

# Beteiligung gut, Bürgervotum klar, Ende noch offen

Wissenschaftliche Evaluation  
des Modellprojekts  
Innovative Bürgerbeteiligung  
Ortsumgehung Waren

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

Bürgerbeteiligung  
Ortsumgehung Waren



Institut für  
Informationsmanagement  
Bremen GmbH



# Inhalt

Einführung	6
<b>1 Ziele, Konzept und Methodik der Evaluation</b>	<b>7</b>
1.1 Ziele der Evaluation	7
1.2 Grundlegende Konzeption: Akteurszentrierte Evaluation	7
1.3 Relevante Evaluationskriterien	8
1.4 Datenerhebung	10
<b>2 Der Beteiligungsprozess im Überblick</b>	<b>11</b>
<b>3 Anforderungen und Erwartungen an das Beteiligungsverfahren</b>	<b>14</b>
3.1 Die Ankündigung des Ministeriums für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung	14
3.2 Erwartungen im Vorfeld des Beteiligungsprozesses	15
3.3 Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger auf der ersten Bürgerversammlung	16
3.4 Erwartungen der Organisatoren	18
3.5 Erwartungen der Mitglieder der Begleitgruppe	19
<b>4 Informationsveranstaltungen und ihre Bewertung durch die Teilnehmenden</b>	<b>21</b>
4.1 Erste Informationsveranstaltung zu den Themen Bürgervotum, Verkehrsprognose und Lärm	21
4.1.1 Inhalt und Ablauf	21
4.1.2 Teilnehmerbefragung	23
4.2 Zweite Informationsveranstaltung zu den Themen Natur, Verkehrsnutzen und Trassenvergleich	23
4.2.1 Inhalt der Veranstaltung	23
4.2.2 Teilnehmerbefragung	24
4.3 Trassenbegehung	25
4.4 Dritte Informationsveranstaltung am 27. August 2013	25
4.5 Zusammenfassende Bewertung der Informationsveranstaltungen	28
<b>5 Telefonische Umfrage zum Informationsstand der Warener Bevölkerung</b>	<b>29</b>
5.1 Informationsstand zur Ortsumgebung	29
5.2 Informationswünsche	30
5.3 Bürgervotum	31
5.4 Informationsquellen	32
5.5 Zusammenfassende Bewertung des Informationsstandes	33

<b>6</b>	<b>Das Internet-Angebot <a href="http://www.dialog-waren.de">www.dialog-waren.de</a></b>	<b>34</b>
6.1	Darstellung und allgemeine Einschätzung	34
6.2	Log-File-Analyse	35
6.3	Online-Fragebogen	38
6.4	Andere Befragungen	39
6.5	Zukünftige Bürgerinformation	10
6.6	Zusammenfassende Bewertung des Internet-Angebots	42
<b>7</b>	<b>Begleitgruppe</b>	<b>44</b>
7.1	Eingangsbefragung der Mitglieder der Begleitgruppe	43
7.1.1	Repräsentativität der Begleitgruppe	44
7.1.2	Vermutete Ziele des Ministeriums	44
7.1.3	Einbeziehung der „schweigenden“ Teile der Bevölkerung	45
7.1.4	Beurteilung der bisherigen Informationen zur Ortsumgebung	46
7.1.5	Regeln der Zusammenarbeit in der Begleitgruppe	48
7.1.6	Vertrauen in Akteure aus Verwaltung und Politik	49
7.1.7	Erforderliche Wahlbeteiligung	51
7.2	Präsenz der Mitglieder auf den vier Sitzungen	53
7.3	Inhalt und Verlauf der Sitzungen	53
7.3.1	Erste Sitzung	53
7.3.2	Zweite Sitzung	54
7.3.3	Dritte Sitzung	55
7.3.4	Vierte Sitzung	56
7.4	Zwischenbilanz der Mitglieder der Begleitgruppe	57
7.4.1	Vorbemerkungen zur zweiten Befragung	57
7.4.2	Die Arbeit in der Begleitgruppe	57
7.4.3	Einfluss der Begleitgruppe	59
7.4.4	Beurteilung der Informations- und Dialogangebote	61
7.4.5	Vertrauen in maßgebliche Akteure	65
7.4.6	Kritikpunkte der ausgetretenen Bürgerinitiativen	67
<b>8</b>	<b>Empfehlungen für die Mitglieder des Projektsbeirats in der Zwischenbilanz</b>	<b>69</b>
<b>9</b>	<b>Das Abstimmungsergebnis</b>	<b>71</b>
<b>10</b>	<b>Auswertungsveranstaltung vom 11. November 2013</b>	<b>74</b>
10.1	Beobachtungen	74
10.2	Teilnehmerbefragung	77

<b>11 Abschließende Bewertung durch Projektbeirat und Begleitgruppe</b>	<b>82</b>
11.1 Datenbasis	82
11.2 Zufriedenheit mit Ergebnis und Ablauf	83
11.2.1 Die Sicht der Organisatoren	83
11.2.2 Die Sicht der Mitglieder der Begleitgruppe	83
11.2.3 Die Diskussion auf dem Abschlussworkshop der Organisatoren	86
11.3 Gründe und Folgen des Abstimmungsergebnisses	86
11.4 Organisation der Beteiligung	88
11.4.1 Die Gesamtstruktur: Projektbeirat und Begleitgruppe	88
11.4.2 Transparenz und Einfluss	91
11.4.3 Die Diskussion auf dem Abschlussworkshop der Organisatoren	92
11.4.4 Moderation und Projektmanagement	93
11.4.5 Gesamtdesign	94
11.5 Öffentlichkeitsarbeit und Mobilisierung	96
11.6 Wirkungen	97
11.7 Effizienz	99
<b>12 Zweite telefonische Umfrage</b>	<b>101</b>
12.1 Zusammensetzung der Stichprobe	101
12.2 Gründe für die Teilnahme und das jeweilige Votum	102
12.3 Informationsquellen	104
12.4 Zufriedenheit mit dem Ergebnis	105
<b>13 Zusammenfassende Bewertung des Evaluators</b>	<b>109</b>
13.1 Erreichung der ursprünglichen Ziele und Erwartungen	109
13.1.1 Anforderungen und Zusagen des Ministeriums	109
13.1.2 Anforderungen aus den Vorgesprächen	112
13.1.3 Bewertung der einzelnen Indikatoren guter Bürgerbeteiligung	114
13.2 Erkenntnisse aus dem Modellvorhaben und deren Übertragbarkeit aus der Sicht der Organisatoren	120
13.2.1 Kennzeichen des Modells	120
13.2.2 Übertragbarkeit aus der Sicht der Organisatoren	121
13.2.3 Übertragbarkeit aus der Sicht des Evaluators	123
13.3 Fazit	128
13.4 Die zwölf wichtigsten Erkenntnisse aus dem Modellprojekt „Innovative Bürgerbeteiligung Ortsumgehung Waren“	129
Impressum	134

# Einführung

Mit ihrem Programm „Politik gemeinsam gestalten“ will die Bertelsmann Stiftung mit Kooperationspartnern aus Politik und Verwaltung innovative Verfahren, Methoden und Instrumente der Bürgerbeteiligung entwickeln und erproben<sup>1</sup>. Einen Schwerpunkt bildet dabei die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern bei Infrastrukturprojekten wie dem Fernstraßenbau. In diesem Rahmen begleitet die Bertelsmann Stiftung unter anderem das Modellprojekt „Bürgerbeteiligung Ortsumgehung Waren“ des Ministeriums für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern. Innovativ ist dieses konkrete Beteiligungsprojekt vor allem deswegen, weil es nicht nur eine umfassende Information und Diskussion mit den Bürgerinnen und Bürgern vorsieht, sondern als Meilenstein in der Planung auch ein Bürgervotum zum „Ob“ einer Ortsumgehung. Das Ministerium hat sich verpflichtet, in Abhängigkeit von einem qualifizierten Votum der Bürgerinnen und Bürger das Projekt entweder beim Bund anzumelden und die Planungen weiterzuführen oder das Projekt nicht anzumelden und die Planungen einzustellen. Unter diesen Bedingungen kommt es ganz entscheidend darauf an, was unter einem qualifizierten Votum zu verstehen ist und wie dieses vorbereitet und gestaltet wird.

Im konkreten Fall hat dieses Votum eine ganz besondere Bedeutung, weil das Ministerium erwartet hatte, auf diesem Weg einen fast drei Jahrzehnte währenden lokalen Konflikt zwischen Befürwortern und Gegnern einer Ortsumgehung in Waren zu einem für alle akzeptablen Ende bringen zu können. Insofern ging es bei der Evaluation auch um die Frage, ob Politik und Verwaltung durch Bürgerbeteiligung die Akzeptanz für Infrastrukturprojekte verbessern können.

Die Bertelsmann Stiftung hat das Institut für Informationsmanagement Bremen (ifib) mit einer unabhängigen formativen Evaluation dieses Beteiligungsprozesses beauftragt. Diese besteht aus einer Zwischenbilanz in der Mitte der Projektlaufzeit, mit der Verbesserungsmöglichkeiten in der verbleibenden Zeit bis zur Abstimmung identifiziert wurden, und dem hiermit vorgelegten Abschlussbericht.

Im Folgenden stellen wir zunächst das zugrunde gelegte Konzept der Evaluation dar (Kapitel 1) und geben anschließend einen Überblick über die Maßnahmen und Ereignisse, die Gegenstand der Evaluation sind (Kapitel 2). Das dritte Kapitel gibt die im Beteiligungsprozess geäußerten Erwartungen und Anforderungen unterschiedlicher Akteure wieder, an denen sich die Evaluation orientiert. In den Kapiteln 4 bis 7 werden die wesentlichen Elemente dieses Beteiligungsverfahrens, die Informationsveranstaltungen, der Internetauftritt und die Begleitgruppe näher betrachtet und evaluiert. Darüber hinaus geben wir die Ergebnisse einer ersten repräsentativen telefonischen Bevölkerungsumfrage unter den Warener Bürgerinnen und Bürgern wiedergegeben. Das achte Kapitel fasst die aus diesen Befragungen und Beobachtungen abgeleiteten Befunde und Empfehlungen in einer Zwischenbilanz zusammen. Die Kapitel 9 bis 12 befassen sich mit der Analyse des Abstimmungsergebnisses, einer Auswertungsveranstaltung im November 2013, mit der abschließenden Beurteilung durch die Organisatoren und Mitglieder der Begleitgruppe sowie mit den Ergebnissen einer zweiten telefonischen Bevölkerungsumfrage. Den Abschluss bilden eine zusammenfassende Bewertung nach den eingangs vorgestellten Evaluationskriterien, eine Zusammenfassung verallgemeinerbarer Erkenntnisse und eine Einschätzung der Übertragbarkeit der in diesem Modellvorhaben gemachten Erfahrungen auf andere Infrastrukturprojekte allgemein oder spezieller auf Fernstraßenprojekte.

<sup>1</sup> [www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/SID-D4BC4F68-C2718D05/bst/hs.xsl/105143\\_105147.htm](http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/SID-D4BC4F68-C2718D05/bst/hs.xsl/105143_105147.htm)

# 1 Ziele, Konzept und Methodik der Evaluation

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

## 1.1 Ziele der Evaluation

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

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

Für diese beiden Fragen sind unterschiedliche Bewertungskriterien relevant. In der Zwischenbilanz ging es nur um die Beantwortung der ersten Frage. Ihr Zweck bestand darin, aufgrund einer Analyse und Bewertung der vorangegangenen Aktivitäten konkrete Verbesserungsmöglichkeiten zu identifizieren, die in der verbleibenden Zeit bis zur Abstimmung noch umgesetzt werden können. Der vorliegende abschließende Evaluationsbericht beurteilt den Gesamtprozess und versucht, auch die zweite Frage möglichst fundiert zu beantworten. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass es sich dabei nicht nur um Bewertungen von Tatbeständen handelt, sondern auch um Prognosen für nicht genau bekannte zukünftige Situationen.

## 1.2 Grundlegende Konzeption: Akteurszentrierte Evaluation

Es gibt verschiedene grundlegende Konzeptionen für Evaluationen. Sie können sich an allgemeinen Standards und Normen orientieren, an individuellen Anforderungen eines Auftraggebers oder an den unterschiedlichen Anforderungen und Erwartungen der jeweils beteiligten Akteure. Für Bürgerbeteiligung gibt es zwar viele Handlungsempfehlungen, jedoch keine offiziellen Standards und Normen. Weder die Bertelsmann Stiftung noch das Ministerium wollten eigene konkrete Anforderungen zum Maßstab der Evaluation machen. Vielmehr befürworten beide eine akteurszentrierte Konzeption, die sich an den Erwartungen maßgeblicher Akteure zu Beginn des Prozesses orientiert und diese am Ende mit den im Verlauf des Prozesses gemachten Erfahrungen abgleicht.

Die Festlegung, welche Akteure einzubeziehen sind, muss sich an der jeweiligen Organisation der Beteiligung orientieren. Im vorliegenden Fall realisierte ein Moderationsbüro eine bestimmte Organisationsform, die von einem beauftragten Moderationsbüro realisiert, die einen Projektbeirat und eine Begleitgruppe vorsieht.

Die zu befragenden Akteure sind demnach

- die Mitglieder des Projektbeirats, das heißt, die Organisatoren des Prozesses (Ministerium, Landesbehörde für Straßenbau, Stadtverwaltung und Bertelsmann Stiftung),
- die Mitglieder der Begleitgruppe aus zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern, Interessenvertretern und Multiplikatoren,
- die Teilnehmerinnen und Teilnehmer an den öffentlichen Veranstaltungen,
- die Besucherinnen und Besucher der Website,
- ausgewählte relevante Vertreter aus Politik und planender Verwaltung,
- die Teilnehmerinnen und Teilnehmer am Bürgervotum.

### 1.3 Relevante Evaluationskriterien

Auch bei einem akteurszentrierten Ansatz sollen die unterschiedlichen Sichtweisen verschiedener Akteure anhand gemeinsamer Dimensionen oder Kriterien erfasst werden. Die Bertelsmann Stiftung hat bereits früher zusammen mit dem Institut für Informationsmanagement Bremen (ifib) für andere Beteiligungsprojekte fünf Hauptkriterien definiert, die jeweils projektbezogen durch mehrere Teilaspekte konkretisiert werden müssen. Für das Ziel der begleitenden Begutachtung des konkreten Beteiligungsprozesses in Waren und für die Zwischenbilanz sind vor allem die drei Kriterien „Reichweite/Repräsentativität“, „Qualität der Ergebnisse“ und „Transparenz“ relevant. In der abschließenden Evaluation kommen die Kriterien „Effizienz“ sowie „Nachhaltigkeit/Wirkungen“ hinzu.

Vor Projektbeginn wurden jeweils mehrere Indikatoren zur Bestimmung dieser Erfolgskriterien vereinbart, wie zum Beispiel die Anzahl der Teilnehmenden an den Informationsveranstaltungen sowie deren Repräsentativität und Zufriedenheit mit den Angeboten. Im Verlauf des Projekts wurden diese insbesondere aufgrund von ermittelten Erwartungen und Anforderungen unterschiedlicher Akteure weiter konkretisiert und ergänzt. Diese Erwartungen und Anforderungen schildern wir ausführlicher im dritten Kapitel. Die daraus abgeleiteten Evaluationskriterien geben wir im Folgenden wieder: Tabelle 1 zeigt für jedes der fünf Hauptkriterien, wie es für unterschiedliche Gegenstände, Maßnahmen oder Aspekte durch mehrere Indikatoren konkretisiert wurde. In der Zwischenbilanz (Kapitel 8) und in der abschließenden Bewertung in Abschnitt 13.1 wird der Verlauf mithilfe von Daten zu genau diesen rund 30 Indikatoren beurteilt.

Hauptkriterium	Teilaspekte	Indikatoren
<b>1. Reichweite / Repräsentativität</b>	Alle Info-Maßnahmen (Postwurfsendungen, Webseiten u. ä.)	Anzahl erreichter Personen Erreichung bestimmter geforderter Zielgruppen (insbesondere Jugendliche) Erreichung „Schweigende“ Teile der Bevölkerung zielgruppengerechte Ansprache und Mobilisierung
	Veranstaltungen	Anzahl und Zusammensetzung der Teilnehmenden
	Begleitgruppe	Repräsentativität der Begleitgruppe
<b>2. Qualität der Ergebnisse</b>	Qualität der Informationen zu den Sachverhalten	im Hinblick auf Transparenz, Vollständigkeit, Ausgewogenheit und Verständlichkeit relative Verbesserung des Informationsstands
	Qualität der Informationen zum Planungs- und Beteiligungsverfahren	im Hinblick auf Transparenz, Vollständigkeit, Ausgewogenheit und Verständlichkeit relative Verbesserung des Informationsstands Austausch zwischen Bürgerinnen und Bürgern
	Responsivität	Aufnahme neuer Ideen und Anforderungen in Bezug auf inhaltliche Lösungsansätze Aufnahme neuer Ideen und Anforderungen in Bezug auf das Beteiligungsverfahren
	Aktive Mitwirkungsmöglichkeiten	Arbeitsgruppen, Bürgergutachten
	Diskursqualität (Fairness, Respekt, Sachlichkeit)	in der Begleitgruppe auf Veranstaltungen
	Zufriedenheit mit den Angeboten	allgemeine Zufriedenheit hilfreich für „qualifiziertes Bürgervotum“
<b>3. Transparenz</b>	Klarheit der Ziele der Abstimmung und der Verwendung des Ergebnisses	aus Sicht der Begleitgruppe und der Bevölkerung
	Klarheit der Abstimmungsinhalte	aus Sicht der Begleitgruppe und der Bevölkerung
	Nachvollziehbarkeit der bisherigen Planungsschritte und -inhalte	aus Sicht der Begleitgruppe und der Teilnehmenden an Veranstaltungen
	Zufriedenheit mit dem Prozess	aus Sicht der Organisatoren, der Begleitgruppe und der Bevölkerung
<b>4. Effizienz</b>	Finanzieller und personeller Aufwand	Einschätzung der Organisatoren
	Nutzen	Einschätzung der Organisatoren
	Aufwand im Verhältnis zum Nutzen	Einschätzung der Organisatoren
	Möglichkeiten, den Aufwand zu reduzieren	Einschätzung der Organisatoren
<b>5. Nachhaltigkeit / Wirkungen</b>	Auswirkungen auf Bürgerinnen und Bürger ■ Wissenszuwachs ■ Akzeptanz der Ergebnisse ■ Vertrauen in Politik und Verwaltung	besteht aus Sicht der Begleitgruppe und der Teilnehmenden an Veranstaltungen
	Rückwirkungen auf Politik und Verwaltung ■ Wissenszuwachs ■ Beteiligungskompetenz	aus Sicht der Organisatoren
	Transfer auf andere Planungen	aus Sicht der Organisatoren

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

## 1.4 Datenerhebung

Für die Erhebung von Daten zu den genannten Indikatoren bei unterschiedlichen Akteuren müssen unterschiedliche Methoden eingesetzt werden. Neben der Verlässlichkeit der Daten ist dabei auch der Erhebungsaufwand zu berücksichtigen. Konkret wurden ursprünglich folgende Erhebungen vereinbart:

- a) Befragung der Teilnehmenden an den öffentlichen Veranstaltungen sowie Beobachtung und Protokollierung des Diskussionsverlaufs ausgewählter Veranstaltungen,
- b) Vergleich von Erwartungen und Anforderungen der Organisatoren (Projektbeirat) zu Beginn des Prozesses mit der Bewertung der im Prozess gemachten Erfahrungen vor und nach dem Bürgervotum,
- c) Vergleich der Erwartungen und Anforderungen der Mitglieder der Begleitgruppe mit der Bewertung der im Prozess gemachten Erfahrungen vor und nach dem Bürgervotum sowie Beobachtung des Diskussionsverlaufs einiger Sitzungen,
- d) Bewertung der im Prozess veröffentlichten Informationen durch eine für alle betroffenen und interessierten Bürgerinnen und Bürger offene Online-Befragung auf der Website des Projekts.

Die Online-Befragung musste wegen mangelnder Teilnahme vorzeitig beendet werden. Stattdessen hat die Bertelsmann Stiftung Anfang Juli 2013 und im November 2013 eine repräsentative telefonische Umfrage unter den Warener Bürgerinnen und Bürgern bei einem Meinungsforschungsinstitut in Auftrag gegeben, deren Ergebnisse in diesen Bericht einbezogen sind.

Die weiteren Ausführungen beruhen somit auf Daten aus folgenden Erhebungen:

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

## 2 Der Beteiligungsprozess im Überblick

Bevor wir auf die unterschiedlichen Erwartungen an das Beteiligungsverfahren eingehen, geben wir einen Überblick über die Aktivitäten, die Gegenstand dieser Evaluation sind. Auf der Internetseite „[www.dialog-waren.de](http://www.dialog-waren.de)“ ist der Ablauf des Beteiligungsprozesses mit der folgenden Abbildung dargestellt; zudem sind die einzelnen Schritte in chronologischer Reihenfolge aufgelistet.<sup>2</sup>

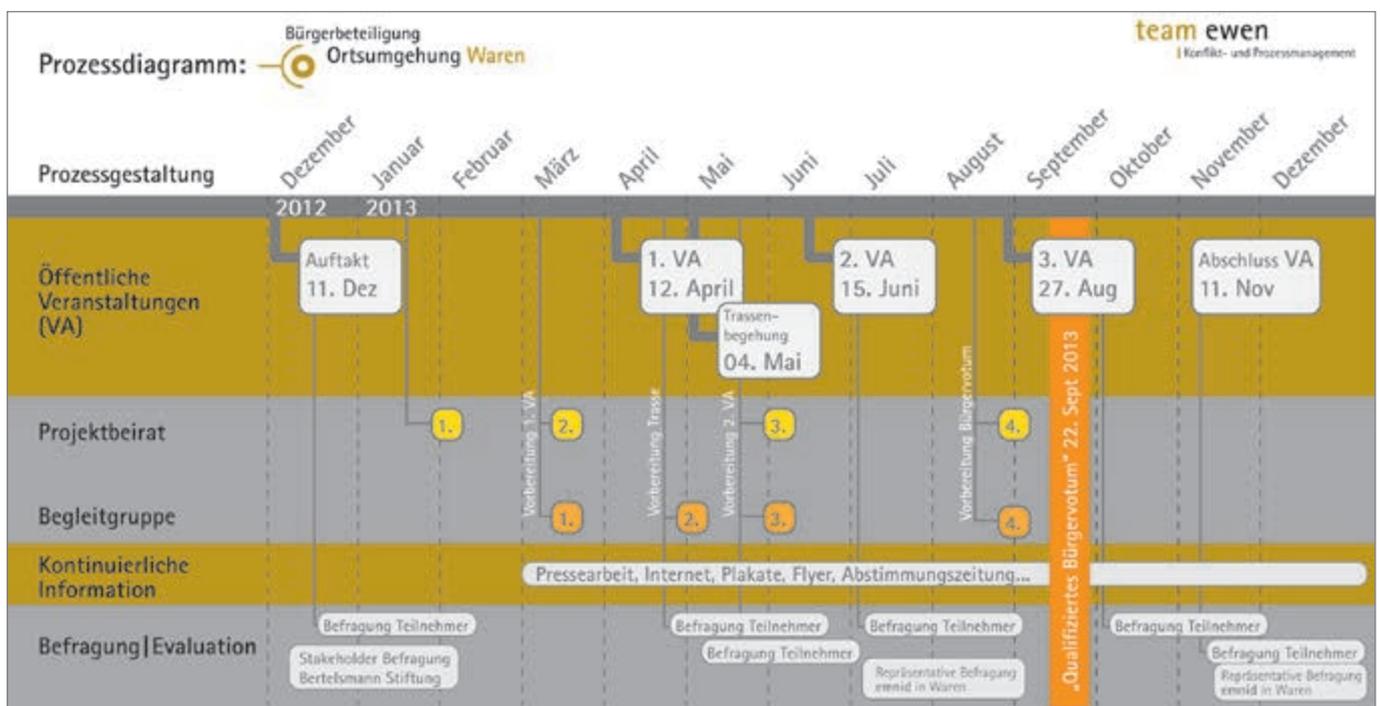


Abb. 1: Prozessdiagramm Bürgerbeteiligung Ortsumgehung Waren (Quelle: team ewen)

| BertelsmannStiftung

### In chronologischer Reihenfolge sind dies im Einzelnen:

**September 2012:** Das Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung legt ein erstes Konzept für ein Bürgerbeteiligungsverfahren zur Planung der Ortsumgehung Waren vor.

**12. September bis 16. November 2012:** Die Projektleiterin der Bertelsmann Stiftung führt Gespräche mit Bürgern und Bürgerinnen, Bürgerinitiativen sowie mit Vertretern aus Politik, Verwaltung und Interessengruppen über deren Positionen zur Ortsumgehung und deren Erwartungen an das Beteiligungsverfahren.

<sup>2</sup> <http://dialog-waren.de/ablauf-b%3C%BCrgerbeteiligung>

**15. Oktober 2012:** Das Ministerium fordert mehrere Moderationsbüros zur Abgabe eines Angebots für die Ausgestaltung und Moderation des Beteiligungsverfahrens auf.

**11. Dezember 2012:** In einer öffentlichen Bürgerversammlung mit 370 Teilnehmern stellen das Ministerium die Grundsätze des Beteiligungsverfahrens vor und die Bertelsmann Stiftung die Ergebnisse der Gespräche. Drei Moderationsbüros präsentieren ihre Konzepte für die Ausgestaltung des Bürgerdialogs und wenden diese in Arbeitsgruppen auf die Klärung der Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger an das Beteiligungsverfahren an. Am Ende haben die Anwesenden die Möglichkeit, ihren „Favoriten“ unter den drei Moderationsbüros zu benennen.

**20. Dezember 2012:** Das Ministerium beauftragt das Moderationsbüro team ewen mit der Organisation und Moderation des Bürgerdialogs zur Ortsumgehung Waren nach dessen vorgelegtem Konzept.

**21. Januar 2013:** Der Projektbeirat trifft sich zum ersten Mal und erarbeitet die Rahmenbedingungen der Bürgerbeteiligung.

**8. Februar 2013:** Günter Rhein, Bürgermeister der Stadt Waren, lädt zufällig ausgewählte Bürgerinnen und Bürger zur Mitarbeit in der Begleitgruppe ein.

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

**22. Februar 2013:** Das Internetangebot „[www.dialog-waren.de](http://www.dialog-waren.de)“ geht online.

**8. März 2013:** Der Projektbeirat trifft sich zum zweiten Mal, die Begleitgruppe zum ersten Mal. Es geht vor allem um die Klärung der Rollen und die Vorbereitung der ersten Informationsveranstaltung.

**12. April 2013:** Im Bürgersaal findet die erste Info-Veranstaltung mit ca. 150 Teilnehmenden statt. Themen sind der Planungsstand, das Bürgervotum, die Verkehrsprognose sowie Lärmbelastung und Lärmschutz.

**24. April 2013:** Der Projektbeirat trifft sich zum dritten Mal, die Begleitgruppe zum zweiten Mal. Es geht wieder um den Termin des Bürgervotums und die Abstimmungsfrage, inhaltlich um die Einbeziehung weiterer Trassenvarianten in die Vorprüfung sowie um die Vorbereitung einer Trassenbegehung und der zweiten Info-Veranstaltung.

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

**16. Mai 2013:** Der Projektbeirat trifft sich zum vierten Mal, die Begleitgruppe zum dritten Mal. Schwerpunkte sind nochmals die Vorbereitung der zweiten Informationsveranstaltung sowie das Thema Naturschutz und eine zusätzliche Lärmschutzinitiative.

**15. Juni 2013:** In der zweiten öffentlichen Informationsveranstaltung geht es um die Themen Natur, Verkehrsnutzen und Vergleich der Varianten. Etwa 70 Personen nehmen teil.

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

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

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

**30. Juli 2013:** Projektbeirat und Begleitgruppe treffen sich. Begleitgruppe, Ministerium und Moderationsbüro verständigen sich über die Abstimmungsfrage und den Inhalt der Abstimmungszeitung. Die Begleitgruppe plant die dritte und letzte Informationsveranstaltung.

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

**27. August 2013:** Dritte und letzte Informationsveranstaltung vor dem Bürgervotum mit mehr als 200 Teilnehmenden.

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

**22. September 2013:** Bürgervotum in Waren über die Ortsumgebung, zusammen mit der Bundestags- und der Bürgermeisterwahl.

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

**11. November 2013:** Auswertungsveranstaltung mit Infrastruktur-Minister Volker Schlotmann und ca. 95 Bürgerinnen und Bürgern.

**18. bis 23. November 2013:** Zweite telefonische Bevölkerungsumfrage in Waren.

Die Planung einer Ortsumgebung wurde vereinbarungsgemäß eingestellt. Da das Lärmproblem an der Durchgangsstraße dadurch unverändert bestehen bleibt, setzt die Stadt die begonnenen Bemühungen um Maßnahmen der Lärmreduzierung im Zusammenhang mit dem Lärmaktionsplan mit Unterstützung des Landes fort<sup>3</sup> und berichtet darüber auf ihren Internetseiten.<sup>4</sup> Dies ist jedoch nicht mehr Gegenstand des Modellversuchs und damit auch nicht dieser Evaluation, obwohl diese Maßnahmen für eine Bewertung des Beteiligungsprozesses aus der Sicht zumindest eines Teils der Bürgerinnen und Bürger ganz entscheidend sind.

<sup>3</sup> Vgl. Bericht im Nordkurier vom 17.2.2014, wonach es im Zusammenhang mit der geplanten Neufassung des Lärmaktionsplans auch um eine allgemeine Geschwindigkeitsbeschränkung und um einen lärmindernden Straßenbelag gehen soll. [www.nordkurier.de/mueritz/tempo-30-fuer-alle-waren-will-laerm-ausbremsen-175106802.html](http://www.nordkurier.de/mueritz/tempo-30-fuer-alle-waren-will-laerm-ausbremsen-175106802.html)

<sup>4</sup> [www.waren-mueritz.de/stadtverwaltung/stvw00.html](http://www.waren-mueritz.de/stadtverwaltung/stvw00.html)

## 3 Anforderungen und Erwartungen an das Beteiligungsverfahren

Das Konzept des Ministeriums sieht vor, dass das konkrete Beteiligungsverfahren von den Bürgerinnen und Bürgern (mit)gestaltet werden soll. Daher sollen sich auch die Kriterien zur Bewertung des Beteiligungsprozesses an den Anforderungen der Bürger und anderer involvierter Akteure orientieren. In diesem Kapitel stellen wir dementsprechend die aus verschiedenen Quellen stammenden Erwartungen und Anforderungen dar, die sich zu einem großen Teil als Indikatoren in dem eingangs dargestellten Evaluationskonzept wiederfinden.

### 3.1 Die Ankündigung des Ministeriums für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung

Im September 2012 hat das Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern ein Konzept für ein innovatives Verfahren der Bürgerbeteiligung zu der schon seit langem kontrovers diskutierten Frage nach dem Bau einer Ortsumgehung Waren vorgelegt. Vor dem förmlichen Raumordnungsverfahren und einer erneuten Anmeldung zum Bundesverkehrswegeplan sollen die Warener Bürgerinnen und Bürger in einem neuartigen informellen Verfahren beteiligt werden. In dem veröffentlichten Konzept heißt es dazu u. a.:<sup>5</sup>

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

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

Minister Schlotmann hat in diesem Zusammenhang erklärt, er erwarte, dass am Ende ein Ergebnis stehe, „mit dem vielleicht nicht alle einverstanden sind, zu dem aber alle sagen können, dass es in einem offenen, transparenten und fairen Verfahren gefunden worden ist.“ Und: „Da auch die Bürgerinnen und Bürger nur begrenzt Zeit haben, soll die Intensivphase der eigentlichen Beteiligung möglichst nicht länger als sechs Monate dauern.“ Schlotmann hat stellte auch klar, dass es sich bei dem Bürgervotum nicht um eine abschließende Entscheidung über den Bau einer bestimmten Trasse han-

<sup>5</sup> [http://dialog-waren.de/files/documents/information\\_energieministerium.pdf](http://dialog-waren.de/files/documents/information_energieministerium.pdf)

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

## 3.2 Erwartungen im Vorfeld des Beteiligungsprozesses

Im Zeitraum vom 12. September bis 16. November 2012 führte die Projektleiterin der Bertelsmann Stiftung, Anna Renkamp, 21 Gespräche mit insgesamt 32 Personen zu den bisherigen Erfahrungen mit und den zukünftigen Erwartungen an eine Bürgerbeteiligung zur Frage der Ortsumgehung in Waren geführt. Ihre Gesprächspartner waren 20 Bürger (Befürworter der Ortsumgehung, Gegner der Ortsumgehung, Gegner der Spangellösung und Unentschiedene), fünf Personen aus der Verwaltung (Landesebene, Kreisebene und kommunale Ebene), vier Personen aus der Politik und drei Interessenvertreter.

In diesen Gesprächen wurde deutlich, dass es nicht nur eine Lösung (Ortsumgehung) für die Reduzierung der Belastungen der Anwohner an der B 192 gibt und dass es für die Frage der Ortsumgehung als mögliche Teillösung keine für alle akzeptable Variante gibt.<sup>6</sup> Abbildung 2 zeigt die Erwartungen der Befragten an die Gestaltung des Beteiligungsprozesses wieder. Die Bertelsmann Stiftung hat diese in zehn Anforderungen zusammengefasst und auf der ersten Bürgerversammlung zum Beteiligungsverfahren präsentiert:

### Zehn Anforderungen der Bürger an den Prozess der Bürgerbeteiligung zur Ortsumgehung Waren/Müritz

- 1 Sofortmaßnahmen zur Reduzierung von Lärm und Abgasen sind erforderlich.
- 2 Das qualifizierte Bürgervotum soll zur Lösung des Problems beitragen.
- 3 Das Bürgervotum erfordert eine qualifizierte Vorbereitung der Bürger.
- 4 Informationen sollen aktuell, ausgewogen, umfassend und verständlich sein.
- 5 Die Auswirkungen auf Mensch und Natur, Wirtschaft und Verkehr müssen differenziert beleuchtet werden.
- 6 Der Prozess soll Raum bieten für Bürger, die ihr Wissen einbringen und an Lösungen mitwirken wollen.
- 7 Die Beteiligungsverfahren sollen möglichst viele Bürger ansprechen.
- 8 Diskussionen mit Fachplanern und Ingenieuren sollen einen sachorientierten Austausch sicherstellen.
- 9 Der Austausch der Bürger untereinander soll offen und von Respekt und Ehrlichkeit geprägt sein.
- 10 Die Bürger wünschen sich Klarheit und Verbindlichkeit für den Umgang mit dem Abstimmungsergebnis.

<sup>6</sup> [http://dialogwaren.de/files/documents/enfassung\\_bericht\\_befragung\\_buergerbeteiligung\\_ortsumgehung\\_waren.pdf](http://dialogwaren.de/files/documents/enfassung_bericht_befragung_buergerbeteiligung_ortsumgehung_waren.pdf)

Vor allem in Bezug auf die Punkte 6, 8 und 9 ist es für die Evaluation wichtig, die darin zusammengefassten konkreten Erwartungen noch genauer zu betrachten. Im Bericht der Bertelsmann Stiftung heißt es dazu:

Folgende Elemente der Prozessgestaltung wünschen sich die Bürger:

- *Auf Bürgerversammlungen sollen Bürger in kleinen Gruppen anhand sachlicher Informationen diskutieren. Bürger, die unterschiedlich betroffen sind und unterschiedliche Meinungen vertreten, sollen miteinander ins Gespräch kommen. Offene Diskussionen sollen geführt werden, sodass jede Gruppierung die Möglichkeit bekommt, ihre Meinung mit begründeten und vernünftigen Argumenten darzustellen und zu dokumentieren.*
- *Es sollen Formate gewählt werden, die zu einer Versachlichung der Debatte beitragen, niedrigschwellig sind und dazu anregen, dass Bürger den Mund aufmachen und sich einmischen.*
- *Einbeziehung von Fachexperten, Ingenieuren und Planern, die sich verständlich ausdrücken und erklären können.*
- *Arbeitsgruppen zu Einzelthemen sollen angeboten und das Wissen der Bürger herangezogen werden.*
- *Eine Arbeitsgruppe aus Bürgern und Experten soll gebildet werden, die sich damit befasst, Lösungen für schnelle und sofort wirksame tiefgreifende Entlastungsmaßnahmen (z. B. ständige Geschwindigkeitsbegrenzungen, Lärmschutzmaßnahmen, Kanaldeckelverlegung, grüne Welle etc.) zu entwickeln.*
- *Eine zeitnahe, kontinuierliche und transparente Berichterstattung ist erforderlich, z. B. regelmäßige Rundbriefe für alle Haushalte als Postwurfsendungen und per E-Mail, regelmäßige Berichterstattung in der Lokalpresse, regelmäßige öffentliche Veranstaltungen mit allen Akteuren.*
- *Von Seiten der Befürworter einer Ortsumgehung werden Vor-Ort-Erkundungen und Gespräche mit Betroffenen angeregt, z. B. eine Straßenbefragung der Bürger aus der Mozartstraße oder Erkundungen ähnlicher Beispiele aus anderen Städten.*
- *Einige Bürger (sowohl Befürworter als auch Gegner) sind interessiert daran, ihre Expertise einzubringen, z. B. als Tiefbauingenieur. Sie sind bereit, sich für intelligente und kurzfristige Lösungen, wie eine andere innerstädtische Verkehrsführung oder Geschwindigkeitsbegrenzungen, für Entlastungen der derzeit betroffenen Bürger einzusetzen. Andere würden auch an sachlich und technisch überzeugenden Lösungen mitarbeiten, z. B. für eine attraktive Brücke über den Tiefwarensee.*

Hierin kommt der deutliche Wunsch nach Dialogen unterschiedlichster Art und nach aktivem Einbringen eigenen Wissens zum Ausdruck, was im Konzept des ausgewählten Moderationsbüros team ewen jedoch weniger ausgeprägt ist als in anderen Vorschlägen. In einer akteursbezogenen und an Erwartungen orientierten Evaluation müssen auch diese Anforderungen ausdrücklich berücksichtigt werden.

### 3.3 Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger auf der ersten Bürgerversammlung

Das Ministerium hatte die Moderation des geplanten Beteiligungsprozesses ausgeschrieben<sup>7</sup> und aus den eingereichten Angeboten drei Bewerber ausgewählt. Diese sollten sich mit ihrem Konzept auf der ersten Bürgerversammlung präsentieren und dabei gleich in die Klärung der Erwartungen an das Beteiligungsverfahren einsteigen. Diese Veranstaltung fand am 11. Dezember 2012 statt. Nach einer Einführung des Vertreters des Ministeriums zum geplanten Beteiligungsverfahren, der Prä-

<sup>7</sup> [http://dialog-waren.de/files/documents/aufgabenbeschreibung\\_moderation.pdf](http://dialog-waren.de/files/documents/aufgabenbeschreibung_moderation.pdf)

sensation der Befragungsergebnisse der Bertelsmann Stiftung und der angebotenen Konzepte<sup>8</sup> wurden drei Arbeitsgruppen gebildet, in denen jeweils ein Moderationsbüro nach seinem Konzept die Erwartungen der Teilnehmenden zu ermitteln versuchte.

Team Nexus aus Berlin setzte stark auf dialogische, interaktive und kooperative Elemente wie Bürgergutachten und Zusammenarbeit von Bürgern und Experten. An der von diesem Team moderierten Arbeitsgruppe nahmen rund 60 Personen teil. Die im Einzelnen differenzierter dargestellten Ergebnisse sind in der Dokumentation wie folgt zusammengefasst:

*Die Bürgerinnen und Bürger erwarten die Zugänglichkeit notwendiger Informationen in der Kombination von Internet und Presse und Postwurfsendungen, um diese breiten Bevölkerungsschichten zugänglich zu machen. Mit Bürgerversammlungen und Informationsveranstaltungen werden auch Präsenzveranstaltungen vorgeschlagen.*

*Erwartet wird verständliche, neutrale, ehrliche und umfassende Information, die stetig und rechtzeitig zur Verfügung gestellt wird. Die Bürgerinnen und Bürger wollen über aktuelle Planungsentwicklungen informiert werden, um den Verlauf des Planungsprozesses nachvollziehen zu können.*

*Insbesondere Fachleute und Moderatoren sollen die Information vermitteln. Fachpersonal der fachbezogenen Behörden und allgemein der Verwaltung und des Ministeriums sollen ihre Expertise in den Beteiligungsprozess einbringen.*

*Einerseits bauen die Bürger auf die fachlichen Urteile, misstrauen andererseits jedoch aber auch dem alleinigen Urteil der Fachleuten.*

*In Bezug auf diejenigen, die beteiligt werden sollten, gehen die Erwartungen auseinander. Einige wünschen sich, dass vor allem Betroffene beteiligt werden, andere wollen eine breite Beteiligung möglichst vieler Bürgerinnen und Bürger.*

Das später ausgewählte team ewen aus Darmstadt fasst die Ergebnisse der von ihm moderierten Arbeitsgruppe wie folgt zusammen:

*Die in der Teilgruppe anwesenden Personen waren zum weit überwiegenden Teil Bürgerinnen und Bürger ohne institutionelle Bindung (Verbände, Initiativen).*

*Sie sahen sich etwa zur Hälfte als noch offen im Hinblick auf die zur Diskussion stehende Frage (Bau einer Ortsumgehung, Wahl der Trasse). Die andere Hälfte machte deutlich, dass sie bereits eine klare Meinung dazu hat.*

*Dabei gab es sowohl Anwohner der bestehenden Umgehungsstraße, die darauf drängten, ihre Belastung wahrzunehmen und zu reduzieren – als auch Anwohner der möglichen neuen Umgehungsstraßen sowie überzeugte Landschaftsschützer.*

*Deutlich wurde die Forderung artikuliert, die Landesregierung in den Prozess mit einzubinden, um zum einen über den aktuellen Planungsstand im Bilde zu sein und zum anderen überregionale Planungen in die Diskussion einbeziehen zu können.*

<sup>8</sup> <http://dialog-waren.de/dokumente?page=1>

*Es gab Zustimmung zu dem Ansatz, die fachlichen Informationen aufzubereiten, sie in einer ausgewogen besetzten Steuerungsgruppe „checken“ zu lassen und sie dann via Medien (nicht nur Tageszeitung, auch Anzeigenblätter), Postwurfsendungen, Internet und Informationsveranstaltungen breit zu streuen.*

*Bezüglich der Steuerungsgruppe wurde angeregt, diese nicht zu klein anzusetzen (mehr als zehn Personen), und – wie geplant – zufällig ausgewählte Bürger hinzuzunehmen.*

Die Ergebnisse der von Institut für Organisationskommunikation GmbH (IFOK) aus Berlin moderierten Gruppe können wie folgt zusammengefasst werden:

*Die Regeln der Beteiligung sollen fair und lösungsorientiert sein, keine Parteiinteressen unterstützen sowie die Einbeziehung breiter Schichten der Bevölkerung und eine ehrliche und fachkompetente Diskussion ermöglichen. Nicht nur wer am lautesten schreit, soll gehört werden. Es wird ein sachlicher Diskurs gefordert.*

*Für die Information soll es einen zentralen und neutralen Anlaufpunkt für alle Anliegen aller Bürger den Prozess betreffend geben, auch über eine Internetplattform. Diese soll auch an Schulen bekannt gemacht werden.*

*In den Beteiligungsprozess sollen auch die Stadtverwaltung und die Anwohner der jetzigen B 192 (Röbeler Chaussee / Mozartstraße / Strelitzer Straße) eingebunden werden.*

*Von den Experten werden Wahrheit und Kompetenz erwartet und bei allem die Beachtung von Interessen zukünftiger Generationen.*

*Konkret wird empfohlen, darauf zu achten, dass neben der Information und dem Gespräch mit Fachexperten genügend Raum für den gemeinsamen Austausch zwischen den Bürgerinnen und Bürgern gegeben wird.*

Auch diese Erwartungen und Anforderungen sind in den Katalog von Indikatoren für die Evaluation eingeflossen.

### 3.4 Erwartungen der Organisatoren

Während der ersten Sitzung des Projektbeirats wurden die Mitglieder u. a. nach ihren Erwartungen an den Beteiligungsprozess befragt. Dabei handelt es sich um je zwei Vertreter des Ministeriums und der Bertelsmann Stiftung und jeweils einen Vertreter des Straßenbauamts und der Stadtverwaltung Waren.

Inhaltlich ging es insbesondere um die vom Beteiligungsverfahren ausgehenden Wirkungen auf die Bürgerinnen und Bürger sowie auf Verwaltung und Politik. In dieser ersten Befragung die Erwartungen zu erheben, die in einer weiteren Befragung nach dem Bürgervotum mit den gemachten Erfahrungen verglichen werden sollen. Die Befragten erwarteten, dass am Ende des Beteiligungsverfahrens die Bürgerinnen und Bürger

- viel genauer (5) oder etwas genauer (1) „Bescheid wissen darüber, warum eine Ortsumgehung beantragt werden soll oder nicht?“,
- im Falle einer überwiegenden Befürwortung viel besser (5) oder etwas besser (1) wissen, „welche Vor- und Nachteile welche Trassen haben und genauer wissen, warum andere dafür oder dagegen sind und sie die Position der anderen besser verstehen“,
- viel genauer (5) oder etwas genauer (1) wissen „welche Planungsschritte folgen und wie sie sich dort einbringen können“.

Außerdem wurde gefragt, ob es Ereignisse gibt, die dazu führen könnten, die geplante Abstimmung abzusagen und damit das Beteiligungsverfahren vorzeitig zu beenden. Drei Befragte verneinten dies kategorisch. Drei andere nannten

- einen „totalen Eklat“ in Form eines „Boykotts der Bürger“ bzw.
- Umstände, die erwarten lassen, dass das Ergebnis nicht repräsentativ ist. Ein bloßer Ausstieg der Bürgerinitiativen reicht dafür noch nicht, sondern die Begleitgruppe insgesamt und die Presse müssten die Repräsentativität ebenfalls in Frage stellen, oder
- das Auftauchen unbekannter Unterlagen, die bisher geheim gehalten wurden und deren Inhalt fachlich nicht bis September zu bewerten ist.

