

Institut für
Informationsmanagement
Bremen GmbH

Wissenschaftliche Evaluation des Modellprojekts Innovative Bürgerbeteiligung Ortsumgehung Waren

- Zwischenbilanz -

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

August 2013

Herausgeber

Institut für Informationsmanagement Bremen GmbH (ifib)
Am Fallturm 1
28359 Bremen
Geschäftsführer: Prof. Dr. Andreas Breiter, Dr. Martin Wind
Gerichtsstand: Amtsgericht Bremen, HRB 21271

www.ifib.de

Im Auftrag der Bertelsmann Stiftung

Autor Prof. Dr. Herbert Kubicek

unter Mitarbeit von Julia Renke

Ansprechpartner

Prof. Dr. Herbert Kubicek

Telefon: ++49(0)421 218-56575

Telefax: ++49(0)421 218-56599

E-Mail: kubicek@ifib.de

Inhaltsverzeichnis

1	<i>Ziele, Konzept und Methodik der Evaluation</i>	2
1.1	<i>Ziele dieser Evaluation</i>	2
1.2	<i>Grundlegende Konzeption: Akteurszentrierte Evaluation</i>	2
1.3	<i>Relevante Evaluationskriterien</i>	3
1.4	<i>Datenerhebung</i>	5
2	<i>Der Beteiligungsprozess im Überblick</i>	6
3	<i>Anforderungen und Erwartungen an das Beteiligungsverfahren</i>	8
3.1	<i>Die Ankündigung des Ministeriums für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung</i>	8
3.2	<i>Erwartungen im Vorfeld des Beteiligungsprozesses</i>	9
3.3	<i>Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger auf der ersten Bürgerversammlung</i>	11
3.4	<i>Erwartungen der Organisatoren</i>	13
3.5	<i>Erwartungen der Mitglieder der Begleitgruppe</i>	13
4	<i>Informationsveranstaltungen und ihre Bewertung durch die Teilnehmenden</i>	16
4.1	<i>Erste Informationsveranstaltung zu den Themen Bürgervotum, Verkehrsprognose und Lärm</i>	16
4.1.1	<i>Inhalt und Ablauf</i>	16
4.1.2	<i>Teilnehmerbefragung</i>	18
4.2	<i>Zweite Informationsveranstaltung zu den Themen Natur, Verkehrsnutzen und Trassenvergleich</i>	18
4.2.1	<i>Inhalt der Veranstaltung</i>	19
4.2.2	<i>Teilnehmerbefragung</i>	19
4.3	<i>Trassenbegehung</i>	20
4.4	<i>Zusammenfassende Bewertung der Informationsveranstaltungen</i>	21
5	<i>Telefonumfrage zum Informationsstand der Warener Bevölkerung über die Ortsumgehung und das Bürgervotum</i>	23
5.1	<i>Informationsstand zur Ortsumgehung</i>	23
5.2	<i>Informationswünsche</i>	24
5.3	<i>Bürgervotum</i>	25
5.4	<i>Informationsquellen</i>	26
5.5	<i>Zusammenfassende Bewertung des Informationsstandes</i>	27
6	<i>Das Internet-Angebot „dialog-waren.de“</i>	28
6.1	<i>Darstellung und allgemeine Einschätzung</i>	28
6.2	<i>Log-File-Analyse</i>	29
6.3	<i>Online-Fragebogen</i>	31
6.4	<i>Andere Befragungen</i>	31
6.5	<i>Zusammenfassende Bewertung des Internet-Angebots</i>	32
7	<i>Begleitgruppe</i>	33
7.1	<i>Eingangsbefragung der Mitglieder der Begleitgruppe</i>	34
7.1.1	<i>Repräsentativität der Begleitgruppe</i>	34
7.1.2	<i>Vermutete Ziele des Ministeriums</i>	34
7.1.3	<i>Einbeziehung der „schweigenden Teile“ der Bevölkerung</i>	35

7.1.4	<i>Beurteilung der bisherigen Informationen zur Ortsumgebung</i>	36
7.1.5	<i>Regeln der Zusammenarbeit in der Begleitgruppe</i>	39
7.1.6	<i>Vertrauen in Akteure aus Verwaltung und Politik</i>	40
7.1.7	<i>Erforderliche Wahlbeteiligung</i>	42
7.2	<i>Präsenz der Mitglieder auf den drei Sitzungen</i>	42
7.3	<i>Inhalt und Verlauf der Sitzungen</i>	43
7.3.1	<i>Erste Sitzung</i>	43
7.3.2	<i>Zweite Sitzung</i>	45
7.3.3	<i>Dritte Sitzung</i>	45
7.4	<i>Bewertungen des bisherigen Verlaufs durch Mitglieder der Begleitgruppe</i>	47
7.4.1	<i>Vorbemerkungen zur zweiten Befragung</i>	47
7.4.2	<i>Die Arbeit in der Begleitgruppe</i>	47
7.4.3	<i>Einfluss der Begleitgruppe</i>	49
7.4.4	<i>Beurteilung der Informations- und Dialogangebote</i>	51
7.4.5	<i>Vertrauen in maßgebliche Akteure</i>	54
7.4.6	<i>Kritikpunkte der ausgetretenen Bürgerinitiativen</i>	56
8	<i>Zusammenfassende Bewertung des Evaluators</i>	59
8.1	<i>Anforderungen und Zusagen des Ministeriums</i>	59
8.2	<i>Einfluss der Begleitgruppe und Responsivität der Organisatoren</i>	61
8.3	<i>Bewertung der einzelnen Indikatoren</i>	62

Zusammenfassung für die Mitglieder des Projektbeirats

Vorbemerkung

Diese Zwischenbilanz knapp sechs Wochen vor dem Termin des Bürgervotums dient vor allem der Identifizierung von Verbesserungsmöglichkeiten innerhalb dieser verbleibenden Zeit. Sie wendet sich daher vor allem an die Organisatoren dieses Modellprojektes und den Projektbeirat. Im Sinne maximaler Transparenz wird dieser Bericht veröffentlicht. Es muss jedoch ausdrücklich betont werden, dass es sich noch nicht um eine abschließende Bewertung des bisherigen Verlaufs handelt. Um Verbesserungsmöglichkeiten zu identifizieren, müssen vor allem Schwachstellen gesucht und aufgezeigt werden. Das, was gut gelaufen ist, rückt dabei tendenziell etwas in den Hintergrund. Eine gründlich abgewogene Bewertung erfolgt mit der Schlussbilanz nach der Abschlussveranstaltung.

Ein Entwurf dieser Zwischenbilanz wurde zur Sitzung des Projektbeirats am 30. Juli vorgelegt. Dort wurden einige der folgenden Empfehlungen aufgegriffen.¹ Darauf wird in der nun vorliegenden Fassung nicht eingegangen, sondern ebenfalls erst in der Schlussbilanz. Lediglich einige Hinweise zu Darstellungen von Sachverhalten, bei denen der Evaluator selbst nicht anwesend war, die von den Vertretern des Ministeriums und der Bertelsmann Stiftung sowie vom Moderationsbüro gegeben wurden, haben zu entsprechenden Korrekturen geführt. Für diese Hinweise sei an dieser Stelle ausdrücklich gedankt.

Alle Leser, insbesondere Mitglieder der Begleitgruppe, sind herzlich eingeladen, Kommentare zu Darstellungen und Bewertungen im folgenden Text zu schicken, die in der Schlussbilanz berücksichtigt werden.

Das Zwischenergebnis in maximale Kürze lautet:

- Insgesamt können gute bis sehr gute Noten für Inhalte und Form der angebotenen **Informationen** (Veranstaltungen, Dokumentation, Internet-Auftritt) gegeben werden. 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 müssen Versäumnisse bei der Mobilisierung bzw. zielgruppengerechten Ansprache konstatiert werden. Insbesondere in Bezug auf Schulen (Gymnasium und Berufsschule) ist nicht genug unternommen worden. Ein Schüler als Mitglied der Begleitgruppe kann wenig Einfluss auf seine Schule und erst recht nicht auf andere Schulen nehmen. Die unternommenen Bemühungen haben sich wohl auch auf das Gymnasium konzentriert und die Berufsschule(n) nicht gleichermaßen im Blick gehabt.

¹ Vgl. das Protokoll http://dialog-waren.de/files/documents/gn_pb_5_sitzung_130730.pdf

- Dem Anspruch **Dialog / Mitreden / Einbringen** sind die Angebote nur teilweise gerecht geworden. Im Wesentlichen ist der Beteiligungsprozess als Informationsbereitstellung mit Feedbackmöglichkeit konzipiert und durchgeführt worden. Die Dialogmöglichkeiten auf den beiden Informationsveranstaltungen mit 150 und 70 Teilnehmenden und die Trassenbegehung mit 45 Teilnehmenden reichen 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 vorgeschlagenen oder geforderten Dialoge mit Experten, Sprechstunden und Arbeitsgruppen sind bereits in der Konzeption des ausgewählten Moderationsbüros kaum vorgesehen und wurden später auch nicht durchgeführt. Ein Vorschlag des Moderationsbüros für ein World Café auf der dritten Informationsveranstaltung wurde von der Begleitgruppe abgelehnt.
- Trotzdem sind die **Informationsveranstaltungen** und deren Dokumentation insgesamt auf sehr positive Resonanz gestoßen. Die telefonische Bevölkerungsumfrage zeigt ein gutes Verständnis des Votums und eine hohe angekündigten Teilnahme.
- Die **Legitimität der Abstimmung** wird durch den Austritt der Bürgerinitiativen nicht beeinträchtigt. Deren Fundamentalkritik wird von den verbliebenen Mitgliedern auch nur teilweise in einigen Punkten geteilt. Maßgeblich für die Legitimation ist die Auffassung der Adressaten und nicht die interessen geleitete 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 ist 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 parallel etwas gegen die Lärmbelastungen zu tun, haben dies teilweise noch verstärkt.

Diese hier kurz zusammengefassten Kritikpunkte sind im achten Kapitel detaillierter nachzulesen. Dort werden zunächst die fünf Zusagen des Ministeriums für das neuartige Beteiligungsverfahren auf ihre Umsetzung geprüft. Dann wird auf die Vorschläge aus der Begleitgruppe eingegangen und anschließend erfolgt eine tabellarische Bewertung nach rund 30 Indikatoren zu den Kriterien Reichweite/ Repräsentativität, Qualität der Ergebnisse und Transparenz.

Dabei werden Beurteilungen einzelner Angebote aus den Kapiteln 4 bis 6 zusammengefasst. Wer sich kurz über die Bewertung der Informationsveranstaltungen und des Internetauftritts sowie der telefonischen Bevölkerungsumfrage informieren möchte, kann die Zusammenfassungen in den Abschnitten 4.4, 5.5 und 6.5 lesen.

Am wichtigsten für die Sitzung am 30.Juli dürften jedoch die aus den festgestellten Mängeln abgeleiteten Empfehlungen sein. Für die noch verbleibende Zeit bis zum Bürgervotum am 22.9. wird empfohlen:

Verbesserung der Reichweite und Repräsentativität:

Um die Jugendlichen besser zu erreichen, sollte Kontakt mit Gymnasium und Berufsschule(n) wegen einer Informations-/ Diskussionsveranstaltung aufgenommen werden. Anknüpfend an die Wahlzeitung könnte, entweder allgemein oder in einem passenden Fach, diese zunächst besprochen werden, und es könnten Arbeitsaufträge formuliert werden. In der darauf folgenden Woche könnte 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 Web-Seite 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 noch Informationsbedarf geäußert wurde.
- 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 für die dritte Info-Veranstaltung externe Referenten wie bei der ersten Veranstaltung hinzugezogen werden,
- in der Wahlzeitung nicht nur Beiträge des Redaktionsbüros, das vom Ministerium bezahlt wird, sondern möglichst viele Kurzbeiträge oder Zitate von unabhängigen Experten erscheinen,
- sollte ein transparentes Verfahren für die Bildung der Arbeitsgruppe für den Lärmaktionsplan noch auf der nächsten Sitzung des Projektbeirats besprochen und eingeleitet werden. Jede weitere Verzögerung kostet Vertrauen.

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 erproben². Einen Schwerpunkt bildet dabei die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern bei Infrastrukturprojekten wie dem Fernstraßenbau. In diesem Rahmen wird unter anderem das Modellprojekt „Bürgerbeteiligung Ortsumgehung Waren“ in Kooperation mit dem Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern durchgeführt. Innovativ ist dieses konkrete Beteiligungsprojekt vor allem deswegen, weil es nicht nur umfassende Information sowie Diskussionen mit den Bürgerinnen und Bürgern vorsieht, sondern als Meilenstein im Planungsverfahren zusätzlich ein Bürgervotum zum „Ob“ einer Ortsumgehung. Das Ministerium hat sich verpflichtet, in Abhängigkeit von einem qualifizierten Votum der Bürgerinnen und Bürger am 22. September 2013, 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 verstanden wird und wie die Vorbereitungen für dieses Bürgervotum gestaltet werden.

Die Bertelsmann Stiftung hat das Institut für Informationsmanagement Bremen (ifib) mit einer unabhängigen formativen Evaluation dieses Beteiligungsprozesses beauftragt. Dazu gehört u.a. eine Zwischenbilanz in der Mitte der Projektlaufzeit, mit der Mängel und Verbesserungsmöglichkeiten identifiziert werden, auf die in der verbleibenden Zeit bis zur Abstimmung reagiert werden kann.

Diese Zwischenbilanz wird hiermit vorgelegt. Zunächst wird das zugrunde gelegte Konzept der Evaluation dargestellt und anschließend ein Überblick über die Maßnahmen und Ereignisse in diesem Prozess gegeben, die Gegenstand der Evaluation sind. Im dritten Kapitel werden die in dem Prozess geäußerten Erwartungen und Anforderungen unterschiedlicher Akteure wiedergegeben, an denen sich die Evaluation orientiert. In den folgenden vier Kapiteln werden die wesentlichen Elemente dieses Beteiligungsverfahrens, die Informationsveranstaltungen, der Internet-Auftritt und die Begleitgruppe näher betrachtet und evaluiert sowie die Ergebnisse einer repräsentativen telefonischen Bevölkerungsumfrage unter den Warener Bürgerinnen und Bürgern wiedergegeben. Abschließend erfolgt dann im achten Kapitel eine zusammenfassende Bewertung nach den eingangs vorgestellten Evaluationskriterien. Um dabei festgestellte Mängel zu beheben, werden konkrete Nachbesserungen in der noch verbleibende Zeit empfohlen.

² http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/SID-D4BC4F68-C2718D05/bst/hs.xml/105143_105147.htm

1 Ziele, Konzept und Methodik der Evaluation

Eine Evaluation wird hier verstanden als eine systematische Dokumentation einer sach- und fachgerechten Analyse und Bewertung eines Prozesses nach vorher festgelegten Kriterien auf der Basis einer methodischen Datenerhebung. Daher musste festgelegt werden, welche Kriterien konkret als Beurteilungsmaßstab dienen sollen 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 dieser 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 Ortsumgehungen Waren auf andere Themen und andere Regionen übertragbar?*

Für diese beiden Fragen sind unterschiedliche Bewertungskriterien relevant. In dieser Zwischenbilanz geht es nur um die Beantwortung der ersten Frage. Die zweite Frage kann erst in dem abschließenden Evaluationsbericht nach dem Bürgervotum beantwortet werden.

