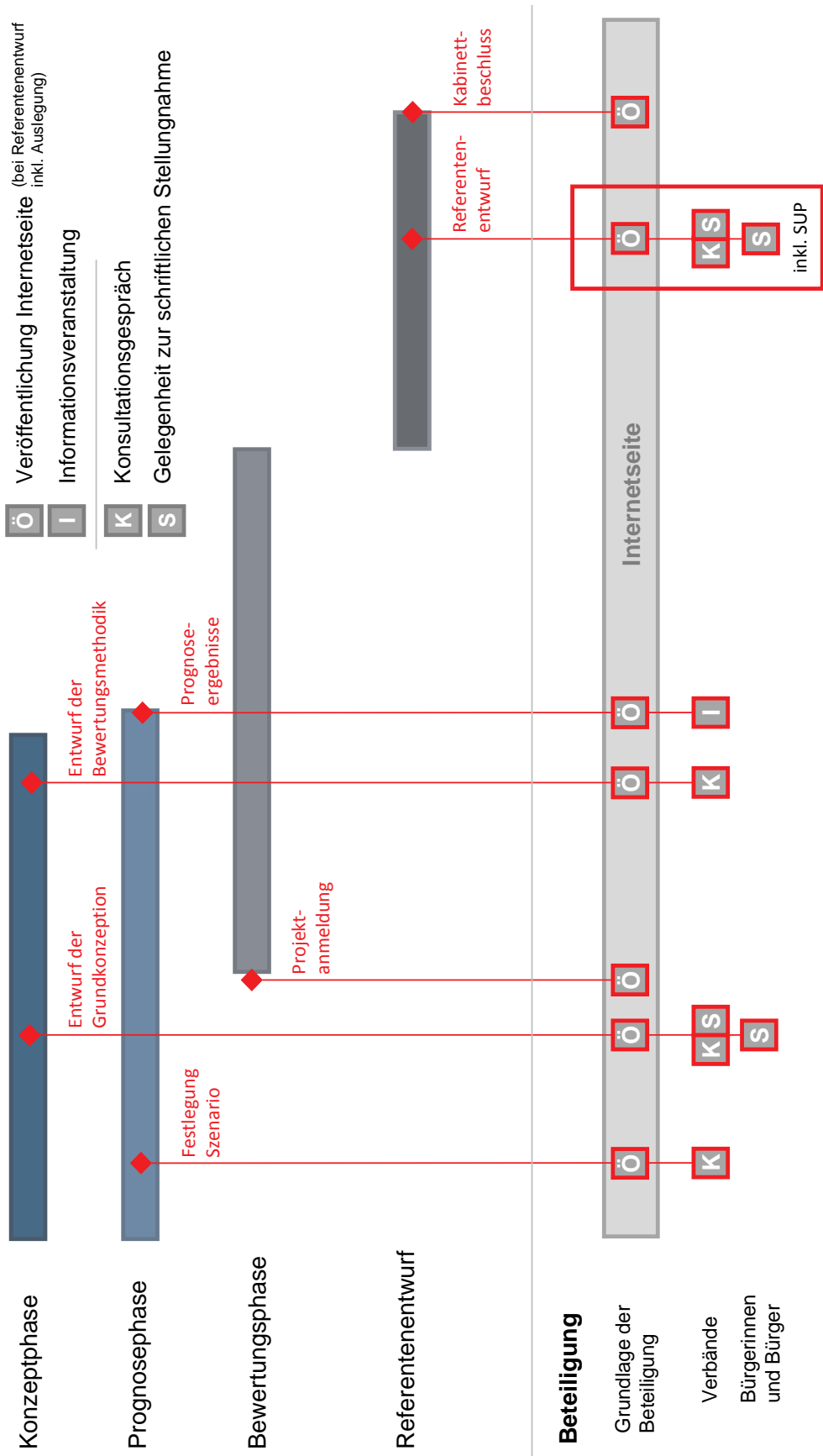


Abb. 3: Übersicht zur geplanten Öffentlichkeitsbeteiligung

3.4.1 Verkehrsprognose (Prognosephase)

Die Prognose stellt eine möglichst realistische Vorhersage der zukünftigen Verkehrsentwicklung auf Basis fachlich-wissenschaftlicher Einschätzung von Gutachtern dar. Bei der Erarbeitung der Prognose mit ihren Szenarioannahmen, z. B. zur Entwicklung der Energiepreise, der Demografie und des Bruttoinlandsprodukts, handelt es sich um eine Vorarbeit, die nicht direkt Gegenstand des BVWP ist.

Dennoch kommt der Festlegung der Szenarioprämissen für den Gesamtprozess besondere Bedeutung zu, da diese die Ergebnisse der Prognose und damit auch die Projektbewertung beeinflussen. Die Szenarien und deren Prämissen werden vom BMVBS unter Berücksichtigung von Expertenempfehlungen und in Abstimmung mit den Bundesressorts festgelegt. Im Rahmen eines Konsultationsgesprächs werden Herleitung und Hintergründe der Szenariorentwürfe den Verbänden vorgestellt und mit ihnen diskutiert. Die endgültigen Szenarienfestlegungen werden veröffentlicht.

Auch die Ergebnisse des Prognoseprozesses, der auf den veröffentlichten Szenarioannahmen aufbaut, werden veröffentlicht und vorgestellt. Für Verbände finden Informationsveranstaltungen zur weitergehenden Erläuterung der Ergebnisse statt.

Informationen zur Festlegung von Szenarien zur zukünftigen Verkehrsentwicklung und den Ergebnissen der Verkehrsprognosen

3.4.2 Grundkonzeption des BVWP (Konzeptphase)

Die Grundkonzeption beschreibt die Grundlagen des BVWP 2015. Sie enthält das Konzept und die Kriterien zur Priorisierung von Verkehrsinvestitionen z. B. zugunsten von Erhaltungs- gegenüber Aus- und Neubaumaßnahmen, zur Berücksichtigung von Engpässen oder auch zur Differenzierung von Dringlichkeitsstufen. Aufgrund ihres wegweisenden Charakters ist für die Grundkonzeption ein umfassendes Konsultationsverfahren vorgesehen. Nach Veröffentlichung wird allen Interessierten die Möglichkeit eingeräumt, sich innerhalb von vier Wochen zu dem Entwurf zu äußern. Für die Verbände finden darüber hinaus Konsultationsgespräche statt. Der Entwurf der Grundkonzeption wird unter Einbeziehung dieser Äußerungen überarbeitet und die Endfassung anschließend veröffentlicht.

3.4.3 Bewertungsmethodik (Konzeptphase)

Bis zum Herbst 2013 wird die Bewertungsmethodik, die für die Bewertung der einzelnen Projekte benötigt wird, im Rahmen mehrerer Forschungsprojekte überarbeitet. Die breite wissenschaftliche Absicherung wird u. a. über forschungsbegleitende Expertenrunden bei den einzelnen Forschungsprojekten sichergestellt. Die Methodik wird als Forschungsbericht veröffentlicht und in Konsultationsgesprächen mit der Fachöffentlichkeit diskutiert. Eventuel-

Konsultation der Bürger zur Grundkonzeption des BVWP 2015

le Änderungsvorschläge können in die Bewertungsmethodik einfließen. Die abschließend angewandte Bewertungsmethodik wird mit dem Entwurf des BVWP 2015 veröffentlicht.

Veröffentlichung der Bewertungsmethodik

3.4.4 Anmeldung von Projekten für die Bewertung (Bewertungsphase)

Das BMVBS wird die im Rahmen der Erarbeitung des BVWP 2015 zu untersuchenden Aus- und Neubauprojekte, die in der Regel durch die Länder, die DB Netz AG, Verbände und Abgeordnete vorgeschlagen werden, im Internet veröffentlichen. Auf diese Weise wird bereits früh im Prozess nachvollziehbar, welche Projektideen im Rahmen des Verfahrens zur Aufstellung des BVWP geprüft werden. Zudem steht es den Ländern frei, im Vorfeld ihrer Projektanmeldungen Bürgerbeteiligungen durchzuführen und/oder den Bedarf z.B. im Rahmen von Regionalkonferenzen mit Kommunen und Trägern öffentlicher Belange zu diskutieren.

Veröffentlichung der angemeldeten Projekte

3.4.5 Referentenentwurf inklusive Strategischer Umweltprüfung

Nach Abschluss der Projektbewertung werden die Bewertungsergebnisse (Wirtschaftlichkeit, Umweltbewertung, räumliche und städtebauliche Bewertung) aufbereitet und als Gesamtplanentwurf mit Projektvorschlägen zusammengeführt. Dieser enthält Aussagen zur Priorisierung von Verkehrsprojekten und zu den für Erhaltung, Aus- und Neubau voraussichtlich zur Verfügung stehenden Mitteln. Nach Erörterung mit den Ländern und Ressorts entsteht der mit den Bundesressorts abgestimmte Referentenentwurf, für den eine Strategische Umweltprüfung (SUP) nach den Vorschriften des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) durchgeführt wird. Gegenstand der SUP ist wie bei der projektbezogenen Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) die Untersuchung der Auswirkungen der geplanten Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen auf die Umwelt, z.B. auf Menschen durch Lärm- und Schadstoffemissionen sowie auf Tiere, Pflanzen und biologische Vielfalt. Auch die Auswirkungen des Infrastrukturplans auf Treibhausgasemissionen werden analysiert. Ziel der Strategischen Umweltprüfung ist es, in einem frühen Planungsstadium vor der Projektgenehmigung ein hohes Umweltschutzniveau sicherzustellen und dazu beizutragen, dass Umwelterwägungen bei der Ausarbeitung und Annahme von Plänen und Programmen angemessen Rechnung getragen wird.

Formelle Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Strategischen Umweltprüfung (SUP)

Ein wesentlicher Verfahrensbestandteil der SUP ist die formelle Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung (§§ 14h bis 14j UVPG). Dementsprechend sind der Planentwurf des BVWP mit seinen Anlagen und der Umweltbericht zu den Umweltauswirkungen des Plans für eine Zeitdauer von mindestens einem Monat öffentlich zugänglich zu machen. Alle Bürger sowie Träger öffentlicher Belange haben die Möglichkeit, sich zu diesen Unterlagen zu äußern

und die Strategien der Verkehrswegeplanung im Hinblick auf deren Umweltwirkungen in ihrer Gesamtheit zu hinterfragen. Projektbezogene Einzelfragen u.a. zur Trassierung oder zu lokalen Eingriffen in Natur und Landschaft oder Eigentum können mangels Konkretisierung auf dieser Ebene aber noch nicht erörtert werden, sondern erst im Rahmen der nachfolgenden Verfahrensstufen (Raumordnungsverfahren, Planfeststellungsverfahren).

Die Stellungnahmen der Bürger sowie der Träger öffentlicher Belange gehen in den weiteren Bearbeitungsprozess ein. Das BMVBS informiert darüber, wie die Stellungnahmen berücksichtigt wurden.

3.5 Grenzen der Bürgerbeteiligung bei der Aufstellung des BVWP

Eine breite Beteiligung der Öffentlichkeit ist für die Bundesregierung von hohem Interesse: Gute Vorschläge von Seiten der Wissenschaft, der Bürger und der Verbände sowie der Träger öffentlicher Belange sollen in Erfahrung gebracht und das Verfahren zur Aufstellung des BVWP für die Öffentlichkeit nachvollziehbar dargestellt werden. Die Bürgerbeteiligung auf Ebene der bundesweiten Bedarfsplanung stößt aber auch an Grenzen. Denn die weiteren Schritte bis zur Verabschiedung der Ausbaugesetze obliegen dem Deutschen Bundestag als Gesetzgeber und entziehen sich damit einem unmittelbaren Beteiligungsverfahren. Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens können daher ggf. Inhalte des BVWP, die aufgrund der Öffentlichkeitsbeteiligung getroffen wurden, wieder revidiert oder zumindest relativiert werden

Die Bundesverkehrswegeplanung verfolgt eine deutlich abstraktere Sichtweise als die nachfolgenden, projektbezogenen Planungsverfahren, die mit konkreten Festlegungen hinsichtlich des Trassenverlaufs etc. eine unmittelbare Betroffenheit von Bürgern auslösen können. Erörterungen im Rahmen der Aufstellung des BVWP beziehen sich daher nur auf die Frage des grundsätzlichen Bedarfs einer Maßnahme (Neubau eines Verkehrswegs oder Ausbau vorhandener Infrastruktur) und ihre Realisierungswürdigkeit im Rahmen einer bundesweiten Netzplanung, nicht aber auf Abwägungsprozesse in der konkreten Projektplanung (z.B. Linienführung, Trassierung), die den sich anschließenden Verfahren vorbehalten bleiben. Der BVWP kann die nachfolgenden Beteiligungsverfahren und die dort zu erörternden Fragestellungen nicht vorwegnehmen. Information und Transparenz im BVWP-Prozess leisten aber einen Beitrag zur Konfliktreduzierung für die folgenden Planungsverfahren.

Die Frage nach dem grundsätzlichen Bedarf einer Maßnahme wird durch Verabschiedung der Ausbaugesetze im Deutschen Bundestag beantwortet, so dass sich die nachfolgenden Verfahrensschritte auf die konkrete Ausführung eines Projekts konzentrieren. Realisierungszeiträume für Einzelmaßnahmen bestimmen sich jedoch erst aus der Verfügbarkeit des jährlich vom Bundestag beschlossenen Verkehrshaushaltes.

Eine breite Zustimmung zum BVWP 2015 ist ein wichtiges Ziel. Die endgültige Entscheidung obliegt jedoch dem Deutschen Bundestag.

Im Hinblick auf Komplexität und Umfang des Verfahrens zur Aufstellung des BVWP sowie die Vielzahl von potenziell zu Beteiligten ist es aufgrund von Interessenkonflikten nicht möglich, zu allen Strategien, Methoden und Projekten Konsens zu erzielen. Der BVWP ist eine fachlich begründete Feststellung des Bedarfs an Verkehrsinfrastrukturinvestitionen. Eine breite Akzeptanz des BVWP ist ein wichtiges Ziel, kann aber nicht zum allein maßgeblichen Kriterium der verkehrspolitischen Entscheidungen werden. Die Herausforderung besteht darin, die verschiedenen Sichtweisen mit zweckmäßigen Verfahren sinnvoll in den Erarbeitungsprozess einzubringen, fundiert abzuwägen und eine fachgerechte Lösung zu erarbeiten.

4 Raumordnungsverfahren

Im Raumordnungsverfahren (ROV) wird die grundsätzliche Raumverträglichkeit eines Vorhabens durch die für Raumordnung zuständigen Behörden der Länder geprüft, die auch die Auswirkungen auf die Umwelt mit einbezieht. Die Grundlage für das behördliche Raumordnungsverfahren bildet die Entwurfsplanung des Vorhabenträgers. Häufig werden auf der Ebene des Raumordnungsverfahrens räumliche Vorhabens- bzw. Trassenalternativen geprüft. Das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens ist von der für das nachfolgende Zulassungsverfahren zuständigen Behörde bei der Zulassungsentscheidung im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen.

Für die Bürgerbeteiligung besitzt das Raumordnungsverfahren eine besondere Bedeutung, da auf dieser Verfahrensstufe die räumliche Lage des Vorhabens und die damit verbundene Betroffenheit für einzelne Bürger erstmalig konkret erkennbar werden. Zu empfehlen ist eine frühzeitige Beteiligung der Bürger durch den Vorhabenträger im Vorfeld des formellen behördlichen Verfahrens. Die Planungsphase des Vorhabenträgers im Vorfeld des formellen Raumordnungsverfahrens beinhaltet noch vergleichsweise große Entscheidungsspielräume.

4.1 Zielsetzung und Gegenstand des Raumordnungsverfahrens

Nachdem der grundsätzliche Bedarf eines Bundesverkehrsweges festgestellt wurde, geht es beim Raumordnungsverfahren (ROV) um die Raumverträglichkeit eines Vorhabens, die auch die Auswirkungen auf die Umwelt mit einbezieht. Dazu ist zunächst die Weiterentwicklung der räumlich noch sehr abstrakten Bedarfsplanung zu einer konkreteren Trassenplanung erforderlich, so dass erstmals eine mögliche Betroffenheit für den einzelnen Bürger erkennbar wird. Deshalb wird zu diesem Zeitpunkt das Interesse der Bürger an einer Beteiligung deutlich zunehmen.

Von Seiten des Vorhabenträgers bietet sich eine Beteiligung in der Planungsphase, d. h. vor Einreichung der Pläne bei der zuständigen Raumordnungsbehörde an, da zu diesem Zeitpunkt Vorschläge der Bürger oft noch relativ einfach und ohne größere Kostensteigerungen Berücksichtigung finden können. Bei einer Beteiligung erst nach Fertigstellung des planerischen Entwurfes und der Raumordnungsunterlagen wird die Bereitschaft des Vorhabenträgers, Bürgerwünsche zu berücksichtigen, stark zurückgehen, da bereits größere Kosten entstanden sind und Planänderungen mit weiteren deutlichen Kosten verbunden wären. Eine solche frühe Beteiligung durch den Vorhabenträger noch vor Einleitung des ROV ist freiwillig und kann sehr unterschiedlich ausgestaltet werden, so dass eine fallspezifische Vorbereitung durch den Vorhabenträger zu empfehlen ist.

Gegenstand des Raumordnungsverfahrens sind raumbedeutsame Vorhaben von überörtlicher Bedeutung; seine Grundlagen sind das Raumordnungsgesetz und die Landesplanungsgesetze der Länder. Das Raumordnungsverfahren ist ein dem Zulassungs- und Genehmigungsverfahren (Planfeststel-

Im Raumordnungsverfahren wird die Raum- und Umweltverträglichkeit eines Vorhabens nach dem jeweiligen Planungsstand ermittelt.

lungsverfahren) vorgelagertes Prüf- und Abstimmungsverfahren, an dessen Ende die Landesplanerische Beurteilung steht. Diese ist eine gutachterliche Feststellung, die bei allen weiteren Entscheidungen über die Zulässigkeit der Planung oder Maßnahme im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen ist. Das Raumordnungsverfahren entfaltet keine unmittelbare Rechtswirkung gegenüber einzelnen Bürgern, so dass von Seiten der Bürger keine Klagemöglichkeiten gegen die Landesplanerische Beurteilung bestehen.

Ziel des Raumordnungsverfahrens ist die Überprüfung der Verträglichkeit eines raumbedeutsamen Vorhabens mit den maßgeblichen Zielen, Grundsätzen und Erfordernissen der Raumordnung sowie mit anderen raumbedeutsamen Vorhaben. Dazu werden die Auswirkungen der eingereichten Planung und der vom Vorhabenträger eingeführten Standort- oder Trassenalternativen auf die wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Verhältnisse in den betroffenen Regionen analysiert. Zur Prüfung der Folgen für die Umwelt – das heißt für Menschen und deren Gesundheit, Tiere, Pflanzen, biologische Vielfalt, Boden, Wasser etc. – wird im Rahmen des ROV bei den hier angesprochenen Großvorhaben in der Regel eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) nach dem Planungsstand des jeweiligen Vorhabens durchgeführt.

4.2 Bürgerbeteiligung im Rahmen der Planungsphase durch den Vorhabenträger

Die Planungsphase dient dem Vorhabenträger dazu, Untersuchungsraum und –rahmen abzugrenzen und die Planung der Trassenführung zu präzisieren. Dazu werden Umweltuntersuchungen und Vorhabenplanung schrittweise konkretisiert und anschließend als Raumordnungsunterlage zusammengestellt. Rechtzeitig vor Einreichung der Unterlagen sollte die erste Bürgerbeteiligung erfolgen, so dass die Planung Wünsche und zweckdienliche Vorschläge der Bürger berücksichtigen kann. Am Ende der Planungsphase steht die Einreichung der Raumordnungsunterlagen bei der zuständigen Behörde.

Vorstellung des geplanten Vorhabens sowie der vorgesehenen Bürgerbeteiligung

Bei der Planung der konkreten Trassenführung sollte der Vorhabenträger mit der Bürgerbeteiligung beginnen, z. B. durch Presseinformationen, den Start eines kontinuierlichen Internetauftritts oder Bürgerinformations- und Konsultationsveranstaltungen. Über Anzahl und Zeitpunkt derartiger Veranstaltungen ist fallspezifisch zu entscheiden. Ein Beispiel ist in Abb. 4 dargestellt.

In der Planungsphase geht es zunächst darum, den Bürgern die Ziele und das Konzept des geplanten Vorhabens sowie die vorgesehenen Beteiligungsschritte zu erläutern. Dazu gehören auch die gesetzlichen Grundlagen, die Planungsebenen und der Planungsstand, die Entscheidungsspielräume, die vorgesehenen Beteiligungen (wer, wann, wie, von wem) sowie der Ablauf- und Zeitplan. Bei der inhaltlichen Projektdarstellung sollten die Auswirkungen auf die betroffene Anwohner und die Umwelt sowie auf die wirtschaftlichen

und sozialen Verhältnisse in der Region zentrale Themen sein. Darüber hinaus sollte die Bedeutung des Vorhabens für das Bundesverkehrsnetz erläutert werden.

Neben der Bereitstellung von Informationen sollte den Bürgern aber auch die Gelegenheit gegeben werden, Vorschläge zu machen und Bedenken zum Vorhaben zu äußern. Der Entscheidungsspielraum des Vorhabenträgers für die Berücksichtigung von Anregungen ist noch vergleichsweise groß. Insbesondere bei der Entwicklung von möglichen Vorhabensvarianten kann eine frühzeitige Bürgerbeteiligung wichtige Detailinformationen zu einzelnen Streckenabschnitten liefern. Die Aufforderung an die Bürger, alternative Trassenführungen vorzuschlagen, kann zu einer Identifikation der Bürger mit dem Vorhaben führen.

Als Beitrag zur Versachlichung der Diskussionen sollten bei Bürgerveranstaltungen auch die Fachplaner des Vorhabenträgers zur Verfügung stehen, um die Fachgutachten in den wesentlichen Zügen allgemein verständlich vorzustellen und um Fragen der Bürger beantworten zu können.

Der Spielraum zur Berücksichtigung von Anregungen und Bedenken der Bürger ist noch vergleichsweise groß.

In der Planungsphase liegt auch der im Falle eines Raumordnungsverfahrens mit Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) von der Landesplanungsbehörde durchzuführende Scoping-Termin zu Gegenstand, Umfang und Methoden der UVP (siehe Kap. 4.3.2). Weil der Scoping-Termin eine Beteiligung von Bürgern nicht zwingend vorsieht, kann es zweckmäßig sein, dass der Vorhabenträger die Inhalte des Scoping-Termins und dessen Ergebnisse den Bürgern erläutert, mit diesen erörtert und Anregungen entgegen nimmt.

Es sollte bei besonders konfliktträchtigen Vorhaben zudem geprüft werden, inwieweit die Einrichtung eines kontinuierlichen Beteiligungsforums (z. B. Dialogforum, Runder Tisch) erforderlich oder sinnvoll ist und/oder ob ein Moderator zur Unterstützung des Prozesses eingesetzt werden sollte. Ziel der informellen Beteiligung vor Einreichung der Raumordnungsunterlage ist neben der Information und Konsultation der Bürger auch, dass diese in die Lage versetzt werden, die eingereichten Unterlagen nachzuvollziehen.

Soweit von den Bürgern starke Bedenken gegen das geplante Vorhaben vorgebracht werden, kann es hilfreich sein, mit den Bürgern gemeinsam die Betroffenheit vor Ort in Augenschein zu nehmen und unmittelbar vor Ort zu diskutieren.

Allgemein verständliche Plan- und Verfahrensunterlagen

Im Sinne der Transparenz und Zugänglichkeit der für die Bürgerbeteiligung notwendigen Informationen müssen die Plan- und Verfahrensunterlagen zumindest in ihren wesentlichen Teilen für die Bürger nachvollziehbar sein. Dies

betrifft in besonderem Maße die technischen Erläuterungsberichte und die fachspezifischen Gutachten.

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

Transparenz durch allgemein verständliche Plan- und Verfahrensunterlagen

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

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

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

Zusammenfassung der Vorschläge und Möglichkeiten

Tab. 3 fasst die möglichen Inhalte und Methoden einer Bürgerbeteiligung des Vorhabenträgers für die Planungsphase zusammen. Dabei wird die Planungsphase in zwei Abschnitte unterteilt. In der frühen Planungsphase geht es hauptsächlich um die Rahmenbedingungen und erste Projektkonkretisierungen. In der fortgeschrittenen Planungsphase hat sich die Planung des Projekts bereits konkretisiert. Der Schwerpunkt liegt nun bei der Erstellung der Raumordnungsunterlagen.

Über die Auswahl konkreter Aktivitäten und Instrumente der Bürgerbeteiligung ist projektbezogen zu entscheiden.

Tab. 3: Vorschläge für Bürgerbeteiligungen in der Planungsphase des Raumordnungsverfahrens durch den Vorhabenträger

Phase	Mögliche Inhalte für die Bürgerbeteiligung	Vorschläge zu Art und Methoden der Bürgerbeteiligung
Frühe Planungsphase (Ideenphase)	<p>Information über:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Abgrenzung Planungsraum • Vorhabenkonzept, Vorhabenziel • Vorgaben der Bundesverkehrswegeplanung • Möglichkeiten und Grenzen der Mitgestaltung unter Berücksichtigung der bereits getroffenen Entscheidungen auf der Bedarfsplanebene <p>Information / Konsultation:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ergebnisse der Planungsraumuntersuchungen • ggf. erste Konfliktbereiche • ggf. bereits vorhandene Linienvorschläge 	<ul style="list-style-type: none"> • Beginn zielgruppenorientierter Medieneinsatz und Pressearbeit (insb. Internet, Presseinformation) • Bürgerveranstaltungen zur Information und Konsultation • Ggf. ergänzende Veranstaltung zum Untersuchungsrahmen („Bürger-Scoping“) • Ggf. Einrichtung eines Bürgerinformationszentrums vor Ort • Ggf. bereits Einrichtung eines kontinuierlichen Beteiligungsforums (z. B. Runder Tisch, Dialogforum)
Fortgeschrittene Planungsphase und Erstellen der Raumordnungsunterlagen	<p>Information über und Konsultation zu:</p> <ul style="list-style-type: none"> • (Zwischen)Ergebnisse der Planung • (Zwischen)Ergebnisse der Umweltuntersuchungen • z. B. Varianten-/Linienvorschläge auf Basis räumlich konkreter Konfliktbereiche • z. B. Vorzugsvarianten (Hauptvarianten / lokale Untervarianten) und wesentliche Auswahlgründe 	<ul style="list-style-type: none"> • siehe oben • Bei der Unterlagenerstellung: Fokus auf allgemein verständliche Unterlagen, Zusammenfassungen und Lesehilfen, die die Bürger verstehen

Abb. 4 zeigt beispielhaft eine grafische Darstellung der wesentlichen Eckpunkte einer umfassenden Bürgerbeteiligung für das Raumordnungsverfahren und für das anschließende Linienbestimmungsverfahren. Die Abb. 4 stellt Beteiligungsschritte in der Verantwortung des Vorhabenträgers und der zuständigen Behörde dar.

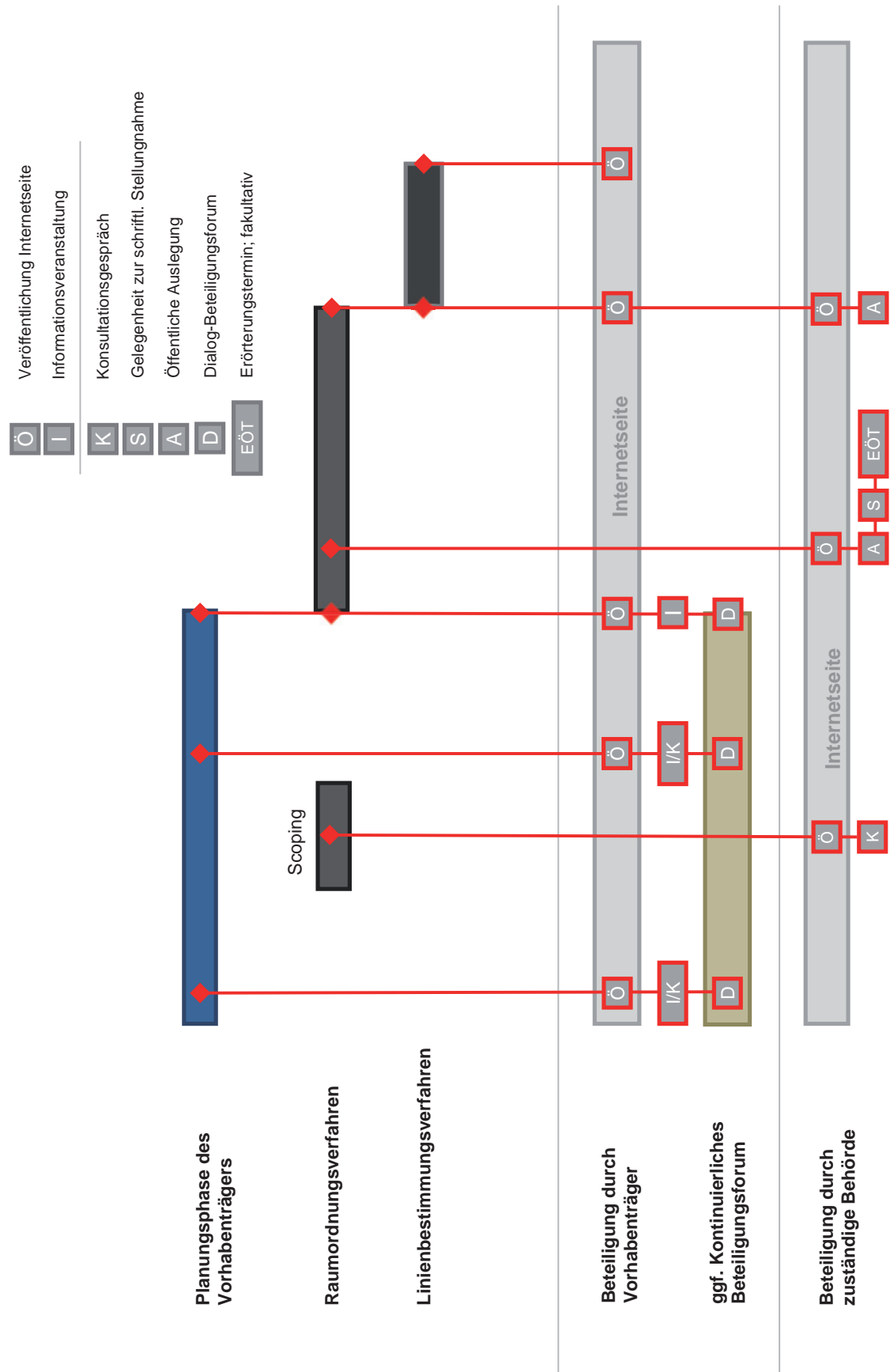


Abb. 4: Beispielhafte Struktur einer Bürgerbeteiligung im Raumordnungsverfahren

4.3 Bürgerbeteiligung im Rahmen des Raumordnungsverfahrens durch die Landesplanungsbehörde

4.3.1 Übersicht zum Verfahrensablauf

Das Raumordnungsverfahren ist im Raumordnungsgesetz des Bundes und in den Landesplanungsgesetzen geregelt. Eine Ausnahme bilden die Stadtstaaten Hamburg und Bremen, in denen Raumordnungsverfahren generell nicht vorgesehen sind. Das Raumordnungsverfahren dient der Überprüfung der Raumverträglichkeit eines Vorhabens. Ein Raumordnungsverfahren soll gemäß § 1 Raumordnungsverordnung (RoV) durchgeführt werden, wenn ein Vorhaben raumbedeutsam ist, überörtliche Bedeutung hat und die Art des Vorhabens in § 1 aufgelistet ist (Positivliste). Dabei handelt es sich z. B. um:

- den Bau einer Bundesfernstraße, die der Entscheidung nach § 16 des Bundesfernstraßengesetzes (FStrG) bedarf;
- den Neubau und wesentliche Trassenänderung von Schienenstrecken der Eisenbahnen des Bundes sowie Neubau von Rangierbahnhöfen und von Umschlagseinrichtungen für den kombinierten Verkehr;
- den Ausbau, Neubau und Beseitigung einer Bundeswasserstraße, die der Bestimmung der Planung und Linienführung nach § 13 des Bundeswasserstraßengesetzes (WaStrG) bedürfen;
- die Anlage und wesentliche Änderung eines Flugplatzes, die einer Planfeststellung nach § 8 des Luftverkehrsgesetzes (LuftVG) bedürfen;

In der Regel ist das Raumordnungsverfahren mit UVP durch den in der folgenden Abb. 5 illustrierten Ablauf gekennzeichnet.



Abb. 5: Ablauf Raumordnungsverfahren mit UVP

Die Einleitung erfolgt nach der Vollständigkeitsprüfung der Unterlagen durch die Landesplanungsbehörde auf Antrag oder von Amts wegen. Es besteht kein Rechtsanspruch auf die Einleitung eines Raumordnungsverfahrens (vgl. z. B. § 14 Abs. 1 LaPlaG SH; § 15 Abs. 4 LPIG MV). Im Regelfall ist die Obere bzw. Höhere Landesplanungsbehörde zuständig. Bei Vorhaben mit Bedeutung für ein ganzes Bundesland fällt die Durchführung des Raumordnungsverfahrens in die Zuständigkeit der Obersten Landesplanungsbehörde. Sofern es sich um ein länderübergreifendes Vorhaben handelt, ist in der Regel die Durchführung von zwei prozedural voneinander unabhängigen Raumordnungsverfahren erforderlich.