### 3.5 Erwartungen der Mitglieder der Begleitgruppe

Nach dem Konzept des Ministeriums sollte das Beteiligungsverfahren nicht im Detail vorgegeben, sondern mit und von den Bürgerinnen und Bürgern ausgestaltet werden. Dazu wurde eine Begleitgruppe gebildet. Neben zehn zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern gehören dazu Vertreter der folgenden Institutionen und Initiativen:

- Bürgerinitiative für eine Ortsumgehung
- Bürgerinitiative gegen eine innerörtliche Ortsumgehung (ausgetreten am 26. Juni 2013)
- Bürgerinitiative Ortsumgehung Waren (ausgetreten am 26. Juni 2013)
- Bürgerinitiative Pro Natur Nord (ausgetreten am 26. Juni 2013)
- Bund für Umwelt und Naturschutz (BUND) (ausgetreten am 26. Juni 2013)
- Industrie- und Handelskammer Neubrandenburg
- Kleingartenverein Regionalverband Müritz
- Kultur- und Kunstverein Waren e. V.
- Landkreis Mecklenburgische Seenplatte
- Schüler des Richard-Wossidlo-Gymnasiums
- Seniorenbeirat
- Warener Innenstadtverein.

Nach der ersten Sitzung der Begleitgruppe befragte der Evaluator auch deren Mitglieder u. a. zu ihren Erwartungen an den Beteiligungsprozess. Von den 23 Mitgliedern beantworteten 16 den schriftlichen Fragebogen.

Unter anderem wurde nach den erwarteten persönlichen Effekten der eigenen Mitwirkung in der Begleitgruppe gefragt.

### Ich verspreche mir von der Mitwirkung in der Begleitgruppe...



Abb. 3: Einschätzung der Begleitgruppenmitglieder

| BertelsmannStiftung

Jeweils rund ein Viertel erwartet „bessere Sachinformationen“, ein „besseres Verständnis der Positionen anderer“ oder einen Nutzen in Form der „Mitwirkung an der Gestaltung eines innovativen Beteiligungsverfahrens“. Nur etwas mehr als zehn Prozent hoffen auf eine „Gewinnung anderer für meine Position“ und auf einen „Einfluss auf das Ergebnis des Votums“. Niemand kreuzte die ebenfalls vorgegebene Antwortmöglichkeit „Persönliche Anerkennung für meinen Einsatz“ an.

Um die Anforderungen an den Beteiligungsprozess zu ermitteln, wurde ohne Vorgabe von Antwortmöglichkeiten gefragt, unter welchen Umständen die Mitglieder das Abstimmungsergebnis nicht akzeptieren würden.

### Unter welchen Umständen würden Sie ein Abstimmungsergebnis für eine Ortsumgehung NICHT akzeptieren?

(Ähnliche Antworten sind in einer Zeile zusammengefasst und durch einen Schrägstrich getrennt).

Nicht-Einhalten der Wahlordnung (absolute Mehrheit) / wenn nicht alle Bürger/innen angesprochen werden / wenn Kinder und Jugendliche nicht an der Wahl teilnehmen

geringe Wahlbeteiligung / Wahlbeteiligung unter 33 % / bei unter 30 % Wahlbeteiligung

wenn nur Ja - Nein gestimmt wird / wenn die Fragestellung tatsächlich nur die nach dem „Ob“ gewesen wäre / wenn Fragestellung nur „ja oder nein“ zur Ortsumgehung lauten würde ohne Festlegung der Variante

wenn Kosten zu hoch für die Stadt Waren

wenn Umweltgedanken/Flora/Fauna/den humanen Anliegen vorangestellt wurden und u. U. auf die Anlieger der B 192 alt und neu durch Umwidmungen hohe finanzielle Belastungen zukämen

wenn viele Bürger abstimmen, die nicht qualifiziert sind

meine persönliche Akzeptanz ist völlig unmaßgeblich.

Tab. 2: Kriterien für Nicht-Akzeptieren des Ergebnisses

| BertelsmannStiftung

# 4 Informationsveranstaltungen und ihre Bewertung durch die Teilnehmenden

Insgesamt fanden vor dem Bürgervotum drei öffentliche Informationsveranstaltungen und eine Trassenbegehung statt. Bei allen vier Veranstaltungen wurden die Teilnehmenden schriftlich befragt und die Befragungsergebnisse auf den Webseiten des Projekts veröffentlicht.

## 4.1 Erste Informationsveranstaltung zu den Themen Bürgervotum, Verkehrsprognose und Lärm

Am 12. April 2013 fand die erste öffentliche Informationsveranstaltung im Bürgersaal in Waren statt. Thema und Referenten waren auf Vorschlag des Moderationsbüros im Projektbeirat und anschließend in der Begleitgruppe besprochen und vereinbart worden. Thematisch ging es um das Votum selbst sowie um die Problemkreise „Lärm“ und „Verkehrsprognose“. Dazu luden die Organisatoren auswärtige Experten als Referenten ein.

Für diese Veranstaltung wurde mit Plakaten und Postkarten geworben, die mit dem Warener Wochenblatt an alle Haushalte verteilt wurden (Auflage 17.000). Ca. 150 Personen folgten der Einladung. Davon waren ca. 50 Prozent der Bürgerinnen und Bürger unmittelbar betroffen, da sie an der B 152 wohnen und auf Entlastung hoffen.

Die Begleitgruppe war nicht nur in die Vorbereitung, sondern auch in die Durchführung der Veranstaltung einbezogen. Von den 23 Mitgliedern stellten sich zehn auf der Veranstaltung vor und beteiligten sich aktiv an den Diskussionen.

### 4.1.1 Inhalt und Ablauf

An dieser ersten Informationsveranstaltung nahm auch der Evaluator beobachtend teil. Insgesamt gab es drei Vorträge.

Dr. Reinhard Wulfhorst, Referatsleiter im Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung des Landes Mecklenburg-Vorpommern erläuterte warum, wann, worüber und wer zur Frage der Anmeldung einer Ortsumgehung abstimmen können sollte. Vertreter der Bürgerinitiativen äußerten ihre zuvor schon in der Begleitgruppe vorgetragenen Bedenken gegen die geplante räumliche und zeitliche Zusammenlegung mit der Bundestagswahl am 22. September 2013 und kritisierten die fehlende Klarheit in Bezug auf die Anforderungen an ein „qualifiziertes Bürgervotum“ sowie die noch offene Formulierung der Abstimmungsfrage. Einzelne Teilnehmer stellten die rechtliche Zulässigkeit der Abstimmung in Frage und sprachen von einem „Placebo-Effekt“. Konkret forderten die Teilnehmer, weitere Varianten, insbesondere die so genannte Westspange, in den Vergleich der Alternativen mit einzubeziehen.

Zum Thema „Lärmschutz und Lärmsanierung“ referierten Ulrich Möhler vom Ingenieurbüro Möhler & Partner, München, und Jens Krage, Leiter des Straßenbauamts Neustrelitz. Möhler hatte sich mit den Unterlagen vertraut gemacht und eine Ortsbesichtigung vorgenommen. Er betonte die aktenkundigen hohen Überschreitungswerte der Lärmbelastung, die ein gesundheitsschädliches Ausmaß haben, und trübte gleichzeitig Hoffnungen auf hohe belastungssenkende Wirkungen einer Ortsumgehung: Eine Halbierung des Verkehrsaufkommens würde die Lärmbelastung nicht auf ein gesundheitsverträgliches Niveau senken. Dies war für die meisten Teilnehmenden eine völlig neue Erkenntnis, die zu intensiven Nachfragen und Kommentaren führte. Möhler argumentierte, dass nur eine Kombination aus einer ganzen Reihe von verkehrsberuhigenden und weiteren Schutzmaßnahmen die Lärmbelastungen nachhaltig reduzieren kann.

Jens Krage erläuterte, was bereits zur Lärminderung getan wurde und mit welchen finanziellen Aufwendungen dies verbunden war. Er konnte die Anwesenden aber nicht davon überzeugen, dass damit alle Möglichkeiten ausgeschöpft sind. Als ein Teilnehmer forderte, mit weiteren innerstädtischen Maßnahmen nicht zu warten, bis über die Ortsumgehung endgültig entschieden werde, gab es großen Applaus.

Dr. Christian Schiller, beratender Ingenieur für Personen- und Wirtschaftsverkehrsmodellierung und Experte für Verkehrsprognosen, stützte und verstärkte die Problemeinschätzung von Möhler und Krage. Schiller erläuterte zunächst die wissenschaftlichen Grenzen von Verkehrsprognosen im Allgemeinen und von validen Schätzungen quantitativer Entlastungseffekte durch Umgehungsstraßen im Besonderen. Schiller hatte die vorliegenden älteren Verkehrsprognosen geprüft, die bisher als Begründung für eine Ortsumgehung gedient hatten und räumte ein, dass man an den konkreten Zahlen durchaus Zweifel haben könne. Er sah jedoch keine Chance, durch eine neue Prognose zu deutlich verlässlicheren Werten zu kommen. Insbesondere sei eine verlässliche Schätzung der quantitativen Entlastungseffekte für die Ortsdurchfahrt aufgrund der komplexen Bestimmungsfaktoren für das Verkehrsverhalten nicht möglich.

In der Diskussion wurde Schiller nach seiner Einschätzung zum Lärmproblem gefragt und bestätigte Möhlers Auffassung über die geringen Entlastungseffekte einer Ortsumgehung. Ein Ko-Referat von zwei Vertretern einer Bürgerinitiative lieferte keine neuen Erkenntnisse und keinen Widerspruch zu den Ausführungen der Experten.

Ein Teilnehmer fasste die Erkenntnisse aus beiden Vorträgen mit der Feststellung zusammen: „Waren hat kein Verkehrsproblem, sondern ein Lärmproblem“. Dr. Reinhard Wulfhorst wies dann darauf hin, dass für die geforderten integrierten Maßnahmen zur Lärminderung weit verteilte fachliche Zuständigkeiten und Finanzierungsmöglichkeiten zwischen Land, Landkreis und Kommune zusammengeführt werden müssen. Dies habe mit der Anmeldung der Ortsumgehung einer Bundesstraße zum Bundesverkehrswegeplan fachlich und rechtlich nichts zu tun und für einen Teil der von Ulrich Möhler genannten Maßnahmen gebe es auch keine Finanzierung durch den Bund. Wulfhorst befürwortete aber dennoch, nach Wegen zu suchen, wie dieses Problem bewältigt werden könne. Dr. Christian Schiller bestätigte die Zuständigkeitsproblematik und erläuterte, dass der Bund den Bau von Ortsumgehungen nur finanziert und finanzieren darf, wenn er damit eine überregionale Optimierung von Fahrt- und Reisezeiten bewirken kann.

Aus der Sicht des Evaluators war diese Veranstaltung höchst informativ. Die Experten waren kritisch gegenüber den vorliegenden Planungsunterlagen und dadurch glaubhaft. Ihre Expertise stellten auch die Vertreter der Bürgerinitiativen nicht in Frage. Die Moderation trug durch Nachfragen zur Klarheit

der Aussagen der Experten bei und ermunterte die Teilnehmer zu Fragen und Kommentaren. Die ausführliche Diskussion war trotz teils konträrer Positionen ausgesprochen sachlich.

#### 4.1.2 Teilnehmerbefragung

Die Beurteilung der Veranstaltung durch die Teilnehmer ist vor dem Hintergrund der für viele überraschenden Erkenntnisse über die geringe Lärmreduzierung durch eine Ortsumgehung zu sehen. Von den ca. 150 Anwesenden füllten 75 den verteilten Fragebogen aus. Die Teilnehmerstruktur war nicht repräsentativ für die Warener Bevölkerung: 57 Prozent waren männlich, 43 weiblich und nur zehn Prozent waren unter 30 Jahre, 32 Prozent jedoch über 60 Jahre alt.

##### Zusammenfassung der Ergebnisse der Befragung:

- Die Informationen auf der Veranstaltung wurden im Hinblick auf ein qualifiziertes Bürgervotum als sehr gut oder gut verständlich (85 Prozent), ausgewogen (87 Prozent) und transparent (79 Prozent) beurteilt.
- Die Vollständigkeit wurde demgegenüber nur von 60 Prozent der Antwortenden mit sehr gut oder gut bewertet, was nicht verwundert, da es die erste Veranstaltung einer Reihe war.
- Zwei Drittel der Befragten fanden es gut, dass sie am 22. September über eine Ortsumgehung abstimmen sollten können, 20 Prozent fanden dies nicht gut.
- 83 Prozent gaben an, sehr gut oder gut verstanden zu haben, wie das Bürgervotum abläuft und welche Bedeutung ihre Stimme hat.
- 73 Prozent kündigten an, mit Sicherheit am 22. September abzustimmen.
- 63 Prozent gaben an, dass ihnen die Veranstaltung sehr gut oder gut geholfen hat, am 22. September ein qualifiziertes Votum abzugeben.
- 27 Teilnehmer schlugen konkrete Verbesserungen für weitere Veranstaltungen vor, sowohl die zeitliche Gestaltung als auch die Themen und die Moderation betreffend. Dies gab den Veranstaltern die Möglichkeit, es bei den nächsten Veranstaltungen noch besser zu machen.

## 4.2 Zweite Informationsveranstaltung zu den Themen Natur, Verkehrsnutzen und Trassenvergleich

Die zweite Informationsveranstaltung fand am 15. Juni 2013 statt, ebenfalls angekündigt mit Plakaten und Postkarten. Der Titel lautete „Natur, Wirtschaft, Lärm oder Kosten? Was ist wie wichtig?“ An dieser Veranstaltung nahmen etwa 70 Personen teil.

### 4.2.1 Inhalt der Veranstaltung

#### Den Inhalt fasste das Moderationsbüro wie folgt zusammen:

*Die Naturschutzbehörde des Landkreises (Thomas Rehm) und das Straßenbauamt (Ralph-Michael Nickel) machten deutlich, dass es im und um den Tiefwareensee schützenswerte und streng geschützte Gebiete gibt. Will man eine Straße bauen, braucht man eine Ausnahmegenehmigung (wegen hohen öffentlichen Interesses) und man muss Ersatz leisten. Am strengsten wirken die europäischen Schutzgebiete („FFH“)<sup>9</sup>. Die Varianten „nördlich des Tiefwareensees“ und „nördlich Neu-Falkenhagen“ würden*

<sup>9</sup> FFH = Fauna, Flora, Habitat

*Teile des FFH-Gebietes „Wald- und Kleingewässerlandschaft nördlich von Waren“ zerstören. Da es mit der Querung des Tiefwareensees eine weniger stark eingreifende Alternative gibt, sind die beiden Nordvarianten sehr wahrscheinlich nicht genehmigungsfähig.*

*Rene Firtg vom Schweriner Verkehrsministerium stellte die Methodik vor, mit der das Bundesverkehrsministerium Kosten und Nutzen abwägt, bevor es eine neue Straße bezahlt. Hier geht es vor allem darum, wie viel Zeit die Autofahrenden Menschen mit einer Umgehung sparen. Diese wird dann in Geld umgesetzt: Spart ein Privatmensch eine Stunde durch die Umgehung, werden 6,30 Euro als Nutzen angesetzt – bei der Geschäftsfrau/dem Geschäftsmann sind es 23,50 Euro. Das wird über das Jahr und für alle Autofahrer saldiert – und muss am Ende die Baukosten aufwiegen. Eine vorläufige Rechnung des Schweriner Ministeriums ergab, dass die innerstädtischen Varianten vermutlich so schlecht abschneiden werden, dass an eine Finanzierung nicht zu denken ist. Gleiches gilt auch für die beiden nördlichsten Varianten. Nur bei der Brücke über den Tiefwareensee übersteigt der errechnete Nutzen die zu erwartenden Kosten. Auch wenn in der Diskussion die Berechnungs-Methodik und die verwendeten Daten kritisiert wurden –genau diese Methodik und diese Daten werden vom Bundesverkehrsministerium verwendet.*

Damit wurde aus beiden Perspektiven deutlich: Wenn die Warener Bürgerinnen und Bürger am 22. September mit „Ja“ stimmen, ist die Querung des Tiefwareensees zu diesem Zeitpunkt die wahrscheinlichste Variante, die dann gründlich geprüft werden sollte. Das Ergebnis kann darin bestehen, dass bestimmte Anforderungen des Naturschutzes verletzt oder Anforderungen des Verkehrsnutzens nicht erfüllt werden, sodass es deswegen nicht zu einer Baugenehmigung bzw. einer Finanzierung kommt.

#### 4.2.2 Teilnehmerbefragung

Von den 70 teilnehmenden Personen füllten 38 den verteilten Fragebogen aus. Davon war nur eine Person unter 30 Jahre alt, 16 (42,1 Prozent) waren über 60 Jahre alt.

Die Bewertung durch die im Vergleich zur ersten Veranstaltung deutlich geringere Anzahl von Teilnehmenden fiel etwas differenzierter aus:

- Die Informationen auf der Veranstaltung wurden wieder als sehr gut oder gut verständlich (86 Prozent) und transparent (78 Prozent) beurteilt.
- Die Vollständigkeit wurde ebenfalls wieder von 60 Prozent der Antwortenden mit sehr gut oder gut bewertet.
- Allerdings fanden dieses Mal nur 58 Prozent die Informationen ausgewogen. Fast 40 Prozent waren der Meinung, die Informationen hätten einseitig die Sicht der Verwaltung inkl. des Ministeriums wiedergegeben.
- Dennoch sagten 74 Prozent, die Veranstaltung habe ihnen sehr gut oder gut geholfen, am 22. September ein qualifiziertes Votum abzugeben,
- und 87 Prozent wollten nach damaligem Stand mit Sicherheit oder wahrscheinlich an der Abstimmung teilnehmen.
- Es wurden nur wenige konkrete Vorschläge zur Verbesserung der Veranstaltung gemacht. Sie beziehen sich überwiegend auf die Inhalte und nicht auf die Organisation.

Die deutlich schlechteren Werte in Bezug auf die Ausgewogenheit dürften vor allem darauf zurückzuführen sein, dass bei dieser Veranstaltung keine externen Experten als Referenten eingeladen waren, sondern ausschließlich Vertreter unterschiedlicher Verwaltungen. Dass Vertreter der Unteren Naturschutzbehörde unabhängig vom Verkehrsministerium sind, mag nicht allen Antwortenden bewusst gewesen sein.

## 4.3 Trassenbegehung

Zwischen den beiden Informationsveranstaltungen wurde für den 4. Mai 2013 eine Trassenbegehung angeboten. Die Teilnehmer suchten mit einem Reisebus die Strecken der verschiedenen Trassenvarianten für die Ortsumgehung auf; Vertreter des Ministeriums erläuterten die Varianten mithilfe verteilter Unterlagen vor Ort. Besichtigt wurden die Westspange, die Tiefwareensee-Varianten 1-3, die Ostspange und innerstädtische Varianten.

Von den 45 teilnehmenden Personen füllten 21 den verteilten Fragebogen aus. Überwiegend wurde die Trassenbegehung sehr gut oder gut beurteilt. Die jeweils negativste Antwortmöglichkeit wurde kein einziges Mal verwendet.

- Zehn Personen beurteilten die Informationen der Experten als „sehr gut verständlich“, neun Personen als „überwiegend verständlich“.
- Elf Personen beurteilten die verteilten Unterlagen als „sehr gut verständlich“, neun als „überwiegend verständlich“.
- 13 von 21 Personen sagten, die Trassenbegehung sei „sehr gut“, acht Personen sagten, sie sei „gut“ organisiert gewesen.
- Drei Personen konnten nach der Begehung ein „sehr viel besseres“ Urteil, acht konnten Personen ein „besseres“ Urteil bilden. Neun Personen berichteten keinen Unterschied. Dies mag daran liegen, dass sich schon zuvor gut informierte Personen an der Trassenbegehung beteiligt haben.

Die Gruppe der Teilnehmenden war wie schon bei den Info-Veranstaltungen nicht repräsentativ für die Bevölkerung von Waren: 66 Prozent waren männlich, nur eine Person war unter 30 Jahre alt.

## 4.4 Dritte Informationsveranstaltung am 27. August 2013

Bei der dritten Informationsveranstaltung zur Ortsumgehung im Bürgersaal in Waren am 27. August 2013 ging es um die Themen Lärmbetroffenheit und Bürgervotum sowie um andere offene Fragen vor der Abstimmung. Es waren mehr als 200 interessierte Bürgerinnen und Bürger zugegen, die nicht nur Vorträge hörten, sondern auch engagiert mitdiskutierten und dann intensiv die Gelegenheit nutzten, die anwesenden Experten an gesonderten Tischen zu befragen.

Zum Thema Lärm stellte der externe Gutachter Ulrich Möhler aus München die bei ihm in Auftrag gegebene Studie zur Lärmbetroffenheit und Möglichkeiten der Lärmbekämpfung vor. Jürgen Wilhelm, Stadt Waren, und Rainer Espig, Vorsitzender des Umweltausschusses, berichteten anschließend über weitergehende Möglichkeiten der Lärmbekämpfung durch die Stadt, insbesondere im Zusammenhang mit dem fortzuschreibenden Lärmaktionsplan.<sup>10</sup>

Es wurde noch einmal deutlich, dass Lärm das zentrale Thema für die teilnehmenden Bürgerinnen und Bürger ist. Von der Ortsumgehung erhofften sich die Menschen entlang der derzeitigen Ortsdurchfahrt eine Entlastung von Lärm, Abgasen und Erschütterungen. Dass diese Entlastung nur begrenzt realisierbar ist, war schon im April deutlich geworden.

<sup>10</sup> Präsentationen und Zusammenfassung auf [www.dialog-waren.de/files/documents/dokumentation\\_130827.pdf](http://www.dialog-waren.de/files/documents/dokumentation_130827.pdf).

Ulrich Möhler konkretisierte diese Einschätzung nun mit Zahlen aus seiner Lärmbetroffenheitsanalyse. Demnach würde im Jahr 2025 die Anzahl der Menschen, die einer Lärmbelastung von mehr als 60 dB ausgesetzt wären, im Falle einer Ortsumgehung tagsüber von 1.700 auf 1.100 und nachts von 400 auf 100 sinken, und die Anzahl derer, die tagsüber einer Belastung von über 70 dB ausgesetzt sind, von 400 auf 70. Zwar führe auch eine Ortsumgehung zu neuem Lärm. Sie würde jedoch nur genehmigt, wenn durch sie eine Lärmbelastung von unter 45 dB erreicht werden würde. Die Dokumentation fasst das für das Votum ganz entscheidende Ergebnis wie folgt zusammen:

*„Die Zahlen zeigen: Es werden weniger Menschen, die in den hoch belasteten Gebieten leben müssen, aber es sind immer noch viele Menschen, die Lärmbelastungen ertragen müssen, bei denen Gesundheitsgefahren nicht ausgeschlossen sind (größer 60 dB(A)).*

*Wenn eine Ortsumgehung im Norden der Stadt (Variante 1, ähnlich aber auch Varianten 2 und 3) gebaut würde, dann stünde*

- *auf der einen Seite eine Entlastung vieler Menschen in ihren Wohnungen entlang der heutigen Bundesstraße, die heute hohe Lärmwerte ertragen müssen, um eher kleine Beträge.*
- *Auf der anderen Seite stünden weniger entlang der neuen Ortsumgehung wohnende Menschen, die bislang Ruhe haben, und große zu Erholungszwecken genutzte Flächen mit teilweise deutlichen Lärmzunahmen.*

*Aber: Die „Entlasteten“ hätten immer noch deutlich mehr Lärm als die zusätzlich Belasteten. Die Konsequenz: Egal ob die Ortsumgehung gebaut wird oder nicht, es sind Maßnahmen zur Entlastung der Anwohner der heutigen Ortsdurchfahrt dringend erforderlich.“*

Rainer Espig und Jürgen Wilhelm berichteten, dass Waren bei einer Bundesstraße wenig Einfluss habe und diesbezügliche Planungen der Stadt bisher vom zuständigen Straßenbauamt in Neustrelitz als nicht machbar bezeichnet wurden. Man solle sie jedoch in dem fortzuschreibenden Lärmaktionsplan wieder aufnehmen und hoffe auf eine positivere Reaktion. Beide Experten luden die Bürgerinnen und Bürger zur Beteiligung an der anstehenden Lärmaktionsplanung ein.

In der Diskussion wurde einerseits darauf hingewiesen, dass die Stadt im Falle des Baus einer Ortsumgehung rechtlich weitergehende Möglichkeiten der Lärmbekämpfung habe, weil es sich bei der Ortsdurchfahrt dann nicht mehr um eine Bundesstraße handele. Andererseits bedeute dies aber auch, dass die Stadt dann nicht nur die Kosten für den Lärmschutz tragen müsse, sondern auf Dauer für den gesamten Unterhalt aufkommen müsse.

Zum zweiten Themenblock erläuterte Dr. Reinhard Wulfhorst als Vertreter des Ministeriums den Ablauf des Bürgervotums: Am 22. September könnten alle wahlberechtigten Warener Bürgerinnen und Bürger ab 16 Jahren darüber abstimmen, ob sie für oder gegen die geplante Ortsumgehung sind. Über die verschiedenen Trassen könne hingegen nicht abgestimmt werden, da diese Entscheidung die zuständigen Behörden nach gesetzlich vorgeschriebenen fachlichen Prüfungen treffen müssten. Wegen des großen Verwaltungs- und Kostenaufwands erhielten die Bürger keine Wahlbenachrichtigung; die Option der Briefwahl entfalle daher. Wem am 22. September die Abstimmung nicht möglich sei, der könne ab dem 2. September in der Einwohnermeldestelle der Stadt Waren seine Stimme abgeben.

Wie bei den früheren Veranstaltungen war auf den Stühlen ein Fragebogen zur Bewertung der Veranstaltung ausgelegt worden. Diesen füllten nur 36 Personen aus<sup>11</sup>; sie sind nicht repräsentativ für die Bevölkerung Warens, aber tendenziell für die Veranstaltungsteilnehmer: nur sechs Personen waren unter 30 Jahre alt und nur gut ein Drittel weiblich. Ihre Antworten können wie folgt zusammengefasst werden:

- Die Informationen zum Thema Lärm und zum Bürgervotum wurden von jeweils mehr als zwei Dritteln der Antwortenden positiv beurteilt.
- Allerdings verstand nur die Hälfte „sehr gut“ oder „gut“, was zum Thema Lärm konkret geplant ist und wie sie sich dabei beteiligen könnten.
- Zwölf Personen wollten sich beteiligen.
- Nur 28 Prozent nutzten die Möglichkeit, Fragen an die Experten zu stellen. 33 Prozent sagten, sie hatten keine Fragen, und 25 Prozent haben die Möglichkeiten nicht genutzt.
- Testfragen zum Bürgervotum ließen bei einem Viertel noch Unsicherheiten in Bezug auf die Bedeutung einer Ja-Stimme erkennen. Bei 41 Prozent gab es Unsicherheiten in Bezug auf die weiteren notwendigen Bedingungen für den Bau einer Ortsumgehung nach einem positiven Bürgervotum.
- An der Abstimmung am 22. September wollten 67 Prozent „mit Sicherheit“ und elf Prozent „wahrscheinlich“ teilnehmen.
- Nur knapp die Hälfte der Antwortenden hatte die Internetseiten [www.dialog-waren.de](http://www.dialog-waren.de) mindestens einmal besucht.
- Bis auf zwei Personen fanden sie die Seiten „sehr“ oder „etwas“ hilfreich für ein qualifiziertes Bürgervotum.

<sup>11</sup> Ergebnisse auf [www.dialog-waren.de/files/documents/130924\\_buergerbefragung\\_dritte\\_info\\_veranstaltung\\_27\\_08\\_2013\\_.pdf](http://www.dialog-waren.de/files/documents/130924_buergerbefragung_dritte_info_veranstaltung_27_08_2013_.pdf)

## 4.5 Zusammenfassende Bewertung der Informationsveranstaltungen

**Bezogen auf die eingangs genannten Evaluationskriterien kann für die Informationsveranstaltungen Folgendes festgestellt werden:**

<b>Reichweite und Repräsentativität</b>	<p>Wenn nach 11.700 versandten Karten und 180 Plakaten nur 150 Personen zu einer Informationsveranstaltung kommen, muss die Reichweite im Sinne der Anzahl der Teilnehmenden als gering beurteilt werden. Deren soziodemographische Struktur war insbesondere in Bezug auf das Alter nicht repräsentativ für die Warener Bevölkerung. Die Altersgruppe unter 30 Jahren wurde mit dieser Veranstaltung nicht erreicht.</p> <p>In Bezug auf die Reichweite der inhaltlichen Ergebnisse der Veranstaltung ergibt sich ein deutlich positiveres Bild. Die Dokumentation der Informationsveranstaltungen wurde mit dem Warener Wochenblatt an alle Haushalte verteilt. In der im nächsten Abschnitt behandelten repräsentativen telefonischen Bevölkerungsumfrage haben 27 % angegeben, diese Dokumentation ausführlich gelesen zu haben, 24 % taten dies zumindest oberflächlich. Dies bedeutet eine Reichweite von über 5.000 Personen plus Mitbewohner und Personen, mit denen die Leserinnen und Leser danach gesprochen haben.</p> <p>Aber auch hier gibt es ein Repräsentativitätsproblem bezüglich der Altersstruktur. Der Anteil der 16- bis 29-Jährigen, die die Dokumentation gelesen haben, liegt 20 Prozentpunkte unter dem Durchschnitt.</p>
<b>Qualität der Informationen / Zufriedenheit der Teilnehmenden</b>	<p>Rund 80 % der Teilnehmer bewerteten die Verständlichkeit und Transparenz der Informationen auf den Veranstaltungen als sehr gut oder gut. Einzige Ausnahme: Die Informationen zur Lärmbekämpfung in Waren auf der dritten Informationsveranstaltung hat fast die Hälfte der Teilnehmer „weniger gut“ oder gar nicht verstanden. 60 % bewerteten die Vollständigkeit und Ausgewogenheit der Informationen als „gut“. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich diese Bewertungen jeweils auf eine einzelne Veranstaltung beziehen, die nicht alle interessierenden Aspekte vollständig und ausgewogen bieten konnte, sondern immer nur Ausschnitte; diese ergänzen sich schrittweise wie Mosaiksteine zu einem Gesamtbild. Insofern handelt es sich um Zwischenergebnisse, aus denen weiterer Informationsbedarf folgt. Dies bestätigt auch die repräsentative telefonische Umfrage.</p> <p>Auffallend ist der Unterschied von 29 Prozentpunkten bei der Beurteilung der Ausgewogenheit der ersten und der zweiten Informationsveranstaltung (87 zu 58 %). Der Grund dafür könnte sein, dass zur ersten Veranstaltung durchaus kritische externe Experten als Referenten eingeladen waren, bei der zweiten Veranstaltung ausschließlich Vertreter verschiedener Verwaltungen. Zwar war es eine Forderung aus der Begleitgruppe, einen Vertreter der Naturschutzbehörde als Referenten einzuladen. Jedoch scheinen Behördenvertreter bei den Teilnehmern weniger Vertrauen zu genießen als unabhängige Sachverständige.</p> <p>Auf der dritten Informationsveranstaltung berichtete wieder ein externer Gutachter und der Anteil der positiven Beurteilungen der Ausgewogenheit lag wieder bei 75 %.</p> <p>Für eine insgesamt positive Zwischenbilanz ist auch maßgeblich, dass trotz vereinzelter Kritik der Anteil derer, die die Informationsveranstaltungen als insgesamt hilfreich für die Bildung eines qualifizierten Votums beurteilten, von 63 auf 74 % und dann auf 78 % stieg.</p>
<b>Transparenz</b>	<p>Die Transparenz der Informationsveranstaltungen im Sinne von Klarheit und Nachvollziehbarkeit der Inhalte wurde mithilfe des Moderationsbüros in hohem Maße erreicht. Dazu trug bei, dass Themen und Referenten vor den Veranstaltungen und anschließend auch die Dokumentation in der Begleitgruppe besprochen wurden. Zudem wurde die Dokumentation nicht nur auf den Webseiten veröffentlicht, sondern mit dem Warener Wochenblatt auch an alle Haushalte verteilt. Mehr ist kaum möglich.</p>

Tab. 3: Bewertung der Informationsveranstaltungen

## 5 Telefonische Umfrage zum Informationsstand der Warener Bevölkerung

Aufgrund der Kritik der Bürgerinitiativen, das Bürgervotum wäre nicht legitimiert, weil die Mehrheit der Warener nicht hinreichend informiert sei, gab die Bertelsmann Stiftung kurzfristig eine repräsentative Bevölkerungsumfrage in Auftrag. Zwischen dem 4. und 7. Juli 2013 befragte das Meinungsforschungsinstitut TNS Emnid 501 Bürgerinnen und Bürger aus Waren telefonisch. So konnten der Informationsstand und die Absichten auch derjenigen erfasst werden, die nicht an den Veranstaltungen teilgenommen haben, jedoch per Post und Beilage zum Wochenblatt über den Bürgerdialog informiert waren. Der konkrete Befragungszeitpunkt wurde auch deswegen gewählt, weil kurz zuvor die Dokumentation der ersten Informationsveranstaltung mit dem Warener Wochenblatt an alle Haushalte verschickt worden war und sich somit ein konkreter Bezugspunkt für die Befragung ergab. Gefragt wurde nach dem Informationsstand, den Informationsquellen und der beabsichtigten Teilnahme am Bürgervotum.

### 5.1 Informationsstand zur Ortsumgehung

Die eigene Einschätzung des Informationsstands wurde einmal allgemein und einmal differenziert nach unterschiedlichen Themenbereichen erfragt. Bei der ersten Frage nach dem allgemeinen Informationsstand zum Beteiligungsverfahren fühlten sich rund zwei Drittel sehr gut oder gut informiert:

#### Wie gut fühlen Sie sich über die Bürgerbeteiligungsmöglichkeiten zur geplanten Ortsumgehung in Waren informiert?

sehr gut	eher gut	eher schlecht	sehr schlecht
18 %	49 %	23 %	8 %

Tab. 4: Allgemeiner Informationsstand

| BertelsmannStiftung

Die Verteilung der Antworten war weitgehend gleich für Männer und Frauen, für die verschiedenen Altersgruppen und für den Wohnort. Diejenigen, die direkt an der B 192 wohnen, gaben sogar noch etwas häufiger an, schlecht informiert zu sein, als diejenigen die weiter weg wohnen. Bei den 16- bis 29-Jährigen ist der Anteil der schlecht Informierten zehn Prozentpunkte höher als bei den Älteren.

Anschließend wurde differenzierter nach dem Informationsstand in Bezug auf die Themengebiete gefragt, die Gegenstand der bisherigen Informationsveranstaltungen waren.

Wie gut sind Sie informiert über ...?

	sehr gut	eher gut	weniger gut	schlecht
den Verkehr auf der bestehenden Bundesstraße B 192 und die Belastungen für die Anwohner durch Lärm und Abgase?	27 %	46 %	21 %	6 %
die Auswirkungen einer neuen Ortsumgehung auf die Natur am Tiefwareensee, falls die Umgehungsstraße mit einer Brücke über den Tiefwareensee geführt wird?	15 %	45 %	22 %	16 %
die Lärmentlastung, die eine Umgehungsstraße für die Anwohner der bestehenden Bundesstraße bewirkt?	11 %	47 %	28 %	11 %
die Vor- und Nachteile der verschiedenen Streckenführungen der Ortsumgehung, wie sie derzeit diskutiert werden?	10 %	40 %	34 %	14 %
den Zeitgewinn für den Durchgangsverkehr bei Nutzung einer neuen Ortsumgehungsstraße?	7 %	34 %	35 %	20 %

Tab. 5: Themenbezogener Informationsstand

Über das Verkehrsaufkommen und die damit verbundenen Abgase und die Lärmbelästigung fühlten sich 73 Prozent sehr gut oder gut informiert. Nur 58 Prozent sagten dies in Bezug auf Möglichkeiten einer Lärmentlastung durch eine Umgehungsstraße und 60 Prozent in Bezug auf die Auswirkungen einer Ortsumgehung auf die Natur am Tiefwareensee. Noch etwas niedriger war der Anteil derer, die sich gut informiert fühlen über die Vor- und Nachteile der verschiedenen Trassen, und am geringsten ist dieser Anteil mit 50 Prozent in Bezug auf mögliche Zeiteinsparungen durch die Ortsumgehung. Diese Werte entsprechen dem Informationsstand der Bevölkerung zu vielen aktuellen Themen und in der Abstufung auch zu den unterschiedlichen persönlichen Interessen und der Komplexität der Themen. Für die Warener sind Lärm und Natur wichtiger als die Zeitersparnis für den Durchgangsverkehr. Es ist einfacher, Näheres über Lärmbelastungen zu wissen als über Möglichkeiten der Lärmentlastung, bei denen selbst die Experten keine einhellige Auffassung vertreten. Zwischen den Geschlechtern, Altersgruppen und Wohnorten gibt es nur wenige Abweichungen. Gut nachvollziehbar ist, dass sich die Befragten, die an der B 192 wohnen, häufiger gut informiert fühlten über den dortigen Verkehr und die Belastungen durch Abgase und Lärm als der Durchschnitt (+ 18 Prozentpunkte). Sie fühlten sich aber auch deutlich seltener gut informiert über die Vor- und Nachteile der verschiedenen Trassen (Differenz 14 Prozentpunkte).

## 5.2 Informationswünsche

Die Organisatoren fragten die Bürger auch, ob weiterer Informationsbedarf bestehe.

Den größten Informationsbedarf hatten die Bürger, wenn es um die Auswirkungen auf die Natur und den Vergleich der Vor- und Nachteile der verschiedenen Trassen geht – exakt die Themen der zweiten und dritten Informationsveranstaltung. Diese Rangordnung half auch bei der Gestaltung der Wahlzeitung.

Auffällig ist ein deutlich höherer Informationsbedarf bei den 30- bis 44-Jährigen, der bei allen Themen um zehn bis 13 Prozentpunkte über dem anderer Altersgruppen liegt.

### Zu welchen der folgenden Themen rund um die Ortsumgehungsstraße hätten Sie gerne mehr Information, und wo reichen Ihnen die Informationen, die Sie bereits haben, aus?

	<b>hätte gerne mehr Information</b>	<b>vorliegende Informationen reichen</b>	<b>weiß nicht, keine Angabe</b>
Auswirkungen einer neuen Ortsumgehungsstraße auf die Natur am Tiefwareensee, falls die Umgehungsstraße mit einer Brücke über den Tiefwareensee geführt wird	45 %	54 %	1 %
Vor- und Nachteile der verschiedenen Streckenführungen der Ortsumgehung, wie sie derzeit diskutiert werden	45 %	54 %	1 %
Zeitgewinn für den Durchgangsverkehr bei Nutzung einer neuen Ortsumgehungsstraße für den Durchgangsverkehr	39 %	58 %	3 %
Lärmentlastung, die eine Umgehungsstraße für die Anwohner der bestehenden Bundesstraße bewirkt	37 %	61 %	1 %
Verkehr auf der bestehenden Bundesstraße B 192 und die Belastungen für die Anwohner durch Lärm und Abgase	31 %	68 %	1 %

Tab. 6: Informationsdefizite

| BertelsmannStiftung

## 5.3 Bürgervotum

Zum Bürgervotum wurde gefragt, ob man davon wisse, es begrüße und ob man daran teilnehmen werde.

Drei Viertel der Befragten gaben an, davon zu wissen, 83 Prozent fanden es gut, nur drei Prozent fanden es schlecht. Auch hier gab es kaum Abweichungen nach Alter, Geschlecht und Wohnort. Bemerkenswert ist lediglich, dass der Anteil der Befürworter einer Abstimmung unter den Anwohnern an der B 192 um acht Prozentpunkte niedriger lag als der Durchschnitt.

### Der Anteil derer, die mit Sicherheit oder wahrscheinlich an der Abstimmung teilnehmen wollten, war mit 88 Prozent sogar noch etwas höher als der Anteil der Befürworter.

	<b>mit Sicherheit</b>	<b>wahrscheinlich</b>	<b>wahrscheinlich nicht</b>	<b>mit Sicherheit nicht</b>
Und werden Sie an dieser Abstimmung zur Ortsumgehungsstraße Waren teilnehmen?	61 %	27 %	6 %	4 %

Tab. 7: Teilnahme am Bürgervotum

| BertelsmannStiftung

In Bezug auf den Informationsstand über die Bedeutung des Votums für den Bau einer Ortsumgehung wurde nicht nach der subjektiven Einschätzung gefragt, sondern es wurden Faktenfragen gestellt, die eine sachliche Überprüfung ermöglichen:

Bitte sagen Sie mir jeweils, ob die folgenden Bedingungen erfüllt sein müssen, damit eine Ortsumgehungsstraße in Waren gebaut werden kann. Wenn Sie das nicht wissen, so sagen Sie es bitte.

	muss erfüllt sein	muss nicht erfüllt sein	weiß nicht, keine Angabe
Die Mehrheit der Warener Bürger, die am Bürgervotum teilnimmt, muss für die Ortsumgehung stimmen.	75 %	12 %	13 %
Die Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern muss die Ortsumgehung beim Bundesverkehrsministerium anmelden.	73 %	5 %	22 %
Die weiteren Fachplanungen müssen zu einer Baugenehmigung führen.	83 %	2 %	14 %
Die Geldmittel für den Bau müssen vom Bund zur Verfügung gestellt werden.	71 %	10 %	19 %

Tab. 8: Notwendige Bedingungen

Rund drei Viertel der Befragten wussten sehr genau, dass ihr Votum nur eine von mehreren notwendigen, aber nicht hinreichenden Bedingungen für den Bau einer Ortsumgehungsstraße ist und dass noch weitere Bedingungen erfüllt werden müssen. Aber es sind nicht immer dieselben Personen, die die einzelnen Bedingungen zutreffend nennen. Der Anteil derer, die alle Bedingungen richtig angegeben haben, liegt bei 49 Prozent. Aber auch dies ist angesichts der Komplexität der Sachverhalte und im Vergleich zum Wissen über andere öffentlich diskutierte Probleme ein guter Wert.

### 5.4 Informationsquellen

Relevant für die Einschätzung der Wirksamkeit der verschiedenen Informationswege und Kommunikationsmittel im gesamten Bürgerdialog ist die Frage, nach den genutzten Informationsquellen. Gefragt wurde nach insgesamt sechs möglichen Quellen für Informationen über die Ortsumgehung und das Bürgervotum.

Wie haben Sie sich bisher über das Thema Ortsumgehungsstraße Waren informiert?

	Total	16 – 29 Jahre	30 – 44 Jahre	45 – 59 Jahre	60 + Jahre
Lokalzeitung	85 %	75 %	84%	86- %	90 %
Freunde und Nachbarn	61 %	75 %	63 %	59 %	55 %
Internet	29 %	49 %	41 %	29 %	12 %
Veranstaltungen	21 %	7 %	15 %	29 %	26 %
Bürgerinitiativen	20 %	8 %	15 %	30 %	21 %
Behörden	16 %	14 %	15 %	17 %	16 %
Sonstiges	2 %	5 %	2 %	1 %	2 %
gar nicht	4 %	4 %	2 %	4 %	4 %

Tab. 9: Wege der Information

Die Lokalzeitung (einschließlich Wochenblatt) war die mit Abstand am häufigsten genannte Informationsquelle, gefolgt von Gesprächen mit Freunden und Nachbarn. Danach zeigten sich deutliche Unterschiede zwischen den verschiedenen Altersgruppen: Während 49 Prozent der 16- bis 29-Jährigen das Internet als dritthäufigste Quelle nannten, taten dies nur zwölf Prozent der über 60-Jährigen. Diese nannten jedoch sehr viel häufiger Veranstaltungen als Informationsquelle als die Jüngeren, was der ermittelten Teilnehmerstruktur bei den drei Informationsveranstaltungen entsprach. Die Sorge, dass die junge Generation nicht erreicht werde, relativierte sich dadurch etwas, dass sich auch diese Gruppe immerhin noch zu 75 Prozent über die Lokalzeitung informierte und daher prinzipiell auch über entsprechende Beilagen erreicht werden konnte.

Die Dokumentation der ersten Informationsveranstaltung, die kurz vor der Befragung mit dem Warener Wochenblatt an alle Haushalte verteilt worden war, hatten allerdings nur 27 Prozent ausführlich und 24 Prozent nur oberflächlich gelesen. 20 Prozent hatten diese Information nicht gelesen und 25 Prozent konnten sich nicht erinnern, sie gesehen zu haben. Hier liegt der Anteil derjenigen, die diese Informationen gelesen haben, bei den 16- bis 29-Jährigen um 20 Prozentpunkte unter dem Durchschnitt. Mit anderen Worten: Nur 31 Prozent der 16- bis 29-Jährigen haben die Beilage ausführlich oder auch nur oberflächlich gelesen. Von daher besteht durchaus noch Anlass, über die bessere Erreichung dieser Altersgruppe nachzudenken, die ja durchaus einen Bedarf nach weiteren Informationen geäußert hat.

## 5.5 Zusammenfassende Bewertung des Informationsstands

Die repräsentative telefonische Bevölkerungsumfrage erfasste die Wirkungen aller bis zum Befragungszeitpunkt angebotenen Informations- und Dialogmöglichkeiten sowie die Presseberichte und die Gespräche mit anderen Personen darüber. Bezogen auf die eingangs genannten Evaluationskriterien kann aufgrund dieser Umfrage zum Informationsstand der Warener über die Ortsumgebung und das Bürgervotum Folgendes festgestellt werden:

### Zusammenfassende Bewertung des Informationsstandes

<b>Reichweite und Repräsentativität</b>	Wenn 76 % sagten, dass sie von dem Bürgervotum am 22. September wussten, ist dies ein sehr hoher Prozentsatz und damit eine sehr gute Reichweite für die grundlegende Botschaft. Bei der Beantwortung dieser Frage gab es keine signifikanten Unterschiede zwischen den Altersgruppen, sodass hier auch Repräsentativität gegeben war.
<b>Qualität der Informationen / Zufriedenheit der Teilnehmenden</b>	Wenn sich rund zwei Drittel der Befragten sowohl ganz allgemein als auch zu den einzelnen Aspekten des Themas gut informiert fühlten, so war dies, insbesondere angesichts der noch geplanten weiteren Informationsangebote, ebenfalls ein sehr guter Wert. Auch dass 83 % die Abstimmung begrüßten, ist ein Indikator für hohe Zufriedenheit.
<b>Transparenz</b>	Transparenz im Sinne der Klarheit der Ziele und Regeln kann anhand der Fragen zur Bedeutung des Bürgervotums beurteilt werden. 83 % wussten, dass das Votum allein nicht für die Entscheidung über einen Bau der Ortsumgebung ausreicht, 49 % kannten alle weiteren Bedingungen. Das heißt aber auch, dass knapp 40 % derer, die mit Sicherheit oder wahrscheinlich an der Abstimmung teilnehmen wollten, noch nicht alle Details des weiteren Prozesses kannten. Es fehlten exakte Maßstäbe um zu beurteilen, ob dies schon ein hoher oder eher noch ein mittlerer Grad an Transparenz war. Sicher war jedoch, dass bis zur Abstimmung noch eine Informationsveranstaltung genau zu diesem Thema angeboten würde, eine Wahlzeitung ausführlich darüber informieren und dadurch der Grad an Transparenz auf jeden Fall noch steigen würde.