Der Zweck dieser Evaluation und speziell dieser Zwischenbilanz besteht nicht nur darin, ein fundiertes Urteil über die bisherigen Aktivitäten zu erarbeiten, sondern es geht auch darum, Verbesserungsmöglichkeiten zu identifizieren, die in der verbleibenden Zeit bis zur Abstimmung noch umgesetzt werden können.

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, aber keine offiziellen Standards und Normen, und 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 vergleicht.

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

Die zu befragenden Akteure sind danach

- Mitglieder des Projektbeirats, d.h. die Organisatoren des Prozesses (Ministerium, Landesbehörde für Straßenbau, Stadtverwaltung und Bertelsmann Stiftung),
- Mitglieder der Begleitgruppe aus zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern, Interessenvertretern sowie Multiplikatoren,
- Teilnehmende an den durchgeführten öffentlichen Veranstaltungen,
- Besucherinnen und Besucher der Website,
- ausgewählte relevante Vertreter aus Politik und planender Verwaltung,
- Teilnehmende 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 speziell für die vorliegende Zwischenbilanz sind vor allem die drei Kriterien „Reichweite und Repräsentativität“, „Qualität der Ergebnisse“ und „Transparenz“ relevant. Die beiden Kriterien „Effizienz“ sowie „Nachhaltigkeit/ Wirkungen“ können erst bei der abschließenden Evaluation nach dem Bürgervotum beurteilt werden

Vor Projektbeginn wurden jeweils mehrere Indikatoren zur Bestimmung dieser Erfolgskriterien vereinbart, wie z. B. die Anzahl der Teilnehmenden an den Informationsveranstaltungen, deren Repräsentativität und Zufriedenheit mit den Angeboten. Im Verlauf des Projektes wurden diese, insbesondere aufgrund von ermittelten Erwartungen und Anforderungen unterschiedlicher Akteure, weiter konkretisiert und ergänzt. Diese Erwartungen und Anforderungen werden ausführlicher im dritten Kapitel geschildert. Die daraus abgeleiteten Evaluationskriterien sollen jedoch schon an dieser Stelle wiedergegeben werden.

Tabelle 1 zeigt für jedes der drei Hauptkriterien, wie es für unterschiedliche Gegenstände, Maßnahmen oder Aspekte durch mehrere Indikatoren konkretisiert worden ist. Am Ende dieser Zwischenbilanz wird der bisherige Verlauf mit Hilfe von Daten und deren Bewertung zu genau diesen knapp 30 Indikatoren beurteilt.

Hauptkriterium	Teilaspekte	Indikatoren
1. Reichweite/ Repräsentativität	Alle Info-Maßnahmen (Postwurfsendungen, Web- sites u.ä.)	Anzahl erreichter Personen
		Erreichung bestimmter geforderter Zielgruppen (insbes. Jugendliche)
		Erreichung „schweigender Teile“ der Bevölke- rung
	Veranstaltungen	Anzahl und Zusammensetzung der Teilnehme- nden
	Begleitgruppe	Repräsentativität der Begleitgruppe
2. Qualität der Ergebnisse	Qualität der Informationen zu den Sachverhalten	Im Hinblick auf Transparenz, Vollständigkeit, Ausgewogenheit und Verständlichkeit
		Relative Verbesserung des Informationsstandes
	Qualität der Informationen zum Planungs- und Beteili- gungsverfahren	Im Hinblick auf Transparenz, Vollständigkeit, Ausgewogenheit und Verständlichkeit
		Relative Verbesserung des Informationsstandes
	Zugänglichkeit/ Nutzbarkeit von Informationen	Geeignete Kommunikationswege
		Individuelle Fragemöglichkeiten
		Austauschmöglichkeiten in der Begleitgruppe
		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 Mitwirkungsmöglich- keiten	Arbeitsgruppen, Bürgergutachten
	Diskursqualität (Fairness, Respekt, Sachlichkeit)	In der Begleitgruppe
		Auf Veranstaltungen
Zufriedenheit mit den An- geboten	Allgemeine Zufriedenheit	
	Hilfreich für „qualifiziertes Votum“	
3. Transparenz	Klarheit der Ziele, der Ab- stimmung und der Verwen- dung des Ergebnisses	Aus Sicht der Begleitgruppe
		Aus Sicht der Bevölkerung
	Klarheit der Abstimmungs- inhalte	Aus Sicht der Begleitgruppe
		Aus Sicht der Bevölkerung
	Nachvollziehbarkeit der bisherigen Planungsschritte und -inhalte	Aus Sicht der Begleitgruppe
		Aus Sicht der Teilnehmenden an Veranstaltun- gen
	Zufriedenheit mit dem Prozess	Aus Sicht der Organisatoren
		Aus Sicht der Begleitgruppe
		Absicht in der Bevölkerung zur Teilnahme an der Abstimmung

Tab.1: Konkretisierte Indikatoren für die Zwischenbilanzierung Bürgerdialog Waren

1.4 Datenerhebung

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

- 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.

Der detaillierte Erhebungsplan findet sich als Anlage im Anhang.

Zusätzlich zu diesen vom Institut für Informationsmanagement Bremen (ifib) durchzuführenden Erhebungen hat die Bertelsmann Stiftung Anfang Juli 2013 eine repräsentative telefonische Umfrage unter den Warener Bürgerinnen und Bürgern in Auftrag gegeben, deren Ergebnisse in diesen Bericht einbezogen worden sind.

Die weiteren Ausführungen beruhen somit auf Daten aus folgenden Erhebungen:

- Eingangsbefragung der Organisatoren,
- Eingangsbefragung und zweite Befragung der Mitglieder der Begleitgruppe,
- Teilnehmerbefragung bei zwei Informationsveranstaltungen und einer Trassenbegehung,
- Log-File-Analyse der Website „dialog-waren.de“,
- telefonische Bevölkerungsumfrage.

2 Der Beteiligungsprozess im Überblick

Bevor auf die unterschiedlichen Erwartungen an das Beteiligungsverfahren eingegangen wird, soll ein Überblick über die Aktivitäten gegeben werden, die Gegenstand dieser Evaluation sind. Auf der Internetseite „dialog-waren.de“ wird der Ablauf des Beteiligungsprozesses mit der folgenden Abbildung dargestellt und es werden die einzelnen Schritte in chronologischer Reihenfolge aufgelistet.³

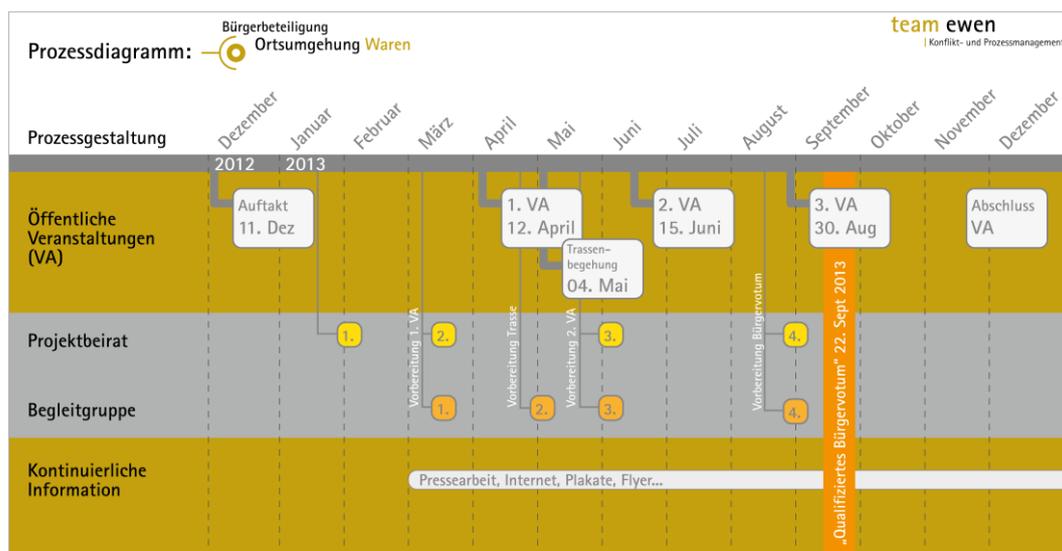


Abb.2: Ablauf des Beteiligungsprozesses Ortsumgehung Waren (Quelle: team ewen)

In chronologischer Reihenfolge sind dies im Einzelnen:

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

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

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 den Erwartungen an das Beteiligungsverfahren.

11. Dezember 2012: In einer öffentlichen Bürgerversammlung mit 370 Teilnehmern stellt das Ministerium die Grundsätze des Beteiligungsverfahrens vor, 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" zu benennen.

³ <http://dialog-waren.de/ablauf-b%C3%BCrgerbeteiligung>

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: Bürgermeister Günter Rhein 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 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 dieser Gremien, die Eckpunkte des Dialogs sowie Ort und Datum des Bürgervotums.

12. April 2013: Im Bürgersaal findet die erste Informationsveranstaltung mit ca. 150 Teilnehmenden statt. Themen sind der Planungsstand und 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 um die Abstimmungsfrage sowie um die Einbeziehung weiterer Trassenvarianten in die Vorprüfung.

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 die Vorbereitung der dritten Informationsveranstaltung, der Naturschutz und eine zusätzliche Lärmschutzinitiative.

15. Juni 2013: In der zweiten öffentlichen Informationsveranstaltung geht es um die Themen Natur, Verkehrsnutzen und Vergleich der Varianten. Es sind ca. 70 Personen gekommen.

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

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

4. bis 9. Juli 2013: Das Meinungsforschungsinstitut 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 Ortsumgehung und das Bürgervotum sowie zur wahrscheinlichen Teilnahme an der Abstimmung.

Zur Verbesserung des Informationsstandes bis zur Abstimmung am 22. September sind noch eine dritte Informationsveranstaltung und die Verteilung einer Wahlzeitung in Vorbereitung.

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 Bürgerinnen und Bürger und anderer involvierter Akteure orientieren. In diesem Kapitel werden dementsprechend die aus verschiedenen Quellen stammenden Erwartungen und Anforderungen dargestellt, 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 Warenbürgerinnen und Bürger in einem neuartigen informellen Verfahren beteiligt werden. In dem veröffentlichten Konzept heißt es dazu u.a.:⁴

„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 steht, „mit dem vielleicht nicht alle einverstanden sind, zu dem aber alle sagen können, dass es in einem offenen, transparenten und fairen

⁴ http://dialog-waren.de/files/documents/information_energieministerium.pdf

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.“ Er hat auch klargestellt, dass es sich bei dem Bürgervotum nicht um eine abschließende Entscheidung über den Bau einer bestimmten Trasse handeln kann, weil diese den 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 hat die Projektleiterin der Bertelsmann Stiftung, Frau Renkamp, 21 Gespräche mit insgesamt 32 Personen zu den bisherigen Erfahrungen mit und zukünftigen Erwartungen an eine Bürgerbeteiligung zur Frage der Ortsumgehung in Waren geführt. Es wurden 20 Bürger (Befürworter der Ortsumgehung, Gegner der Ortsumgehung, Gegner der Spangenzuglösung und Unentschiedene), fünf Personen aus der Verwaltung (Landesebene, Kreisebene und kommunale Ebene), vier Personen aus der Politik und drei Interessenvertreter interviewt.

Dabei wird sichtbar, 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. Auf die konkreten Argumente für und gegen bestimmte Maßnahmen muss an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden.⁵ Vielmehr sollen nur die von den Befragten geäußerten Erwartungen an die Gestaltung des Beteiligungsprozesses wiedergegeben werden. Auf der ersten Bürgerversammlung zum Beteiligungsverfahren wurden die Ergebnisse dieser Befragung zu den folgenden zehn Anforderungen zusammengefasst (vgl. Abb. 3-1):

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

⁵ http://dialogwaren.de/files/documents/endaussage_bericht_befragung_buergerbeteiligung_ortsumgehung_waren.pdf

-
- 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

Abb. 3-1: Zusammenfassung der Befragungsergebnisse (Bertelsmann Stiftung)

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, so dass 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 Email, 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 sowie 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 andere innerstädtische Verkehrsführung oder Geschwindigkeitsbegrenzungen, für Entlastungen der derzeit betroffenen Bürger einzusetzen. Andere würden auch mitarbeiten an sachlich und technisch überzeugenden Lösungen, z. B. für eine attraktive Brücke über den Tiefwareensee.

Hierin kommt der deutliche Wunsch nach Dialogen unterschiedlichster Art und nach aktivem Einbringen von eigenem Wissen zur Ausdruck, dem das Konzept des ausgewählten Moderationsbüros team ewen jedoch kaum Rechnung trägt. 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 ausgeschrieben⁶ und unter den eingereichten Angeboten drei Bewerber ausgewählt, die sich mit ihrem Konzept auf einer ersten Bürgerversammlung präsentieren sollten und dabei gleich in die Klärung der Erwartungen an das Beteiligungsverfahren einsteigen sollten. Diese Veranstaltung fand am 11. Dezember 2012 statt. Nach einer Einführung des Vertreters des Ministeriums zum geplanten Beteiligungsverfahren, der erwähnten Präsentation der Befragungsergebnisse der Bertelsmann Stiftung und der angebotenen Konzepte⁷, wurden drei Arbeitsgruppen gebildet, in denen jeweils ein Moderationsbüro nach seinem Konzept die Erwartungen der Teilnehmenden zu ermitteln versuchte.

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

Die Bürgerinnen und Bürger erwarten die Zugänglichkeit notwendiger Information 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 soll auf die fachlichen Urteile gebaut werden, andererseits wird dem alleinigen Urteil von Fachleuten aber auch misstraut.

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.

⁶ http://dialog-waren.de/files/documents/aufgabenbeschreibung_moderation.pdf

⁷ <http://dialog-waren.de/dokumente?page=1>

Das später ausgewählte Team 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 einzu beziehen, um zum einen über den aktuellen Planungsstand im Bilde zu sein und zum anderen überregionale Planungen in die Diskussion einbeziehen zu können.

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 10 Personen), und – wie geplant – zufällig ausgewählte Bürger hinzuzunehmen.

Die Ergebnisse der von IFOK 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. Die 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 sowie 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

Im Zusammenhang mit der ersten Sitzung des Projektbeirats, nach der ersten Sitzung der Begleitgruppe 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 Straßenbauamtes und der Stadtverwaltung Waren.

Inhaltlich ging es insbesondere um die von dem Beteiligungsverfahren ausgehenden Wirkungen auf die Bürgerinnen und Bürger sowie Verwaltung und Politik. In dieser ersten Befragung wurden die dies bezüglichen Erwartungen erhoben, die in einer weiteren Befragung nach dem Bürgervotum mit den gemachten Erfahrungen verglichen werden sollen. Die Befragten erwarten, 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 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 worden sind und deren Inhalt fachlich nicht bis September zu bewerten ist.