Das Raumordnungsverfahren mündet in einer Landesplanerischen Beurteilung. Dabei kann die zuständige Landesplanungsbehörde zu dem Ergebnis kommen, dass das Vorhaben raumverträglich ist, nicht raumverträglich ist oder aber unter bestimmten Maßgaben raumverträglich ist. Die Landesplanerische Beurteilung ist eine gutachterliche Feststellung, der keine Rechtswirkung nach außen zukommt. Jedoch muss sie als verwaltungsinternes Verfahren im späteren Zulassungsverfahren von der Zulassungsbehörde im Rahmen der Abwägung berücksichtigt werden (vgl. z. B. § 14b Abs. 2 LaPlaG SH).

In der Regel schreiben die Bundesländer in ihren Landesplanungsgesetzen eine Beteiligung der Öffentlichkeit in den Raumordnungsverfahren mit unterschiedlichen Anforderungen ausdrücklich vor. Regelmäßig umfasst die formelle Öffentlichkeitsbeteiligung zum Raumordnungsverfahren die öffentliche Bekanntmachung des Vorhabens, die Möglichkeit zur Einsichtnahme in die Unterlagen, Gelegenheit zur Äußerung und Unterrichtung der Öffentlichkeit über die Entscheidung.

Bessere Bürgerbeteiligung innerhalb des bestehenden Verfahrens

Zudem schließt das Raumordnungsverfahren in vielen Bundesländern die Durchführung einer UVP nach dem Planungsstand des jeweiligen Vorhabens ein (vgl. z. B. § 14 Abs. 3 LaPlaG SH, § 15 Abs. 1 i. V. m. § 15 Abs. 8 LPIG MV, § 15 Abs. 1 i. V. m. § 15 Abs. 8 LPIG Sachsen-Anhalt). Die hier behandelten Großprojekte der Verkehrsinfrastruktur sind in der Regel UVP-pflichtig (§ 3 Abs. 1 UVPG i. V. m. Anlage 1 zum UVPG). Eine Verpflichtung der Länder, bereits im Raumordnungsverfahren eine Umweltverträglichkeitsprüfung vorzuschreiben, besteht jedoch nicht (§ 16 Abs. 1 UVPG). In diesen Fällen ist für UVP-pflichtige Verkehrsinfrastrukturvorhaben die UVP allerdings im Linienbestimmungsverfahren nachzuholen (siehe Kap. 5).

Wenn landesrechtlich das Raumordnungsverfahren eine UVP nach dem Planungsstand des jeweiligen Vorhabens einschließt, übernimmt das Raumordnungsverfahren die Funktion eines Trägerverfahrens, in welches die UVP mit ihren verfahrensspezifischen Anforderungen zu integrieren ist. In diesen Fällen definiert die Bestimmung des § 9 Abs. 3 UVPG einen Mindeststandard für die Bürgerbeteiligung, von dem die landesrechtlichen Regelungen wiederum abweichen können.

Mittels UVP sollen die Umweltauswirkungen eines Projekts zum frühestmöglichen Zeitpunkt in einem rechtlich geregelten und transparenten Verfahren geprüft werden. Die Prüfung umfasst die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen des Vorhabens auf die Schutzgüter Menschen, einschließlich der menschlichen Gesundheit, Tiere, Pflanzen, biologische Vielfalt, Boden, Wasser, Luft, Klima, Landschaft, Kulturgüter und sonstige Sachgüter sowie die Wechselwirkung zwischen diesen Schutzgütern (§ 2 Abs. 1 Satz 2 UVPG).

Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung nach dem jeweiligen Planungsstand mit Öffentlichkeitsbeteiligung

Soweit das Landesrecht nicht etwas anderes bestimmt, ist die UVP nach dem Planungsstand des jeweiligen Vorhabens durchzuführen. Die einzureichenden Unterlagen müssen u. a. die Darstellung der wichtigsten geprüften Alternativen enthalten, § 6 Absatz 3 Nr. 5 UVPG. Im nachfolgenden Zulassungsverfahren (Planfeststellungsverfahren) kann die Prüfung der Umweltverträglichkeit auf zusätzliche oder andere erhebliche Umweltauswirkungen des Vorhabens beschränkt werden (§ 16 Abs. 1 und 2 UVPG).

Obwohl die UVP bei der raumordnerischen Bürgerbeteiligung eine große Rolle spielt, sollte die Bürgerbeteiligung in einem Raumordnungsverfahren nicht

eng auf Umweltbelange begrenzt werden. Gemäß § 15 Abs. 3 ROG kann die Öffentlichkeit generell zu allen Aspekten der Raumverträglichkeit beteiligt werden.

Auch die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) spricht sich in ihrem Beschluss vom 24.10.2011 für eine Stärkung der Bürgerbeteiligung im Rahmen der Planung und Zulassung von Großprojekten aus. Betont wird die besondere Eignung des Raumordnungsverfahrens zur Prüfung von Standort- und Trassenalternativen, zur Erreichung von Planungssicherheit, zur Schaffung von Akzeptanz und als Mittel der Verfahrensbeschleunigung. Die Ministerkonferenz für Raumordnung empfiehlt daher Bund und Ländern, die Öffentlichkeitsbeteiligung in Raumordnungsverfahren für Großprojekte obligatorisch vorzusehen und in geeigneten Fällen die Beibringung von zu prüfenden Standort- und Trassenalternativen durch den Projektträger verlangen zu können.

4.3.2 Festlegung des Untersuchungsrahmens (Scoping)

Das Scoping-Verfahren, das nach den Vorgaben des § 5 UVPG im Vorfeld der Erstellung der Raumordnungsunterlagen von der Landesplanungsbehörde durchgeführt wird, findet vor der Einleitung des formellen Verfahrens üblicherweise in einem relativ frühen Stadium der Planungsphase des Vorhabenträgers statt. Es liegt in der Zuständigkeit der Landesplanungsbehörde. Das Scoping-Verfahren beinhaltet einen Scoping-Termin, bei dem Vorhabenträger, Landesplanungsbehörde und Fachbehörden Inhalt und Umfang der beizubringenden UVP-Unterlagen erörtern. Sachverständige und Dritte, wie z. B. Umweltverbände und ausgewählte sachverständige Bürger(initiativen), können zum Scoping-Termin hinzugezogen werden.

Mögliche Einbeziehung von Umweltverbänden, sachverständigen Bürgern oder Bürgerinitiativen in den Scoping-Termin

Der Scoping-Termin ist keine Veranstaltung, in der private Belange erörtert werden. Es handelt sich um eine Fachveranstaltung zu Gegenstand, Umfang und Methodik der für das Verfahren notwendigen (Umwelt-)Untersuchungen. Daher ist es weder rechtlich erforderlich noch zielführend, die breite Öffentlichkeit unmittelbar einzubeziehen. Um Transparenz zu schaffen, bieten sich parallele Bürgerinformationen in der Zuständigkeit des Vorhabenträgers und eine Veröffentlichung der Ergebnisse des Scoping-Verfahrens durch die Landesplanungsbehörde an. Die Landesplanungsbehörde besitzt darüber hinaus verschiedene Möglichkeiten, die Veranstaltung für die Öffentlichkeit zu öffnen, um Transparenz zu schaffen:

- Zweck, Ablauf und Beteiligte am Termin sowie die vorab eingereichten Unterlagen können u. a. im Internet bekannt gegeben werden.
- Den interessierten Bürgern kann vor dem Termin Gelegenheit gegeben werden, schriftlich Anmerkungen zum Untersuchungsrahmen zu formulieren (z. B. als Internetbeteiligung).

- Aus der Bevölkerung können Beobachter eingeladen werden, die als solche an der Veranstaltung teilnehmen.
- Es können Bürger als Zuschauer zugelassen werden.
- Ergebnisse können ins Internet gestellt und/oder durch eine Pressemitteilung oder -konferenz in die Medien transportiert werden. (Der Scoping-Termin könnte ggf. auch im Internet per Livestream übertragen werden.)

Bereits im Rahmen des Scoping-Termins sollte die Landesplanungsbehörde den Vorhabenträger darauf hinweisen, dass die von ihm beauftragten Gutachter zu den Verfahrensunterlagen allgemein verständliche Zusammenfassungen der wesentlichen Inhalte und Lesehilfen erstellen, die die Bürger verstehen (s. Kap. 4.2).

In Niedersachsen, Thüringen und im gemeinsamen Planungsraum Berlin-Brandenburg wird der Scoping-Termin als Antragskonferenz ausgestaltet, auf der neben Inhalt, Umfang und Methodik der vorzulegenden UVP-Unterlagen auch die Erforderlichkeit, Gegenstand, Umfang und Ablauf des gesamten Raumordnungsverfahrens erörtert werden (§ 14 Abs. 1 NROG, § 22 Abs. 3 ThürLPlG, § 2 Abs. 3 GROVerfV). Zuständig ist die Landesplanungsbehörde resp. die gemeinsame Landesplanungsabteilung. Teilnehmer der Antragskonferenz sind der Vorhabenträger, die Zulassungsbehörde und weitere in ihrem Aufgabenbereich berührte öffentliche Stellen sowie anerkannte Vereinigungen mit dem Ziel der Förderung des Natur- und Umweltschutzes (§ 2 Abs. 3 GROVerfV) sowie sonstige Stellen (§ 14 Abs. 3 NROG). Die Beteiligung der Bürger ist nicht vorgesehen, kann zur Schaffung von Transparenz – wie auch beim Scoping – jedoch grundsätzlich in Erwägung gezogen werden.

4.3.3 Bekanntmachung, öffentliche Auslegung, Einwendungen

Nachdem der Vorhabenträger die Raumordnungsunterlagen bei der zuständigen Landesplanungsbehörde eingereicht hat, führt diese eine Vollständigkeitsprüfung durch. Dabei sollte die Landesplanungsbehörde auch ein besonderes Augenmerk auf die Allgemeinverständlichkeit der Unterlagen richten und ggf. entsprechende Nachforderungen stellen. Im Anschluss erfolgt die öffentliche Auslegung der Planunterlagen.

Bekanntmachung

Die öffentliche Auslegung der Unterlagen ist in der Regel vorab durch die Gemeinden, in denen sich das Vorhaben voraussichtlich auswirken wird, ortsüblich bekanntzumachen. Welche Informationen bekanntzugeben sind, ist in den Landesplanungsgesetzen geregelt.

Wesentliche Inhalte der Bekanntmachung sind Ort und Zeit der Auslegung sowie ein Hinweis, dass innerhalb einer bestimmten Frist Gelegenheit zur Äußerung in schriftlicher Form oder zur Niederschrift gegeben wird (vgl. z.B.

§ 22 Abs. 6 ThürLPlG). In einigen Landesplanungsgesetzen, wie z. B. in Sachsen und Rheinland-Pfalz, ist vorgeschrieben, dass die Bekanntmachung mindestens eine Woche vor Beginn der Auslegung zu erfolgen hat (vgl. § 15 Abs. 4 SächsLPlG, § 17 Abs. 7 LPlG RP).

Information über die öffentliche Auslegung

Sofern die Landesplanungsgesetze vorsehen, die Unterlagen im Internet verfügbar zu machen, ist auch die entsprechende Internetadresse bekanntzugeben (Art. 25 Abs. 5 BayLPlG, § 17 Abs. 7 LPlG RP). Bei UVP-pflichtigen Raumordnungsverfahren gilt für die Bekanntmachung der Mindeststandard des § 9 Abs. 1a UVPG.

Die Bürger sollten über mehrere Informationskanäle von der bevorstehenden Auslegung erfahren. Daher sollte die Bekanntgabe der bevorstehenden Auslegung zumindest auch im Internet erfolgen (zur Nutzung des Internets, der Presse oder weiterer Medien s. Kap. 9.4).

Öffentliche Auslegung

Der Standard der formellen Öffentlichkeitsbeteiligung nach den Landesplanungsgesetzen bzw. dem UVPG besteht aus einer in der Regel einmonatigen Auslegung der Unterlagen in den Gemeinden, in denen sich die Planung bzw. das Vorhaben voraussichtlich auswirken wird.

Zu den auszulegenden Unterlagen, für die im Falle einer in das Raumordnungsverfahren integrierten UVP § 9 Abs. 1b UVPG konkrete Vorgaben macht, gehören insbesondere:

- Informationen zum Plan, d. h. eine ausführliche Vorhabenbeschreibung in Text und Karte;
- die entscheidungserheblichen Unterlagen zu den überörtlich raumbedeutsamen Auswirkungen des Vorhabens sowie – soweit vorhanden – das Vorhaben und seine Auswirkungen betreffende fachgutachterliche Stellungnahmen;
- im Falle einer durchzuführenden UVP die Unterlagen nach § 6 UVPG zur Umweltverträglichkeitsprüfung (Beschreibung des Vorhabens, der Umwelt und ihrer Bestandteile im Einwirkungsbereich des Vorhabens, der zu erwartenden erheblichen nachteiligen Umweltauswirkungen des Vorhabens, der Maßnahmen zur Vermeidung/Kompensation von erheblichen nachteiligen Umweltauswirkungen des Vorhabens, eine Übersicht über die wichtigsten, vom Vorhabenträger des Vorhabens geprüften anderweitigen Lösungsmöglichkeiten sowie eine allgemein verständliche, nicht-technische Zusammenfassung).

Zur Förderung der Transparenz sollte überlegt werden, welche weiteren Unterlagen den Bürgern zugänglich gemacht werden können. Dabei kann es sich

z. B. um den mit den Behörden abgestimmten Untersuchungsrahmen handeln, der den Untersuchungen und Gutachten zugrunde liegt (s. Kap. 4.3.2).

Die Behörde kann den Bürgern die Orientierung vereinfachen, indem sie ein Merkblatt mit den wesentlichen Informationen zu den Planungsebenen und dem Planungsstand, den Verfahrensabläufen, den Zeitvorgaben, den Zielvorgaben und den Entscheidungsspielräumen, den vorgesehenen Beteiligungen usw. erstellt. Das Merkblatt kann z. B. auch den Ablauf des während der Auslegung stattfindenden zusätzlichen Beteiligungsprozesses transparent darlegen. Es kann bei Informationsveranstaltungen oder bei den Auslegungsstellen verteilt werden. Abb. 6 illustriert einen einfachen exemplarischen Ablaufplan.

Mögliche ergänzende informelle Beteiligung: Bürgersprechstunden, Dialogforen und Informationsveranstaltungen in der Phase der öffentlichen Auslegung

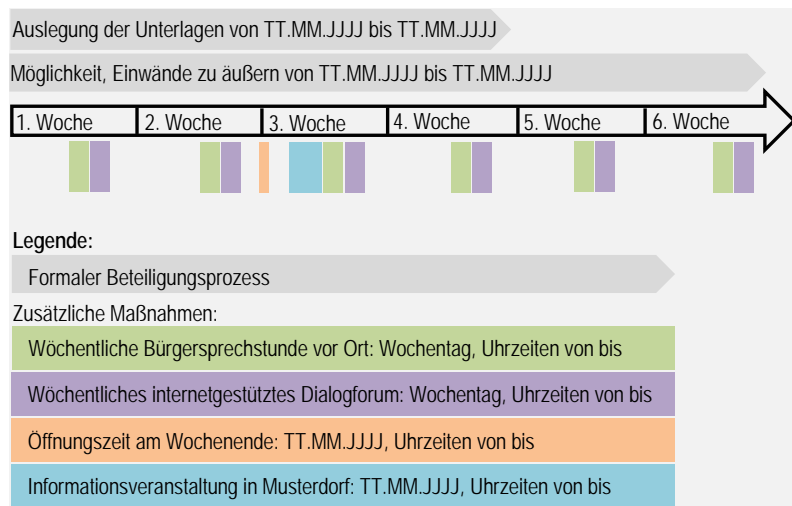


Abb. 6: Ablaufplan öffentliche Auslegung und weiterer Beteiligungsprozess (exemplarisch)

Für die hier behandelten UVP-pflichtigen Raumordnungsverfahren schreibt § 9 Abs. 3 Nr. 2 UVPG i. V. m. § 9 Abs. 1b UVPG vor, dass alle entscheidungserheblichen Berichte und Empfehlungen das Vorhaben betreffend auszulegen sind, die zu Beginn des Beteiligungsverfahrens der Behörde vorgelegt haben. In der Regel sind den Bürgern die späteren Stellungnahmen der Behörden, die in ihrem Aufgabenbereich von der Planung berührt sind, als auch die der Umweltvereinigungen nicht bekannt. Weil diese Stellungnahmen eine wichtige Informationsgrundlage darstellen, sollten sie möglichst zeitnah nach Eingang öffentlich zugänglich gemacht werden. Sollten die Stellungnahmen bereits zum Zeitpunkt der öffentlichen Auslegung vorliegen, können diese in einem gesonderten Ordner in den Auslegungsräumen der jeweiligen Gemeinden zur Einsicht zur Verfügung gestellt werden.

Weiterer Zugang zu Informationen

Es sollte auch in Erwägung gezogen werden, zeitgleich zur Auslegung vor Ort die Unterlagen im Internet auf einer speziellen Projektseite zu veröffentlichen

(s. Kap. 9.4.2). Rheinland-Pfalz und Hessen sehen diese Möglichkeit in ihren Landesplanungsgesetzen fakultativ vor (vgl. § 17 Abs. 7 LPIG RP, § 18 Abs. 6 S. 5 HLPG). In Bayern hat die höhere Landesplanungsbehörde die Unterlagen regelmäßig ins Internet einzustellen (Art. 25 Abs. 5 S. 2 BayLPIG).

Erleichterung des Zugangs zu den ausgelegten Verfahrensunterlagen durch Veröffentlichung im Internet

Die Verfügbarmachung im Internet erlaubt es den Bürgern, in Ruhe und unabhängig von den Öffnungszeiten die Unterlagen am heimischen Computer zu studieren.

Abgabe von Einwendungen

Innerhalb einer sechswöchigen Frist können in der Regel alle interessierten Bürger (s. z. B. § 15 Abs. 3 NROG, § 19 Abs. 5 LPIG BW, § 6 Abs. 7 SLPG) bzw. kann die betroffene Öffentlichkeit (§ 32 Abs. 1 LPIG i. V. m. § 1 Abs. 1 UVPG NW) Einwände äußern.

Bürger können schriftliche Einwendungen abgeben.

In den Bundesländern Bayern, Rheinland-Pfalz und Hessen ist die Abgabe von Einwänden bereits auf elektronischem Wege durch E-Mail möglich (Art. 25 Abs. 5 S. 3 BayLPIG, § 17 Abs. 7 S. 6 LPIG RP, § 18 Abs. 6 S. 6 HLPG).

4.3.4 Freiwilliger Erörterungstermin

Die Landesplanungsgesetze schreiben keinen obligatorischen Erörterungstermin für Bürger vor. Das Landesplanungsgesetz von Rheinland-Pfalz sowie die Gemeinsame Raumordnungsverfahrensverordnung von Berlin-Brandenburg sehen aber beispielsweise die Durchführung freiwilliger Erörterungstermine vor (§ 17 Abs. 7 LPIG RP, § 5 Abs. 4 GROVerfV). Ein freiwilliger Erörterungstermin kann bei besonders konfliktträchtigen Planungen zweckmäßig sein. Dieser kann neben seiner Befriedungswirkung dazu beitragen, Fragen von Bürgern zu beantworten, um frühzeitig – sprich: vor dem Planfeststellungsverfahren – in einen aktiven Dialog mit dem Bürger einzutreten und mögliche Missverständnisse bzgl. der Planung aufzuklären und Konfliktpotentiale deutlich zu machen. Ob ein Erörterungstermin sinnvoll ist, ist von der Behörde im Einzelfall zu entscheiden.

Durchführung eines Erörterungstermins zur Diskussion der Einwendungen in Abhängigkeit von der Konfliktträchtigkeit des Vorhabens

Die Bekanntmachung über die Durchführung eines Erörterungstermins sollte in den amtlichen Veröffentlichungsblättern der Gemeinden, die vom Vorhaben betroffen sein können sowie in den örtlichen Tageszeitungen im Wirkungsbereich des Vorhabens vorgenommen werden. Sinnvoll ist, dass die Bürger bei Großvorhaben über mehrere Informationskanäle vom Erörterungstermin erfahren. Hierzu eignen sich unterschiedliche, zielgruppenspezifische Medien einschließlich des Internets. Die Bekanntmachung sollte eine thematisch gegliederte Tagesordnung umfassen, weil diese, insbesondere bei sehr umfangreichen Erörterungsterminen, eine zeitlich gezielte Teilnahme zu bestimmten Themen zulässt.

Für Berufstätige ist es oftmals schwierig, sich aktiv in Beteiligungsverfahren einzubringen. Das liegt unter anderem an den Zeiten, in denen Erörterungstermine stattfinden. Die zuständige Behörde sollte deshalb möglichst prüfen, ob der Erörterungstermin zumindest teilweise auch außerhalb der üblichen Arbeitszeiten, d. h. in den frühen Abendstunden oder ggf. auch samstags stattfinden könnte.

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

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

Allgemeine Regeln für eine gute Kommunikation bei Beteiligungsveranstaltungen finden sich in Kap. 9.5 (Informations- und Konsultationsveranstaltungen). Einer emotional aufgeladenen Stimmung kann am besten mit sachlichem Stil und guten Sachargumenten begegnet werden. Den im Hinblick auf die Raumverträglichkeit des Vorhabens relevanten Redebeiträgen der Einwender sollte möglichst breiter Raum gegeben werden. Eine zusammengefasste Vorstellung der wesentlichen Verfahrensunterlagen durch den Vorhabenträger kann sinnvoll sein.

4.3.5 Landesplanerische Beurteilung

Das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens als verwaltungsinternes Abstimmungsverfahren ist die Landesplanerische Beurteilung, die eine Aussage dazu enthält, ob das Vorhaben bzw. einzelne Alternativen raumverträglich sind oder nicht.

Nach den Vorschriften zum Raumordnungsverfahren in den Landesplanungsgesetzen wird die Öffentlichkeit über das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens in der Regel unterrichtet. Teilweise, wie etwa in Schleswig-Holstein und Thüringen, ist gesetzlich gefordert, dass Ort und Zeit der Auslegung des Ergebnisses des Raumordnungsverfahrens von den betroffenen Gemeinden auf Kosten des Vorhabenträgers ortsüblich bekannt zu machen sind (vgl. § 14a Abs. 3 S. 5 LaPlaG SH, § 22 Abs. 7 ThürLPIG). Die Bekanntmachung im Internet ist beispielsweise in Hessen vorgesehen (vgl. § 18 Abs. 6 S. 7 und 8 HLPg).

Über den rechtlichen Mindeststandard hinaus kann es bei Großvorhaben sinnvoll sein, dass die Bürger über mehrere Informationskanäle von der jeweiligen behördlichen Entscheidung erfahren. Hierfür sollten unterschiedliche,

Transparenz durch Veröffentlichung der Landesplanerischen Beurteilung, u.a. im Internet

zielgruppenspezifische Medien einschließlich des Internets genutzt werden (s. Kap. 9.4.1 und 9.4.2). In jedem Fall bietet es sich an, den jeweiligen Beschluss mit Begründung im Internet zu veröffentlichen, wie es das Landesplanungsgesetz von Nordrhein-Westfalen und Hessen fakultativ (§ 32 Abs. 4 S. 1 und 2 LPlG NW, § 18 Abs. 6 S. 7 und 8 HLPG) sowie das Landesplanungsgesetz von Bayern obligatorisch (Art. 25 Abs. 6 S. 2 BayLPlG) vorsehen.

Um die Bürger auch tatsächlich zu erreichen, sollte die zuständige Landesplanungsbehörde die Landesplanerische Beurteilung sowie die Begründungen allgemein verständlich abfassen (siehe Einzelaspekte in Kap. 4.2).

4.3.6 Zusammenfassung der Vorschläge und Möglichkeiten

In der nachfolgenden Tab. 4 sind Vorschläge für eine weitreichende Bürgerbeteiligung auf der Ebene des Raumordnungsverfahrens in Kurzform zusammengestellt. Abb. 4 in Kap. 4.2 zeigt darüber hinaus eine schematische Abbildung der wesentlichen Eckpunkte für eine Beteiligung im Raumordnungsverfahren.

Über die Auswahl konkreter Aktivitäten und Instrumente der Bürgerbeteiligung ist projektbezogen zu entscheiden.

Tab. 4: Vorschläge für Bürgerbeteiligungen im Raumordnungsverfahren durch die Landesplanungsbehörde

Verfahrensschritt	Mögliche Inhalte für die Bürgerbeteiligung	Vorschläge zu Art und Methoden der Bürgerbeteiligung
Festlegung des Untersuchungsrahmens (Scoping-Phase)	<p>Information über und Konsultation zu:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Untersuchungsrahmen Umwelt, ggf. weitere Belange wie z. B. Inhalte aus der frühen Planungsphase 	<ul style="list-style-type: none"> • Bürger über Scoping-Prozess über Internet und/oder Pressemitteilung informieren • Merkblatt zum Verfahrensablauf • Bürger mit spezifischem Sachverstand beteiligen • Ggf. Bürger als Gäste zum Scoping-Termin zulassen
Auslegung der Planunterlagen nach ortsüblicher Bekanntmachung	<p>Information über:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Beteiligungsschritte und formelle Regeln im Raumordnungsverfahren 	<ul style="list-style-type: none"> • Einrichten eines Informationsmanagements (Pressearbeit, Internet) • Verfügbarmachung der Planunterlagen im Internet • Veröffentlichung behördlicher Stellungnahmen und des UVP-Untersuchungsrahmens im Internet

Verfahrensschritt	Mögliche Inhalte für die Bürgerbeteiligung	Vorschläge zu Art und Methoden der Bürgerbeteiligung
Erheben von Einwendungen, schriftliche Beteiligung	Information über und Konsultation zu: <ul style="list-style-type: none"> Inhalt der eingereichten Unterlagen 	<ul style="list-style-type: none"> Ggf. freiwilliger Erörterungstermin durch Landesplanungsbehörde
Landesplanerische Beurteilung	Information über: <ul style="list-style-type: none"> Inhalt und Begründung der raumordnerischen Entscheidung Berücksichtigung der Einwendungen und behördlichen Stellungnahmen in der raumordnerischen Entscheidung 	<ul style="list-style-type: none"> Prüfung der Unterlagen und Zusammenfassungen auf Allgemeinverständlichkeit Darlegen, welche Bedeutung Einwendungen für die Landesplanerische Beurteilung hatten Öffentliche Bekanntmachung und Auslegung der Landesplanerischen Beurteilung (soweit nach Landesplanungsgesetz vorgeschrieben) Veröffentlichung der raumordnerischen Entscheidung mit Begründung im Internet

4.4 Bürgerbeteiligung im Rahmen des Raumordnungsverfahrens durch den Vorhabenträger

Während des formellen Raumordnungsverfahrens sollte der Informationsfluss des Vorhabenträgers grundsätzlich fortgesetzt werden. Welche Beteiligung des Vorhabenträgers während des Raumordnungsverfahrens sinnvoll ist, hängt wesentlich davon ab, in welchem Umfang bereits vor Einreichung der Unterlagen bei der Raumordnungsbehörde eine Bürgerbeteiligung stattgefunden hat. Ergänzende Beteiligungsangebote sollten mit der verfahrensführenden Behörde abgestimmt werden und sich wegen des laufenden Verfahrens auf die Ebene der Information beschränken.

Der Vorhabenträger sollte die Bürger über die eingereichten Unterlagen informieren und diese ggf. erläutern. Dies gilt insbesondere in solchen Fällen, in denen sich gegenüber der letzten Beteiligung noch Planänderungen ergeben haben. Sofern bereits im Vorfeld der Einleitung des Raumordnungsverfahrens ein kontinuierliches Beteiligungsforum (z. B. Dialogforum, Runder Tisch) etabliert wurde, kann dieses seine Arbeit parallel zum Raumordnungsverfahren fortsetzen (s. Kap. 9.6), soweit noch entsprechender Diskussionsbedarf besteht.

Auch wenn das Raumordnungsverfahren im Zuständigkeitsbereich der Landesplanungsbehörde liegt, kann der Vorhabenträger ergänzend Informationen zum Stand des Raumordnungsverfahrens ins Internet stellen oder darüber auf andere Weise informieren (z. B. Presseinformationen). Der Vor-

Mögliche zusätzliche Informationsangebote wie z. B. Bürgerveranstaltungen und Bürgersprechstunden zur Erläuterung der Verfahrensunterlagen

habenträger könnte zudem ggf. ergänzende Bürgerveranstaltungen zur Erläuterung seiner Raumordnungsunterlagen – insbesondere zu Beginn der öffentlichen Auslegung bzw. unmittelbar nach Einreichung der Verfahrensunterlagen – in den verschiedenen Gemeinden in Erwägung ziehen, sofern solche Veranstaltungen nicht bereits stattgefunden haben (zu Einzelheiten siehe Kap. 9.5).

Zudem könnte der Vorhabenträger das formelle Verfahren insbesondere bei komplexen Planungen in der Phase der Auslegung durch erweiterte Informationsangebote in Form von Bürgersprechstunden begleiten. Dort können die Bürger konkrete Fach- oder Verfahrensfragen mit einer mit dem Projekt vertrauten Person besprechen. Diese Maßnahme ermöglicht es, tatsächliche oder gefühlte Ungleichgewichte – etwa aufgrund eines ungleichen Informations- und Kenntnisstandes – zu mindern und dadurch die Qualität des Beteiligungsprozesses zu steigern. Die Öffnungszeiten der Bürgersprechstunde sollten sich an der Verfügbarkeit unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen orientieren (auch Erwerbstätige, Eltern usw.). Die Person, die die Bürgersprechstunde durchführt, könnte zu bestimmten Zeiten auch telefonisch (Bürgertelefon) oder über ein internetgestütztes Dialogforum (Chat) zur Beantwortung von Fragen zur Verfügung stehen.

Die Frequenz und die Länge der Bürgersprechstunde sollte abhängig von der Konfliktrichtigkeit festgelegt werden. Bei Planungen, die relativ konfliktarm sind, kann es ausreichen, diese zweiwöchentlich für wenige Stunden durchzuführen. Bei konfliktrichtigen Planungen hingegen kann es sinnvoll sein, die Intervalle zu verkürzen und sie über mehrere Stunden stattfinden zu lassen. Die Information über die Einrichtung einer Bürgersprechstunde sollte über unterschiedliche Informationskanäle zielgruppenspezifisch vorgenommen werden.

Tab. 5 umfasst Vorschläge, die an den Vorhabenträger gerichtet sind. Die Auswahl konkreter Aktivitäten und Instrumente der Bürgerbeteiligung ist eine Einzelfallentscheidung, die sich u. a. an der Konfliktrichtigkeit des Vorhabens orientieren sollte.

Tab. 5: Vorschläge für Bürgerbeteiligungen im Raumordnungsverfahren durch den Vorhabenträger

Verfahrensschritt	Mögliche Inhalte für die Bürgerbeteiligung	Vorschläge zu Art und Methoden der Bürgerbeteiligung
Einreichung der Planunterlagen	Information über: <ul style="list-style-type: none"> • Einreichung der Unterlagen • Aufbau und Inhalte der eingereichten Unterlagen 	<ul style="list-style-type: none"> • Medieneinsatz und Pressearbeit (Internet, Presseinformation, Faltblätter u. ä.) • Informationsveranstaltungen für Bürger
Auslegung der Planunterlagen nach ortsüblicher Bekanntmachung	Information über: <ul style="list-style-type: none"> • Ergänzende Erläuterungen zu Aufbau und Inhalt der eingereichten Unterlagen 	<ul style="list-style-type: none"> • Medieneinsatz und Pressearbeit (Internet, Presseinformation) • vorgezogene und fortdauernde Veröffentlichung der Planunterlagen im Internet • Bürgersprechstunden vor Ort, telefonisch (Bürgertelefon) und/oder internetbasiert (Chat) • internetgestützte Fragemöglichkeit • ggf. Fortsetzung eines kontinuierlichen Beteiligungsforums
Veröffentlichung der Landesplanerischen Beurteilung	Information über: <ul style="list-style-type: none"> • Ergebnisse und Maßgaben der landesplanerischen Beurteilung • Berücksichtigung der Einwendungen in der landesplanerischen Beurteilung 	<ul style="list-style-type: none"> • Medieneinsatz und Pressearbeit (Internet, Presseinformation) • ggf. Fortsetzung eines kontinuierlichen Beteiligungsforums

4.5 Aufgaben der Städte und Gemeinden bei der Bürgerbeteiligung im Raumordnungsverfahren

Die betroffenen Städte und Gemeinden sind zum einen selbst Verfahrensbeteiligte, die Stellungnahmen zum Vorhaben abgeben dürfen, zum anderen sind sie für die Bekanntmachungen und das Auslegen der Planunterlagen zuständig. Daneben können ihre Vertreter bei Informationsveranstaltungen sowie in kontinuierlichen Dialogforen mitwirken. Bei der Ausgestaltung der Bürgerbeteiligung können die Städte und Gemeinden in ihrer Funktion als Bindeglied zwischen staatlicher Verantwortung und Bevölkerung eine wichtige Rolle übernehmen.