# 6 Das Internet-Angebot www.dialog-waren.de

## 6.1 Darstellung und allgemeine Einschätzung

Die Internetseiten zum Bürgerdialog wurden unter der URL www.dialog-waren.de im Februar 2013 freigeschaltet.

**Bürgerbeteiligung**  
Ortsumgehung **Waren**

Aktuelles   Fakten   Veranstaltungen   Ablauf Bürgerbeteiligung   Begleitung   Fragen   Dokumente   Presse

**Bürgerbeteiligung in Waren**  
Ortsumgehung ja oder nein?



WAREN (MÜRITZ) HEILBAD

*Luftbild auf die Stadt, Rechte bei der Stadt Waren, Foto Steindorf-Sabath*

**Die Bürger entscheiden**

Ortsumgehung ja oder nein? Und wenn ja wo? Das sind Fragen, die in Waren seit Jahren diskutiert werden. Jetzt sollen die Bürgerinnen und Bürger entscheiden. Am 22. September 2013 - zeitgleich mit der Bundestagswahl - soll über das "Ob" abgestimmt werden.

Damit alle sich ein gutes Bild von der Sache machen können, hat das Land Mecklenburg-Vorpommern einen Dialog angestoßen: Zwischen März und August 2013 finden Veranstaltungen statt. Man kann sich über diese Internetseite informieren. Und es gibt gedruckte Informationen.

**Veranstaltungen / Termine**

3. Öffentliche Informationsveranstaltung  
**Abwägung für und gegen eine Ortsumgehung - Vorbereitung der Abstimmung**  
Freitag, 30. August 2013  
17:00 Uhr  
Bürgersaal Waren

**Dokumente**

25.04.2013  
**Dokumentation der 1.**  
Bürgerinformationsveranstaltung vom 12.4.2013

15.07.2013  
**Dokumentation der 2.**  
Bürgerinformationsveranstaltung vom 15.6.2013

Abb. 4: Internetseite www.dialog-waren.de

### Die Haupt-Menüpunkte:

- **Aktuelles:** Meldungen zu wichtigen Ereignissen im Beteiligungsprozess mit Hinweisen auf weiterführende Dokumente (chronologisch seit Februar 2013)
- **Fakten:** Sachstand Ortsumgehung und Varianten, Verkehrsprognosen und Information zur Bundesverkehrswegeplanung
- **Veranstaltungen:** Zusammenfassende Berichte und einzelne Beiträge aller Veranstaltungen seit Dezember 2012
- **Ablauf Bürgerbeteiligung:** Prozessdiagramm (Zeitleiste) aller Entscheidungen und Maßnahmen seit der Ankündigung durch das Ministerium im September 2012
- **Begleitung:** Erläuterung der Gremien „Projektbeirat“ und „Begleitgruppe“ sowie der Evaluation mit weiterführenden Dokumenten (insbesondere Sitzungsunterlagen und -protokolle sowie Ergebnisse von Befragungen)
- **Fragen:** Eingabefeld für individuelle Fragen und „Allgemeine häufig gestellte Fragen“ (FAQ)
- **Dokumente:** Zusammenstellung aller auch unter anderen Menüpunkten erwähnten Dokumente
- **Presse:** Presseinformationen des Ministeriums und des Moderationsbüros.

Dieses Informationsangebot ist umfassend und gut strukturiert. Es war und ist stets aktuell und trägt ohne Zweifel sehr zur Transparenz des gesamten Beteiligungsverfahrens bei. Wer sich gründlich informieren will, ist hier richtig. Wenn gesuchte Informationen nicht gefunden oder Informationen nicht verstanden werden, besteht die Möglichkeit individueller Anfragen. Vor den Informationsveranstaltungen wurde die Fragemöglichkeit prominent auf der Startseite beworben. Insgesamt haben davon allerdings nach Auskunft des Moderationsbüros in den ersten vier Monaten der Bereitstellung nur ca. 20 Personen Gebrauch gemacht. Im Lauf der Zeit wurde der Menüpunkt für individuelle Fragen 960 Mal aufgerufen (unten Abb. 8).

Auf weitergehende Online-Interaktionsmöglichkeiten, wie z. B. ein Diskussionsforum oder Experten-chats, wurde verzichtet. Weder in den Vorgesprächen noch auf der ersten Bürgerversammlung hatten Bürgerinnen und Bürger diese explizit gefordert. Dort blieb vielmehr offen, wie der nachdrücklich gewünschte Austausch mit Experten und zwischen den Bürgerinnen und Bürgern konkret erfolgen sollte. Auch eine Präsenz in sozialen Netzwerken, um die besonders hervorgehobene Zielgruppe der Jugendlichen besser zu erreichen, wurde nicht für notwendig erachtet und in der Ausschreibung für die Moderation nicht gefordert. Angesichts der Tatsache, dass mit den Informationsveranstaltungen kaum jemand unter 30 Jahren erreicht wurde, ist nicht auszuschließen, dass durch erweiterte Interaktionsmöglichkeiten im Internet jüngere Menschen besser erreicht worden wären.

## 6.2 Log-File-Analyse

Seit dem Start im März 2013 gab es 7.865 Besuche auf diesen Internetseiten. Abb. 6-1 gibt den zeitlichen Verlauf wieder. Im Durchschnitt waren es 200 bis 300 Besuche pro Woche.

### Besuche pro Woche

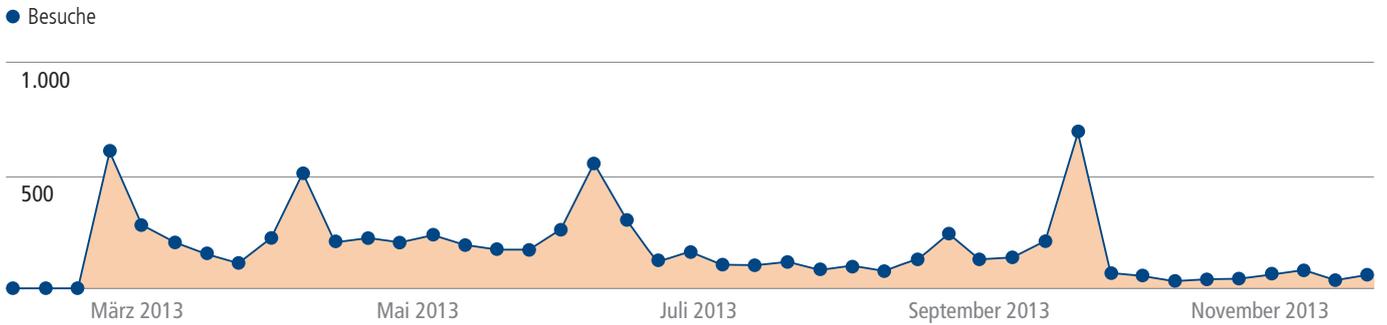


Abb. 5: Besuche pro Woche auf [www.dialog-waren.de](http://www.dialog-waren.de)

| BertelsmannStiftung

Die vier Spitzen erklären sich aus dem Neuigkeitswert nach der Freischaltung Ende Februar, den beiden Informationsveranstaltungen im April und Juni sowie dem Datum der Abstimmung am 22. September. Bemerkenswert ist, dass es vor der Auswertungsveranstaltung am 11. November keinen vergleichbaren Anstieg der Zugriffe gegeben hat.

Nach der Abstimmung sanken die Zugriffszahlen stark auf etwa zehn pro Tag bzw. 70 pro Woche und der Anstieg vor dem 11. November war kaum größer als ein weiterer relativ hoher Wert für den 26./27. November (Abb. 6).

### Besuche pro Tag

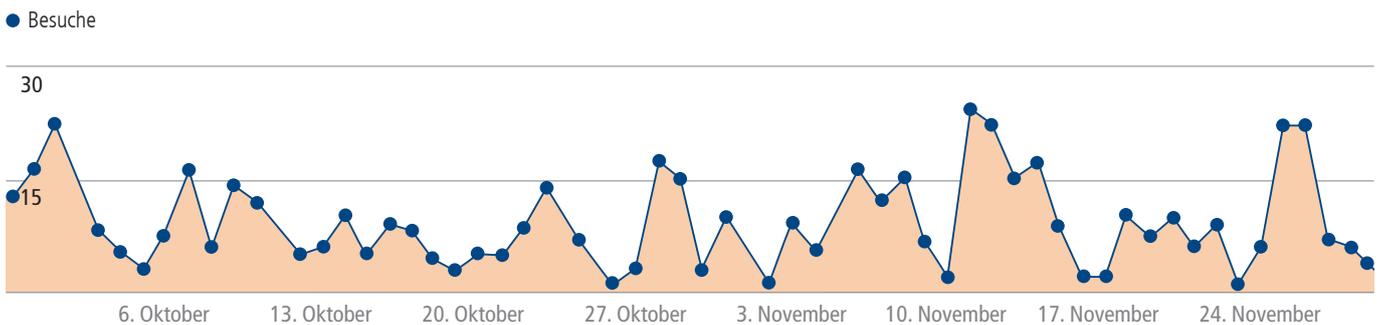


Abb. 6: Besuche pro Tag auf [www.dialog-waren.de](http://www.dialog-waren.de)

| BertelsmannStiftung

Diese Zahlen zeigen, dass zumindest für einen kleinen Kreis von Interessierten das Thema mit der Auswertungsveranstaltung noch nicht abgeschlossen ist.

Abb. 7 enthält nähere Angaben zur Art der Besuche. Sie stammen von 4.497 verschiedenen Personen (bzw. IP-Adressen). 57,3 Prozent waren neue Besuche, dementsprechend handelte es sich bei 42,7 Prozent um Folgebesuche.

## 4.497 Personen haben diese Webseite besucht

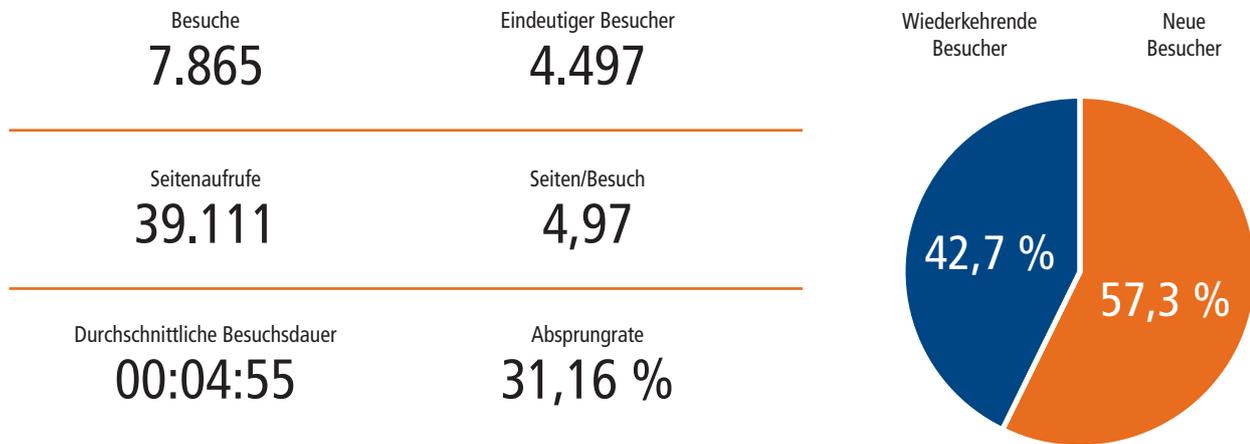


Abb. 7: Struktur der Besuche auf www.dialog-waren.de

Die durchschnittliche Besuchsdauer betrug knapp fünf Minuten; dabei wurden durchschnittlich fünf Seiten aufgerufen. Dieser Wert lässt auf ein großes Informationsbedürfnis der Mehrheit der Besucher schließen, die diesem Bedürfnis durch intensive Nutzung nachkamen. Die Absprungrate lag knapp unter einem Drittel. Das heißt jeder dritte Besucher verließ diesen Internetauftritt sofort wieder nach dem Aufruf der ersten Seite, in der Regel, weil er nicht das fand, was er erwartete.

Erwartungsgemäß kam die überwältigende Mehrheit der Besucher aus Deutschland – ob aus Waren oder anderen Landesteilen, ist über die erfasste IP-Adresse nicht feststellbar. Jeweils ein Prozent der Besuche kommt aus der Schweiz und Österreich.

Abbildung 8 gibt die Verteilung der Seitenaufrufe auf die Hauptmenüpunkte wieder. Wie zu erwarten, wird die Startseite (1.) am häufigsten aufgerufen, gefolgt von „Dokumenten“ und „Fakten“.

## Verteilung der Seitenaufrufe auf die Hauptmenüpunkte

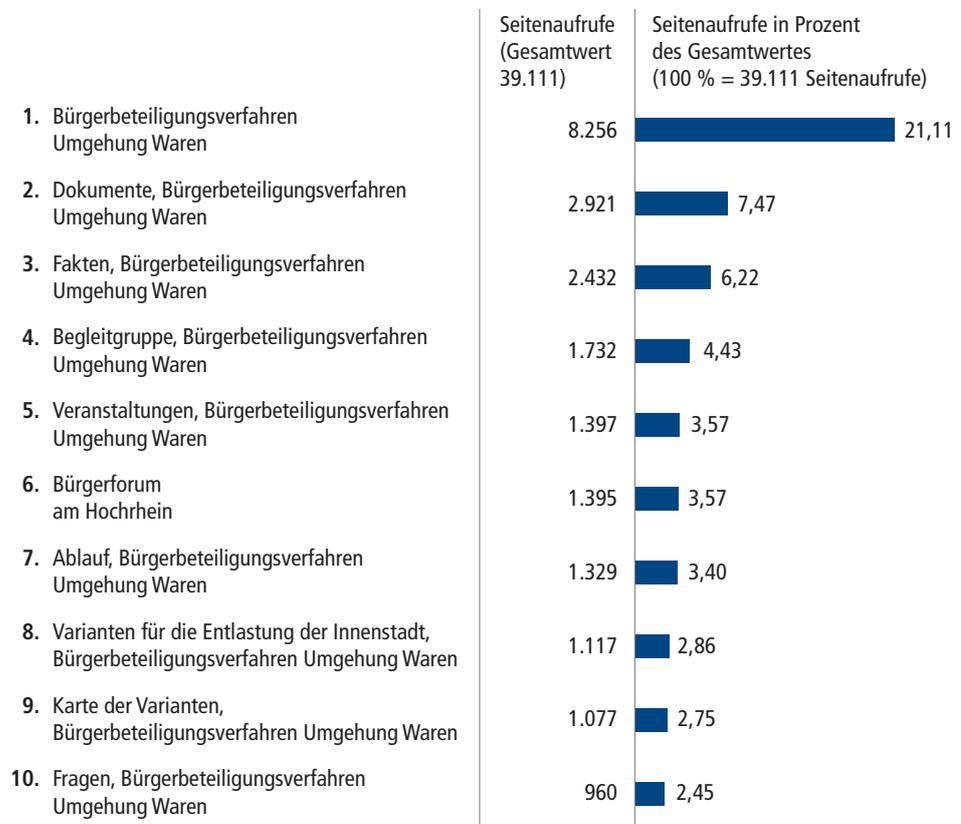


Abb. 8: Besuche nach Menüpunkten

| BertelsmannStiftung

Für die Begleitgruppe interessierten sich mehr Besucher als für die Veranstaltungen. Etwas überraschend ist, dass von den mehr als 5.000 Besuchern nur jeder Fünfte die ausführlichen Informationen über die Trassenvarianten aufgerufen hat.

## 6.3 Online-Fragebogen

Im April 2013, unmittelbar nach der ersten Informationsveranstaltung, wurde der im Evaluationskonzept vorgesehene Online-Fragebogen, der die Zufriedenheit mit den Webseiten und dem gesamten Angebot im Beteiligungsprozess untersuchen sollte, freigeschaltet. Dazu wurde auf der Startseite ein Link „Ihre Meinung ist uns wichtig“ platziert, der zu einem vom Institut für Informationsmanagement Bremen GmbH auf einem anderen Server bereitgestellten Online-Fragebogen führte. Diese Konstruktion sollte dem Institut jederzeit einen vom Moderationsbüro unabhängigen Zugang zu den Befragungsergebnissen ermöglichen. Im Sinne maximaler Transparenz wurde der jeweilige Stand der Antworten zu den Fragen unmittelbar veröffentlicht und war für alle Besucher einsehbar.

In der Zeit vom 17. April bis 8. Mai 2013 beantworteten allerdings nur sechs Personen den Fragebogen. Wegen dieser geringen Resonanz wurde der Link von der Startseite entfernt. Danach wurde der Fragebogen unter dem Menüpunkt „Begleitung/Umfrage zur Website“ angeboten, jedoch kein weiteres Mal ausgefüllt. Angesichts der geringen Anzahl von Antworten verzichteten wir hier auf deren Wiedergabe; sie sind einsehbar unter [www.digitale-chancen.de/waren/auswertung.cfm](http://www.digitale-chancen.de/waren/auswertung.cfm).

## 6.4 Andere Befragungen

Bei der zweiten Informationsveranstaltung wurden die Teilnehmer gefragt, ob sie diese „www.dialog-waren.de“-Webseiten schon einmal besucht haben und hilfreich fanden. Von den 38 Personen, die diese Fragen beantwortet haben, hatten 23 die Webseiten mehrfach besucht, zwei nur einmal und zwölf zum damaligen Zeitpunkt noch nicht. Nur 16 beurteilten dieses Angebot als sehr hilfreich für ihr Votum, sechs verneinten dies.

### Falls ja: Die Informationen auf diesen Internetseiten sind hilfreich für mein Votum:

sehr	kaum	gar nicht	keine Angabe
16	5	1	16
42,1 %	13,2 %	2,6 %	42,1 %

Tab. 11: Bewertung der Informationen auf der Internetseite

| BertelsmannStiftung

Allerdings kann dieses Urteil wegen der geringen Anzahl der Antwortenden und ihrer nicht repräsentativen Altersstruktur nicht verallgemeinert werden.

Auf der Auswertungsveranstaltung am 11. November 2013 gaben von 58 Antwortenden 17 Prozent an, dass sie die Internetseiten häufig besucht haben, 34 Prozent taten dies „gelegentlich“:

### Auf der Internetseite www.dialog-waren.de wurden vielfältige Informationen angeboten. Haben Sie diese Seiten angeschaut und fanden Sie dieses Angebot informativ?

	Häufigkeit	Prozent
Ich war dort häufig und finde das Angebot gut.	10	17 %
Ich war dort gelegentlich und fand das Angebot gut.	20	34 %
Ich war dort nur einmal und fand das Angebot nicht gut.	9	16 %
Ich war da noch nie.	16	28 %
k. A.	3	5 %
Total	58	100 %

Tab. 12: Nutzung und Bewertung der Internetseite

| BertelsmannStiftung

In der ersten telefonischen Bevölkerungsumfrage unter rund 500 Warener Bürgerinnen und Bürgern gaben 29 Prozent an, sich über das Thema Ortsumgehungsstraße Waren auch im Internet informiert zu haben. Allerdings verbergen sich hinter diesem Durchschnittswert sehr gegensätzliche Werte für die verschiedenen Altersgruppen:

### Wie haben Sie sich bisher über das Thema Ortsumgehungsstraße Waren informiert?

Informationsquelle	Zeitpunkt	Total	16 - 29 Jahre	30 - 44	45 - 59 Jahre	60 + Jahre
Internet	Angang Juli 2013	29 %	49 %	41 %	29 %	12 %
Internet	Ende November 2013	33 %	35 %	57 %	33 %	17 %

Tab. 13: Information über das Internet, gestaffelt nach Alter

| BertelsmannStiftung

Während fast jeder zweite Befragte in der Altersgruppe der 16- bis 29-Jährigen angab, auch das Internet als Informationsquelle zur Ortsumgehung genutzt zu haben, sagten dies nur zwölf Prozent in der Altersgruppe 60+. Die Angaben in der zweiten Umfrage nach der Abstimmung zeigten eine deutliche Verschiebung von den 16- bis 29-Jährigen hin zu den 30- bis 44-Jährigen.

In der abschließenden Befragung der Organisatoren und der Mitglieder der Begleitgruppe wurde der Internetauftritt von allen Informations- und Dialogangeboten jeweils am besten bewertet.

## 6.5 Zukünftige Bürgerinformation

Mit dem Bürgervotum und der abschließenden Bevölkerungsumfrage ist zwar das Modellvorhaben „Innovative Bürgerbeteiligung Ortsumgehung Waren“ abgeschlossen. Nicht gelöst ist jedoch das Problem der Lärmbelastung, das viele Bürgerinnen und Bürger motiviert hat, sich zu beteiligen. Auf der dritten Informationsveranstaltung berichteten Vertreter der Stadt, dass an der Bewältigung des Lärmproblems weiter gearbeitet werden soll; die Bürgerinnen und Bürger seien eingeladen, sich auch daran zu beteiligen. Auch Minister Schlotmann, der den Beteiligungsprozess maßgeblich mit angestoßen hat, bekannte sich auf der Auswertungsveranstaltung dazu, nach dem Nein für eine Ortsumgehung gemeinsam mit der Stadt nach Lösungen für das Lärmproblem zu suchen. Es gibt somit weiteren Informationsbedarf und aus der Sicht des Evaluators zudem eine Informationspflicht zu den entsprechenden Maßnahmen. Es liegt nahe, dazu die Internetseite, die sich als eine zentrale Informationsquelle bei den Bürgerinnen und Bürgern etabliert hat, zu nutzen.

Doch damit sind schwierige Fragen der Zuständigkeit und der Finanzierung verbunden. Für die technische und redaktionelle Betreuung des Internetauftritts hat das Ministerium ein Moderationsbüro und eine Web-Agentur beauftragt und bezahlt. Mit dem Bürgervotum gegen die Ortsumgehung ist der Planungsprozess auf Landesebene formal abgeschlossen. Von daher besteht auf Seiten des Ministeriums kein Anlass und auch keine Rechtfertigung, weitere Ausgaben zu tätigen. Für die diskutierten weiteren Maßnahmen zur Lärmbekämpfung (Lärmaktionsplan) liegt die Zuständigkeit bei der Stadt Waren in Interaktion mit dem Straßenbauamt, dem Landkreis und anderen Stellen.

Die Stadt hat zwar die Bürgerinnen und Bürger zur Beteiligung an der Erarbeitung des Lärmaktionsplans eingeladen, zunächst aber weder auf den Internetseiten des Bürgerdialogs noch auf den eigenen Seiten über die entsprechenden Schritte informiert. Die Stadt zögerte zunächst wegen der dafür erforderlichen finanziellen und personellen Ressourcen. Am 20. März 2014 wurde dann folgendes Ergebnis aus einem Gespräch zwischen Ministerium und Stadt mitgeteilt:

*„Die Stadt wird kurzfristig auf ihrer Internetseite die wesentlichen Informationen zur Lärmaktionsplanung einstellen und aktuell halten. Dazu zählen der Lärmaktionsplan von 2009, die Untersuchungen des Sachverständigen zum neuen Lärmaktionsplan und die Zusammenfassung der ersten Bürgerversammlung am 4. Dezember 2013. Die Stadt wird diese Informationen im weiteren Verfahren ergänzen. So soll z. B. das in der Endredaktion befindliche Gutachten von Herrn Möhler zu den Lärminderungspotenzialen an der Ortsdurchfahrt eingestellt werden, sobald es vorliegt. Auch die Protokolle weiterer Veranstaltungen, auf denen konkrete Lärminderungsmaßnahmen vorgestellt und besprochen werden, sollen auf der Internetseite eingestellt werden.“*

Bei Redaktionsschluss für diesen Bericht war diese Ankündigung unter [www.waren-mueritz.de/stadtverwaltung/stvw00.html](http://www.waren-mueritz.de/stadtverwaltung/stvw00.html) umgesetzt:

# STADT WAREN (MÜRITZ) & HEILBAD



**Bürgerservice**

- Ämterübersicht
- Formulare
- Satzungen
- Seniorenbeirat
- Sprechzeiten/Bürgertel.
- Stadtsichten
- Wänerer Wochenblatt
- Was erledige ich wo?

**Stadtvertretung**

- Einwohnerversprechstunde

OpenPlenum  
Online

**Stadtverwaltung**

- Ausschreibungen
- Gleichstellungsbeauftragte
- Leitbild
- Partnerstädte
- Präventionsrat
- Stadtentwicklung
- Wahlen

**Wirtschaft**

- Gewerbegebiete
- Linklisten
- Unternehmen
- Soleheilbad

**Wissenswertes**

- Geschichte
- Kirchen
- Kunst & Kultur
- Schule & Bildung
- Sport & Spiel
- Stadtgeschichtl. Museum
- Stadtbibliothek
- Vereine & Verbände



**INFOSEITE**  
Präsentation 04.12.2013  
Protokoll der Sitzung vom 04.12.2013  
Lärmaktionsplan

---

**Lärmaktionsplanung der Stadt Waren (Müritz)**

Die Städte und Gemeinden werden durch § 47d des Bundesimmissionsschutzgesetzes (BImSchG) verpflichtet, einen Lärmaktionsplan aufzustellen. Hintergrund dieser Aufgabe ist die Umgebungsärmrichtlinie der EG ( Richtlinie 2002/49/EG vom 25. Juni 2002), die durch das Gesetz zur Umsetzung der EG-Richtlinie über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm vom 24. Juni 2005 in nationales Recht umgesetzt wurde.

Ziel der Lärmaktionsplanung ist es, Ansätze zu entwickeln, wie die Umweltqualität im Sinne der Richtlinie der EG in Bezug auf den Lärm verbessert werden kann.

Grundlage für die Lärmaktionsplanung sind die Lärmkarten. Das entsprechende Kartenmaterial wurde der Stadt Waren (Müritz) durch das Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie Mecklenburg-Vorpommern übergeben. Die Lärmkarten stellen die Lärmbelastung in den betroffenen Straßen dar.

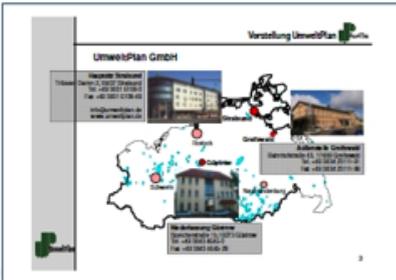
Das Gesetz unterscheidet zwei Stufen der Lärmkartierung. In der ersten Stufe sind Hauptverkehrsstraßen mit einem Verkehrsaufkommen von über 6 Millionen Kraftfahrzeugen pro Jahr (Durchschnittliche Tägliche Verkehrsstärke 16.000) Gegenstand der Lärmaktionsplanung. In einer zweiten Stufe werden alle Straßen mit einem Verkehrsaufkommen von über drei Millionen Kraftfahrzeugen pro Jahr erfasst.

In der Stadt Waren (Müritz) werden danach folgende Straßen in der Lärmaktionsplanung berücksichtigt: Mozartstraße, Röbbeler Chaussee, Schweriner Damm und Streitzler Straße.

Für die Entscheidung über die Notwendigkeit der Aufstellung eines Lärmaktionsplanes wurde ein Prüfwert definiert. In Mecklenburg Vorpommern wird ein Mittelungspegel in Höhe von 65 dB (A) tags bzw. 55 dB (A) nachts angewendet. Einer Überschreitung dieser Werte sollte durch das Instrument der Lärmaktionsplanung entgegengewirkt werden.

Die Überprüfung und ggf. Überarbeitung des Lärmaktionsplanes muss spätestens alle 5 Jahre durchgeführt werden. Insoweit ist mit der gesetzlichen Regelung eine Daueraufgabe für die Gemeinden verbunden und die Lärmaktionsplanung als einen Prozess zu betrachten.

Derzeit erarbeitet die Stadt Waren (Müritz) einen Lärmaktionsplan der 2. Stufe. Dieser soll bis spätestens Ende November 2014 beim Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie Mecklenburg-Vorpommern vorliegen.



- **Lärmaktionsplan für die Stadt Waren - Präsentation auf der Veranstaltung vom 4. Dezember 2013**  
Projektleiter: Dipl.-Phys. Rainer Horenburg  
UmweltPlan GmbH Stralsund
- **Protokoll über die Bürgerinformationsveranstaltung am 04.12.2013 zur Erstellung des Lärmaktionsplanes (2. Stufe) - PDF-Datei**

Abb. 9: Ankündigung der Lärmaktionsplanung (Internet)

## 6.6 Zusammenfassende Bewertung des Internet-Angebots

Ein eigener umfassender und stets aktueller Internetauftritt für den Bürgerdialog war eine von allen Akteuren und insbesondere von den Bürgern und Bürgerinnen im Vorfeld erhobene Anforderung. Bezogen auf die eingangs genannten Evaluationskriterien ist zur Website „dialog-waren.de“ festzustellen:

### Zusammenfassende Bewertung Internetangebot

<p><b>Reichweite und Repräsentativität</b></p>	<p>Mit durchschnittlich 300 bis 400 Besuchen pro Monat ist die Reichweite im Verhältnis zu den 11.700 Haushalten, die das Warener Wochenblatt erreicht, nicht besonders hoch. Dies ergibt sich auch daraus, dass nur 29 % bzw. 33 % der Teilnehmenden in den repräsentativen Telefonumfragen sagten, dass sie sich auch über das Internet informiert haben. Dieser Anteil ist nicht repräsentativ, korrigiert aber etwas die mangelnde Repräsentativität bei den Veranstaltungen und versandten Dokumentationen.</p>
<p><b>Qualität der Informationen / Zufriedenheit der Teilnehmenden</b></p>	<p>Zur Beurteilung der Qualität der Informationen aus Sicht der Besucher und deren Zufriedenheit liegen keine ausreichenden Daten vor. Von den Teilnehmern an der zweiten Informationsveranstaltung und der Auswertungsveranstaltung beurteilte rund die Hälfte das Angebot als hilfreich. Die Organisatoren und die Mitglieder der Begleitgruppe bewerteten die Internetseiten besser als alle anderen Informations- und Dialogangebote.</p> <p>Aus Expertensicht ist das Informationsangebot gut strukturiert, übersichtlich und stets aktuell. Die Zusammenfassungen des Moderationsbüros sind gut verständlich.</p> <p>Möglichkeiten zum Dialog wurden zunächst wenig genutzt. Lediglich 20 über das entsprechende Online-Formular innerhalb von vier Monaten eingegangene Fragen stehen in einem gewissen Widerspruch zu dem an vielen Stellen geäußerten Bedarf nach weiteren Informationen. Nach den Anregungen in der Zwischenbilanz für eine bessere Sichtbarkeit des Fragenformulars auf den Webseiten und für mehr Werbung auf Flyern und Plakaten im Vorfeld der Informationsveranstaltungen ist die Seite mit den Fragen in die Top Ten der Aufrufe gestiegen.</p>
<p><b>Transparenz</b></p>	<p>Die Website bietet ein sehr hohes Niveau an Transparenz über den gesamten Prozess. Jeder einzelne Schritt ist gut dokumentiert – in verständlichen Zusammenfassungen für den eiligen Besucher und mit allen Originalquellen für den an Details Interessierten.</p>
<p><b>Nachhaltigkeit / Wirkungen</b></p>	<p>Viele Bürgerinnen und Bürger haben vom Bürgerdialog eine Lösung des Lärmproblems erwartet. Für eine nachhaltig positive Wirkung des Beteiligungsverfahrens ist es wichtig, dass die Stadt Waren nun die angekündigten Maßnahmen ergreift und über deren Fortschritt weiterhin so gut wie bisher informiert. Es hat nach der Auswertungsveranstaltung vier Monate gedauert, bis Verwaltung und Behörden zentrale Informationen bereitgestellt hatten. Die im Vorfeld angekündigte Beteiligungsmöglichkeit der Bürgerinnen und Bürger an dieser Planung war dabei noch nicht erkennbar.</p>

Tab. 14: Zusammenfassende Bewertung Internetangebot

# 7 Begleitgruppe

Nach dem Konzept des Ministeriums sollte das Beteiligungsverfahren nicht im Detail vorgegeben sein, sondern mit und von den Bürgerinnen und Bürgern ausgestaltet werden. Dazu wurde die bereits erwähnte Begleitgruppe mit 23 Mitgliedern gebildet. Ihre Aufgaben werden in den von allen Mitgliedern gebilligten Grundsätzen der Zusammenarbeit vom 22. März 2013 wie folgt beschrieben:<sup>12</sup>

„Zu den Aufgaben der Begleitgruppe gehört es, sich in die Bürgerbeteiligung zur Ortsumgebung Waren einzubringen und den Prozess zu unterstützen.“

- Die verschiedenen Sichtweisen, die in Waren bezüglich einer möglichen Ortsumgebung bestehen, sollen zu Wort kommen und Eingang in die Planung der Veranstaltungen und Informationsmaterialien finden.
- Durch den Einbezug der unterschiedlichen Gruppen und zufällig ausgewählter Bürgerinnen und Bürger in die Begleitgruppe kann die Bürgerbeteiligung verständlich und allparteilich gestaltet werden. Dies ist ebenfalls wichtig im Hinblick auf die geplanten Veranstaltungen (z. B. die Frage, welche Experten eingeladen werden) und geplante Informationsmaterialien für die Bevölkerung.
- Der Prozess soll dazu beitragen, dass sich viele Bürger informieren und mit der Thematik auseinandersetzen.
- Die Mitglieder der Begleitgruppe repräsentieren unterschiedliche Bevölkerungs- und Interessengruppen. Sie agieren als Multiplikatoren, indem sie Mitglieder ihrer eigenen Organisation bzw. Bürgergruppe über die Dialog und Beteiligungsangebote informieren und sie motivieren, sich zu beteiligen.
- Die Begleitgruppe formuliert Anforderungen und bringt Ideen zum „qualifizierten Bürgervotum“ ein, das am 22. September 2013 durchgeführt werden soll.
- Die Begleitgruppe gibt außerdem Feedback zu den durchgeführten Veranstaltungen und anderen Elementen der Bürgerbeteiligung.
- Die Begleitgruppe gibt Empfehlungen und berät das Büro team ewen, das mit der Moderation der Bürgerbeteiligung vom Verkehrsministerium (Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung Mecklenburg Vorpommern) beauftragt wurde.
- Wenn Empfehlungen der Begleitgruppe nicht übernommen werden, informiert das Büro team ewen die Begleitgruppe über die Gründe, die zu der Entscheidung geführt haben.

Es ist nicht Aufgabe der Begleitgruppe, eine Empfehlung für oder gegen eine Ortsumgebung abzugeben.“

## 7.1 Eingangsbefragung der Mitglieder der Begleitgruppe

In der Eingangsbefragung nach der ersten Sitzung der Begleitgruppe durch den Evaluator wurden die Mitglieder zu ihrer Einschätzung verschiedener Aspekte des Beteiligungsverfahrens befragt. Von den 23 Mitgliedern beantworteten 16 den Fragebogen. Auffällig ist, dass fast alle Vertreter von Institutionen, jedoch nur einer der zehn zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürger die Fragen beantworteten.

<sup>12</sup> [http://dialogwaren.de/files/documents/13\\_03\\_22\\_grundsaeetze\\_zusammenarbeit\\_begleitgruppe\\_www.pdf](http://dialogwaren.de/files/documents/13_03_22_grundsaeetze_zusammenarbeit_begleitgruppe_www.pdf)

### 7.1.1 Repräsentativität der Begleitgruppe

Angesichts der zitierten Aufgabenbeschreibung wurde gefragt, ob die Mitglieder die Zusammensetzung der Gruppe für repräsentativ in Bezug auf die unterschiedlichen Interessen hielten. Dies bejahten nur zwölf Prozent. Die Hälfte der Mitglieder hielt die Gruppe immerhin für „weitgehend repräsentativ“.

#### Repräsentieren die derzeit an der Begleitgruppe teilnehmenden Personen alle für ein qualifiziertes Bürgervotum wichtigen Interessen?

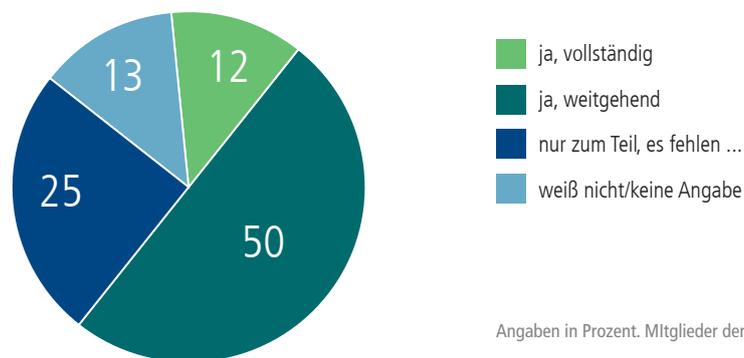


Abb. 10: Repräsentativität der Begleitgruppe

| BertelsmannStiftung

Diejenigen, die dies verneinen, vermissen in der Begleitgruppe insbesondere Vertreter eines Tourismusverbands bzw. den Tourismus, des NABU bzw. des Naturschutzes, der Wirtschaft, der zukünftig direkt betroffenen Anwohner (z. B. Melzer See) sowie heil- und kurstadtrelevanter Einrichtungen (Hotels am Tiefwareensee, Klinik am See).

Den Auswahlprozess, der zur genannten Zusammensetzung führte, beurteilte keiner der Befragten als vollständig transparent. Ein Viertel hält ihn für weitgehend, die Hälfte für nur teilweise transparent; 19 Prozent sagen, er sei nicht transparent.

### 7.1.2 Vermutete Ziele des Ministeriums

Das Beteiligungsverfahren wurde vom Ministerium initiiert und soll von der Begleitgruppe ausgestaltet werden. Auf die Frage, welche Ziele das Ministerium wohl verfolge, gaben die Mitglieder der Begleitgruppe folgende Antworten:

## Antworten aus der Begleitgruppe

Alle Interessen kennenzulernen und abwägen zu können	Versuch, Mehrheiten für die Umgehung zu mobilisieren
Die Bürger mit einzubeziehen	Lobbyismus, Transitverkehr Ost-West, Bevorzugung Spediteure
Zufriedenheit und Zustimmung der Menschen mit dem Verfahren als solchem und dem Ergebnis	Die Befragung kommt zehn Jahre zu spät! Die „Gegner“ haben bisher „gesiegt“
Die Bürger auf dem Weg zum endgültigen Entscheid einzubeziehen und faktisch ihre Bestätigung, ihr größtmögliches Einverständnis bzw. die größtmögliche deutliche Ablehnung zu haben	Ein Alibi nur Ortsumgehung: Ja/Nein? Bei einem „Ja“ (falls die Fragestellung so ist) würde die eigentlich Diskussion erneut beginnen und zwar um die Varianten
Befindlichkeiten der Bevölkerung ausloten, Zustimmung oder Ablehnung der Umgehung	Vielfalt der Interessen, hohe Wahlbeteiligung! (Qualifikation fragwürdig!)
Akzeptanz der zu treffenden Entscheidung	
Um später bessere Akzeptanz für Bau/ Nichtbau der Umgehungsstraße zu erhalten und um Stuttgart 21 zu vermeiden	

Tab. 15: Antworten aus der Begleitgruppe zu möglichen Zielen des Ministeriums

| BertelsmannStiftung

### 7.1.3 Einbeziehung der „schweigenden“ Teile der Bevölkerung

Im Konzept des Ministeriums war die Anforderung enthalten, in den Beteiligungsprozess auch die bislang „schweigenden“ Teile der Bevölkerung einzubeziehen. Daher wurde gefragt, welche Teile der Bevölkerung dies nach Auffassung der Mitglieder sind und was man tun könne, um sie zu aktivieren. Die genannten Maßnahmen sind in der folgenden Tabelle rechts neben den genannten Teilen der Bevölkerung aufgeführt. Ähnliche Antworten sind in einer Zeile zusammengefasst und durch Schrägstriche getrennt:

### „Schweigende“ Teile der Bevölkerung

Welche Teile der Bevölkerung sind das Ihrer Meinung nach?	Was kann man tun, um sie zu erreichen?
Kinder, Jugendliche, Naturschutzfreunde	Einbeziehung der Schulen
Nicht direkt betroffene Bevölkerungsteile - wie ich / Die in keiner Weise - weder positiv noch negativ - von B 192 oder einer Umgehung Betroffenen / Nicht betroffene Stadtteile -> Pappenberg / Personen, die z. B. nicht direkt betroffen sind / Teile der Bevölkerung, die weder durch den Verkehr noch von einer geplanten Umleitungsstrecke betroffen wären / Nicht Betroffene, nicht interessierte Verwaltungsgefällige / Nicht Betroffene (weder jetzt noch zukünftig) / 1. Bürger die nicht an der B 192 bzw. den geplanten Umgehungen wohnen und 2. die glauben, sie könnten sowieso nichts mit einer Abstimmung bewirken.	Muss man diese erreichen?! /gar nichts / Nutzung der Medien (Zeitungen, Radio, Fernsehsender usw.) / Stadtteilinformationen / Mit dem Thema konfrontieren / Perspektiven aufzeigen, wie Waren durch eine Ortsumgehung bzw. Teilumgehung an Attraktivität gewinnen kann / Klare Darstellung der jeweils! zu erwartenden Probleme / Gezielte Aufrufe über die Medien bzw. persönliche
Die das Interesse an der OU wegen Nichtbetroffenheit bzw. Vertrauen zur Lösung des Problems verloren haben; Berufspendler, Schichtarbeiter, ältere Bürger	
Die stets Passiven; die, die wenig Glauben an einen Effekt haben; die, denen anderes wichtiger ist	
Rentner, sozial Schwache	Über Verbände ansprechen, motivieren
Beruflich stark eingespannte Bürger	Infoveranstaltungen -> kompakt, zeitlich gestaltete Themenblöcke -> Möglichkeit zur Teilnahme an einzelnen Plena
Zum Großteil jüngere Menschen U30, Menschen aus sogenannten Problemvierteln (Pappenberg, Westsiedlung), grundsätzlich politisch Uninteressierte	Versuchen, sie über Presse und Multiplikatoren anzusprechen

Tab. 16: „Schweigende“ Teile der Bevölkerung

| BertelsmannStiftung

Fast die Hälfte der Befragten nannte die als bisher „schweigende“ Teile der Bevölkerung die von der Ortsumgebung nicht Betroffenen. Bei der Antwort auf die Frage, was man tun könne, um die bisher „Schweigenden“ zu erreichen, stellten einige die Gegenfrage, ob man die Nicht-Betroffenen überhaupt erreichen muss bzw. soll. Die anderen empfahlen Maßnahmen, die im Wesentlichen ohnehin vorgesehen waren.

### 7.1.4 Beurteilung der bisherigen Informationen zur Ortsumgebung

Nach Auffassung aller Akteure sollte mit dem Beteiligungsverfahren der Informationsstand zum Problem Ortsumgebung verbessert werden. Das Ministerium kündigte transparente, ausgewogene, umfassende und verständliche Informationen an. Um festzustellen, wie groß der Nachhol- und Verbesserungsbedarf in Bezug auf diese vier Anforderungen war, wurde nach der Beurteilung der bisher zugänglichen Informationen über das inhaltliche Problem und über das Beteiligungsverfahren gefragt. Auf einer Vier-Punkte-Skala sollte die Qualität der bisherigen Informationen bewertet werden.

Bezogen auf das inhaltliche Problem der Ortsumgebung wurde u. a. gefragt, wie umfassend die Informationen zum Bedarf, zu Vor- und Nachteilen der Trassenvarianten, zu Begünstigten und Benachteiligten sowie zum Planungsverfahren nach Auffassung der Mitglieder der Begleitgruppe waren.

#### Wie umfassend sind die bisherigen Informationen über...?

	Das Planungsverfahren	Begünstigte und Benachteiligte	Vor- und Nachteile der verschiedenen Trassen	Bedarf (Verkehrssituation und Belastungen)
Vollkommen	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Weitgehend	18,8 %	12,5 %	12,5 %	37,5 %
Nur zum Teil	50,0 %	56,3 %	50,0 %	43,8 %
Nicht	31,3 %	31,3 %	37,5 %	18,8 %

Mitglieder der Begleitgruppe (n=16)

Tab. 17: Beurteilung des Umfangs der Informationen durch die Begleitgruppe

Niemand hielt die Informationen zu diesen Themen für vollkommen umfassend. Jeweils die Hälfte der Befragten hielt sie für nur teilweise umfassend, ein Drittel für nicht umfassend. Etwas besser schnitten nur die Informationen zum Bedarf ab. Diese Einschätzung begründete deutlich die Notwendigkeit von Verbesserungen.

Für dieselben Sachverhalte wurde auch nach der Verständlichkeit und Ausgewogenheit der bisherigen Informationen gefragt. Die Beurteilung der Verständlichkeit fiel im Vergleich etwas positiver aus.

## Wie verständlich sind die bisherigen Informationen über...?

	Das Planungsverfahren	Begünstigte und Benachteiligte	Vor- und Nachteile der verschiedenen Trassen	Bedarf (Verkehrssituation und Belastungen)
Vollkommen	0,0 %	6,3 %	6,3 %	6,3 %
Weitgehend	12,5 %	18,8 %	31,3 %	31,3 %
Nur zum Teil	56,3 %	37,5 %	25,0 %	56,3 %
Nicht	25,0 %	31,3 %	31,3 %	6,3 %
Keine Angabe	6,3 %	6,3 %	6,3 %	6,3 %

Mitglieder der Begleitgruppe (n=16)

Tab. 18: Beurteilung der Verständlichkeit der Informationen durch die Begleitgruppe

| BertelsmannStiftung

Ausgewogenheit und Transparenz der Informationen zu diesen Sachverhalten wurden ähnlich beurteilt. Getrennt von der Beurteilung dieser inhaltlichen Informationen wurde nach der Einschätzung der Informationen zur geplanten Bürgerbeteiligung gefragt. Dabei wurde unterschieden nach Informationen zu den Zielen des Ministeriums, zum Ablauf, zu den verschiedenen Rollen im Prozess und den Folgen des Bürgervotums.