3.5 Erwartungen der Mitglieder der Begleitgruppe

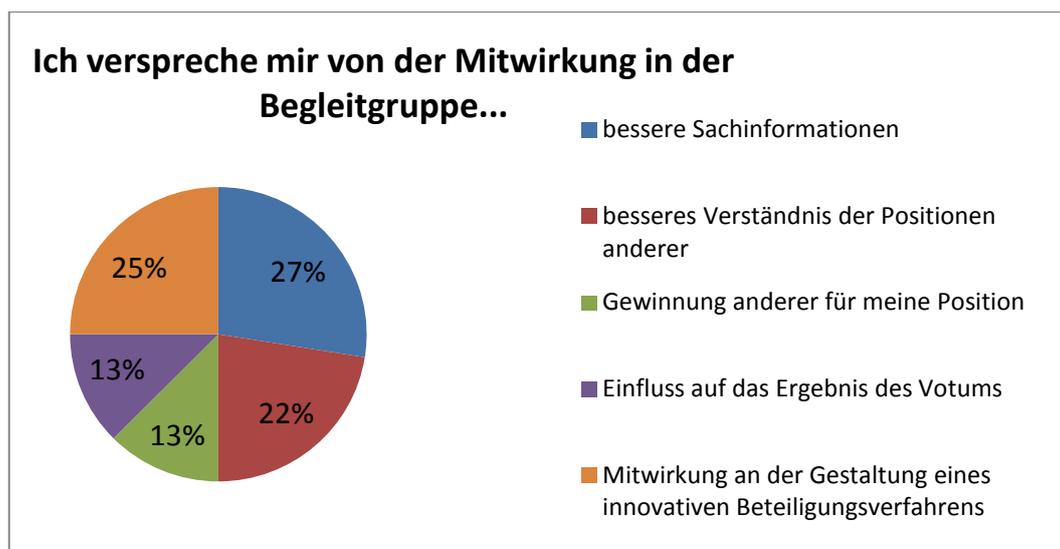
Nach dem Konzept des Ministeriums sollte das Beteiligungsverfahren nicht im Detail vorgegeben, sondern mit und von den Bürgerinnen und Bürgern ausgestaltet werden. Dazu wurde eine Begleitgruppe gebildet. Neben 10 zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern gehören dazu Vertreter von folgenden Institutionen und Initiativen:

- Bürgerinitiative für eine Ortsumgehung
- Bürgerinitiative gegen eine innerörtliche Ortsumgehung (ausgetreten am 26.6.2013)
- Bürgerinitiative Ortsumgehung Waren (ausgetreten am 26.6.2013)

- Bürgerinitiative Pro Natur Nord (ausgetreten am 26.6.2013)
- Bund für Umwelt und Naturschutz (BUND) (ausgetreten am 26.6.2013)
- Industrie- und Handelskammer Neubrandenburg
- Kleingartenverein Regionalverband Müritz
- Kultur- und Kunstverein Waren e.V.
- Landkreis Mecklenburgische Seenplatte
- Schüler des Richard-Wossidlo-Gymnasium
- Seniorenbeirat
- Warener Innenstadtverein

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

Zum einen wurde nach den erwarteten persönlichen Effekten der eigenen Mitwirkung in der Begleitgruppe gefragt.



Jeweils rund ein Viertel erwartet „Bessere Sachinformationen“, „Besseres Verständnis der Positionen anderer“ oder einen Nutzen in Form der „Mitwirkung an der Gestaltung eines innovativen Beteiligungsverfahrens“. Nur etwas mehr als 10% hoffen auf eine „Gewinnung anderer für meine Position“ bzw. 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).
<ul style="list-style-type: none"> • Nichteinhalten der Wahlordnung (absolute Mehrheit)/ wenn nicht alle Bürger/innen angesprochen werden/ wenn Kinder und Jugendliche nicht an der Wahl teilnehmen
<ul style="list-style-type: none"> • geringe Wahlbeteiligung/ Wahlbeteiligung unter 33%/ bei unter 30% Wahlbeteiligung
<ul style="list-style-type: none"> • 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
<ul style="list-style-type: none"> • bei Abstimmung im Bundestags-Wahllokal
<ul style="list-style-type: none"> • wenn Kosten zu hoch für die Stadt Waren
<ul style="list-style-type: none"> • wenn Umweltgedanken/ Flora/ Fauna den humanen Anliegen vorangestellt würden und u.U. auf die Anlieger der B 192 alt und neu durch Umwidmungen hohe finanzielle Belastungen auftreten
<ul style="list-style-type: none"> • wenn viele Bürger abstimmen, die nicht qualifiziert sind!
<ul style="list-style-type: none"> • meine persönliche Akzeptanz ist völlig unmaßgeblich

4 Informationsveranstaltungen und ihre Bewertung durch die Teilnehmenden

Bis zum Zeitpunkt dieser Zwischenbilanz sind zwei öffentliche Informationsveranstaltungen im Bürgersaal Waren und eine Trassenbegehung durchgeführt worden. Bei allen drei Veranstaltungen wurden die Teilnehmenden schriftlich befragt und die Befragungsergebnisse auch auf den Webseiten des Projekts veröffentlicht.

4.1 Erste Informationsveranstaltung zu den Themen Bürgervotum, Verkehrsprognose und Lärm

Am 12. April 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 wurden auswärtige Experten als Referenten eingeladen.

Für diese Veranstaltung war mit Plakaten und mit Postkarten geworben worden, die mit dem Warener Wochenblatt an alle Haushalte verteilt worden waren (Auflage 11.700). Ca. 150 Personen sind dieser Einladung gefolgt. Davon war etwa die Hälfte insofern unmittelbar betroffen, als sie an der B 152 wohnt und auf Entlastung hofft.

Die Begleitgruppe war nicht nur in die Vorbereitung, sondern auch in die Durchführung der Veranstaltung einbezogen. Von den 23 Mitgliedern stellten sich allerdings nur 10 auf der Veranstaltung vor und beteiligten sich aktiv an den Diskussionen.

4.1.1 Inhalt und Ablauf

An dieser ersten Informationsveranstaltung hat der Evaluator teilgenommen und den Ablauf beobachtet. Insgesamt gab es drei Vorträge.

Herr Dr. Wulforst, Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern, erläuterte warum, wer, wann, wie zur Frage der Anmeldung einer Ortsumgehung abstimmen können soll. 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 und kritisierten die fehlende Klarheit in Bezug auf die Anforderungen an ein „qualifiziertes Bürgervotum“ und die noch offene Formulierung der Abstimmungsfrage. Einzelne Teilnehmer stellten die rechtliche Zulässigkeit der Abstimmung in Frage und sprachen von einem „Placebo“. Konkret wurde gefordert, weitere Varianten, insbesondere die sogenannte Westspange in den Vergleich der Alternativen mit einzubeziehen.

Zum Thema „Lärmschutz und Lärmsanierung“ referierten Herr Möhler, Ingenieurbüro Mopa in München, und Herr Krage, Leiter des Straßenbauamtes Neustrelitz. Herr 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. Herr Möhler argumentierte, dass nur eine Kombination aus einer ganzen Reihe von verkehrsberuhigenden und weiteren Schutzmaßnahmen die Lärmbelastungen nachhaltig reduzieren kann. Herr Krage, Leiter des Straßenbauamtes Neustrelitz, erläuterte, was schon alles zur Lärminderung unternommen worden ist und wie viel Geld dafür bereits ausgegeben worden ist. 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.

Diese Problemeinschätzung wurde durch den Experten zum Thema Verkehrsprognose, Dr. Schiller, TU Dresden, gestützt und verstärkt. Er erläuterte zunächst die wissenschaftlichen Grenzen von Verkehrsprognosen im Allgemeinen und von validen Schätzungen quantitativer Entlastungseffekte durch Umgehungsstraßen im Besonderen. Er hatte die vorliegenden, schon älteren Verkehrsprognosen geprüft, die bisher als Begründung für eine Ortsumgehung gedient haben und räumte ein, dass man an den konkreten Zahlen durchaus Zweifel haben könne, sah aber 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 er nach seiner Einschätzung zum Lärmproblem gefragt und bestätigte die Auffassung von Herrn Möhler 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 brachte die Erkenntnisse aus beiden Vorträgen auf die Feststellung „Waren hat kein Verkehrsproblem, sondern ein Lärmproblem“. Herr 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 Herrn Möhler genannten Maßnahmen gebe es auch keine Finanzierung durch den Bund. Er befürwortete aber dennoch, nach Wegen zu suchen, wie auch dieses Problem bewältigt werden könne. Herr Schiller bestätigte diese 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 wurde auch von den Vertretern der Bürgerinitiativen nicht in Frage gestellt. Die Moderation trug zum einen durch Nachfragen zur Klarheit der Aussagen der Experten bei und ermunterte die Teilnehmenden zu Fragen und Kommentaren. Die ausführliche Diskussion war trotz teils konträrer Positionen ausgesprochen sachlich.

4.1.2 Teilnehmerbefragung

Vor dem Hintergrund der für viele überraschenden Erkenntnisse über die geringe Lärmreduzierung durch eine Ortsumgehung ist die Beurteilung der Veranstaltung durch die Teilnehmenden zu sehen. Von den ca. 150 Anwesenden haben 75 den verteilten Fragebogen ausgefüllt.

Die Teilnehmerstruktur war danach nicht repräsentativ: 57% waren männlich, 43% weiblich und nur 10% unter 30 Jahre, aber 32% über 60 Jahre alt.

Die Ergebnisse der Befragung können wie folgt zusammengefasst werden:

- Die Informationen auf der Veranstaltung wurden im Hinblick auf ein qualifiziertes Bürgervotum als sehr gut oder gut verständlich (85%), ausgewogen (87%) und transparent (79%) beurteilt.
- Die Vollständigkeit wurde demgegenüber nur von 60% 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 22.9. über eine Ortsumgehung abstimmen können, 20% fanden dies nicht gut.
- 83% gaben an, sehr gut oder gut verstanden zu haben, wie das Bürgervotum abläuft und welche Bedeutung ihre Stimme hat.
- 73% kündigten an, mit Sicherheit am 22.9. abzustimmen.
- 63% gaben an, dass ihnen die Veranstaltung sehr gut oder gut geholfen habe, am 22.9. ein qualifiziertes Votum abzugeben.
- 27 Teilnehmende haben konkrete Verbesserungen für weitere Veranstaltungen vorgeschlagen, die sowohl die zeitliche Gestaltung als auch die Themen und die Moderation betreffen. 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. Sie war wiederum mit Plakaten und Postkarten angekündigt worden. Der Titel lautete „Natur, Wirtschaft, Lärm oder Kosten? Was ist wie wichtig?“ An dieser Veranstaltung haben ca. 70 Personen teilgenommen.

4.2.1 Inhalt der Veranstaltung

Den Inhalt fasst 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“)⁸. Die Varianten „nördlich des Tiefwareensees“ und „nördlich Neu-Falkenhagen“ würden 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 Firgt 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. Das wird dann in Geld umgerechnet: Spart ein Privatmensch eine Stunde durch die Umgehung, werden 6,30 EUR als Nutzen angesetzt – bei der Geschäftsfrau/ dem Geschäftsmann sind es 23,50 EUR. 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 22.9. mit „Ja“ stimmen, dann ist die Querung des Tiefwareensees aus heutiger Sicht die wahrscheinlichste Variante. Die wird dann erst gründlich geprüft. 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 haben 38 den verteilten Fragebogen ausgefüllt. Davon war nur eine Person unter 30 Jahre alt. Die Repräsentativität in Bezug auf das Alter war somit noch schlechter als bei der ersten Veranstaltung:

unter 30 Jahre	31 bis 60 Jahre	über 60 Jahre	keine Angabe
1	19	16	2
2,6%	50,0%	42,1%	5,3%

Die Bewertung durch die deutlich geringere Anzahl von Teilnehmenden fiel etwas differenzierter aus als bei der ersten Veranstaltung:

⁸ FFH = Fauna, Flora, Habitat

- Die Informationen auf der Veranstaltung wurden wieder als sehr gut oder gut verständlich (86%) und transparent (78%) beurteilt.
- Die Vollständigkeit wurde ebenfalls wieder von 60% der Antwortenden mit sehr gut oder gut bewertet.
- Allerdings fanden dieses Mal nur 58% die Informationen ausgewogen. Fast 40% waren der Meinung, die Informationen hätten einseitig die Sicht der Verwaltung inkl. des Ministeriums wiedergegeben.
- Dennoch sagten 74%, die Veranstaltung habe ihnen sehr gut oder gut geholfen, am 22.9. ein qualifiziertes Votum abzugeben,
- und 87% 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 sind vom Verkehrsministerium, mag nicht allen Antwortenden bewusst sein oder nicht geglaubt werden.

4.3 Trassenbegehung

Zwischen den beiden Informationsveranstaltungen war für den 4. Mai 2012 eine Trassenbegehung angeboten worden. Mit einem Reisebus wurden die Strecken der verschiedenen Trassenvarianten für die Ortsumgehung aufgesucht und auch mit Hilfe verteilter Unterlagen vor Ort erläutert. Besichtigt wurden die Westspange, die Tiefensee Varianten 1 - 3, die Ostspange und innerstädtische Varianten.

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

- 10 Personen beurteilten die Informationen der Experten als „sehr gut verständlich“, 9 Personen als „überwiegend verständlich“.
- 11 Personen beurteilen die verteilten Unterlagen als „sehr gut verständlich“, 9 als „überwiegend verständlich“.
- 13 von 21 Personen sagen, die Trassenbegehung sei „sehr gut“, 8 Personen sagen sie sei „gut“ organisiert gewesen.

- 3 Personen sagen, dass sie sich nun ein „sehr viel besseres“ Urteil und 8 Personen ein „besseres“ Urteil bilden können. 9 Personen berichten 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% waren männlich, nur eine Person war unter 30 Jahre alt.

4.4 Zusammenfassende Bewertung der Informationsveranstaltungen

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

<p>Reichweite und Repräsentativität</p>	<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 ist 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 wird ebenfalls 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 und 24% 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 – 29 Jährigen, die die Dokumentation gelesen haben, liegt 20 Prozentpunkte unter dem Durchschnitt.</p>
<p>Qualität der Informationen / Zufriedenheit der Teilnehmenden</p>	<p>Die Verständlichkeit und Transparenz der Informationen auf den Veranstaltungen wurde von rund 80% der Teilnehmenden als sehr gut oder gut bewertet, Vollständigkeit und Ausgewogenheit mit 60% etwas weniger häufig. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich diese Bewertungen jeweils auf eine einzelne Veranstaltung beziehen, diese aber nie alle insgesamt interessierenden Aspekte vollständig und ausgewogen bieten kann, sondern immer nur Ausschnitte, die sich wie Mosaiksteine erst schrittweise zu einem Gesamtbild ergänzen. Insofern handelt es sich um Zwischenergebnisse, aus denen ein noch bestehender weiterer Informationsbedarf folgt. Dies bestätigt auch die repräsentative telefonische Umfrage.</p> <p>Besondere Beachtung verdient der Unterschied von 29 Prozentpunkten bei der Beurteilung der Ausgewogenheit der ersten und der zweiten Informationsveranstaltung (87% zu 58%). Dies könnte daran liegen, dass auf der 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, aber in den Augen der Teilnehmenden scheinen Vertreter der Behörden weniger Vertrauen zu genießen als unabhängige Sachverständige. Bei weiteren Informationsangeboten sollte dies berücksichtigt werden.</p> <p>Für eine insgesamt positive Zwischenbilanz ist ausschlaggebend, dass trotz dieser Kritik der Anteil derer, die die Informationsveranstaltungen als insgesamt hilfreich für die Bildung eines qualifizierten Votums beurteilt haben, von 63 auf 74% gestiegen ist.</p>

Transparenz	Die Transparenz der Informationsveranstaltungen im Sinne von Klarheit und Nachvollziehbarkeit ihrer Inhalte ist durch das Moderationsbüro in hohem Maße erreicht worden, indem Themen und Referenten vor den Veranstaltungen und anschließend auch die Dokumentation in der Begleitgruppe besprochen wurden und die Dokumentation nicht nur auf den Web-Seiten veröffentlicht wurde, sondern mit dem Warener Wochenblatt auch an alle Haushalte verteilt worden ist. Mehr kann man kaum tun.
--------------------	---

5 Telefonumfrage zum Informationsstand der Warener Bevölkerung über die Ortsumgebung und das Bürgervotum

Aufgrund der Kritik der Bürgerinitiativen, das Bürgervotum wäre nicht legitimiert, weil die Mehrheit der Warener nicht hinreichend informiert sei, hat die Bertelsmann Stiftung kurzfristig eine repräsentative Bevölkerungsumfrage in Auftrag gegeben. Zwischen dem 4. und 9. Juli 2013 hat das Meinungsforschungsinstitut Emnid 501 Bürgerinnen und Bürger aus Waren telefonisch befragt. 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 worden sind. 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 an dem Bürgervotum.