4.5.1 Bekanntmachung, öffentliche Auslegung

Die Gemeinden, in denen sich das Vorhaben voraussichtlich auswirkt, haben entsprechend den Landesplanungsgesetzen die Unterlagen in der Regel für einen Monat auszulegen und diese öffentliche Auslegung vorher ortsüblich bekannt zu machen (§ 14a Abs. 3 S. 2 LaPlaG SH, § 15 Abs. 4 S. 1 SächsLPlG; siehe dazu bereits im Detail Kap. 4.3.3).

Bekanntmachung

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

Städte und Gemeinden informieren über die öffentliche Auslegung der Raumordnungsunterlagen.

Öffentliche Auslegung

Um es auch Berufstätigen zu ermöglichen, sich aktiv in Beteiligungsverfahren einzubringen, sollte darauf geachtet werden, dass die Auslegung auch außerhalb der üblichen Arbeitszeiten erfolgt. Für gewöhnlich haben öffentliche Einrichtungen mit Bürgerservice mindestens einmal wöchentlich in den Abendstunden geöffnet. Hieran kann man sich orientieren. Es sollte zudem nach Möglichkeit darauf geachtet werden, dass der Auslegungszeitraum nicht vollständig in der Haupt-Ferienzeit liegt. Es sollte in Betracht gezogen werden, den Auslegungsraum auch an einem Wochenende geöffnet zu halten.

Auslegung der Raumordnungsunterlagen bürgerfreundlich gestalten

Die Räumlichkeit, in der die Auslegung stattfindet, und deren Ausstattung ist mit Sorgfalt auszuwählen. Tab. 6 enthält einen nicht abschließenden Katalog mit Hinweisen bezüglich der Gestaltung des Auslegungsraumes.

Tab. 6: Checkliste Auslegungsraum

Der Raum ist idealerweise:

- bekannt, ausgeschildert und leicht erreichbar.
- groß genug, damit mehrere Personen gleichzeitig die Unterlagen einsehen können.
- mit geeignetem Mobiliar und Beleuchtung ausgestattet, so dass er zum Verweilen und zum Studium der Unterlagen einlädt. Bürger können die Unterlagen auf einem Tisch ausbreiten und sitzend studieren. Es ist genügend Platz auf dem Tisch, um mehrere Ordner aufzuschlagen und sich Fakten aufschreiben zu können. Auch in den Abendstunden sind die Lichtverhältnisse gut.
- so gestaltet, dass Bürger miteinander ins Gespräch kommen und ihre Bedenken und Anliegen austauschen können (Sitzcke mit Faltblättern und Material zum Anfassen).
- mit einem Kopierer ausgestattet, damit die Bürger zu Hause in Ruhe die Unterlagen lesen können
- mit einem „Kummerkasten“ oder einer Pinnwand ausgestattet. Bürger können ihre Bedenken und Anliegen aufschreiben und dort einwerfen bzw. anheften.
- ggf. mit einem Computer mit Internetzugang ausgestattet, in den Bürger ihre Fragen und Bedenken direkt auf der dafür vorgesehenen Seite im Internet eintragen können.

Eine weitere Möglichkeit, die Verfügbarkeit der ausgelegten Raumordnungsunterlagen zu verbessern, besteht darin, interessierten Bürgern einen vom Vorhabenträger zur Verfügung gestellten Datenträger mit den Unterlagen zu überreichen (CD/DVD oder USB-Stick) oder – noch besser – die Unterlagen ins Internet zu stellen. Dies wäre dann allerdings die Aufgabe der Raumordnungsbehörde.

4.5.2 Teilnahme am Raumordnungsverfahren und Erörterungstermin

Die berührten Gemeinden sind regelmäßig im Raumordnungsverfahren zu beteiligen (vgl. § 14a Abs. 2 Nr. 1 LaPlaG SH, § 19 Abs. 4 Nr. 1 LPlG BW). Sie haben die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft (z. B. wirtschaftliche und demografische Entwicklung, Stadtentwicklung, Bauleitplanung, kommunale Infrastruktur) zu vertreten. Indirekt werden somit auch die Interessen der Bürger, die in den jeweiligen Gemeinden leben, berührt. Daher kann es durchaus im Interesse der Gemeinden liegen, spezielle Bürgerveranstaltungen zum geplanten Vorhaben vor Abgabe der Stellungnahme durchzuführen und für diese im Vorfeld entsprechend zu werben.

Sofern ein freiwilliger Erörterungstermin im Anschluss an die Beteiligung durchgeführt wird (s. § 17 Abs. 7 LPlG RP sowie § 5 Abs. 4 GROVerfV), können auch die Gemeinden teilnehmen, die eine Stellungnahme zum Vorhaben abgegeben haben. Die Gemeinden sollten im Vorfeld ihre Möglichkeiten umfassend nutzen, um den Erörterungstermin bekanntzumachen und dessen Bedeutung zu erläutern. Die Bürger wiederum sollten auch in den Gemeinden ihre Interessen vorbringen.

4.5.3 Informationsveranstaltungen mit dem Vorhabenträger

Unterstützung des Vorhabenträgers bei der Durchführung von Informationsveranstaltungen in den Städten und Gemeinden

Sofern der Vorhabenträger Informationsveranstaltungen in den voraussichtlich betroffenen Gemeinden vorsieht (siehe oben Kap. 4.2), sollten sich die Gemeinden – wie das vielerorts bereits der Fall ist – aktiv als Gastgeber einsetzen. Ist eine solche Veranstaltung seitens des Vorhabenträgers nicht vorgesehen, kann sich eine betroffene Gemeinde beim Vorhabenträger dafür einsetzen, die Planung möglichst frühzeitig der Gemeinde bei einer Bürgerversammlung vorzustellen.

4.5.4 Mitglied in kontinuierlichen Beteiligungsforen

Information der Bürger durch die Städte und Gemeinden

Sofern ein kontinuierliches Beteiligungsforum eingerichtet wird, sollten die Vertreter der von der Planung voraussichtlich betroffenen Kommunen (Bürgermeister, Bürgervorsteher o. ä.) als Mitglied eines solchen Beteiligungsforums aktiv werden. Aufgrund der Nähe zu den Bürgern können sie dort auch die Interessen der Bürger vertreten und die innerhalb des Forums erzielten Arbeitsergebnisse den Bürgern mitzuteilen. Dies gilt umso mehr bei Beteiligungsforen ohne unmittelbare Bürgerbeteiligung. Um den Informationsfluss zu gewährleisten, bieten sich Informationsveranstaltungen oder die Weitergabe mittels Internet und lokaler Zeitung an.

5 Linienbestimmung

Die Linienbestimmung ist ein behördeninternes Abstimmungsverfahren, bei dem das BMVBS die von der Auftragsverwaltung der Länder geplante Trasse einer Bundesfernstraße oder einer Bundeswasserstraße prüft. Eine spezielle Bürgerbeteiligung in diesem Verfahrensschritt ist in aller Regel nicht geboten.

Im Anschluss an ein Raumordnungsverfahren erfolgt für den Neubau von Bundesfernstraßen und Bundeswasserstraßen die Linienbestimmung, bei der das BMVBS die geplante Trasse als Ausgangsbasis für die Entwurfsplanung zum Planfeststellungsverfahren festlegt. Die Linienbestimmung ist eine stufenspezifische Abwägungsentscheidung, bei der die von dem Vorhaben betroffenen öffentlichen Belange einschließlich der Umweltverträglichkeit und des Ergebnisses des Raumordnungsverfahrens zu berücksichtigen sind. Sie entfaltet keine Außenwirkung, sondern wirkt nur im Innenverhältnis. Eine UVP mit formeller Beteiligung der Öffentlichkeit findet nur dann statt, wenn bei einem linienbestimmungspflichtigen Vorhaben kein Raumordnungsverfahren bzw. ein Raumordnungsverfahren ohne formelle UVP und Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt wurde (§ 16 UVPG). Ein Linienbestimmungsverfahren mit formeller UVP kommt in der Praxis allerdings kaum vor. Die UVP wird in aller Regel in das Raumordnungsverfahren integriert. Im Ergebnis des Linienbestimmungsverfahrens kann es allerdings bestimmte Auflagen des BMVBS geben, die zu einer Modifizierung der weiteren Vorhabenplanung gegenüber dem Raumordnungsverfahren führen. Daher empfiehlt es sich, dass der Vorhabenträger im Sinne einer kontinuierlichen Bürgerbeteiligung – zumindest via Internet – über das Ergebnis des Linienbestimmungsverfahrens transparent informiert.

Information über die Ergebnisse der Linienbestimmung durch den Vorhabenträger

6 Planfeststellungsverfahren

Im Planfeststellungsverfahren (PFV) wird abschließend über die Rechtmäßigkeit des geplanten Verkehrsinfrastrukturvorhabens entschieden. Der Planfeststellungsbeschluss ermöglicht dem Vorhabenträger, wenn niemand gegen den Beschluss Klage erhebt, mit dem Bau des Vorhabens zu beginnen. Die Grundlage für diese Entscheidung ist eine grundstücksgenau konkretisierte Entwurfsplanung des Vorhabenträgers. Die Planfeststellungsentscheidung hat alle für und gegen das Vorhaben sprechenden Belange sorgfältig abzuwägen. Auch die Entscheidungen des Raumordnungsverfahrens werden dabei berücksichtigt.

Für die Bürgerbeteiligung besitzt das Planfeststellungsverfahren insofern eine besondere Bedeutung, als auf dieser Verfahrensstufe abschließend und endgültig über die Betroffenheit der Bürger entschieden wird. Konkret betroffene Bürger müssen ihre Belange im Rahmen des formellen Anhörungsverfahrens zum Planfeststellungsverfahren geltend machen, um das Recht zu wahren, gegen den Planfeststellungsbeschluss Klage vor dem zuständigen Verwaltungsgericht zu erheben (sonst Präklusion). Für den Vorhabenträger ist eine frühzeitige Beteiligung betroffener Bürger im Zuge der Erstellung des Planfeststellungsentwurfs zu empfehlen, um die konkrete Betroffenheit einzelner Bürger frühzeitig erkennen und nach Möglichkeit durch eine optimierte Entwurfsplanung minimieren zu können.

6.1 Zielsetzung und Gegenstand des Planfeststellungsverfahrens

Das Planfeststellungsverfahren schließt den mehrstufigen Planungs- und Zulassungsprozess für ein Verkehrsinfrastrukturvorhaben ab. Während das Raumordnungsverfahren lediglich eine behördeninterne Feststellung trifft, wird im Planfeststellungsverfahren eine abschließende und für jeden Bürger verbindliche Abwägungsentscheidung unter umfassender Abwägung der für und gegen das Vorhaben sprechenden öffentlichen und privaten Belange getroffen. Während im Raumordnungsverfahren die Prüfung der generellen Raum- und Umweltverträglichkeit eines Vorhabens im Vordergrund steht, wird im Planfeststellungsverfahren über die parzellenscharfe Lage und Ausföhrung des Vorhabens mit allen notwendigen Nebenanlagen und Folgemaßnahmen, d. h. abschließend über das „Wo“ und „Wie“ eines Verkehrsinfrastrukturvorhabens entschieden. Im Planfeststellungsverfahren erfolgt dazu bei UVP-pflichtigen Großvorhaben eine vertiefende UVP.

Durch die Planfeststellung werden alle öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen dem Träger des Vorhabens und den durch den Plan Betroffenen rechtsgestaltend geregelt. Der Planfeststellungsbeschluss verleiht dem Vorhabenträger das Baurecht. Die Planfeststellungsentscheidung unterliegt allerdings einer Rechtmäßigkeitskontrolle durch die Verwaltungsgerichte (s. Kap. 7).

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

Im Planfeststellungsverfahren erfolgt eine verbindliche Abwägungsentscheidung über das Verkehrsvorhaben

6.2 Bürgerbeteiligung im Rahmen der Planungsphase durch den Vorhabenträger

Auch in Vorbereitung auf das Planfeststellungsverfahren sollte der Vorhabenträger eine frühzeitige Kommunikation mit der Öffentlichkeit suchen und die Bürger bereits in der Planungsphase einbeziehen. Dabei ist eine fallspezifische Vorbereitung durch den Vorhabenträger, z. B. durch eine Akteursanalyse (s. Kap. 9.1) zu empfehlen, soweit diese nicht bereits in der vorgelagerten Planungsstufe durchgeführt wurde oder sich neue Akteurskonstellationen ergeben haben.

Eine solche frühe Öffentlichkeitsbeteiligung ist auch Gegenstand des Gesetzesentwurfs zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (PIVereinHG). Danach soll die zuständige Behörde darauf hinwirken, dass der Träger bei der Planung von Vorhaben, die nicht nur unwesentliche Auswirkungen auf die Belange einer größeren Zahl von Dritten haben können, die betroffene Öffentlichkeit frühzeitig über die Ziele des Vorhabens, die Umsetzungsmöglichkeiten und die voraussichtlichen Auswirkungen des Vorhabens unterrichtet.

Die dem Vorhabenträger zu empfehlenden Schritte zur Bürgerbeteiligung hängen wesentlich von den Beteiligungsmaßnahmen ab, die im bisherigen Verfahren bereits durchgeführt wurden. Gibt es zum Beispiel schon ein kontinuierliches Beteiligungsforum, so bietet sich dieses auch als Plattform für die weitere Beteiligung an.

Information über die konkrete Vorhabenplanung sowie Vorstellung der vorgesehenen Bürgerbeteiligung

In der Planungsphase baut der Vorhabenträger auf den im Raumordnungsverfahren getroffenen Entscheidungen auf und konkretisiert seine Planung. Benötigt wird eine Entwurfsplanung, die jede Grundstücksbetroffenheit parzellenscharf erkennen lässt.

Im Rahmen der UVP sind in der Regel vertiefte Lärm-, Schadstoff- und weitere Umweltuntersuchungen vorzunehmen, aus deren Ergebnissen konkrete Maßnahmen zur Konfliktbewältigung (z.B. Lärmschutzwände) abzuleiten sind. Zudem müssen die zu erwartenden Konflikte mit den Belangen des Naturschutzes identifiziert und durch Maßnahmen zur Vermeidung, Minderung und Kompensation bewältigt werden. Häufig werden auch Varianten zu be-

stimmten Ausführungsdetails erarbeitet und geprüft. Außerhalb der UVP sind Fragen konkreter Grundstücksbetroffenheit und deren Auswirkungen, z. B. in Form von Existenzgefährdungen von Landwirten und der Beeinflussung von Grundstückspreisen, zu behandeln.

In dieser Phase liegt auch der von der Planfeststellungsbehörde durchzuführende Scoping-Termin zu Gegenstand, Umfang und Methoden der UVP (s. Kap. 6.3.1). Weil der Scoping-Termin eine Beteiligung von Bürgern nicht zwingend vorsieht, kann es zweckmäßig sein, dass der Vorhabenträger eine das Scoping ergänzende Bürgerveranstaltung durchführt, um die Inhalte des Scopings auch den Bürgern zu erläutern und ggf. von den Bürgern ergänzende Hinweise zur Umweltverträglichkeitsprüfung zu erhalten (siehe auch Kap. 4.2). Daneben ist grundsätzlich zu empfehlen, dass der Vorhabenträger im Internet oder als Pressemitteilung über den behördlichen Scoping-Termin, seine Inhalte und die Ergebnisse informiert.

Wie auf der Ebene des Raumordnungsverfahrens ist es in vielen Fällen für die Planung von Vorteil, wenn planerische Fragestellungen schon im Vorfeld des formellen Planfeststellungsverfahrens mit den betroffenen bzw. interessierten Bürgern offen kommuniziert und erörtert werden. Als erste Schritte der Bürgerbeteiligung im Anschluss an Raumordnungs- und ggf. Linienbestimmungsverfahren sind z. B. Presseinformationen über die Ergebnisse dieser Verfahren und zur Aufnahme der Arbeiten an den Planfeststellungsunterlagen ebenso zu empfehlen wie eine erste Bürgerinformationsveranstaltung.

Auf dieser Ebene geht es inhaltlich primär darum, den Bürgern zu erläutern, inwieweit das Vorhaben gegenüber dem Raumordnungsverfahren bzw. dem Linienbestimmungsverfahren zu konkretisieren ist, welche Aspekte im Planfeststellungsverfahren eine besondere Rolle spielen und welche bereits entschieden sind und damit nicht mehr Gegenstand der Bürgerbeteiligung sein können. Zwar steht die Linie bereits weitgehend fest. Die genaue Trassenführung kann sich aber noch um wenige Hundertmeter verschieben, was insbesondere mit den detaillierten Untersuchungen von Flora und Fauna sowie den zu erwartenden Lärm- oder Schadstoffbelastungen der Menschen zusammenhängt. Dementsprechend können auch in dieser Planungsphase die guten Ortskenntnisse der Bürger über schutzwürdige Bereiche in die Trassenoptimierung einfließen. Neben der genauen Lage der Trasse kann in bestimmten Fällen auch Einfluss auf Querungsbauwerke, z.B. zur Aufrechterhaltung von Ortsverbindungen, genommen werden.

Möglichkeiten zur Durchführung von Dialogforen mit Bürgern, z. B. zur Optimierung der Trassenführung und der Maßnahmenplanung

Die frühe Kommunikation mit den Bürgern sollte auch dazu dienen, neben Kritikern Projektbefürworter zu erreichen. Dadurch steigt die Chance, Kompromisse zu entwickeln, in denen die Vor- und Nachteile eines Projekts ausgewogen Berücksichtigung finden. Gleichzeitig ist in dieser Phase die Chance, das Vertrauen der Bürger aufzubauen, besonders hoch. Entscheidend ist, dass

die planerischen Fragestellungen mit den Bürgern diskutiert werden, bevor die planerische Verfestigung erfolgt.

Bei Bürgerveranstaltungen sollten zur Versachlichung der Diskussionen möglichst auch die inhaltlich zuständigen Fachplaner teilnehmen. Zudem muss der Vorhabenträger darauf hinweisen, dass betroffene Bürger ihre Einwendungen unabhängig von informellen Veranstaltungen immer auch im formellen Verfahren fristgerecht geltend machen müssen. Anderenfalls besteht die Gefahr des Verlustes von Anfechtungs- und Klagerechten (Präklusion). In informellen Veranstaltungen geäußerte Bedenken reichen nicht aus, Anfechtungs- und Klagerechte zu wahren. Bei Fragen, die mit konkreter Grundstücksbetroffenheit zusammen hängen, kann es zweckmäßig sein, diese mit den betroffenen Bürgern in separaten Gesprächen zu erörtern.

Im Zuge der fortgeschrittenen Planung hat die Bürgerbeteiligung auch eine bedeutende Funktion bei der Konkretisierung der ökologischen Maßnahmenplanung. Im Dialog mit den betroffenen Bürgern (v. a. Landwirten) können z. B. landwirtschaftliche Tabuflächen, Flächenangebote von Grundstückseigentümern und Landwirten, zukünftige Besitzverhältnisse und Unterhaltung der Maßnahmenflächen abgestimmt werden.

Die Planungsphase schließt mit der Fertigstellung und Einreichung der Planfeststellungsunterlagen bei der zuständigen Behörde ab. Die Unterlagen sollten allgemein verständliche Zusammenfassungen und Lesehilfen enthalten (siehe dazu ausführlicher Kap. 4.2).

Tab. 7 listet Inhalte sowie Vorschläge zu Art und Methoden der Bürgerbeteiligung auf, die je nach absehbarer Konflikträchtigkeit angewendet werden können. Dabei unterscheidet sie wie auf der Raumordnungsebene zwischen einer frühen und einer fortgeschrittenen Planungsphase. Die aufgeführten Vorschläge sind auch im Zusammenhang mit der bereits erfolgten Bürgerbeteiligung zu sehen. Eine ausführliche Erläuterung des Vorhabens bietet sich z. B. nur an, wenn der letzte Beteiligungsschritt bereits längere Zeit zurückliegt.

Transparenz durch allgemeinverständliche
Verfahrensunterlagen

Tab. 7: Vorschläge für Bürgerbeteiligungen in der Planungsphase des Planfeststellungsverfahrens durch den Vorhabenträger

Phase	Mögliche Inhalte für die Bürgerbeteiligung	Vorschläge zu Art und Methoden der Bürgerbeteiligung
Vorbereitungsphase	<ul style="list-style-type: none"> • Vorhabenskonzept, Vorhabensziel • Chancen und Grenzen der Mitgestaltung • ggf. erste Gespräche mit bereits bekannten Bürgerinitiativen • Informationen über das Planungsteam, Ansprechpartner • Konzeption der Bürgerbeteiligung, Zeitplanung 	<ul style="list-style-type: none"> • Akteursanalyse • Klärung der Rahmenbedingungen der Bürgerbeteiligung • Erstellen der Prozessarchitektur • Integration der Bürgerbeteiligung in die Gesamtprojektplanung
Frühe Planungsphase (Ideenphase)	<p>Information über:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Planungsstand des Vorhabens • Konkretisierte Vorhabensziele • Berücksichtigung der Ergebnisse von Raumordnungsverfahren/Linienbestimmung in der weiteren Planung • Chancen und Grenzen der Mitgestaltung unter Berücksichtigung bereits getroffener Entscheidungen auf der raumordnerischen Ebene <p>Information über und Konsultation zu:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Potenzielle Konfliktbereiche 	<ul style="list-style-type: none"> • (Fortsetzung) zielgruppenorientierter Medieneinsatz und Pressearbeit (insb. Internet, Presseinformation) • Bürgerveranstaltung zur Information und Konsultation • Ggf. Veranstaltung zum Untersuchungsrahmen („Bürger-Scoping“) • Ggf. Fortsetzung bzw. Einrichtung eines Bürgerinformationszentrums • Ggf. Fortsetzung bzw. Einrichtung eines kontinuierlichen Beteiligungsforums (z. B. Runder Tisch, Dialogforum, Mediationsverfahren)
Fortgeschrittene Planungsphase und Erstellen der Planfeststellungsunterlagen*	<p>Information über:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Entwurf der abgeschlossenen Vorhabensplanung <p>Information über und Konsultation zu:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Weitere Detailvarianten, technische Varianten, Ausführungsdetails • (Zwischen)Ergebnisse der Umweltuntersuchungen • Grundstücksbetroffenheiten (Existenzgefährdung, Kaufpreise) • Flächensuche für landschaftsplanerische Maßnahmen; Vorschläge für die Maßnahmenplanung 	<ul style="list-style-type: none"> • Siehe oben. • Bei der Unterlagenerstellung auf allgemein verständliche Zusammenfassungen und Lesehilfen achten • Veröffentlichung der Unterlagen im Internet

* Bei der Planung von Bundesfernstraßen erfolgt die Genehmigungsplanung im Anschluss an den Gesehenvermerk des BMVBS, der die Entwurfsplanung der Landesstraßenbaubehörde für die Erstellung der Genehmigungsplanung freigibt (s. BMVBS 2011).

Abb. 7 zeigt in einer grafischen Darstellung beispielhaft Eckpunkte einer umfassenden Bürgerbeteiligung in der Planungsphase und den nachfolgenden formellen Verfahrensphasen auf der Ebene des Planfeststellungsverfahrens auf. Dabei werden auch die in den Kap. 6.3 ff. behandelten Beteiligungsschritte mit dargestellt.

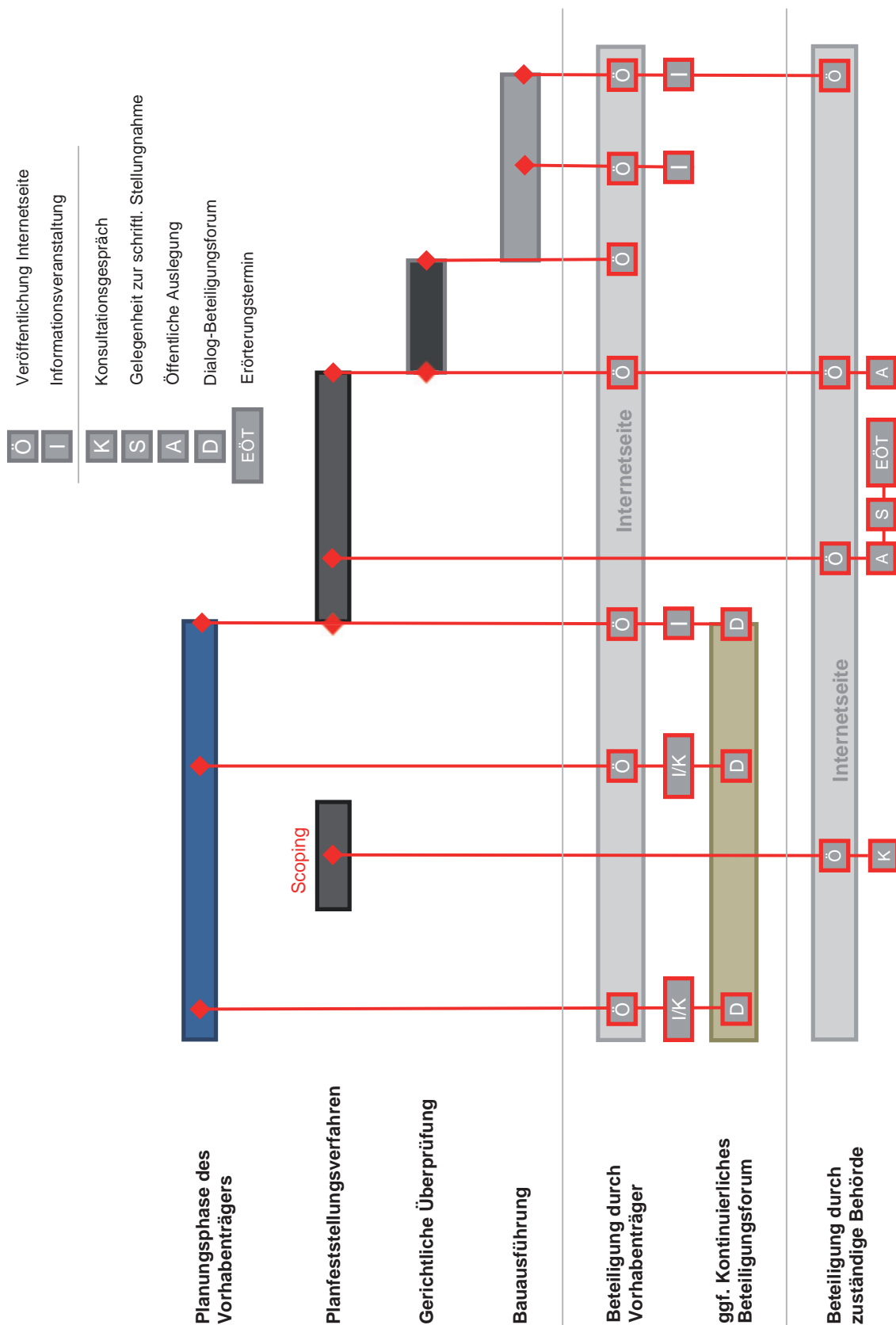


Abb. 7: Beispielhafte Struktur einer Bürgerbeteiligung im Planfeststellungsverfahren

6.3 Bürgerbeteiligung im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens durch die Anhörungs- bzw. Planfeststellungsbehörde

Die Großvorhaben aus dem Bereich der Verkehrsinfrastruktur, die im Fokus dieses Handbuchs liegen (z. B. Bundesfernstraßen, Schienenwege des Bundes, Flughäfen, Bundeswasserstraßen), bedürfen regelmäßig der Planfeststellung (vgl. § 17 FStrG, § 18 AEG, § 8 Abs. 1 LuftVG, § 14 Abs. 1 WaStrG).

Das formelle Anhörungsverfahren innerhalb des Planfeststellungsverfahrens richtet sich nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) bzw. den verkehrsträgerspezifischen Fachplanungsgesetzen. In ein Planfeststellungsverfahren ist eine formelle Öffentlichkeitsbeteiligung integriert.

Im Rahmen von Planfeststellungsverfahren für Großvorhaben der Verkehrsinfrastruktur ist nach Maßgabe der Vorschriften des UVPG in aller Regel auch eine UVP durchzuführen. Inhaltlich umfasst die UVP die frühzeitige Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen des Vorhabens auf die Umwelt. Das Ergebnis der UVP ist bei der das Planfeststellungsverfahren abschließenden Abwägungsentscheidung über das Vorhaben zu berücksichtigen.

Das Planfeststellungsverfahren ist als „Betroffenenbeteiligungsverfahren“ ausgestaltet.

Sofern bereits auf der vorgelagerten Ebene des Raumordnungsverfahrens eine UVP durchgeführt wurde, handelt es sich im nachfolgenden Planfeststellungsverfahren um eine UVP zweiter Stufe. Die Prüfung der Umweltverträglichkeit kann dabei auf zusätzliche oder andere erhebliche Umweltauswirkungen des Vorhabens beschränkt werden (§ 16 Abs. 2 UVPG).

Der Vorhabenträger reicht den Plan der Anhörungsbehörde zur Durchführung des Anhörungsverfahrens ein (§ 73 Abs. 1 S. 1 VwVfG). Je nach gesetzlicher Ausgestaltung kann die Planfeststellungsbehörde auch die Aufgaben der Anhörungsbehörde wahrnehmen. Das Planfeststellungsverfahren ist anders als das Raumordnungsverfahren als ein „Betroffenenbeteiligungsverfahren“ ausgestaltet. Im Rahmen der Auslegung darf zwar jeder Bürger die Planfeststellungsunterlagen einsehen; Einwendungen sind jedoch den konkret betroffenen Bürgern vorbehalten. Zudem können Behörden, deren Aufgabengebiete durch das Vorhaben berührt werden sowie z. B. Umweltverbände Stellungnahmen abgeben.

Möglichkeit zur Einsichtnahme in die Planfeststellungsunterlagen für die Öffentlichkeit, zur Einwendung nur für betroffene Bürger

Nach Abschluss des Anhörungsverfahrens nimmt die Planfeststellungsbehörde die Planunterlagen des Vorhabenträgers sowie die Ergebnisse des Anhörungsverfahrens entgegen, um diese der Abwägung zuzuführen. Das Planfeststellungsverfahren endet mit dem Erlass des Planfeststellungsbeschlusses durch die zuständige Planfeststellungsbehörde. Diese entscheidet über alle entscheidungserheblichen Fragen im Rahmen einer umfassenden Abwägung der verschiedenen Interessen und Auswirkungen. Der Planfeststellungsbeschluss ist von betroffenen Bürgern gerichtlich anfechtbar (s. Kap. 7). Der Ab-

lauf eines UVP-pflichtigen Planfeststellungsverfahrens nach VwVfG in Bezug auf die Bürgerbeteiligung ist in der folgenden Abb. 8 illustriert.



Abb. 8: Ablauf Planfeststellungsverfahren mit UVP

6.3.1 Festlegung des Untersuchungsrahmens (Scoping)

Der Termin zur Festlegung des Untersuchungsrahmens nach § 5 UVPG ist Bestandteil des UVP-Verfahrens. Zweck dieses Verfahrens ist es, frühzeitig eine möglichst umfassende Informationsgrundlage zur Festlegung der voraussichtlich beizubringenden Unterlagen zur Durchführung der UVP zu schaffen. Der Fokus liegt dabei auf Inhalt, Gegenstand und Methoden der umweltbezogenen Untersuchungen. Es ist auch zu ermitteln, welche Teilprüfungen (Konflikte, Alternativen etc.) bereits in den vorgelagerten Verfahren abschließend behandelt wurden und nicht mehr Gegenstand der UVP im Planfeststellungsverfahren sein sollen.

Soziale oder wirtschaftliche Aspekte spielen im Rahmen des Scopings in der Regel eine untergeordnete Rolle. Die zuständige Behörde ist jedoch frei – z. B. im Rahmen einer umfassenderen Antragskonferenz – die Festlegung des Untersuchungsrahmens auch auf andere als die Umweltbelange auszuweiten.

Mögliche Einbeziehung von Umweltverbänden, sachverständigen Bürgern oder Bürgerinitiativen in den Scoping-Termin

Sachverständige und Dritte, wie z. B. Umweltverbände und ausgewählte sachverständige Bürger(Initiativen), können zum Scoping-Termin hinzugezogen werden. Da es um fachspezifische Fragestellungen geht, ist es weder rechtlich erforderlich noch zielführend, die breite Öffentlichkeit unmittelbar einzubeziehen. Um für sie Transparenz zu schaffen, bieten sich in erster Linie parallele Bürgerinformationen in der Zuständigkeit des Vorhabenträgers (s. Kap. 6.2 zur Bürgerbeteiligung des Vorhabenträgers in der Planungsphase) und eine Veröffentlichung der Ergebnisse des Scoping-Verfahrens, z. B. im Internet, durch die zuständige Behörde an. Analog zum Raumordnungsverfahren (Kap. 4.3.2) kann die zuständige Behörde darüber hinaus folgende ergänzende Optionen in Erwägung ziehen:

- Zweck, Ablauf und Beteiligte am Termin sowie die vorab eingereichten Unterlagen werden u. a. im Internet bekannt gegeben;
- Den interessierten Bürgern wird vor dem Termin Gelegenheit gegeben, schriftlich Anmerkungen zum Untersuchungsrahmen zu formulieren (z. B. als Internetbeteiligung);
- Aus der Bevölkerung können Beobachter eingeladen werden, die als solche an der Veranstaltung teilnehmen;
- Es können Bürger als Zuschauer zugelassen werden;
- Ergebnisse können ins Internet gestellt und/oder durch eine Pressemitteilung oder -konferenz in die Medien transportiert werden. Der Scoping-Termin könnte ggf. auch im Internet per Livestream übertragen werden.