## Wie umfassend sind die bisherigen Informationen über das geplante Bürgervotum in Hinblick auf...

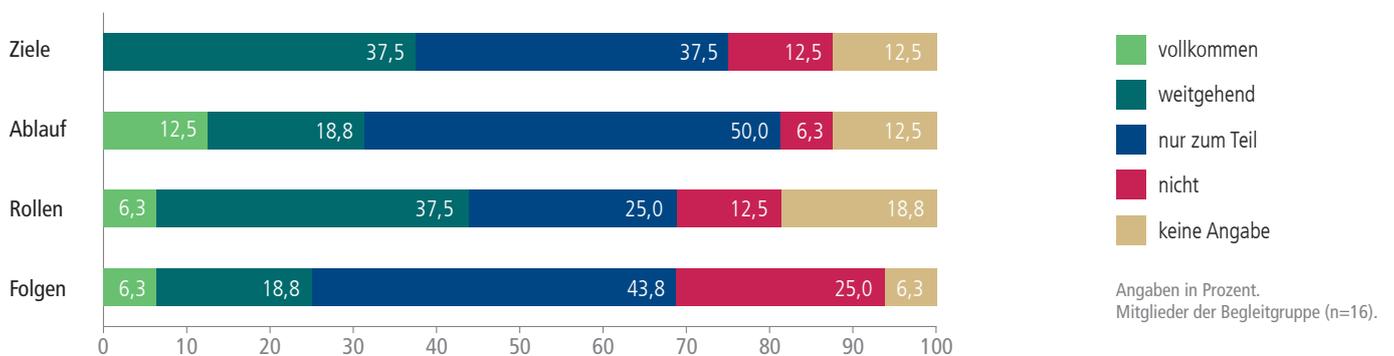


Abb. 11: Beurteilung des Umfangs der Informationen durch die Begleitgruppe

| BertelsmannStiftung

50 bis 60 Prozent der Mitglieder der Begleitgruppe gaben an, dass die Informationen im Vorfeld des Bürgervotums nicht oder nur zum Teil umfassend waren. Am schlechtesten schnitten mit 69 Prozent die Informationen zu den Folgen des Bürgervotums ab. Angesichts der Tatsache, dass sich die Befragten durch ihre Teilnahme an der ersten Sitzung auf eine aktive Rolle in dem Beteiligungsverfahren eingelassen haben, wurden hier problematisch hohe Informationsdefizite zu Beginn des Beteiligungsverfahrens deutlich.

Für diese Aspekte des Beteiligungsverfahrens wurde auch nach der Verständlichkeit, Ausgewogenheit und Transparenz der bisherigen Informationen gefragt.

Wie verständlich sind die bisherigen Informationen zum geplanten Bürgervotum im Hinblick auf...

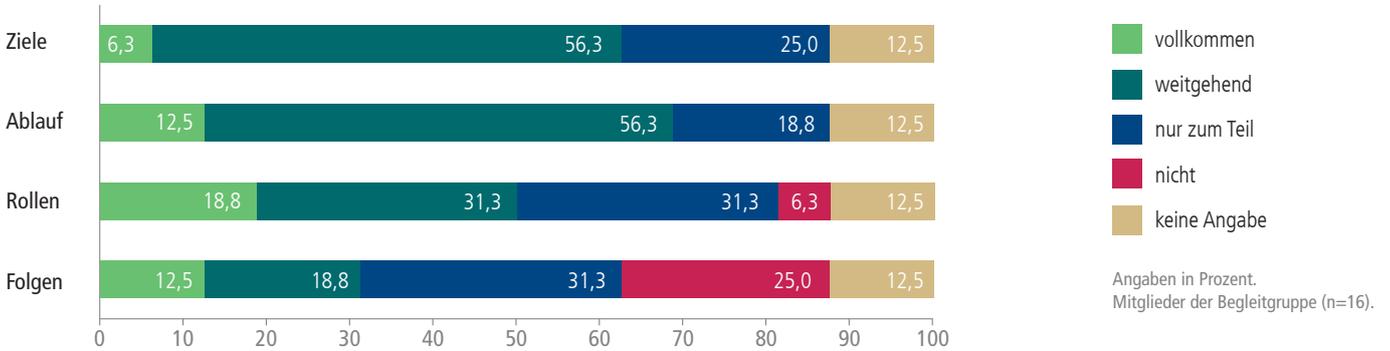


Abb. 12: Beurteilung der Verständlichkeit der Informationen durch die Begleitgruppe | BertelsmannStiftung

Die bis zur ersten Sitzung gegebenen Informationen beurteilten fast zwei Drittel der Befragten hinsichtlich der Ziele und des Ablaufs als vollkommen oder weitgehend verständlich. Im Hinblick auf die Rollen gab es etwas mehr kritische Urteile und in Bezug auf die Folgen des Votums bildeten diese wiederum die Mehrheit.

Es gab also zu Beginn des Verfahrens einen Bedarf nach besserer Verständlichkeit und nach inhaltlicher Ergänzung der bis dahin gelieferten Informationen.

7.1.5 Regeln der Zusammenarbeit in der Begleitgruppe

In der Begleitgruppe arbeiteten Personen mit ganz unterschiedlichen Interessen und Hintergründen zusammen. Es gab keine offensichtlichen gemeinsamen Ziele. Daher war es wichtig, klare und als fair empfundene Regeln zu haben. Inwieweit dies gelungen ist, sollten Fragen zur Klarheit und Fairness der Regeln in Bezug auf vier Aspekte prüfen.

Klarheit der Regeln für...

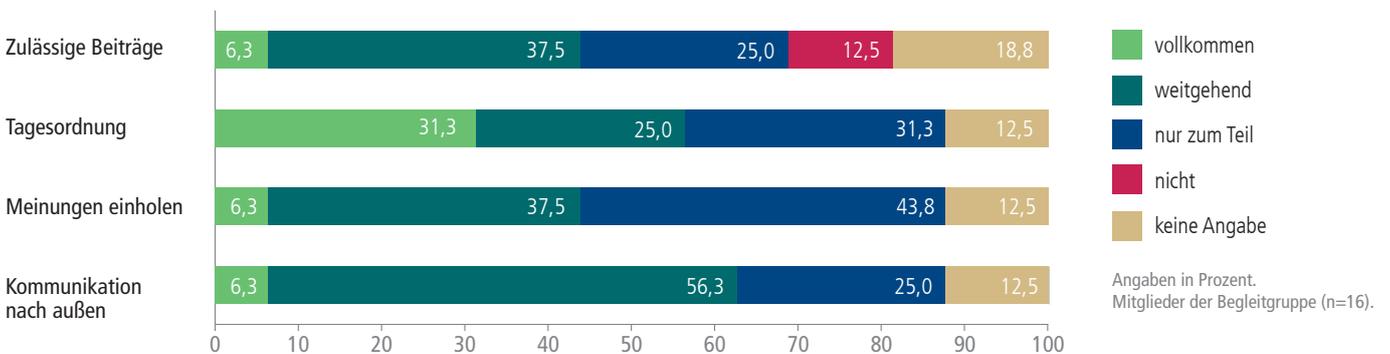


Abb. 13: Beurteilung der Klarheit der Regeln durch die Begleitgruppe | BertelsmannStiftung

Einem Drittel bis knapp der Hälfte der antwortenden Mitglieder war nach der ersten Sitzung nicht oder nur zum Teil klar, welche Beiträge sie einbringen durften und was nicht Thema sein sollte, wie sie Punkte auf die Tagesordnung bringen und wie Meinungsbilder in der Gruppe eingeholt werden sollten. Die relativ größte Klarheit bestand in Bezug auf die Kommunikation nach außen.

Die Fairness der Regeln beurteilten die Mitglieder etwas besser:

### Fairness der Regeln für...

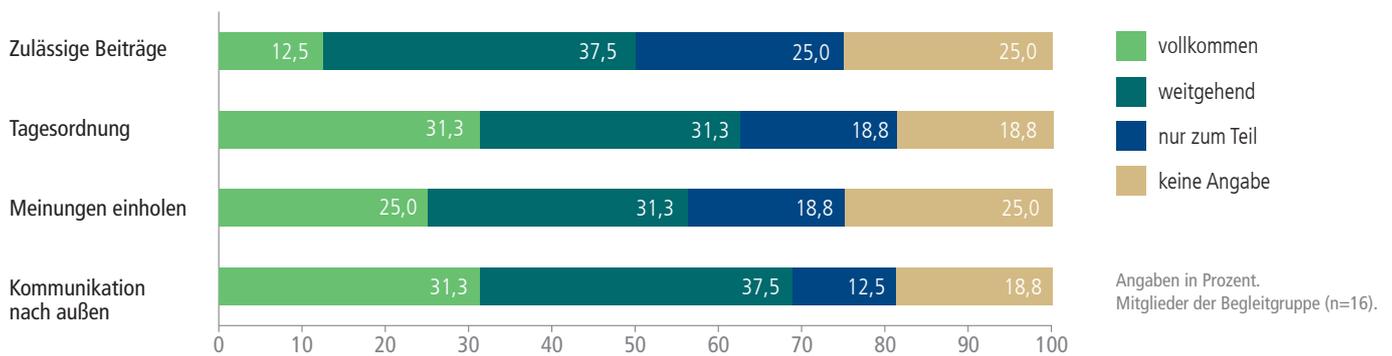


Abb. 14: Beurteilung der Fairness der Regeln durch die Begleitgruppe

Die Regeln zur Tagesordnung und zur Kommunikation nach außen fanden fast zwei Drittel vollkommen oder weitgehend fair. Am stärksten kritisierten die Mitglieder die Regeln zur Zulässigkeit der Beiträge (25 Prozent). Insbesondere den Bürgerinitiativen gefiel nicht, dass in der Begleitgruppe nicht inhaltlich über die Vor- und Nachteile der verschiedenen Trassen oder den Bedarf diskutiert werden sollte, sondern in erster Linie über die Gestaltung des Beteiligungsverfahrens.

Auffällig ist der hohe Anteil der Befragten, die zu diesen beiden Fragen keine Antworten gaben (12,5 bis 25 Prozent). Es ist zu vermuten, dass es sich dabei um Personen handelte, die wenige Erfahrungen mit heterogenen und durchaus konflikträchtigen Gruppen haben.

### 7.1.6 Vertrauen in Akteure aus Verwaltung und Politik

Eine von den Bürgerinnen und Bürgern geäußerte Erwartung war, dass die zuständigen Verwaltungen ihr Wissen und ihre Kompetenz in einen Dialog einbringen. Gleichzeitig äußerten sie jedoch auch ihr Misstrauen gegenüber diesen Stellen, z. B. dass diese weniger die Interessen der Betroffenen als eigene Ziele zum Maßstab nähmen. Dies galt auch für Mitglieder der Begleitgruppe, die aus diesem Grund nach dem Grad ihres Vertrauens in die Kompetenz der beteiligten Verwaltungen und der lokalen Politik auf verschiedenen Gebieten gefragt wurden.

### Verkehrstechnische und planungsrechtliche Kompetenz von...



Abb. 15: Verkehrs- und planungsrechtliche Kompetenzen

In verkehrstechnischen und planungsrechtlichen Fragen sprachen fast zwei Drittel dem Ministerium eine sehr hohe oder hohe Kompetenz zu, das Straßenbauamt schnitt mit 56 Prozent etwas schlechter ab, die lokale Verwaltung und die lokale Politik mit 31 bzw. 19 Prozent deutlich schlechter. Eine weitere Frage betraf die Kompetenz in Bezug auf die Auswirkungen für die Bürgerinnen und Bürger:

### Kompetenz in Bezug auf Auswirkungen und unterschiedliche Betroffenheit von Bürgerinnen und Bürgern von...

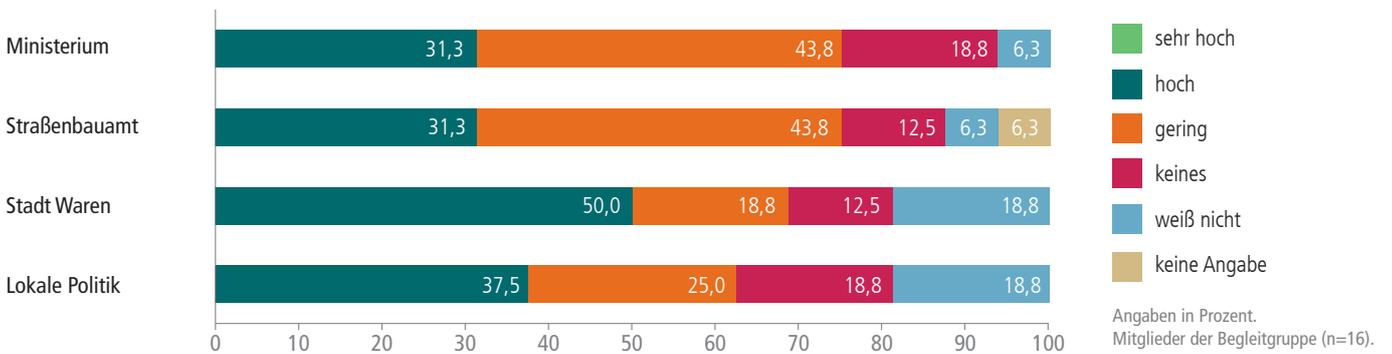


Abb. 16: Kompetenzen in Bezug auf die Betroffenheit der Bürger

In dieser Hinsicht schnitten das Ministerium am schlechtesten und die Stadtverwaltung am besten ab. Das Ministerium hatte einen ergebnisoffenen Beteiligungsprozess angekündigt. Daher wurde auch nach dem Vertrauen in diese Ergebnisoffenheit gefragt:

## Ergebnisoffenheit in Bezug auf das „Ob“ einer Ortsumgehung von....

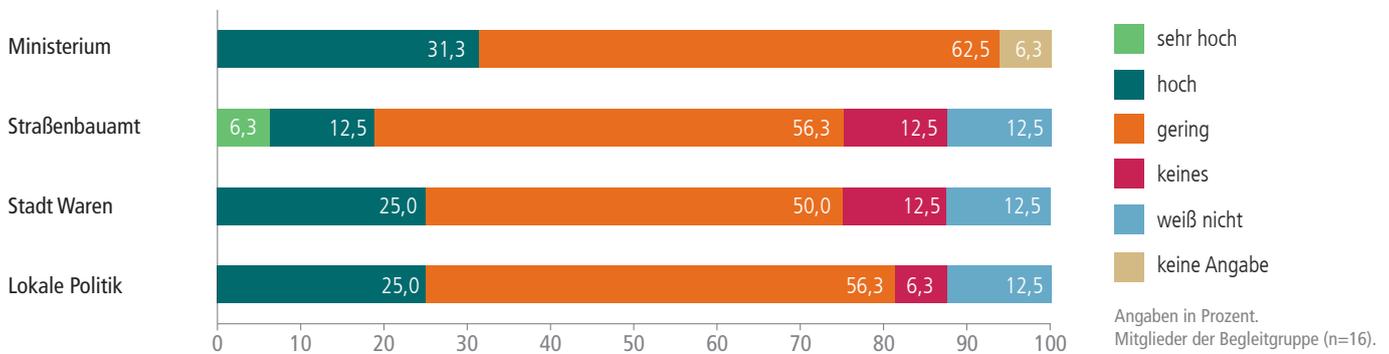


Abb. 17: Ergebnisoffenheit in Bezug auf das „Ob“

Hohes Vertrauen in dessen Ergebnisoffenheit hatte nur ein Drittel der Befragten, bei fast zwei Dritteln war dieses Vertrauen gering. Das Vertrauen in die Ergebnisoffenheit des Straßenbauamtes, der Stadtverwaltung und der lokalen Politik war im Durchschnitt nicht größer, jedoch stärker gestreut. Das Straßenbauamt ist die einzige der genannten Stellen, in die ein Befragter sehr hohes Vertrauen hat, in das aber gleichzeitig zwei Personen gar kein Vertrauen haben.

Diese Daten liefern ein sehr differenziertes Bild, das die betroffenen Verwaltungen nicht mit dem Vorwurf eines pauschalen und unbegründeten Misstrauens in jede Verwaltung ignorieren sollten. Vielmehr sollte geklärt werden, warum einzelne Behörden bei unterschiedlichen Themen unterschiedliches Vertrauen genießen und warum verschiedene Menschen beim selben Thema unterschiedlich viel Vertrauen in ein und dieselbe Behörde haben.

### 7.1.7 Erforderliche Wahlbeteiligung

Die geplante Abstimmung sollte ein qualifiziertes Votum werden. Dies kann man quantitativ als Erfordernis eines bestimmten Quorums verstehen. Es wurde zwar früh im Verfahren von Seiten des Ministeriums betont, dass es nicht um ein Quorum, sondern um ein Votum auf einer qualitativ guten Wissensbasis gehe. Dennoch werde bei der Akzeptanz des Abstimmungsergebnisses die Beteiligungsquote eine Rolle spielen. Daher wurden die Mitglieder der Begleitgruppe gefragt, bei welchem Quorum sie das Ergebnis akzeptieren.

## Wie hoch sollte Ihrer Meinung nach der Anteil der Abstimmenden an der Gesamtzahl der Stimmberechtigten sein, damit das Votum als „qualifiziert“ gelten kann?

Quorum	75 %	66 %	50 %	33 %	k.A.
Häufigkeit	3	5	2	2	4

Tab. 18: Erforderliche Wahlbeteiligung aus Sicht der Begleitgruppe

Das Spektrum der Antworten reichte von 33 bis 75 Prozent Stimmenanteil. Zehn der zwölf Mitglieder, die diese Frage beantworteten, nennen eine Quote von 50 Prozent oder höher. Dabei dürften einige Antworten auch taktisch gewählt worden sein.

## 7.2 Präsenz der Mitglieder auf den vier Sitzungen

Insgesamt fanden bis zur Erstellung des Evaluationsberichts drei Sitzungen der Begleitgruppe statt und danach noch eine weitere. Tagesordnung, Verlauf und Teilnehmende sind vom Moderationsbüro dokumentiert und wurden auf den Internetseiten veröffentlicht.<sup>13</sup>

An der ersten Sitzung nahmen 20 Personen teil, an der zweiten Sitzung 16, an der dritten Sitzung 13 und an der vierten noch neun Personen. Zwei Bürger schieden aus Zeitgründen aus, Ende Juni 2013 traten drei Bürgerinitiativen und der BUND aus Protest gegen das Verfahren und die Abstimmung aus.<sup>14</sup> Eine nähere Analyse dieser Entwicklung führt zu folgendem Bild:

An der ersten Sitzung der Begleitgruppe am 8. März 2013 nahmen 20 Personen teil. Ursprünglich sollte die Begleitgruppe aus zehn zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern und 13 Vertretern bestimmter Institutionen und Initiativen bestehen. Die Bürgerinitiativen gegen die Ortsumgehung hatten ihre Mitwirkung jedoch davon abhängig gemacht, dass sie mit zwei Personen kommen können. Dies wurde eingeräumt und bei der ersten Sitzung auch von zwei Initiativen genutzt. Das heißt, von den 23 nominalen Mitgliedern sind nur 18 erschienen. Fünf der zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern fehlten, teils entschuldigt, teils ohne Rückmeldung.

Bei der zweiten Sitzung kam einer dieser Bürger hinzu, zwei andere fehlten jedoch und auch drei Vertreter von Institutionen (Kultur- und Kunstverein, IHK und Innenstadtverein) blieben der Sitzung fern. Sie nahmen auch an der dritten und vierten Sitzung nicht mehr teil.

An der dritten Sitzung am 16. Mai 2013 nahmen nur noch zwei der zehn Bürger und Bürgerinnen teil, jeweils ein Vertreter des Seniorenbeirats, der Gartenfreunde, des BUND und der sechs Bürgerinitiativen für oder gegen die Ortsumgehung sowie der Landrat und die Pastorin. Nach dieser Sitzung erklärten der BUND und die drei Bürgerinitiativen gegen die Ortsumgehung öffentlich ihren Austritt aus der Begleitgruppe.

An der vierten Sitzung am 30. Juli nahmen dann nur noch neun Mitglieder teil, darunter zwei zufällig ausgewählte Bürgerinnen und Bürger.

Diese Entwicklung warf für die abschließende Evaluation drei Fragen auf:

- Wurde durch den Austritt maßgeblicher Gegner einer Ortsumgehung die inhaltliche Qualität und/oder die politische Bedeutung der Entscheidungen der Begleitgruppe in den Augen der übrigen Mitglieder und der Öffentlichkeit gemindert?
- Ist es überhaupt möglich, langjährige dezidierte Gegner eines Vorhabens dauerhaft in einen Dialogprozess mit verantwortlichen Planern und Befürwortern einzubinden?
- Woran liegt der hohe Schwund von bis zu 80 Prozent bei den zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern und was kann man in Zukunft dagegen tun?

<sup>13</sup> <http://dialog-waren.de/begleitgruppe>

<sup>14</sup> Die schriftlichen Austrittserklärungen sind veröffentlicht auf [www.dialog-waren.de/doc/austrittserklaerungen-aus-der-begleitgruppe-und-reaktionen-darauf.html](http://www.dialog-waren.de/doc/austrittserklaerungen-aus-der-begleitgruppe-und-reaktionen-darauf.html).

## 7.3 Inhalt und Verlauf der Sitzungen

Ein kurzer Bericht über den Verlauf der ersten beiden Sitzungen und deren Einfluss auf die Zufriedenheit der Teilnehmenden beantwortet zum Teil die Frage des hohen Schwundes bei den ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern.

### 7.3.1 Erste Sitzung

In der Eingangsbefragung unmittelbar nach der ersten Sitzung wurde auch nach der Zufriedenheit der Mitglieder mit dieser ersten Sitzung gefragt.

#### Wie zufrieden sind Sie mit dem Verlauf der ersten Sitzung in Bezug auf...?



Abb. 18: Zufriedenheit mit der ersten Sitzung der Begleitgruppe

| BertelsmannStiftung

Zwischen 20 und 25 Prozent derjenigen, die den Fragebogen ausgefüllt haben, haben speziell die in Abb. 18 gestellte Frage leider nicht beantwortet. Mit den Informationen durch die Veranstalter und mit der Moderation waren alle, die geantwortet haben, zufrieden. Mit dem Ergebnis hingegen waren 25 Prozent und mit dem Verhalten der Teilnehmer sogar 37,5 Prozent nicht zufrieden.

Dieselbe Frage wurde auch den anwesenden Mitgliedern des Projektbeirats gestellt. Diese zeigten sich ebenfalls „sehr zufrieden“ oder „zufrieden“ mit den Informationen der Veranstalter und mit einer Ausnahme auch mit der Moderation sowie nur „zufrieden“ oder „nicht zufrieden“ mit dem Verhalten der Teilnehmer. Drei der sechs befragten Personen kritisierten eine zu starke Dominanz der Vertreter der Bürgerinitiativen.

Dies bestätigten die Beobachtungen des Evaluators, der als Gast teilnahm. Die Vertreter der Bürgerinitiativen gegen die Ortsumgehung und des BUND argumentierten immer wieder gegen die vorgesehene Zusammenlegung des Bürgervotums mit der Bundestagswahl und gegen den Abstimmungsgegenstand, das „Ob“ einer Anmeldung zum Bundesverkehrswegeplan: Am selben Tag über eine Ortsumgehung abzustimmen und sich gleichzeitig an der Bundestagswahl sowie der Bürgermeisterwahl zu beteiligen, überfordere die Menschen und führe zu einer parteipolitischen Aufgeladenheit des Bürgervotums; außerdem sollten nur gut informierte Bürgerinnen und Bürger abstimmen. Zudem argumentierten Bürgerinitiativen und BUND, dass die Zeit bis zum 22. September für eine gute Vorbereitung nicht ausreiche.

Der Vertreter des Ministeriums begründete die Zusammenlegung mit einer deutlichen Kostenersparnis bei wahrscheinlich höherer Wahlbeteiligung und verwies darauf, dass von Anfang an eine Dauer von nicht mehr als sechs Monaten geplant war, um die Bereitschaft zum Engagement nicht überstrapazieren.

Das Moderationsbüro vermied eine Abstimmung zu dieser Frage, weil die Bürgerinitiativen indirekt mit dem Ausstieg aus der Begleitgruppe drohten. Als Kompromiss deutete sich an, dass das Bürger-votum zwar am selben Tag, jedoch räumlich getrennt von der Stimmabgabe zur Bundestagswahl erfolgen konnte. Der Tagesordnungspunkt wurde mit dem Vorschlag abgeschlossen, dass das Ministerium die Argumente noch einmal überdenken und dann entscheiden sollte.

Konstruktiver verlief die anschließende Diskussion über die Transparenz der Arbeit des Projektbeirats. Da dieser schon vermutet hatte, dass eine Veröffentlichung von Protokollen seiner Beschlüsse nicht ausreichte, um das erkannte Misstrauen gegenüber dem Ministerium und dem Straßenbauamt bei einigen Mitgliedern der Begleitgruppe auszuräumen, bot er an, dass zwei Vertreter der Begleitgruppe an den Sitzungen teilnehmen und darüber dann berichten könnten. Dieser Vorschlag wurde angenommen und es wurden zwei Mitglieder ausgewählt, die in Zukunft diese Aufgabe dann auch wahrnahmen.

Auch die Diskussion über den Vorschlag des Moderationsbüros für die erste Informationsveranstaltung verlief konstruktiv. Der vorgeschlagene Informationsmarktplatz, auf dem sich alle Gruppen präsentieren konnten, fand große Zustimmung. Bei den Inhalten der Veranstaltung wurde neben den Themen Lärm und Verkehrsprognose dem Bürgervotum ein größerer Raum zugesprochen. Der Vertreter des Ministeriums, Dr. Reinhard Wulfhorst, sollte dann die Details vorstellen und begründen.

### 7.3.2 Zweite Sitzung

In der zweiten Sitzung der Begleitgruppe am 24. April 2013 ging es um einen Rückblick auf die erste Informationsveranstaltung, um die Vorbereitung einer Trassenbegehung und der zweiten Informationsveranstaltung; des Weiteren erneut um das Bürgervotum und um die Verbesserung der Arbeit in der Begleitgruppe.

Alle Mitglieder waren sich einig, dass die erste Informationsveranstaltung insbesondere zu der Frage, was die Ortsumgehung zur Lärminderung beitragen kann und was nicht, sehr wichtig war und dass diese Ergebnisse möglichst breit gestreut werden sollten. In der Diskussion setzte sich der Vorschlag durch, dass das Moderationsbüro eine gut verständliche Zusammenfassung erstellen sollte, um diese mit dem Warener Wochenblatt an möglichst viele Haushalte zu verteilen. Zum Entwurf der Dokumentation des Moderationsbüros brachte die Begleitgruppe Änderungsvorschläge ein, die alle übernommen wurden.

Der Vorschlag zur Trassenbegehung wurde noch um den Besuch von zwei weiteren Varianten erweitert.

Kontrovers bleiben der vorgesehene Termin der Abstimmung und ihr Inhalt. Ein Meinungsbild ergab keine klare Mehrheit für oder gegen den 22. September. Das Ministerium erklärte, es bleibe bei diesem Termin, das Bürgervotum sollte jedoch räumlich getrennt von der Stimmabgabe zur Bundestagswahl erfolgen.

Zum Inhalt der Abstimmung bestand Einigkeit, dass in geeigneter Weise klargestellt werden musste, welche inhaltlichen Folgen das rechtlich allein mögliche Ja oder Nein zum „Ob“ einer Anmeldung zum Bundesverkehrswegeplan haben würde. Die Folgen eines „Nein“ waren klar. Bisher ist jedoch offen, welche Variante im Falle eines „Ja“ weiter geprüft wird. Da von den verschiedenen Varianten jeweils andere Personen betroffen gewesen wären, musste für ein qualifiziertes Votum entweder noch erfragt werden, welche Variante man bevorzugen würde oder es musste bis zum Abstimmungszeitpunkt durch Vorprüfungen und Vergleiche ermittelt werden, welche Trasse wahrscheinlich die fachlichen Anforderungen im weiteren Verfahren erfüllen würde.

Zur weiteren Arbeit in der Begleitgruppe wurde neben den Verfahrensfragen eine stärkere inhaltliche Diskussion gewünscht. Dazu sollten auch Vertreter der lokalen Politik eingeladen werden. Das Moderationsbüro sagte beides zu.

### 7.3.3 Dritte Sitzung

In der dritten Sitzung am 16. Mai standen die Rückschau auf die Trassenbegehung, die Vorbereitung der zweiten Informationsveranstaltung und wieder das Bürgervotum auf der Tagesordnung,

Dem Wunsch nach inhaltlicher Diskussion entsprechend war dem offiziellen Treffen der Begleitgruppe ein Gespräch mit einer Vertreterin des Staatlichen Amtes für Landwirtschaft und Umwelt Mecklenburgische Seenplatte vorgeschaltet. Darin ging es um die FFH-Schutzgebiete (Flora, Fauna, Habitat) und deren Schutz nach europäischem Recht. Die Diskussion führte zu dem Wunsch, dass auf der nächsten öffentlichen Informationsveranstaltung ein Vertreter der Unteren Naturschutzbehörde zu diesem Thema sprechen sollte.

Die für diese Veranstaltung vorgesehenen Tischgespräche unter den Teilnehmenden nach dem Beteiligungsformat des „World Café“ lehnte die Begleitgruppe mehrheitlich ab. Stattdessen wünschte sich die Begleitgruppe mehr Zeit für den Trassenvergleich. Alle Trassen sollen bewertet und die Wahrscheinlichkeit ihrer Realisierung bestimmt werden. Dies bedeutete einen erheblichen Aufwand, da diese Bewertungen umfangreiche Datensammlungen erfordern, die normalerweise erst im formellen Raumordnungsverfahren vorgesehen sind, sofern Anträge vorliegen. Das Straßenbauamt sagte jedoch zu, sich um möglichst umfassende Information zu bemühen.

Dr. Wulfhorst erläuterte den konkreten Ablauf der Abstimmung im Rahmen des Bürgervotums am 22. September im Hinblick auf Wahlberechtigte (ab 16 Jahre), Wählerverzeichnis, Stimmzettel, Auszählung u. a. m. Die genaue Abstimmungsfrage blieb immer noch offen.

Nicht auf der Tagesordnung standen neue Aktivitäten zur Behandlung des Lärmproblems. Nach der Erkenntnis, dass eine Ortsumgehung dieses Problem alleine nicht lösen kann, das Lärmproblem aber auch nicht zusätzlicher Gegenstand des Bürgervotums sein kann, suchte der Projektbeirat nach Wegen, dieses Problem parallel zu behandeln. Einen konkreten Ansatzpunkt bildete der regelmäßig zu erstellende lokale Lärmaktionsplan. Der Beirat schlug vor, unabhängig vom Ausgang des Bürgervotums eine Arbeitsgruppe aus den maßgeblichen Behörden, Mitgliedern der Begleitgruppe und weiteren Bürgerinnen und Bürgern zu bilden, die das von Ulrich Möhler vom Ingenieurbüro Möhler & Partner, München, auf der ersten Informationsveranstaltung vorgeschlagene integrierte Konzept zur Lösung des Lärmproblems an der Ortsdurchfahrt erarbeiten sollte.

Dr. Andreas Herold vom Straßenbauamt Neustrelitz berichtete in diesem Zusammenhang, dass das Ingenieurbüro Möhler, München mit einer Betroffenheitsanalyse zum Thema Lärm beauftragt werden soll. Es wurde vereinbart, über das Moderationsbüro auch Mitglieder der Begleitgruppe in diese Analyse einzubeziehen. Für die Abschluss- oder Wahlzeitung wurde vereinbart, dass das Moderationsbüro ein Konzept erstellen und die redaktionelle Umsetzung übernehmen sollte. Die Mitglieder der Begleitgruppe nannten eine Reihe von Punkten, die darin einfließen sollten. Die Zeitung sollte demnach einen Umfang von drei bis acht Seiten haben, Pro- und Kontra-Argumente gegenüberstellen und allen Beteiligten die Möglichkeit der Darstellung geben; sie sollte vom Moderationsbüro konzipiert und geschrieben werden. Der Entwurf des Moderationsbüros sollte auf der folgenden Sitzung der Begleitgruppe besprochen werden.

Die Bertelsmann Stiftung kündigte einen Qualifizierungsworkshop „Bürger aktivieren Bürger“ an, um die Aktivierung in diesem Beteiligungsprozess und darüber hinaus zu erhöhen. Es wurde empfohlen, diesen Workshop auch Schülern anzubieten.

### 7.3.4 Vierte Sitzung

Die vierte und letzte Sitzung der Begleitgruppe fand am 30. Juli 2013 in der Mensa der Regionalschule Waren-West statt. Auf der Tagesordnung standen

- Rückmeldungen der Mitglieder zu den Austritten anderer Mitglieder
- Bürgervotum am 22. September 2013: Diskussion Formulierung, Informationen zum geplanten Ablauf
- Abstimmungszeitung: Überblick über eingegangene Rückmeldungen zum Textentwurf
- Rahmenbedingungen für die Lärm-Betroffenheitsanalyse (Büro mopa)
- Informationsveranstaltung am 30. August 2013.

Teilgenommen haben neun der ursprünglich 23 Mitglieder sowie fünf Vertreter des Projektbeirats (Ministerium, Straßenbauamt und Bertelsmann Stiftung).<sup>15</sup>

Die übrigen Gruppenmitglieder und die Organisatoren bedauerten den Austritt mehrerer Bürgerinitiativen gegen die Ortsumgehung. Es bestand jedoch Einigkeit, dass dadurch die Arbeit und Bedeutung der Begleitgruppe nicht beeinträchtigt werden sollte. Die rechtlich gebotene Beschränkung der Abstimmungsfrage auf ein Ja oder Nein zu einer Ortsumgehung war einer der Gründe für deren Austritt der Bürgerinitiativen. Zur Sitzungsvorbereitung hatte die Moderation in Abstimmung mit dem Ministerium zwei Varianten vorgelegt. Auf die Frage „Sind Sie für eine geplante Ortsumgehung in Waren?“ sollte im einen Fall nur „Ja“ oder „Nein“ geantwortet werden können. Im anderen Fall sollten auf dem Wahlzettel zusätzliche erläuternde Informationen über die wahrscheinlichen Konsequenzen dieser Entscheidung gedruckt werden. Nach intensiver Diskussion entschied sich die Gruppe mit deutlicher Mehrheit für die erste Variante mit der Ergänzung, dass in den Wahllokalen ein Flyer ausgelegt werden sollte, der die Konsequenzen und den Kontext gut verständlich erläutert.

<sup>15</sup> Unterlagen und Protokoll auf [www.dialog-waren.de/doc/unterlagen-zur-vierten-sitzung-der-begleitgruppe-am-30-juli-2013.html](http://www.dialog-waren.de/doc/unterlagen-zur-vierten-sitzung-der-begleitgruppe-am-30-juli-2013.html)

Für die Abstimmungszeitung verschickte die Moderation vor der Sitzung einen Textentwurf und bat um Änderungen oder Ergänzungen. Die eingegangenen Kommentare und Änderungsvorschläge wurden Punkt für Punkt diskutiert. Dabei entstand der Wunsch, die Abstimmungszeitung an einzelnen Stellen zu kürzen und die beispielhaften Meinungsäußerungen als Zitate ans Ende der Zeitung zu stellen. Die Moderation wurde beauftragt, eine in diesem Sinne überarbeitete Fassung zu erstellen und noch einmal zur Prüfung an die Mitglieder zu schicken, damit diese im Fall gravierender Änderungswünsche noch einmal intervenieren konnten.

Zum Thema Lärmbetroffenheitsanalyse erläuterte Christoph Ewen vom team ewen den an das Gutachterbüro vergebenen Auftrag, dessen Ergebnisse auf der dritten Informationsveranstaltung vorgestellt werden sollten. Dabei sollte vom Ablauf her auch die Möglichkeit gegeben werden, dass Bürgerinnen und Bürger die Experten an Tischen individuell befragen können.

## 7.4 Zwischenbilanz der Mitglieder der Begleitgruppe

### 7.4.1 Vorbemerkungen zur zweiten Befragung

Im Evaluationskonzept war vorgesehen, einige Zeit vor dem Bürgervotum die Beurteilung der bis dahin vorgenommenen Maßnahmen durch die Mitglieder der Begleitgruppe zu erfragen, um auf eventuell festgestellte Mängel noch reagieren zu können. Diese zweite Befragung der Mitglieder der Begleitgruppe erfolgte in der zweiten Julihälfte 2013. Den dafür entwickelten Fragebogen schickte das Moderationsbüro an alle ursprünglichen Mitglieder, auch an die, die zwischenzeitlich ausgetreten waren. Der Evaluator bat die Vertreter der Bürgerinitiativen zusätzlich per E-Mail darum, ihre Kritik an dem Verfahren auch auf diesem Wege auszudrücken. Zwei Mitglieder aus diesem Kreis lehnten dies per E-Mail ab. Die anderen antworteten nicht. Insgesamt wurden neun Fragebögen ausgefüllt. Da es möglich war, den Fragebogen anonym oder mit einem Pseudonym auszufüllen, ist nicht genau nachvollziehbar, wie sich diese Antworten auf die zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürger einerseits und Vertreter von Institutionen und Initiativen andererseits verteilen. Die Angaben sprechen dafür, dass alle Mitglieder, die an der dritten Sitzung noch teilnahmen und danach nicht ihren Austritt erklärten, einen Fragebogen ausgefüllten. Anders ausgedrückt, die hier folgenden Bewertungen wurden von den Mitgliedern abgegeben, die an dem Prozess von Anfang an aktiv teilgenommen haben. Dies geht auch aus der Antwort auf die erste Frage hervor.

Von den neun Antwortenden haben acht an allen Sitzungen und Veranstaltungen bis auf die Trassenbegehung teilgenommen. Der ursprünglich vorgesehene Vergleich der Erwartungen mit den anschließenden Erfahrungen ist bei dieser Halbierung der Stichprobe nicht mehr sinnvoll. Und die Antworten geben leider keine hinreichende Auskunft über Mängel und Verbesserungsmöglichkeiten, weil die Stimmen derjenigen, die am wenigsten mit dem Beteiligungsprozess zufrieden waren, darin gar nicht vorkommen. Andererseits bedeutet dies, dass die in den folgenden Angaben zum Ausdruck kommende Kritik von ausschließlich wohlmeinenden und motivierten Teilnehmern stammt und daher umso ernster genommen werden sollte.

### 7.4.2 Die Arbeit in der Begleitgruppe

Zunächst sollte die Mitglieder der Begleitgruppe sich dazu äußern, ob die Regeln der Zusammenarbeit fair waren. Niemand bestätigte dies vollständig. Sechs Mitglieder hielten die Regeln nach den drei Sitzungen für weitgehend fair, drei für nur zum Teil fair.

Es liegt nahe, dieses kritische Urteil in Verbindung zu bringen mit der in der Eingangsbefragung teilweise kritisierten Dominanz der Vertreter der Bürgerinitiativen. Daher wurde gefragt, ob sich alle Mitglieder gleichermaßen einbringen konnten. Auch diese Frage wurde weder eindeutig bejaht noch verneint. Knapp die Hälfte gab an, dass sich die Mitglieder nur zum Teil gleichermaßen einbringen konnten.

Konkret wurde gefragt, ob einzelne Mitglieder andere dominiert haben und falls ja, wer dies war.

### Haben einzelne Gruppen oder Personen die Diskussion dominiert?

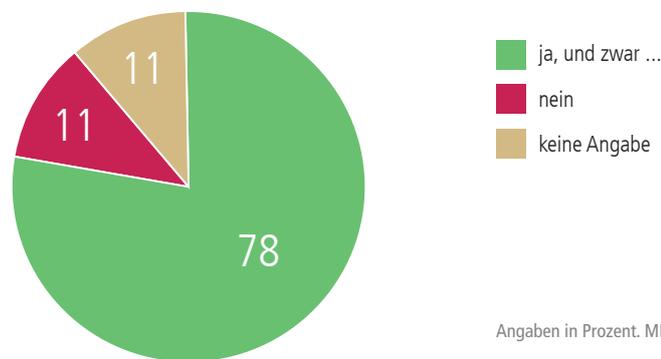


Abb. 19: Dominanz während der Diskussion

Nur eine Person verneinte solche Dominanzen, eine weitere gab keine Antwort. Die anderen nannten überwiegend die Bürgerinitiativen gegen die Ortsumgehung. An anderer Stelle kritisierte ein Mitglied: „Gegner der Ortsumgehung sind oder waren zahlenmäßig zu stark vertreten und somit verhältnismäßig dominant.“ Es ging also nicht nur um das Verhalten einzelner Mitglieder und eine ausgleichende Moderation, die Befragten machen auch die Zusammensetzung der Gruppe für die kritisierte Dominanz verantwortlich. Hier sei daran erinnert, dass den Bürgerinitiativen im Konsens zugestanden wurde, jeweils mit zwei Mitgliedern teilzunehmen.

Die Begleitgruppe ist ein Beratungsgremium, das auf Vorlagen des Moderationsbüros reagieren, aber auch eigene Vorschläge zur Ausgestaltung des Beteiligungsverfahrens machen soll. Daher wurde gefragt, wie das Ministerium als Herr des Verfahrens auf Vorschläge reagiert hat. In den Grundsätzen der Zusammenarbeit hatte das Ministerium für den Fall, dass Vorschläge nicht übernommen werden, eine Begründung zugesagt. Der Klärungsprozess sollte über das Moderationsbüro laufen, daher wurde auch danach gefragt, ob das Büro die Vorschläge angemessen behandelt hat.

### Haben die Vertreter des Ministeriums die Vorschläge aus der Begleitgruppe in diesem Sinne ernsthaft und gründlich geprüft?

	ja, in jedem Fall	ja, weitgehend	nur zum Teil	nein	weiß nicht
Häufigkeit	1	4	1	2	1

### Hat das Moderationsbüro die Vorschläge aus der Begleitgruppe in diesem Sinne angemessen behandelt?

	ja, in jedem Fall	ja, weitgehend	nur zum Teil	nein	weiß nicht
Häufigkeit	3	3	2	0	1

Tab. 19: Einschätzung zu Verhalten von Ministerium und Moderation

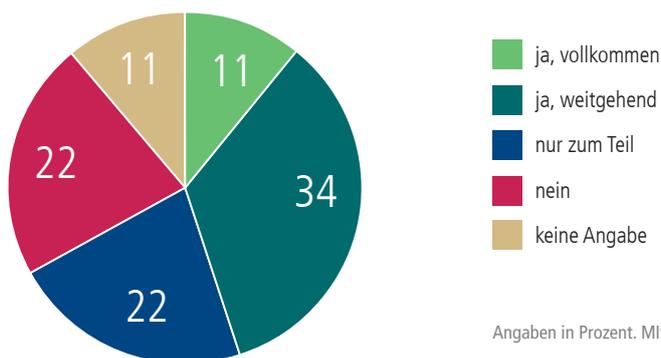
| BertelsmannStiftung

Nur die Hälfte der Antwortenden bestätigte dem Ministerium in allen Fällen oder zumindest weitgehend eine gründliche Prüfung und damit eine Begründung abgelehnter Vorschläge. Dies stimmt nicht mit den Beobachtungen des Evaluators und der Auswertung der Protokolle überein, muss jedoch als Urteil der Befragten zur Kenntnis genommen werden. Das Moderationsbüro erhält tendenziell bessere Bewertungen: drei Mal den höchsten Wert und kein einziges Mal den schlechtesten.

Die Antworten auf Vorschläge aus der Begleitgruppe und auf Vorschläge, die das Moderationsbüro der Begleitgruppe vorgelegt, wurden meist zuerst im Projektbeirat besprochen. Daher wurde auch gefragt, inwieweit dessen Entscheidungen nachvollziehbar und akzeptabel waren.

Vollkommen einverstanden war nur ein Mitglied, zwei andere verneinten dies komplett.

### Konnten Sie alle Entscheidungen des Projektbeirats nachvollziehen und akzeptieren?



Angaben in Prozent. Mitglieder der Begleitgruppe (n=9).

Abb. 20: Beurteilung der Entscheidungen des Projektbeirats durch die Begleitgruppe

| BertelsmannStiftung

#### 7.4.3 Einfluss der Begleitgruppe

Darüber hinaus wurde gefragt, auf welche Elemente und Aspekte des Beteiligungsprozesses die Begleitgruppe welchen Einfluss hatte:

Hat die Arbeit der Begleitgruppe insgesamt einen spürbaren Einfluss gehabt auf...



Abb. 21: Interne Einschätzung zum Einfluss der Begleitgruppe | BertelsmannStiftung

Den größten Einfluss hatte die Begleitgruppe auf die Inhalte und die Referenten der Informationsveranstaltungen und deren veröffentlichte Dokumentation. Hier konstatierten zwei Drittel der verbliebenen Mitglieder einen hohen oder weitgehenden Einfluss, in Bezug auf die Inhalte des Internetangebots sehen 78 Prozent einen weitgehenden Einfluss. Beim Termin des Bürgervotums ist dies fast umgekehrt. In Bezug auf die Zusammensetzung der Gruppe streuten die Meinungen zwischen „weitgehend“ und „nein“.

Neben der Beurteilung dieser vorgegebenen Elemente wurde zusätzlich allgemein gefragt, worin bis zum Zeitpunkt der Befragung der wichtigste positive Beitrag der Begleitgruppe bestand. Manche Mitglieder nennen allgemeine Verbesserungen des Informationsstands, andere nennen ganz konkrete inhaltliche Ergebnisse, die ohne die Begleitgruppe nicht zustande gekommen wären:

Was ist aus Ihrer Sicht der wichtigste positive Beitrag der Begleitgruppe für das bisherige Beteiligungsverfahren?

- Das Informieren uninformatierter Bürger
- Regelmäßige Informationen für die Bevölkerung
- Dass normale, unerfahrene, nicht unbedingt lokal und kommunalpolitisch aktive Bürger den Gegenpart zum Beirat bilden.
- Erweiterung des Informationsstands
- Klarstellung, dass es dem Ministerium um schnellen Transitverkehr geht und nicht um die Lärmentlastung von Waren
- Die gewünschten ergänzenden Infos zu den sechs Varianten mit verschiedenen Schwerpunkten
- Nennung einer Vorzugsvariante

In der Eingangsbefragung gaben die Mitglieder an, was sie für sich selbst von der Mitarbeit in der Begleitgruppe erwarteten. Jeweils rund ein Viertel hatte bessere Sachinformationen, ein besseres Verständnis der Positionen anderer oder die Mitwirkung an einem innovativen Beteiligungsverfahren genannt. Nun konnte gefragt werden, inwieweit sich in den zurückliegenden knapp vier Monaten diese Erwartungen erfüllt haben.