5.1 Informationsstand zur Ortsumgebung

Die eigene Einschätzung des Informationsstandes wurde einmal allgemein und einmal differenziert nach unterschiedlichen Themenbereichen erfragt.

Bei der ersten Frage nach dem allgemeinen Informationsstand über das Beteiligungsverfahren fühlten sich rund zwei Drittel sehr gut oder gut informiert:

Wie gut fühlen Sie sich über die Bürgerbeteiligungsmöglichkeiten zur geplanten Ortsumgebung in Waren informiert?			
sehr gut	eher gut	eher schlecht	sehr schlecht
18%	49%	23%	8%

Diese Verteilung der Antworten ist weitgehend gleich für Männer und Frauen, für die verschiedenen Altersgruppen und auch für den Wohnort. Diejenigen, die direkt an der B 192 wohnen, geben sogar noch etwas häufiger an, schlecht informiert zu sein, als diejenigen die weiter weg wohnen. Bei den 16 – 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%

Über das Verkehrsaufkommen und die damit verbundenen Abgase und die Lärmbelästigung fühlen sich 73% sehr gut oder gut informiert. Nur 58% sagen dies in Bezug auf Möglichkeiten einer Lärmentlastung durch eine Umgehungsstraße und 60% in Bezug auf die Auswirkungen einer Ortsumgehung auf die Natur am Tiefwareensee. Noch etwas niedriger ist der Anteil derer, die sich gut informiert fühlen über die Vor- und Nachteile der verschiedenen Trassen, und am geringsten ist dieser Anteil mit 50% bezüglich möglicher Zeiteinsparungen durch die Ortsumgehung.

Diese Werte entsprechen dem Informationsstand der Bevölkerung zu vielen aktuellen Themen und in der Abstufung auch den unterschiedlichen persönlichen Interessen und der Komplexität der Themen. Für die Warener sind Lärm und Natur wichtiger als die Zeitersparnis für den Durchgangsverkehr. Und 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 über den dortigen Verkehr und die Belastungen durch Abgase und Lärm fühlen als der Durchschnitt (+ 18 Prozentpunkte). Sie fühlen sich aber auch deutlich seltener gut informiert über die Vor- und Nachteile der verschiedenen Trassen (- 14 Prozentpunkte).

5.2 Informationswünsche

Zusätzlich wurde nach dem Wunsch nach weiteren Informationen gefragt.

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?			
	hätte gerne mehr Information	vorliegende Informationen reichen	weiß nicht, keine Angabe
Auswirkungen einer neuen Ortsumgehungsstraße auf die Natur am Tiefwarensee, falls die Umgehungsstraße mit einer Brücke über den Tiefwarensee geführt wird	45%	54%	1%
Vor- und Nachteile der verschiedenen Streckenführungen der Ortsumgehungsstraße, 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%

Der größte Informationsbedarf besteht bezüglich der Auswirkungen auf die Natur und den Vergleich der Vor- und Nachteile der verschiedenen Trassen. Dies sind genau die Themen der zweiten und dritten Informationsveranstaltung. Diese Rangordnung kann auch bei der Gestaltung der Wahlzeitung helfen.

Auffällig ist hier ein deutlich höherer Informationsbedarf bei den 30 – 44 Jährigen, der bei allen Themen um 10 bis 13 Prozentpunkte über dem anderer Altersgruppen liegt.

5.3 Bürgervotum

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

Drei Viertel der Befragten geben an, davon zu wissen, 83% finden es gut, nur 3% finden dies schlecht. Auch hier gibt 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 8 Prozentpunkte niedriger liegt als der Durchschnitt.

Der Anteil derer, die mit Sicherheit oder wahrscheinlich an der Abstimmung teilnehmen wollen, ist mit 88% sogar noch etwas höher als der Anteil der Befürworter.

	mit Sicherheit	wahrscheinlich	wahrscheinlich nicht	mit Sicherheit nicht
Und werden Sie an dieser Abstimmung zur Ortsumgehungsstraße teilnehmen?	61%	27%	6%	4%

In Bezug auf den Informationsstand die Bedeutung des Votums für den Bau einer Ortsumgehungsstraße wurde nicht nach der subjektiven Einschätzung gefragt, son-

dem 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 Bürger-votum 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%

Rund drei Viertel der Befragten wissen 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%. 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 Bürger-votum.

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%

Die Lokalzeitung (einschließlich Wochenblatt) ist die mit Abstand am häufigsten genannte Informationsquelle, gefolgt von Gesprächen mit Freunden und Nachbarn. Danach zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den verschiedenen Altersgruppen:

Während 49% der 16 - 29 Jährigen das Internet als dritthäufigste Quelle nennen, tun dies nur 12% der über 60-Jährigen. Diese nennen jedoch sehr viel häufiger Veranstaltungen als Informationsquelle als die Jüngeren. Dies entspricht der ermittelten Teilnehmerstruktur bei der ersten und zweiten Informationsveranstaltung. Die Sorge, dass die junge Generation nicht erreicht werde, relativiert sich dadurch etwas, dass sich auch diese Gruppe immerhin noch zu 75% auch über die Lokalzeitung informiert und daher prinzipiell auch über entsprechende Beilagen erreicht werden kann.

Die Dokumentation der ersten Informationsveranstaltung, die kurz vor der Befragung mit dem Warener Wochenblatt an alle Haushalte verteilt worden war, hatten allerdings nur 27% ausführlich und 24% nur oberflächlich gelesen. 20% hatten diese Information nicht gelesen und 25% konnten sich nicht erinnern, sie gesehen zu haben. Hier liegt der Anteil derjenigen, die diese Informationen gelesen haben, bei den 16 – 29 Jährigen um 20 Prozentpunkte unter dem Durchschnitt. Mit anderen Worten: nur 31% der 16 – 29 Jährigen haben diese 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 Informationsstandes

Die repräsentative telefonische Bevölkerungsumfrage erfasst 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 Ortsumgehung und das Bürgervotum Folgendes festgestellt werden:

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

6 Das Internet-Angebot „dialog-waren.de“

6.1 Darstellung und allgemeine Einschätzung

Die Internetseiten zum Bürgerdialog wurden unter der URL „dialog-waren.de“ im Februar 2013 freigeschaltet. Die Startseite sieht wie folgt aus:

The screenshot shows the homepage of 'dialog-waren.de'. At the top left is the logo 'Bürgerbeteiligung Ortsumgehung Waren'. A navigation menu includes 'Aktuelles', 'Fakten', 'Veranstaltungen', 'Ablauf Bürgerbeteiligung', 'Begleitung', 'Fragen', 'Dokumente', and 'Presse'. A map of Germany highlights the location of Waren. The main content area features a large aerial photo of Waren with the text 'Bürgerbeteiligung in Waren' and 'Ortsumgehung ja oder nein?'. Below the photo is a section titled 'Die Bürger entscheiden' with introductory text. The right sidebar contains sections for 'Veranstaltungen / Termine' (listing a public information event on August 30, 2013) and 'Dokumente' (listing two documentation files from April and June 2013).

Die Haupt-Menüpunkte sind

- 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 (insbes. Sitzungsunterlagen und -protokollen 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 zu einem hohen Grad der Transparenz des gesamten Beteiligungsverfahrens bei. Wer sich gründlich informieren will, kann dies hier sehr gut tun. Wenn gesuchte Informationen nicht gefunden werden oder gefundene 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 vier Monaten der Bereitstellung nur ca. 20 Personen Gebrauch gemacht.

Auf weitergehende Online-Interaktionsmöglichkeiten, wie z.B. ein Diskussionsforum oder Expertenchats, wurde verzichtet. Sie waren weder in den Vorgesprächen noch auf der ersten Bürgerversammlung von den Bürgerinnen und Bürgern explizit gefordert wurden. 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 hervor gehobene 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 worden ist, erscheint es allerdings angebracht zu überlegen, ob durch erweiterte Interaktionsmöglichkeiten im Internet jüngere Menschen noch besser zu erreicht werden können, um zu bewirken, dass auch sie sich auf das Bürgervotum vorbereiten und daran teilnehmen.

6.2 Log-File-Analyse

Seit dem Start im März 2013 haben 5.181 Besuche auf diesen Seiten stattgefunden. Abb. 6.-1 gibt den zeitlichen Verlauf wieder. Im Durchschnitt waren es 300 bis 400 Besuche pro Woche. Die beiden Spitzen im April und Juni fallen mit den Terminen der beiden Informationsveranstaltungen zusammen.

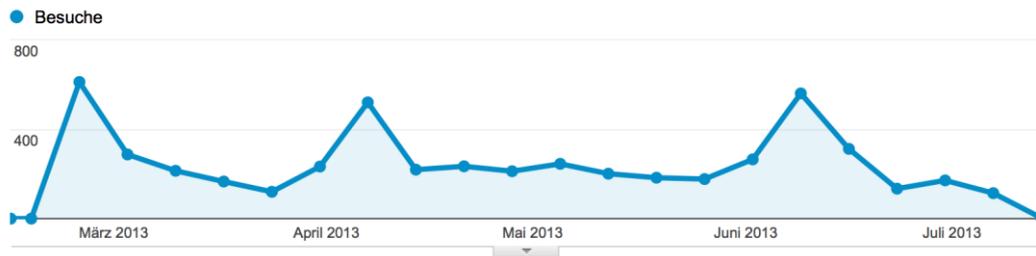


Abb. 6-1: Besuche auf dialog-waren.de

Abb. 6.2 enthält nähere Angaben zur Art der Besuche. Sie stammen von 2.918 verschiedenen Personen (bzw. IP-Adressen). 56,4% waren neue Besuche, dementsprechend 43,6% Folgebesuche.

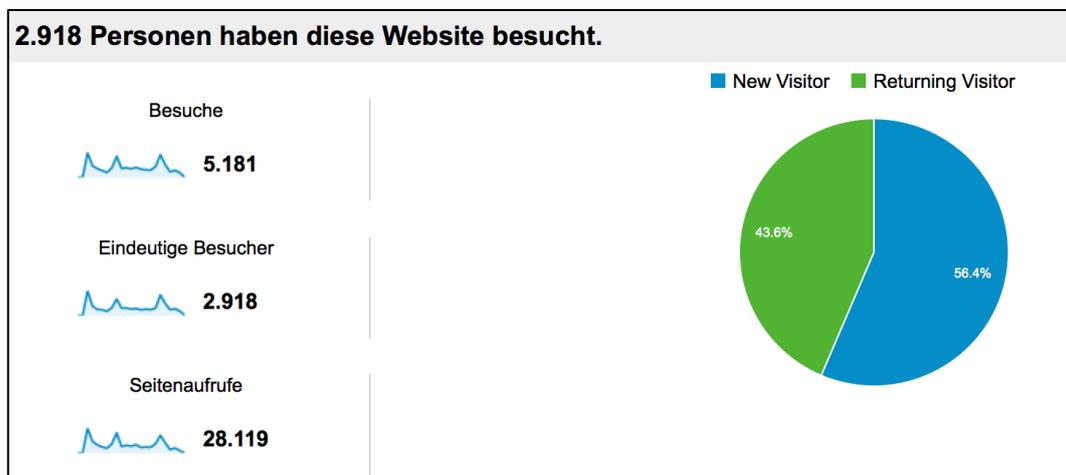


Abb. 6-2: Struktur der Besuche auf „dialog-waren.de“

Die durchschnittliche Besuchsdauer beträgt etwas mehr als 5 Minuten. Dieser Wert lässt auf große Informationsbedürfnisse der Mehrheit der Besucher schließen, denen durch intensive Nutzung nachgekommen wird.

Erwartungsgemäß kommt die überwältigende Mehrheit der Besucher aus Deutschland. Ob sie aus Waren oder anderen Landesteilen kommen, kann über die erfasste IP-Adresse nicht festgestellt werden. Etwa 200 Besucher kommen aus dem Ausland, angeführt von der Schweiz (66 Besucher) und Österreich (13), aber auch aus den USA (12), Großbritannien (11), Frankreich (7) sowie der Tschechischen Republik, Spanien und den Niederlanden (jeweils 3).

Abbildung 6-3 gibt die Verteilung der Seitenaufrufe auf die Hauptmenüpunkte wieder. Wie zu erwarten ist, wird die Startseite (/) am häufigsten aufgerufen, gefolgt von „Dokumenten“ und „Fakten“. Dies deutet darauf hin, dass viele das Beteiligungsverfahren bereits kennen und hier nach konkreten Informationen suchen. Dafür spricht auch die deutlich geringere Anzahl der Aufrufe der Seiten zum Ablauf der Bürgerbeteiligung.

Seite		Seitenaufufe	% Seitenaufufe
1. /		4.823	17,15 %
2. /dokumente		2.421	8,61 %
3. /fakten		2.187	7,78 %
4. /news		1.565	5,57 %
5. /veranstaltungen		1.348	4,79 %
6. /begleitgruppe		1.270	4,52 %
7. /node/43		1.022	3,63 %
8. /karte-der-varianten		1.014	3,61 %
9. /ablauf-bürgerbeteiligung		967	3,44 %
10. /fragen		901	3,20 %

Abb. 6-3: Besuche nach Menüpunkten (/node/43/ ist der Link auf die Varianten)

6.3 Online-Fragebogen

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

In der Zeit vom 17. April bis 8. Mai haben allerdings nur sechs Personen den Fragebogen beantwortet. Wegen dieser geringen Resonanz wurde der Link von der Startseite entfernt. Seitdem wird der Fragebogen unter dem Menüpunkt „Begleitung/ Umfrage zur Website“ angeboten. Er ist jedoch kein weiteres Mal mehr ausgefüllt worden. Angesichts der geringen Anzahl von Antworten soll auf deren Wiedergabe an dieser Stelle verzichtet werden. Sie sind einsehbar unter <http://www.digitale-chancen.de/waren/auswertung.cfm>.