Bereits im Rahmen des Scoping-Termins sollte die zuständige Behörde den Vorhabenträger darauf hinweisen, dass die von ihm beauftragten Gutachter bei der Erarbeitung der Verfahrensunterlagen allgemein verständliche Zusammenfassungen der wesentlichen Inhalte und Lesehilfen erstellen sollten, die die Bürger verstehen.

6.3.2 Bekanntmachung, öffentliche Auslegung, Einwendungen

Zum Auftakt des Anhörungsverfahrens erhalten die Bürger die Gelegenheit, die Unterlagen im Detail einzusehen. Das bildet die Grundlage, um Einwendungen zu erheben und damit entsprechenden Einfluss auf das weitere Verfahren nehmen zu können. Hierbei ist es besonders wichtig, dass die Auslegung der Dokumente öffentlichkeitswirksam angekündigt sowie räumlich und zeitlich an die Bedürfnisse der Bürger angepasst wird.

Das Anhörungsverfahren beginnt, sobald der Vorhabenträger den vollständigen Plan sowie die UVP Unterlagen bei der Anhörungsbehörde eingereicht hat. Innerhalb eines Monats nach Einreichung der Unterlagen veranlasst die Anhörungsbehörde die Gemeinden, in denen sich das Vorhaben auswirkt, zur Auslegung des Plans. Die Gemeinden haben nach Zugang des Plans drei Wochen Zeit, um den Plan für die Dauer von einem Monat zur Einsicht auszulegen (§ 73 Abs. 1 bis 3 VwVfG).

Bekanntmachung

Die Auslegung der Planungsunterlagen ist von den Gemeinden, in denen der Plan ausgelegt wird, im Vorfeld der Auslegung öffentlich bekanntzugeben (siehe zur Rolle der Städte und Gemeinden Kapitel 4.5.1 und 6.5). Welche Informationen bekanntzugeben sind, ist rechtlich in § 73 Abs. 5 VwVfG und § 9 Abs. 1a UVPG geregelt. Demnach ist in der Bekanntmachung u. a. der Auslegungszeitraum und -ort sowie die Einwendungsfrist zu benennen. In der Bekanntmachung ist auch darauf hinzuweisen, dass die Personen, die Einwendungen erhoben haben, vom Erörterungstermin durch öffentliche Bekanntmachung benachrichtigt werden können und die Zustellung der Entscheidung über die Einwendungen durch öffentliche Bekanntmachung ersetzt werden kann, wenn mehr als 50 Benachrichtigungen oder Zustellungen vorzunehmen sind.

Die Bürger sollten möglichst über mehrere Informationskanäle von der bevorstehenden Auslegung erfahren. So könnte die Anhörungsbehörde über die bevorstehende Auslegung insbesondere auch auf ihrer Internetseite informieren (siehe auch Kap 9.4 „Informationsmanagement“).

Die Anhörungsbehörde sollte sich zudem darum bemühen, dass nicht ortsansässige Betroffene von der Auslegung benachrichtigt werden (§ 73 Abs. 5 S. 3 VwVfG). Entsprechende Bemühungen, möglichst viele potenziell Betroffene über die bevorstehende Auslegung zu informieren, schafft Vertrauen. Man wird der Behörde glauben, dass sie eine Planung nicht an den Belangen der Bürger vorbei verwaltungsintern entscheiden will.

Öffentliche Auslegung

Zu den auszulegenden Planunterlagen macht § 9 Abs. 1b UVPG konkrete Vorgaben. Für die hier behandelten UVP-pflichtigen Planfeststellungsverfahren sind das alle entscheidungserheblichen Berichte und Empfehlungen, die zu Beginn des Beteiligungsverfahrens der Behörde vorgelegen haben

Die Auslegung sollte so erfolgen, dass die Bürger sie als Informationsquelle möglichst effektiv nutzen können. Dazu wird auf die Hinweise und Vorschläge zur öffentlichen Auslegung in den Kapiteln zu den Aufgaben der Städte und Gemeinden im Raumordnungsverfahren und im Planfeststellungsverfahren (s. Kap. 4.5.1 und 6.5) verwiesen. Insbesondere bietet sich an, die Planunterlagen auch im Internet zu veröffentlichen.

Information über die öffentliche Auslegung

Erleichterung des Zugangs zu den ausgelegten Unterlagen durch Veröffentlichung im Internet

Mögliche ergänzende informelle Beteiligung: Bürgersprechstunden, Dialogforen und Informationsveranstaltungen in der Phase der öffentlichen Auslegung

Bürger können schriftliche Einwendungen abgeben.

In der Regel Durchführung eines Erörterungstermins zur Diskussion der Einwendungen

Erörterungstermin bürgerfreundlich gestalten

Abgabe von Einwendungen

Jeder, dessen Belange berührt werden, kann bis zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist Einwendungen schriftlich oder zur Niederschrift, unter bestimmten Voraussetzungen auch auf elektronischem Weg erheben.

Nach § 3a Abs. 2 VwVfG ist hierzu erforderlich, dass der Aussteller der Erklärung das elektronische Dokument mit einer qualifizierten elektronischen Signatur nach dem Signaturgesetz versieht. Der Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften (E-Government-Gesetz) sieht in diesem Zusammenhang weitere Erleichterungen vor.

6.3.3 Erörterungstermin

Gemäß § 73 Abs.6 VwVfG führt die Anhörungsbehörde nach Ablauf der Einwendungsfrist einen Erörterungstermin durch. Dort werden die rechtzeitig erhobenen Einwendungen gegen das Vorhaben und die Stellungnahmen der Behörden zum Vorhaben mit dem Vorhabenträger, den Behörden, den Betroffenen und den Personen, die Einwendungen erhoben haben, mündlich erörtert. Ein Erörterungstermin ist für Planfeststellungsverfahren zu Vorhaben der Verkehrsinfrastruktur rechtlich nicht zwingend durchzuführen, da die spezialgesetzlichen Regelungen des Bundesfernstraßengesetzes (§ 17a Nr.5 FStrG), des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (§ 18a Nr.5 AEG), des Bundeswasserstraßengesetz (§ 14a Nr.5 WaStrG) und des Luftverkehrsgesetzes (§ 10 Bas.2 Nr.5 LuftVG) den Verzicht auf einen Erörterungstermin zulassen. Allerdings findet bei Großvorhaben in der Regel ein Erörterungstermin statt. Diesem kommt bei Großvorhaben mit komplexen Problemlagen und Betroffenheiten auch eine besondere Bedeutung zu. Er bietet den unmittelbar betroffenen Bürgern die direkte Möglichkeit, die wesentlichen Argumente gegen das Vorhaben mündlich gegenüber der zuständigen Behörde vorzutragen. Die Behörde hat hierbei eine gute Gelegenheit, gegenüber den Bürgern Distanz abzubauen und Vertrauen zu gewinnen.

Entsprechend § 73 Abs. 6 VwVfG ist der Erörterungstermin mindestens eine Woche vorher ortsüblich öffentlich bekannt zu machen. Sinnvoll ist aber, dass die Bürger über mehrere Informationskanäle über den Erörterungstermin unterrichtet werden. Hierzu eignen sich unterschiedliche, zielgruppenspezifische Medien einschließlich des Internets (s. Kap. 9.4.1 und 9.4.2).

Analog zum Raumordnungsverfahren sollten auch hier folgende Punkte berücksichtigt werden:

- Hinweis auf die Tagesordnung bereits in der Bekanntmachung, um bei umfangreichen Erörterungsterminen eine gezielte Teilnahme zu bestimmten Themen zu ermöglichen,

- Prüfung, inwieweit Berufstätigen die Teilnahme erleichtert werden kann,
- kompetente und erfahrene Moderation mit einem guten und fairen Kommunikationsstil, die die inhaltlichen Themen strukturiert und allgemein verständlich abarbeitet.

Weitergehende Empfehlungen zur Durchführung eines Erörterungstermins enthalten Kap. 4.3.4 (Freiwilliger Erörterungstermin im Raumordnungsverfahren) sowie Kap. 9.5 (Informations- und Kommunikationsveranstaltungen).

Aus Gründen der Transparenz sollte mit der Frage der Zugangsberechtigung großzügig umgegangen werden. So könnte in Abhängigkeit vom Einverständnis der Beteiligten erwogen werden, auch die interessierte, nicht unmittelbar betroffene Öffentlichkeit als Zuhörer zuzulassen.

6.3.4 Planfeststellungsbeschluss

Ist das Anhörungsverfahren abgeschlossen, entscheidet die Planfeststellungsbehörde über das Vorhaben. Der Planfeststellungsbeschluss ist anschließend entsprechend § 74 Abs. 4 und 5 VwVfG zusammen mit der Vorhabenplanung und einer Rechtsbehelfsbelehrung in den betroffenen Gemeinden für zwei Wochen auszulegen. Die Auslegung ist zuvor ortsüblich bekannt zu machen. Außerdem ist der Planfeststellungsbeschluss dem Vorhabenträger, den bekannten Betroffenen und denjenigen, über deren Einwendungen entschieden worden ist, zuzustellen bzw. – bei mehr als 50 Zustellungen – öffentlich bekannt zu machen. Die öffentliche Bekanntmachung muss im amtlichen Veröffentlichungsblatt sowie in den örtlichen Tageszeitungen erfolgen.

Die Zustellung und Veröffentlichung des Planfeststellungsbeschlusses dient dazu, den Bürgern, die Einwendungen geäußert haben oder als Betroffene bekannt sind, sowie allen weiteren interessierten Akteuren mitzuteilen, welche Entscheidung die Behörde getroffen hat. Um die Bürger auch tatsächlich zu erreichen, sollte die Planfeststellungsbehörde auf eine allgemein verständliche Zusammenfassung insbesondere der Begründung achten.

Bei der Bekanntmachung und der öffentlichen Auslegung kann es wiederum sinnvoll sein, dass die Bürger über mehrere Informationskanäle von der jeweiligen behördlichen Entscheidung erfahren. Hierfür sollten unterschiedliche, zielgruppenspezifische Medien genutzt werden (s. Kap. 9.4 Informationsmanagement). In jedem Fall bietet es sich an, den jeweiligen Beschluss mit Begründung im Internet zu veröffentlichen.

Transparenz durch Veröffentlichung des Planfeststellungsbeschlusses, u. a. im Internet

6.3.5 Zusammenfassung der Vorschläge und Möglichkeiten

Tab. 8 zusammengefasst dargestellten Vorschläge folgen dem Leitgedanken einer kontinuierlichen Bürgerbeteiligung. Die Vorschläge gehen über die gesetzlichen Mindestanforderungen hinaus und stellen einen Maximalkatalog

möglicher Maßnahmen dar. Die Auswahl konkreter Aktivitäten und Instrumente der Bürgerbeteiligung ist eine Einzelfallentscheidung. Abb. 7 in Kap. 6.2 zeigt darüber hinaus ein beispielhaftes Schema für eine Beteiligung im Planfeststellungsverfahren.

Tab. 8: Vorschläge für Bürgerbeteiligungen im Planfeststellungsverfahren durch die Planfeststellungs- bzw. Anhörungsbehörde

Verfahrensschritt	Mögliche Inhalte für die Bürgerbeteiligung	Vorschläge zu Art und Methoden der Bürgerbeteiligung
Festlegung des Untersuchungsrahmens (Scoping-Phase)	Information über und Konsultation zu: <ul style="list-style-type: none"> • Untersuchungsrahmen Umwelt, ggf. weitere Belange 	<ul style="list-style-type: none"> • Bürger mit spezifischem Sachverstand beteiligen, ggf. basierend auf einer Akteursanalyse • Bürger zum Scoping-Termin als Zuschauer zulassen • Bürger über Scoping-Prozess über Internet oder Presseinformation informieren
Bekanntmachung / öffentliche Auslegung / Einwendungen	Information über: <ul style="list-style-type: none"> • Aufbau und Inhalte der eingereichten Unterlagen • Persönliche Betroffenheiten • Beteiligungsschritte und formelle Regeln im Planfeststellungsverfahren 	<ul style="list-style-type: none"> • Medieneinsatz und Pressearbeit (Internet, Presseinformation) – Information über die Auslegung • Veröffentlichung der Planunterlagen im Internet • Auslegen bereits vorliegender behördlicher Stellungnahmen und des UVP-Untersuchungsrahmens
Erörterungstermin	Information über und Konsultation zu: <ul style="list-style-type: none"> • Inhalte der behördlichen Stellungnahmen und der Einwendungen Betroffener • Formelle Regeln im Erörterungstermin 	<ul style="list-style-type: none"> • Informationen, Tagesordnung zum Erörterungstermin über Internet und Presseinformation veröffentlichen • Interessierte Bürger als Zuschauer zulassen, soweit Einverständnis der Beteiligten vorliegt • Termin thematisch gliedern • Erörterungstermin auch außerhalb üblicher Arbeitszeiten durchführen • Geeignete Räumlichkeiten wählen • Neutrale und strukturierte Moderation des Erörterungstermins durch kompetente Person • Allgemein verständliche Kommunikation auf dem Erörterungstermin

Verfahrensschritt	Mögliche Inhalte für die Bürgerbeteiligung	Vorschläge zu Art und Methoden der Bürgerbeteiligung
Planfeststellungsbeschluss	Information über: <ul style="list-style-type: none"> • Inhalt und Begründung der Planfeststellungsentscheidung • Berücksichtigung der Einwendungen und behördlichen Stellungnahmen in der Planfeststellungsentscheidung • Rechtsmittel 	<ul style="list-style-type: none"> • Allgemein verständliche Begründung zum Planfeststellungsbeschluss • Beilage einer Lesehilfe bei umfassender Unterlage • Darlegen, welche Bedeutung Einwendungen für die Entscheidung hatten • Medieneinsatz und Pressearbeit (Internet, Presseinformation) • Veröffentlichung des Planfeststellungsbeschlusses im Internet

6.4 Bürgerbeteiligung im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens durch den Vorhabenträger

Wie im Raumordnungsverfahren sollte auch während des formellen Planfeststellungsverfahrens – das heißt nach Einreichen der Pläne – der Informationsfluss des Vorhabenträgers nicht plötzlich eingestellt werden. Allerdings sind die ergänzenden Beteiligungsangebote mit der verfahrensführenden Behörde abzustimmen und auf die Ebene der Information zu beschränken, da eine Konsultation im formellen Verfahren selbst stattfindet.

Es bietet sich an, dass der Vorhabenträger über den Inhalt der eingereichten Unterlagen und wenn möglich über die formellen Verfahrensschritte (z. B. Ort und Zeit von Auslegung und Erörterungstermin) ergänzend informiert. Dazu können Internet, Pressemitteilungen oder besondere Informationsblätter (Faltblätter), z. B. als Beilage zu Tageszeitungen oder als Postwurfsendung genutzt werden (siehe auch Kap. 9.4 „Informationsmanagement“).

Der Vorhabenträger könnte zudem insbesondere zu Beginn des Planfeststellungsverfahrens ergänzende Informationsveranstaltungen ggf. gemeinsam mit einer Kommune ins Auge fassen, sofern solche Veranstaltungen nicht bereits vor Einreichung der Unterlagen stattgefunden haben. Ziel ist es, die Bürger in die Lage zu versetzen, den Inhalt der ausgelegten Planfeststellungsunterlagen möglichst gut nachvollziehen zu können. Ganz wesentlich ist auch der Hinweis, dass es nicht ausreicht, wenn Bürger ihre Einwände in informellen Veranstaltungen äußern, sondern dass sie diese fristgerecht und schriftlich oder zur Niederschrift bei der Anhörungsbehörde oder der Gemeinde erheben müssen.

Darüber hinaus könnte der Vorhabenträger die Einrichtung einer Bürgersprechstunde vor Ort in Erwägung ziehen, in der die Bürger konkrete Fach- oder Verfahrensfragen mit einer mit dem Projekt vertrauten Person be-

Mögliche zusätzliche Informationsangebote wie z. B. Bürgerveranstaltungen und Bürgersprechstunden zur Erläuterung der Verfahrensunterlagen

sprechen können. Die Öffnungszeiten der Bürgersprechstunde sollten auf unterschiedlichem Weg kommuniziert und wenn möglich die zeitliche Verfügbarkeit z. B. von Erwerbstätigen und Eltern berücksichtigen. Frequenz und Länge sind abhängig von der Konfliktrichtigkeit des Vorhabens. Die Person, die die Bürgersprechstunde durchführt, könnte zudem zu bestimmten Zeiten auch telefonisch (Bürgertelefon) oder über ein internetgestütztes Dialogforum (Chat) zur Beantwortung von Fragen zur Verfügung stehen (siehe auch Kapitel 4.4 zur Bürgerbeteiligung durch den Vorhabenträger im Raumordnungsverfahren).

Tab. 9 stellt die Vorschläge für eine ergänzende Bürgerbeteiligung durch den Vorhabenträger während des Planfeststellungsverfahrens zusammen. Die Auswahl konkreter Aktivitäten und Instrumente der Bürgerbeteiligung ist eine Einzelfallentscheidung, die sich u. a. an der Konfliktrichtigkeit des Vorhabens orientieren sollte.

Tab. 9: Vorschläge für Bürgerbeteiligungen im Planfeststellungsverfahren durch den Vorhabenträger

Verfahrensschritt	Mögliche Inhalte für die Bürgerbeteiligung	Vorschläge zu Art und Methoden der Bürgerbeteiligung
Einreichung der Planunterlagen	Information über: <ul style="list-style-type: none"> • Einreichung der Unterlagen • Beteiligungsschritte und formelle Regeln im Raumordnungsverfahren und Linienbestimmungsverfahren • Entscheidungsumfang im Planfeststellungsverfahren 	<ul style="list-style-type: none"> • Medieneinsatz und Pressearbeit (Internet, Presseinformation, Faltblätter u. ä.) • Informationsveranstaltungen für Bürger
Auslegung der Planunterlagen nach ortsüblicher Bekanntmachung	Information über: <ul style="list-style-type: none"> • Ergänzende Erläuterungen zu Aufbau und Inhalt der eingereichten Unterlagen 	<ul style="list-style-type: none"> • Medieneinsatz und Pressearbeit (Internet, Presseinformation) • vorgezogene und fortdauernde Veröffentlichung der Planunterlagen im Internet • Bürgersprechstunden vor Ort, telefonisch (Bürgertelefon) und/oder internetbasiert (Chat) • Informationsveranstaltung für Bürger • Internetgestützte Fragemöglichkeit
Veröffentlichung des Planfeststellungsbeschlusses	Information über: <ul style="list-style-type: none"> • Ergebnisse und Maßgaben der Planfeststellungsentscheidung 	<ul style="list-style-type: none"> • Medieneinsatz und Pressearbeit (Internet, Presseinformation)

6.5 Aufgaben der Städte und Gemeinden bei der Bürgerbeteiligung im Planfeststellungsverfahren

Die betroffenen Städte und Gemeinden sind wie im Raumordnungsverfahren auch im Planfeststellungsverfahren zum einen Verfahrensbeteiligte, die Stellungnahmen zum Vorhaben abgeben dürfen, und zum anderen für die Bekanntmachungen und das Auslegen der Planunterlagen zuständig. Daneben können ihre Vertreter bei Informationsveranstaltungen sowie in kontinuierlichen Dialogforen mitwirken.

6.5.1 Bekanntmachung, öffentliche Auslegung

Die Gemeinden, in denen sich das Vorhaben voraussichtlich auswirkt, haben entsprechend § 73 Abs.3 VwVfG die Unterlagen für einen Monat auszulegen und diese öffentliche Auslegung vorher ortsüblich bekannt zu machen. Bei der Bekanntmachung sollte ein zeitlicher Vorlauf von 10 bis 14 Tagen angestrebt werden. Je frühzeitiger die Auslegungsfristen bekanntgegeben werden, umso eher können sich die Bürger darauf einstellen. Die Auslegung sollte auch außerhalb der üblichen Arbeitszeiten erfolgen (z. B. einmal wöchentlich in den Abendstunden, ggf. einmal an einem Wochenende). Hinsichtlich der Räumlichkeit, in der die Auslegung stattfindet, wird auf die „Checkliste Auslegungsraum“ zur Auslegung im Raumordnungsverfahren (Kap. 4.5.1) verwiesen. Die Unterlagen sollten den Bürgern aber auch noch auf anderem Weg zur Verfügung gestellt werden (z. B. per Internet oder auf CD/DVD oder USB-Stick). Dies liegt jedoch in der Zuständigkeit der Anhörungsbehörde bzw. des Vorhabenträgers.

6.5.2 Teilnahme am Erörterungstermin

Die berührten Gemeinden sind im Planfeststellungsverfahren als betroffene Gebietskörperschaften auch Beteiligte mit dem Recht, eine Stellungnahme zum Vorhaben abzugeben und dann auch am Erörterungstermin teilzunehmen. Sie haben die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft (z. B. wirtschaftliche und demografische Entwicklung, Stadtentwicklung, Bauleitplanung, kommunale Infrastruktur) zu vertreten. Indirekt werden damit auch die Interessen der Bürger, die in den jeweiligen Gemeinden leben, berührt. Daher kann es im Interesse der Gemeinden liegen, spezielle Bürgerveranstaltungen zum geplanten Vorhaben vor Abgabe der Stellungnahme durchzuführen und für diese im Vorfeld entsprechend zu werben, sofern solche Veranstaltungen nicht bereits vom Vorhabenträger durchgeführt wurden. Zudem können sie den Erörterungstermin bekanntmachen und dessen Bedeutung erläutern.

Information der Bürger durch die Städte und Gemeinden

Städte und Gemeinden informieren über die öffentliche Auslegung der Planfeststellungsunterlagen

Auslegung der Planfeststellungsunterlagen bürgerfreundlich gestalten

6.5.3 Informationsveranstaltungen mit dem Vorhabenträger

Sofern der Vorhabenträger Informationsveranstaltungen in den voraussichtlich betroffenen Gemeinden vorsieht (siehe Kap. 6.4), sollten sich die Gemeinden – wie das vielerorts bereits der Fall ist – aktiv als Gastgeber einsetzen. Ist eine solche Veranstaltung seitens des Vorhabenträgers nicht vorgesehen, kann sich eine betroffene Gemeinde beim Vorhabenträger dafür einsetzen, die Planung möglichst frühzeitig bei einer Bürgerversammlung vorzustellen.

Unterstützung des Vorhabenträgers bei der Durchführung von Informationsveranstaltungen in den Städte und Gemeinden

Hinsichtlich der Mitgliedschaft in kontinuierlichen Beteiligungsforen wird auf Kapitel 4.5.4 verwiesen.

7 Gerichtliche Überprüfung

Die gerichtliche Überprüfung schließt sich an das Zulassungsverfahren an, soweit eine im Zulassungsverfahren beteiligte Partei Klage gegen die Zulassungsentscheidung erhebt. Das Ziel der Bürgerbeteiligung sollte sein, Konflikte bereits im Vorfeld bzw. innerhalb der verschiedenen Verwaltungsverfahren zu lösen und eine gerichtliche Überprüfung gar nicht erst notwendig zu machen.

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

Eine Klage gegen einen Planfeststellungsbeschluss kann innerhalb eines Monats nach seiner Zustellung schriftlich beim zuständigen Gericht erhoben werden. Denkbar sind die Anfechtungsklage mit dem Ziel, den Beschluss aufheben zu lassen, oder die Verpflichtungsklage mit dem Ziel, den Beschluss zu ergänzen. Soweit für die Klage das Bundesverwaltungsgericht oder ein Oberverwaltungsgericht zuständig ist, müssen sich die Beteiligten durch Prozessbevollmächtigte (Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule im Sinn des Hochschulrahmengesetzes mit Befähigung zum Richteramt) vertreten lassen.

Der Maßstab der gerichtlichen Prüfung ist, ob der Planfeststellungsbeschluss rechtswidrig ist und dadurch subjektiv-öffentliche Rechte des Klägers verletzt (§ 113 Abs. 1 S. 1 VwGO). Das Gericht prüft hingegen nicht die Zweckmäßigkeit der Entscheidung.

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

Unter den Voraussetzungen des § 2 Abs. 1 UmwRG oder des § 64 BNatSchG können anerkannte Umweltverbände, ohne eine Verletzung in eigenen Rechten geltend machen zu müssen, Rechtsbehelfe nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung gegen die Zulassungsentscheidung des Vorhabens einlegen. Die Umweltverbände können ihre Klage insbesondere auf die Verletzung von Rechtsvorschriften des Naturschutzes oder europäische Umweltschutzvorschriften stützen (vgl. auch EuGH, Urteil vom 12. Mai 2011 – Rs. C.115/09 – „Trianel“).

Ziel der Bürgerbeteiligung ist es, Konflikte zu lösen und so Rechtsstreitigkeiten möglichst vorzubeugen.

8 Ausführungsplanung und Bau

Eine kontinuierliche Bürgerbeteiligung setzt sich auch in der Phase der Ausführungsplanung und Bauausführung fort.

Gegenstand der Bürgerbeteiligung auf dieser Ebene sind Ausführungsdetails, technische Abläufe der Bauausführung und begleitende Monitoringmaßnahmen. Informationsangebote während der Bauausführung können auch zu einem positiven Image des Vorhabens beitragen.

Mit dem Planfeststellungsbeschluss sowie ggf. dessen gerichtlicher Überprüfung und den hieraus möglicherweise resultierenden Auflagen und Änderungen der eingereichten Planfeststellungsunterlagen steht die Planung im Wesentlichen fest. Die Ausführungsplanung ist die abschließende Stufe des Planungsprozesses. In der Ausführungsplanung wird das planfestgestellte Vorhaben einschließlich der landschaftspflegerischen Maßnahmen ausführungsreif bearbeitet und dargestellt, so dass es auf dieser Grundlage baulich umgesetzt werden kann.

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

Bürgerinformation über den Ablauf der Baumaßnahmen, Baufortschritte und eintretende Planänderungen

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

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

Mit Abschluss des Bauvorhabens sollte über die Einhaltung des Planfeststellungsbeschlusses anhand der für den Beteiligungsprozess wesentlichen Aspekte informiert werden. Hierzu zählt auch die Umsetzung der landschaftspflegerischen Maßnahmen. Von besonderem Interesse für Umweltverbände sind die Wirksamkeit von artenschutzrechtlich oder habitatschutzrechtlich begründeten vorgezogenen Ausgleichsmaßnahmen sowie die Dokumentation entsprechender Monitoringergebnisse.

9 Bausteine zur Beteiligung

Die Empfehlungen der vorangegangenen Kapitel können anhand der in diesem Kapitel erläuterten methodischen Bausteine eines Beteiligungsprozesses umgesetzt werden. Jeder dieser Bausteine ist untergliedert in die Aspekte Zielsetzung, Einsatzzeitpunkt, Zuständigkeit, Vorgehen und Stolpersteine.

Es ist nicht erforderlich, generell alle hier behandelten Einzelelemente in den jeweiligen Verfahren zur Anwendung zu bringen. Vielmehr bedarf es einer einzelfallbezogenen Entscheidung, die im Wesentlichen von der potenziellen Konfliktträchtigkeit bestimmt wird. Je konfliktträchtiger ein Vorhaben, desto wichtiger ist eine umfassende und kontinuierliche Bürgerbeteiligung.

9.1 Akteursanalyse

Die Akteursanalyse dient dazu, einen Überblick über relevante Personengruppen (z. B. potenziell Betroffene) vor Ort zu erlangen, um diese im Rahmen des Beteiligungsprozesses berücksichtigen zu können. Die Akteursanalyse liefert Hintergrundinformationen, die für den gesamten Beteiligungsprozess – von den vorbereitenden Maßnahmen des Vorhabenträgers über das formelle Beteiligungsverfahren bis hin zur Veröffentlichung einer behördlichen Entscheidung – bedeutsam sind. Anhand der Akteursanalyse soll die Berücksichtigung aller relevanten Akteure und deren Einbindung entsprechend ihrer Situation und Interessenlage sichergestellt werden. Ermittelt wird dabei, wer Betroffener, Befürworter, Kritiker und Nutznießer ist, welche Personen Einfluss haben und Einflussmöglichkeiten eingeräumt bekommen könnten, welche Interessen bedeutsam sind, welche Nebenschauplätze und Konfliktfelder eine Rolle spielen können und welche Ressourcen, Kompetenzen und Erfahrungen vorliegen. Als Akteure kommen neben betroffenen Bürgern z. B. Umwelt- und Wirtschaftsverbände, Bürgerinitiativen, Kammern, Parteien oder einzelne Politiker in Frage.

Zielsetzung

Die Akteursanalyse sollte im Vorfeld der Planungsphase zum Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren durchgeführt und im Beteiligungsprozess ggf. angepasst werden.

Einsatzzeitpunkt

Die Akteursanalyse sollte in erster Linie der Vorhabenträger durchführen. Aber auch die verfahrensführenden Behörden können auf Aspekte der Akteursanalyse zurückgreifen.

Zuständigkeit

Es muss zunächst festgelegt werden, welche Konfliktfelder und Interessen bei dem jeweiligen Projekt wichtig sind - beispielsweise Lärm, naturschutzrelevante Veränderungen, visuelle Einflüsse, ein verbessertes Mobilitätsangebot oder Eigentumsbetroffenheit - und welche Aspekte ggf. im weiteren Verlauf des Verfahrens ergänzt werden müssen. Ausgehend von dem in Tab. 10 enthaltenen Fragenkatalog kann der Vorhabenträger mit der Akteursanalyse in einem Termin mit den am Raumordnungs- bzw. Planfeststellungsverfahren voraussichtlich beteiligten Personen(gruppen) – u. a. Gemeinde, Gut-

Vorgehen

achter, Planer, bekannten Schlüsselpersonen – beginnen. Von diesem ersten kleinen Kreis aus kann die Analyse nach dem Schneeballprinzip weiter ausgedehnt werden. Durch Interviews, die mit potentiellen Akteuren geführt werden, wird sich das Akteursfeld weiter konkretisieren. Damit ist es auch möglich, Bürger mit spezifischem Sachverstand kennenzulernen.

Die Akteursanalyse kann durch Gespräche mit den bereits bekannten Bürgerinitiativen und aktiven Bürgern bereits ein Einstieg in die Beteiligung sein. Mit den ersten Gesprächen bekommen die Befragten durch das Einbringen von eigenen Ideen und Anregungen Einfluss auf die Gestaltung des Beteiligungsprozesses.

Tab. 10: Leitfragen zur Akteursanalyse (GTZ 2006)

Fragen zur Identifikation von Akteursgruppen mit gemeinsamen Profilen

- Mit welcher Einstellung gehen Sie an das Vorhaben heran? Was halten Sie für positiv, welche Befürchtungen haben Sie?
- Welche Ihrer Interessen sehen Sie durch das Vorhaben berührt? Welche Vorteile könnten sich für Sie ergeben? Mit welchen Nachteilen rechnen Sie?
- Wofür würden Sie sich im Rahmen des Vorhabens besonders engagieren?
- Was können Sie in den Prozess einbringen (Wissen, Zeit, Engagement)?
- Welche Erfahrungen haben Sie schon mit solchen Prozessen und Vorhaben gesammelt?
- Worauf können Sie Einfluss nehmen? Wen können Sie einbeziehen?
- Gibt es eine Funktion, die Sie im Prozess wahrnehmen könnten?
- Wer ist Ihrer Meinung nach noch wichtig für die Erarbeitung der Ergebnisse?
- Haben Sie Kontakte zu anderen betroffenen Bürgern?

Fragen zur Identifikation von Schlüsselpersonen

- An wen würden Sie sich wenden, um sich über das Thema kundig zu machen?
- Wer verfügt über besonderes Wissen in Bezug auf das Thema oder das Umfeld des Vorhabens?
- Wer verfügt über viele Beziehungen zu anderen Akteuren, die mit dem Thema befasst sind?

Aufbauend auf diesen Informationen lassen sich unterschiedliche Personengruppen erkennen, z. B. nach den Kriterien Befürworter und Gegner, die wiederum in passiv und aktiv oder hinsichtlich des Einflusses auf den Pro-

zess und die zur Verfügung stehenden Ressourcen unterteilt werden können. Aus Sicht des Vorhabenträgers sind zunächst vor allem die Personen von Bedeutung, die großen Einfluss haben, aktiv sind und gegen das Vorhaben eingestellt sind (s. Abb. 9). Gleichzeitig sollte der Vorhabenträger von Anfang an darauf achten, auch die positiv Betroffenen – die Projektbefürworter – anzusprechen, da nur so ein ausgewogenes, die Gesamtheit der Interessen reflektierendes Planungsergebnis zu erwarten ist. Beide Gruppen gilt es, in besonderer Form in den Beteiligungsprozess einzubeziehen.