### Inwieweit haben sich die Erwartungen aus der Eingangsbefragung erfüllt?

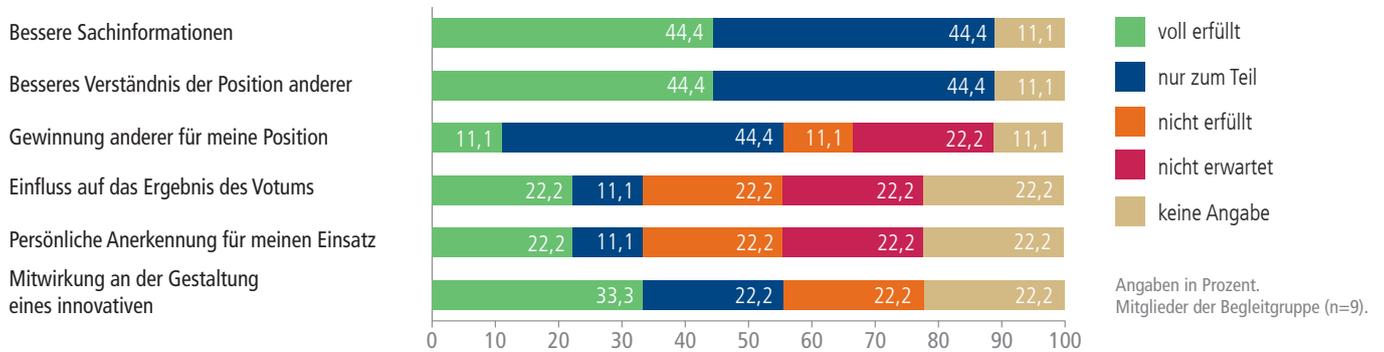


Abb. 22: Erfüllung der Erwartungen aus der Eingangsbefragung

Bezogen auf die Sachinformationen und das gegenseitige Verständnis gaben vier Mitglieder an, ihre Erwartungen seien voll erfüllt worden, vier andere sahen ihre Erwartungen nur zum Teil erfüllt. Soweit eine Gewinnung anderer für die eigene Position oder ein Einfluss auf das Ergebnis des Votums überhaupt erwartet worden war (damals jeweils zwei Mitglieder), wurden diese Erwartungen nur zum Teil oder gar nicht erfüllt.

#### 7.4.4 Beurteilung der Informations- und Dialogangebote

Die Informations- und Dialogangebote wurden zum einen nach den verwendeten Medien oder Formaten, zum anderen nach den inhaltlichen Effekten bewertet.

Die Frage nach dem Beitrag der verschiedenen Formate deckt sich weitgehend mit der Frage nach den Informationsquellen in der telefonischen Bevölkerungsumfrage:

### Wie gut haben Ihrer Meinung nach die bisherigen Informations- und Dialogangebote dazu beigetragen, dass sich die Bürgerinnen und Bürger gut informieren konnten?

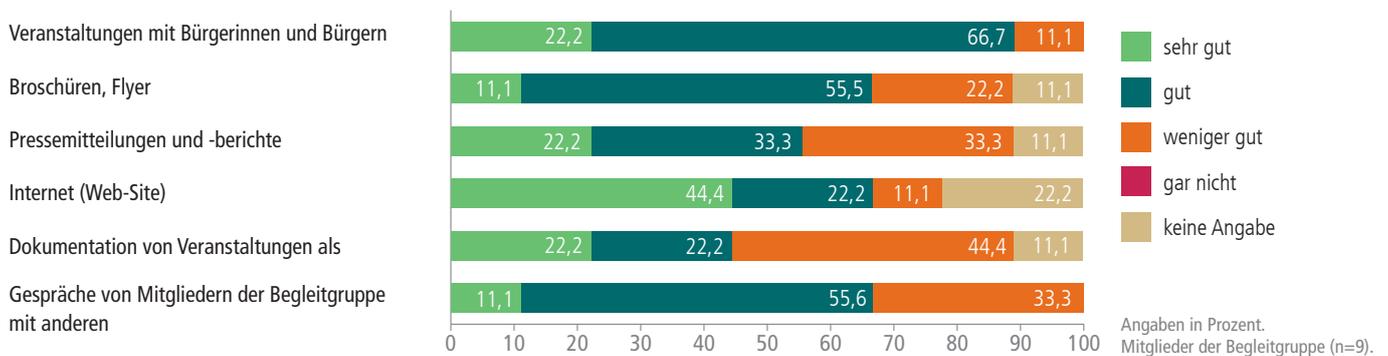


Abb. 23: Erfolg in Bezug auf die Information der Bürger

Die Antworten decken sich weitgehend. Die beste Bewertung („sehr gut“ und „gut“) erhielten die Veranstaltungen mit 89 Prozent. Broschüren/Flyer, Internetauftritt und Gespräche wurden mit jeweils rund 66 Prozent gleich beurteilt. Die Dokumentationen von Veranstaltungen hielten 44 Prozent für weniger gut geeignet.

Da es dem Ministerium darum ging, bisher „schweigende“ Teile der Bevölkerung zu erreichen, wurde gefragt, ob dazu genug getan worden sei.

### Ist genug getan worden, um auch die „schweigenden“ Teile der Bevölkerung zu erreichen?

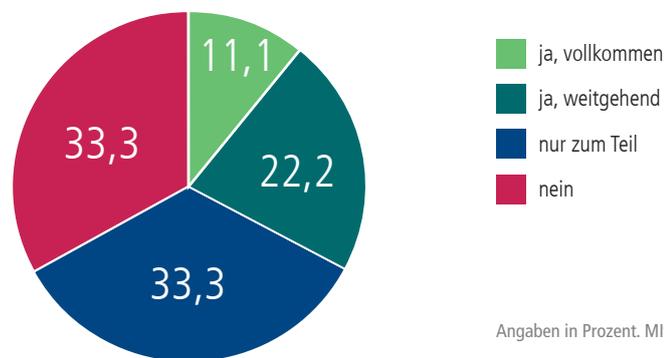


Abb. 24: Ansprache der „schweigenden“ Teile der Bevölkerung

Ein Mitglied bejahte dies vollkommen, zwei sahen diese Anforderung als weitgehend erfüllt an, jeweils drei sagten „nur zum Teil“ oder „nein“.

Auf die Frage, was man hätte tun sollen oder was noch getan werden soll, gingen die Antworten wie schon bei der Eingangsbefragung auseinander.

- Zwei Mitglieder sagten „nichts“:  
*„Sie wollen nicht, sind uninteressiert, haben die Meinung, sie können eh nichts bewegen“,  
 „Wer nicht erreicht werden will, der wurde/wird nicht erreicht!“*
- Andere halten eine gezieltere Ansprache für notwendig.
- Ein Mitglied empfahl einen anderen, positiveren Blick auf die Ortsumgebung:  
*„Mehr Optimismus für eine OU der Zukunft (~2024) statt Negativdarstellungen wegen FFH“*
- Ein anderes Mitglied hielt eine Erweiterung der Darstellung der Belastungen um das Thema Feinstaub für notwendig.

**In welchem Maße haben Ihrer Meinung nach die bisher angebotenen Informationen zur Ortsumgebung Waren die Transparenz verbessert in Bezug auf...**



Abb. 25: Einschätzung zur möglichen Verbesserung der Transparenz

Für ein qualifiziertes Votum sollten umfassende, ausgewogene, transparente und verständliche Informationen erarbeitet und verbreitet werden. Bei der Eingangsbefragung wurde dies für die Informationen vor Beginn des Beteiligungsverfahrens erfragt. Nun sollten die Befragten beurteilen, inwieweit dies mit den Angeboten der zurückliegenden vier Monate gelungen ist und ob damit Verbesserungen erzielt wurden.

Sieben Personen sahen Verbesserungen der Transparenz in Bezug auf das Planungsverfahren, zwei Personen widersprachen dem. In Bezug auf den Bedarf und die Vor- und Nachteile der verschiedenen Trassen konstatierten zwei Drittel eine bessere Transparenz. Am wenigsten erbrachten die Angebote zur Transparenz in Bezug auf Begünstigte und Benachteiligte. Dies war bis zum Befragungszeitpunkt nicht explizit Thema einer Veranstaltung.

Etwas schlechter als Verbesserungen der Transparenz beurteilen die Befragten die Ausgewogenheit der angebotenen Informationen.

**In welchem Maße haben Ihrer Meinung nach die bisher angebotenen Informationen zur Ortsumgebung Waren die Ausgewogenheit der Informationen verbessert über ...**

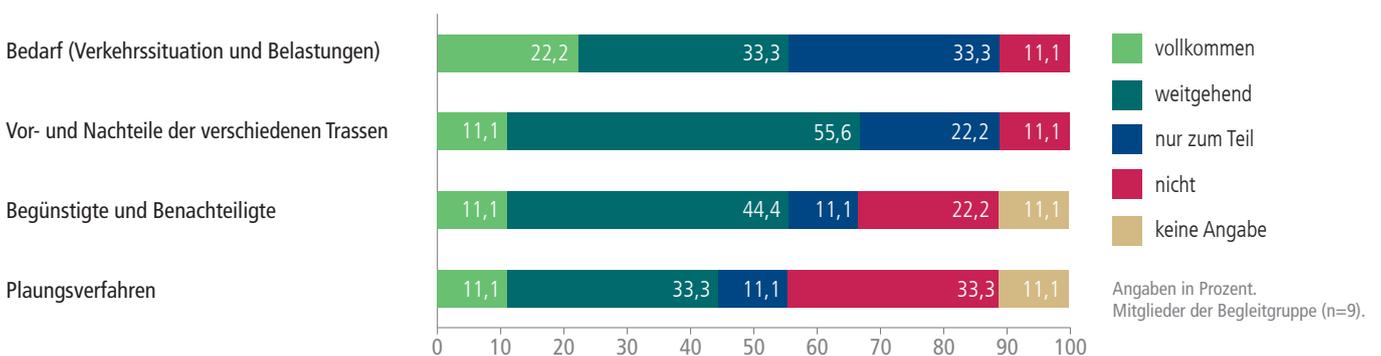


Abb. 26: Erfolge zum Ziel der ausgewogenen Information

In Bezug auf den Bedarf sowie die Vor- und Nachteile wurden überwiegend Verbesserungen genannt, für Begünstigte und Benachteiligte sowie für das Planungsverfahren sah ein Drittel bzw. fast die Hälfte kaum oder keine Verbesserungen.

Außerdem wurde gefragt, ob für die verbleibende Zeit bis zur Abstimmung die bereits geplanten Angebote für ausreichend gehalten werden:

**Bis zum Abstimmungstermin sind noch weitere Informationsveranstaltungen, der Versand der Dokumentationen und einer Wahlzeitung an alle Haushalte geplant. Ist Ihrer Meinung nach damit genug getan, um ein qualifiziertes Bürgervotum zu ermöglichen?**

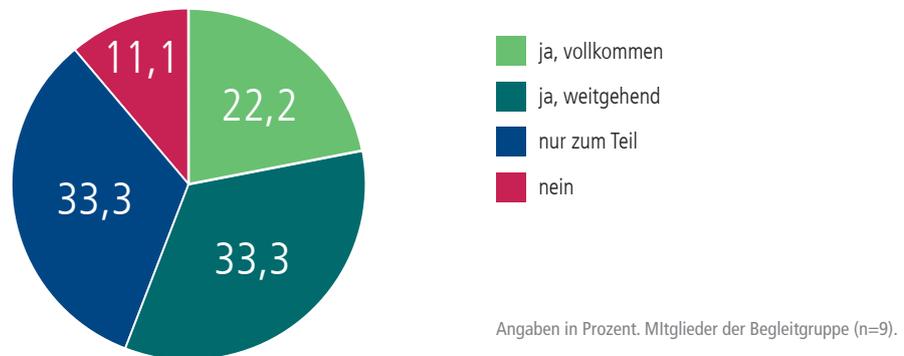


Abb. 27: Ist ein qualifiziertes Bürgervotum erreicht?

| BertelsmannStiftung

Mehr als die Hälfte der befragten Mitglieder hielt das geplante Angebot für vollkommen oder weitgehend ausreichend. Drei Personen sagten „nur zum Teil“; folgende offene Fragen sollten ihrer Meinung nach noch beantwortet werden:

- „Faktenklärung, Aufklärung der Bürger, welche Kosten und Nutzen beim Bau einer Umgehungsstraße auf Waren zukommen, wenn die Verantwortung auf Waren übergeht“
- „Was wird aus Warens Verkehr, wenn wir eine/keine OU erhalten? -> Vergleich OU Mirow!!“

Andere empfehlen:

- „Nutzen mehr neutraler Gutachter“
- „Die Wahlzeitung an alle Haushalte sollte überschaulich (Anm. d. R. übersichtlich) mit Fakten unterlegt sein, damit diese auch angenommen wird.“

Diese Vorschläge bezogen sich, abweichend von der Fragestellung, nicht auf zusätzliche Angebote, sondern auf Verbesserungen der zum Befragungszeitpunkt bereits geplanten Angebote und sollten insbesondere bei der Gestaltung der Wahlzeitung berücksichtigt werden.

### 7.4.5 Vertrauen in maßgebliche Akteure

In der Eingangsbefragung wurde nach dem Vertrauen in die Akteure aus Verwaltung und Politik in Bezug auf deren fachliche Kompetenz und Ergebnisoffenheit gefragt. Dabei zeigte sich bei der Hälfte der Antwortenden in vielen Teilfragen nur ein geringes oder gar kein Vertrauen. Nun wurde gefragt, ob und wie sich dies in der Zwischenzeit geändert habe.

#### Wie hat sich aufgrund Ihrer Erfahrungen Ihr Vertrauen in die Fachlichkeit und Neutralität folgender Stellen verändert?

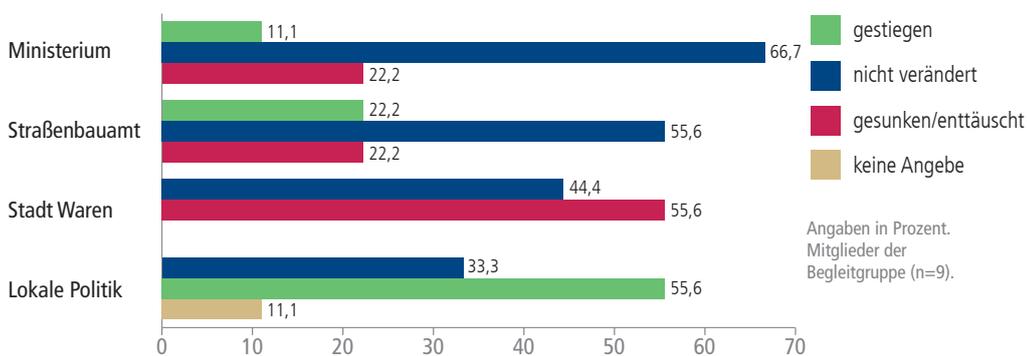


Abb. 28: Auswirkungen auf das Vertrauen der Bürger

| BertelsmannStiftung

Nur eine Person (elf Prozent) hat nun mehr Vertrauen in das Ministerium und zwei Personen sagen dies in Bezug auf das Straßenbauamt. Das Vertrauen in die Stadtverwaltung und die lokale Politik sank bei jeweils fünf Personen. Die geringe Präsenz von Stadtverwaltung und lokaler Politik wurde im gesamten Prozess verschiedentlich kritisiert. In Bezug auf die Ortsumgebung ist das wohl nicht mehr zu korrigieren und vielleicht auch nicht so wichtig wie bei der angekündigten Initiative zur Lärmbekämpfung und der Erarbeitung des Lärmaktionsplans.

Die Beauftragung des Experten Müller mit einer Lärmanalyse ist vor diesem Hintergrund eine wichtige vertrauensbildende Maßnahme. Die Mitglieder der Begleitgruppe wurden auch nach ihrer Einschätzung der Kompetenz und Neutralität einiger auf den Veranstaltungen aufgetretener Experten gefragt. Lärmschutzexperte Müller erhielt die besten Noten.

#### Wie beurteilen Sie die Fachkompetenz und Neutralität der folgenden bisher einbezogenen Experten?

	sehr hoch	hoch	gering	keine	weiß nicht
Lärmschutzexperte Müller aus München	1	7	0	0	1
Verkehrsexperte Schiller TU Dresden	3	3	2	0	1
Naturschutzexperte Rehm von der Naturschutzbehörde	1	5	1	0	2

Tab. 20: Beurteilung der externen Experten

| BertelsmannStiftung

Angesichts des teilweise fehlenden Vertrauens in die bisherigen Planungsunterlagen und Annahmen wurde gefragt, wo konkrete Zweifel bestehen und ob unabhängige Gutachten diese ausräumen könnten.

### Halten Sie die bisherigen Überprüfungen für ein qualifiziertes Bürgervotum für ausreichend oder sind dafür noch zusätzliche Gutachten erforderlich?

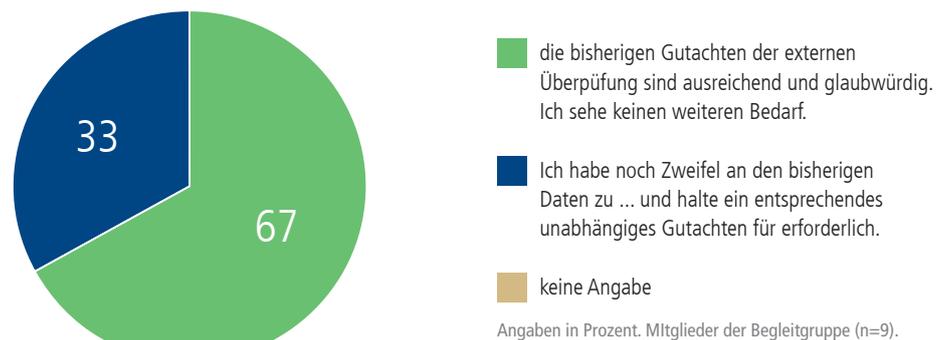


Abb. 29: Bewertung der Gutachten mit Blick auf Qualifizierung des Votums

| BertelsmannStiftung

Sechs Mitglieder der Begleitgruppe hielten die bisherigen Gutachten für ausreichend. Es fehlten jedoch die ausgetretenen Mitglieder, die ihren Austritt unter anderem mit dem Vorwurf manipulierter Informationen begründet hatten.

Aber auch drei der verbliebenen Mitglieder hielten ergänzende Gutachten für erforderlich. Sie nannten als Themen

- Verkehrszahlen/Prognosen
- Einzelne Trassen
- Lärmbelästigung, Feinstaubbelastung

Dem zuletzt genannten Vorschlag ist das Ministerium inzwischen gefolgt, was den Aspekt Lärm angeht.

#### 7.4.6 Kritikpunkte der ausgetretenen Bürgerinitiativen

Das kritischste Ereignis in diesem Beteiligungsprozess war ohne Zweifel der Austritt der drei Bürgerinitiativen und des BUND aus der Begleitgruppe. Dies wirft grundsätzliche Fragen auf, inwieweit es überhaupt möglich ist, Bürgerinitiativen, die ihre Existenz und Gefolgschaft aus der Gegnerschaft gegen eine geplante Maßnahme ableiten, für die Mitwirkung an einem offenen, auf Sachargumente ausgerichteten Dialogprozess einzubinden und dafür mit in die Verantwortung zu nehmen. Denn genau das ist bei der Mitarbeit in einer solchen Begleitgruppe erforderlich. Darauf gehen wir in der abschließenden Evaluation des gesamten Beteiligungsverfahrens ein (Kapitel 13).

Für eine Zwischenbilanz sind jedoch die in den Austrittsbegründungen erhobenen schwerwiegenden Vorwürfe der mangelnden Ehrlichkeit der Informationsangebote und der fehlenden Legitimation der Abstimmung relevant. Diese Vorwürfe sind in den auf der Internetseite veröffentlichten Austrittserklärungen enthalten.<sup>16</sup> Sowohl das Moderationsbüro als auch das Ministerium und die Bertelsmann Stiftung antworteten auf die einzelnen Argumente, die auf der Internetseite [www.dialog-waren.de](http://www.dialog-waren.de) eingesehen werden können. Diesen Antworten stimmt der Evaluator uneingeschränkt zu.

Ergänzend wurde zu klären versucht, ob andere Mitglieder der Begleitgruppe diese Vorwürfe teilen. Dazu listete der Evaluator im Auftrag der Organisatoren die zentralen Kritikpunkte auf und fragte die Mitglieder nach dem Grad ihrer Zustimmung oder Ablehnung. Da auch andere ausgetretene oder ferngebliebene Mitglieder den Fragebogen nicht ausgefüllt haben, ist das Ergebnis nicht repräsentativ für die ursprüngliche Begleitgruppe, erlaubt aber dennoch eine deutliche Relativierung der Vorwürfe.

Insgesamt sollte zu acht Kritikpunkten Stellung genommen werden:

### Kritikpunkte

Stimmt	voll und ganz	weitgehend	nur zum Teil	stimmt nicht	k. A.
Die bisherigen Informationen zu den Themen Lärm, Verkehrsprognose und Naturschutz sind einseitig und unvollständig, wichtige Fakten werden verschwiegen.	0	1	2	5	1
Es hat keine oder unzutreffende Informationen zur Bedeutung und zu den Konsequenzen des Bürgervotums im weiteren Planungsverfahren gegeben.	1	0	2	5	1
Die Begleitgruppe hat keinen Einfluss auf die Gestaltung der Informations- und Dialogveranstaltungen und deren veröffentlichte Dokumentation.	1	0	0	8	0
Die Begleitgruppe hat keinen Einfluss auf Ort und Zeitpunkt der Abstimmung.	5	1	1	2	0
Das geplante Bürgervotum hat keine gesetzliche Grundlage und ist daher rechtlich unzulässig und undemokratisch.	1	2	3	2	1
Die Zusammenlegung der Abstimmung mit der Bundestagswahl überfordert und irritiert die meisten Bürgerinnen und Bürger.	1	0	4	4	0
Die Abstimmung ist nicht legitim, weil betroffene und nicht betroffene Bürgerinnen und Bürger gleiches Stimmrecht haben.	1	0	1	7	0
Die Abstimmung ist nicht legitim, weil auch uninformierte und schlecht informierte Bürgerinnen abstimmen dürfen.	1	0	1	7	0

Tab. 21: Stellungnahme der Begleitgruppe zur Kritik der Ausgetretenen

| BertelsmannStiftung

Sechs der acht Punkte fanden lediglich die Zustimmung eines der Mitglieder der Begleitgruppe. Nur die beiden grau markierten Kritikpunkte fanden eine hohe oder eine gewisse Zustimmung:

<sup>16</sup> <http://dialog-waren.de/doc/austrittserkl%C3%A4rungen-aus-der-begleitgruppe-und-reaktionen-darauf>

Die Begleitgruppe hatte tatsächlich keinen Einfluss auf das Datum der Abstimmung und nur geringen Einfluss auf den Ort (dieselben Wahllokale, jedoch deutlich erkennbar getrennte Ausgabe der Stimmzettel). Dementsprechend stimmten fünf von neun Befragten voll zu.

Das Bürgervotum hat keine gesetzliche Grundlage. Es ist eine informelle Konsultation, mit einer politischen, aber nicht rechtlichen Bindung des Ministeriums an das Ergebnis. Daher ist die Schlussfolgerung im zweiten Teil dieses Kritikpunkts unzutreffend. Denn immer noch gilt im Verhältnis Bürger – Staat: Was nicht ausdrücklich verboten ist, ist erlaubt. Dementsprechend ist die Zustimmung zu diesem Kritikpunkt geringer und weniger hoch.

Jeweils zwei weitere Mitglieder teilten die Kritik an unvollständigen Informationen über inhaltliche Aspekte wie Lärm und Naturschutz und in Bezug auf das weitere Planungsverfahren. Dabei waren jedoch die objektive Komplexität der Folgenabschätzung und die ebenfalls objektive Ungewissheit über den tatsächlichen weiteren Verlauf zu berücksichtigen. Es ist einfach, mehr zu fordern, wenn man nicht zeigen muss, wie es besser geht.

Den Einwand einer möglichen Irritation der Wählenden durch die Zusammenlegung der Wahlen teilten vier der neun Antwortenden teilweise. Dabei handelte es sich um Vermutungen, für die es keine empirischen Indikatoren gibt. Das mag bei einem nicht näher bezifferbaren Teil der Angesprochenen so gewesen sein. In diesem Fall stellte sich allerdings die Frage nach den Konsequenzen. Am wahrscheinlichsten ist, dass verunsicherte Bürgerinnen und Bürger eher nicht abstimmen, als „falsch“ abstimmen, wie auch immer man das bestimmen mag.

Der Vorwurf, die Begleitgruppe habe keinen Einfluss auf den Inhalt der Veranstaltungen gehabt, weisen die übrigen Begleitgruppenmitglieder mit 8:1 Stimmen entschieden zurück. Wie die Schilderung des Verlaufs der Sitzungen der Begleitgruppe zeigte, ist diese Kritik völlig unzutreffend.

Jeweils sieben Befragte wiesen auch die beiden Kritikpunkte an der Legitimität des Abstimmungsergebnisses zurück, weil auch nicht Betroffene und schlecht Informierte abstimmen durften. Hier legen die Kritiker Maßstäbe an, die jeder Art von Bürgerentscheid fremd sind. Diese beiden Kriterien sind nicht praktikabel, denn es ist nicht feststellbar, wer betroffen ist und welchen Mindest-Informationsstand jemand haben müsste, um zur Wahl zugelassen zu werden. Bei einem förmlichen Bürgerentscheid würde jedes Gericht entsprechende Regeln als Willkür einstufen und die Abstimmung für nichtig erklären.

Nach Auffassung des Evaluators folgen aus den Kritikpunkten der ausgetretenen Bürgerinitiativen und den Stellungnahmen der verbliebenen Mitglieder der Begleitgruppe dazu keine unmittelbaren Konsequenzen für die verbleibende Zeit bis zum Bürgervotum.

## 8 Empfehlungen für die Mitglieder des Projektsbeirats in der Zwischenbilanz

Knapp sechs Wochen vor dem Termin des Bürgervotums erstellt der Evaluator auf Basis der bis dahin durchgeführten Befragungen eine Zwischenbilanz. Sie sollte vor allem der Identifizierung von Verbesserungsmöglichkeiten innerhalb der verbleibenden Zeit bis zur Abstimmung dienen. Daher richtete sie sich in erster Linie an die Mitglieder des Projektbeirats als Organisatoren des Modellprojekts. Ein Entwurf wurde zur Sitzung des Projektbeirats am 30. Juli vorgelegt. Einige Hinweise von Vertretern des Ministeriums und der Bertelsmann Stiftung zu Darstellungen von Sachverhalten, bei denen der Evaluator selbst nicht anwesend war, führten zu entsprechenden Korrekturen.

### Das Zwischenergebnis in Kürze:

- Insgesamt wurden auf Basis der Befragungen gute bis sehr gute Noten für Inhalte und Form der angebotenen **Informationen** (Veranstaltungen, Dokumentation, Internetauftritt) gegeben. Einziger Kritikpunkt in der Teilnehmerbefragung sind Schwächen bei der Ausgewogenheit der zweiten Informationsveranstaltung.
- Die erzielte **Reichweite** insgesamt ist durch die Verteilung der Dokumentation(en) mit dem Warener Wochenblatt sehr gut, mit Ausnahme der Zielgruppe der Jugendlichen bzw. der Altersgruppe unter 30. Hier sind Versäumnisse bei der Mobilisierung bzw. zielgruppengerechten Ansprache zu konstatieren. Insbesondere in Bezug auf Schulen (Gymnasium und Berufsschule) wurde nicht genug unternommen. Zwar war ein Schüler Mitglied der Begleitgruppe, er allein kann jedoch wenig Einfluss auf seine Schule und erst recht nicht auf andere Schulen nehmen. Die Bemühungen der Organisatoren konzentrierten sich offenbar eher auf das Gymnasium, andere Schulformen kamen zu kurz.
- Dem Anspruch **Dialog / Mitreden / Einbringen** wurden die Angebote nur teilweise gerecht. Im Wesentlichen wurde der Beteiligungsprozess als Informationsbereitstellung mit Feedbackmöglichkeit konzipiert und durchgeführt. Die Dialogmöglichkeiten auf den beiden Informationsveranstaltungen mit 150 und 70 Teilnehmenden sowie die Trassenbegehung mit 45 Teilnehmenden reichten nicht aus, um die in den Vorgesprächen und auf der Bürgerversammlung im Dezember deutlich formulierten Erwartungen im Hinblick auf Mitreden und Einbringen zu erfüllen. Die u. a. von der Begleitgruppe vorgeschlagenen oder geforderten Dialoge mit Experten, Sprechstunden und Arbeitsgruppen waren bereits in der Konzeption des ausgewählten Moderationsbüros kaum vorgesehen. Den Vorschlag des Moderationsbüros, auf der dritten Informationsveranstaltung das Beteiligungsformat „World Café“ anzuwenden, lehnte die Begleitgruppe ab.
- Trotzdem stießen die **Informationsveranstaltungen** und deren Dokumentation insgesamt auf sehr positive Resonanz. Die telefonische Bevölkerungsumfrage zeigte ein gutes Verständnis des Votums und eine hohe angekündigte Teilnahme.
- Der Austritt der Bürgerinitiativen und des BUND aus der Begleitgruppe beeinträchtigt die **Legitimität der Abstimmung** nicht. Die verbliebenen Mitglieder teilten die Fundamentalkritik der Initiativen nur in einigen Punkten. Maßgeblich für die Legitimation ist die Auffassung der Adressaten und nicht die interessengeleitete Kritik bestimmter Initiativen, die sich mit ihren von Anfang an erhobenen problematischen Forderungen nicht durchsetzen konnten. Die hohe Zustimmung zum Votum in der repräsentativen Bevölkerungsumfrage war als Legitimation völlig ausreichend.

- Die mittlerweile auf ein Drittel der ursprünglichen Mitglieder geschrumpfte Begleitgruppe kann allerdings nicht mehr als Element der Mitgestaltung des Prozesses durch „die“ Bürgerinnen und Bürger angeführt werden.
- Die bisherigen Angebote konnten bestehendes Misstrauen und Enttäuschungen nicht wesentlich verringern. Die immer noch offene Abstimmungsfrage und die bisher nur recht allgemeine Ankündigung der Stadt Waren, parallel etwas gegen die Lärmbelastungen zu tun, verstärkten diese Gefühlslagen teilweise noch.

Für die noch verbleibende Zeit bis zum Bürgervotum am 22. September empfahl der Evaluator:

#### **Verbesserung der Reichweite und Repräsentativität:**

Um die Jugendlichen besser zu erreichen, sollte durch die Organisatoren Kontakt mit Gymnasium und Berufsschule(n) zur Organisation einer Informations-/Diskussionsveranstaltung aufgenommen werden. Die Idee dahinter: Anknüpfend an die Wahlzeitung allgemein oder in einem passenden Fach wie Sozialkunde sollten die Lehrer mit den Schülern das Vorhaben der Bürgerbeteiligung besprechen und daraus Arbeitsaufträge für die Schüler zur Vertiefung des Themas ableiten. Daraufhin sollte eine Diskussion mit dem Moderationsbüro, einem Vertreter des Ministeriums und einem Vertreter der Bürgerinitiativen folgen. Besseres Anschauungsmaterial für lebendige Demokratie gibt es kaum.

#### **Dialogmöglichkeiten eröffnen:**

In der verbleibenden Zeit sollten

- auf der Webseite die Fragemöglichkeit prominent auf der ersten Seite platziert werden („Noch Fragen offen?“);
- an mehreren Tagen Bürgersprechstunden mit Experten angeboten und über die Presse angekündigt werden;
- im Internet Expertenchats zu den Themen angeboten werden, zu denen es noch Informationsbedarf gab;
- auf diese Dialogmöglichkeiten sollte in der Wahlzeitung explizit hingewiesen werden. Eine Wahlzeitung ohne Feedbackkanal und Fragemöglichkeiten wäre ein schweres Versäumnis.

#### **Misstrauen abbauen:**

Um die Glaubwürdigkeit zu erhöhen und dem Vorwurf der Einseitigkeit zu entgehen,

- sollten zur dritten Informationsveranstaltung externe Referenten wie bei der ersten Veranstaltung hinzugezogen werden;
- sollten in der Wahlzeitung nicht nur Beiträge des vom Ministerium bezahlten Redaktionsbüros, sondern möglichst viele Kurzbeiträge oder Zitate unabhängiger Experten erscheinen;
- sollte ein transparentes Verfahren für die Bildung der Arbeitsgruppe für den Lärmaktionsplan auf der folgenden Sitzung des Projektbeirats besprochen und eingeleitet werden. Jede weitere Verzögerung hätte Vertrauen gekostet.

Der Projektbeirat griff die meisten dieser Empfehlungen auf und setzte sie größtenteils um.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Vgl. Protokoll [http://dialog-waren.de/files/documents/gn\\_pb\\_5\\_sitzung\\_130730.pdf](http://dialog-waren.de/files/documents/gn_pb_5_sitzung_130730.pdf)

## 9 Das Abstimmungsergebnis

An der Abstimmung am 22. September 2013 über die Ortsumgehung Waren nahmen 10.522 Personen teil, was einer Wahlbeteiligung von rund 57 Prozent der Wahlberechtigten entspricht. Die Abstimmungsfrage lautete schlicht:

**Sind Sie für eine geplante Ortsumgehung in Waren?**

- JA
- NEIN

Mit 59,7 Prozent Nein-Stimmen war das Ergebnis eindeutig. Die Wahlbeteiligung von 57 Prozent kann als überdurchschnittlich hoch angesehen werden. Beim Bürgerentscheid 2011 über die Olympischen Spiele 2018 in Garmisch-Partenkirchen betrug sie zwar sogar 59,6 Prozent 2013 in München über die Olympischen Winterspielen 2022 jedoch nur 28,9 Prozent und bei der Abstimmung 2012 über den Bau einer Dritten Startbahn für den Münchener Flughafen 32,7 Prozent.

Die aus der Begleitgruppe ausgetretenen Bürgerinitiativen gegen eine Ortsumgehung hatten vor allem die Zusammenlegung des Bürgervotums mit der Bundestags- und der Bürgermeisterwahl kritisiert und argumentiert, die Wählerinnen und Wähler wären mit drei Abstimmungen gleichzeitig überfordert. Das Wahlamt der Stadt Waren veröffentlichte die Zahl der abgegebenen Stimmen für alle drei Wahlen<sup>18</sup>. Das Ergebnis zeigt, dass in den meisten Stimmbezirken jeweils etwas weniger Personen am Bürgervotum teilgenommen haben als an den beiden anderen Wahlen, in der Summe 1.266 weniger als bei der Bundestagswahl und 1.471 weniger als bei der Bürgermeisterwahl, in zwei Fällen aber auch mehr. Dies deutet auf ein sehr bewusstes und differenziertes Teilnahmeverhalten hin.<sup>19</sup>

Der deutlich geringere Anteil der Briefwähler ist dadurch zu erklären, dass es für das Bürgervotum keine Briefwahl-Möglichkeit gab. Vielmehr mussten die Bürgerinnen und Bürger ihre Stimme in der Meldestelle während der Bundestags-Briefwahl abgeben.

Eine naheliegende Vermutung war, dass das Abstimmungsergebnis stark von der eigenen räumlichen Betroffenheit abhängt: Die derzeit vom Durchgangsverkehr Betroffenen stimmten demnach für eine Ortsumgehung und die von der bevorzugten Trasse Betroffenen dagegen. Das Wahlamt hat für diese Auswertung bei allen Stimmbezirken die Betroffenheit vom Durchgangsverkehr oder einer der Trassen vermerkt.

Die Zahlen bestätigen tendenziell die Vermutung, dass die vom Durchgangsverkehr Betroffenen überwiegend mit Ja stimmten. Nur in den beiden markierten Wahlbezirken in Waren-West ist die Anzahl der Ja-Stimmen höher als die der Nein-Stimmen, mit einem Verhältnis von 57:43 Prozent bzw. 55:45 Prozent jedoch bei Weitem nicht so hoch wie vermutet. Dabei ist zu berücksichtigen, dass in den beiden westlichen Wahlbezirken nur wenige Straßen betroffen sind.

<sup>18</sup> <http://dialog-waren.de/>

<sup>19</sup> <http://dialog-waren.de/doc/ergebnisse-nach-wahlbezirken>

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

## Wahlbeteiligung

Wahlraum	Stadtteil/ Ortsteil	Wähler BTW	Wähler BGM	OU ja	OU nein	% nein	Betroffen von
AWO, Seniorentages- pflagestätte Kirschenweg 3	Mitte und Papenberg	601	613	238	340	59 %	Spangenzlösung
Grundschule Am Papenberg	Papenberg, Alt- und Neu Falkenhagen	582	600	132	435	77 %	teilw. Spangenzlösung, teilw. bevorzugte Variante
Friedrich-Dethloff-Schule, Kirschenweg	Papenberg	517	531	151	327	68 %	Spangenzlösung
Friedrich-Dethloff-Schule, Kirschenweg	Papenberg	538	549	201	337	63 %	Spangenzlösung
Haus des Gastes, Neuer Markt 21	Mitte, Jägerhof und Rügebund	626	631	191	441	70 %	eine der nördlichen Varianten
Kreismusikschule Müritzt, Strelitzer Straße 32	Ost	760	767	339	423	56 %	bevorzugter Variante
Lebenshilfswerk, Gievtitzer Straße 1	Ost	834	849	343	466	58 %	teilw. bevorzugter Variante
Evangelische Schule, Güstrower Straße 5	Nord	726	742	128	611	83 %	bevorzugter Variante
WWG Begegnungsstätte, Am Rosengarten 7	Mitte	621	631	289	328	53 %	
WOGewa Schmetterlingshaus, Dietrich-Bonhoeffer-Str.	West	500	503	274	207	43 %	derz. Durchgangsverkehr
Regionale Schule Waren West, Friedrich-Engels-Platz	West	413	414	222	181	45 %	teilw. derz. Durchgangsverkehr
Käthe-Kollwitz-Schule, Geschwister-Scholl-Straße 31	West	572	579	262	289	52 %	
Stadtbauhof, Ernst-Alban-Straße	West und Edelholz	595	601	285	302	51 %	
Hortzentrum Waren West, Hans-Beimler-Straße 43	West	472	474	226	226	50 %	
Wegweiser e.V., Begegnungs- stätte, Schleswiger Straße	West und Schwenzin	433	437	187	213	53 %	
Berufl. Schule des Landkreises, Warendorfer Straße 14	Warendorf und West	538	544	153	385	72 %	Westspange
Briefwahl bzw. vorzeitige Stimmabgabe		2.356	2.374	575	711	55 %	
Gesamt				10.418			
Ungültige Stimmen				104			

Tab. 22: Wahlbeteiligung bei der Bundestags- und Bürgermeisterwahl sowie der Entscheidung über eine Ortsumgebung

Bemerkenswert ist, dass auch in Stimmbezirken, die von anderen nach aktuellem Erkenntnisstand bereits verworfenen Varianten betroffen sind, der Anteil der Nein-Stimmen über dem Durchschnitt lag. Dies deutet darauf hin, dass ein Teil der Wählerinnen und Wähler der vorläufigen Vorzugstrassenbestimmung nicht vertraut hat und sichergehen wollte, dass die sie betreffende Variante nicht zum Zuge kommt. Insofern bestätigen diese Zahlen auch die Kritik einer Teilnehmerin auf der Auswertungsveranstaltung an der zur Abstimmung gestellten „Ob-Frage“: So lange offiziell noch sechs Varianten im Verfahren sind, stimmen die Betroffenen in allen sechs Gebieten tendenziell dagegen.

# 10 Auswertungsveranstaltung vom 11. November 2013

## 10.1 Beobachtungen

Am 11. November 2013, sieben Wochen nach dem Bürgervotum, fand die Veranstaltung statt, die ursprünglich einmal als Abschlussveranstaltung geplant war und auf der das Abstimmungsergebnis und die daraus zu ziehenden Konsequenzen mit Minister Schlotmann diskutiert werden sollten. Nachdem jedoch schon vor der Abstimmung erkennbar war, dass eine Ortsumgehung allein keine befriedigende Lösung für das drängende Lärmproblem liefern kann und auch schon andere Aktivitäten eingeleitet waren, konnte kein Abschluss erfolgen. Daher handelte es sich bei dieser Veranstaltung nur um eine Auswertung in Form eines Rückblicks auf das Bürgervotum und in Form eines Ausblicks auf zukünftige Maßnahmen zur Bewältigung des Lärmproblems.

Im Vorfeld war schon erkennbar, dass es für den Minister nicht leicht werden würde. Die Bürgerinitiative Pro Ortsumgehung hatte in einem Schreiben an den Ministerpräsidenten des Landes Mecklenburg-Vorpommern das Verfahren des Bürgervotums und insbesondere den Wahlkampf als unfair bezeichnet und ihn gebeten, die Ortsumgehung zum Bundesverkehrswegeplan anzumelden. Sie hatte auch eine Fortsetzung und Verstärkung ihres Kampfes für die Gesundheit der Anwohner der B 192 angekündigt.

Inhaltlich war die Veranstaltung in zwei Abschnitte gegliedert, durch die ein erfahrener, bisher in Waren nicht aktiver Moderator führte. Er versprach Informationen aus allen Blickwinkeln und genügend Zeit für Fragen aus dem Publikum.

Beim Eingang in den Veranstaltungssaal wurden die Teilnehmenden gebeten, durch Punkte ihre Erwartungen an die Veranstaltung mitzuteilen. Von den rund 90 Personen wurde die Erwartung geäußert, sie wollten

- erfahren, was künftig zur Lärminderung getan wird (63 Mal),
- hören, was Minister Schlotmann sagt (16 Mal),
- einen Überblick über Meinungen zum Dialog gewinnen (12 Mal).

Im ersten Block ging es um den Rückblick auf das Bürgervotum. Der Evaluator fasste die Ergebnisse seiner Zwischenbilanz mit dem Urteil zusammen:

**„Das Bürgervotum ist ein maximal möglicher lokaler Erfolg.“**

Seine Begründung:

- Eine hohe Zahl gut informierter Bürger hat sich beteiligt und ein klares Votum abgegeben.
- Der Prozess hat Klarheit geschaffen und kann noch zu einem für alle befriedigenden Ergebnis führen.

Ergänzend führte er aus, dass die überregionalen Aspekte vernachlässigt worden seien. Da diese jedoch bei Infrastrukturprojekten wichtig seien, handele es sich deswegen um einen nur „lokalen Erfolg“.

Der zweite Punkt des Evaluators, es könne noch ein „für alle befriedigendes Ergebnis“ erreicht werden, stieß bei den Befürwortern der Ortsumgehung auf lautstarken Protest. Gemeint war, dass der Dialogprozess zu der Erkenntnis geführt hat, dass eine Ortsumgehung nur sehr begrenzt zur Bewältigung des Lärmproblems beitragen kann, und dadurch zur Diskussion anderer Maßnahmen geführt hat (Stichwort Lärmaktionsplan). Diese seien zwar nicht neu, bisher jedoch an mangelnder Unterstützung auf Landesebene gescheitert. Nun habe das Abstimmungsergebnis den Druck auf das Ministerium verstärkt, einige dieser Maßnahmen umzusetzen. Doch dieser Option trauten viele der belasteten Bürgerinnen und Bürger nicht.

Aber genau mit dieser Ankündigung war Minister Schlotmann zu dieser Veranstaltung gekommen. Er sprach als zweiter Redner und sagte der Stadt die Unterstützung des Landes bei den laufenden Planungen zur Lärmbekämpfung zu. Er erwähnte Straßenbelag, Ampelsteuerung und andere mögliche Maßnahmen, jedoch nichts Konkretes und Verbindliches. Dies war den Befürwortern der Ortsumgehung zu wenig. Es kam zu Zwischenrufen und Angriffen, auf die der Minister emotional reagierte und sich enttäuscht zeigte über die unfaire Reaktion auf seinen Versuch, das Problem in Waren möglichst demokratisch zu lösen.

In einem anschließenden Podiumsgespräch mit drei Mitgliedern der Begleitgruppe wurden die Unterschiede in der Beurteilung des Dialogprozesses vor der Abstimmung deutlich. Eine der zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürger lobte die umfassende und gut verständliche Aufbereitung der für ein fundiertes Votum erforderlichen Informationen. Die Vertreterin der Bürgerinitiative Pro Ortsumgehung machte die massive Medienkampagne der Bürgerinitiativen gegen die Ortsumgehung für das Ergebnis verantwortlich und beklagte, dass die eigene Initiative keine Mittel gehabt habe, um ihre Argumente gleichermaßen breit zu kommunizieren. Zu dieser Einschätzung gab es starken Applaus. Auf Rückfragen des Moderators musste die Vertreterin dieser Bürgerinitiative dann allerdings eingestehen, dass ihre Initiative die angebotenen Möglichkeiten zur Verbreitung der eigenen Position, insbesondere über die Abstimmungszeitung, nicht intensiv genutzt habe. Man habe die Abstimmung wohl insgesamt falsch eingeschätzt. Die Bürgerinitiative kündigte an, dies nachzuholen, indem sie inhaltlich die Verantwortung der Politik für den Gesundheitsschutz einfordern wird und Mittel für eine Kampagne eingeworben wolle.

Ein Mitglied der Begleitgruppe sagte, die Gegner seien besser organisiert gewesen und hätten mehr Geld investiert. Er kritisierte vor allem die Einmischung der Kirche, die er als „furchtbar“ bezeichnete; dafür bekam er starken Applaus. Wenige Tage vor der Abstimmung hatten sich der Pastor der Mariengemeinde Waren und die Pastorin der Georgengemeinde getrennt voneinander mit unterschiedlichen Begründungen in zwei offenen Briefen auf der Internet-Seite „Wir sind Müritzer“ gegen die Ortsumgehung ausgesprochen.<sup>20</sup>

Der Moderator bat die im Saal anwesende Pastorin zu der Gruppe auf die Bühne. Sie erläuterte, dass sie zunächst für eine Ortsumgehung gewesen sei, dann aber durch die Sach- und Faktenlage habe sie dann vom Gegenteil überzeugt. Der Hauptgrund für ihre Ankündigung, gegen die Ortsumgehung zu

<sup>20</sup> [www.wir-sind-mueritzer.de/allgemein/pastoren-stimmen-gegen-ortsumgehung/](http://www.wir-sind-mueritzer.de/allgemein/pastoren-stimmen-gegen-ortsumgehung/)

stimmen, sei die Abwägung des begrenzten Beitrags zur Lärminderung gegenüber neuer Lärmbelastung an anderer Stelle in Verbindung mit Eingriffen in Natur und Landschaft gewesen. Dafür sei sie in Briefen massiv beschimpft worden, zum Beispiel mit der Behauptung, dass ihr Frösche wichtiger seien als die Gesundheit von Kindern.

Ein anderes Mitglied der Begleitgruppe kritisierte die Unklarheit über den Gegenstand der Abstimmung. Ursprünglich sollte es nur um das „Ob“ gehen. Dann kam insbesondere von den Kritikern der Einwand, die Bürgerinnen und Bürger könnten nicht vernünftig abstimmen, wenn sie nicht wüssten, welche der unterschiedlichen Trassen im Falle eines Ja zum Zuge kämen. Man könne nicht über „die Katze im Sack“ abstimmen.