6.4 Andere Befragungen

Bei der zweiten Informationsveranstaltung waren die Teilnehmenden auch gefragt worden, ob sie diese Webseiten schon einmal besucht haben und ob sie diese hilfreich finden. Von den 38 Personen, die diese Fragen beantwortet haben, haben 23 die Webseiten mehrfach besucht, 2 nur einmal und 12 noch nicht. Nur 16 beurteilen dieses Angebot als sehr hilfreich für ihr Votum und sechs verneinen 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%

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

In der eben erwähnten telefonischen Bevölkerungsumfrage unter rund 500 Warener Bürgerinnen und Bürgern haben 29% angegeben, dass sie sich über das Thema Ortsumgehungsstraße Waren auch im Internet informiert 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?					
	Total	16 - 29 Jahre	30 - 44	45-59	60 +
Internet	29%	49%	41%	29%	12%

Während fast jeder zweite Befragte in der Altersgruppe 16 – 29 Jahre angegeben hat, auch das Internet als Informationsquelle zur Ortsumgehung genutzt zu haben, sagen dies nur 12% in der Altersgruppe 60+.

6.5 Zusammenfassende Bewertung des Internet-Angebots

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

Reichweite und Repräsentativität	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% der Teilnehmenden an der repräsentativen Telefonumfrage gesagt haben, 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.
Qualität der Informationen/ Zufriedenheit der Teilnehmenden	Zur Beurteilung der Qualität der Informationen aus Sicht der Besucher und deren Zufriedenheit liegen keine ausreichenden Daten vor. Aus Expertensicht ist das Informationsangebot gut strukturiert, übersichtlich und stets aktuell. Die vom Moderationsbüro erstellten Zusammenfassungen sind gut verständlich. Allerdings werden die Möglichkeiten zum Dialog noch zu wenig genutzt. Lediglich 20 über das entsprechende Online-Formular eingegangene Fragen innerhalb von vier Monaten stehen in einem gewissen Widerspruch zu dem an vielen Stellen geäußerten Bedarf nach weiteren Informationen. Das Fragen-Formular ist nicht auf den ersten Blick zu finden und wurde bisher wohl auch nicht gezielt beworben - etwa über die Flyer und Karten im Vorfeld der Informationsveranstaltungen. Angesichts der Mediennutzungsgewohnheiten jüngerer Menschen sollte diese Dialogmöglichkeit noch stärker beworben, in der Wahlzeitung hervorgehoben und dauerhaft prominenter platziert werden. Ob ein Online-Forum wesentlich zur Verbesserung der Informationsqualität beitragen würde, ist schwer zu sagen. Sehr viel positivere Wirkungen, gerade bei jüngeren, dürfen jedoch von Experten-Chats erwartet werden, die auf der Website und in der Presse angekündigt werden.
Transparenz	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.

7 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 die bereits erwähnte Begleitgruppe gebildet. Ihre Aufgaben werden in den von allen Mitgliedern gebilligten Grundsätzen der Zusammenarbeit vom 22. März 2013 wie folgt beschrieben:⁹

- Zu den Aufgaben der Begleitgruppe gehört es, sich in die Bürgerbeteiligung zur Ortsumgehung Waren einzubringen und den Prozess zu unterstützen.
- Die verschiedenen Sichtweisen, die in Waren bezüglich einer möglichen Ortsumgehung 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 Ortsumgehung abzugeben.

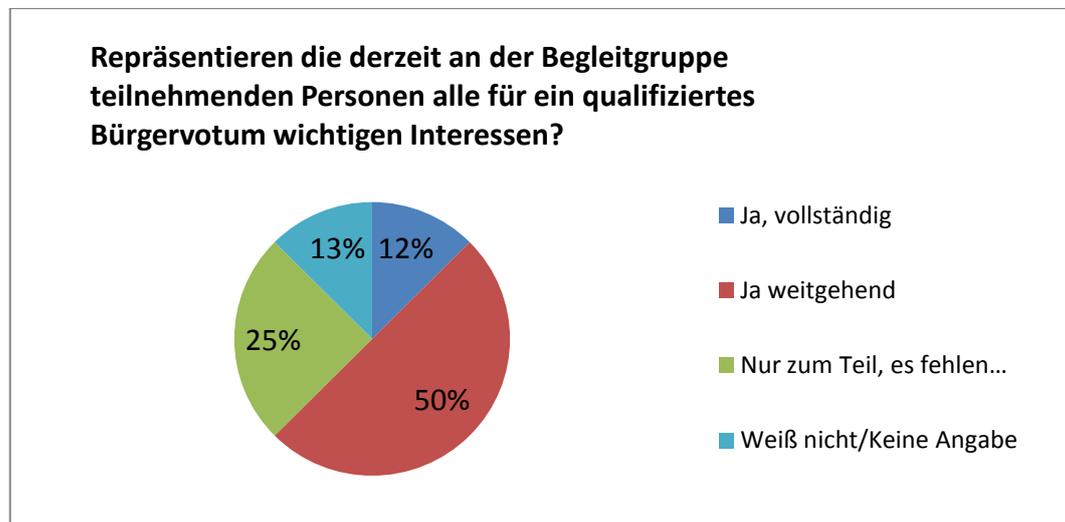
⁹ http://dialogwaren.de/files/documents/13_03_22_grundsaeetze_zusammenarbeit_begleitgruppe_www.pdf

7.1 Eingangsbefragung der Mitglieder der Begleitgruppe

In der Eingangsbefragung nach der ersten Sitzung der Begleitgruppe waren die Mitglieder zu ihrer Einschätzung verschiedener Aspekte des Beteiligungsverfahrens befragt worden. Wie erwähnt, haben von den 23 Mitgliedern 16 diesen Fragebogen beantwortet. Auffällig ist, dass fast alle Vertreter von Institutionen, aber nur einer der 10 zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürger geantwortet hat.

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 halten. Dies bejahen nur 12%. Die Hälfte der Mitglieder hält die Gruppe immerhin für „weitgehend repräsentativ“.



Diejenigen, die auch dies verneinen, vermissen insbesondere einen Tourismusverband bzw. den Tourismus, den NaBu bzw. den Naturschutz, die Wirtschaft, zukünftig direkt betroffene Bewohner (z.B. Melzer See) sowie die für eine Heil- und Kurstadt relevanten Einrichtungen (Hotels am Tiefwareensee, Klinik am See).

Den Auswahlprozess, der zu der genannten Zusammensetzung geführt hat, beurteilt niemand als vollständig transparent. Ein Viertel hält ihn für weitgehend, die Hälfte für nur teilweise transparent; 19% 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:

Alle Interessen kennen zu lernen 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 eigentliche 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	

7.1.3 Einbeziehung der „schweigenden Teile“ der Bevölkerung

Im Konzept des Ministeriums war die Anforderung enthalten, dass in den Beteiligungsprozess auch die bislang schweigenden Teile der Bevölkerung einbezogen werden. Daher wurde gefragt, welche Teil der Bevölkerung dies nach Auffassung der Mitglieder sind und was man tun könne. Falls Maßnahmen genannt wurden, sind diese in der folgenden Tabelle rechts neben den genannten Teilen der Bevölkerung aufgeführt. Ähnliche Antworten sind in einer Zeile zusammengefasst und durch Schrägstriche getrennt:

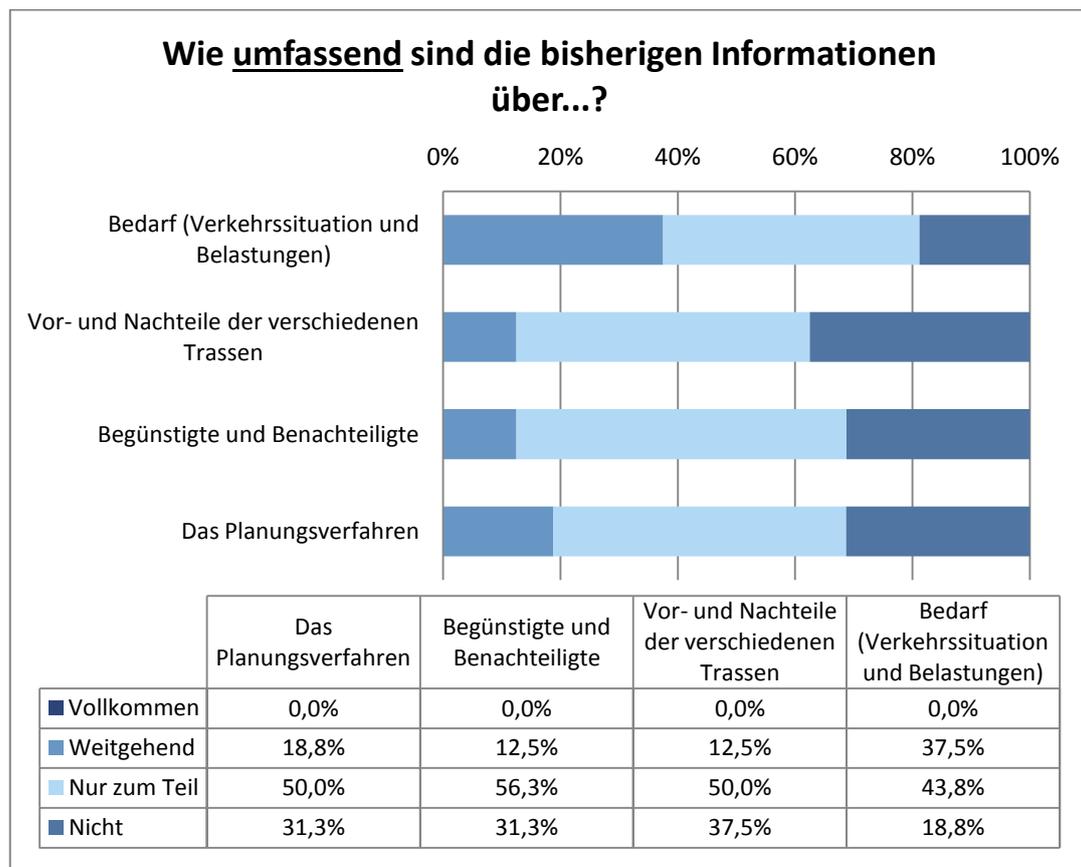
Welche Teile der Bevölkerung sind das Ihrer Meinung nach?	Was kann man tun, um sie zu erreichen?
Kinder, Jugendliche, Naturschutzfreunde	Einbeziehung der Schulen
Nicht direkt betroffene Bevölkerungsteile - wie ich/ Die in keiner Weise - weder positiv noch negativ - von B192 oder einer Umgehung Betroffenen/ Nicht betroffene Stadtteile -> Pappenberg/ Personen welche 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 B192 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 Einladungen
Die das Interesse an der OU wegen Nichtbetroffenheit bzw. verlorenes 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 Plenen
Zum Großteil jüngere Menschen U30, Menschen aus sogenannten Problemvierteln (Pappenberg, Westsiedlung), grundsätzlich politisch Uninteressierte	Versuchen sie über Presse und Multiplikatoren anzusprechen

Fast die Hälfte der Befragten nennt als die bisher Schweigenden die von der Ortsumgebung Nicht-Betroffenen. Bei der Antwort auf die Frage, was man tun könne, um die bisher Schweigenden zu erreichen, stellen einige die Gegenfrage, ob man die Nicht-Betroffenen überhaupt erreichen muss bzw. soll. Die anderen empfehlen Maßnahmen, die im Wesentlichen auch vorgesehen sind.

7.1.4 Beurteilung der bisherigen Informationen zur Ortsumgebung

Nach Auffassung aller Akteure soll mit dem Beteiligungsverfahren der Informationsstand zum Problem Ortsumgebung verbessert werden. Das Ministerium kündigt transparente, ausgewogene, umfassende und verständliche Informationen an. Um festzustellen, wie groß der Nachhol- und Verbesserungsbedarf in Bezug auf diese vier Anforderungen ist, 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.

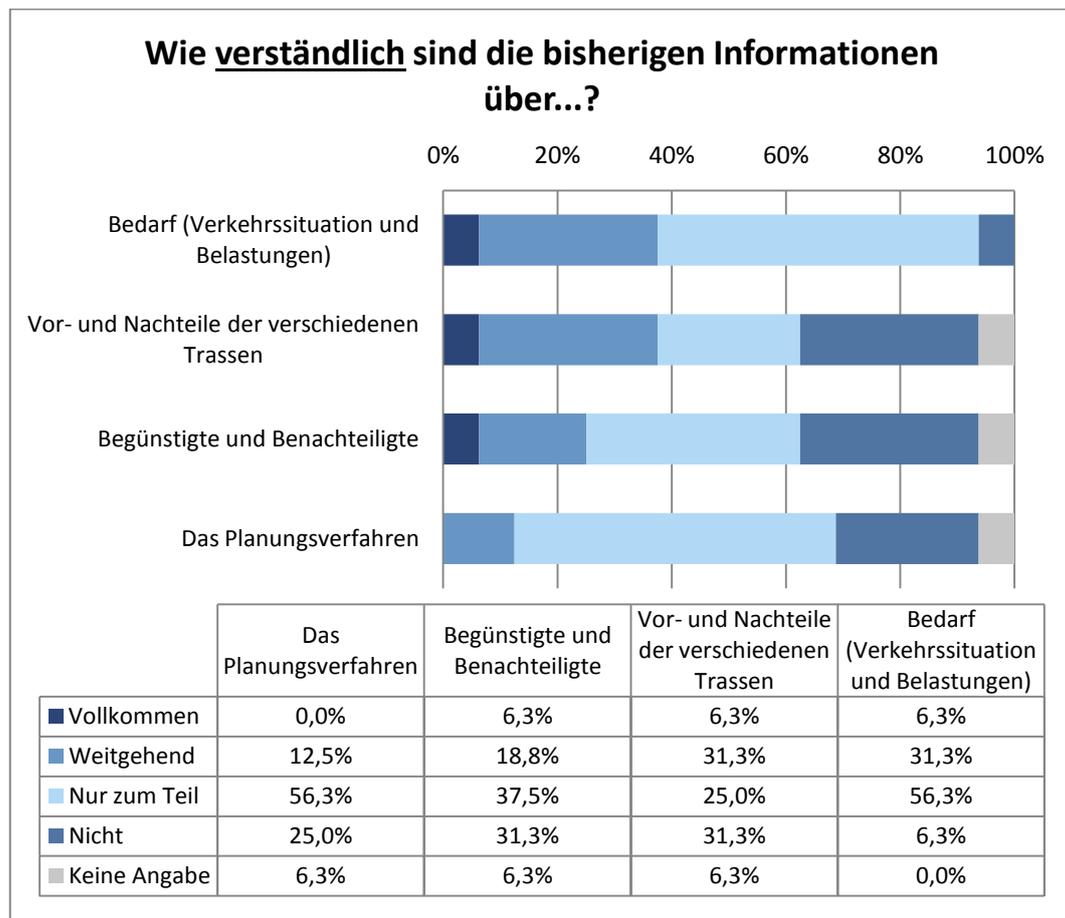
Bezogen auf das inhaltliche Problem der Ortsumgebung wurde u.a. gefragt wie umfassend die bisherigen Informationen zum Bedarf, den Vor- und Nachteilen der Trassenvarianten, zu Begünstigten und Benachteiligten sowie zum Planungsverfahren nach Auffassung der Mitglieder der Begleitgruppe sind.