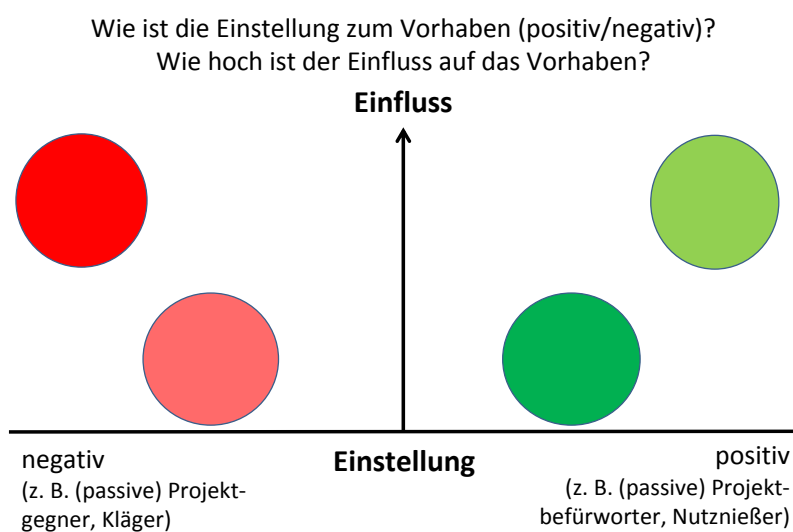


Abb. 9: Darstellungsform für die Akteursanalyse nach Umfang, Einfluss und Einstellung (angelehnt an FEMERN A/S 2011)

Nicht vergessen werden sollten zudem die möglicherweise großen Personengruppen, die zwar nicht viel Einfluss haben, aber eventuell große Potenziale für die Optimierung des Vorhabens mitbringen, wie etwa ortskundige Bürger.

Eine konstruktive Beteiligung kann nur unter gleichwertigen Partnern stattfinden. Damit sich Bürger zur Beteiligung befähigt fühlen und ihre Rolle tatsächlich ausfüllen können, müssen ihnen frühzeitig Unterstützungsangebote gemacht werden. Dabei kann es sich zum Beispiel um allgemein verständliche Informationen zum Vorhaben sowie zum Planungs- und Verwaltungsverfahren handeln, damit sich die Bürger das für eine wirkungsvolle Beteiligung notwendige Vorwissen aneignen können. Dadurch kann eine prägnantere Beteiligung verschiedener Zielgruppen ermöglicht und die Dominanz einzelner Gruppen und Personen im Prozess reduziert werden.

Trotz sorgfältiger Analyse kann die Bedeutung Einzelner oder von Personengruppen zu Beginn unter Umständen nicht klar erkennbar sein oder falsch eingeschätzt werden bzw. nicht vorhersehbaren Veränderungen im Prozess unterliegen. Im Laufe des Gesamtprozesses eines Projektes können sich die

Stolpersteine

Akteure oder deren Sichtweisen verändern. Der Beteiligungsprozess muss deshalb für neue Akteure und Konfliktfelder offen bleiben und die Akteursanalyse ggf. angepasst werden.

9.2 Festlegung der Rahmenbedingungen der Beteiligung

Zielsetzung

Ziel dieses Arbeitsschrittes ist es, auf der Basis der Akteursanalyse die Rahmenbedingungen zu ermitteln, die bei der projektbezogenen Planung der Bürgerbeteiligung auf der jeweiligen Verfahrensebene zu berücksichtigen sind. Dazu gehören unter anderem Zeit, Finanzen, rechtliche Vorgaben und in vorgelagerten Planungsphasen getroffene Festlegungen, aber auch die Konfliktträchtigkeit des Vorhabens.

Einsatzzeitpunkt

Die Klärung der Rahmenbedingungen der Bürgerbeteiligung sollte als vorbereitende Maßnahme im Anschluss an die Akteursanalyse im Vorfeld der Beteiligung durchgeführt werden.

Zuständigkeit

Zuständig für die Klärung der Rahmenbedingungen ist generell der Vorhabenträger. Die verfahrensführende Behörde muss im jeweiligen Verfahren die entscheidungserheblichen Fragestellungen definieren.

Vorgehen

Folgende Punkte sind u. a. zu klären:

- Ressourcen und Handlungsspielräume: Welche zeitlichen und rechtlichen Vorgaben sind bezogen auf das Projekt gegeben? Welche finanziellen und personellen Ressourcen stehen zur Verfügung?
- Entscheidungsspielraum: Welche Möglichkeiten der Beteiligung sind im Prozess gegeben? Welche Entscheidungsspielräume gibt es? Was ist verhandelbar? Welche Grenzen der Beteiligung sind zu berücksichtigen?
- Welche Entscheidungen in Bezug auf die Gestaltung des Beteiligungsprozesses liegen in wessen Hand?
- Wie passt die Beteiligung in den vorgegebenen Zeitrahmen des Vorhabens? Welche Zeiträume müssen in welchen Planungs- und Verfahrensphasen für die Beteiligung eingeräumt werden? Wie wird die Beteiligung in das Projektmanagement integriert und wer ist jeweils zuständig für die Beteiligung?
- Welche Planungen bestehen bereits? Welche Projekte oder Veranstaltungen – z. B. mit Vorhabenträgern und Schlüsselpersonen aus dem Umfeld – haben bereits stattgefunden?
- Welche Zielgruppen sollten zu welchem Zeitpunkt zu welchem Grad bei welchen Fragestellungen beteiligt werden? Welche politischen und gesellschaftlichen Einflüsse spielen bei der Planung und Umsetzung eine Rolle?

Stolpersteine

Auch wenn zu Beginn eine Klärung der Rahmenbedingungen und der Zielsetzung erfolgt, kann es im weiteren Verlauf durch neue Erkenntnisse zu Abweichungen kommen. Vorhabenträger, Behörde und die beteiligten Bürger

müssen die Offenheit mitbringen, solche Tendenzen neu zu bewerten und eventuell Veränderungen zu akzeptieren.

9.3 Erstellung der Prozessarchitektur und Eingliederung in die Gesamtprojektplanung

Mit Prozessarchitektur ist das Konzept sowie der generelle Zeit- und Arbeitsplan für den vorgesehenen Beteiligungsprozess gemeint. Zu planen ist der übergeordnete Rahmen des Beteiligungsprozesses, innerhalb dessen einzelne Aktivitäten mit unterschiedlichen Instrumenten zugeordnet werden (KÖNIGSWIESER & HILLEBRAND 2007). Die Prozessarchitektur für die Bürgerbeteiligung muss mit der Gesamtprojektplanung zusammengeführt werden. Über die Integration in die Gesamtprojektplanung erhält die Bürgerbeteiligung einen klaren Stellenwert im Gesamtvorhaben und eine gewisse Verbindlichkeit.

Zielsetzung

Die Prozessarchitektur strukturiert die Beteiligung nach fünf Einflussbereichen:

1. Sachlich: Welches Ziel wird mit der Beteiligung verfolgt?
2. Sozial: Wer sind die relevanten Akteure?
3. Zeitlich: Welche Laufzeit hat das Projekt? Welche Meilensteine bestehen?
4. Instrumentell: Welche Maßnahmen und Veranstaltungen sollen durchgeführt werden?
5. Räumlich: Wo sollen die Veranstaltungen bzw. Ereignisse durchgeführt werden?

Die Prozessarchitektur sollte bereits im Vorfeld der Planungsphase zum Raumordnungs- und / oder Planfeststellungsverfahren erstellt werden.

Einsatzzeitpunkt

Zuständig für die Erstellung der Prozessarchitektur ist der Vorhabenträger.

Zuständigkeit

Zur Festlegung der Vorgehensweise sind die Informationen aus der Akteursanalyse und der Erfassung der Rahmenbedingungen unter Berücksichtigung der oben genannten Fragestellungen auszuwerten. Es ist davon auszugehen, dass die Beteiligung sich thematisch und bzgl. der Gruppe der Beteiligten vom Start des Vorhabens bis zu seinem Abschluss stärker eingrenzen und differenzieren lässt. Zu Beginn der Planung sind die Beteiligung und die ausgewählten Zielgruppen noch relativ breit angelegt und unspezifisch – z. B. bei der Variantenentwicklung und -auswahl einer Trasse im Rahmen des Raumordnungsverfahrens – während gegen Ende der Planung die Möglichkeiten der Ein-

Vorgehen

flussnahme auf die direkt Betroffenen beschränkt ist – z. B. Ausbautrasse einer Bahnstrecke und Maßnahmen zur Reduzierung der Lärmbelastung.

Potenziell Betroffene können daran beteiligt werden, die Architektur festzulegen. Leitende Fragestellungen sind z. B.:

- Welche Zielgruppen sollen erreicht werden?
- Woran sollen die Zielgruppen beteiligt werden? Definition von Arbeitspaketen, die explizit Gegenstand der Bürgerbeteiligung sein sollen.
- Welche Maßnahmen und Aktivitäten (z. B. Bürgersprechstunde, Informationsveranstaltung, Dialogforum) sollen durchgeführt werden? Kalkulation der für eine gelungene Kommunikation notwendigen Zeit.
- Zu welchem Zeitpunkt sollen die Zielgruppen beteiligt werden?
- Wo sollen diese Maßnahmen durchgeführt werden?
- Welche Ansprache ist zu wählen, um eine gute Beteiligung zu gewährleisten?
- Zudem sollten folgende Punkte in die Überlegungen einfließen:
- Klare Projektrollen: Die Verantwortlichkeiten für den Beteiligungsprozess sind zu benennen und die damit verbundenen Tätigkeiten klar zu definieren;
- Systemdiagnose (z. B. einflussreiche Gruppen und ihre Verbindungen untereinander);
- Termine zur internen Auswertung der durchgeführten Beteiligungsmaßnahmen;
- Steuergruppen (In welcher Zusammensetzung werden die Prozesse gesteuert?);
- Arbeit mit verschiedenen Hierarchieebenen (z. B. Bürgermeister und Bürger);
- Arbeit in unterschiedlichen Gruppenkonstellationen (z. B. nur mit Grundbesitzern, mit Grundbesitzern und Naturschützern);
- Gründung eines kontinuierlichen Beteiligungsforums (z. B. Runder Tisch, Dialogforum, Projektbeirat);
- Höhe der zur Verfügung stehenden Budgetmittel;
- Auswahl kompetenter Personen, die für die Beteiligung verantwortlich sind. Es ist zu empfehlen, die entsprechenden Mitarbeiter hinsichtlich der Kommunikation mit den Beteiligten und einer positiven Einstellung zur Beteiligung zu schulen.

Beteiligung, die von den Bürgern als solche ernst genommen werden soll, kann nicht „nebenbei passieren“ oder sporadisch eingesetzt werden. Vielmehr bedarf sie einer professionellen Organisation und eines zielgerichteten Managements. Hierfür muss der Beteiligungsprozess, wie er in der Prozessarchitektur entworfen wurde, in die Gesamtprojektplanung integriert werden. Das kann auch verhindern, dass es zu Zeitverzögerungen kommt. Die Durchführung von Beteiligungsverfahren kann parallel zu anderen Projektaktivitäten, z. B. der technischen Projektplanung, der Datenerhebung oder der Erarbei-

tung bzw. Auswertung von Gutachten, eingeplant werden. Das projektbegleitende Beteiligungsmanagement umfasst den gesamten Beteiligungsprozess mit allen diesbezüglichen Maßnahmen von der frühen Planungsphase im Raumordnungsverfahren bis zur Bekanntmachung des Planfeststellungsbeschlusses.

Bei der Abstimmung der Beteiligungsmaßnahmen mit der Gesamtprojektplanung sollten folgende Aspekte berücksichtigt werden:

- Der Zeitplan für die Bürgerbeteiligung sollte mit der Gesamtprojektplanung synchronisiert und in das Projektmanagement integriert werden.
- Es ist sinnvoll, einen Informations- und Kommunikationsplan zu erstellen. Wichtig ist, dass alle am Projekt Beteiligten über den aktuellen Stand und mögliche Absprachen informiert werden, damit sie die Bürger mit identischen Informationen versorgen.
- Ein weiterer Aspekt des Beteiligungsmanagements ist die Kommunikation der organisations- bzw. institutionsinternen Haltung und Strategie nach innen und nach außen. Das bedeutet, dass innerhalb der Organisation eine Haltung in Richtung Offenheit und Fehlertoleranz entwickelt werden sollte.
- Ein ggf. vorhandenes Controlling und Risikomanagement sollte auch die Informationen aus der Akteursanalyse sowie die im Laufe des Beteiligungsprozesses erkennbar werdenden Konfliktpotenziale, z.B. im Hinblick auf Klagerisiken, aufgreifen und berücksichtigen.

Auf Basis dieser Überlegungen kann ein Entwurf für die Gestaltung des Gesamtprozesses entwickelt werden. Die Strukturen der Beteiligung können auch grafisch dargestellt werden (s. Abb. 10).

Prozessarchitektur im Rahmen der Planung von Beteiligungsprozessen

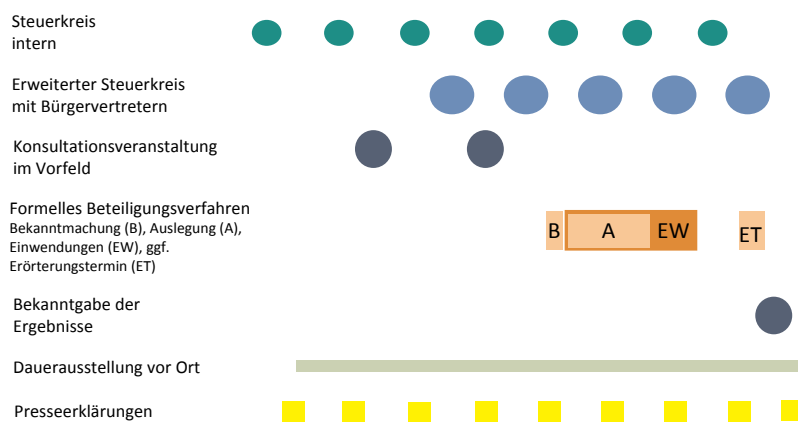


Abb. 10: Beispiel für eine Prozessarchitektur im Kontext zum Planfeststellungsverfahren

Stolpersteine

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

9.4 Informationsmanagement

Zielsetzung

Die Weitergabe und der Austausch von Informationen sind die erste Stufe und gleichzeitig die Basis für alle weitergehenden Formen der Beteiligung. Die von einem Vorhaben Betroffenen und Interessierten haben einen großen Bedarf an Informationen. Nur auf ihrer Grundlage können sie sich ein Bild davon machen, welche Veränderungen und Auswirkungen durch das geplante Verkehrsprojekt zu erwarten sind.

Einsatzzeitpunkt

Grundsätzlich sollten der Vorhabenträger und die Behörden in den jeweiligen Zuständigkeiten Bürger frühzeitig darüber informieren, wer sich wie und wo beteiligen kann, um sich für die eigenen Belange einsetzen zu können. Das Informationsmanagement sollte bereits in der frühen Planungsphase (Ideenphase) ansetzen.

Neben der Frühzeitigkeit ist die Kontinuität der Informationsvermittlung innerhalb der jeweiligen Verfahrensebene sowie über die verschiedenen Verfahrensebenen von der Bundesverkehrswegeplanung bis zur Planfeststellung maßgeblich. Gegenstand einer kontinuierlichen Information sind u.a. der Sachstand, der Planungsfortschritt, Ergebnisse von z. B. speziellen Lärm- oder Schadstoffgutachten sowie die Entscheidungen auf den verschiedenen Verfahrensebenen.

Sollte ein Vorhaben nicht kontinuierlich über die Verfahrensebenen fortentwickelt werden können und sich Verzögerungen im Planungs- oder Verfahrensablauf ergeben, entstehen aus der Sicht der Bürgerbeteiligung unerwünschte zeitliche Pausen im Beteiligungsprozess. Tritt ein solcher Fall einer mehrjährigen Planungspause ein, sollte die Öffentlichkeit darüber – zumindest via Internet oder Presse – informiert werden. Wird die Planung wieder aufgenommen, ist der Prozess der Bürgerbeteiligung mit entsprechenden Informationen neu „einzuläuten“.

Zuständigkeit

Der Vorhabenträger ist im Zuge der Planung und der Erstellung von Gutachten und Verfahrensunterlagen für das Informationsmanagement zuständig. Die Zuständigkeit für die Bereitstellung verfahrensbezogener Informationen u. a. zur Einleitung des Verfahrens, zur Offenlegung der Verfahrensunterlagen, zu Beteiligungsfristen und dem Erörterungstermin liegt bei der jeweiligen verfahrensführenden Behörde. Im laufenden Verfahren sollte zwischen Vor-

habenträger und der verfahrensführenden Behörde eine enge Abstimmung zur Kommunikation und Information stattfinden. Auf der Ebene der Bundesverkehrswegeplanung ist das BMVBS für die Bereitstellung von Informationen zuständig.

Auf den verschiedenen Verfahrensebenen der Verkehrswegeplanung sollte allgemein über die Zielsetzung, den Gegenstand der Planung, die Planungsstufe, das Verwaltungsverfahren sowie die informellen und formellen Beteiligungsmöglichkeiten informiert werden. Wichtig ist, dass den Bürgern vermittelt wird, auf welcher Verfahrensebene welche Entscheidungen mit welcher Bindungswirkung getroffen werden und welche Entscheidungen bereits auf einer vorgelagerten Verfahrensebene getroffen wurden.

Vorgehen

Zu jedem Punkt der Informations- und Kommunikationsplanung ist festzustellen, wer erreicht werden soll und welche Informations- und Kommunikationsmittel zum Einsatz gebracht und kombiniert werden sollen. Die Möglichkeiten sind vielseitig, z. B.:

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

Die Pressearbeit und die Nutzung des Internets werden aufgrund ihrer besonderen Bedeutung in den Kap. 9.4.1 und 9.4.2 noch einmal gesondert aufgegriffen.

Wesentlich ist, die erforderlichen Informationen in einer Form zur Verfügung zu stellen, die für die Bürger verständlich ist, ohne dass wichtige Sachinformationen verloren gehen. Darüber hinaus sollte darauf geachtet werden, dass der Umfang der Informationen von den Bürgern auch zu bewältigen ist.

Außerdem ist „Übersetzungsarbeit“ in Bezug auf die inhaltlichen Diskussionsgegenstände zu leisten: Von fachlich hochkomplexen Texten der Planungs- und Antragsunterlagen hin zu verständlich formulierten Zusammenfassungen, die ein Laie nachvollziehen kann. Besondere Bedeutung kommt hier allgemein verständlichen, nichttechnischen Zusammenfassungen zu, die sich nicht nur auf die Unterlagen zur SUP oder UVP (§§ 6 Abs.3 Satz 2 und 14g

Abs.2 S.3 UVPG), sondern auf darüber hinausgehende Planungs- und Verfahrensunterlagen bis hin zu z.B. Planfeststellungsbeschlüssen beziehen sollten.

Die sorgfältige Auswahl und Aufbereitung von für die Bürger sinnvollen Informationen kann diese einerseits von der Ernsthaftigkeit der Beteiligungsbemühungen überzeugen und andererseits den Umfang der Informationen auf das Maß reduzieren, das für die Bürger von Bedeutung ist. Gleichzeitig sind sachliche Informationen zum Vorhaben ein entscheidendes Instrument, um fehlendes Wissen oder Fehlinformationen in der Öffentlichkeit aufzuklären. Hier werden die Weichen für den Aufbau von Vertrauen durch Transparenz gestellt.

Bürger sollten aber neben den reduzierten und „übersetzten“ Texten auch die Möglichkeit haben, die Planungsdokumente und Gutachten in der Originalform einzusehen. Der Sorge, dass bei der Transformation wichtige und eventuell kritische Punkte unterschlagen werden, kann so begegnet werden.

Um genauer zu erfahren, welche Informationen relevant sind, sollte ein intensiver Kontakt zu den Bürgern gehalten werden, um so ihre Meinung zu erfahren, diese zu diskutieren und ihre Bedenken und Ängste wahrzunehmen. Daraus kann der Vorhabenträger ableiten, welche Informationen für Bürger besonders wichtig sind, damit diese ihre Betroffenheit realistisch einschätzen können.

Auf der Basis der Akteursanalyse (s. Kap. 9.1) können verschiedene Schwerpunktsetzungen für unterschiedliche Gruppen von Betroffenen vorgenommen werden. Die Gruppen kristallisieren sich z. B. über die auf der jeweiligen Verfahrensebene zu prüfenden Alternativen bzw. Varianten und der damit einhergehenden unterschiedlichen Betroffenheit heraus. Des Weiteren sollten folgende Aspekte berücksichtigt werden:

- Informationen z. B. zur Planung bzw. zum Vorhaben und zum Planungsfortschritt, Informationsmaterial sowie Untersuchungsrahmen und Verfahrensunterlagen sollten grundsätzlich frühzeitig – z. B. auch im Internet – zusammengestellt und möglichst regelmäßig aktualisiert werden, es sei denn, es handelt sich um interne Vorüberlegungen, Unterlagen, die Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisse beinhalten, oder solche, an deren Vertraulichkeit ein berechtigtes Interesse besteht.
- Die Veröffentlichung von planerischen Lösungsvorschlägen könnte bereits erfolgen, bevor endgültige Planungs- und Antragsunterlagen vorliegen. Indem der Vorhabenträger die Bürger über den Verlauf und jeweiligen Stand der Planung informiert und konsultiert, können die Bürger an der Entwicklung teilhaben. So kann ein konstruktiver Planungsprozess entstehen, bei dem über einen regelmäßigen Austausch entsprechende Kritik und Anregungen berücksichtigt werden können.

- Es wird vorgeschlagen, frühzeitig die relevanten Informationen zur technischen Planung und möglichen Alternativen sowie die Ergebnisse von Fachgutachten, wie Lärmprognosen oder Landschaftsbildbewertungen in den Beteiligungsprozess einzubringen. Planungsunterlagen können z. B. im Internet zum Herunterladen oder auf DVD oder USB-Stick verfügbar gemacht werden. Visualisierungen und „Hörproben“ auf der Internetseite des Projektes können helfen, den Abstraktionsgrad der Planung zu senken.
- Je nachdem, welche inhaltlichen Punkte mit den Bürgern diskutiert werden, sollten auch bei Bürgerveranstaltungen die genannten Instrumente wie z. B. computergestützte Visualisierungen der Veränderung des Landschaftsbildes oder „Hörproben“ beim Konfliktthema Lärm oder Planungs-ausstellungen mit dem Ziel einer moderierten Informationsvermittlung eingesetzt werden. Dafür lassen sich IT-gestützte Planungsmethoden nutzen, die technische sowie geo- und topografische Daten eines Vorhabens digital erfassen und verschneiden können. Nicht nur die Prüfung alternativer Trassenverläufe, sondern auch Planänderungen sind in diesen Fällen vergleichsweise einfach umzusetzen. Zudem kann die Auswirkung einer Änderung auf die Projektkosten direkt abgerufen werden.
- Kontinuierliche Information sollte auch darüber erfolgen, wie mit Kritik, Bedenken und Verbesserungsvorschlägen umgegangen wird, wo Aspekte unter Umständen in der weiteren Planung berücksichtigt werden oder warum eine Berücksichtigung nicht möglich ist.
- Um eine Verzahnung mit der Pressearbeit zu erreichen, kann es sinnvoll sein, eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe mit entsprechenden Fachkompetenzen einzusetzen

Potenziell von der Planung Betroffene bringen Vorhabenträgern großer Verkehrsinfrastrukturprojekte häufig zunächst ein ausgeprägtes Misstrauen entgegen. Das wird sich nicht durch eine einmalige gute Informationsbereitstellung ändern. Überzeugen kann erst eine längerfristige, transparente und kontinuierliche Informationspolitik, die eine Vertrauensbasis schafft.

Stolpersteine

Eine weitere Gefahr besteht in der Überfrachtung des Beteiligungsprozesses mit Informationen. Zu wenig Information macht meist misstrauisch; zu viel Information kann überfordern und verwirren.

9.4.1 Pressearbeit

Die Pressearbeit sollte aktiv zur Darstellung der Zielsetzung des Projektes, des Prozesses und der Ergebnisse der Bürgerbeteiligung beitragen. Ein Vorhabenträger sollte die Pressearbeit auch dazu nutzen, um auf eine negative Berichterstattung und Fehlinformationen von Projektgegnern zu reagieren und diese öffentlich zu korrigieren. Ein weiterer Aspekt ist das Erreichen und Aktivieren auch der Projektbefürworter.

Zielsetzung

Einsatzzeitpunkt

Die Pressearbeit sollte frühzeitig beginnen und kontinuierlich erfolgen. Insbesondere kann die Pressearbeit zu Beginn eines Vorhabens die Akteursanalyse unterstützen (s. Kap. 9.1), indem erste Presseinformationen über die Zielsetzung des Projektes und die ersten planerischen Überlegungen die möglichen Betroffenen (Projektgegner sowie -befürworter) erreichen und zur Beteiligung aktivieren. Die Pressearbeit sollte sich prozessbegleitend über alle Planungs- und Verfahrensschritte des jeweiligen Verfahrens erstrecken. Sie beginnt im günstigsten Fall bereits in der Bundesverkehrswegeplanung und setzt im weiteren Ablauf grundsätzlich in der frühen Planungsphase im Vorfeld des Raumordnungs- bzw. des Planfeststellungsverfahrens an. Sofern zwischen den Verfahren lange Zeiträume oder Pausen liegen, sollte bei Wiederaufnahme der Planungen eine aktive Pressearbeit erfolgen.

Zuständigkeit

Hauptsächlich ist der Vorhabenträger für die Pressearbeit zuständig. Er sollte die Pressearbeit neben der projektbezogenen Darstellung aktiv zur Information über den Prozess und die Ergebnisse der Bürgerbeteiligung sowie für Stellungnahmen und Reaktion auf die Berichterstattung von Projektgegnern nutzen.

Die verfahrensführende Behörde sowie die Städte und Gemeinden übernehmen mit ihrer Pressearbeit eine besondere Funktion im Rahmen der Bürgerbeteiligung, indem sie beispielsweise mittels Tageszeitungen über den Beginn der Auslegung, Ort und Beginn des Erörterungstermins und über den Abschluss des Verfahrens informieren.

Vorgehen

Der Umgang mit der Presse erfordert besondere Aufmerksamkeit. Die Presse kann förderlich, durch unausgewogene Berichterstattung jedoch auch hinderlich für die Aufarbeitung von Konflikten und letztlich die Akzeptanz eines Vorhabens oder die Bürgerbeteiligung selbst sein, da sie die Meinungsbildung und Wahrnehmung durch die Öffentlichkeit wesentlich beeinflusst. Die Beachtung einiger Grundregeln kann zu einer guten und ausgewogenen Berichterstattung durch die Presse beitragen, siehe hierzu einige Tipps zum Umgang mit der Presse nach KÜSTERS (2012) und MAI (2008).

- Grundsätzlich ist zu klären, ob die Pressemedien eine bestimmte Grundeinstellung zu einem Projekt einnehmen oder eine spezifische Zielgruppe (Projektbefürworter, -gegner) vertreten oder ansprechen.
- Journalisten sollten als wichtige Begleiter des Prozesses verstanden werden, mit denen über einen längeren Zeitraum zusammengearbeitet wird. Daher sollten feste und kompetente Ansprechpartner für die Pressearbeit eingeplant werden.
- Bezüglich des Informationsgehalts von Pressemitteilungen, Interviews und Pressekonferenzen sollte darauf geachtet werden, dass nicht nur über Erfolge aus Sicht des Vorhabenträgers, sondern auch über Kritik und den Umgang mit ihr berichtet wird.

- Informationen sollten frühzeitig an die Presse gegeben werden, damit nicht der Eindruck entsteht, dass Informationen zurückgehalten werden. Eine proaktive Ausrichtung erhöht das Vertrauen und die Bereitschaft, ausgewogen zu informieren.
- Pressegespräche müssen gut vorbereitet werden. Je sortierter, anschaulicher und zielgerichteter das Thema platziert wird, umso eher erscheinen die gewünschten Aspekte in der Presse.
- Die Aufbereitung von Informationen sollte möglichst anschaulich und praktisch sein.
- Auf negative Berichterstattung und Fehlinformationen durch Projektgegner sollte sachlich und unaufgeregt reagiert werden.
- Um Missverständnisse zu vermeiden, sollte mit den Journalisten möglichst vereinbart werden, dass Zitate, Interviews etc. vor deren Veröffentlichung gegengelesen werden dürfen.
- Alle Mitarbeiter, die mit der Öffentlichkeit, speziell der Presse in Kontakt kommen, sollten dafür entsprechend geschult sein.
- Der Medieneinsatz und die Pressearbeit sollten in die Gesamtprojektplanung und das Projektmanagement integriert werden, so dass alle Mitarbeiter, die mit der Öffentlichkeit in Kontakt kommen, laufend über den Projektfortschritt informiert sind.

Die Berichterstattung in der Presse lässt sich nicht steuern. Es ist also auch bei guter Informationsgrundlage mit Überraschungen zu rechnen. Eine breite Streuung kann zum Ausgleich schlechter Presse führen. Ebenso kann im Laufe der Zeit eine vertrauensvolle Zusammenarbeit mit möglichst verschiedenen Zeitungen und Journalisten aufgebaut werden.

Stolpersteine

9.4.2 Nutzung des Internets

Das Internet sollte aktiv zur Darstellung der Zielsetzung des Projektes, des Prozesses und der Ergebnisse der Bürgerbeteiligung genutzt werden. Mit dem Internet wird ohne größeren Aufwand ein sehr großer Personenkreis erreicht. Eine aktuelle Umfrage des TNS-EMNID-Instituts im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung aus dem Jahr 2012 ergab, dass etwa drei Viertel der Bevölkerung Online-Informationen zu geplanten Projekten nutzen bzw. nutzen würden (TNS EMNID 2012). Die Einrichtung einer kontinuierlichen Internet-Plattform zum Projekt sollte eine tragende Säule eines umfassenden Beteiligungskonzeptes bilden. Dabei können die Beteiligungsformen der Information und der Konsultation zum Tragen kommen. Mittels projektbezogener Internetseite können z. B.:

Zielsetzung

- Informationen über das Projekt und den Prozess der Bürgerbeteiligung (Inhalte, Informationen, Gutachten) und die Dokumentation der Ergebnisse der Bürgerbeteiligung weitergegeben werden,
- über die Projektfortschritte durch die Unterscheidung von „Aktueller Stand“ und „Archiv“ informiert werden,

- Interessierte frühzeitig über relevante Veranstaltungen anhand eines fortlaufend aktualisierten Terminplans informiert werden,
- Meinungen und Kommentare zu einzelnen Fragen eingeholt werden; dazu können auch Online-Plattformen eingerichtet werden,
- der Öffentlichkeit eine Plattform zum Austausch von Informationen angeboten werden (z. B. häufige Fragen und Antworten, Blog, Chat).

Einsatzzeitpunkt

Das Internet sollte als kontinuierliches Informations- und Kommunikationsmedium eingesetzt werden. Daher ist zu empfehlen, den Beteiligungsprozess bei Großvorhaben über alle Planungs- und Verfahrensebenen möglichst durch eine kontinuierlich geschaltete und aktualisierte Internet-Plattform mit einem entsprechenden Informationsangebot zu begleiten.

Zuständigkeit

Für den projektbezogenen Internetauftritt ist der Vorhabenträger zuständig. Zuständig für eine Internetseite zum Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren ist die verfahrensführende Behörde. Sie kann den Internet-Auftritt z. B. zur Information über den Untersuchungsrahmen, zur Information über die Auslegung der eingereichten Unterlagen, das Äußern von Einwänden und Ort und Uhrzeit des Erörterungstermins sowie zur Information über die jeweilige Entscheidung nutzen. Ggf. sind Überschneidungen zwischen den einzelnen Seiten möglich.

Vorgehen – Inhalte und Aufbau einer Internet-Plattform

Das Internet sollte als kontinuierliches Informations- und Kommunikationsmedium eingesetzt werden. Eine vom Vorhabenträger betriebene Internetseite könnte die in Abb. 11 illustrierten Rubriken und Themenfelder umfassen.