Daraufhin wurden die Trassenprüfungen so weit vorgezogen, dass die über den Tiefwareensee als am Wahrscheinlichsten einzuschätzen war. Gegen diese gab es von Seiten der Bürger schon länger vielfältige Vorbehalte, während die von den Anwohnern favorisierte und von der Stadtvertretung 2009 beschlossene Spangenlösung u.a. von Verwaltung und Experten als weniger geeignet eingeschätzt wurde. Eine Teilnehmerin bezeichnete diese Konkretisierung als Fehler, während andere eine Abstimmung ohne Konkretisierung als noch größeren Fehler sahen, weil dann die Gegner/Anwohner von sechs verschiedenen Varianten mit Nein gestimmt hätten.<sup>21</sup> Aus dem Publikum kam noch die Kritik, dass keine Briefwahl zugelassen war, sondern nur die Abgabe der Stimmzettel im Rathaus. Außerdem hätten nur die unmittelbar Betroffenen abstimmen dürfen.

Der Leiter des Moderationsbüros, Christoph Ewen, bestätigte noch einmal, dass die Erweiterung der Abstimmungsfrage über das „Ob“ hinaus auch zum „Wie“ – zumindest während der Diskussionsphase – auf den starken Wunsch der Begleitgruppe hin vorgenommen worden sei. Er betonte auch, wie wichtig die zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürger für die Diskussion in der Begleitgruppe gewesen seien, dass man diese bei ähnlichen Verfahren in Zukunft besser unterstützen sollte. Anna Renkamp als Vertreterin der Bertelsmann Stiftung lobte die vielfältigen Aktivitäten im Rahmen dieses Projekts und deren überwiegend positive Aufnahme als Ausdruck lebendiger Demokratie. Jedoch habe es von den organisierten Bürgerinteressen Kritik am Verfahren gegeben, die stark von den Erwartungen bzw. Einschätzungen des Ergebnisses geprägt gewesen sei. Zunächst hätten die Bürgerinitiativen gegen die Ortsumgehung ein positives Votum erwartet und das Verfahren als rechtswidrig abgelehnt, nach der Abstimmung habe eine Bürgerinitiative für eine Ortsumgehung, die ebenfalls ein anderes Ergebnis erwartet hatte, das Verfahren als undemokratisch kritisiert und wolle das Ergebnis nicht akzeptieren. Anscheinend sei es schwierig, eine Einigung über ein Verfahren zu erzielen, das von allen Beteiligten unabhängig von den erwarteten inhaltlichen Ergebnissen der Abstimmung als fair und gerecht angesehen werde.

Im zweiten Teil der Veranstaltung sprachen Minister Schlotmann und der Leiter des Bauamts der Stadt Waren, Dr. Gunter Lüdde, über das weitere Vorgehen. Der zukünftige Bürgermeister konnte wegen einer Erkrankung nicht wie vorgesehen an dieser Gesprächsrunde teilnehmen. Der Minister zählte noch einmal die Maßnahmen auf, über die sein Ministerium mit der Stadt berate, von einer ganztägigen Geschwindigkeitsbeschränkung für Lkw oder für alle Fahrzeuge, über Flüsterasphalt bis hin zur effektiveren Ampelschaltung. Er verwies zudem auf das neue Lärmgutachten des Ministeriums. Lüdde wandte ein, dass viele dieser Maßnahmen schon im derzeit gültigen Lärmaktionsplan enthalten seien. Die Stadt schreibe jetzt diesen Plan zwar fort, Baulastträger sei jedoch der Bund, ver-

<sup>21</sup> Die Aufgliederung der Abstimmungsergebnisse nach Betroffenheiten stützt diese Vermutung trotz der Benennung einer voraussichtlichen Vorzugsvariante.

treten durch das Straßenbauamt. Die Ampelschaltung an einer Bundesstraße müsse vom Land finanziert werden und auch verkehrsorganisatorische Regelungen wie Tempo 30 auf einer Bundesstraße könnten nicht autonom von der Stadt vorgenommen werden. Vor allem aber seien ganz andere Maßnahmen für die Höhe des Verkehrsvolumens maßgeblich, auf die die Stadt gar keinen Einfluss habe, wie etwa der geplante dreispurige Ausbau der B 192.

Minister Schlotmann erwiderte, dass er darüber mit seinem Kollegen in Brandenburg im Gespräch sei und sich weiter um eine großräumige Lösung bemühe. Für viele Teilnehmer klang das alles unverbindlich und teilweise wie ein „Schwarzer-Peter-Spiel“. Positiv nahmen die Anwesenden auf, dass für den 4. Dezember 2013 eine öffentliche Veranstaltung zum Lärmaktionsplan und der dann vorliegenden neuen Lärmuntersuchung der Stadt Waren angekündigt wurde.

## 10.2 Teilnehmerbefragung

Von den ca. 95 Teilnehmenden füllten 58 den verteilten Fragebogen aus. Die demographische Zusammensetzung war ähnlich wie bei den früheren Veranstaltungen: 53 Prozent waren männlich, der Altersdurchschnitt lag etwas höher: 55 Prozent der Teilnehmer waren älter als 60 Jahre und nur zwei Personen (drei Prozent) waren unter 30 Jahre alt.

Die Beurteilung der beiden Teile der Veranstaltung fiel unterschiedlich aus: Während 56 Prozent den ersten Teil „sehr gut“ oder „eher gut“ fanden, waren nur 22 Prozent mit dem zweiten Teil „voll und ganz“ oder „weitgehend“ zufrieden.

**Diese Veranstaltung hat im ersten Teil den Ablauf und das Ergebnis der Bürgerbeteiligung behandelt. Wie fanden Sie diese Informationen?**

**Diese Veranstaltung hat im zweiten Teil informiert, wie es mit der Bekämpfung von Lärm und Feinstaub bei der Ortsdurchfahrt in Waren weitergeht. Sind Sie mit den Aussagen zufrieden?**



Abb. 30-1 und 30-2: Bewertung der Abschlussveranstaltung und ihrer Inhalte

Die Informationsangebote insgesamt und speziell die Abstimmungszeitung beurteilten rund 60 Prozent als „sehr gut“ oder „gut“ (s. Abb. 30-1) bzw. „sehr“ oder „ziemlich ausgewogen“ (s. Abb. 30-2).

Wie bewerten Sie die Informations- und Bürgerbeteiligungsangebote zur Ortsumgebung im Vorfeld der Abstimmung?

Vor der Abstimmung wurde eine Abstimmungszeitung an alle Haushalte verteilt. Haben Sie diese gelesen und fanden Sie den Inhalt ausgewogen?

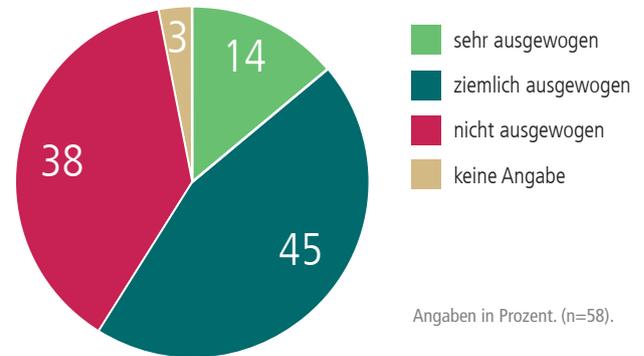
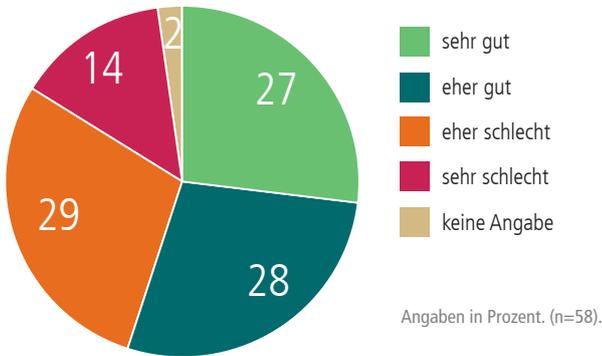


Abb. 31-1 und 31-2: Bewertung von Informationen und speziell der Abstimmungszeitung

Die Internetseiten, auf denen alle Informationen bereitgestellt wurden, haben nur 17 Prozent häufig und 34 Prozent gelegentlich besucht:

Auf der Internetseite „dialog-waren.de“ wurden vielfältige Informationen angeboten. Haben Sie diese Seiten angeschaut und fanden Sie dieses Angebot informativ?

	Prozent (n = 53)
Ich war dort häufig und finde das Angebot gut.	17 %
Ich war dort gelegentlich und fand das Angebot gut.	34 %
Ich war dort nur einmal und fand das Angebot nicht gut.	16 %
Ich war da noch nie.	28 %
k. A.	5 %
Total	100 %

Tab. 23: Bewertung Internetauftritt www.dialog-waren.de

Bei der Beurteilung des Informations- und Dialogangebots mag auch die Zufriedenheit mit dem Abstimmungsergebnis eine Rolle spielen. 91 Prozent der Antwortenden nahmen an der Abstimmung am 22. September teil. 55 Prozent gaben an, mit „Ja“ gestimmt zu haben.

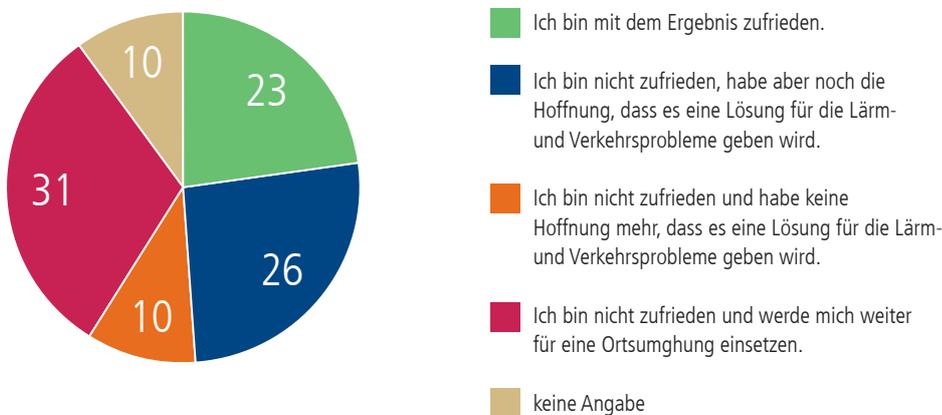
### Haben Sie an der Abstimmung über die Ortsumgehung am 22. September teilgenommen und wie haben Sie abgestimmt?

	Prozent (n = 53)
ja, und ich habe mit ja gestimmt	55 %
ja, und ich habe mit nein gestimmt	31 %
ja, aber ich will nicht sagen wie	5 %
nein	7 %
k. A.	2 %
Total	100 %

Tab. 24: Das Votum begleitende Umfrage zu Teilnahme und Abstimmungsverhalten | BertelsmannStiftung

Selbst diejenigen, die mit „Nein“ gestimmt haben (31 Prozent), sind nicht alle mit diesem Ergebnis zufrieden (23 Prozent). Die Unzufriedenen blicken ganz unterschiedlich in die Zukunft. Zehn Prozent haben keine Hoffnung mehr, 26 Prozent glauben, dass das Ministerium und die Stadt noch Lösungen für das Lärmproblem finden werden und 31 Prozent wollen weiter für eine Ortsumgehung kämpfen.

### Zufriedenheit mit dem Ergebnis



Angaben in Prozent. (n=58).

Abb. 32: Zufriedenheit mit dem Ergebnis | BertelsmannStiftung

Angesichts des hohen Anteils von 67 Prozent Unzufriedenen ist es erstaunlich, dass nur 22 Prozent die Kritik der Bürgerinitiativen für und gegen die Ortsumgehung, dass Verfahren sei nicht fair, rechtswidrig oder undemokratisch gewesen, „voll und ganz“ oder auch nur „weitgehend“ teilen. Die Teilnehmenden schieben mehrheitlich die Unzufriedenheit mit dem Ergebnis nicht auf das Verfahren, sondern akzeptieren, dass ein korrektes Verfahren zu einem nicht zufriedenstellenden Ergebnis führen kann.

Teilen Sie die Kritik der Vertreter der Bürgerinitiativen für die Ortsumgehung, dass das Verfahren nicht fair war? Teilen Sie die Kritik der Vertreter der Bürgerinitiativen gegen die Ortsumgehung?



Abb. 33: Reaktionen auf Kritik der Bürgerinitiativen

Etwas mehr als 50 Prozent der Antwortenden gab an, dass sie sich „mit Sicherheit“ oder „wahrscheinlich“ an der Erarbeitung des Lärmaktionsplans und anderer Maßnahmen aktiv beteiligen werden.

Ich werde mich selbst, wo es angeboten wird, an der Erarbeitung des Lärmaktionsplans und anderer Maßnahmen aktiv beteiligen.

	Prozent (n = 58)
mit Sicherheit	21 %
wahrscheinlich	31 %
eher nicht	22 %
mit Sicherheit nicht	12 %
weiß ich noch nicht	7 %
k. A.	7 %
Total	100 %

Tab. 25: Bereitschaft zur Mitarbeit am Lärmaktionsplan

Mindestens die Hälfte der Antwortenden hat den Glauben nicht verloren, dass sich Beteiligung lohnen kann. Dies gilt für das konkrete Thema Lärminderung ebenso wie für andere Angebote. Denn 27 Prozent der Befragten sagen, sie würden bei zukünftigen Beteiligungsangeboten in Waren mit Sicherheit mitmachen, 28 Prozent sagen „wahrscheinlich“ und nur zwölf Prozent „mit Sicherheit nicht“.

Dabei wird offenbar ein Unterschied zwischen der Ebene der Stadt und der des Landes gemacht. Denn nur 31 Prozent glauben nach den gemachten Erfahrungen, dass sich Politik und Verwaltung auf Landesebene „voll und ganz“ oder auch nur „weitgehend“ bemühen, sich am Bürgerwillen zu orientieren.

### Was glauben Sie nach den Erfahrungen mit dieser Bürgerbeteiligung, wie stark sich die Politik auf Landesebene darum bemüht, sich am Bürgerwillen zu orientieren?

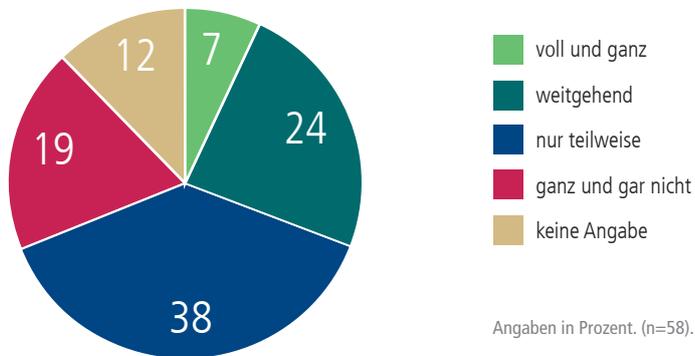


Abb. 34: Glaube an die Bereitschaft der Landespolitik, sich am Bürgerwillen zu orientieren

| BertelsmannStiftung

Die Bindung an das Bürgervotum ist hier wohl nicht gemeint. Aber es kann sein, dass die Antwortenden die Abstimmungsfrage nicht als Orientierung an ihrem Willen empfanden. Das Verkehrsmministerium und die Straßenbaubehörde können die Skeptiker im konkreten Fall noch vom Gegenteil überzeugen.

Darüber hinaus ist jedoch grundsätzlich zu klären, welche Rolle die unterschiedlichen Problemwahrnehmungen und Lösungsansätze auf der Seite der Verwaltung und auf der Seite der Bürgerinnen und Bürger bei den aktuellen Beurteilungen spielen und welche Schlussfolgerungen daraus zu ziehen sind. Offenkundig liegt die Unzufriedenheit zu einem großen Teil in der Diskrepanz zwischen der subjektiven Problemwahrnehmung zumindest eines artikulationsstarken Teils der Bürgerinnen und Bürger in Waren und einer anstehenden verkehrspolitischen Entscheidung auf Landesebene nach bundespolitischen Regeln. Die komplizierten Zuständigkeitsverhältnisse und Regelsysteme auf kommunaler, Landes- und Bundesebene beim Thema Lärm konnten weder im Dialogprozess vor der Abstimmung, noch auf dieser Veranstaltung verständlich gemacht werden – und werden vermutlich nicht zum letzten Mal für Unzufriedenheit nicht nur bei den Bürgerinnen und Bürgern, sondern auch bei den beteiligten Verwaltungen und Politikern sorgen.

# 11 Abschließende Bewertung durch Projektbeirat und Begleitgruppe

## 11.1 Datenbasis

Sieben Wochen nach der Abstimmung, im Umfeld der Auswertungsveranstaltung am 11. November 2013, interviewte der Evaluator die Mitglieder des Projektbeirats und weitere Vertreter der entsendenden Organisationen zu einer zusammenfassenden Bewertung des Modellvorhabens persönlich oder telefonisch und befragte die Mitglieder der Begleitgruppe schriftlich in etwas kürzerer Form zu denselben Aspekten.

Im Projektbeirat kamen die Organisatoren des Dialogprozesses zusammen: Vertreter des Ministeriums für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern, des Straßenbauamtes Neustrelitz, der Stadt Waren und der Bertelsmann Stiftung, um alle grundlegenden Entscheidungen über Organisation und Inhalt des gesamten Prozesses zu besprechen.

Nach der zweiten Sitzung der Begleitgruppe entsandte diese zwei Mitglieder als Beobachter in den Projektbeirat, um dessen Beratungen transparenter zu machen. Sie wurden als Mitglieder der Begleitgruppe und nicht des Projektbeirats befragt. Da es in der abschließenden Bewertung auch um die Frage der Übertragbarkeit dieses Verfahrens geht, wurden neben den Vertretern des Ministeriums und der Stadt im Projektbeirat zusätzlich auch deren Vorgesetzte und Kollegen befragt, die persönlich nur partiell involviert waren, das Modellvorhaben jedoch aufmerksam verfolgten und auf eine mögliche Übertragung auf andere Projekte Einfluss haben. Einbezogen war ebenfalls der Leiter des Moderationsbüros, das diese Sitzungen vorbereitete und begleitete. So wurden insgesamt zehn Interviews durchgeführt, aber nicht in jedem wurden alle Fragen beantwortet.

Auf der Auswertungsveranstaltung erhielten die dort anwesenden sechs Mitglieder der Begleitgruppe einen Fragebogen, den sie unmittelbar ausfüllten. Den übrigen Mitgliedern, auch den ausgetretenen, schickte die Bertelsmann Stiftung den Fragebogen per E-Mail; davon kamen nur zwei ausgefüllt zurück. Die Stichprobe beträgt somit nur acht von insgesamt 23 Mitgliedern, darunter auch der Bogen eines Mitglieds einer ausgetretenen Bürgerinitiative.

Die Darstellung der Befragungsergebnisse erfolgt, nach Themen gegliedert, jeweils zusammen für die beiden Gruppen.

Eine dritte Informationsquelle bildete ein Abschlussworkshop, zu dem die Bertelsmann Stiftung Vertreter des Ministeriums, der Straßenbaubehörde, der Stadt Waren, das Moderatorenteam und den Evaluator am 17. Januar 2014 nach Berlin einlud. Dort ging es um die beiden Fragen der Bewertung des konkreten Prozesses und seiner Übertragbarkeit. Für die Bewertung waren sechs Fragen vorgegeben, die die Teilnehmenden mit Stichworten auf Kärtchen beantworteten und die anschließend diskutiert wurden. Neben einer rückblickenden Bewertung wurde dabei auch das Verbesserungspotenzial bei zukünftigen ähnlichen Projekten diskutiert. Daher ergänzt diese Diskussion die Ergebnisse der Interviews; sie wird hier in Form eines Auszugs aus dem nicht separat veröffentlichten Protokoll bei den entsprechenden inhaltlichen Punkten wiedergegeben.

## 11.2 Zufriedenheit mit Ergebnis und Ablauf

Im Sinne einer Gesamtbeurteilung wurde nach der Zufriedenheit mit dem inhaltlichen Ergebnis, mit der Wahlbeteiligung, mit dem Ablauf der Vorbereitung, mit der Abstimmung sowie den (bisherigen) Reaktionen des Ministeriums gefragt.

### 11.2.1 Die Sicht der Organisatoren

Die Organisatoren sind überwiegend vollständig oder weitgehend zufrieden mit dem, was sie organisiert haben.

#### Zufriedenheit der Organisatoren

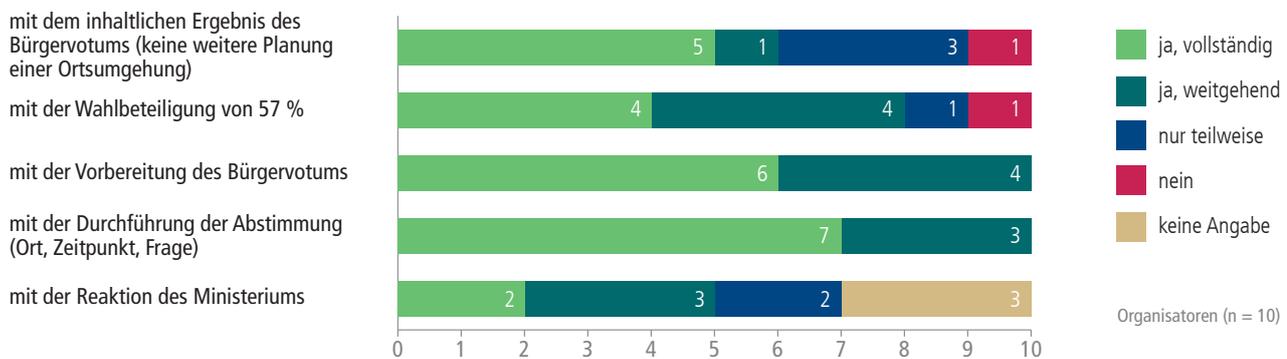


Abb. 35: Generelle Zufriedenheit der Organisatoren

Sechs von zehn Personen sind mit dem inhaltlichen Ergebnis vollständig oder weitgehend zufrieden und acht Personen mit der Wahlbeteiligung. Die Unzufriedenheit bei den anderen resultiert aus unterschiedlichen Gründen. Ein Befragter ist überzeugt, dass eine Ortsumgehung aus verkehrspolitischer Sicht unbedingt notwendig ist, ein zweiter zweifelt, ob man sich mit dem definitiven Nein nicht Optionen in der Zukunft verbaut hat. Zwei weitere sind nicht zufrieden, weil das örtliche Lärmproblem nicht gelöst ist und nun ein schwieriger Prozess zwischen Stadt und Land erwartet wird. Bei der Wahlbeteiligung hätten sich zwei Personen eine noch höhere Quote gewünscht.

### 11.2.2 Die Sicht der Mitglieder der Begleitgruppe

Bei den antwortenden Mitgliedern der Begleitgruppe ergibt sich für die Zufriedenheit mit dem Ergebnis und der Wahlbeteiligung ein völlig anderes Bild.

### Zufriedenheit der Mitglieder der Begleitgruppe



Abb. 36: Zufriedenheit der Mitglieder der Begleitgruppe I

Hier sind nur drei Personen vollständig oder weitgehend zufrieden und vier von acht Personen definitiv nicht zufrieden.

In Bezug auf die Vorbereitung und die Durchführung der Abstimmung fällt das Urteil hingegen positiver aus:

### Zufriedenheit der Mitglieder der Begleitgruppe

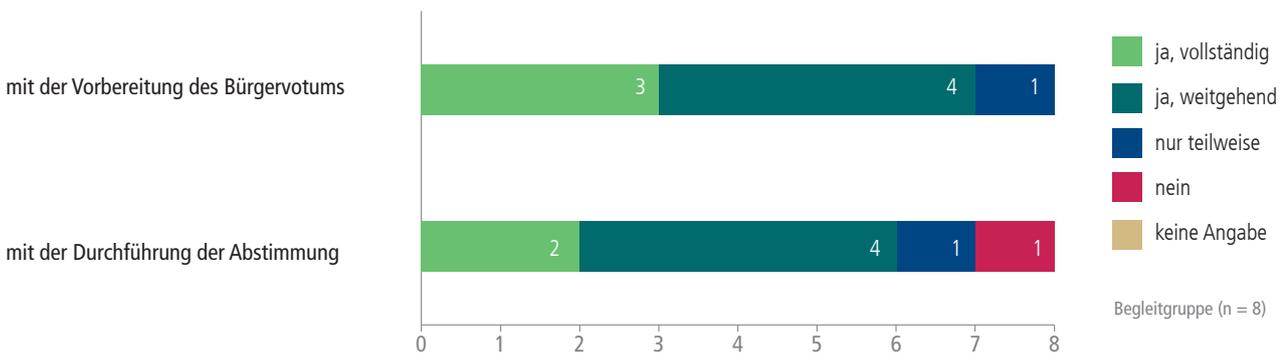


Abb. 37: Zufriedenheit der Mitglieder der Begleitgruppe II

Mit der Vorbereitung ist niemand unzufrieden, mit der Durchführung der Abstimmung nur eine Person teilweise und eine vollkommen unzufrieden.

Bei den einzelnen Informations- und Dialogangeboten zur Vorbereitung des Bürgervotums fällt das Urteil der Organisatoren ebenfalls durchgehend etwas positiver aus. Alle Antwortenden sind vollkommen oder weitgehend zufrieden mit dem, was das Modellvorhaben anbot. Das beste Urteil bekommen dabei die Internetseiten. Mit der Berichterstattung der Presse sind fünf von neun Antwortenden nur

bedingt zufrieden. Sie halten insbesondere die Berichterstattung und die Kommentare im Nordkurier mal für zu oberflächlich, mal für parteiisch.

### Zufriedenheit der Organisatoren mit

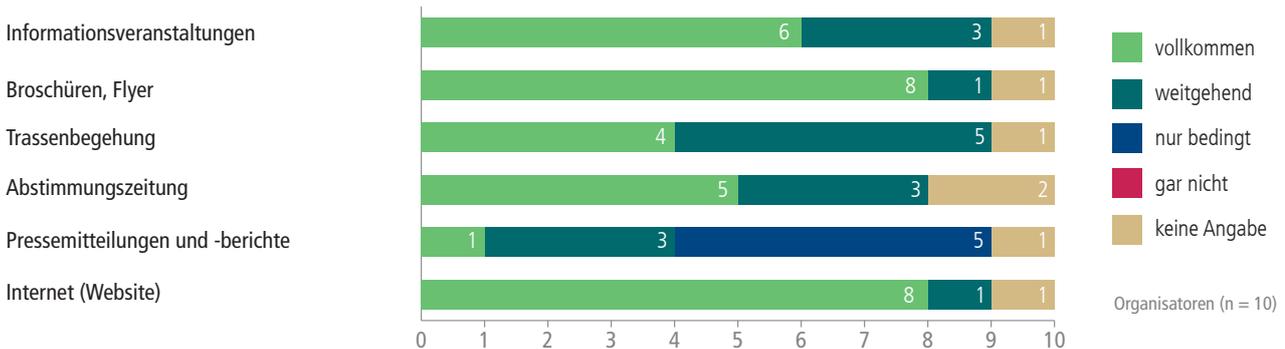


Abb. 38: Zufriedenheit der Organisatoren mit Projektbausteinen

Die Mitglieder der Begleitgruppe antworten etwas kritischer: Eine oder zwei Personen sind nur teilweise oder nicht zufrieden mit den einzelnen Angeboten. Übereinstimmung besteht bei der sehr positiven Beurteilung des Internetauftritts und der Unzufriedenheit mit der Berichterstattung der Presse.

### Zufriedenheit der Begleitgruppe mit



Abb. 39: Zufriedenheit der Begleitgruppe mit Projektbausteinen

Die Organisatoren wurden noch gefragt, ob zusätzliche, stärker dialogorientierte Angebote sinnvoll gewesen wären, wie sie andere Bewerber um die Moderation vorgeschlagen haben (z. B. Bürgergutachten, Planungsworkshops u. ä.). Nur sechs der Befragten beantworteten diese Frage, vier mit „nein“, einer mit „ja“ und einer mit „weiß nicht“.

### 11.2.3 Die Diskussion auf dem Abschlussworkshop der Organisatoren über Ergebnis und Ablauf

Auf dem Abschlussworkshop der Organisatoren zusammen mit dem Moderationsbüro und dem Evaluator im Januar 2014 wurden bei einer Kartenabfrage die folgenden Punkte als besonders gut gelungen bzw. als verbesserungsbedürftig genannt:

#### Bürgervotum

Gut	Verbesserungspotenzial
Qualifiziertes Bürgervotum gelungen durch Information vieler Warener	Gruppe der Entscheider und Gruppe der Betroffenen wichen extrem voneinander ab
Entzauberung der direkten Demokratie als „Allheilmittel“	Falsche Abstimmungsfrage aus der Sicht vieler Bürger (Die wollten Lärmbekämpfung)
	Briefwahl?
	Was kommt danach? / Umgang mit Verlierern

Tab. 26: Lob und Verbesserungsvorschläge zum Ablauf des Bürgervotums

| BertelsmannStiftung

Überwiegend wurde in der Diskussion die Auffassung vertreten, dass es eine **sehr große Akzeptanz des Prozesses** und des Bürgervotums von Seiten der Warener Bürger gibt. Das Votum habe Klarheit geschaffen und der Konflikt innerhalb der Bürgerschaft ist nicht weiter eskaliert.

Eine Mehrheit ist auch mit dem **Ergebnis** der Abstimmung zufrieden, die **Unzufriedenheit** mit dem Ergebnis bei den „**Verlierern**“ ist nachvollziehbar. Auf längere Sicht ist die Akzeptanz des Ergebnisses davon abhängig, dass der Folgeprozess zum Lärmaktionsplan eine Lösung für das Lärmproblem erkennen lässt und Umsetzungsschritte deutlich werden.

Die angemessene Bestimmung des Kreises der Abstimmungsberechtigten war und bleibt ein schwieriges Problem. Die Kritik der fehlenden Übereinstimmung dieses Kreises der Abstimmungsberechtigten und der Abstimmungsfrage wurde dahingehend konkretisiert, dass über die verkehrspolitische Frage einer Ortsumgehung nicht nur die Warener, sondern ein größerer Kreis hätte abstimmen sollen und bei einer Abstimmung unter den Warenern die Ortsumgehung nur als ein Element in einem integrierten Lärmbekämpfungsplan hätte zur Abstimmung gestellt werden sollen. Diese Kritik blieb jedoch kontrovers. Dagegen wurde zum einen angeführt, dass es der Landesregierung frei steht, die Kriterien zu bestimmen, nach denen sie sich entscheidet, eine Ortsumgehung zum Bundesverkehrswegeplan anzumelden, und zum anderen, dass sich die Landesregierung nach gründlicher Abwägung in diesem Fall im Vorfeld eines formellen Verfahrens dafür entschieden hat, ausschließlich den Bürgerwillen der Einwohner von Waren und nicht die verkehrliche Wirkung als Kriterium heranzuziehen.

## 11.3 Gründe und Folgen des Abstimmungsergebnisses

Beide Gruppen wurden nach den Gründen gefragt, die ihrer Meinung nach für die mehrheitliche Ablehnung der Ortsumgehung maßgeblich waren. Im ersten Interview mit einem der Organisatoren wurde neben den drei vorgegebenen Gründen noch der lange Umsetzungszeitraum genannt. Denn mit dem Bau der Ortsumgehung wäre voraussichtlich erst 2020 begonnen worden. In allen folgen-

den Interviews wurde dieser Aspekt explizit mit abgefragt. Die Erkenntnis der geringeren Lärmentlastung schätzen die Befragten dabei insgesamt als etwas wichtiger ein als die Eingriffe in die Natur. Die hohen Kosten, insbesondere für den Bau einer Brücke über den Tiefwareensee, waren nach Auffassung der Befragten bei der Abstimmung nicht wichtig. Die Bewertung erfolgte mit einer Drei-Punkte-Skala (3 = sehr wichtig, 2= wichtig, 1 = nicht wichtig).

### Was war Ihrer Meinung nach entscheidend für die mehrheitliche Ablehnung der Ortsumgehung?

	Organisatoren (n = 10)	Begleitgruppe (n = 8)
die damit verbundenen Eingriffe in die Natur	2,4	2,3
der geringe Beitrag zur Lärmentlastung	2,6	2,7
die hohen Kosten	1,1	
sonstiges, insbesondere die lange Dauer bis zur Fertigstellung	1,5	-----
die Medienkampagne der Gegner	-----	2,3

Tab. 27: Mögliche Gründe einer Ablehnung der Ortsumgehung

Bei der Befragung der Mitglieder der Begleitgruppe wurde die von einigen im Vorfeld geäußerte Kritik eines unfairen Wahlkampfes bzw. einer massiven Medienkampagne der Gegner als weiterer Grund aufgenommen. Im Durchschnitt werden die Eingriffe in die Natur als etwas weniger wichtig beurteilt und die geringe Lärmentlastung etwas mehr. Einen Einfluss der Medienkampagne der Gegner halten sechs der acht Antwortenden für sehr wichtig oder wichtig. Mit einem Durchschnittswert von 2,3 wird dieser Einflussfaktor genauso stark bewertet wie die Eingriffe in die Natur.

Einige Organisatoren hatten in der Eingangsbefragung angemerkt, dass überregionale Interessen (Spediteure, Touristen, Durchgangspendler u. ä.) in der Begleitgruppe nur indirekt oder gar nicht vertreten sind. Daher wurden sie gefragt, ob das Abstimmungsergebnis anders ausgefallen wäre, wenn nicht nur die Einwohner von Waren hätten abstimmen dürfen, und ob sie dies gut gefunden hätten.

### Anderes Ergebnis?

### Hätten Sie eine Erweiterung gut gefunden?



Abb. 40: Einschätzung zu einer Erweiterung der Begleitgruppe

Nur zwei der zehn befragten Organisatoren sind der Meinung, das Ergebnis wäre anders ausgefallen, drei hätten es gut gefunden, vier hingegen nicht. Bei den ablehnenden Stimmen überwogen praktische Gründe der konkreten Abgrenzung und Registrierung.

Die Mitglieder der Begleitgruppe wurden nach ihren Erwartungen in Bezug auf die weiteren Aktivitäten des Ministeriums und der Stadt gefragt.

Ministerium und Stadt kündigten an, gemeinsam an Lösungen zur Entlastung der Anwohner der B 192 zu arbeiten (Stichwort Lärmaktionsplan).

**Rechnen Sie damit, dass dies bald und wirkungsvoll geschieht?**

**Werden Sie versuchen, Einfluss zu nehmen, dass dies geschieht?**

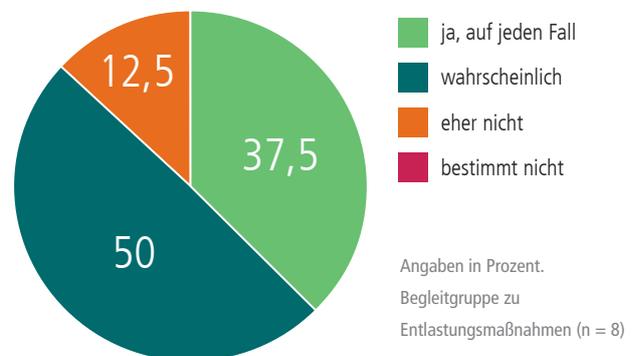
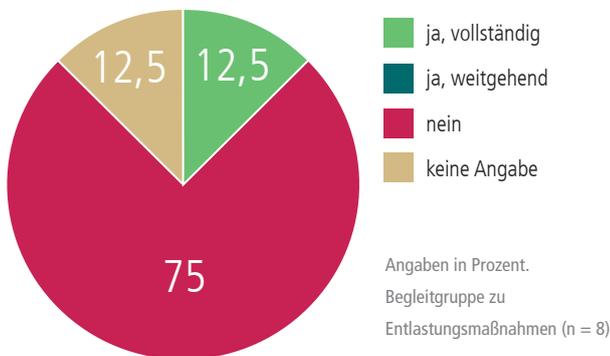


Abb. 41: Einschätzungen zum Lärmaktionsplan

Nur jeweils eine Person glaubt, dass dies „vollständig“ oder „weitgehend“ geschieht, sechs rechnen nicht mit einer baldigen und wirkungsvollen Umsetzung. Drei wollen jedoch „auf jeden Fall“ und vier „wahrscheinlich“ Einfluss nehmen, damit dies geschieht.

## 11.4 Organisation der Beteiligung

### 11.4.1 Die Gesamtstruktur: Projektbeirat und Begleitgruppe

Die konkrete Ausgestaltung des Beteiligungsprozesses war einem Projektbeirat und der Begleitgruppe übertragen worden, die Umsetzung einem professionellen Moderationsbüro; die Bertelsmann Stiftung begleitete den gesamten Prozess. Die Organisatoren wurden detailliert für diese einzelnen Elemente, die Mitglieder der Begleitgruppe pauschal gefragt, ob sich diese Gesamtstruktur bewährt habe.

### Hat sich die Gesamtstruktur bewährt mit...

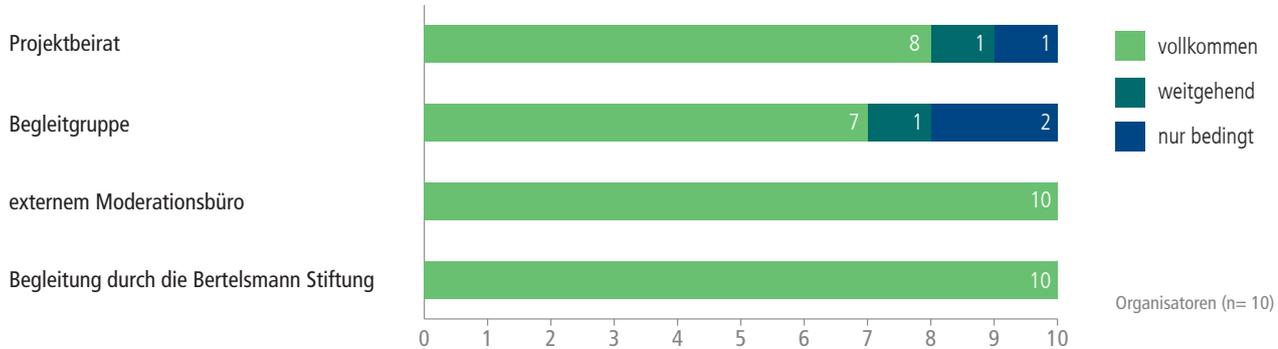


Abb. 42: Praxistauglichkeit einzelner Instrumente (Organisatoren)

In Bezug auf das Moderationsbüro und die Bertelsmann Stiftung gibt es bei den Organisatoren eine hundertprozentige Zustimmung, für den Projektbeirat zwei und für die Begleitgruppe drei Einschränkungen. Eine Einschränkung beim Projektbeirat bezieht sich darauf, dass es nicht gelang, das teilweise Misstrauen der Begleitgruppe ganz auszuräumen. Bezüglich der Begleitgruppe vertreten zwei Personen die Ansicht, dass der Aufwand sehr groß, der tatsächliche Beitrag zur Gestaltung des Prozesses dafür jedoch zu gering gewesen sei.

### Hat sich die Gesamtstruktur mit Projektbeirat und Begleitgruppe Ihrer Meinung nach bewährt?

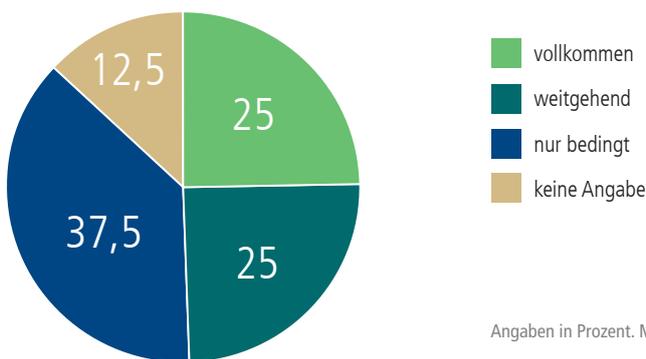


Abb. 43: Praxistauglichkeit einzelner Instrumente (Begleitgruppe)

Die befragten Mitglieder der Begleitgruppe beurteilen die Gesamtstruktur weniger positiv. Nur jeweils zwei sagen, die Gesamtstruktur habe sich „vollkommen“ bzw. „weitgehend“ bewährt. Auch sie beurteilen die Leistung des Moderationsbüros sehr positiv, obwohl sie selbst von der Moderation unmittelbar betroffen waren.

Die Organisatoren sehen die positive Funktion der zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürger darin, dass

- diese deeskalierend wirkten, wenn Vertreter der Bürgerinitiativen eskalierend agierten und dass sie zur Versachlichung beitrugen,
- sie im Gegensatz zu den Vertreten von Institutionen noch nicht festgelegt und damit typisch für die Adressaten der Informations- und Dialogangebote waren,
- sie klärende Nachfragen stellten und dem Fachchinesisch entgegenwirkten.

Als Gründe für die sinkende Teilnahme werden neben dem damit verbundenen Zeitaufwand auch eine abschreckende Wirkung der wiederholten Verfahrens- und Termindiskussion durch die später ausgetretenen Bürgerinitiativen genannt und die Vermutung, dass sich im Verlauf Aufwand und Nutzen nicht mehr entsprachen.

Die Organisatoren würden bei einem ähnlichen Projekt wieder eine Begleitgruppe mit beratender Funktion einsetzen, jedoch überwiegend mit etwas anderer Zusammensetzung und teilweise auch mit etwas anderen Spielregeln:

**Würden Sie bei einem ähnlichen Projekt wieder eine solche Begleitgruppe mit den gleichen Funktionen bilden und einbeziehen?**

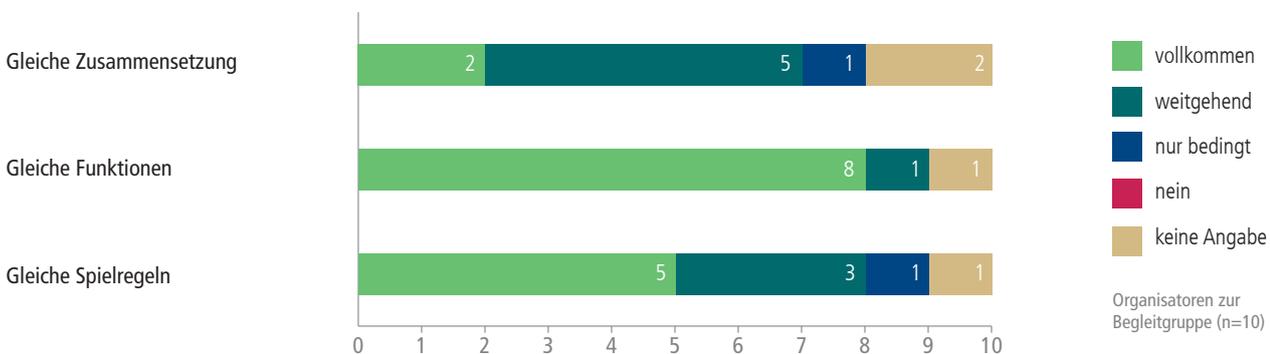


Abb. 44: Zufriedenheit mit der Rolle in der Begleitgruppe

In Bezug auf die Zusammensetzung würde ein Mitglied in Zukunft noch intensiver versuchen, die Wirtschaft und überregionale Interessenvertreter für eine Mitarbeit zu gewinnen. Zwar war die IHK eingeladen, sie nahm jedoch nur an den ersten Sitzungen teil. Hier hätte man nach seiner Auffassung etwas mehr Motivationsarbeit leisten können.

Die Spielregel, dass es keine Kampfabstimmungen geben soll, wird als richtig angesehen. Aber einige Organisatoren meinen, man hätte noch strenger moderieren und zusätzliche Regeln zum Diskussionsverhalten einführen können. Darüber, ob es richtig war, den Bürgerinitiativen auf deren Forderung hin jeweils zwei Sitze zuzugestehen, gehen die Meinungen auseinander: Einige finden dies falsch, andere sind überzeugt, dass die Initiativen sonst sofort ausgestiegen wären.

Die Beurteilung der Leistung der Bertelsmann Stiftung durch die antwortenden Mitglieder der Begleitgruppe fällt etwas weniger gut aus als die der Organisatoren:

### Wie beurteilen Sie die Leistung der Bertelsmann Stiftung?

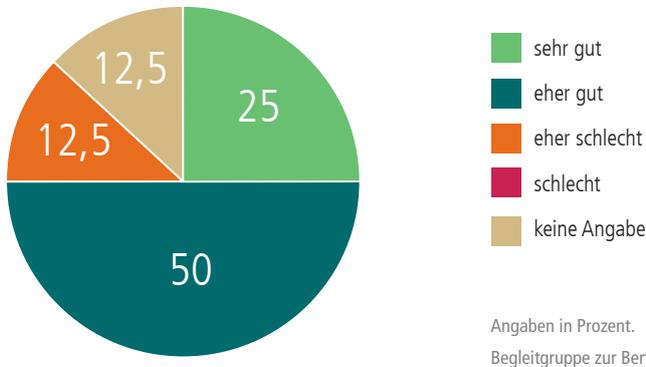


Abb. 45: Bewertung der Arbeit der Bertelsmann Stiftung

Die Organisatoren wurden konkret gefragt, worin sie den Beitrag der Bertelsmann Stiftung sehen. In den Antworten werden drei Arten von Leistungen genannt:

- nach außen Verleihung größerer Seriosität, höhere Reputation und besseres Image für das Projekt,
- nach innen Erhöhung der Professionalität, kompetente fachliche Beratung, Wissenstransfer
- und Wirkung als unabhängiger, neutraler Partner.

#### 11.4.2 Transparenz und Einfluss

Bei der Beurteilung der Rolle und Leistung der beiden Gremien Projektbeirat und Begleitgruppe gehen die Einschätzungen von Organisatoren und Mitgliedern der Begleitgruppe deutlich auseinander. Dies betrifft zum einen die Transparenz des Beirats. Diese beurteilen die Organisatoren als Mitglieder dieses Gremiums deutlich positiver als die Mitglieder der Begleitgruppe:

### Waren die Aktivitäten des Projektbeirats für Sie / bzw. für die anderen Beteiligten Ihrer Ansicht nach immer transparent?

	Begleitgruppe (n = 8)	Organisatoren (n = 10)
vollkommen	0 %	30 %
weitgehend	50 %	30 %
nur bedingt	38 %	10 %
gar nicht	0 %	0 %
k. A.	12 %	30 %

Tab. 28: Transparenz des Projektbeirats

Auch im Hinblick auf die Zusammensetzung und den Einfluss der Begleitgruppe gehen die Meinungen auseinander. Während die Organisatoren die Einbeziehung von zehn zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern sehr viel positiver bewerten (auf einer 4-Punkte Skala mit 3,8 gegenüber 2,4), halten die Mitglieder der Begleitgruppe ihren Einfluss auf den Ablauf und den Inhalt des Bürgervotums für etwas größer als dies die Organisatoren sehen (im Durchschnitt 2,9 gegenüber 2,2).