Niemand hält die Informationen zu diesen Themen für vollkommen umfassend. Jeweils die Hälfte der Befragten hält sie für nur teilweise umfassend, ein Drittel

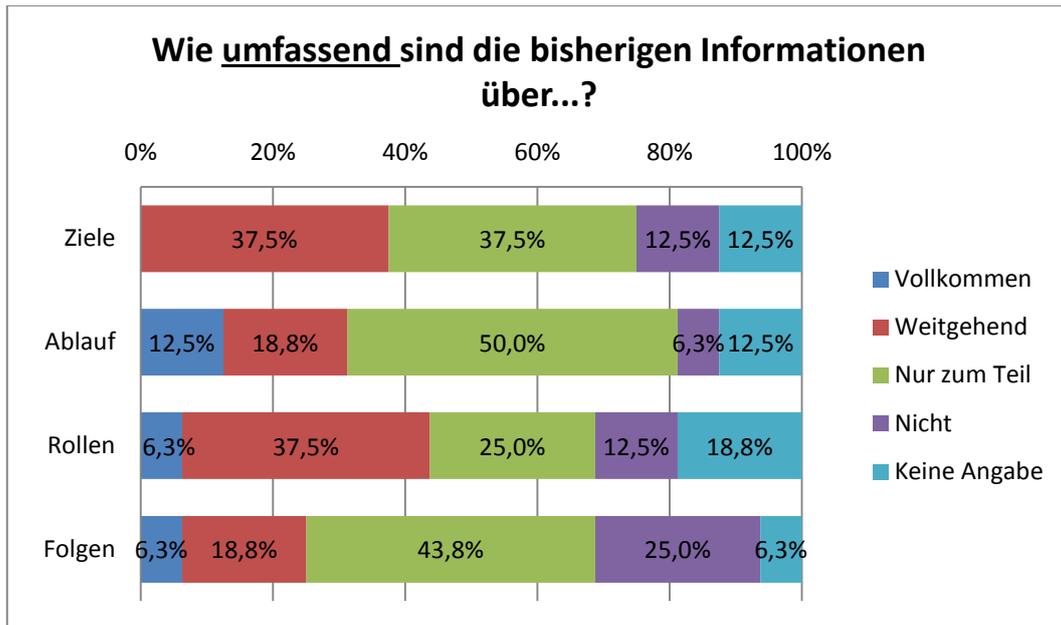
für nicht umfassend. Etwas besser schneiden nur die Informationen zum Bedarf ab. Diese Einschätzung begründet deutlich die Notwendigkeit von Verbesserungen.

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



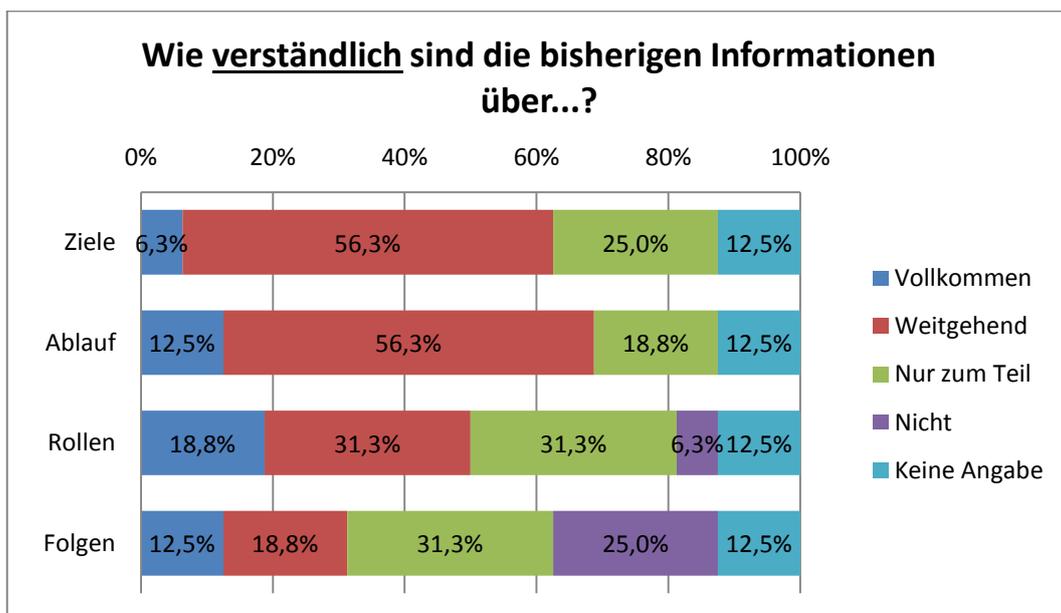
Ausgewogenheit und Transparenz der Informationen zu diesen Sachverhalten werden ähnlich beurteilt.

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.



50 bis 60% der Mitglieder der Begleitgruppe sagen, dass diese bisherigen Informationen nicht oder nur zum Teil umfassend sind. Am schlechtesten schneiden mit 69% 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, werden 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.



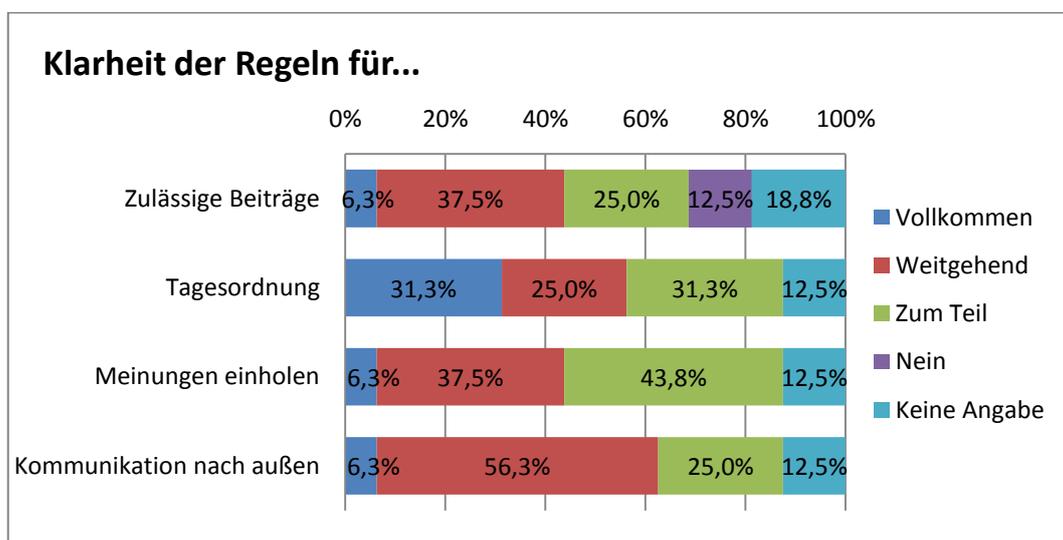
Die Informationen, die bis zur ersten Sitzung gegeben wurden, werden hinsichtlich der Ziele und des Ablaufs von fast zwei Dritteln als vollkommen oder weitgehend verständlich beurteilt. Im Hinblick auf die Rollen gibt es etwas mehr kri-

tische Urteile und in Bezug auf die Folgen des Votums bilden 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.

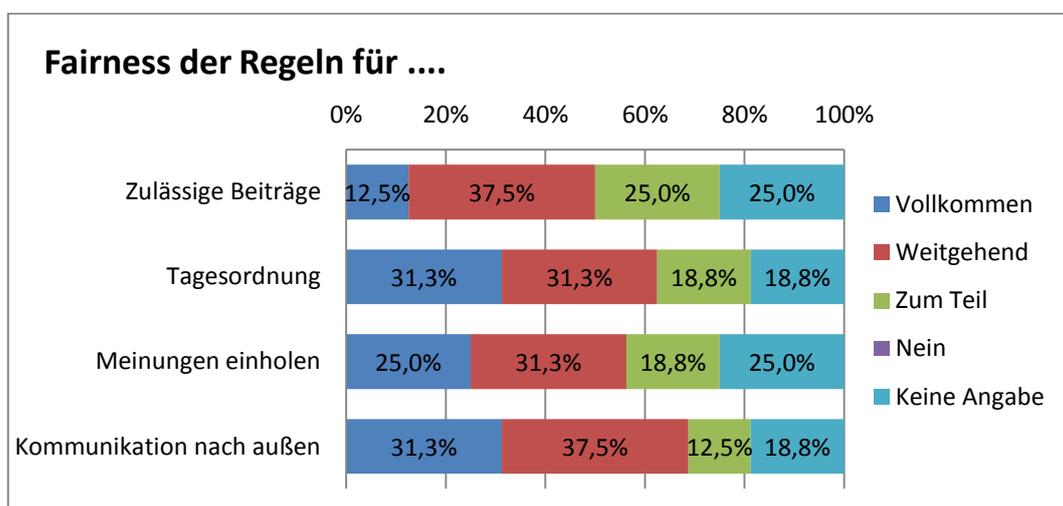
7.1.5 Regeln der Zusammenarbeit in der Begleitgruppe

In der Begleitgruppe arbeiten Personen mit ganz unterschiedlichen Interessen und Hintergründen zusammen. Es gibt keine offensichtlichen gemeinsamen Ziele. Daher ist 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.



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

Die Fairness der Regeln wurde etwas besser beurteilt.

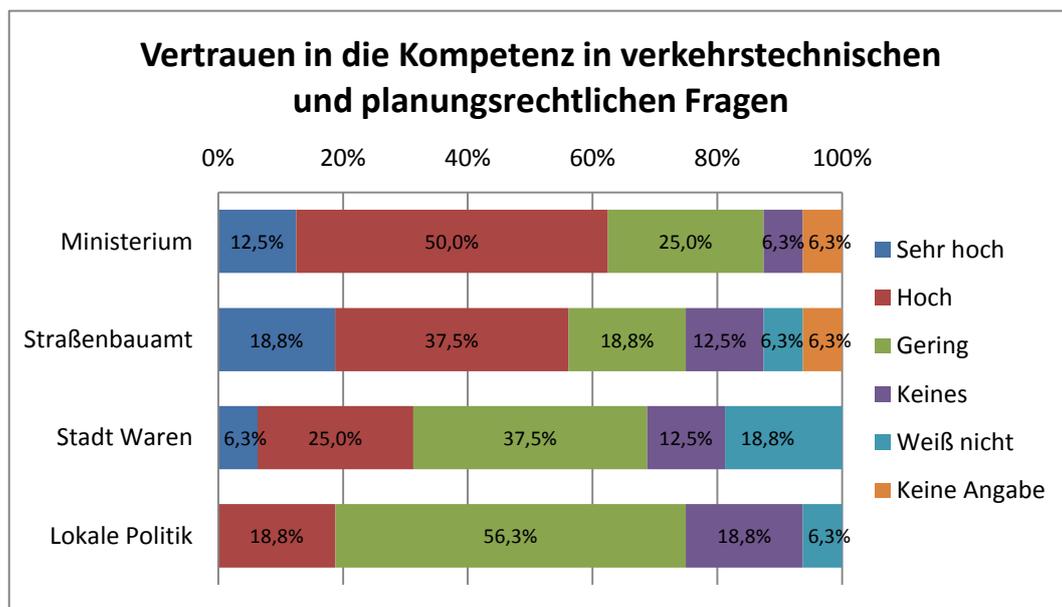


Die Regeln zur Tagesordnung und zur Kommunikation nach außen fanden fast zwei Drittel vollkommen oder weitgehend fair. Am stärksten wurden die Regeln zur Zulässigkeit der Beiträge kritisiert (25%). Insbesondere den Bürgerinitiativen gefiel nicht, dass in der Begleitgruppe nicht inhaltlich über die Vor-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

Auffällig ist der hohe Anteil der Befragten, die zu diesen beiden Fragen keine Antwort gegeben haben (12,5 bis 25%). Es ist zu vermuten, dass dies Personen sind, die weniger Erfahrungen mit solchen heterogenen und durchaus konfliktträchtigen Gruppen haben.

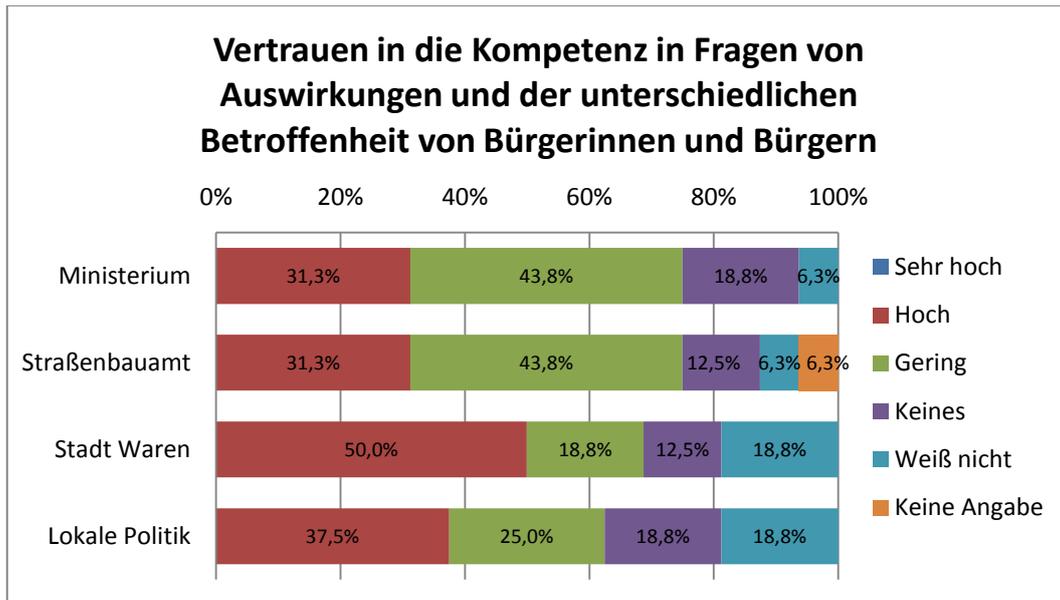
7.1.6 Vertrauen in Akteure aus Verwaltung und Politik

Eine von den Bürgerinnen und Bürgern geäußerte Erwartung war, dass die zuständigen Verwaltungen ihr Wissen und ihre Kompetenz in einen Dialog einbringen. Gleichzeitig wurde aber auch Misstrauen gegenüber diesen Stellen geäußert, z.B. dass sie weniger die Interessen der Betroffenen als eigene Ziel zum Maßstab nehmen. Dies gilt auch für Mitglieder der Begleitgruppe. Daher wurden diese nach dem Grad ihres Vertrauens in die Kompetenz der beteiligten Verwaltungen und der lokalen Politik auf verschiedenen Gebieten gefragt.