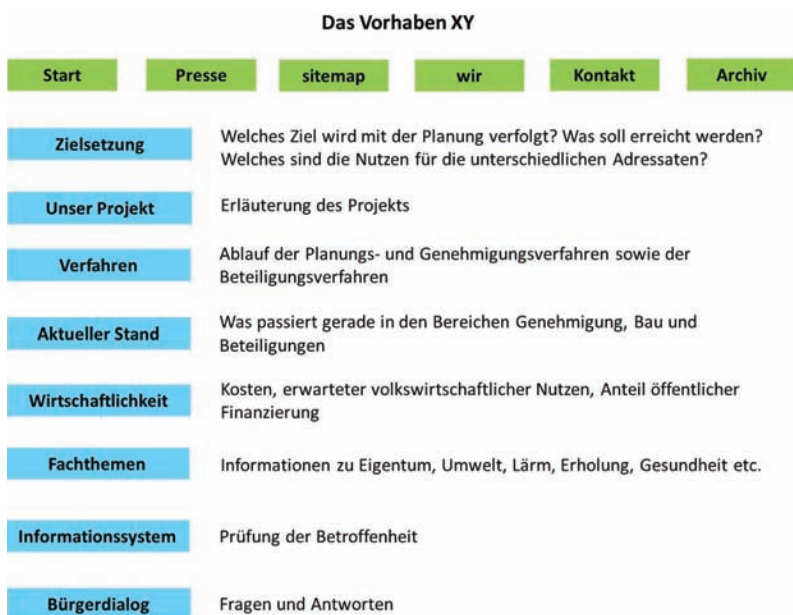


Abb. 11: Kernelemente einer Internetseite des Vorhabenträgers (angelehnt an FEMERN INFOCENTER BURG 2012 und DIETRICH 2012)

Zu den maßgeblichen Informationen für die Bürgerbeteiligung im Internet gehören:

- Kerndaten zum Projekt/Vorhaben (Information zum Vorhaben und Vorhabenträger, Bedarf, Verkehrsprognose, Planungsziele, Zeitplan, Stand der Planung, Ergebnisse der abgeschlossenen Verfahrensebenen, aktuelle Verfahrensebene);
- Kontaktdaten, Aufgabenbereiche und Zuständigkeiten der wichtigsten am Beteiligungsprozess mitwirkenden Akteure einschließlich der zuständigen Behörden;
- Information, wann für wen welche Beteiligungsmöglichkeiten bestehen und rechtliche Rahmenbedingungen, die darüber Auskunft geben, welche Mitsprache möglich ist (Möglichkeiten und Grenzen der Beteiligung);
- Information über den laufenden Prozess der Bürgerbeteiligung (Inhalte, Termine, Informationen, Gutachten) und Dokumentation der Ergebnisse der Bürgerbeteiligung (im Archiv, Mediathek);
- Je nach Projekt ggf. Informationen zur technischen Planung, Alternativplanungen, Ergebnisse von Fachgutachten, Lärmprognosen, „Hörproben“, Landschaftsbildbewertungen und Visualisierungen;
- Möglichkeiten, wesentliche Informationen, Pläne und Gutachten herunterzuladen;
- Information über kontinuierliche Beteiligungsformen (wenn vorhanden). Dabei können z. B. Sitzungen von Dialogforen als Mitschnitt (Sehen „on Demand“) oder in Echtzeit (Livestream) auf der Internetseite des Projekts übertragen werden. Dazu kann auch auf eine externe Internet-Seite verwiesen werden.

Auch auf der Ebene des Bundesverkehrswegeplans 2015 werden die Informations- und Beteiligungsmöglichkeiten des Internets genutzt. Die Endberichte der abgeschlossenen Forschungsprojekte und die Unterlagen der Verbändebeteiligung sind im Internet veröffentlicht; auch künftig werden dort Forschungsergebnisse als prozessbegleitende Informationen zur Methodik sowie Ergebnisse zum Gesamtprozess publik gemacht. Zudem soll ein Projektinformationssystem über die erwogenen Vorhaben und die relevanten Informationen und Bewertungsergebnisse Auskunft geben. Jedem interessierten Bürger soll es möglich sein, sich über die Planungs- und Berechnungsgrundlagen der Bundesverkehrswegeplanung zu informieren. Weiterhin soll die Möglichkeit für Bürger, Stellungnahmen abzugeben, über das Internet organisiert werden. Beispielsweise werden die Konsultationsprozesse zur Grundkonzeption ebenso wie die Strategische Umweltprüfung weitestgehend internetbasiert durchgeführt.

Mit folgenden, exemplarisch genannten Werkzeugen kann im Rahmen einer Internet-Plattform eine Konsultation von Bürgern ermöglicht werden:

- **Bürgerdialog:** Bürger können unter der Rubrik „Bürgerdialog“ in einem Online-Formular ihre Fragen eingeben. Der Vorhabenträger und die von ihm beauftragten Gutachter greifen die sie betreffenden Themen auf und nehmen hierzu Stellung. Der Dialog ist für alle Besucher der Plattform einsehbar.
- **Webchat:** Bei dieser Form der internetgestützten Kommunikation auf der Internet-Plattform erfolgt die Kommunikation und Konsultation der Bürger in Echtzeit und nicht über eine lange Zeit versetzt. Die Kommunikation hat Gemeinsamkeiten zum mündlichen Gespräch. Die teilnehmenden Bürger geben ihre Fragen und Einwände in ein Eingabefeld und versenden diese. Der vom Vorhabenträger oder der zuständigen Behörde eingesetzte Mitarbeiter kann den Beitrag, der für alle Chat-Beteiligten sichtbar ist, beantworten.
- **Blog:** Den Beteiligten wird in Form eines Blogs die Möglichkeit geboten, sich anhand von einzelnen Beiträgen (Posts) kontinuierlich über das Projekt auszutauschen und mittels Feeds (z.B. RSS) zu informieren. Die Gesamtheit der Beiträge wird dabei dokumentiert und kann anhand von Themenbereichen (Threads) nachverfolgt werden. Die Moderation eines Blogs könnte durch den Verfahrensträger erfolgen.

Der Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften (E-Government-Gesetz) sieht eine Erweiterung der Online-Beteiligungsmöglichkeiten bei formellen Verfahren vor. Aber auch bis zu einer gesetzlichen Neuregelung werden es die Bürger zu schätzen wissen, wenn sie – wie bereits in Bayern, Hessen und Rheinland-Pfalz für das Raumordnungsverfahren (Art. 25 Abs. 5 S. 2 und 3 BayLPlG resp. § 18 Abs. 6 S. 5 und 6 HLPG resp. § 17 Abs. 7 S. 3 und 6 LPlG RP) gesetzlich vorgesehen – auch auf diesem Wege informiert und in das Verfahren eingebunden werden.

Stolpersteine

Obwohl die Nutzung des Internets mittlerweile weite Verbreitung findet, ist dennoch nicht jeder Bürger damit vertraut, wodurch möglicherweise Bürger und Betroffene von der Beteiligung ausgeschlossen werden könnten. Im Ergebnis sind die Beteiligung und das Informationsmanagement über das Internet grundsätzlich mit anderen Informationsmedien zu kombinieren. Daher bleibt es wichtig, Informationen auch über Druckmedien zu vermitteln.

9.5 Informations- und Konsultationsveranstaltungen

Die Beteiligung von Bürgern erfolgt häufig im Rahmen von Informations- und Konsultationsveranstaltungen. Die Faktoren, die den Aufbau und Ablauf einer solchen Veranstaltung bestimmen (s. Akteursanalyse, Konfliktfelder, Rahmenbedingungen der Bürgerbeteiligung, Gesamtprojektplanung) sind sehr vielfältig, so dass eine allgemeingültige Anleitung nicht möglich ist. Deshalb wird im weiteren Verlauf mit Beispielen gearbeitet, die als Anregung für die passgenaue Entwicklung eigener Veranstaltungsplanungen dienen

können. Methoden zur Gestaltung von Veranstaltungen sind in zahlreichen Handbüchern beschrieben und werden hier nur im Kontext von konkreten Beispielen genannt (s. Kap. 9.7, 9.8).

Grundsätzlich sind Informations- von Konsultationsveranstaltungen zu unterscheiden. Während Informationsveranstaltungen der reinen Information der Bürger dienen und keine aktive Einflussnahme der Bürger auf den Planungsprozess zulassen (Informationen bekommen oder einholen), zielen Konsultationsveranstaltungen darauf ab, dass die Bürger zu den Informationen aktiv Stellung nehmen und ihre Meinung äußern können (Meinung einholen bzw. äußern).

Informations- und Konsultationsveranstaltungen sind in der Regel Bestandteil der informellen Beteiligung und können – beschränkt auf Information – auch ergänzend zu einem formellen Raumordnungs- oder Planfeststellungsverfahren durchgeführt werden. In der Planungsphase unterstützen sie den Ansatz einer frühzeitigen und auf Kontinuität bedachten Bürgerbeteiligung bereits im Vorfeld des formellen Verfahrens. Dahingegen zielen Informations- und Konsultationsveranstaltungen im Verfahren darauf ab, Bürgern die Planungsunterlagen zu erklären und sowohl diesbezügliche Fragen als auch solche zu den Verfahrensabläufen und Beteiligungsschritten zu beantworten.

Zuständig für die Durchführung von Informations- und Konsultationsveranstaltungen ist der Vorhabenträger oder möglicherweise auch die zuständige Behörde, z.B. im Anhörungsverfahren. Auf der Ebene der Bundesverkehrswegeplanung ist das BMVBS für die Durchführung von Informations- und Konsultationsveranstaltungen zuständig.

Bei der Gestaltung von Beteiligungsveranstaltungen sollten für die Kommunikation mit den Bürgern und speziell mit Betroffenen einige Grundregeln berücksichtigt werden:

- Erste Voraussetzung für eine gelungene Kommunikation mit Bürgern ist die innere Haltung, dass deren Beteiligung legitimer und wichtiger Bestandteil des gesamten Verfahrens ist. Das bedeutet, dass innerhalb der Organisation eine Haltung in Richtung Offenheit und Fehlertoleranz sowie Bereitschaft zur Einsicht und zur Überarbeitung der Planung entwickelt werden muss.
- Zunächst sollte zugehört werden. Zuhören wirkt als erster Schritt der Kommunikation deeskalierend und ist die Grundlage dafür, auf die Bedenken einzugehen und Lösungen anbieten zu können.
- Die Bürger sollten in der Kommunikation feststellen können, dass ihre Anliegen ernst genommen werden. Hier kommt den Informationsveranstaltungen in der Planungsphase sowie den Bürgersprechstunden während der Auslegungsphase besondere Bedeutung zu.

Zielsetzung

Einsatzzeitpunkt

Zuständigkeit

Vorgehen

- Es sollte dafür gesorgt werden, dass alle Gruppierungen (sowohl die Projektbefürworter als auch die Projektgegner) die Möglichkeit haben, ihre Themen und Anliegen z. B. auf einer Informationsveranstaltung vorzubringen.
- Erläuterungen sollten erst eingebracht werden, wenn die Anliegen der Bürger verstanden sind und dies von den Bürgern auch so wahrgenommen wird.
- Die Bürger sollten zu relevanten Informationen Zugang haben. Dabei kann es sich um den behördlichen UVP-Untersuchungsrahmen und die Stellungnahmen der Behörden, die parallel zur Auslegung zur Verfügung gestellt werden können, handeln. Wenn ein Protokoll zu einem Gespräch oder einer Veranstaltung erstellt wird, sollte es auch an die Beteiligten weitergereicht werden. Zu denken ist an die Protokollierung der wesentlichen Bedenken und Anregungen, die im Rahmen der Bürgersprechstunde oder einer Informationsveranstaltung für Bürger im Rahmen des Raumordnungsverfahrens oder des Planfeststellungsverfahrens geäußert wurden.

Zielsetzung der Veranstaltung

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

9.5.1 Planung von Veranstaltungen

Maßgebend für die Wahl der methodischen Ausgestaltung sind neben den Projektcharakteristika in erster Linie die Zielsetzung und die Teilnehmer der Veranstaltung, also Bürger (Initiativen), Projektbefürworter und -gegner. Generell kann die Veranstaltung dazu dienen, die Bürger zu informieren und/oder zu konsultieren (zu kontinuierlichen Beteiligungsforen s. Kap. 9.6).

Über diese generelle Entscheidung hinaus gilt es, konkrete Ziele für eine Veranstaltung zu definieren. Die Konzentration auf nicht zu hoch gesteckte Ziele erleichtert den Austausch mit den Bürgern. Klare Definitionen sind in Bezug auf die Inhalte und die Form der Beteiligung – Information oder Konsultation – erforderlich. Die Ziele lassen sich aus der Prozessarchitektur (s. Kap. 9.3) ableiten.

Zielgruppe der Veranstaltung

Alle Komponenten der Veranstaltungsplanung richten sich an den Zielgruppen aus. Zu welchem Zeitpunkt bestimmte Inhalte und Fragestellungen mit einer bestimmten Zielgruppe bearbeitet werden sollen, wird bereits in der Prozessarchitektur geplant. In der Regel finden zu Beginn eines Beteiligungsprozesses Veranstaltungen für eine breite Öffentlichkeit statt, wohingegen die Veranstaltungsangebote und -inhalte im weiteren Verlauf spezifischer werden.

Nach Klärung der Zielsetzung, der Zielgruppe und der Rahmenbedingungen kann über das methodische Vorgehen nachgedacht werden. Dies hängt davon ab, ob eine Veranstaltung zur Informationsvermittlung oder eine punktuelle interaktive Veranstaltung zur Erarbeitung von Inhalten auf der Ebene der Konsultation oder ein kontinuierliches Beteiligungsforum (s. Kap. 9.5, 9.6) geplant werden soll.

Veranstaltungskonzept

In Abhängigkeit von diesen Faktoren und auch dem Zeitfaktor kann die Abfolge der Veranstaltung geplant werden. Dazu gehören z. B. Wechsel zwischen Plenum, Arbeiten in Gruppen, Arbeitsphasen und Pausen. Eine abwechslungsreiche Gestaltung erhöht die Aufnahmefähigkeit.

Die methodischen Möglichkeiten zur Ausgestaltung von Veranstaltungen sind breit gefächert und reichen von Diskussionen in großen Formaten bis hin zu Sitzungen in Kleingruppen. Die Literatur zum Thema ist umfangreich und praxisorientiert (s. Quellen – und Literaturverzeichnis). Bewährt haben sich im Rahmen von Beteiligungsverfahren Methoden wie:

- die klassische Aufteilung in kleine Arbeitsgruppen;
- interaktive Planungsstände, an denen jeweils ein Aspekt des Vorhabens präsentiert wird und kommentiert werden kann (vgl. Tab. 12);
- das „World Cafe“, in dem Themen in wechselnden Kleingruppen besprochen werden, um die wesentlichen Übereinstimmungen in einer Gruppe zu einem Thema herauszufiltern;
- die Planungszelle, um intensiv mit Beteiligten an einer Fragestellung und deren Lösung zu arbeiten.

Die Zeitplanung sollte unvorhersehbaren Ereignissen Rechnung tragen, damit darauf adäquat reagiert werden kann.

Zeitbedarf

Bei der Auswahl der Räumlichkeiten und der Ausstattung spielen Aspekte wie Ort, Raum, Versorgung und Preis eine Rolle. Die Wahl eines regionalen Treffpunkts für eine Veranstaltung gibt Bürgern ggf. mehr Sicherheit und der Veranstaltung einen gewissen selbstverständlichen Charakter. Die Wahl eines attraktiven Orts kann eine zusätzliche Motivation zur Teilnahme sein. Die Verortung des Ereignisses im Planungsraum bzw. am Vorhabenort kann zur anschaulicheren Vermittlung von Informationen beitragen.

Räumlichkeiten und Ausstattung

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

Für bestimmte Veranstaltungsformen sind Reihenbestuhlungen ungeeignet, da unterschiedliche Arbeitsformen ermöglicht werden sollen. Um eine gleiche Augenhöhe mit den Bürgern herzustellen, kann es sinnvoll sein, auf ein Podium zu verzichten oder nur den Moderator bzw. den Organisator der Veranstaltung dort zu platzieren.

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

Eine Veranstaltung kann immer durch Pausen oder eine entspannte Anfangsphase aufgelockert werden. Der informelle Austausch kann wesentlich zur Verständigung beitragen. Dabei gehört das leibliche Wohl zu einer guten Atmosphäre.

9.5.2 Einladung zur Veranstaltung

Die Einladung, an einer Veranstaltung teilzunehmen, kann über die Zeitung als Anzeige erfolgen. Es können aber ggf. auch andere Medien wie Postwurfsendungen, Online-Plattformen oder soziale Netzwerke genutzt werden. Eine Anzeige in der lokalen und/oder regionalen Presse sollte so verfasst sein, dass jeder Leser versteht, um welches Vorhaben es sich handelt, welcher Planungsstand aktuell ist und welches Ziel mit der Veranstaltung verfolgt wird.

Es können Wurfsendungen mit Faltblättern oder Briefen eingesetzt werden, wenn die Ansprache und Beteiligung bestimmter Gruppen gewünscht ist. Diese Schreiben sollten den Charakter einer persönlichen Einladung haben. Dabei ist zu verdeutlichen, inwieweit die jeweilige Entscheidung beeinflusst werden kann (z. B.: „Wirken Sie mit bei der Wahl der genauen Trassenführung!“).

9.5.3 Dokumentation und Weiternutzung der Ergebnisse

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

gegeben. Zudem müssen die Bürger darauf hingewiesen werden, dass die Protokollierung nicht mit der förmlichen Erhebung von Einwendungen gleichgesetzt werden darf und dass sonst die Gefahr einer Präklusion besteht.

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

Grundsätzlich sollten die Ergebnisse der informellen Beteiligung in die Abwägungsentscheidung der verfahrensführenden Behörde eingehen. Dazu sollten die Beteiligungsschritte in einem Bericht dokumentiert werden, der die wesentlichen Ergebnisse zusammenfasst und aufzeigt, bei welchen Themen ein Konsens bzw. Dissens besteht. Dieser Bericht sollte der verfahrensführende Behörde zur Verfügung gestellt werden.

9.6 Dialog- und Beteiligungsforen

Eine kontinuierliche Form der Beteiligung bieten die Dialog- und Beteiligungsforen. Begriffe wie z. B. Dialogforum, Runder Tisch oder Projektbeirat bezeichnen Methoden einer kooperativen Beteiligung und sind weder eindeutig definiert noch werden sie einheitlich eingesetzt. Den Methoden ist gemein, dass die Beteiligungsverfahren mit einer festen Teilnehmerschaft in meist regelmäßigen Abständen über einen längeren Zeitraum erfolgen. Da es sich um die Zusammenarbeit einer Gruppe über einen längeren Zeitraum handelt, kann hier tatsächlich von einem aktiven Beteiligungsprozess gesprochen werden, in dem zahlreiche Themenkomplexe diskutiert und Kompromisslösungen entwickelt werden können. Bei den Dialog- und Beteiligungsforen wird in der Regel ein Moderator oder Mediator über die gesamte Zeit mit der Begleitung beauftragt, der weitreichendere Aufgaben als die Gestaltung einzelner Veranstaltungen hat. Der Diskussionsgegenstand und die Zusammensetzung der Teilnehmer können sich von Prozess zu Prozess sehr stark unterscheiden. Meist werden solche Foren gegründet, wenn sich in einem Vorhaben starke Konflikte abzeichnen, die nur in einem intensiven und längerfristigen, möglichst neutral moderierten Dialog lösbar erscheinen.

Dialog- und Beteiligungsforen sind Bestandteil der informellen Beteiligung und sollten gerade bei konfliktträchtigen Projekten möglichst in der frühen

Zielsetzung

Einsatzzeitpunkt

Planungsphase beginnen. Da es im Ablauf der Dialog- und Beteiligungsforen mit Einleitung von formellen Anhörungsverfahren Schnittstellen mit dem Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren gibt, sollte die verfahrensführende Behörde über die Arbeit des Beteiligungsforums informiert werden.

Zuständigkeit

Zuständig für die Veranlassung von Dialog- und Beteiligungsforen ist in der Regel der Vorhabenträger. Dialog- und Beteiligungsforen werden jedoch auch durch Bürgerinitiativen, betroffene Städte und Gemeinden oder aus der Politik heraus initiiert.

Vorgehen

Die Einladung an Beteiligte zu einem längerfristigen Forum muss im Vorfeld gut vorbereitet werden. Die relevanten Zielgruppen sollten vertreten sein. Dabei sollte ein offener Ansatz verfolgt werden. Um den Rahmen nicht zu sprengen, müssen größere Gruppen ggf. durch Einzelpersonen vertreten werden. Die Entscheidungsspielräume sowie Mitwirkungs- und Einflussmöglichkeiten sind im Vorfeld zu er- und vermitteln. Hierfür sind folgende Fragestellungen hilfreich:

- Welche Konflikte liegen bereits vor?
- Bei welcher Problemlösung können die Bürger mitwirken?
- Welche Bürger können bei der Entscheidung mitbestimmen?
- Wie werden Vertreter für die unterschiedlichen Interessengruppen ausgewählt? Hier kann auf die Akteursanalyse (s. Kap 9.1) zurückgegriffen werden.
- Wie werden die Ergebnisse der Dialog- und Beteiligungsforen gesichert? (s. Kap. 9.5.3)
- Wie werden die Ergebnisse nach außen kommuniziert (Übertragung im Internet, Einbindung der Presse etc.)?

Verhandlungsspielräume bestehen vor allem in den frühen Planungsphasen, hier insbesondere vor dem Raumordnungsverfahren. Nur wenn u. a. die technische Planung beeinflusst werden kann, planerische Entscheidungsspielräume bestehen und das Versprechen der Mitwirkung eingehalten werden kann, führt die Kooperation auch zu einer höheren Akzeptanz.

Voraussetzungen für ein solches Verfahren sind:

- Eine frühzeitige Beteiligung aller relevanten Gruppierungen (auch Befürworter von Vorhaben);
- Begleitung des Prozesses durch einen Begleiter, der unter Umständen vom Vorhabenträger finanziert wird, seinen inhaltlichen Auftrag aber mit dem Beteiligungsforum klärt;
- möglichst klare Spielregeln und Rahmenbedingungen (z. B. Finanzen, Zeitplan, Anzahl der Sitzungen);
- klare inhaltliche Ziele in der Gruppe;

- ein echtes Interesse von Seiten des Vorhabenträgers und der Behörde am Prozess und den Ergebnissen;
- die Möglichkeit der Rückkopplung zwischen den Vertretern und den dahinter stehenden Interessengruppen;
- eine möglichst hohe Verbindlichkeit der Ergebnisse für alle Beteiligten, soweit dies rechtlich möglich ist.

Das Mediationsverfahren kommt dahingegen zum Einsatz, wenn es bereits zu einer durch die Beteiligten nicht mehr lösbaren Konfliktsituation gekommen ist. In der Regel werden Mediationsverfahren in fünf oder sechs Phasen unterteilt, die häufig wie folgt ablaufen (s. MEDIATOR O. J.):

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

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

In der Realität gibt es für die Beteiligungsprozesse häufig nur einen begrenzten Mitwirkungsspielraum. Es werden eher gemeinsame Empfehlungen erarbeitet, von deren Umsetzung aber nicht automatisch ausgegangen werden kann. Daher ist großer Wert auf die Klärung der tatsächlich vorhandenen Einflussmöglichkeiten einer Dialoggruppe zu legen. Die für die Raumordnungs- oder Planfeststellungsentscheidung zuständige Behörde sollte die vorhandenen Spielräume und Grenzen aufzeigen.

Stolpersteine

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

9.7 Beispiele für Veranstaltungskonzepte

Die folgenden Tabellen (Tab. 11 bis Tab. 14) enthalten Beispielabläufe für unterschiedliche Veranstaltungskonzepte.

Tab. 11: Beispielablauf für eine Bürgerveranstaltung vor Eintritt in das formelle Raumordnungsverfahren

Rahmenbedingungen	Inhalt
Vorhaben	<ul style="list-style-type: none"> • Neubau eines Autobahnteilstücks
Phase im Verfahren	<ul style="list-style-type: none"> • Vor Eintritt in das formelle Raumordnungsverfahren
Zielsetzung der Veranstaltung	<ul style="list-style-type: none"> • Vorstellung des Projekts • Begründung des Bedarfs für die Maßnahme • Diskussion über Ziele und Auswirkungen des Vorhabens auf Anwohner, Umwelt, Wirtschaft, Soziales und Mobilität
Inhaltliche Vorbereitung	<ul style="list-style-type: none"> • Planungsstand, vorhandene Unterlagen, ggf. Untersuchungsrahmen für die UVP
Zeit	<ul style="list-style-type: none"> • Fr., 16.00-19.00 Uhr
Ort	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeindesaal vor Ort
Zielgruppe	<ul style="list-style-type: none"> • Interessierte und betroffene Öffentlichkeit in einer Gemeinde, in der sich das Vorhaben auswirkt • Vertreter der voraussichtlich betroffenen Gruppen • Vertreter von thematisch relevanten Behörden (Wirtschaft, Gesundheit, Soziales usw.)
Einladung	<ul style="list-style-type: none"> • Publikation in der örtlichen Presse und ggf. im Gemeindeblatt mit Erläuterung der Zielsetzung der Veranstaltung und Verweis auf vorhandenes Material im Internet. Hinweis auf die Möglichkeit, Fragen zu stellen sowie Anregungen und Bedenken zu formulieren. • Persönlich an die Vertreter der voraussichtlich betroffenen Gruppen mit den oben genannten Hinweisen • Hinweis auf den Termin auf der Internetseite des Vorhabenträgers
Organisatoren	<ul style="list-style-type: none"> • Vorhabenträger • Fachplaner, um Fragen zu beantworten und Problemfelder zu identifizieren • Moderator zur Gestaltung und Begleitung durch die Veranstaltung
Aufbau	<ul style="list-style-type: none"> • Hinweisschilder zur Veranstaltung • Modelle, Karten, ggf. Hinweise zu Planungsunterlagen und UVP-Untersuchungsrahmen als Handreichung oder Plakat/Pinnwanddarstellung • Visualisierung der geplanten Trassenführung • erforderliche Technik • kommunikationsfreundliche Sitzanordnung • Verpflegung für Teilnehmer

Ablauf	Inhalt
16.00 Uhr Einführung Moderator	<ul style="list-style-type: none"> • Begrüßung • Zielsetzung und Ablauf der Veranstaltung
16.15 Vorhabenträger	<ul style="list-style-type: none"> • Vorstellung des Projekts durch den Vorhabenträger einschließlich Erläuterung des Trassenverlaufs und Begründung des Bedarfs • Auswirkungen auf Anwohner, Umwelt, Wirtschaft, Soziales und Mobilität • Vorhabenträger und Fachplaner stehen für Fragen, Anregungen und die Äußerung von Bedenken zur Verfügung
18.00 Uhr Vorhabenträger, Moderator	<ul style="list-style-type: none"> • Zusammenfassung der vorgebrachten Anregungen und Bedenken • Darstellung des weiteren Vorgehens: <ul style="list-style-type: none"> – Vorstellung und Diskussion der weiteren Beteiligungsschritte – Was passiert mit den Hinweisen, die die Teilnehmer formuliert haben? • Hinweis auf eine Veröffentlichung im Internet
Nachbereitung	Inhalt
Organisatoren	<ul style="list-style-type: none"> • Auswertung der Veranstaltung • Schriftliche Dokumentation der Ergebnisse, Veröffentlichung im Internet • Fotodokumentation des Ereignisses, Veröffentlichung im Internet • Pressemitteilung über die Ergebnisse und deren Weiterverwendung • Verarbeitung der Ergebnisse

Tab. 12: Beispielablauf für eine Planungsausstellung

Rahmenbedingungen	Inhalt
Vorhaben	<ul style="list-style-type: none"> • Ausbau eines Autobahnabschnittes in Ortsnähe
Phase im Verfahren	<ul style="list-style-type: none"> • Planungsphase vor dem Raumordnungsverfahren
Zielsetzung der Veranstaltung	<ul style="list-style-type: none"> • Die regionale Bevölkerung mit einem geplanten Bauvorhaben bekannt zu machen, eine konstruktive Auseinandersetzung über das Vorhaben zu initiieren und den Bedarf zu erläutern.
Inhaltliche Vorbereitung	<ul style="list-style-type: none"> • Ermittlung der möglichen Themen für die Bürger: <ul style="list-style-type: none"> – Welche Bereiche sind für die Bürger interessant oder kritisch? – Welche Befürchtungen werden voraussichtlich geäußert? • Aufbereitung der inhaltlichen Fragestellungen durch Gutachten und entsprechende Visualisierung in Karten, Plänen, Simulationen.
Zeit	<ul style="list-style-type: none"> • an zwei Tagen (Sa, So), jeweils 14.00-18.00 Uhr
Ort	<ul style="list-style-type: none"> • Auftakt an einem Sammelpunkt, Infostände an bestimmten Stellen entlang des Bauvorhabens.

Rahmenbedingungen	Inhalt
Zielgruppe	<ul style="list-style-type: none"> Regionale Bevölkerung
Einladung	<ul style="list-style-type: none"> Formuliert als Angebot, die geplante Zukunft einer Region optisch und haptisch nachzuempfinden. Rückmeldungen sind möglich. Planungsstand und Einflussmöglichkeiten benennen. Einladung an die Presse
Organisatoren	<ul style="list-style-type: none"> Vorhabenträger, Fachplaner, Moderator
Ablauf	Inhalt
14.00 Uhr Begrüßung , Vorbereitung des Rundgangs Vorhabenträger, Moderator	<ul style="list-style-type: none"> Zielsetzung der Veranstaltung erläutern Ablauf vorstellen Teilnehmer finden sich in fünf etwa gleichgroßen Gruppen zusammen, eventuell Bildung einer eigenen Pressegruppe, die speziell betreut wird. Teilnehmer werden auf die verschiedenen Stationen verteilt (Shuttlebusse notwendig)
15.00 Uhr Rundgang zu vier Stationen	<ul style="list-style-type: none"> Themen: Landschaftsbild, Naturschutz, Lärm, wirtschaftliche Auswirkungen Jeder Infostand ist ausgestattet mit anschaulichem Material zum jeweiligen Thema. Die Fachplaner bleiben an ‚ihrer‘ Station. Bsp. Landschaftsbild: Charakteristik heute, Fotos, Beschreibung der Merkmale Mögliches Bild nach Bau, Alternativen (Simulationen) Welche Vorteile/Verbesserungen können wir erwarten? Mit welchen Verschlechterungen müssen wir rechnen? Zu jedem Punkt gibt es die Möglichkeit, Ergänzungen anzufügen Die Pressegruppe wird von dem Vorhabenträger begleitet. Rückkehr zum Ausgangspunkt
17.00 Uhr Abschlussrunde Moderator, Vorhabenträger	<ul style="list-style-type: none"> Die Teilnehmer tauschen sich über ihre wichtigsten Punkte aus. Rückmeldungen der Teilnehmer ins Plenum. Visualisierung auf einer Pinnwand Informationen über den weiteren Verlauf Was passiert mit den Anliegen, die die Teilnehmer formuliert haben? Ggf. Hinweis auf die Veröffentlichung im Internet
18.00 Uhr Vorhabenträger, Fachplaner	<ul style="list-style-type: none"> Eventuell kurze Presserunde mit Stellungnahmen zum Tag
Nachbereitung	Inhalt
Alle beteiligten Organisatoren	<ul style="list-style-type: none"> Auswertung der Veranstaltung Schriftliche Dokumentation der Ergebnisse, Veröffentlichung im Internet Fotodokumentation des Ereignisses, Veröffentlichung im Internet Pressemitteilung über die Ergebnisse und deren Weiterverwendung Verarbeitung der Ergebnisse

Tab. 13: Beispielablauf zur Diskussion über eine Verkehrsplanung

Rahmenbedingungen	Vorhaben
Vorhaben	<ul style="list-style-type: none"> • ICE-Strecke
Planungsphase	<ul style="list-style-type: none"> • Vor Eintritt in das formelle Beteiligungsverfahren des Raumordnungsverfahrens
Zielsetzung der Veranstaltung	<ul style="list-style-type: none"> • Diskussion alternativer Linienführungen
Zeit	<ul style="list-style-type: none"> • 1 Tag
Ort	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeindehaus vor Ort
Zielgruppe	<ul style="list-style-type: none"> • Anwohner, Vertreter der Regionen, Verbände und Interessensgruppen
Einladung	<ul style="list-style-type: none"> • Formuliert als Bitte, sich bei der Planung einzubringen und Vorschläge zu machen, persönliche Ansprache, telefonisch und schriftlich.
Organisatoren	<ul style="list-style-type: none"> • Behörde, Fachplaner, Moderator
Ablauf	Inhalt
10.00 Uhr	<ul style="list-style-type: none"> • Begrüßung • Vorerfahrungen, Motivation, fachlicher Hintergrund der Teilnehmer • Vorstellung des Ablaufs der Veranstaltung • Darstellung der Plankonzepte, die diskutiert werden sollen einschließlich der vorgegebenen rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen und Grenzen
12.00 Uhr	<ul style="list-style-type: none"> • Mittagspause
13.00 Uhr	<ul style="list-style-type: none"> • Diskussion der alternativen Linienführungen anhand von Kriterien wie z. B. Landschaftsbild, Lärmschutz und wirtschaftliche Auswirkungen
16.00 Uhr	<ul style="list-style-type: none"> • Zusammenfassung der Diskussionsergebnisse • Informationen über die weiteren Schritte • Ggf. Hinweis auf die Veröffentlichungen im Internet
17.00 Uhr	<ul style="list-style-type: none"> • Abschluss und Pressekonferenz
Nachbereitung	Inhalt
Organisatoren	<ul style="list-style-type: none"> • Aufarbeitung der Ergebnisse • Schriftliche Dokumentation der Ergebnisse, Veröffentlichung im Internet • Pressemitteilung über die Ergebnisse und deren Weiterverwendung

Tab. 14: Beispielablauf zur Entwicklung einer gemeinsamen Lösung für eine Lärmschutzwand

Rahmenbedingungen	Vorhaben
Vorhaben	<ul style="list-style-type: none"> • Gestaltung einer Lärmschutzwand
Planungsphase	<ul style="list-style-type: none"> • Fortgeschrittene Planungsphase des Planfeststellungsverfahrens
Zielsetzung der Veranstaltung	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeinsame Lösungsfindung bei der konkreten Bauweise und Ausgestaltung der Lärmschutzwand
Inhaltliche Vorbereitung	<ul style="list-style-type: none"> • Aufbereitung der fachlichen Voraussetzungen • Konkrete Formulierung der Rahmenbedingungen (z. B. finanzielle Ausstattung, Zeitplanung, Spielräume, technische Möglichkeiten)
Zeit	<ul style="list-style-type: none"> • 1 Tag
Ort	<ul style="list-style-type: none"> • Tagungshaus in der Nähe des Bauplatzes
Zielgruppe	<ul style="list-style-type: none"> • Anwohner, Vertreter der Regionen, Verbände und Interessensgruppen
Einladung	<ul style="list-style-type: none"> • Formuliert als Bitte, bei der Planung zu unterstützen, persönliche Ansprache, telefonisch und schriftlich • Möglichkeit der Gestaltung der eigenen Umgebung hervorheben
Organisatoren	<ul style="list-style-type: none"> • Behörde • Fachplaner • Architekt/Bauingenieur • Moderator
Ablauf	Inhalt
9.00 Uhr	<ul style="list-style-type: none"> • Begrüßung • Ablauf der Veranstaltung vorstellen • Einstieg in die Thematik, Überblick über die Zielsetzung • Fachliche Informationen zum Bau einer Wand (z. B. Statik, Schallschutz, Gestaltung) • Informationen über rechtliche und finanzielle Grenzen und den Grad der Verbindlichkeit einer gefundenen Lösung
12.00 Uhr	<ul style="list-style-type: none"> • Mittagspause
13.00 Uhr	<ul style="list-style-type: none"> • Diskussion der Ausgestaltung der Lärmschutzwand in Gruppen • Anschließende Diskussion im Plenum und wenn möglich Definition einer gemeinsamen Lösung (beginnend mit der Lösung mit den meisten Stimmen kann versucht werden, Elemente der anderen Vorschläge sinnvoll zu integrieren). • Experten stehen über die gesamte Zeit zur Konsultation zur Verfügung.