### Rolle der zufällig eingeladenen Bürger und Einfluss der Begleitgruppe

		Organisatoren (n = 6)	Begleitgruppe (n = 8)
War die Einladung von nach dem Zufallsprinzip ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern sinnvoll?	gar nicht (1) nur bedingt (2) weitgehend (3) vollkommen (4)	3,8	2,4
In welchem Ausmaß hat die Begleitgruppe den Ablauf und Inhalt des Bürgervotums beeinflusst?	gar nicht (1) nur teilweise (2) stark (3) sehr stark (4)	2,2	2,9

Tab. 29: Rolle der zufällig eingeladenen Bürger und Einfluss der Begleitgruppe

### 11.4.3 Die Diskussion auf dem Abschlussworkshop der Organisatoren

In der Diskussion auf dem Abschlussworkshop wurden folgende Punkte hervorgehoben:

### Begleitgruppe und Projektbeirat

Gut	Verbesserungspotenzial
Zufallsbürger sehr wichtig für Ausgewogenheit und Sachlichkeit	Dominanz der Bürgerinitiativen und hoher Zeitaufwand -> Verlust von Zufallsbürgern / Dominanz der „erfahrenen“ Gegner eingrenzen -> zwei moderierte Begleitgruppen / Konfliktparteien nicht als Teil der Begleitgruppe (Abtrennen)
Kollegialität und Deliberation statt Hierarchie!	Weniger Lobbyisten in der Begleitgruppe
Kollegialer Umgang auf gleicher Ebene	Zusammensetzung der Begleitgruppe (zu wenig Wirtschaft), Wertschätzung der Mitarbeit
Offene Diskussion und Reflexion	Transparenz – Verständnis der Begleitgruppe für das „Organisatorische“ oder Ausgliederung?
	Begleitgruppe nicht als feste Gruppe über die gesamte Zeit institutionalisieren?
	Begleitgruppe und Beirat zusammenlegen?

Tab. 30: Verbesserungsvorschläge für Projektbeirat und Begleitgruppe

Die **Dominanz der Bürgerinitiativen** gegen die Ortsumgehung und der Schwund bei den Zufallsbürgern wurden von allen als Kritikpunkte geteilt. Auf die Frage, ob man den Gegnern der Ortsumgehung in der Begleitgruppe zu weit entgegengekommen sei, wurde geantwortet, dass sie sonst vermutlich schon früher ausgestiegen wären. Auch das Fernbleiben der IHK, das auch durch mehrere Gespräche nicht zurückgenommen wurde, wurde bedauert. Es bestand Einigkeit, dass man das Engagement der Zufallsbürger belohnen müsse – oder sie von vornherein nur punktuell einbeziehen sollte.

Das Moderationsbüro schlug vor, in Fällen wie in Waren die **Konfliktparteien** zu separieren, also eine Begleitgruppe aus zufällig ausgewählten Bürgern und Multiplikatoren zu bilden sowie Interessengruppen und Bürgerinitiativen getrennt anzusprechen und punktuell in die Arbeit einzubinden.

Das Ministerium thematisierte in der Diskussion das Misstrauen gegenüber dem Beirat. Eine Zusammenlegung mit der Begleitgruppe wurde nicht für sinnvoll gehalten. Finanzen und Organisation sollten getrennt von der inhaltlichen Diskussion in der Begleitgruppe geplant und verabredet werden. Ggfs. sollte man den **Namen** ändern in Organisations- oder Planungsgruppe (Zusammensetzung: z. B. Initiator, die für den Prozess verantwortliche Organisation, Moderationsbüro, Fachverwaltung aus der betroffenen Gebietskörperschaft, wissenschaftliche Begleitung / Evaluation).

#### 11.4.4 Moderation und Projektmanagement

Alle Organisatoren und die Mitglieder der Begleitgruppe beurteilen die Leistungen des Moderationsbüros als „sehr gut“ oder „eher gut“.

#### Wie beurteilen Sie die Leistung des Moderationsbüros in Bezug auf

	die Moderation der Begleitgruppe		die Öffentlichkeitsarbeit (Veranstaltungen, Flyer, Internetauftritt)	
	Organisatoren	Begleitgruppe	Organisatoren	Begleitgruppe
sehr gut	60 %	75 %	70 %	75 %
eher gut	20 %	25 %	10 %	25 %
eher schlecht	0 %	0 %	0 %	0 %
schlecht	0 %	0 %	0 %	0 %
k. A.	20 %	0 %	20 %	0 %

Tab. 31: Leistung des Moderationsbüros

Auf dem Abschlussworkshop wurden die folgenden Punkte genannt und diskutiert:

### Moderation und Projektmanagement

Gut	Verbesserungspotenzial
Insgesamt sehr gut	Sichtweisen des Bundes und überörtliche Interessen sichtbar machen
Hohe Professionalität	Erfolge im Prozess besser kommunizieren
team ewen war absolut unparteiisch, fachlich sehr gut und engagiert/ Sehr gute Moderation der Veranstaltungen, gute Dokumentation, sehr informative Webseite	Mehr tun gegen Schwund in der Begleitgruppe (insbesondere bei Zufallsbürgern)
	Transparenz – Verständnis der Begleitgruppe für das „Organisatorische“ oder Ausgliederung?
Sensibler Umgang mit Gegnern	Auswahl, Kompetenz und Nützlichkeit der externen Gutachter sehr verbesserungsbedürftig
Aktualität des Internetauftritts (Material)	

Tab. 32: Lob und Verbesserungsvorschläge für zukünftige Moderationen

In der Diskussion wurden die Arbeit des Moderationsbüros und das Gesamtdesign mit Vorabbefragung, Veranstaltungen, Bevölkerungsumfrage und abschließenden Votum einhellig positiv bewertet. Die Einbeziehung **externer Gutachter** wurde wegen der größeren Glaubwürdigkeit positiv hervorgehoben, von der Straßenbaubehörde in einem Fall aber auch als falsche Auswahl kritisiert.

#### 11.4.5 Gesamtdesign

Auf die allgemeinere Frage, was sie bei einem zukünftigen Projekt beibehalten oder ändern würden, sind sich alle Organisatoren einig: Sie würden die Gesamtorganisation und das gesamte Spektrum der Informations- und Dialogmittel beibehalten. Auf die Frage, auf welche dieser Mittel man bei geringeren Ressourcen am ehesten verzichten könnte, wurde überwiegend geantwortet „auf keines“; nur ein Befragter nannte die Trassenbegehung, vor allem wegen der geringen Teilnehmerzahl.

Ändern würde jeweils einer der Organisatoren:

- das „Ob“ und „Wie“ einer Abstimmung: entweder keine oder eine mit allen Betroffenen,
- die Vorteile und Nachteile eines Bürgervotums im konkreten Fall besser abwägen,
- die Abstimmung erst später nach der Variantenuntersuchung durchführen,
- die Erwartungen klarer definieren, was geht und was nicht geht.

Die Diskussion auf dem Abschlussworkshop verlief folgendermaßen:

### Gesamtprozess-Design

Gut	Verbesserungspotenzial
Zeitlich und inhaltlich gelungener Prozess	Zu großer Aufwand für normale Planungsvorhaben
Aufarbeitung wichtiger Sachfragen in kurzer Zeit / Texte in Abstimmungszeitung mit BG abgestimmt	Relativ geringe Beteiligung an den Info-Veranstaltungen / hoher Aufwand -> Umfrageergebnisse
Entscheidungsprozess breit akzeptiert (Ergebnis nicht, aber das war auch nicht zu erwarten)	Prozess krankt an falscher Eingrenzung der Votierenden und dem Problem eines Votums an sich.
Mutig und innovativ von Seiten des Ministeriums (+ mit Rückgrat)	Die verkehrspolitische Zielstellung der OU wurde im Prozess nur unzureichend berücksichtigt.
Gute Zufallsbürger	Der Zeitpunkt (im Gesamtablauf) war ungünstig. Besser mehrstufige Beteiligung an verschiedenen Planungsphasen zu verschiedenen Fragestellungen.
Aktualität des Internetauftritts (Material)	

Tab. 33: Lob und Verbesserungsvorschläge für den Gesamtprozess

| BertelsmannStiftung

In der Diskussion fanden die positiven Würdigungen breite Zustimmung, die drei zuletzt genannten Kritikpunkte in der Kartenabfrage (aus der Sicht der Straßenbaubehörde) hingegen nicht.

Außerdem wurde festgestellt:

- Es wurde optimale **Transparenz** hergestellt.
- Die **Eckpunkte** von Seiten des Initiators (Ministerium) vor Beginn des Verfahrens waren gut und richtig; sie ließen genügend Freiraum für deren Ausgestaltung.
- Response des Ministeriums auf Bürgerwünsche war vorhanden.
- Der Ausstieg der Gegner führte zu keinem Qualitätsverlust (Ausstieg erfolgte aus taktischen Gründen).
- **Die Kritik am Verfahren** von den Gegnern (vor der Abstimmung) und den Befürwortern (nach der Abstimmung) war sachlich unbegründet und ausschließlich taktischer Natur. Sie wurde dann geäußert, wenn die Gruppierungen meinten, ihr Ziel (z. B. Verhinderung einer breiten Teilnahme am Bürgervotum und Verunsicherung der Bevölkerung) so besser erreichen zu können.

## 11.5 Öffentlichkeitsarbeit und Mobilisierung

Auf dem Abschlussworkshop wurde auch konkreter auf die Öffentlichkeitsarbeit und die Mobilisierung der Bürgerinnen und Bürger eingegangen. Dabei wurden folgende Punkte genannt und diskutiert:

### Öffentlichkeitsarbeit / Medien

Gut	Verbesserungspotenzial
Faktenklärung und Verständnis gut	Fast ausschließlich lokale Berichterstattung / Überregionale Medien zu wenig eingebunden (z. B. NDR-MV)
Umfassende Info über den Prozess: Fachliche Belange und Beratungsergebnisse	Zeitung als Informationsmedium (begleitend) intensiver nutzen / Rundfunk und Fernsehen stärker einbinden
Abstimmungszeitung mit Begleitgruppe abgestimmt	Umgang mit Beiträgen in Zeitungen (Leserbriefe) und anderen Veröffentlichungen von Externen
Repräsentative Umfrage (TNS Emnid)	Plakate entlang der Strecke mit Informationshinweis
	Aufwand und Nutzen des Internetauftritts in angemessenem Verhältnis?
	Im Ergebnis der Lärmdiskussion wurde den Bürgern ein teilweise falsches Bild vermittelt (-> fehlerhafte Abstimmungsgrundlage)

Tab. 34: Lob und Verbesserungsvorschläge für die Öffentlichkeitsarbeit

| BertelsmannStiftung

Auch hier gab es in der Diskussion eine hohe Übereinstimmung bei den positiven Würdigungen. Man war sich einig, dass mehr Resonanz in überregionalen Medien wünschenswert ist und die lokale Berichterstattung nicht immer angemessen war. Dies lag aber nicht an mangelhafter Öffentlichkeitsarbeit des Moderationsbüros, sondern daran, wie die Redaktionen das Projekt interpretierten.

### Mobilisierung und Aktivierung der Bürger

Gut	Verbesserungspotenzial
Erkenntnis: Auch mit großem Aufwand lassen sich Bürger nur begrenzt aktivieren.	Jugendliche unterrepräsentiert (-> Soziale Netzwerke ?)
Verbindlichkeit wesentlicher Beitrag zu Aktivierung ?	

Tab. 35: Lob und Verbesserungsvorschläge für die Aktivierung von Bürgern

| BertelsmannStiftung

An den Maßnahmen zur Aktivierung gab es keine Kritik, bis auf die Frage, ob man mehr Jugendliche hätte erreichen können, wenn man Informationen auch über Soziale Netzwerke verbreitet hätte. Im Ergebnis wurde dies verneint, da nicht zu erwarten ist, dass viele Jugendliche in ihren Netzwerken solche Themen aufgreifen. Zudem wäre der Aufwand einer permanenten Betreuung sehr hoch. Mehr konnte man somit nicht tun.

In der Diskussion wurde zudem herausgearbeitet, dass die konzentrierte Fokussierung auf ein verbindliches Votum an einem bestimmten Tag ein entscheidender Erfolgsfaktor war und dieser sich durch die Zusammenlegung mit der Bundestagswahl maßgeblich verstärkte.

## 11.6 Wirkungen

In der Eingangsbefragung wurde u. a. gefragt, welche Änderungen die Bürgerinnen und Bürger als Ergebnis des Beteiligungsprozesses erwarten. Dabei ging es unter anderem um den Erkenntnisgewinn bei den Bürgerinnen und Bürgern.

### Das Beteiligungsverfahren hat dazu beigetragen, dass die Bürgerinnen und Bürger ...

	Erwartungen		Erfahrungen	
	Mittelwert	entspricht Antworttext	Mittelwert	entspricht Antworttext
genauer Bescheid wissen darüber, warum eine Ortsumgehung beantragt werden sollte.	3,8	in hohem Maße	3,3	in hohem Maße
im Falle einer überwiegenden Befürwortung besser wissen, welche Vor- und Nachteile welche Trassen haben und genauer wissen, warum andere dafür oder dagegen sind und sie die Position der anderen besser verstehen.	3,8	in hohem Maße	3,6	in hohem Maße
genauer wissen, welche Planungsschritte im Falle eines positiven Votums folgen und wie sie sich dort einbringen können.	3,3	in gewissem Maße	3,1	in gewissem Maße

Tab. 36: Erkenntnisgewinn bei Bürgerinnen und Bürgern

Zu Beginn erwarteten die Mitglieder des Projektbeirats in hohem Maße einen besseren Informationsstand in Bezug auf die Gründe für die Ortsumgehung und die Vor- und Nachteile der verschiedenen Varianten. Im Nachhinein bewerteten sie die nach ihrer Ansicht erreichten Verbesserungen deutlich niedriger.

Die Antwortmöglichkeiten waren „sehr viel mehr“ = 4, „etwas mehr“ = 3, „kein Unterschied“ = 2, „eher weniger“ = 1. Die Durchschnittswerte bei den erwarteten Vertrauensgewinnen bewegen sich um den Skalenpunkt 3 = „etwas mehr“, die nachträgliche Einschätzung einen ganzen bis halben Punkt darunter. Aber selbst diese Einschätzung liegt noch über der der befragten Mitglieder der Begleitgruppe. Besonders groß ist dieser Unterschied in Bezug auf die Landesverwaltung, die das Beteiligungsverfahren initiiert und durchgeführt hat. In dem Mittelwert von 1,75 stecken auch zwei Stimmen, die sagen „eher weniger“. Dies deutet darauf hin, dass auch das zweite mit Beteiligungsangeboten angestrebte Ziel nur sehr begrenzt erreicht wurde.

**Das Beteiligungsverfahren hat dazu beigetragen, dass die Bürgerinnen und Bürger ...**

	Organisatoren vorher		Organisatoren nachher		Begleitgruppe	
	Mittelwert	Entspricht der Antwortmöglichkeit	Mittelwert	Entspricht der Antwortmöglichkeit	Mittelwert	Entspricht der Antwortmöglichkeit
mehr Vertrauen in die Arbeit der Landesverwaltung (Ministerium) haben.	3,2	etwas mehr	2,7	etwas mehr	1,75	kein Unterschied
mehr Vertrauen in die Planungsbehörden auf Landesebene haben.			2,1	kein Unterschied		(wurde nicht differenziert)
mehr Vertrauen in die Politik auf Landesebene haben.			2,1	kein Unterschied	1,75	kein Unterschied
mehr Vertrauen in die Arbeit der Stadtverwaltung (Bürgermeister, Bauamt) haben.	2,8	etwas mehr	1,8	kein Unterschied	1,5	kein Unterschied / eher weniger
mehr Vertrauen in die lokale Politik haben.	2,5	etwas mehr / kein Unterschied	1,9	kein Unterschied	1,6	kein Unterschied
motiviert sind, sich zukünftig stärker einzumischen und ihre Interessen auch bei anderen Bürgerbeteiligungsprojekten zu vertreten.	2,7	etwas mehr	2,5	etwas mehr	3,1	etwas mehr

Tab. 37: Einfluss der Beteiligung auf das Vertrauen der Bürger

Bei der Stadtverwaltung und der lokalen Politik sind es sogar drei Mitglieder der Begleitgruppe, die einen Vertrauensverlust sehen. Dies muss andere Gründe haben als bei der Beurteilung der Landesebene, weil Stadtverwaltung und lokale Politik im gesamten Verfahren kaum in Erscheinung getreten sind. Einzelnen Gesprächen ist zu entnehmen, dass dies zu Enttäuschungen geführt hat.<sup>22</sup>

In Interviews mit den Organisatoren aus Waren, einschließlich Bürgermeister und Leiter des Umweltamtes, wurde nach den Gründen für diese Zurückhaltung gefragt. Denn es gibt einen älteren Beschluss der Stadtvertretung für die Spangelnlösung. Für die Antwortvorgabe „Politik und Verwaltung sind selbst gespalten“ gab es teils vollkommene, teil nur bedingte Zustimmung, für die Antwortvorgabe „Eine Parteinahme für die eine oder andere Seite ist politisch nicht opportun“ vollkommene Zustimmung.

Ein drittes Ziel dieses Modellvorhabens bestand darin, Lernprozesse anzustoßen, Erfahrungen zu sammeln und diese gegebenenfalls weiterzugeben.

Der inhaltliche Erkenntnisgewinn durch die Bürgerbeteiligung wurde vor dem Verfahren positiver eingeschätzt als nachher. Ein erwarteter Zuwachs an Beteiligungskompetenz wird nachträglich bestätigt. Ein Transfer an andere Stellen im selben Ressort war vorher nur „in gewissem Maße“ erwartet worden und wurde nachträglich nicht stärker gesehen. In den Interviews wurden eher noch größere Vorbehalte gemacht, wenn es um die Frage weiterer Beteiligungsprojekte im eigenen Bereich und um den Erfahrungsaustausch mit anderen Stellen im gleichen Ministerium ging. Dabei spielt das Kosten-Nutzen-Verhältnis eine wesentliche Rolle.

<sup>22</sup> In der Teilnehmerbefragung der Auswertungsveranstaltung ergab sich ein genau entgegengesetztes Bild mit schlechterer Beurteilung der Politik auf Landesebene. Dies kann allerdings mit dem Auftritt des Ministers auf dieser Veranstaltung zusammenhängen und eine bloße Momentaufnahme sein.

## Das Teilnahmeverfahren hat dazu beigetragen, dass die zuständigen Institutionen ...

	Organisatoren vorher		Organisatoren nachher	
	Mittelwert	Entspricht der Antwortmöglichkeit	Mittelwert	Entspricht der Antwortmöglichkeit
durch die Diskussion mit den verschiedenen Gruppen neue Erkenntnisse gewonnen haben?	3,3	in gewissem Maße	2,6	in gewissem Maße
gelernt haben, neben Fachgutachten auch die Meinungen und Argumente der betroffenen Bürgern und Bürgerinnen in ihre Arbeit einzubeziehen (Beteiligungskompetenz)?	3,2	in gewissem Maße	3,1	in gewissem Maße
ihre Erfahrungen mit der Bürgerbeteiligung an andere Behörden im selben Ressort weitergeben und diese dazu motivieren, selbst auch mehr Beteiligung anzustreben?	2,6	in gewissem Maße	2,5	in gewissem Maße
als moderner, offener und bürgerorientierter wahrgenommen werden und so einen Imagegewinn verzeichnen können?	3,2	in gewissem Maße	2,7	in gewissem Maße

Tab. 38: Lernprozesse und Erfahrungen

| BertelsmannStiftung

## 11.7 Effizienz

Die Organisatoren wurden um eine Schätzung des von ihnen persönlich und von der entsendenden Organisation erbrachten Aufwands für das Teilnahmeverfahren gebeten. Die Angaben für den persönlichen Einsatz von Dezember 2012 bis November 2013 schwanken bei den Mitgliedern des Projektbeirats zwischen 20 und 70 Personentagen. In der Summe ergibt sich ein Aufwand von 250 Personentagen bei den Mitgliedern des Projektbeirats, zuzüglich etwa 150 weiterer Personentage von anderen Angehörigen des Ministeriums und der Stadtverwaltung. Bei einem sehr niedrig angesetzten Tagessatz von 250 Euro sind dies Personalkosten in Höhe von 100.000 Euro. Hinzu kommen folgende Sachmittel in einer Gesamthöhe von knapp 137.000 Euro:

- Auf der Seite des Ministeriums 83.000 Euro für Moderation, Sachverständige und Saalmiete für Veranstaltungen und die Durchführung des Bürgervotums. Letztere waren wegen der Zusammenlegung mit der Bundestags- und Bürgermeisterwahl sehr gering (2.300 Euro) und wären bei einer separaten Abstimmung wegen der Erstellung des Wählerverzeichnisses und der Benachrichtigungen um ein Vielfaches höher gewesen.
- Bei der Straßenbaubehörde wurden von den 640.000 Euro gesamten Planungsmitteln nur 30.000 Euro als im engeren Sinn verfahrensbedingt eingestuft, d. h. sie wären bei dem sonst üblichen Planungsverlauf nicht angefallen.
- Die Bertelsmann Stiftung hat 24.000 Euro für die beiden Bevölkerungsumfragen, 15.000 Euro für Informationsmaterial sowie 25.000 für die Evaluation ausgegeben.

Mit anderen Worten: Die Sachkosten der Planung sind durch das Teilnahmeverfahren von sonst 610.000 Euro auf 787.000 Euro bzw. um 29 Prozent gestiegen.

Die Organisatoren sollten die Frage beantworten, ob sich der Aufwand gelohnt habe.

Die Hälfte der Organisatoren ist der Auffassung, dass sich dieser Aufwand für sie „in hohem Maße“ gelohnt hat. Jeweils einer meint „weitgehend“ oder „nur zum Teil“. Die positiven Voten beruhen in zwei Fällen auch auf dem konkreten Ergebnis der Abstimmung in Form einer Ablehnung, weil deswegen nun nicht weiter geplant werden muss.

### Hat sich dieser Aufwand aus Ihrer Sicht für Sie bzw. Ihre Institution gelohnt?

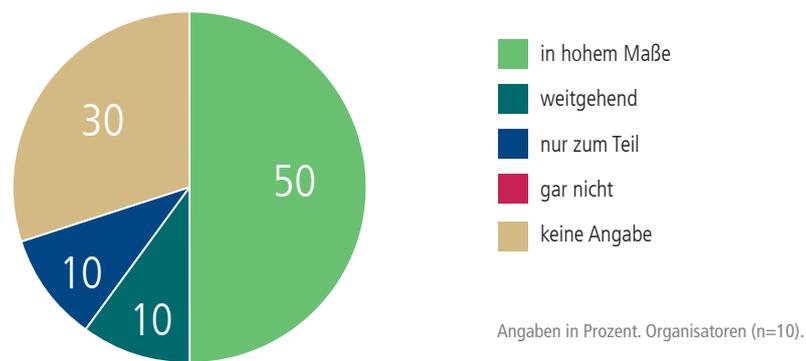


Abb. 46: Verhältnis von Aufwand und Nutzen der Beteiligung

Auf die Frage, was den größten Aufwand erzeugt hat, wird am häufigsten die Zeit für den Projektbeirat und die Begleitgruppe genannt.

### Was hat Ihrer Meinung nach den größten Aufwand erzeugt?



Abb. 47: Gründe für Mehraufwand

Alle Befragten sind sich einig, dass ein solcher Aufwand nur in wenigen Fällen geleistet werden kann. Vor diesem Hintergrund wurde dann doch teilweise hinterfragt, ob es notwendig sei, einen Projektbeirat und eine Begleitgruppe einzurichten oder ob man nicht beides kombinieren könne.

# 12 Zweite telefonische Umfrage

Rund zwei Monate nach der Abstimmung und gut eine Woche nach der Auswertungsveranstaltung und der Presseberichterstattung gab es zwischen dem 18. und 23. November 2013 eine zweite repräsentative telefonische Umfrage unter den Warener Bürgerinnen und Bürgern.

## 12.1 Zusammensetzung der Stichprobe

Eine repräsentative Stichprobe entspricht in ihrer geschlechtlichen und altersbezogenen Struktur der Gesamtbevölkerung. Die entsprechenden Anteile werden hier wiedergegeben, um die Abweichungen bei den Teilnehmerbefragungen auf den Veranstaltungen besser beurteilen zu können:

### Zusammensetzung

Männlich	Weiblich	16 – 29 Jahre	30 – 44 Jahre	45 – 59 Jahre	60+ Jahre
237	263	83	99	140	178
47,4 %	52,6 %	16,6 %	19,8 %	28,0 %	35,6 %

Tab. 39: Zusammensetzung der Stichprobe

| BertelsmannStiftung

Unter den 500 Befragten waren 144 Befürworter, 211 Gegner und 145 Nicht-Wähler.<sup>23</sup> 70 wohnen direkt an der B 192, 250 in der Nähe und 175 weiter entfernt. Wie die folgende Tabelle zeigt, haben nicht alle Anwohner an der B 192 für eine Ortsumgehung gestimmt:

### Verhältnis

Wohnung	Befürworter (n= 144)	Gegner (n = 211)	Nicht-Wähler (n = 145)	Summe (n = 500)
direkt an der B 192	16 %	9 %	19 %	14 %
in der Nähe der B 192	47 %	58 %	41 %	50 %
weiter weg	37 %	32 %	36 %	35 %
keine Angabe	0 %	0 %	3 %	1 %
Summe	100 %	100 %	100 %	100 %

Tab. 40: Verhältnis Befürworter/Gegner in der Stichprobe

| BertelsmannStiftung

Von den 500 Befragten fanden es auch nachträglich 93 Prozent richtig, dass die Bürger der Stadt Waren am 22. September über die Ortsumgehungsstraße abstimmen konnten. Die sechs Prozent, die dies nicht richtig finden, sind ganz überwiegend Befürworter einer Ortsumgehung.

<sup>23</sup> So werden die Befragten genannt, die angegeben haben, dass sie für oder gegen die Ortsumgehung gestimmt bzw. nicht über die Ortsumgehung abgestimmt haben.

## 12.2 Gründe für die Teilnahme und das jeweilige Votum

Die Befragten, die an der Abstimmung teilgenommen haben, taten dies überwiegend aus Interesse an der Stadtentwicklung oder um etwas zu verändern. Nur gut ein Drittel gibt als Grund Betroffenheit vom Bau einer Ortsumgehung an:

### Was von dem Folgenden waren Ihre Gründe, an der Abstimmung teilzunehmen?

Meine Absicht war es, mit meiner Stimme Einfluss zu nehmen und etwas zu verändern.	85 %
Ich möchte direkt Einfluss nehmen auf Entscheidungen, die meine Stadt betreffen.	82 %
Weil ich als Anwohner vom Bau oder Nichtbau der Umgehungsstraße direkt betroffen bin.	36 %
weiß nicht, keine Angabe	1 %

Tab. 41: Gründe für die Teilnahme an der Abstimmung (n = 384 = Teilnehmende an der Abstimmung)

| BertelsmannStiftung

Der Anteil der aus Betroffenheit Teilnehmenden variiert mit dem Alter und ist bei den unter 29 Jahre alten und den über 60 Jahre alten Befragten mit 26 und 28 Prozent niedriger, dafür bei den 30- bis 59-Jährigen mit 44 und 42 Prozent deutlich höher. Von den 36 Prozent Betroffenen wohnen drei Viertel direkt an der B 192.

57 Prozent der Personen, die nicht abgestimmt haben, glauben zur Hälfte nicht, dass sich die Verantwortlichen aus Politik und Verwaltung an das Votum halten; ein Drittel fühlt sich nicht direkt betroffen und 15 Prozent ist es egal, ob eine Ortsumgehung kommt.

### Was von dem Folgenden waren Ihre Gründe, nicht an der Abstimmung teilzunehmen?

Egal wie die Bürger abstimmen, die Verantwortlichen aus Politik und Verwaltung hören sowieso nicht auf die Bürger.	57 %
Ich vom Bau oder Nichtbau der Umgehungsstraße der Umgehungsstraße nicht direkt betroffen, da ich kein Anwohner bin.	30 %
Mir ist es gleich, ob Waren eine Ortsumgehungsstraße bekommt.	15 %
weiß nicht, keine Angabe	19%

Tab. 42: Gründe für die Nichtteilnahme an der Abstimmung (n = 116 = Personen, die nicht an der Abstimmung teilgenommen haben)

| BertelsmannStiftung

Diejenigen, die gegen eine Ortsumgehung gestimmt haben, nennen als Begründung in erster Linie die Eingriffe in die Natur (82 Prozent), gefolgt von der Einschätzung, eine Umgehungsstraße bringe nur eine geringe Entlastung bei Lärm und Abgasen (62 Prozent) und die hohen Kosten stünden in keinem angemessenen Verhältnis zum Nutzen (58 Prozent). Jeweils 32 Prozent sagen, dass sie selbst keinen Nutzen davon hätten und/oder dass sich die Fahrzeiten nicht wesentlich verkürzen würden.

### Sie haben sich gegen die Ortsumgehungsstraße entschieden. Welche der folgenden Gründe waren für Ihre Entscheidung am wichtigsten?

	Total	Wohnort direkt an B 192	Wohnort in der Nähe	Wohnort weiter weg
Ich bin gegen den Eingriff in die Natur und die Verschandelung der Landschaft am Tiefwareensee.	82 %	63 %	88 %	78 %
Eine Umgehungsstraße bringt nur eine geringfügige Entlastung von Lärm und Abgasen.	62 %	64 %	55 %	73 %
Die hohen Kosten für den Bau einer Umgehungsstraße stehen in keinem angemessenen Verhältnis zu ihrem Nutzen.	58 %	52 %	59 %	59 %
Ich hätte keinen persönlichen Vorteil von einer Umgehungsstraße.	32 %	38 %	36 %	24 %
Durch eine Umgehungsstraße würden die Fahrtzeiten nicht wesentlich kürzer werden.	32 %	26 %	27 %	44 %
weiß nicht, keine Angabe	0 %	0 %	1 %	0 %

Tab. 43: Inhaltliche Gründe für eine Entscheidung gegen die Ortsumgehung

| BertelsmannStiftung

Dabei hat die räumliche Nähe zur B 192 nicht die Bedeutung, die man vielleicht erwartet. Zwar nennen die Anwohner an der B 192 etwas weniger häufig die Eingriffe in die Natur, aber bei allen anderen Gründen unterscheiden sich ihre Antworten nicht von denen der weiter entfernt Wohnenden. Diejenigen, die für die Ortsumgehung gestimmt haben, erwarten davon zu 92 Prozent eine Entlastung von Lärm und Abgasen. 58 Prozent sehen Vorteile für die Stadtentwicklung und die Attraktivität der Innenstadt. Nur zwölf Prozent nennen einen persönlichen Vorteil. Die Hälfte davon wohnt direkt an der B 192.

### Sie haben sich für die Ortsumgehungsstraße entschieden. Welche der folgenden Gründe waren für Ihre Entscheidung am wichtigsten?

	Total	Wohnort direkt an B 192	Wohnort in der Nähe	Wohnort weiter weg
Eine Umgehungsstraße bringt eine Entlastung von Lärm und Abgasen.	92 %	95 %	92 %	92 %
Durch eine Umgehungsstraße würde der Verkehr gerechter verteilt werden.	63 %	71 %	61 %	61 %
Eine Umgehungsstraße hätte Vorteile für die Stadtentwicklung und die Attraktivität der Innenstadt.	58 %	30 %	61 %	66 %
Durch eine Umgehungsstraße würden die Fahrtzeiten verkürzt werden.	26 %	14 %	26 %	31 %
Ich hätte einen persönlichen Vorteil von einer Umgehungsstraße.	12 %	51 %	7 %	0 %

Tab. 44: Inhaltliche Gründe für eine Entscheidung für eine Ortsumgehung

| BertelsmannStiftung

## 12.3 Informationsquellen

Die Angaben zu den Informationsquellen im Vorfeld der Abstimmung unterscheiden sich nicht wesentlich von denen in der ersten Umfrage. Die Lokalzeitung ist die mit Abstand am häufigsten genannte Quelle bei allen Altersgruppen, gefolgt von Gesprächen mit Freunden und Nachbarn. Neu hinzugekommen sind Flyer und Plakate sowie die kurz vorher mit dem Wochenblatt verteilte Abstimmungszeitung, etwas mehr als die Hälfte der Befragten nennen diese drei Informationsquellen. Bei der Abstimmungszeitung liegt der Anteil der Jüngeren rund zehn Prozentpunkte unter diesem Durchschnittswert, der der Älteren entsprechend zehn Prozentpunkte darüber. Die Internetseiten wurden am häufigsten nicht mehr von den Jüngeren, sondern von der Altersgruppe 30 bis 44 Jahre genutzt.

### Wie haben Sie sich im Vorfeld der Abstimmung über das Thema Ortsumgehungsstraße Waren informiert?

	Total	16 – 29 Jahre	30 – 44 Jahre	45 – 59 Jahre	60+ Jahre
Lokalzeitung	88 %	81 %	86 %	90 %	90 %
Freunde und Nachbarn	69 %	81 %	78 %	70 %	59 %
Diverse Printmedien wie Plakate	54 %	54 %	59 %	55 %	50 %
Abstimmungszeitung	53 %	37 %	44 %	61 %	60 %
Internet	33 %	35 %	57 %	33 %	17 %
Bürgerinitiativen	27 %	10 %	28 %	37 %	27 %
Veranstaltungen	24 %	4 %	20 %	27 %	32 %
Behörden	15 %	3 %	10 %	21 %	17 %
Sonstiges	0 %	0 %	0 %	0 %	1 %
gar nicht	2 %	0 %	3 %	1 %	3 %

Tab. 45: Art der Information vor der Abstimmung

| BertelsmannStiftung

Während in der Gesamtübersicht der Informationsquellen nur 53 Prozent die Abstimmungszeitung nennen, geben in einer vertiefenden Frage 67 Prozent dazu an, sie ausführlich oder oberflächlich gelesen zu haben.

### Vor der Abstimmung wurde den Haushalten hier in Waren im August mit dem Warener Wochenblatt eine Abstimmungszeitung zur Ortsumgehung zugestellt. Haben Sie diese Informationen gelesen?

	Total	16 – 29 Jahre	30 – 44 Jahre	45 – 59 Jahre	60+ Jahre
ja, ausführlich	48 %	17 %	40 %	60 %	58 %
ja, aber nur oberflächlich	19 %	18 %	15 %	22 %	21 %
nein, eigentlich nicht	7 %	9 %	9 %	7 %	5 %
nein, kann mich nicht an eine Abstimmungszeitung erinnern	23 %	44 %	36 %	10 %	15 %
weiß nicht / k.A.	3 %	11 %	0 %	1 %	1 %
	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Tab. 46: Nutzung der Abstimmungszeitung

| BertelsmannStiftung

Dabei sind die Unterschiede zwischen den Altersgruppen beachtlich. Während nur 17 Prozent der Jüngeren die Zeitung ausführlich lasen, sagen dies 60 bzw. 58 Prozent der Älteren.

Insgesamt werden die Informations- und Beteiligungsangebote im Vorfeld der Abstimmung an Hand einer Vier-Punkte-Skala mit den Noten sehr gut (1), gut (2), eher schlecht (3) und schlecht (4) im Durchschnitt mit 2,1 bewertet, also etwas schlechter als ein glattes „gut“. Dieser Durchschnittswert variiert weder nach dem Alter noch nach dem Abstimmungsverhalten.

## 12.4 Zufriedenheit mit dem Ergebnis

Der Verkehrsminister hatte sich politisch an das Ergebnis des Bürgervotums gebunden und nach der Abstimmung in einer Pressemitteilung erklärt, dass er sich daran halten und keine Ortsumgehung für Waren zum Bundesverkehrswegeplan anmelden werde. Auf die Frage, ob sie dies für richtig halten, antworten (überraschend) 35 Prozent der Befragten mit Nein.

**57 Prozent der Warener Bürger haben über die Ortsumgehung abgestimmt, davon waren 60 Prozent gegen die Ortsumgehung. Der Verkehrsminister des Landes Mecklenburg-Vorpommern hat das Abstimmungsergebnis Ernst genommen und daraufhin die Planung für den Bau gestoppt. Halten Sie das für richtig?**

	Total	Wohnort			Abstimmungsverhalten		
		direkt an der B 192	in der Nähe	weiter weg	Befürworter	Gegner	Nicht-Wähler
ja	61 %	32 %	65 %	65 %	21 %	93 %	53 %
nein	35 %	54 %	33 %	30 %	76 %	7 %	35 %
weiß nicht / k. A.	5 %	14 %	1 %	5 %	3 %	1 %	12 %

Tab. 47-1: Zufriedenheit mit dem Abstimmungsergebnis und den Folgen I

BertelsmannStiftung

Diese Personen wohnen zur Hälfte direkt an der B 192, zu einem Drittel in der Nähe und haben zu drei Vierteln mit Nein gestimmt. Wenn man davon ausgeht, dass sie die Frage richtig verstanden haben, drücken diese Antworten ein eigenartiges Demokratieverständnis aus. Wenn sich jemand an den Ausgang einer Abstimmung bindet und sich dann genau so verhält, gilt dies in einer Demokratie als konsequent und kann nicht „nicht richtig“ im Sinne von „falsch“ sein. Man kann es als nicht richtig im Sinne von „nicht gut“ finden und nach einem anderen Weg suchen, das Problem zu lösen, oder den Rechtsweg einschlagen. Mit diesen Konsequenzen beschäftigen sich weitere Fragen.

In Bezug auf die Zufriedenheit mit dem Ergebnis sagen 53 Prozent, sie seien zufrieden. Von den Befragten, die direkt an der B 192 wohnen, sind immerhin 40 Prozent zufrieden.

### Die Warener Bürger haben mehrheitlich gegen die Ortsumgehung gestimmt. Was bedeutet dieses Ergebnis für Sie persönlich?

	Total	Wohnort			Abstimmungsverhalten		
		direkt an der B 192	in der Nähe	weiter weg	Befürworter	Gegner	Nicht-Wähler
Ich bin mit dem Ergebnis zufrieden.	53 %	40 %	56 %	56 %	8 %	90 %	44 %
Ich bin mit dem Ergebnis nicht zufrieden.	38 %	58 %	37 %	33 %	89 %	6 %	34 %
weiß nicht / k. A.	8 %	2 %	7 %	11 %	2 %	4 %	21 %

Tab. 47-2: Zufriedenheit mit dem Abstimmungsergebnis und den Folgen II

| BertelsmannStiftung

Von den 38 Prozent Unzufriedenen hoffen zwei Drittel, dass es noch eine (andere) Lösung für die Lärm- und Verkehrsprobleme geben wird, 46 Prozent wollen sich weiter für eine Ortsumgehung einsetzen und knapp ein Viertel hat keine Hoffnung mehr auf eine Lösung dieser Probleme.

### Sie sind mit dem Ergebnis der Bürgerbefragung unzufrieden. Wie gehen Sie damit um?

( n = 191 )	Total	Wohnort			Abstimmungsverhalten		
		direkt an der B 192	in der Nähe	weiter weg	Befürworter	Gegner	Nicht-Wähler
Ich habe noch die Hoffnung, dass es eine Lösung für die Lärm- und Verkehrsprobleme geben wird.	66 %	44 %	67 %	81 %	62 %	86 %	72 %
Ich werde mich weiter für eine Ortsumgehung einsetzen.	46 %	44 %	48 %	43 %	49 %	10 %	47 %
Ich habe keine Hoffnung mehr, dass es eine Lösung für die Lärm- und Verkehrsprobleme geben wird.	23 %	34 %	23 %	15 %	27 %	14 %	16 %
weiß nicht / k. A.	2 %	2 %	2 %	2 %	3 %	0 %	0 %

Tab. 48: Umgang der Unzufriedenen mit dem Ergebnis

| BertelsmannStiftung

Es ist bemerkenswert, dass es in Bezug auf ein weiteres Engagement für eine Ortsumgehung keine größeren Unterschiede in Abhängigkeit vom Wohnort gibt. Die hohen Werte für die Hoffnung auf andere Lösungen sind gewichtige und konkrete Erwartungen an Verwaltung und Politik in Waren und im Verkehrsministerium. Die wenig konkreten Zusagen auf der Auswertungsveranstaltung und die entsprechenden Presseberichte haben den Anteil derer, die keine Hoffnung mehr haben, anscheinend nicht ansteigen lassen.

Von dem Bürgervotum wurde erwartet, dass es einen lange schwelenden Konflikt in der Stadt lösen könnte. Nur ein Viertel der Befragten glaubt, dass die Streitigkeiten weniger werden, elf Prozent erwarten hingegen eine Zunahme.

### Das Thema Ortsumgehungsstraße hat in der Vergangenheit in Waren viel Streit zwischen Bürgern hervorgerufen. Welchen Einfluss wird die Abstimmung auf das zukünftige Zusammenleben in der Stadt haben?

Die Streitigkeiten werden weniger werden.	25 %
Die Streitigkeiten werden so wie bisher weitergehen.	56 %
Die Streitigkeiten werden zunehmen.	11 %
weiß nicht, keine Angabe	8 %

Tab. 49: Wahrscheinliche zukünftige Entwicklung des Konfliktes

| BertelsmannStiftung

Unabhängig vom Ausgang dieses Bürgervotums interessiert auch, welche darüber hinausgehenden Wirkungen das Beteiligungsverfahren hat. 63 Prozent sagen, dass die Erfahrungen in diesem Fall ihr Interesse an Fragen der Stadtentwicklung und Verkehrsplanung gesteigert haben.

### Stimmen Sie der folgenden Aussage zu? „Die Erfahrung mit der Bürgerbeteiligung zur Ortsumgehung Waren hat mein Interesse an Fragen der Stadtentwicklung und Verkehrsplanung gesteigert.“

ja	63 %
nein	36 %
weiß nicht, keine Angabe	1 %

Tab. 50: Auswirkungen des Verfahrens auf generelles Interesse an Bürgerbeteiligung

| BertelsmannStiftung

Von diesem gestiegenen inhaltlichen Interesse sind die Auswirkungen auf das Vertrauen in Politik und Verwaltung zu unterscheiden. Ein Drittel der Befragten glaubt, dass sich die Politik auf Landesebene „voll und ganz“ oder „weitgehend“ bemüht, sich am Bürgerwillen zu orientieren.

**Wenn Sie einmal an Ihre Erfahrungen mit der Bürgerbeteiligung zur Orts-  
umgebung hier in Waren denken, wie stark ist die Politik auf Landesebene  
Ihrer Ansicht nach darum bemüht, sich am Bürgerwillen zu orientieren?**

(1) voll und ganz	6 %
(2) weitgehend	24 %
(3) nur teilweise	54 %
(4) ganz und gar nicht	12 %
weiß nicht, keine Angabe	4 %

Tab. 51: Wille der Politik, sich am Bürgerwillen zu orientieren

| BertelsmannStiftung

Diese skeptischen Werte decken sich mit den Einschätzungen der Teilnehmenden an der Auswertungsveranstaltung (7 Prozent und 24 Prozent für die beiden positiven Antwortmöglichkeiten).

Insgesamt zeigen die Ergebnisse dieser zweiten Bevölkerungsumfrage,

- dass fast alle Befragten (93 Prozent) die Abstimmung begrüßten und die Informations- und Dialogangebote sehr gut aufgenommen wurden.
- 53 Prozent sind mit dem Ergebnis zufrieden sind und 13 Prozent hoffen, dass es noch eine (andere) Lösung für die Lärm- und Verkehrsprobleme geben wird.
- Der Beteiligungsprozess hat über die Frage der Ortsumgebung hinaus bei 63 Prozent das Interesse an Fragen der Stadtentwicklung gesteigert.

Aber die erhoffte breite Akzeptanz und eine Befriedung wurden trotz dieser positiven Effekte nicht erzielt. Dabei ist nicht so entscheidend, dass 38 Prozent mit dem Ergebnis nicht zufrieden sind. Bedenklich ist,

- dass die Hälfte davon sich weiter für eine Ortsumgebung einsetzen will,
- 35 Prozent es nicht richtig finden, dass sich das Ministerium an das Votums hält und
- zwei Drittel der Befragten glauben, dass die Streitigkeiten weitergehen oder sogar zunehmen werden.

Den Gründen dafür gehen wir im folgenden abschließenden Kapitel nach.

# 13 Zusammenfassende Bewertung des Evaluators

Wie im ersten Kapitel ausgeführt, ist diese Evaluation des Modellprojekts „Innovative Bürgerbeteiligung Waren“ auf die Klärung zweier Fragen gerichtet:

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

Beide Punkte werden im Folgenden beantwortet.

## 13.1 Erreichung der ursprünglichen Ziele und Erwartungen

Im Sinne einer akteurszentrierten Evaluation wurde die erste Frage anhand der Erwartungen und Anforderungen maßgeblicher Akteure beantwortet, wie in Kapitel 2 beschrieben. In den beiden folgenden Abschnitten schätzen wir ein, inwieweit die Vorgaben bzw. Zusagen des Ministeriums sowie die von der Bertelsmann Stiftung im Rahmen der Vorgespräche ermittelten Erwartungen erfüllt wurden. Anschließend erfolgt eine Bewertung nach den im ersten Kapitel eingeführten konkreten Evaluationskriterien.