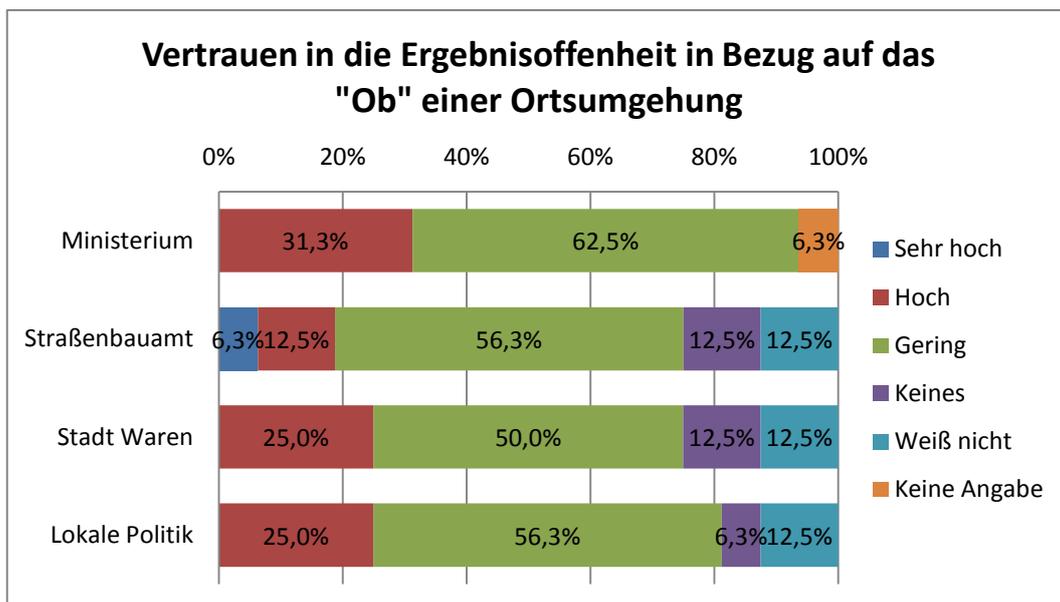
In verkehrstechnischen und planungsrechtlichen Fragen sprechen fast zwei Drittel dem Ministerium eine sehr hohe oder hohe Kompetenz zu, das Straßenbauamt schneidet mit 56% etwas schlechter ab, die lokale Verwaltung und lokale Politik mit 31% bzw. 19% deutlich schlechter.

Eine weitere Frage betrifft die Kompetenz in Bezug auf Auswirkungen für die Bürgerinnen und Bürger.



In dieser Hinsicht schneiden das Ministerium am schlechtesten und die Stadtverwaltung am besten ab.

Das Ministerium hat einen ergebnisoffenen Beteiligungsprozess angekündigt. Daher wurde auch nach dem Vertrauen in diese Ergebnisoffenheit gefragt:



Hohes Vertrauen in dessen Ergebnisoffenheit hat jedoch nur ein Drittel der Befragten, bei fast zwei Dritteln ist dieses Vertrauen gering. Das Vertrauen in die Ergebnisoffenheit des Straßenbauamtes, der Stadtverwaltung und der lokalen Politik ist im Durchschnitt auch nicht größer, aber stärker gestreut. Das Straßenbauamt ist die einzige der genannten Stellen, in die jemand 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 ein-

zelne Behörden bei unterschiedlichen Themen auch 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 soll 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 dies nicht gemeint sei, sondern es um ein Votum auf einer qualitativ guten Wissensbasis gehe. Dennoch wird bei der Akzeptanz des Abstimmungsergebnisses die Beteiligungsquote eine Rolle spielen. Daher wurden die Mitglieder der Begleitgruppe gefragt, bei welcher Quote 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?					
	75%	66%	50%	33%	K.A.
Häufigkeit	3	5	2	2	4
Prozent	19%	31	12%	13%	25%

Das Spektrum der Antworten reicht von 33% bis 75%. 10 der 12 Mitglieder, die diese Frage beantwortet haben, nennen eine Quote von 50% oder höher. Dabei dürften einige Antworten auch taktisch gewählt worden sein.

7.2 Präsenz der Mitglieder auf den drei Sitzungen

Insgesamt fanden bis zur Erstellung des Evaluationsberichts drei Sitzungen der Begleitgruppe statt. Tagesordnung, Verlauf und Teilnehmende sind vom Moderationsbüro dokumentiert und auf den Internetseiten öffentlich zugänglich gemacht worden.¹⁰

An der ersten Sitzung haben 20 Personen teilgenommen, an der zweiten Sitzung 16 und an der dritten Sitzung 13 Personen. Zwei Bürger sind aus Zeitgründen ausgeschieden und Ende Juni sind drei Bürgerinitiativen sowie der BUND aus Protest gegen das Verfahren und die Abstimmung ausgetreten. Wenn man deren Vertreter von den bei der dritten Sitzung Anwesenden abzieht, bleiben noch sieben potenziell aktive Mitglieder für die Begleitung der weiteren Schritte bis zur Abstimmung.

Eine nähere Analyse dieser Entwicklung führt zu folgendem Bild:

An der ersten Sitzung der Begleitgruppe am 8.3.2013 nahmen 20 Personen teil. Ursprünglich sollte die Begleitgruppe aus 10 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.

¹⁰ <http://dialog-waren.de/begleitgruppe>

Fünf der zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern fehlten, teils entschuldigt, teils ohne Rückmeldung.

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

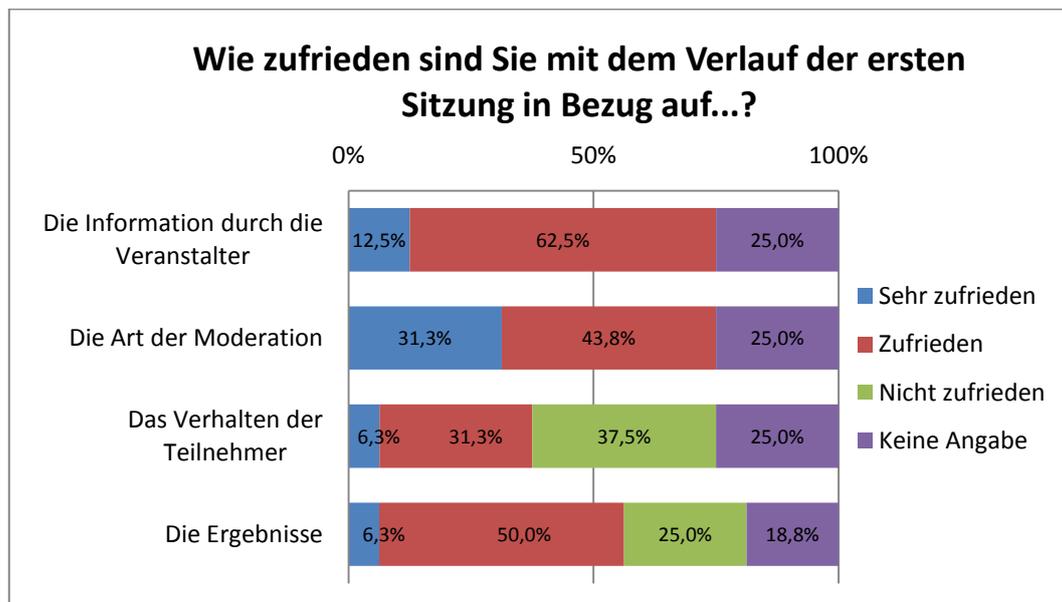
An der dritten Sitzung am 16.5.2013 nahmen nur noch zwei der zehn Bürger und Bürgerinnen teil sowie jeweils ein Vertreter des Seniorenbeirates, der Gartenfreunde und der Bürgerinitiative für die Ortsumgehung sowie der Landrat und die Pastorin. Nicht nur wegen der Schrumpfung auf ein Drittel der ursprünglichen Mitglieder, sondern auch wegen der Zusammensetzung der verbliebenen Mitglieder ist dieser Kreis kein Gremium mehr, das die eingangs zitierten Funktionen erfüllen kann und auf dessen Kontroll- und Legitimationsfunktion sich die Organisatoren daher bei den noch ausstehenden Angeboten auch nicht mehr berufen sollten.

7.3 Inhalt und Verlauf der Sitzungen

Um zu klären, woran dieser Schwund liegt, soll etwas näher auf den Inhalt und den Verlauf der Sitzungen und auf die Zufriedenheit der Teilnehmenden damit eingegangen werden.

7.3.1 Erste Sitzung

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



Zwischen 20% und 25% derjenigen, die den Fragebogen ausgefüllt haben, haben speziell diese Frage leider nicht beantwortet. Mit den Informationen durch die Veranstalter und mit der Moderation waren alle, die geantwortet haben, zufriede-

den. Mit dem Ergebnis hingegen waren 25% und mit dem Verhalten der Teilnehmer sogar 37,5% 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 und 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 bestätigen die Beobachtungen des ebenfalls als Gast teilnehmenden Evaluators. Die Vertreter der Bürgerinitiativen gegen die Ortsumgebung und des BUND habe immer wieder gegen die vorgesehene Zusammenlegung des Bürgervotums mit der Bundestagswahl und gegen den Abstimmungsgegenstand, das "Ob" einer Anmeldung zum Bundesverkehrswegeplan, argumentiert und damit viel Zeit beansprucht: Am selben Tag über eine Ortsumgebung 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 und die Zeit bis zum 22. September reiche für eine gute Vorbereitung nicht aus.

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 überzustrapazieren.

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 Bürgervotum zwar am selben Tag aber räumlich getrennt von der Stimmabgabe zur Bundestagswahl erfolgen kann. Der Tagesordnungspunkt wurde mit dem Vorschlag abgeschlossen, dass das Ministerium die Argumente noch einmal überdenken und dann entscheiden wird.

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 ausreicht, um das erkannte Misstrauen gegenüber dem Ministerium und dem Straßenbauamt bei einigen Mitgliedern der Begleitgruppe auszuräumen, wurde angeboten, dass zwei Vertreter der Begleitgruppe an den Sitzungen teilnehmen und darüber dann berichten können. 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 Informationsmarkt, auf dem sich alle Gruppen präsentieren können, fand große Zustimmung. Bei den Inhalten der Veranstaltung selbst wurde, neben den Themen Lärm und Verkehrsprognose, dem Bürgervotum ein größerer Raum zugesprochen. Der Vertreter des Ministeriums, Herr Wulforst, sollte dann die Details vorstellen und begründen.

7.3.2 Zweite Sitzung

In der zweiten Sitzung der Begleitgruppe ging es um einen Rückblick auf die erste Informationsveranstaltung, um die Vorbereitung einer Trassenbegehung und der zweiten Informationsveranstaltung, wieder 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 erstellt und dass versucht werden soll, diese mit dem Warener Wochenblatt an möglichst viele Haushalte zu verteilen. Zum Entwurf der Dokumentation des Moderationsbüros wurden Änderungsvorschläge gemacht, die alle übernommen worden sind.

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

Kontrovers beliebt der vorgesehene Termin der Abstimmung und ihr Inhalt. Ein Meinungsbild ergab keine klare Mehrheit für oder gegen den 22.9.. Das Ministerium erklärte, es bleibe bei diesem Termin, aber das Bürgervotum soll räumlich getrennt von der Stimmabgabe zur Bundestagswahl erfolgen.

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

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

7.3.3 Dritte Sitzung

Für die dritte Sitzung 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, in dem es um die FFH Schutzgebiete (Flora Fauna Habitat) und deren Schutz nach europäischem Recht ging. Die Diskussion führte zu dem Wunsch, dass auf der nächsten öffentlichen Informationsveranstaltung jemand von der Unteren Naturschutzbehörde zu diesem Thema sprechen soll.

Die für diese Veranstaltung vorgesehenen Tischgespräche unter den Teilnehmenden (World Café) wurden von der Begleitgruppe mehrheitlich abgelehnt. Stattdessen sollte mehr Zeit für den Trassenvergleich vorgesehen werden. Alle Trassen sollen bewertet werden und die Wahrscheinlichkeit ihrer Realisierung bestimmt werden. Dieses erfordert einen erheblichen Aufwand, weil diese Bewertungen umfangreiche Datensammlungen erfordern, die normalerweise erst im formellen Raumordnungsverfahren durchgeführt werden, wenn Anträge vorliegen. Das Straßenbauamt sagt jedoch zu, sich um möglichst umfassende Information zu bemühen.

Herr Wulforth erläuterte den konkreten Ablauf der Abstimmung im Rahmen des Bürgervotums am 22.9. 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, hat der Projektbeirat nach Wegen gesucht, dieses Problem parallel zu behandeln. Einen konkreten Ansatzpunkt bildet der regelmäßig zu erstellende lokale Lärmaktionsplan. Der Beirat schlägt 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 Herrn Möhler auf der ersten Informationsveranstaltung vorgeschlagene integrierte Konzept zur Lösung des Lärmproblems an der Ortsdurchfahrt erarbeitet.

Herr Herold vom Straßenbauamt berichtete in diesem Zusammenhang, dass Herr Möhler mit einer Betroffenheitsanalyse zum Thema Lärm beauftragt werden soll. Es wurde vereinbart, dass über das Moderationsbüro auch Mitglieder der Begleitgruppe in diese Analyse einbezogen werden.

Für die Abschluss- oder Wahlzeitung wird vereinbart, dass das Moderationsbüro ein Konzept erstellt und die redaktionelle Umsetzung übernimmt. Die Mitglieder der Begleitgruppe haben eine Reihe von Punkten benannt, die darin einfließen sollen. Sie soll danach einen Umfang von 3 bis 8 Seiten haben, Pro- und Kontra Argumente gegenüberstellen und allen Beteiligten die Möglichkeit der Darstellung geben, aber vom Moderationsbüro konzipiert und geschrieben werden. Der Entwurf des Moderationsbüros soll auf der nächsten und letzten 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. Einige Mitglieder äußerten Interesse an einer Teilnahme.

7.4 Bewertungen des bisherigen Verlaufs durch 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 zweiten Julihälfte 2013. Der dafür entwickelte Fragebogen wurde vom Moderationsbüro an alle ursprünglichen Mitglieder geschickt, 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 antworten nicht.

Bis zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Entwurfs der Zwischenbilanz sind neun ausgefüllte Fragebögen zurückgekommen, ein weiterer erst danach. Er kann bei der Überarbeitung dieses Entwurfs noch einbezogen werden. Da es möglich war, den Fragebogen anonym oder mit einem Pseudonym auszufüllen, kann nicht genau gesagt werden, 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 teilgenommen haben und danach nicht ihren Austritt erklärt haben, einen Fragebogen ausgefüllt haben. Anders ausgedrückt, die 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.