Ablauf	Inhalt
17.00 Uhr	<ul style="list-style-type: none"> • Abschluss und Vorstellung der bisher gefundenen Ergebnisse • Ggf. Vereinbarung eines weiteren Termins
Nachbereitung	Inhalt
Organisatoren	<ul style="list-style-type: none"> • Aufarbeitung der Ergebnisse • Schriftliche Dokumentation der Ergebnisse, Veröffentlichung im Internet

9.8 Ansprechpartner und Anwendungsbeispiele

Sofern sich ein Bürger über ein geplantes Großprojekt im Bereich der Verkehrsinfrastruktur informieren möchte, kann er sich an verschiedene Stellen wenden. Der für seine Fragestellungen und Belange zuständige Ansprechpartner ist z. B. abhängig vom Verkehrsträger und dem Verfahrensstand. Grundsätzlich können sich Bürger an folgende Ansprechpartner wenden:

Ansprechpartner

- an die jeweiligen Städte und Gemeinden;
- bei Fernstraßenprojekten an die jeweilige Straßenbauverwaltung des Bundeslandes;
- bei Schienenprojekten an den zuständigen Regionalbereich bei der DB ProjektBau GmbH;
- bei Wasserstraßenprojekten an die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung im jeweiligen Bundesland;
- bei Luftverkehrsprojekten an die Flughafengesellschaft.

Die im Handbuch gegebenen Empfehlungen für eine transparente, frühzeitige und faire Bürgerbeteiligung sind zum Teil bereits heute bei ausgewählten Großprojekten der Verkehrswegeplanung verwirklicht. Die nachfolgende Liste enthält Hinweise auf eine Auswahl derartiger Beispiele.

Für verschiedene Großprojekte gibt es eigenständige Internetseiten. Darüber hinaus verfügen große Straßenbauverwaltungen bereits heute über informative projektbezogene Internetplattformen. Die Internetinformationen umfassen in der Regel allgemein verständliche Kurzinformationen zum Projekt und den Projektstand sowie Pressemitteilungen. Teilweise sind dort auch vertiefende Gutachten zur Projektplanung und den Auswirkungen der Projekte eingestellt. Die folgende Liste enthält ausgewählte Beispiele

Projektpräsenz im Internet

- Internetseite zu den aktuellen Projekten der Niedersächsischen Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr:
http://www.strassenbau.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=21023&_psmand=135

- Internetseite zu den aktuellen Autobahn-Projekten des Landesbetriebs Straßenbau NRW, „Straßen.NRW“:
<http://www.strassen.nrw.de/projekte/lueckenschlusse.html>
- Internetseite zu den aktuellen Projekten der Autobahndirektion Südbayern, z.B. mit Projektinformationen zur Autobahnplanung A8, München – Rosenheim – Salzburg:
http://www.abdsb.bayern.de/projekte/a8o_projektinfo.php
- Internetseite zu den aktuellen Verkehrsprojekten Deutsche Einheit (VDE) der DEGES– Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und –bau GmbH:
<http://www.deges.de/Projekte/VDE-Strasse/Uebersicht-K116.htm>
- Internetseite zu den aktuellen Projekten der Deutschen Bahn; z.B. mit der Neubaustrecke Rhein/Main - Rhein/Neckar:
http://www.deutschebahn.com/de/konzern/bauen_bahn/aus_und_neubauprojekte/
- Internetseite zum Verkehrsprojekt der Deutschen Einheit 8 (Bahnmagistrale Nürnberg - Erfurt – Halle/Leipzig – Berlin):
www.vde8.de
- Internetseite zur Ausbau- und Neubaustrecke Karlsruhe – Basel:
www.karlsruhe-basel.de
- Internetseite zum Donauausbau zwischen Straubing und Vilshofen:
<http://www.wsv.de/da/>
- Internetseite zur Festen Fehmarnbeltquerung:
<http://www.femern.de/>
- Internetseite zum Bahnprojekt Stuttgart-Ulm:
<http://www.filderdialog-s21.de/aktuelles.html>

Faltblätter und Broschüren

Zahlreiche Vorhabenträger bieten auf Ihren Internetseiten Broschüren mit allgemeinverständlichen Projektbeschreibungen und Übersichtskarten zum Download an.

Beispiele für den Download von diversen Übersichtskarten zu einzelnen Projekten findet man auf den Projektseiten der Niedersächsischen Straßenbauverwaltung, z.B. zur Planung der BAB A39 zwischen Lüneburg und Wolfsburg:
http://www.strassenbau.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=21173&article_id=78705&psmand=135.

Beispiel für den Download von Übersichtskarten zu Straßenbauprojekten aus NRW, z.B. zum A33-Lückenschluss zwischen A2 und B61:
<http://www.strassen.nrw.de/projekte/a33/a2-b61.html>

Beispiel für den Download von diversen Broschüren und Projektkurzinformationen zur Neubaustrecke Rhein/Main - Rhein/Neckar:
http://www.deutschebahn.com/de/konzern/bauen_bahn/aus_und_neubauprojekte/rheinmain_rheinneckar.html

Beispiel für den Download einer Projektbroschüre auf der Projektseite der Bahnmagistrale Nürnberg – Erfurt – Halle/Leipzig – Berlin:

<http://www.vde8.de/#&desc=VDE+8.1+AUSBAU%3A+%C3%9CBERBLICK%3A+Downloads&t&nav=297>.

Die Österreichische Straßenbaugesellschaft ASFiNAG produziert als Vorhabenträger verschiedener Schnellstraßenprojekte in Österreich während der Planungsphasen der Projekte in regelmäßigen Abständen aktuelle DIN A 4-Broschüren, die in der Regel als Postwurfsendung in den betroffenen Gemeinden verteilt werden. Die Broschüren, die einheitlich benannt sind (z.B. „A5 Aktuell“, „S3 Aktuell“), informieren über den jeweiligen Planungsstand und über anstehende Bürgerinformationsveranstaltungen. Auf den Internetseiten der ASFiNAG unter <http://www.asfinag.at/strassennetz/> finden sich aktuelle Broschüren zu einzelnen Projekten in den verschiedenen Bundesländern als Download.

Um Informationen über Projekte unabhängig von der lokalen Presse verbreiten zu können, geben Bürgerinitiativen aus Stuttgart eigene Zeitungen heraus. Diese werden über Spenden finanziert und bei größeren Tageszeitungen in deren regionalem Abonnementgebiet der entsprechenden Ausgabe beigelegt. Ein Beispiel ist die „Stuttgart 21“, die einen Sonderteil der Stuttgarter Zeitung bildet (Onlineausgabe unter <http://www.stuttgarter-zeitung.de/stuttgart21>).

Die DEGES – Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und –bau GmbH führt bei Bedarf Videosimulationen ihrer Projekte durch und präsentiert diese bei Bürgerinformationsveranstaltungen oder im Internet.

Ein Beispielprojekt, für das eine umfangreiche Visualisierung durchgeführt wurde, ist der Ausbau der A 7 AS HH-Othmarschen – Landesgrenzen Hamburg/Schleswig-Holstein. Die Visualisierung finden Sie unter <http://www.deges.de/Projekte/Sonstige-Strassenprojekte/in-Hamburg/A-7-AS-Hamburg-Othmarschen-Landesgrenze-Hamburg/Schleswig-Holstein/A-7-AS-HH-Othmarschen-Landesgrenzen-Hamburg/Schleswig-Holstein-K228.htm>

Die Österreichische Straßenbaugesellschaft ASFiNAG bindet als Vorhabenträger verschiedener Schnellstraßenprojekte in Österreich während der Planungsphasen der Projekte in der Regel spezielle Fachbüros ein, um die geplante Straße zur Bürgerinformation zu visualisieren. Erstellt werden in der Regel Videosimulationen, aus denen auch einzelne Standbilder mit frei wählbaren Standorten entnommen werden können. Die Videosimulationen werden auf Bürgerinformationsveranstaltungen und im Internet präsentiert. Ein Beispiel einer Videosimulation für das Projekt S1 Wiener Außenring Schnellstraße finden Sie unter <http://www.asfinag.at/strassennetz/niederosterreich>.

Zeitungen

Visualisierung



Abb. 12: Visualisierung einer Lärmschutzwand (Bosch und Partner GmbH)



Abb. 13: Visualisierung eines Straßenprojektes (Bosch und Partner GmbH)

Info-Center



Abb. 14: Informationszentrum an der A 4 am Jagdbergtunnel (DEGES GmbH)

Die DB AG richtet bei großen Bauvorhaben regelmäßig Informationszentren entlang der geplanten Strecken ein, um die Bürger kontinuierlich und allgemein verständlich über das jeweilige Projekt und die Planungsschritte zu informieren. Konkrete Beispiele sind:

Info-Center VDE 8.1 im Fürther Hauptbahnhof zur Ausbaustrecke Nürnberg-Ebensfeld - siehe

http://www.vde8.de/media/public/downloads/VDE-81_Ausbaustrecke_Nuernberg-Ebensfeld/81_ABS_Infozentrum-Fuerth.pdf.

Info-Center Katzenbergtunnel zur Ausbau- und Neubaustrecke Karlsruhe-Basel - siehe

http://www.karlsruhe-basel.de/index.php/infocenter_katzenbergtunnel.html.

Info-Center zur Ausbaustrecke Emmerich – Oberhausen (Betuwe-Linie) in allen sieben Kommunen entlang der Strecke - siehe

http://www.deutschebahn.com/de/konzern/bauen_bahn/aus_und_neubauprojekte/emmerich_oberhausen/emmerich_oberhausen_infozentrum_bahnhof_emmerich.html

Femern A/S als Vorhabenträger der festen Fehmarnbelt-Querung betreibt jeweils ein Infocenter auf deutscher und auf dänischer Seite, um die Bürger über das Tunnelprojekt zu informieren – siehe <http://www.femern.de/service-menu/ber-uns/infocenter>.

Bürgerinformations- und Konsultationsveranstaltungen



Abb. 15: Impressionen zur Planungsausstellung (Bosch und Partner GmbH)

Die Autobahndirektion Südbayern hat im Zuge der Ausbauplanungen zur Autobahn A 8, München - Rosenheim – Salzburg, zahlreiche Informationsveranstaltungen zur Bürgerinformation vor Ort durchgeführt. Die Präsentationen hierzu sind in das Internet eingestellt und geben ein gutes Bild über die einzelnen Inhalte der Veranstaltungen:

http://www.abdsb.bayern.de/projekte/a8o_projektinfo.php

Die Österreichische Straßenbaugesellschaft ASFiNAG führt als Standard-Bürgerinformations- und Konsultationsveranstaltung sog. Planungsausstellungen durch. Diese Planungsausstellungen werden mehrmals im Verlauf der Planungsphase bei Vorliegen wichtiger Zwischenergebnisse der Planung durchgeführt. Die Veranstaltungen finden in den Abendstunden statt. Alle wesentlichen in das Planungsteam eingebundenen Fachplaner stellen ihre aktuellen Untersuchungsergebnisse mittels Stellwänden und Posterpräsentationen vor. Die Bürger können sich frei im Saal bewegen und jedem Fachplaner Fragen stellen sowie Anregungen und Kritik äußern. Über ausliegende Notiz-Karten besteht auch die Möglichkeit, dass die Bürger schriftlich Anregungen geben.

Die Deutsche Bahn veranstaltet in ihren Info-Centern zur Ausbaustrecke Emmerich – Oberhausen zweiwöchentliche Bürgersprechstunden mit der Pro-

jektleitung, in denen sowohl allgemeine als auch spezielle Fragen, z.B. zu einzelnen Grundstücken, gestellt werden können.

http://www.deutschebahn.com/de/konzern/bauen_bahn/aus_und_neubauprojekte/emmerich_oberhausen/emmerich_oberhausen_infozentrum_bahnhof_emmerich.html

Die Landesregierung Schleswig-Holstein hat im Zuge der Planungen zur Festen Fehmarnbeltquerung ein kontinuierliches Dialogforum eingerichtet, um die Planung konstruktiv zu begleiten und möglichst konsensuale Lösungsvorschläge zu erarbeiten. Teilnehmer des Dialogforums sind die Vorhabenträger, Städte und Gemeinden, Handelskammern, Bauernverband, Landesverkehrsministerium, Tourismusverband etc.. Die Bürger sind über die Allianz der Bürgerinitiativen vertreten. Politische Vertreter sind vom Dialogforum ausgeschlossen.

Die Sitzungen können als Internet-Livestream von Jedermann verfolgt werden (Offener Kanal Kiel auf http://www.okkiel.de/ki/sehen/kiel_tv/index.php).

Vor jeder Dialogforum-Sitzung finden Bürgersprechstunden statt, bei denen von Jedermann Fragen formuliert werden können, die im Dialogforum behandelt werden. Die in einem Kontaktformular auf der Internetplattform eingeebte Frage wird zu Beginn der Sitzung durch den Sprecher des Dialogforums vorgetragen. Die Teilnehmer des Dialogforums werden gebeten, zu den sie betreffenden Themen auf der moderierten Rubrik der Internetplattform Stellung zu nehmen (s. <http://www.fehmarnbelt-dialogforum.de/buergersprechstunde>).

Weitergehende Informationen finden sich unter www.fehmarnbelt-dialogforum.de

Zur Unterstützung des Planungsprozesses zum Ausbau den Flughafen Münchens wurde der Nachbarschaftsbeirat Flughafen München eingerichtet. Es handelt sich um eine Dialog- und Diskussionsplattform zwischen dem Münchner Flughafenbetreiber und der Flughafenregion, die gemeinsame und einvernehmliche Lösungen erarbeiten soll.

Weitergehende Informationen finden sich unter www.nachbarschaftsbeirat.de

Für die Erstellung der EU-Studie zum Ausbau der Donau zwischen Straubing und Vilshofen wurde eine sog. Monitoring-Gruppe eingerichtet. Ziel der Arbeit ist es, über den Donauausbau mit dem Land Bayern eine einvernehmliche Lösung herbeizuführen. Mit der Einrichtung der Monitoring-Gruppe soll mehr Transparenz hergestellt werden. Die Gruppe ist paritätisch besetzt: ihr gehören acht Vertreter aus den Bereichen Wirtschaft, Hochschulen, Natur-

Kontinuierliche Beteiligungsforen



Abb. 16: Impressionen zur Planungsausstellung (Bosch und Partner GmbH)



Abb. 17: Impression von einem Bürgerforum (Bosch und Partner GmbH)

schutzverbänden und Bürgerinitiativen gegen den Donauausbau an. Aufgabe der Gruppe ist es, die im Zuge der Projektplanungen durchzuführenden Untersuchungen kritisch zu begleiten und Empfehlungen und Anregungen einzubringen.

Weiterführende Informationen finden sich unter
<http://www.wsv.de/da/untersuchungen/projektorganisation/index.html>



Abb. 18: Ausstellung „Wilhelmsburger Perspektiven“
(Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, Hamburg)

10 Zusammenfassung und Ausblick

Dem vorliegenden Handbuch liegt die Erkenntnis zugrunde, dass jedes Beteiligungsverfahren individuell für sich betrachtet und geplant werden muss – zu unterschiedlich sind die einzelnen Vorhaben, die jeweiligen Akteure vor Ort oder die konkret zu lösenden Fragestellungen. Ein absolutes und immer gültiges Maßnahmenbündel für gute Bürgerbeteiligung kann es angesichts der Verschiedenheit der Fälle nicht geben.

Das Handbuch stellt ein Instrumentarium an Möglichkeiten zur Verfügung, aus dem Vorhabenträger und verfahrensführende Behörden die auf den konkreten Fall passende Beteiligung wählen und adäquat ausgestalten können. Dies lässt Vorhabenträgern und Behörden vor Ort die im Einzelfall notwendige Flexibilität, stellt aber unbestritten auch besondere Anforderungen an diejenigen, die für die Planung des konkret geeigneten Beteiligungsverfahrens verantwortlich sind.

So sehr das Handbuch bei der Ausgestaltung einer guten Bürgerbeteiligung, das heißt beim „Wie“, auf Flexibilität setzt, so unmissverständlich ist dabei das Bekenntnis hinsichtlich des „Ob“ einer guten Bürgerbeteiligung.

Dies vorausgeschickt können hier dennoch einige „goldenen Regeln“ für gute Bürgerbeteiligung genannt werden.

Je konfliktrichtiger ein konkretes Vorhaben ist, desto mehr Bürgerbeteiligung wird empfohlen.

Gute Bürgerbeteiligung muss

- **frühzeitig**, d.h. bereits zu Beginn der Planungen, idealerweise vor Einleitung des Raumordnungsverfahrens, **ansetzen**, das heißt dann, wenn noch echte Entscheidungsspielräume bestehen.
- **offen und transparent sein**. Notwendige Informationen sollten allen zugänglich und verständlich aufbereitet sein. Offenheit in der Beteiligung beinhaltet auch, dass sich nicht nur Kritiker von Vorhaben, sondern auch Befürworter wie z.B. Vertreter der lokalen Wirtschaft in die Diskussion einbringen müssen. Transparenz über Verfahrensschritte und Beteiligungsprozesse bedeutet auch, dass die konkret bestehenden Entscheidungsspielräume von Anfang an deutlich gemacht werden müssen. Es muss nachvollziehbar dargelegt werden, dass sich Entscheidungsspielräume im gestuften Planungsverlauf zwangsläufig verringern. Gerade in einem fortgeschrittenen Stadium eines Verfahrens muss klar gesagt werden, inwieweit noch Einflussmöglichkeiten auf Vorfestlegungen bestehen.
- **kontinuierlich**, das heißt über die verschiedenen Planungsstufen hinweg verstetigt **sein**. Denn kontinuierliche Information und Beteiligung machen gerade mehrstufige und über Jahre laufende Planungs- und Entscheidungsprozesse transparenter und nachvollziehbarer. So können sich Bürger auch in Phasen, die eine längere Zeit beanspruchen, über den aktuellen Sachstand informieren und ihre nächsten Beteiligungsschritte planen.

- auf einer **positiven Einstellung** zur Beteiligung beruhen. Bürgerbeteiligung kann nur erfolgreich sein, wenn die Beteiligten sie als Chance und nicht als Risiko verstehen. Dies setzt bei allen Beteiligten die Bereitschaft zu konstruktivem Dialog und persönliche Verlässlichkeit voraus.

Eine Zusammenfassung entsprechender Empfehlungen ist insbesondere in Kapitel 2.4 „Kontinuierliche und frühzeitige Beteiligung“, Kapitel 2.5 „Erfolgsfaktoren guter Beteiligung“ und Kapitel 9 „Bausteine zur Beteiligung“ sowie in den Anwendungsbeispielen in Kapitel 9.8 nachzulesen.

Mit den in diesem Handbuch dargestellten Empfehlungen für eine gute Bürgerbeteiligung betreten alle Akteure - Vorhabenträger, Planer, Behörden, Verbände, Unternehmen und Bürger - zum Teil Neuland und müssen erst noch Erfahrungen sammeln, wie sich die einzelnen Instrumente unter verschiedenen Projektbedingungen bewähren. Alle Akteure sind nun aufgefordert, den im Handbuch vorgeschlagenen Katalog von Möglichkeiten im Sinne einer echten Beteiligungskultur mit Leben zu füllen. Dabei ist der Katalog der Möglichkeiten im Handbuch nicht abschließend angelegt – gute Bürgerbeteiligung ist ein lernender Prozess, eine Daueraufgabe, die nur durch ständige Praxis verbessert und weiterentwickelt werden kann.

11 Abkürzungsverzeichnis

AEG	Allgemeines Eisenbahngesetz
BayGO	Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern
BayLPIG	Bayerisches Landesplanungsgesetz
BHO	Bundshaushaltsordnung
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BVWP	Bundesverkehrswegeplan
EuGH	Europäischer Gerichtshof
FStrG	Bundesfernstraßengesetz
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GROVerfV	Gemeinsame Raumordnungsverfahrensverordnung Berlin-Brandenburg
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HLPG	Hessisches Landesplanungsgesetz
i. V. m.	in Verbindung mit
LaPlaG SH	Landesplanungsgesetz Schleswig-Holstein
LPIG BW	Landesplanungsgesetz Baden-Württemberg
LPIG MV	Landesplanungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern
LPIG NW	Landesplanungsgesetz Nordrhein-Westfalen
LPIG RP	Landesplanungsgesetz Rheinland-Pfalz
LPIG ST	Landesplanungsgesetz Sachsen-Anhalt
LuftVG	Luftverkehrsgesetz
MKRO	Ministerkonferenz für Raumordnung
NROG	Niedersächsisches Raumordnungsgesetz
PIVereinHG	Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren
ROG	Raumordnungsgesetz
SächsLPIG	Sächsisches Landesplanungsgesetz
SLPG	Saarländisches Landesplanungsgesetz
SUP	Strategische Umweltprüfung
ThürLPIG	Thüringer Landesplanungsgesetz
UmwRG	Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG NW	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung im Land Nordrhein-Westfalen
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WaStrG	Bundeswasserstraßengesetz

12 Glossar

Akzeptanz	Aktive oder passive Zustimmung zu Entscheidungen oder Handlungen anderer bzw. positive Bewertung eines Planungsgegenstandes.
Anhörungsverfahren	Teil des Planfeststellungsverfahrens, in dem den Beteiligten Gelegenheit gegeben wird, sich vor der Entscheidung zu äußern. Das Anhörungsverfahren umfasst die öffentliche Auslegung der Planunterlagen, die schriftliche Beteiligung der Behörden und derjenigen, deren Belange durch das Vorhaben berührt werden, sowie in der Regel einen Erörterungstermin.
Antragskonferenz	Besprechung zwischen zuständiger Behörde, Vorhabenträger und ggf. weiteren fachlich berührten Behörden oder Dritten über Gegenstand, Inhalt, Methodik und Umfang der für ein Verwaltungsverfahren notwendigen Verfahrensunterlagen (z. B. § 14 Abs. 1 NROG für die raumordnerische Ebene bzw. § 25 Abs. 2 VwVfG für die Ebene der Planfeststellung, § 7 NABEG für den Ausbau von Energienetzen). Die Antragskonferenz findet zweckmäßigerweise frühzeitig vor Einreichung von Verfahrensunterlagen durch den Vorhabenträger statt. Der Termin zu Inhalt und Umfang der für die Umweltverträglichkeitsprüfung beizubringenden Unterlagen gemäß § 5 UVPG (Scoping-Termin) kann mit einer Antragskonferenz verbunden werden.
Belang	Jedes schutzwürdige Interesse rechtlicher, wirtschaftlicher oder ideeller Natur.
Beteiligende	Akteure wie Vorhabenträger, Verwaltungen bzw. Behörden, die in der Position sind, Beteiligungsangebote zu unterbreiten und somit für die Gewährung von Teilhabe verantwortlich sind. In öffentlichen Genehmigungsverfahren sind die Beteiligenden entweder die planenden Stellen (z. B. Flughafengesellschaften, Deutsche Bahn AG, Wasser- und Schifffahrtsverwaltung, Straßenbaubehörden der Bundesländer) oder die für das Verwaltungsverfahren zuständigen Behörden (z. B. Raumordnungsbehörde, Anhörungsbehörde in Planfeststellungsverfahren).
Beteiligte	Bürger sowie kollektive Akteure wie Vereine, Verbände, Interessenvertretungen, Kommunen und Fachbehörden, die in unterschiedlichem Umfang und zu verschiedenen Zeitpunkten und Themen bzw. Fragen in den Planungs- und Entscheidungsprozess der Vorhabenentwicklung einbezogen werden.
Betroffene	Derjenige, auf dessen Belange sich das Vorhaben voraussichtlich auswirken wird, wie z. B. Eigentümer eines von einer Planung betroffenen Grundstücks.
betroffene Öffentlichkeit	Jede Person, deren Belange durch eine Zulassungsentscheidung oder Planung berührt werden können, sowie (Umwelt-) Vereinigungen (§ 2 Abs. 6 S. 2 UVPG). Der Begriff der betroffenen Öffentlichkeit unterscheidet sich nicht von den Einwendungsberechtigten in § 73 Abs. 4 S. 1 VwVfG. Erweitert wird die Öffentlichkeit allerdings durch die Einbeziehung von Umweltvereinigungen (§ 2 Abs. 6 S. 2 HS 2 UVPG).
Bürger	Privatperson unabhängig davon, ob das Vorhaben sich auf seine Belange auswirken kann (= Öffentlichkeit ohne juristische Personen und Vereinigungen).

Bürgerbeteiligung	Teilhabe oder Mitgestaltung der Bürger an einem Planungs- und Entscheidungsprozess durch Information, Konsultation oder Kooperation, wobei gesetzlich vorgeschriebene und darüber hinausgehende informelle Beteiligungsformen möglich sind. Die Bürger können sich direkt oder indirekt über Interessenvertretungen, Verbände, Projektbeiräte usw. beteiligen.
Bürger-Scoping	Freiwillige Veranstaltung des Vorhabenträgers zur Information und Konsultation der Bürger über Gegenstand, Inhalt und Methodik der vom Vorhabenträger zu erstellen den Verfahrensunterlagen und ggf. Ausweitung auf Fragestellungen aus den Bereichen Wirtschaft und Soziales.
Bundesverkehrswegeplan	Investitionsrahmenplan und Planungsinstrument der Bundesregierung (Kabinettsbeschluss) für die Verkehrsträger Schiene, Straße, Wasserstraße; auf seiner Grundlage werden für die Verkehrsträger Straße und Schiene verkehrsträgerspezifische Bedarfspläne per Ausbaugesetz durch den Bundestag beschlossen.
Einwendung	Form- und fristgebundene Äußerung eines Bürgers oder sonstigen Teils der Öffentlichkeit im Rahmen des formellen Anhörungsverfahrens.
Erörterungstermin	Termin zur Erörterung der im Planfeststellungsverfahren erhobenen Einwendungen und abgegebenen Stellungnahmen mit dem Ziel, diese auszuräumen.
formelle Beteiligung	Nach den jeweils anwendbaren Rechts- und Verfahrensvorschriften verbindlich geregelte Form der Beteiligung eines bestimmten Kreises von Personen als Teil eines Verwaltungsverfahrens.
Großvorhaben	bedürfen eines Planfeststellungsverfahrens bzw. eines planfeststellungsersetzenden Bebauungsplans und ggf. zuvor eines Raumordnungsverfahrens.
Information	Zur Verfügungsstellung von Wissen; reine Information ist die Form der Beteiligung, die noch keine aktive Einflussnahme der Beteiligten auf einen Planungsprozess beinhaltet. Die Kommunikation verläuft vorwiegend in eine Richtung, nämlich von der Planungs- und Entscheidungsebene hin zur Öffentlichkeit. Eingesetzte Methoden sind z. B. Projektbroschüren, Informationstermine oder Planungsausstellungen.
informelle Beteiligung	Jede Maßnahme, die über die vorgeschriebenen Maßnahmen der formellen Beteiligung die Teilhabe der Öffentlichkeit (Bürger) an einem Verwaltungsverfahren sinnvoll ergänzt und erweitert; Maßnahmen der informellen Beteiligung sind nicht rechtlich festgelegt und können der jeweiligen Situation flexibel angepasst werden (freiwillige Beteiligungsformen).
Konsultation	Im Kontext des europäischen Rechts der Überbegriff für die Beteiligung von Gruppen, Behörden, Bürgern an Planungs- und Entscheidungsprozessen jeder Art, d. h. die Meinung der genannten Personengruppen wird eingeholt; die Konsultation der Öffentlichkeit umfasst das Angebot der Stellungnahme in Planungs- und Entscheidungsprozessen. Die Kommunikation zwischen Entscheidungsträgern und Bürgern

erfolgt wechselseitig. Eingesetzte Methoden sind z. B. Stellungnahmen, schriftliche und mündliche Befragungen sowie Bürgerversammlungen.

Kooperation	Möglichkeit, in Planungsprozessen aktiv mitzuwirken; der Grad der Einflussnahme kann je nach Gegenstand der jeweiligen Planungsphase unterschiedlich groß sein und bis zur gemeinsamen Entscheidungsfindung reichen. Die Kommunikation zwischen den involvierten Personen, also Beteiligten und Beteiligten, ist integraler Bestandteil und umfassend.
Linienbestimmung	Bestimmung der Linienführung beim Neubau von Bundesfernstraßen und Bundeswasserstraßen nach § 16 FStrG bzw. § 13 WaStrG.
Öffentlichkeit	Einzelne oder mehrere natürliche oder juristische Personen sowie deren Vereinigungen (§ 2 Abs. 6 S. 1 UVPG).
Planfeststellungsverfahren	Förmliches, durch §§ 72 bis 78 VwVfG sowie durch fachgesetzliche Bestimmungen geregeltes besonderes Verfahren, das die Zulassung von bestimmten Bauvorhaben zum Gegenstand hat und mit dem Erlass eines Verwaltungsaktes (Ablehnung, Modifikation oder Zulassung des Vorhabens) endet. Durch die Planfeststellung wird die Zulässigkeit des Vorhabens einschließlich der notwendigen Folgemaßnahmen an anderen Anlagen im Hinblick auf alle von ihm berührten öffentlichen Belange festgestellt; neben der Planfeststellung sind andere behördliche Entscheidungen, insbesondere öffentlich-rechtliche Genehmigungen, Verleihungen, Erlaubnisse, Bewilligungen, Zustimmungen und Planfeststellungen nicht erforderlich. Durch die Planfeststellung werden alle öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen dem Träger des Vorhabens und den durch den Plan Betroffenen rechtsgestaltend geregelt (§ 75 Abs.1 VwVfG).
Plebiszit	Entscheidung in einem demokratischen System, die von Bürgern direkt und nicht über Vertreter oder Repräsentanten getroffen wird. Es ist die ursprüngliche Form der direkten Demokratie. Beispiele für plebiszitäre Entscheidungen sind z. B. Bürgerentscheide und Volksbegehren. Das Grundgesetz sieht demgegenüber eine repräsentative Demokratie vor, in der Entscheidungen grundsätzlich durch vom Volk gewählte Volksvertreter getroffen werden.
Raumordnungsverfahren	Verwaltungsverfahren nach § 15 ROG und landesrechtlichen Vorschriften zur Prüfung der Raumverträglichkeit eines raumbedeutsamen, in § 1 der Raumordnungsverordnung aufgezählten Vorhabens, das mit der Landesplanerischen Beurteilung endet. Diese ist von anderen Planungsträgern bei ihren Entscheidungen zu berücksichtigen; das Ergebnis der landesplanerischen Beurteilung (wie auch die Linienbestimmung, soweit sie darauf beruht) ist reversibel. Einer Zulassungsentscheidung greift die Landesplanerische Beurteilung nicht vor.
Scoping	Unselbständiges Verfahren zur Bestimmung von Inhalt und Umfang der für die Durchführung der UVP notwendigen Unterlagen des Vorhabenträgers im Sinne des § 5 UVPG. Das Scoping wird frühzeitig vor Erstellung der UVP-Unterlagen durch den Vorhabenträger von der zuständigen Behörde durchgeführt. Zwingend zu beteiligen

sind die fachlich berührten Behörden. Sachverständige und Dritte können hinzugezogen werden.