### 13.1.1 Anforderungen und Zusagen des Ministeriums

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

Anforderungen des Ministeriums	Tatsächlicher Verlauf	Bewertung
1. Ein neutraler Moderator, an dessen Auswahl die Bürgerinnen und Bürger beteiligt sind, soll das Verfahren leiten.	Ein neutrales Moderationsbüro, das auf der ersten Bürgerversammlung die meisten der abgegebenen Stimmen erhielt, leitete das Verfahren. Die Organisatoren und die Mitglieder der Begleitgruppe sind mit der Leistung des Moderationsbüros sehr zufrieden.	+
2. Das Beteiligungsverfahren soll nicht vom Ministerium für Verkehr vorgegeben, sondern in enger Abstimmung mit den Bürgerinnen und Bürgern ausgestaltet werden.	Das Beteiligungsverfahren folgte dem Konzept des ausgewählten Moderationsbüros und wurde im Detail mit der Begleitgruppe abgestimmt. In vielen Punkten folgte das Büro den Anregungen der Begleitgruppe. In Bezug auf kontrovers diskutierte Eckpunkte wie Abstimmungstermin und -ort prüfte das Ministerium Alternativvorschläge, hielt begründet an seinem Terminvorschlag fest und schlug beim Ort einen Kompromiss vor. Auch in Bezug auf die Abstimmungsfrage, die nach mehrheitlichem Willen über das bloße „Ob“ hinausgehen sollte, erzielten das Ministerium und die Begleitgruppe einen Kompromiss. Durch das Vorziehen einzelner Aspekte des fachlichen Variantenvergleichs konnten die Beteiligten eine Variante (Brücke über den Tiefwareensee) als die wahrscheinlichste im Fall eines positiven Votums identifizieren. Dies wurde auf den Veranstaltungen, auf den Internetseiten und in der Abstimmungszeitung breit kommuniziert.	+
3. Das Verfahren soll auch bislang „schweigende“ Teile der Bevölkerung motivieren, sich einzubringen.	Es ist unklar, wer genau damit gemeint ist, und umstritten, ob man diejenigen, die schweigen, weil sie sich nicht für ein Thema interessieren, zum Mitreden drängen soll. Im Hinblick auf die Reichweite der Verbreitung aller wichtigen Informationen wurde durch die Kombination unterschiedlicher Medien und insbesondere durch die Verbreitung über das Warener Wochenblatt das maximal Mögliche unternommen. Die beiden repräsentativen Umfragen belegen eine außerordentlich hohe Reichweite und in der Kombination der Medien eine Erreichung aller Altersgruppen.	+
4. Die Frage, ob die Ortsumgehung gebaut wird, soll mit den Bürgerinnen und Bürgern ergebnisoffen diskutiert werden.	Im Verlauf des Prozesses wurde deutlich, dass den Bürgerinnen und Bürgern die bloße Diskussion und Entscheidung über ein „Ob“ einer Ortsumgehung zu wenig war. Sie wollten wissen und auch offen darüber diskutieren, welche Trasse im Falle eines positiven Votums gebaut werden soll. In einem rechtlich stark regulierten Planungsverfahren liegt die Auswahl der Trasse aber ausschließlich bei den fachlich zuständigen Stellen. Eine Präferenz der Bürgerinnen und Bürger für eine bestimmte Trasse hat darauf keinen Einfluss. Dies sind Rahmenbedingungen, die in diesem Modellprojekt nicht veränderbar sind. Nach Ende des Projekts sollte jedoch diskutiert werden, welche Erwartungen in Zukunft bei ähnlichen Projekten geweckt und welche Grenzen für die Bürgerbeteiligung von vornherein deutlich gemacht werden sollten.	+
5. Das Beteiligungsverfahren soll ein qualifiziertes Bürgervotum zum „Ob“ einer Ortsumgehung umfassen, an dessen Ergebnis sich das Verkehrsministerium im Hinblick auf die Anmeldungen des Landes für den neuen Bundesverkehrswegeplan politisch bindet.	Ob das Votum qualifiziert ist, sollte nicht an der Wahlbeteiligung oder einem bestimmten Quorum fest gemacht werden, sondern an der Qualität der Informationsbasis. Nachträglich gesehen hat das Votum aber auch alle quantitativen Anforderungen an ein qualifiziertes Votum erfüllt. Die beiden repräsentativen Bevölkerungsumfragen haben gezeigt, dass auch die qualitativen Anforderungen an einen hohen Informationsstand erfüllt waren.  Die Kritik der aus der Begleitgruppe ausgetretenen Bürgerinitiativen am Verfahren war sachlich ungerechtfertigt; die übrigen Mitglieder teilten sie nicht. Die Kritik der Bürgerinitiative Pro Ortsumgehung nach der Abstimmung bezieht sich überwiegend auf den Wahlkampf und die Medienkampagne der Initiativen gegen die Ortsumgehung. Es liegt jedoch außerhalb der Möglichkeiten der Organisatoren eines Beteiligungsprozesses, auf die Öffentlichkeitsarbeit einzelner Initiativen Einfluss zu nehmen. Es war vielmehr Bestandteil der Spielregeln für die Begleitgruppe, dass alle Mitglieder völlig frei sind, eigene Maßnahmen zur Verfolgung ihrer jeweiligen Ziele zu ergreifen.  Das Ministerium hat nach der Abstimmung verbindlich erklärt, dass es sich an das Votum halten wird und insofern die Zusage eingehalten.	+

Tab. 52: Anforderungen und Befunde zu den Aussagen des Ministeriums

Unterschiedliche Einschätzungen gibt es zu Punkt 2), nämlich der Mitgestaltung des Verfahrens durch die Bürgerinnen und Bürger. Die Bürgerinitiativen gegen die Ortsumgehung und der BUND begründeten ihren Austritt aus der Begleitgruppe vor allem damit, dass ihre Vorschläge nicht aufgegriffen worden seien. Aber auch die noch verbliebenen Mitglieder der Begleitgruppe und ein Teil der befragten Organisatoren sahen die seitens Ministeriums zugesagte Mitgestaltungsmöglichkeit nur teilweise erfüllt. In der abschließenden Befragung hielten die Mitglieder der Begleitgruppe ihren Einfluss auf den Ablauf und den Inhalt des Bürgervotums gemessen an einer Vier-Punkte-Skala mit 2,9 Punkten für etwas größer als dies die Organisatoren sehen (im Durchschnitt 2,2 Punkte).

### **Ergebnis nicht von allen akzeptiert**

Wie hier schon ausführlich begründet, ist festzuhalten, dass alle in der offiziellen Ankündigung formulierten Anforderungen zum Verfahren aus Sicht des Evaluators so weit wie möglich erfüllt sind. Dies gilt allerdings nicht für die zusätzlich formulierte und oben zitierte Erwartung von Minister Schlotmann, am Ende solle ein Ergebnis stehen, „mit dem vielleicht nicht alle einverstanden sind, zu dem aber alle sagen können, dass es in einem offenen, transparenten und fairen Verfahren gefunden worden ist“. Dies liegt vor allem daran, dass während des Prozesses zu wenig parallel für die von allen Beteiligten geforderten Sofortmaßnahmen zur Lärmbekämpfung unternommen wurde. Dadurch führte ein von fast allen begrüßtes Verfahren mit überwiegend positiv bewerteten Angeboten zu einem Ergebnis, das eine knappe Mehrheit akzeptiert, jedoch bei weitem nicht, wie vom Minister erhofft, „von allen“ akzeptiert wird.

### **Taktisch motivierte Kritik?**

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

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

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

### 13.1.2 Anforderungen aus den Vorgesprächen

Die Bertelsmann Stiftung führte zwischen September und November 2012 Gespräche mit wichtigen Repräsentanten von Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft und fasste die Ergebnisse in zehn Anforderungen zusammengefasst. Inwieweit diese erfüllt wurden, geht aus der folgenden Tabelle hervor. Die Bewertungen des Evaluators:

#### Die Bewertungen

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

Anforderungen aus der Akteursbefragung	Befund	Bewertung
1. Sofortmaßnahmen zur Reduzierung von Lärm und Abgasen sind erforderlich.	Das Ministerium gab ein neues Lärmgutachten und eine Lärmuntersuchung der Stadt in Auftrag. Der Lärmaktionsplan wird zurzeit fortgeschrieben, jedoch wurde aus dem geltenden Plan bis auf Beschränkungen für Lkw in der Nacht bislang nichts umgesetzt. Auf der Auswertungsveranstaltung, wo Stadt und Land zusammen gute Absichten bekundet, gab es von beiden Seiten keine konkreten und verbindlichen Zusagen.	-
2. Das qualifizierte Bürgervotum soll zur Problemlösung beitragen.	Gemeint ist in erster Linie das Lärmproblem und nicht das Problem, ob das Ministerium eine Ortsumgehung zum Bundesverkehrswegeplan anmeldet. Das Votum hat direkt nicht zur Lösung dieses lokalen Problems beigetragen. Indirekt erhöhten die Bürger und die Stadtverwaltung den politischen Druck auf das Ministerium und die Landesbehörden, deutlich mehr als beim ersten Lärmaktionsplan zu tun. Dazu gab es auf der Auftaktveranstaltung eine Zusage von Seiten des Ministeriums, das konkrete Maßnahmen ankündigte. Bisher gibt es jedoch keine verbindlichen Beschlüsse und keine Umsetzung. Insofern ist noch offen, inwieweit diese Anforderung erfüllt wird .	+/-
3. Das Bürgervotum erfordert eine qualifizierte Vorbereitung der Bürger.	Diese ist nach Auffassung aller Beteiligten vorbildlich erfolgt.	+
4. Informationen sollen aktuell, umfassend, ausgewogen und verständlich sein.	Der Evaluator überprüfte dies konkret für die Informationsveranstaltungen. Speziell für das Internetangebot bestätigt er die vollständige Erfüllung dieser Anforderungen, für die anderen Informationsangebote weitestgehend. Vom Ergebnis her sollten diese Angebote zu einem Informationsstand führen, mit dem die zur Abstimmung Aufgerufen zufrieden waren. Dies ist nach den Ergebnissen der beiden repräsentativen Umfragen weitgehend der Fall. Eine hundertprozentige Zufriedenheit ist nie erreichbar.	+
5. Die Auswirkungen auf Mensch und Natur, Wirtschaft und Verkehr müssen differenziert beleuchtet werden.	Dies ist auf den Informationsveranstaltungen und in der Abstimmungszeitung sehr gut erfolgt. Wenn überhaupt, wurden die Auswirkungen auf die Wirtschaft, inklusive Tourismus, etwas knapp behandelt.	+

Tab. 53a: Anforderungen aus den Vorgesprächen und Befunde

Anforderungen aus der Akteursbefragung	Befund	Bewertung
6. Der Prozess soll Raum bieten für Bürger, die ihr Wissen einbringen und an Lösungen mitarbeiten wollen.	Die Frage nach dem „Ob“ einer Anmeldung einer Ortsumgehung bietet keine Möglichkeit für die Bürger, an Lösungen mitzuarbeiten. Eine konkrete Mitarbeit wäre bei den unter 1 geforderten Sofortmaßnahmen zur Lärmbekämpfung möglich gewesen. Darüber wurde erst nach der Abstimmung auf einer Informationsveranstaltung zum Lärmaktionsplan am 4. Dezember 2013 informiert, jedoch lag den Bürgerinnen und Bürger bis zum Zeitpunkt dieses Berichts noch kein Angebot zu einer konkreten Mitarbeit vor.	o
7. Das Beteiligungsverfahren soll möglichst viele Bürger ansprechen.	An der Abstimmung konnten alle Warener Bürgerinnen und Bürger teilnehmen. Die Informationen zur Vorbereitung erzielten eine maximal mögliche Reichweite. Die Wahlbeteiligung war im Vergleich zu vielen anderen Bürgervoten auf lokaler Ebene sehr hoch.	+
8. Diskussionen mit Fachplanern und Ingenieuren sollen einen sachorientierten Austausch sicherstellen.	Diese Möglichkeiten gab es auf den Informationsveranstaltungen. Mehr forderte die Begleitgruppe im Verlauf des Prozesses nicht ein, im Gegenteil, sie lehnte entsprechende Vorschläge des Moderationsbüros, etwa eine intensive Diskussionsrunde mit einzelnen Planern in Kleingruppen, teilweise sogar ab.	+
9. Der Austausch der Bürger untereinander soll offen und von Respekt und Ehrlichkeit geprägt sein.	Der Austausch der Bürgerinnen und Bürger untereinander war auf den Informationsveranstaltungen offen und respektvoll. Lediglich auf der Auswertungsveranstaltung mangelte es teilweise an Respekt gegenüber anderen Rednern, speziell gegenüber Minister Schlotmann. Beleidigende Briefe, wie etwa an die Pfarrerin, ließen ebenfalls Respekt vermissen. In der Begleitgruppe herrschte zwar ein sachlicher Ton, jedoch keineswegs immer Ehrlichkeit. Die Kritik der Bürgerinitiativen gegen die Ortsumgehung war nicht ehrlich; vielmehr versuchten sie, mit vorgeschobenen Argumenten ihre eigenen Ziele zu erreichen. Die nachträgliche Kritik der Bürgerinitiative „Pro Ortsumgehung“ ist unsachlich. Insofern haben sich einige Mitglieder der Begleitgruppe nicht an die zuvor vereinbarten Spielregeln gehalten.	+/-
10. Die Bürger wünschen sich Klarheit und Verbindlichkeit im Umgang mit dem Abstimmungsergebnis.	Im Hinblick auf die Verbindlichkeit bestand von Anfang an vollständige Klarheit in Bezug auf den Inhalt und die Folgen (Was bedeutet ein „Ja“?).	+

Tab. 53b: Anforderungen aus den Vorgesprächen und Befunde

| BertelsmannStiftung

So weit es um die Abstimmung über das „Ob“ einer Ortsumgehung geht, wurden fast alle Anforderungen aus den Vorgesprächen erfüllt, wie die beiden ersten Punkte der Tabelle 54 zeigen. Das primäre Problem aus der Sicht vieler Gesprächspartner, das Lärmproblem, wurde mit dem Votum jedoch nicht gelöst.

### 13.1.3 Bewertung der einzelnen Indikatoren guter Bürgerbeteiligung

Im Folgenden nimmt der Evaluator für die Indikatoren guter Bürgerbeteiligung eine Bewertung mittels „+“, „-“ oder „o“ vor. Dabei handelt es sich um sein subjektives Urteil, das sich jeweils auf einen kurz zusammengefassten Befund bezieht, gebildet aus den hier dargestellten Befragungen.

**Insgesamt überwiegen die positiven Befunde.**

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

### 1. Anzahl insgesamt erreichter Personen:

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

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

Es sollte die gesamte wahlberechtigte Bevölkerung Warens erreicht werden. Die Wahlbeteiligung nach Geschlecht und Alter entspricht weitgehend der Struktur der Bevölkerung. Der Anteil der Wählenden zwischen 16<sup>24</sup> und 29 Jahren liegt mit 60 Prozent leicht über dem Durchschnitt. (+)

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

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

### 4. Waren Ansprache und Mobilisierungsmaßnahmen zielgruppengerecht?

Das Beteiligungsvorhaben richtete sich an die gesamte Bevölkerung und nicht an eine bestimmte Zielgruppe. Da die Wahlbeteiligung mit 58 Prozent im Gesamtdurchschnitt liegt, ist vom Ergebnis her keine Kritik an der Mobilisierung zu üben. Der breite Medienmix war insofern richtig und auch erforderlich. Allerdings fiel auf, dass Jugendliche mit den Veranstaltungen nicht erreicht wurden, so dass der Evaluator in der Zwischenbilanz empfahl, zur Mobilisierung junger Menschen besondere Maßnahmen zu ergreifen. Die Empfehlungen, die Schulen einzubeziehen, hatten trotz intensiver Bemühungen nur begrenzten Erfolg im Hinblick auf die Teilnahme an Veranstaltungen und einen „Dialog“ (bei der dritten Veranstaltung waren Verbesserungen zu verzeichnen, bei der Auswertungsveranstaltung war der Anteil der Jugendlichen wieder geringer). Nur ein Drittel der jungen Menschen nannte die Abstimmungszeitung und das Internetangebot als Informationsquelle, sie waren bei der Prozessgestaltung unterrepräsentiert. Ob man mit Angeboten in sozialen Netzwerken wie Facebook oder Twitter mehr erreicht hätte, ist ungewiss. Die 16- bis 29-Jährigen informierten sich überwiegend aus der Lokalzeitung und in Gesprächen mit Freunden und Bekannten. Ihre Wahlbeteiligung war sogar überdurchschnittlich. (o/+)

<sup>24</sup> Wahlberechtigung ab 16 Jahren analog zum Kommunalwahlrecht, da es sich um ein Thema von kommunalpolitischer Relevanz handelt.

## 5. Anzahl und Zusammensetzung der Teilnehmenden an Veranstaltungen

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

## 6. Waren in der Begleitgruppe alle wichtigen Interessengruppen vertreten?

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

## Welche Qualität haben die Ergebnisse des Informations- und Dialogprozesses?

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

- **bei Veranstaltungen** von den Teilnehmenden überwiegend als gut bis sehr gut verständlich und transparent bewertet; die Vollständigkeit etwas weniger gut und die Ausgewogenheit insbesondere bei der zweiten Info-Veranstaltung deutlich weniger gut. Auf der dritten Veranstaltung bewerteten die Teilnehmenden die Ausgewogenheit wieder besser. (+)
- von den **Mitgliedern der Begleitgruppe** in der Befragung zur Zwischenbilanz überwiegend als leichte Verbesserungen gegenüber dem Informationsstand vor dem Projekt bewertet. In der Abschlussbefragung äußerten sich 90 Prozent vollständig oder weitgehend zufrieden mit den Infoveranstaltungen und der Abstimmungszeitung. (+)
- Im Verlauf des Prozesses wurde – wie geplant und zu erwarten – der **relative Informationsstand** immer besser. In der ersten Bevölkerungsumfrage zeigt sich eine deutliche Verbesserung gegenüber der Situation vor dem Projekt, es kamen jedoch auch noch Wünsche nach mehr bzw. vertiefter Information. In der zweiten Umfrage bewerteten 76 Prozent das gesamte Informationsangebot als „sehr gut“ oder „eher gut“, darunter sogar 83 Prozent derjenigen, die gegen die Ortsumgebung stimmten. (+)

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

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

- in der Bevölkerungsumfrage und von den verbliebenen Mitgliedern der Begleitgruppe als deutliche **relative Verbesserung des Informationsstandes** beurteilt. (+)

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

- In der zweiten Bevölkerungsumfrage bewerteten zwei Drittel der Befragten das Informationsangebot als sehr gut oder gut. Die Angaben zu den jeweils genutzten Medien zeigen, dass mit dem angebotenen Mix die verschiedenen Altersgruppen insgesamt alle gut erreicht wurden. Insbesondere die Beilagen zum Wochenblatt bewirkten eine maximale Zugänglichkeit. Alle **geeigneten Kommunikationswege** wurden genutzt. (+)
- Auf den Info-Veranstaltungen und bei der Trassenbegehung gab es sehr gute **Möglichkeiten, individuelle Fragen zu stellen** und Antworten von Fachleuten zu erhalten, jedoch nahmen hieran nur wenige Bürger teil. Nach der Empfehlung in der Zwischenbilanz wurde mehr Werbung für Fragemöglichkeiten auf der Internetseite gemacht, die auch genutzt wurden. (+)
- **Austauschmöglichkeiten in der Begleitgruppe** waren bei den Treffen gegeben; darüber hinaus gab es keine speziellen Angebote. Ein E-Mail-Verteiler zur wechselseitigen Kontaktaufnahme wurde erst nach einer konkreten Aufforderung erstellt, aber nicht von allen Mitgliedern unterstützt. (+/-)
- Ein **Austausch zwischen Bürgerinnen und Bürgern** war nur bei den Präsenzveranstaltungen mit relativ geringer Reichweite möglich. Während bei der Akteursbefragung der Wunsch nach Austausch geäußert worden war, wurden im Verlauf des Prozesses keine Forderungen nach weiteren Dialogangeboten bekannt. (+/0)

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

- Die Organisatoren griffen Wünsche und Anregungen in Bezug auf **inhaltliche Lösungsansätze** vollständig auf und setzten sie um, so weit sie den Bereich der Ortsumgehung betrafen (Aufnahme weiterer Trassenvarianten in Vorprüfung, Ermittlung einer wahrscheinlichen Vorzugstrasse). Zur Frage des Lärmschutzes wurden ein Gutachten und eine Studie in Auftrag gegeben. Die in den Vorgesprächen geforderten Sofortmaßnahmen wurden nach dem Votum erörtert, jedoch noch nicht konkret beschlossen. (+/-)
- Anforderungen in Bezug auf **Elemente des Beteiligungsverfahrens**, wie ein zweiter Sitz für die Bürgerinitiativen in der Begleitgruppe, wurden umgehend erfüllt. Der Vorschlag einer Abstimmung über die verschiedenen Varianten einer Ortsumgehung (nicht nur „ob“, sondern auch „wie“) ist rechtlich nicht zulässig. Als Reaktion auf den darin zum Ausdruck kommenden Wunsch, zu wissen, was ein Ja bedeutet, wurde die wahrscheinliche Vorzugsstraße bestimmt und in der Abstimmungszeitung dargestellt. (+)
- **Aktive Mitwirkungsmöglichkeiten** zur Konkretisierung der Wünsche und zur Erarbeitung von Vorschlägen (z. B. in Arbeitsgruppen) boten die Organisatoren nicht an. Es gab zwar entsprechende Forderungen auf der ersten Bürgerversammlung, jedoch keine Vorschläge aus der Begleitgruppe. Für den Lärmaktionsplan war eine solche Beteiligung für 2014 angekündigt, sie wurde aber noch nicht konkret angeboten. (0)

## 5. War der Dialog fair, respektvoll und sachlich?

- In der Begleitgruppe dominierten, nach Angaben ihrer Mitglieder und der Organisatoren, die Bürgerinitiativen weitgehend die Diskussionen zu Lasten der zufällig ausgewählten (und weniger erfahrenen) Bürgerinnen und Bürger. Nach dem Austritt einiger Initiativen änderte sich dies zugunsten der Bürgerinnen und Bürger. (+/-)
- Auf den drei Informationsveranstaltungen vor der Abstimmung bewerteten die Bürgerinnen und Bürger den Dialog eindeutig positiv. Nur bei der Auswertungsveranstaltung nach der Abstimmung waren Wortmeldungen zum Teil unsachlich und aggressiv gegenüber dem anwesenden Minister. (+/-)

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

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

## Wie klar und nachvollziehbar war der Beteiligungsprozess?

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

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

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

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

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

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

#### 4. Wie zufriedenstellend war der Beteiligungsprozess?

- In Bezug auf die **Präsenz wichtiger und erwarteter Akteure** kritisierte die Begleitgruppe in der Befragung, dass Politik und Verwaltung der Stadt zu wenig sichtbar seien. (-)
- Das Bürgervotum als wesentliches Element des Prozesses fand in der zweiten Bevölkerungsumfrage höchste Zustimmung: 93 Prozent (sogar 98 Prozent der Gegner einer Ortsumgehung) fanden es richtig, dass sie über die Ortsumgehung abstimmen konnten. Mit der **Gesamtorganisation des Prozesses** im Sinne der einzelnen Informations- und Dialogangebote zeigten sich Organisatoren, Begleitgruppe, Teilnehmende an den Veranstaltungen und die Befragten in den Bevölkerungsumfragen sehr zufrieden. (+)
- Die Zufriedenheit mit den **Inhalten des Prozesses** wurde nicht konkret abgefragt, ist jedoch aus der Sicht des Evaluators ganz entscheidend für die Gesamtbeurteilung. Für alle mit der Ortsumgehung zusammenhängenden Fragen fällt das Urteil uneingeschränkt positiv aus. Die teilweise Unzufriedenheit resultiert daraus, dass die Lösung der Lärmproblematik zu wenig behandelt und im Prozess nicht konkret geklärt wurde, was im Falle einer Mehrheit der Nein-Stimmen in dieser Hinsicht geschehen wird. (+/-)
- In der zweiten Bevölkerungsumfrage äußern sich 53 Prozent **zufrieden mit dem Ergebnis**. 61 Prozent fanden es richtig, dass sich das Ministerium an das Ergebnis hält und die Planungen einstellt. Aus unterschiedlichen Gründen war gut ein Drittel der Organisatoren, der Mitgliedern der Begleitgruppe und der Bürgerinnen und Bürgern auf der Auswertungsveranstaltung mit dem Ergebnis nicht zufrieden. Dies liegt vor allem an der Enttäuschung darüber, dass keine Lösung des Lärmproblems erreicht und noch nichts Konkretes dazu eingeleitet wurde. 66 Prozent erwarten noch eine Lösung der Lärm- und Verkehrsprobleme. Es kommt daher nun darauf an, dass Ministerium, Straßenbaubehörde, Landkreis und Stadt gemeinsam konkrete Problemlösungen finden, wodurch die Zufriedenheitsrate deutlich steigen könnte. (+/-)

#### Hat sich der Aufwand wirtschaftlich und politisch gelohnt?

##### 1. Wie hoch waren Sach- und Personalaufwand?

Die Organisatoren geben für die Zeit von Dezember 2012 bis November 2013 einen persönlichen Einsatz zwischen jeweils 20 und 70 Personentagen an. In der Summe sind es 250 Personentage, zuzüglich etwa 150 weiterer Personentage anderer Angehöriger des Ministeriums und der Stadtverwaltung. Bei einem Tagessatz von 250 Euro entspricht dies Personalkosten in Höhe von 100.000 Euro. Hinzu kommen beteiligungsbedingte zusätzliche Sachmittel im Ministerium, der Straßenbaubehörde und der Bertelsmann Stiftung von insgesamt 177.000 Euro für das Moderationsbüro, alle Informationsmaterialien, die Bevölkerungsumfragen sowie die Evaluation. Dieser Sachaufwand war gegenüber den sonst für die Anmeldung zum Bundesverkehrswegeplan üblichen Planungsprozessen laut Angaben der Landesbehörde um 29 Prozent höher. Allerdings macht die Gesamtsumme von 277.000 Euro<sup>25</sup> im Verhältnis zu den geschätzten 44 Millionen Euro Gesamtkosten für die Planung und den Bau der wahrscheinlichsten Variante der Ortsumgehung nur einen Mehraufwand von 0,63 Prozent aus. (o)

<sup>25</sup> Die Gesamtsumme ergibt sich aus 100.000 Euro Personalkosten und 177.000 Euro Moderationsbüro, Material etc.

## 2. Welchen Nutzen hat das Projekt gestiftet?

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

## 3. In welchem Verhältnis stehen Aufwand und Nutzen?

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

## 4. Gibt es Möglichkeiten, den Aufwand zu reduzieren?

Die Organisatoren sehen keine Möglichkeiten, auf einzelne Bausteine des Informations- und Dialogangebots zu verzichten. Nur einer warf die Frage nach einer Zusammenlegung von Begleitgruppe und Projektbeirat auf. Auch mit Kostensenkungen aufgrund von Lernprozessen ist kaum zu rechnen, da es bei zukünftigen Projekten um andere konkrete Sachverhalte und zumindest teilweise um andere Partner ginge und alles neu abgestimmt werden müsste. (o)

## Welche dauerhaften Wirkungen hat der Beteiligungsprozess?

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

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

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

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

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

Die Organisatoren sehen in der Abschlussbefragung im Durchschnitt einen leichten Vertrauensgewinn auf der Ebene des Landes und der Stadtverwaltung, aber keine Veränderungen in Bezug auf die lokale Politik. Die befragten Mitglieder der Begleitgruppe sehen überwiegend keinen Unterschied und in Bezug auf die Stadtverwaltung sogar eher einen Vertrauensverlust. In der zweiten Bevölkerungsumfrage glauben sechs Prozent, dass sich die Politik auf Landesebene darum bemüht, sich „voll und

ganz“ am Bürgerwillen zu orientieren; 24 Prozent glauben dies „weitgehend“ und 54 Prozent „nur teilweise“. Ähnlich äußerten sich die Teilnehmenden auf der Auswertungsveranstaltung (7/24/38 Prozent). (+/-)

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

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

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

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

## 13.2 Erkenntnisse aus dem Modellvorhaben und deren Übertragbarkeit aus der Sicht der Organisatoren

Als Modell sollte das Projekt nicht nur ein Problem in Schwerin und Waren lösen, sondern auch zu allgemeinen Erkenntnissen führen, die auf ähnliche Infrastrukturprojekte in anderen Städten und Regionen übertragbar sind und dort in Zukunft zu mehr und besserer Bürgerbeteiligung beitragen können. Auch der Evaluator nimmt zur allgemeinen Übertragbarkeit Stellung: In Abschnitt 13.2.3 führt er aus, in welchen Situationen das Modell insgesamt oder einzelne seiner Komponenten zur Anwendung empfohlen werden können.

### 13.2.1 Kennzeichen des Modells

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

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

- Das Verfahren findet zu einem frühen Planungszeitpunkt statt: Im politischen Prozess im Vorfeld und außerhalb eines förmlichen Verfahrens, zur Vorbereitung auf das formelle Planungsverfahren.
- Im Vorfeld der Abstimmung wird ein Informations- und Dialogprozess organisiert, in dem die Bürger ausgewogen, verständlich und umfassend informiert werden. Im Rahmen des organisierten Prozesses wird „Wahlkampf“ vermieden.
- Das Bürgervotum ist rechtlich gesehen informell, hat aber dennoch eine hohe Verbindlichkeit: Die politisch Verantwortlichen verpflichten sich, das Ergebnis des Bürgervotums bei der weiteren Planung als verbindlich zu erachten.

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

### 13.2.2 Übertragbarkeit aus der Sicht der Organisatoren

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

#### Organisatoren auf Landesebene

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

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

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

- Schon während des Modellprojekts bekamen die Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit, sich online bei allen anderen Landesprojekten, die sich im Bereich Verkehr in Vorbereitung befinden, zu beteiligen – vor deren Anmeldung zum Bundesverkehrswegeplan. Dazu waren ausführliche Informationen zu allen in Betracht kommenden Projekten auf der Internetseite des Ministeriums eingestellt mit der Möglichkeit, eine Stellungnahme abzugeben. Davon haben 1.400 Bürgerinnen

und Bürger Gebrauch gemacht.<sup>26</sup> In einem Ländervergleich des sehr kritischen BUND wurde Mecklenburg-Vorpommern deswegen positiv hervorgehoben.<sup>27</sup>

- Gleiches gilt für die gegenwärtige Erarbeitung des Integrierten Landesverkehrsplans, zu dem ebenfalls eine intensive Einbeziehung der Öffentlichkeit in Werkstattgesprächen, Online-Beteiligungen usw. stattfindet.<sup>28</sup>
- Die im Bürgerbeteiligungsverfahren zur Ortsumgehung Waren gewonnenen Erfahrungen werden maßgeblich in das ressortübergreifende Konzept zur Bürgerbeteiligung einfließen, das das Energieministerium erarbeiten wird. Nach Punkt 79 der Koalitionsvereinbarung auf Landesebene soll dieses Konzept aufzeigen, wie „die Bürgerinnen und Bürger besser in die Planung und Zulassung insbesondere von infrastrukturellen und gewerblichen Vorhaben einzubeziehen“ sind. Die Arbeit an diesem Konzept wird voraussichtlich im Herbst 2014 beginnen. Der Transfer wird dadurch befördert, dass die Federführung für die Erarbeitung dieses Konzepts beim Initiator des Warener Modellprojekts liegt.

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

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

### Kosten und Personalaufwand

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

Für die oben beschriebene Zurückhaltung sind auch die hohen Kosten des vorgeschalteten Informations- und Dialogprozesses ausschlaggebend. Wie schon bei den Aussagen zur Effizienz festgestellt, kann insbesondere der für einen solchen Dialogprozess erforderliche Personalaufwand nur in Ausnahmefällen geleistet werden. Wenn man die Gestaltung eines Bürgerdialogs wie ein Gutachten

<sup>26</sup> [www.regierung-mv.de/cms2/Regierungsportal\\_prod/Regierungsportal/de/vm/Themen/Verkehr/Bundesverkehrswegeplan/index.jsp](http://www.regierung-mv.de/cms2/Regierungsportal_prod/Regierungsportal/de/vm/Themen/Verkehr/Bundesverkehrswegeplan/index.jsp)).

<sup>27</sup> [www.bund.net/fileadmin/bundnet/pdfs/mobilitaet/140213\\_bund\\_mobilitaet\\_analyse\\_bundesverkehrswegeplan.pdf](http://www.bund.net/fileadmin/bundnet/pdfs/mobilitaet/140213_bund_mobilitaet_analyse_bundesverkehrswegeplan.pdf); S. 8, 10.

<sup>28</sup> [www.regierung-mv.de/cms2/Regierungsportal\\_prod/Regierungsportal/de/vm/Themen/Verkehr/Landesverkehrsplan/index.jsp](http://www.regierung-mv.de/cms2/Regierungsportal_prod/Regierungsportal/de/vm/Themen/Verkehr/Landesverkehrsplan/index.jsp).

„einkaufen“ könnte, wäre dies eher leistbar. Aber bei der ohnehin knappen Personalausstattung in den Verwaltungen geht jeder Tag eines Bürgerdialogs zu Lasten eines anderen Vorhabens.

### Bedingungen für ein qualifiziertes Votum

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

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

### Planungsrecht überprüfen?

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

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

### 13.2.3 Übertragbarkeit aus der Sicht des Evaluators

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

### Übertragbarkeit des Informations- und Dialogangebots

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

Der Auffassung der befragten Organisatoren kann uneingeschränkt zugestimmt werden, wonach

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

Diese Beurteilung der Effektivität stützt sich neben dem Votum der Organisatoren vor allem auf die beiden repräsentativen Bevölkerungsumfragen, die nicht nur als Teil der Evaluation, sondern als wesentliches Element des Dialogangebots selbst begriffen werden sollen. Bei der ersten Umfrage war feststellbar, dass die bis dahin erfolgten Informationsangebote bei einem großen Teil der Befragten tatsächlich zu einem guten Wissenstand führten. Bei der zweiten Umfrage wurde das gesamte Informations- und Dialogangebot von 76 Prozent der Befragten als „sehr gut“ oder „eher gut“ bewertet, erstaunlicherweise sogar von 83 Prozent derjenigen, die gegen die Ortsumgehung stimmten.

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

### Entscheidend: die finanziellen und personellen Ressourcen

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

Ob die genannten Beträge zu hoch sind, ist eine Frage des Maßstabs. Gemessen an den gesamten Planungskosten eines Fernstraßenprojekts mit Vorentwurfsplanung, Raumordnung und Planfeststellung handelt es sich um Promille. Die Untersuchung von Naturschutzbelangen im Raumordnungsverfahren kostet ein Vielfaches. Allerdings sind diese Untersuchungen gesetzlich vorgeschrieben, ein Informations- und Dialogprozess mit den Bürgerinnen und Bürgern im Stadium der Vorplanung oder noch früher hingegen nicht in gleichem Maße. Dies wäre zwar wünschenswert. Jedoch stehen solche Mittel unter besonderem Begründungszwang und es bedarf eines geeigneten Anlasses und eines deutlichen politischen Willens, diese Mittel bereitzustellen. Aus sachlicher Sicht gibt es keine Einschränkungen.

### Übertragbarkeit des Bürgervotums

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

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

Wenn das Bürgervotum in Waren als „maximal möglicher“ und „lokaler“ Erfolg bezeichnet wurde, so enthält dies zwei Einschränkungen: Diese beruhen auf der Annahme, dass mehr Beteiligung wünschenswert und möglich ist, wenn potenzielle Initiatoren eines Beteiligungsprozesses frühzeitig auf zwei kritische Punkte achten – auf den passenden Gegenstand einer Beteiligung und auf den richtigen Kreis der Abstimmungsberechtigten. Für die Beurteilung der Übertragbarkeit ist daher auch zu überlegen, was man aufgrund der gewonnenen Erfahrungen in Zukunft in ähnlichen Fällen besser machen sollte und in welchen Situationen eine Abstimmung zu einer noch höheren Akzeptanz führen kann.

### Gegenstand der Abstimmung

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

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

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

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

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

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

### Verschiedene Sichtweisen auf das Bürgervotum

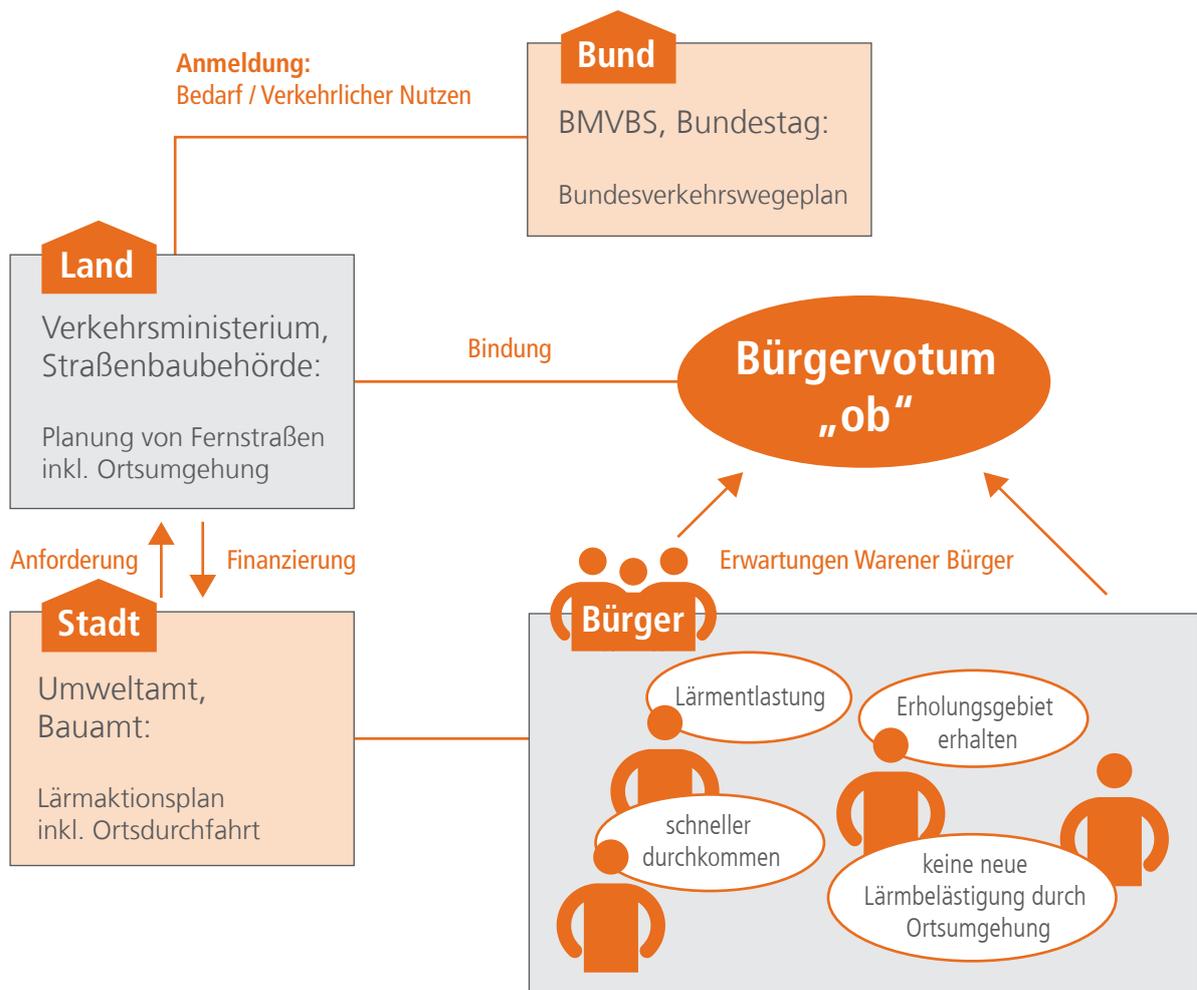


Abb. 48: Verschiedene Sichtweisen auf das Bürgervotum

Wenn die nur teilweise Deckung der Abstimmungsfrage mit den Problemwahrnehmungen vor Ort der Hauptgrund für die negativen Reaktionen ist, bleibt zu klären, was man hätte besser machen können.

Man kann überlegen, ob neben der Frage nach dem Ob einer Ortsumgehung ergänzend auch ein bis dahin entwickelter Lärmaktionsplan zur Abstimmung hätte gestellt werden können, der insbesondere im Falle eines Nein zur Ortsumgehung umzusetzen gewesen wäre. Diese Option wurde nicht erwogen und wäre wahrscheinlich aufgrund der komplizierten Zuständigkeiten und Abhängigkeiten für die insgesamt erforderlichen Lärmschutzmaßnahmen im Projektzeitraum nicht zu verwirklichen gewesen. Denn das Ministerium, das das Bürgervotum veranstaltet und sich an das Ergebnis gebunden hat, ist nur für die Anmeldung der Ortsumgehung und nicht für den lokalen Lärmaktionsplan zuständig. Die Stadt kann in diesem Plan auch nur Maßnahmen vorschlagen, die andere Stellen auf Kreis- und Landesebene genehmigen und/oder finanzieren müssen.

Man hätte jedoch die Arbeiten am Lärmaktionsplan während des Informations- und Dialogprozesses intensiver vorantreiben können. Die Dringlichkeit wäre besser erkennbar gewesen, wenn man bei der Diskussion der Abstimmungsfrage und der Konsequenzen der Antworten nicht nur geklärt hätte, was ein Ja bedeutet, sondern sich gleichermaßen intensiv mit der Frage beschäftigt hätte, was im Falle eines Nein im Sinne einer Lösung der bestehenden Probleme geschehen sollte.

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

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

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

### Der Kreis der Abstimmungsberechtigten

Ein Bürgervotum über ein Fernstraßenprojekt wirft zudem die Frage nach der Eingrenzung der Abstimmungsberechtigten auf. Grundsätzlich sollten alle von der zur Abstimmung gestellten Entscheidung betroffenen Bevölkerungsgruppen an der Abstimmung teilnehmen können. Der Evaluator ist sich sehr wohl bewusst, dass die Einlösung dieser Forderung sehr schwierig ist und bei den meisten förmlichen Bürgerentscheiden nicht erfüllt wird. Dennoch erscheint es geboten, im Rahmen der hier angestellten zukunftsbezogenen Überlegungen die Erfüllbarkeit dieser Anforderung näher zu prüfen und im negativen Fall auch den Verzicht auf ein Votum in Erwägung zu ziehen, wenn die Deckung zwischen Betroffenen und Abstimmungsberechtigten zu gering ist.

Bei Fernstraßenprojekten wie einer Ortsumgehung sind sowohl die örtlichen Verkehrsteilnehmer und Anwohner als auch die überregionalen Verkehrsteilnehmer betroffen. Daher sollte in einem solchen

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

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

Es ist typisch für Infrastrukturprojekte, dass die Belastungen lokal auftreten, der Nutzen jedoch überwiegend an anderen Stellen und bei oft nicht genau bestimmbar Personengruppen oder im allgemeinen Interesse liegt. Daher sollte man sich mit den in Waren vorgetragenen praktischen Schwierigkeiten bei der Bestimmung und Registrierung der überregional Betroffenen nicht zufrieden geben. Es bietet sich an, vor zukünftigen Abstimmungen verschiedene Szenarien im Hinblick auf organisatorische Machbarkeit und Kosten systematisch zu vergleichen, auch unter Berücksichtigung einer zusätzlichen Möglichkeit der Online-Abstimmung.

### 13.3 Fazit

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

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

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

## Ende des Beteiligungsprozesses

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

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

### 1. Gute Vorbereitung zahlt sich aus.

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

### 2. Professionelle Moderation sichert Qualität.

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

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

Nach wie vor sind die örtlichen Tageszeitungen eine wichtige Informationsquelle für Bürger, wenn es um politische Themen wie Infrastrukturprojekte geht. In Waren nannten 88 Prozent der Befragten die Lokalzeitung als eine der von ihnen genutzten Informationsquellen vor der Abstimmung. Die Berichterstattung ist jedoch nicht immer neutral. Redakteure nehmen in Kommentaren Partei und greifen auch Kritik an einem Projekt auf. Deshalb ist es wichtig, dass im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit

zwar versucht wird, die lokalen und regionalen Massenmedien gezielt einzubeziehen (Hintergrundgespräche, Pressemitteilungen nach jeder Begleitgruppensitzung, Presseeinladungen zu Veranstaltungen, Interviewangebot mit wichtigen Veranstaltern u. a.) und ggfs. als Partner zu gewinnen. Da die Berichterstattung der Medien jedoch kaum kalkulierbar ist, ist es für die Verwirklichung der mit der Beteiligung verfolgten Ziele sinnvoll, daneben eine eigenständige direkte Kommunikation mit den Bürgerinnen und Bürgern zu planen und umzusetzen.

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

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

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

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

**Zufällig ausgewählte Bürgerinnen und Bürger** können das taktische Verhalten professioneller Stakeholder in solchen Gruppen etwas kompensieren. Andererseits sind die zufällig ausgewählten Bürger teilweise aber auch von der Dominanz organisierter Bürgergruppen genervt und ziehen sich zurück. Die Moderation sollte daher verstärkt darauf achten, dass professionelle Stakeholder die Debatten nicht beherrschen. Es gilt abzuwägen, ausschließlich eine Begleitgruppe aus zufällig ausgewählten Bürgern zu bilden und diese um Einzelgespräche mit organisierten Gruppen und Verbänden zu ergänzen, um deren Interessen und Sichtweisen einzubinden.

#### **5. Telefonische Bevölkerungsumfragen machen Reichweite und Qualität valide überprüfbar.**

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

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

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

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

Grundsätzlich sollten alle vom Gegenstand einer Abstimmung Betroffenen auch an der Abstimmung teilnehmen können. Bei Infrastrukturprojekten mit überregionaler Bedeutung ist dies zumeist nicht möglich, weil dieser Kreis nicht exakt auf konkrete Personen eingrenzbar ist und deren gleichberechtigte Beteiligung an einer Abstimmung nicht ohne Weiteres organisiert werden kann. Wer abstimmungsberechtigt ist und wer nicht, sollte daher wohl überlegt, gut begründet und verständlich vermittelt werden.

## 8. Bürger stimmen nicht nur nach eigener Betroffenheit ab.

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

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

## 9. Kompensation für die Verlierer planen.

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

- Die von den Organisatoren zur Abstimmung gestellte Frage sollte eine möglichst große Schnittmenge mit den **subjektiven Problemwahrnehmungen** der sich beteiligenden Bürgerinnen und Bürger aufweisen.
- Von Beginn an sollten die Initiatoren des Bürgervotums für beide Varianten (ja zur Ortsumgehung und nein zur Ortsumgehung) ergänzende Maßnahmen, die zu einer Lösung der subjektiv wahrgenommenen Probleme der Bürger beitragen können, planen und aufzeigen.

- Um keine falschen Erwartungen zu wecken, sollten die Initiatoren von Beginn an Klarheit über das durch die Bürgerbeteiligung Erreichbare schaffen und im Prozess immer wieder deutlich kommunizieren.

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

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

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

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

#### **12. Erfolgreiche Beteiligungsprozesse brauchen zusätzliche Ressourcen.**

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

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

## Impressum

© 2014 Bertelsmann Stiftung

Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh

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

Verantwortlich  
Anna Renkamp

Redaktion  
Anna Renkamp  
Hagen Schaller

Lektorat  
Sibylle Reiter

Gestaltung Titelmotiv  
Brita Schneider, Darmstadt

Gestaltung Innenteil  
Markus Diekmann, Bielefeld

Abbildungsnachweise  
Titelmotiv: Foto Steindorf, team ewen  
Abb. 1: team ewen

Druck  
Heiden Druck & Medien GmbH, Gütersloh



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

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

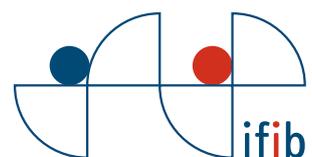
[www.ifib.de](http://www.ifib.de)

## Adresse | Kontakt

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

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

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



Institut für  
**Informationsmanagement**  
Bremen GmbH