Strategische Umweltprüfung	Instrument zur systematischen Prüfung der Umweltauswirkungen von bestimmten Plänen und Programmen, wie z. B. dem Bundesverkehrswegeplan. Die Strategische Umweltprüfung (SUP) ist unselbstständiger Teil eines behördlichen Plan- bzw. Programmaufstellungs- oder -änderungsverfahrens.
Umweltverträglichkeitsprüfung	Instrument zur systematischen Prüfung der Umweltauswirkungen von bestimmten Projekten, wie z. B. Verkehrsprojekten. Die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) ist kein eigenständiges Verwaltungsverfahren, sondern unselbstständiger Teil eines Trägerverfahrens (insbesondere des Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahrens).
Vorhabenträger	Behörde oder privates Unternehmen, die bzw. das für die Planung und Umsetzung eines Vorhabens verantwortlich ist. Der Vorhabenträger erarbeitet die für die jeweiligen Planungs- und Zulassungsverfahren notwendigen Planunterlagen und reicht diese bei der jeweils zuständigen Behörde ein. Vorhabenträger bei großen Infrastrukturprojekten sind beim Luftverkehr die Flughafengesellschaften (in der Regel juristische Personen des Privatrechts), die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung (Bundesbehörden) bei den Bundeswasserstraßen, im Schienenwegeverkehr der Eisenbahn des Bundes die Deutsche Bahn AG und im Bundesfernstraßenbau die Landesstraßenbauverwaltungen im Auftrag des Bundes.
Zuständige Behörde	Die für das jeweilige Verwaltungsverfahren bzw. einzelne Verfahrensschritte verantwortliche Behörde.

13 Stichwortverzeichnis

Stichwort	Kapitel
A	
Akteur	1, 2.3, 2.4, 2.5, 2.6, 6.3.4, 9.1, 9.3, 9.4.2, 10
Akteursanalyse	2.5, 2.6, 6.2, 6.3.5, 9.1, 9.2, 9.3, 9.4, 9.4.1, 9.5, 9.6
Akzeptanz	2.4, 2.5, 2.7, 2.9.1, 2.9.2, 3.5, 4.3.1, 4.3.4, 7, 8, 9.4.1, 9.6
Allgemeinverständlichkeit	4.2, 4.3.3, 4.3.6
Anfechtung	6.2, 7
Anhörungsbehörde	2.1, 2.3, 2.4, 6.1, 6.3, 6.3.2, 6.3.3, 6.3.5, 6.4
Antragskonferenz	4.3.2, 6.3.1
Auftragsverwaltung	2.8, 5
Ausbaugesetz	2.1, 2.4, 3.1, 3.2, 3.5
Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen	2.1
Ausführungsplanung	2.4, 8
Auslegung, öffentlich	4.3.3, 4.3.5, 4.3.6, 4.4, 4.5.1, 6.3.2, 6.3.4, 6.3.5, 6.5.1
Auslegungsraum	4.5.1, 6.5.1
B	
Bauausführung	2.4, 8
Bausteine zur Umsetzung der Beteiligung	9, 10
Bebauungsplanverfahren	2.1
Bedarf, grundsätzlicher	3.1, 3.2, 3.5, 4.1
Bedarfsplanung	2.1, 2.4, 2.7, 3, 3.1, 3.5, 4.1
Bekanntmachung	4.3.1, 4.3.3, 4.3.4, 4.3.5, 4.3.6, 4.4, 4.5, 4.5.1, 6.3.2, 6.3.3, 6.3.4, 6.3.5, 6.4, 6.5, 6.5.1, 9.3
Belang	2.1, 2.2, 2.3, 2.5, 2.8, 3.2, 3.4.4, 3.4.5, 3.5, 4.3.2, 4.3.6, 5, 6, 6.1, 6.2, 6.3.2, 6.3.5
Beteiligende	1, 2.3, 2.5, 3.5
Beteiligte	1, 2.3, 2.4, 2.5, 3.2.2, 4.3.2, 4.3.4, 4.5, 6.3.1, 6.3.3, 6.5, 6.5.2, 7, 9.2, 9.3, 9.5.1, 9.5.2, 9.5.4, 9.6, 9.7, 10
Beteiligung, formell	1, 2.1, 2.2, 2.4, 4.3.1, 4.3.3, 5, 6.3, 6.3.4, 8, 9.1, 9.4, 9.7
Beteiligung, informell	2.4, 2.6, 2.7, 2.9.2, 4.2, 9.4, 9.5, 9.5.4, 9.6
Beteiligungsforum/ -foren	4.2, 4.4, 4.5.4, 6.2, 6.5.2, 9.3, 9.5.2, 9.5.4, 9.6, 9.8
Beteiligungsprozess	2.4, 2.5, 2.6, 4.3.3, 4.4, 8, 9, 9.1, 9.2, 9.3, 9.4, 9.4.2, 9.5.2, 9.5.4, 9.6, 10
Beteiligungsverfahren	2.1, 2.7, 2.9.3, 3.5, 4.3.3, 4.3.4, 4.5.1, 6.3, 6.3.2, 9.1, 9.3, 9.5.2, 9.6, 9.7, 10
Betroffenheit	2.4, 2.5, 2.7, 3.1, 3.5, 4, 4.1, 4.2, 6, 6.3.3, 6.3.5, 6.2, 9.1, 9.4
Bewertungsphase	3.2, 3.4.4
Bundesfernstraßengesetz	4.3.1, 6.3.3

Bundeshaushaltsordnung	2.9.3, 3.1
Bundesverkehrswegeplan	1, 2.1, 2.2, 2.8, 3, 3.1, 3.2, 3.3, 3.5, 4.2, 9.4, 9.4.1, 9.4.2, 9.5
Bundeswasserstraßengesetz	4.3.1, 6.3.3
Bürgerbeteiligung	1, 2, 2.1, 2.2, 2.4, 2.5, 2.6, 2.7, 2.9.1, 2.9.2, 2.9.3, 3: 3.3, 3.4.4, 3.5, 4, 4.2, 4.3, 4.3.1, 4.3.4, 4.3.6, 4.4, 4.5, 4.5.4, 5, 6, 6.2, 6.3, 6.3.1, 6.3.4, 6.3.5, 6.4, 6.5, 7, 8, 9, 9.2, 9.3, 9.4, 9.4.1, 9.4.2, 9.5, 9.8, 10
Bürgerbegehren	2.8
Bürgerentscheid	2.8
Bürgerinformationszentrum	4.2, 6.2, 9.4
Bürgerinitiative	1, 6.2, 9.1, 9.6, 9.8
Bürger-Scoping	4.2, 6.2
Bürgersprechstunde	2.5, 4.4, 6.4, 9.3, 9.5.1, 9.8
Bürgertelefon	4.4, 6.4
C	
Chat	4.4, 6.4
D	
Dialogforum/ -foren	1, 2.3, 4.2, 4.4, 4.5, 6.2, 6.4, 6.5, 9.3, 9.6, 9.8
E	
Einwendung	4.3.3, 4.3.6, 4.4, 6.2, 6.3, 6.3.2, 6.3.3, 6.3.4, 6.3.5, 9.5.4
Eisenbahngesetz, Allgemeines	6.3.3
Entwurfsplanung	2.1, 2.4, 4, 5, 6, 6.2
Entscheidungsspielraum	4.2, 9.2
Erfolgsfaktoren guter Beteiligung	2.5, 10
Ermessen	6.3
Erörterungstermin	2.1, 2.9.2, 4.3.4, 4.3.6, 4.5.2, 6.3.2, 6.3.3, 6.3.5, 6.4, 7.1.1, 9.4.1, 9.4.2
F	
Fachöffentlichkeit	3.4.3
Fairness/ fair	1, 2.2, 2.5, 4.3.4, 6.3.3, 9.8
Faltblatt	2.6, 4.4, 4.5.1, 6.4, 9.4, 9.5.3, 9.8
Fernstraßenausbaugesetz	2.8
Flexibilität	10
Frühzeitigkeit/ frühzeitig	1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5, 2.6, 2.7, 2.9.1, 3.3, 3.3.1, 3.3.2, 4, 4.2, 4.3.4, 4.5.1, 4.5.3, 6, 6.2, 6.3, 6.3.1, 6.5.1, 6.5.2, 9.1, 9.4, 9.4.1, 9.4.2, 9.5, 9.6, 9.8, 10

G	
Gemeinde	2.8, 4.3.3, 4.3.4, 4.3.5, 4.4, 4.5, 4.5.1, 4.5.2, 4.5.3, 6.3.2, 6.3.4, 6.4, 6.5, 6.5.1, 6.5.2, 6.5.3, 9.1, 9.4.1, 9.6, 9.7, 9.8
Genehmigungsverfahren	2.3, 2.7, 2.9.3, 3.1, 4.1
Gerichtliche Überprüfung	2.8, 7, 8
Gesamtprozessplanung	
Gesamtverkehrsprognose	3.2
Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren	6.2
Goldene Regeln der Beteiligung	10
Grenzen der Bürgerbeteiligung	3.5, 9.2, 9.4.2
Großvorhaben	2.1, 2.8, 4.1, 4.3.4, 4.3.5, 4.5.1, 6.3, 6.3.3, 8, 9.4.2, 9.6
Gutachten	4.2, 4.3.3, 9.3, 9.4, 9.4.2, 9.7, 9.8
I	
Information	1, 2.1, 2.2, 2.3, 2.5, 2.6, 3.3, 3.3.1, 3.3.2, 3.5, 4.2, 4.3, 4.3.2, 4.3.3, 4.3.6, 4.4, 6.2, 6.3.1, 6.3.2, 6.3.5, 6.4, 8, 9.1, 9.3, 9.4, 9.4.1, 9.4.2, 9.5, 9.5.1, 9.5.2, 9.7, 9.8, 10
Informationsmanagement	4.3.6, 6.3.2, 6.3.4, 6.4, 9.4, 9.4.2
Informations- und Kommunikationsmittel	9.4
Informationskanäle	2.5, 4.3.3, 4.3.4, 4.3.5, 4.4, 6.3.2, 6.3.3, 6.3.4
Informationsveranstaltung/-termin	1, 2.3, 2.5, 3, 3.3.1, 3.4.1, 4.2, 4.3.3, 4.4, 4.5, 4.5.3, 4.5.4, 6.2, 6.4, 6.5, 6.5.3, 8, 9.3, 9.4.1, 9.4.2, 9.5, 9.5.1, 9.5.2, 9.8,
Internet	1, 2.3, 2.4, 2.6, 2.9.1, 3, 3.3.1, 3.3.2, 3.4.4, 4.2, 4.3.2, 4.3.3, 4.3.4, 4.3.5, 4.3.6, 4.4, 4.5.1, 4.5.4, 5, 6.2, 6.3.1, 6.3.2, 6.3.3, 6.3.4, 6.3.5, 6.4, 6.5.1, 8, 9.4, 9.4.2, 9.6, 9.7, 9.8
Investitionsbedarfsplanung, s. Bedarfsplanung	3, 3.1
	2.1, 2.4, 2.7
Investitionsschwerpunkte	3.2
K	
Klage	2.7, 4.1, 6, 6.2, 7, 9.3, 9.7
Klageverfahren	2.7
Konsultation	1, 2.3, 3.3, 3.3.2, 3.4.1, 3.4.2, 3.4.3, 4.2, 6.3.5, 6.4, 9.4.2, 9.5.2, 9.5.4, 9.7
Konsultationsveranstaltung	3, 4.2, 9.5, 9.8
Konzeptphase	3.2, 3.4.2, 3.4.3

Kommune	2.3, 2.8, 3.4.4, 4.5.4, 6.4, 9.8
Kommunikation	2.3, 2.5, 4.3.4, 6.2, 6.3.3, 6.3.5, 9.3, 9.4, 9.4.2, 9.5.1, 9.7
Kommunikationsmittel	9.4
Kontinuität/ kontinuierlich	1, 2.2, 2.4, 2.9.1, 2.9.3, 4.2, 4.4, 4.5, 4.5.4, 5, 6.2, 6.3.5, 6.5, 6.5.3, 8, 9, 9.3, 9.4, 9.4.1, 9.4.2, 9.5, 9.5.2, 9.5.4, 9.6, 9.8, 10
Kooperation	2.3, 9.6
Kosten	2.7, 2.9, 2.9.1, 2.9.2, 2.9.3, 3.1, 3.2, 4.1, 4.3.5, 9.4
L	
Landesplanerische Beurteilung	4.1, 4.3.1, 4.3.5, 4.3.6, 4.4, 9.4.1
Lärm	2.7, 2.9.3, 3.4.5, 6.2, 8, 9.1, 9.3, 9.4, 9.4.2, 9.7
Lärmprobe	
Lesehilfe	4.2, 4.3.2, 6.2, 6.3.1, 6.3.4, 6.3.5
Linienbestimmung	2.1, 2.4, 3.4.5, 4.2, 4.3.1, 5, 6.2, 6.4
Luftverkehrsgesetz	4.3.1, 6.3.3
M	
Mediation/ Mediationsverfahren	2.3, 6.2, 9.6
Medien/ Medieneinsatz	1, 2.5, 4.2, 4.3.2, 4.3.3, 4.3.4, 4.3.5, 4.4, 6.2, 6.3.1, 6.3.3, 6.3.4, 6.3.5, 6.4, 9.4, 9.4.1, 9.4.2, 9.5.2, 9.5.3
Mittelverwendung, wirtschaftliche und sparsame	2.9.3
Moderation	4.3.4, 6.3.3, 6.3.5, 9.5.2
O	
Öffentlichkeit	1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.9.3, 3.3, 3.3.2, 3.5, 4.3.1, 4.3.2, 4.3.3, 4.3.5, 5, 6.1, 6.2, 6.3.1, 6.3.2, 6.3.3, 9.4, 9.4.1, 9.5.2, 9.7
Öffentlichkeitsbeteiligung	1, 2.4, 2.9.2, 2.9.3, 3.3, 3.4, 3.4.5, 3.5, 4.3.1, 4.3.3, 5, 6.2, 6.3
Öffnungszeiten	4.3.3, 4.4, 6.4
Online- Plattform	9.4, 9.4.2, 9.5.3
P	
Präklusion	9.5.4, 6.2
Planfeststellungsbehörde	1, 2.7, 6.1, 6.2, 6.3, 6.3.4
Planfeststellungsbeschluss	2.1, 2.7, 2.8, 6, 6.1, 6.3, 6.3.4, 6.3.5, 6.4, 7, 8, 9.3, 9.4.1
Planfeststellungsverfahren	1, 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.8, 2.9.2, 2.9.3, 3.1, 3.4.5, 4.1, 4.3.1, 4.3.4, 5, 6, 6.1, 6.2, 6.3, 6.3.1, 6.3.2, 6.3.3, 6.3.5, 6.4, 6.5, 6.5.2, 8, 9.1, 9.3, 9.4.1, 9.4.2, 9.5, 9.5.1, 9.5.4, 9.6, 9.7

Plangenehmigungsverfahren	2.1
Planungsphase	2.4, 4, 4.1, 4.2, 4.3.2, 4.3.6, 6.2, 6.3.1, 9.1, 9.2, 9.3, 9.4, 9.4.1, 9.5, 9.5.1, 9.6, 9.7, 9.8
Planungspause	2.4, 9.4
Planungsausstellung	2.3, 9.4, 9.7, 9.8
Planungsstufen	2.1, 2.4, 6.2, 9.4, 10
Planungszelle	9.5.2
Plebiszit/ plebiszitär	2.8
Postwurfsendung	2.3, 6.4, 9.5.3, 9.8
Presse/ Pressearbeit	2.4, 2.6, 2.9.3, 4.2, 4.3.3, 4.3.6, 4.4, 6.2, 6.3.5, 6.4, 9.4, 9.4.1, 9.5.3, 9.6, 9.7
Priorisierung	3, 3.1, 3.2, 3.4.2, 3.4.5
Prognosephase	3.2, 3.4.1
Projektinformationssystem	3.3.1, 9.4.2
Prozessarchitektur	2.6, 6.2, 9.3, 9.5.2
R	
Rahmenbedingungen der Beteiligung	9.2
Räumlichkeit	2.5, 4.5.1, 6.3.5, 6.5.1, 9.5.2
Raumordnungsbehörde, s. Landesplanungsbehörde	1, 2.1, 2.3, 4.1, 4.4, 4.5.1 2.4, 4.2, 4.3, 4.3.1, 4.3.2, 4.3.3, 4.3.5, 4.3.6, 4.4
Raumordnungsverfahren	1, 2.1, 2.2, 2.4, 3.1, 4, 4.1, 4.2, 4.3, 4.3.1, 4.3.2, 4.3.3, 4.3.4, 4.3.5, 4.3.6, 4.4, 4.5, 4.5.2, 5, 6, 6.1, 6.2, 6.3, 6.3.1, 6.3.2, 6.3.3, 6.4, 6.5, 6.5.1, 9.3, 9.4.2, 9.5.1, 9.6, 9.7, 10
Raumverträglichkeit	4, 4.1, 4.3.1, 4.3.4
Regionalkonferenz	3.4.4
Regionalplanaufstellung	2.1
S	
Schienenwegeausbaugesetz	2.8
Scoping	4.2, 4.3.2, 4.3.6, 6.2, 6.3, 6.3.1, 6.3.5, 9.4
Soziale Netzwerke	9.4, 9.5.3
Städte	3.4.5, 4.5, 6.3.2, 6.5, 9.4.1, 9.6, 9.8
Strategische Umweltprüfung	3.3, 3.4.5, 9.4.2

T

Tageszeitung	4.3.4, 6.3.4, 6.4, 9.4.1
Träger öffentlicher Belange	3.4.5, 3.5
Transparenz	1, 2.2, 2.4, 2.9, 3.3, 3.5, 4.2, 4.3.2, 4.3.3, 6.3.1, 6.3.3, 9.4, 9.6, 9.8, 10
Trassenplanung	4.1
Twitter	9.4

U

Überprüfung, gerichtlich	2.8, 7, 8
Umwelt	2.3, 3.2, 3.3, 3.4.5, 4, 4.1, 4.2, 4.3.2, 4.3.3, 4.3.6, 6.2, 6.3, 6.3.1, 6.3.5, 7, 8, 9.1, 9.7, 9.8
Umweltauswirkung	2.7, 3.4.5, 4.3.1, 4.3.3, 6.3
Umweltbelang	2.1, 4.3.1, 6.3.1
Umweltverträglichkeitsprüfung	3.4.5, 4.1, 4.2, 4.3.1, 4.3.3, 6.2
Untersuchungsrahmen	4.2, 4.3.2, 4.3.3, 4.3.6, 6.2, 6.3, 6.3.1, 6.3.5, 9.4.2, 9.5.1, 9.7

V

Veranstaltungskonzept	9.5.2, 9.7
Verbindlichkeit	2.7, 9.3, 9.5.4, 9.6, 9.7
Verfahrensdauer	1, 2.9.1
Verfahrensebene	1, 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5, 2.7, 9.2, 9.4, 9.4.2
Verfahrensunterlagen, allgemeinverbindliche	4.2, 4.3.2, 6.3.1
Verkehrsentwicklung	3.1, 3.2, 3.4.1
Vertrauen	2.2, 2.5, 6.2, 6.3.2, 6.3.3, 9.4, 9.4.1
Verwaltungsverfahren	2.1, 2.3, 2.4, 2.8, 6.3, 7, 9.1, 9.4
Visualisierung	2.9.3, 9.4, 9.7, 9.8
Volksbegehren	2.8
Volksentscheid	2.8
Vorbereitende Maßnahmen	2.6, 9.1, 9.2
Vorbereitungsphase	6.2, 9.1
Vorhaben	1, 2.1, 2.3, 2.4, 2.5, 2.6, 2.7, 2.8, 2.9.1, 3, 3.2, 4, 4.1, 4.2, 4.3.1, 4.3.3, 4.3.4, 4.3.5, 4.4, 4.5, 4.5.1, 4.5.2, 5, 6, 6.1, 6.2, 6.3, 6.3.2, 6.3.3, 6.3.4, 6.4, 6.5, 6.5.1, 6.5.2, 7, 8, 9, 9.1, 9.2, 9.3, 9.4, 9.4.1, 9.4.2, 9.5.2, 9.5.3, 9.6, 9.7, 10
Vorhabenträger	1, 2.1, 2.3, 2.4, 2.6, 2.7, 2.9.2, 2.9.3, 4, 4.1, 4.2, 4.3.2, 4.3.3, 4.3.4, 4.3.5, 4.4, 4.5.1, 4.5.3, 5, 6, 6.1, 6.2, 6.3, 6.3.1, 6.3.2, 6.3.3, 6.3.4, 6.4, 6.5.2, 6.5.3, 9.1, 9.2, 9.3, 9.4, 9.4.1, 9.4.2, 9.5, 9.5.1, 9.5.4, 9.6, 9.7, 9.8, 10

W	
World Café	9.5.2
Z	
Zielgruppe	2.5, 2.6, 4.2, 4.3.4, 4.3.5, 4.4, 6.2, 6.3.3, 6.3.4, 9.1, 9.2, 9.3, 9.4.1, 9.5.2, 9.6, 9.7
Zulassungsentscheidung,	2.1, 2.3, 4, 6.1, 7
s. Planfeststellungsbeschluss	2.1, 2.7, 2.8, 6, 6.1, 6.3, 6.3.4, 6.3.5, 6.4, 7, 8, 9.3, 9.4.1
Zulassungsverfahren,	2.2, 2.8, 4, 4.3.1, 7
s. Planfeststellungsverfahren	1, 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.8, 2.9.2, 2.9.3, 3.1, 3.4.5, 4.1, 4.3.1, 4.3.4, 5, 6, 6.1, 6.2, 6.3, 6.3.1, 6.3.2, 6.3.3, 6.3.5, 6.4, 6.5, 6.5.2, 8, 9.1, 9.3, 9.4.1, 9.4.2, 9.5, 9.5.1, 9.5.4, 9.6, 9.7

Quellen und weiterführende Literatur

Gesetze und Verordnungen

AEG – Allgemeines Eisenbahngesetz vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378, 2396; 1994 I S. 2439), zuletzt geändert durch G. v. 12. September 2012 (BGBl. I S. 1884).

BayGO – Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern vom 22. August 1998 (GVBl S. 796), zuletzt geändert durch G. v. 24. Juli 2012 (GVBl S. 366).

BayLPlG – Bayerisches Landesplanungsgesetz vom 25. Juni 2012 (GVBl 2012 S. 254).

BNatSchG – Bundesnaturschutzgesetz vom 29.07.2009 (BGBl. I S. 2542), zuletzt geändert am 06.02.2012 (BGBl. I S. 148).

FStrG – Bundesfernstraßengesetz vom 28. Juni 2007 (BGBl. I S. 1206), zuletzt geändert durch G. v. 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585).

GG – Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im BGBl. III, Nr. 100-1 veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert am 11.07.2012 (BGBl. I S. 1478)

GROVerfV – Gemeinsame Raumordnungsverfahrensverordnung – Verordnung über die einheitliche Durchführung von Raumordnungsverfahren im gemeinsamen Planungsraum Berlin-Brandenburg vom 14. Juli 2010 (GVBl. II Nr. 47).

HLPg – Hessisches Landesplanungsgesetz (HLPg) vom 6. September 2002 (GVBl. I 2002 S. 548), zuletzt geändert durch G. v. 16. Dezember 2011 (GVBl. I S. 786, 803).

LaPlaG SH – Gesetz über die Landesplanung Schleswig-Holstein vom 27. April 2012 (GVOBl. Sch.-H. 2012 S. 452).

LPlG BW – Landesplanungsgesetz Baden-Württemberg vom 10. Juli 2003 (GBl 2003 S. 385), zuletzt geändert durch G. v. 22. Mai 2012 (GBl. 2012 S. 285).

LPlG MV – Gesetz über die Raumordnung und Landesplanung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 5. Mai 1998 (GVOBl. M-V 1998 S. 503), zuletzt geändert durch G. v. 20. Mai 2011 (GVOBl. M-V 2011 S. 323).

LPlG NRW – Gesetz zur Neufassung des Landesplanungsgesetzes NRW vom 3. Mai 2005 (GV. NRW. S. 430), zuletzt geändert durch G. v. 16. März 2010 (GV. NRW. S. 212).

LPlG RP – Landesplanungsgesetz Rheinland-Pfalz vom 10.04.2003 (GVBl. S. 41), zuletzt geändert am 02.03.2006 (GVBl. S. 93).

LPlG ST – Landesplanungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt vom 28. April 1998 (GVBl. LSA 1998 S. 255), zuletzt geändert durch G. v. 19. Dezember 2007 (GVBl. LSA 2007 S. 466).

LuftVG – Luftverkehrsgesetz vom 1. August 1922 (RGBl. I S. 681), zuletzt geändert durch G. v. 8. Mai 2012 (BGBl. I S. 1032).

NROG – Niedersächsisches Gesetz über Raumordnung und Landesplanung vom 07.06.2007 (Nds. GVBl. S. 223)

PlVereinHG-E – Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren. Gesetzentwurf der Bundesregierung. BT-Drs. 17/9666 vom 16.05.2012.

ROG – Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), zuletzt geändert durch G. v. 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585).

RoV – Raumordnungsverordnung vom 13. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2766), zuletzt geändert durch G. v. 24. Februar 2012 (BGBl. I S. 212).

SächsLPlG – Gesetz zur Raumordnung und Landesplanung des Freistaates Sachsen vom 11. Juni 2010 (SächsGVBl. S. 174), zuletzt geändert durch G. v. 27. Januar 2012 (SächsGVBl. S. 130).

SLPG – Saarländisches Landesplanungsgesetz vom 18. November 2010 (Amtsbl. I S. 2599).

ThürLPlG – Thüringer Landesplanungsgesetz vom 15. Mai 2007 (ThürGVBl. S. 45), zuletzt geändert durch G. v. 30. November 2011 (GVBl. S. 489).

UmwRG – Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz vom 07.12.2006 (BGBl. I S. 2816), zuletzt geändert am 24.02.2012 (BGBl. I S. 212).

UVPG – Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 24. Februar 2010 (BGBl. I S. 94), zuletzt geändert durch G. v. 24. Februar 2012 (BGBl. I S. 212).

UVPG NW – Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung im Lande Nordrhein-Westfalen vom 29. April 1992 (GV. NW. S. 175), zuletzt geändert durch G. v. 16. März 2010 (GV. NW. S. 185).

VwGO – Verwaltungsgerichtsordnung vom 19.03.1991 (BGBl. I S. 686), zuletzt geändert am 21.07.2012 (BGBl. I S. 1577)

VwVfG – Verwaltungsverfahrensgesetz vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), zuletzt geändert durch G. v. 14. August 2009 (BGBl. I S. 2827).

WaStrG – Bundeswasserstraßengesetz vom 23. Mai 2007 (BGBl. I S. 962; 2008 I S. 1980), zuletzt geändert durch G. v. 6. Oktober 2011 (BGBl. I S. 1986).

Literatur

ARNSTEIN, S. R. (1969): A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners* 35 (4): 216-224.

BERTELSMANN STIFTUNG (2012): Mehr Transparenz und Bürgerbeteiligung – Prozessanalysen und Empfehlungen am Beispiel von Fernstraßen, Industrieanlagen und Kraftwerken.

BISCHOFF, A.; SELLE, K.; SINNING, H. (1996): Informieren, Beteiligen, Kooperieren, Kommunikation in Planungsprozessen. Dortmund: Vertrieb für Bau und Planungsliteratur: Dortmund.

BMVBS 2011: Richtlinien zum Planungsprozess und für die einheitliche Gestaltung von Entwurfsunterlagen im Straßenbau – RE 2012 – Entwurf. Stand: 30.06.2011.

BÖHM, M. (2011): Bürgerbeteiligung und Stuttgart 21: Änderungsbedarf und -perspektiven. In: *Natur und Recht* 33 (9): 614-619.

BUNDESKANZLERAMT Österreich (2009): Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung – Empfehlungen für die gute Praxis / Praxisleitfaden. Online unter: http://www.partizipation.at/standards_oeb.html.

BUNDESKANZLERAMT Österreich (2011): Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung – Praxisleitfaden. Online unter: http://www.partizipation.at/standards_oeb.html.

DIETRICH, W. (2012): Bahnprojekt Stuttgart-Ulm: Online unter: <http://www.bahnprojekt-stuttgart-ulm.de/default.aspx>. Zuletzt abgerufen am: 13.09.2012.

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

FEMERN INFOCENTER BURG (2012): Femern Sund Baelt: Online unter: <http://www.femern.de>. Zuletzt abgerufen am: 15.10.2012.

EISENBAHN-BUNDESAMT: Richtlinien für den Erlass planungsrechtlicher Zulassungsentscheidungen für Betriebsanlagen der Eisenbahnen des Bundes nach § 18 AEG, Ausgabe 01/2012

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

FISHER, R. / URI, W. PATTON, B.: Das Harvard-Konzept. Der Klassiker der Verhandlungstechnik. 23. Auflage. Campus-Verlag, Frankfurt am Main u. a. 2009.

FÜRST, D.; SCHOLLES, F.; SINNIG, H. (2001): Gesellschaftswissenschaftliche Grundlagen – Planungsmethoden. 8. Partizipative Planung. Online unter: http://www.laum.uni-hannover.de/ilr/lehre/Ptm/Ptm_Part.htm. Zuletzt abgerufen am: 15.10.2012.

GTZ – Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (2006): Mainstreaming Participation; Instrumente zur Akteursanalyse – 10 Bausteine für die partizipative Gestaltung von Kooperationssystemen. Internet-Veröffentlichung auf <http://www.gtz.de/de/dokumente/de-SVMP-Instrumente-Akteursanalyse.pdf>. Zuletzt abgerufen am: 15.10.2012.

HOLMANN, P.; DEVANE, T. (Hrsg.) (2006): Change Handbook, Zukunftsorientierte Großgruppen-Methoden. Auer Verlag: Heidelberg.

KNOLL, J. (1993): Kleingruppenmethoden – Effektive Gruppenarbeit in Kursen, Seminaren, Trainings und Tagungen, Beltz Verlag, Weinheim und Basel.

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

KÜSTERS, P. (2012): Tipps zum Umgang mit der Presse: Online unter: <http://www.speedmark.de/PDF/Pressearbeit.pdf>. Zuletzt abgerufen am: 15.10.2012.

LIPP, U.; WILL, H. (1999): Das große Workshop-Buch. Verlagsgruppe Beltz: Weinheim und Basel.

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

MAI, J. (2008): Zwischen Zeilen – 15 Tipps für PR und den Umgang mit der Presse: Online unter: <http://karrierebibel.de/zwischen-zeilen-15-tipps-fuer-pr-und-den-umgang-mit-der-presse>. Zuletzt abgerufen am: 15.10.2012.

MEDIATOR GMBH (o.J.): Ablauf eines Mediationsverfahrens: Phasen und Schritte. Online unter: http://www.media-torgmbh.de/data/downloads/ablauf_eines_mediationsverfahrens.pdf. Zuletzt abgerufen am: 15.10.2012.

MINISTERIUM FÜR KLIMASCHUTZ, UMWELT, LANDWIRTSCHAFT, NATUR- UND VERBRAUCHERSCHUTZ DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN: Handreichungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltbereich

OBERSTE BAUBEHÖRDE IM BAYERISCHEN STAATSMINISTERIUM DES INNERN: Information und Beteiligung der Öffentlichkeit in der Straßenbauverwaltung

RAU, I.; SCHWEIZER-RIES, P.; ZOELLNER, J. (2012): Participation strategies – the silver bullet for public acceptance? In: Kabish, S.; Kunath, A.; Schweizer-Ries, P.; Steinführer, A. (Hrsg.): Vulnerability, Risks and Complexity. Impacts of Global Change on Human Habitats. Advances in People-Environment, Studies, Vol. 3. Hogrefe: Leipzig.

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

REGENER, M. (2009): Der Einfluss der Öffentlichkeit auf das Ergebnis der Umweltprüfung von Bebauungsplänen. Dissertation, Universität Kaiserslautern.

SENATSVERWALTUNG FÜR GESUNDHEIT, UMWELT UND VERBRAUCHERSCHUTZ DES LANDES BERLIN: Leitfaden zum Nachbarschaftsdialog – Umweltkonflikte konstruktiv bewältigen

TNS Emnid (2012): Bürgerbeteiligung und Infrastrukturplanung. Management Report August 2012. Im Auftrag der Bertelsmann Stiftung. Online unter: http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-02564CEC-0B412D0E/bst/xcms_bst_dms_36401_36402_2.pdf. Zuletzt abgerufen am: 08.09.2012.

WEIßBORD, M.; JANOFF, S. (2008): Future Search, die Zukunftskonferenz, Klett-Cotta, Stuttgart.

Impressum

Herausgeber

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
Invalidenstraße 44
10115 Berlin

auf Basis eines Forschungsvorhabens

Auftragnehmer

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

Projektleitung

Dipl.-Ing. Klaus Müller-Pfannenstiel

Unterauftragnehmerin

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

Unterauftragnehmerin

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

Unterauftragnehmer

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

Satz und Gestaltung | Druck

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
Referat Z 25, Druckvorstufe | Hausdruckerei

Bildquellen

sculpies – Fotolia (Titelseite oben links)
Irina Fischer – Fotolia (Titelseite oben rechts)
Yuri Arcurs – Fotolia (Titelseite unten)
BMVBS/Fotograf: Frank Ossenbrink (Minister)

November 2012