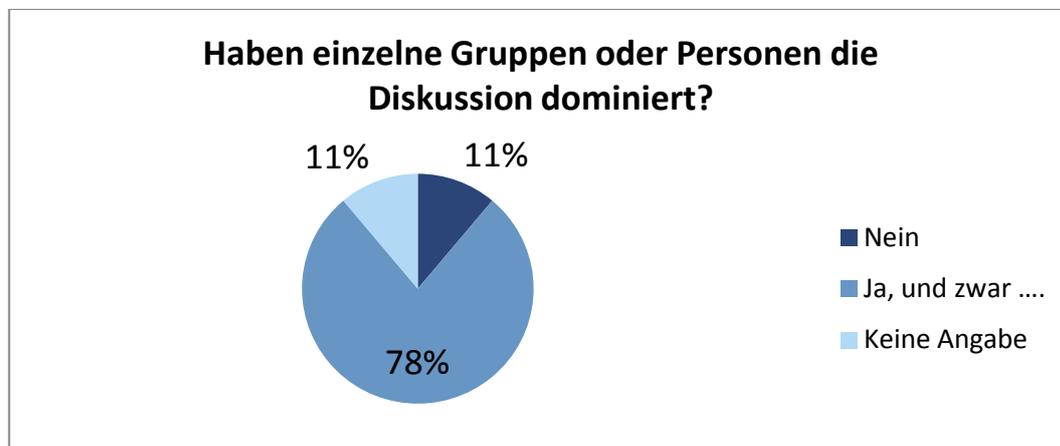
7.4.2 Die Arbeit in der Begleitgruppe

Zur Arbeit in der Begleitgruppe wurde zunächst gefragt, ob sich die Regeln der Zusammenarbeit als fair erwiesen haben. Niemand bestätigte dies vollständig. Sechs Mitglieder halten 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 wird weder eindeutig bejaht noch verneint. Knapp

die Hälfte sagt, 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.



Nur eine Person verneint solche Dominanzen, eine zweite hat nicht geantwortet. Die anderen nennen überwiegend die Bürgerinitiativen gegen die Ortsumgehung. An anderer Stelle kritisiert ein Mitglied: "Gegner der Ortsumgehung sind oder waren zahlenmäßig zu stark vertreten und somit verhältnismäßig dominant." Es geht also nicht nur um das Verhalten einzelner Mitglieder und eine entsprechende ausgleichende Moderation, sondern hier wird auch die Zusammensetzung der Gruppe für die kritisierte Dominanz verantwortlich gemacht. Es sei daran erinnert, dass den Bürgerinitiativen im Konsens zugestanden wurde, jeweils mit zwei Mitgliedern teilzunehmen.

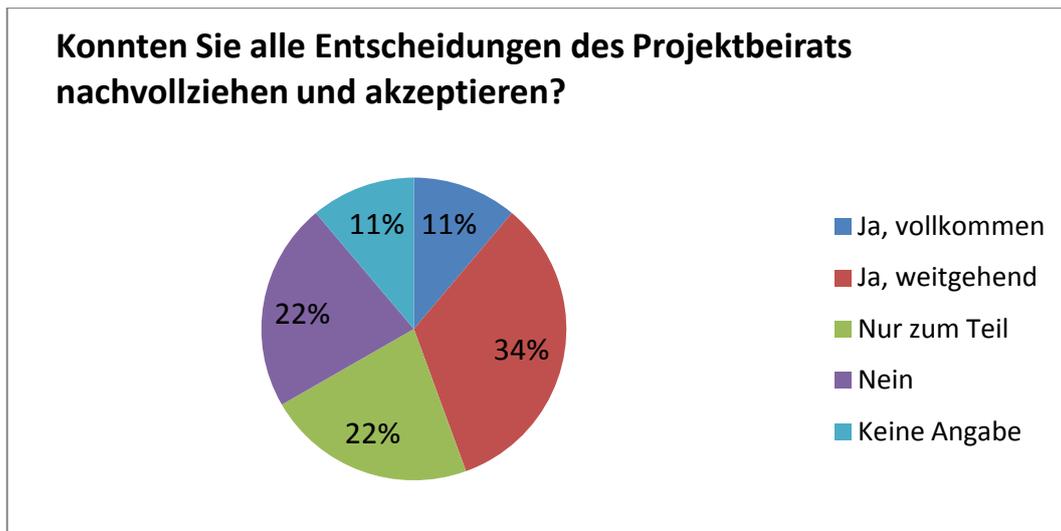
Die Begleitgruppe ist ein Beratungsgremium, das auf Vorlagen des Moderationsbüros reagieren, aber auch eigene Vorschläge zur Ausgestaltung des Beteiligungsverfahrens machen soll. Daher wurde gefragt, wie das Ministerium als Herr des Verfahrens auf entsprechende Vorschläge reagiert hat. In den Grundsätzen der Zusammenarbeit wird für den Fall, dass Vorschläge nicht übernommen werden, eine Begründung versprochen. Da der Klärungsprozess über das Moderationsbüro laufen soll, wurde auch danach gefragt, ob dieses 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?					
Häufigkeit	3	3	2	0	1

Nur die Hälfte der Antwortenden bestätigt dem Ministerium für alle Fälle 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 aber als Urteil der

Befragten zur Kenntnis genommen werden. Das Moderationsbüro erhält tendenziell bessere Bewertungen: dreimal den höchsten Wert und kein einziges Mal den schlechtesten.

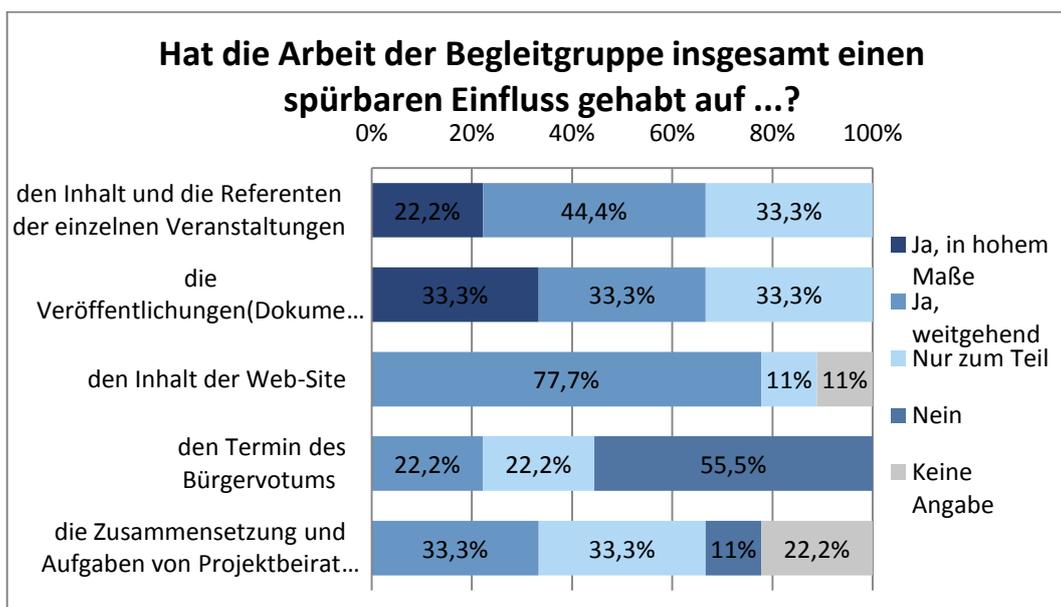
Die Antworten auf Vorschläge aus der Begleitgruppe und auch die Vorschläge, die der Begleitgruppe vom Moderationsbüro vorgelegt wurden, sind meistens zuerst im Projektbeirat besprochen worden. Daher wurde auch gefragt, inwieweit dessen Entscheidungen nachvollzogen und akzeptiert werden konnten.



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

7.4.3 Einfluss der Begleitgruppe

Vom Ergebnis her wurde gefragt, auf welche Elemente und Aspekte des Beteiligungsprozesses die Begleitgruppe welchen Einfluss hatte:



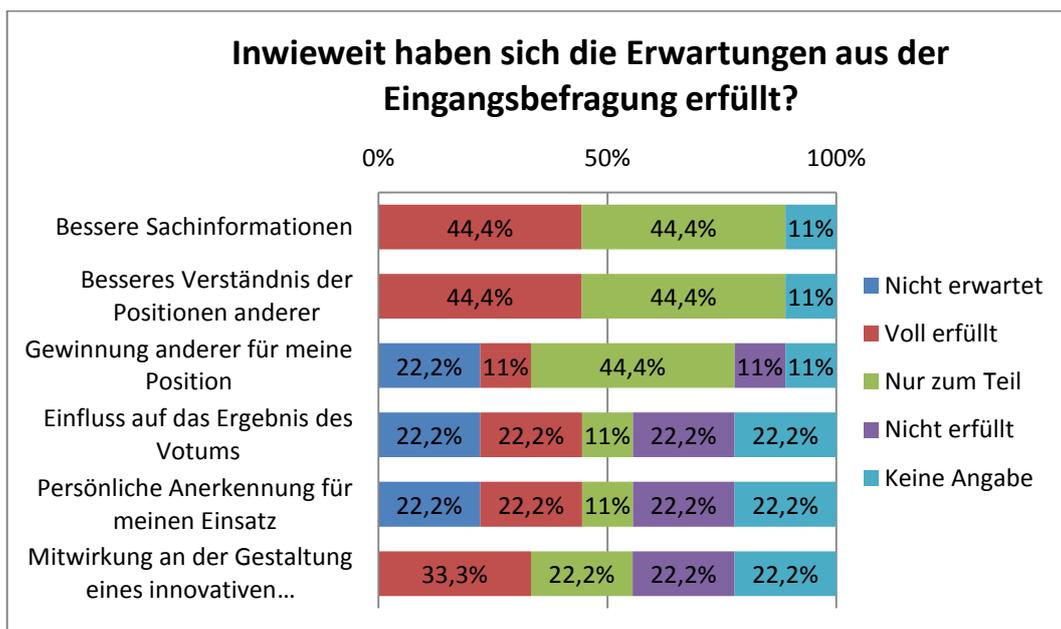
Den größten Einfluss hatte die Gruppe auf Inhalt und Referenten der Informationsveranstaltungen und deren veröffentlichte Dokumentation. Hier konstatieren

zwei Drittel der verbliebenen Mitglieder einen hohen oder weitgehenden Einfluss, in Bezug auf die Inhalte des Internetangebots sehen 78% einen weitgehenden Einfluss. Bei dem Termin des Bürgervotums ist dies fast umgekehrt. In Bezug auf die Zusammensetzung der Gruppe streuen die Meinungen zwischen "Weitgehend" und "Nein".

Neben der Beurteilung dieser vorgegebenen Elemente wurde zusätzlich allgemein gefragt, worin der wichtigste positive Beitrag der Begleitgruppe bisher bestanden hat. Manche Mitglieder nennen allgemeine Verbesserungen des Informationsstandes, andere nennen ganz konkrete inhaltliche Ergebnisse, die tatsächlich ohne die Begleitgruppe nicht zustande gekommen wären:

Was ist aus Ihrer Sicht der wichtigste positive Beitrag der Begleitgruppe für das bisherige Beteiligungsverfahren?
• Das Informieren von uninformatierten Bürgern
• Regelmäßiges Infos für die Bevölkerung
• Dass normale, unerfahrene, nicht unbedingt lokal und kommunalpolitisch aktive Bürger den Gegenpart zum Beirat bilden!
• Erweiterung des Informationsstandes
• Klarstellung, dass es dem Ministerium um schnellen Transitverkehr geht und nicht um die Lärm-entlastung von Waren
• Die gewünschten ergänzenden Infos zu den 6 Varianten mit verschiedenen Schwerpunkten
• Nennung einer Vorzugsvariante

In der Eingangsbefragung haben die Mitglieder angegeben, was sie für sich selbst von der Mitarbeit in der Begleitgruppe erwarten. 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 vergangenen knapp vier Monaten diese Erwartungen erfüllt haben.



Bezogen auf die Sachinformationen und das gegenseitige Verständnis sagen vier Mitglieder, dass ihre Erwartungen voll erfüllt worden sind, vier andere sehen ihre Erwartungen nur zum Teil erfüllt.

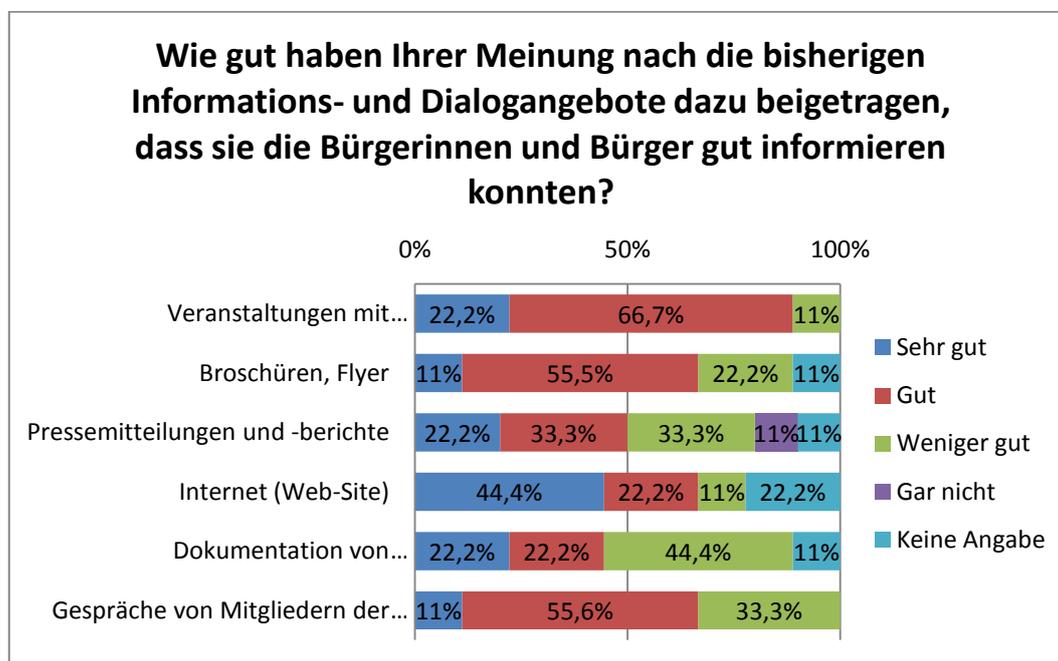
Soweit eine Gewinnung anderer für die eigene Position oder ein Einfluss auf das Ergebnis des Votums überhaupt erwartet worden war (damals jeweils 2 Mitglieder) wurden diese Erwartungen nur zum Teil oder gar nicht erfüllt.

Bedenklich ist, dass dies auch für die Erwartung gilt, an einem innovativen Verfahren mitzuwirken. Denn hierin kommt zum Ausdruck, dass es sich aus der Sicht der so Antwortenden nicht um eine gute Innovation handelt. Wenn dies diejenigen sagen, die immer noch dabei sind und damit eine grundsätzlich positivste Einstellung zu dem Verfahren zeigen, sollte dieser Enttäuschung nachgegangen werden. Aus ihr können weitere Ausstiege resultieren.

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:



Die Antworten decken sich weitgehend. Die beste Bewertung ("sehr gut" und "gut") haben die Veranstaltungen mit 89% erhalten. Broschüren/Flyer, Internetauftritt und Gespräche werden mit jeweils rund 66% gleich beurteilt. Die Dokumentationen von Veranstaltungen halten 44% hingegen für weniger gut geeignet.

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



Ein Mitglied bejaht dies vollkommen, zwei sehen diese Anforderung als weitgehend erfüllt an, jeweils drei sagen "Nur zum Teil" oder "Nein".

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

Zwei Mitglieder sagen "Nichts":

...sie wollen nicht, sind uninteressiert, haben die Meinung sie können eh nichts bewegen,

...wer nicht erreicht werden will, der wurde/wird nicht erreicht!

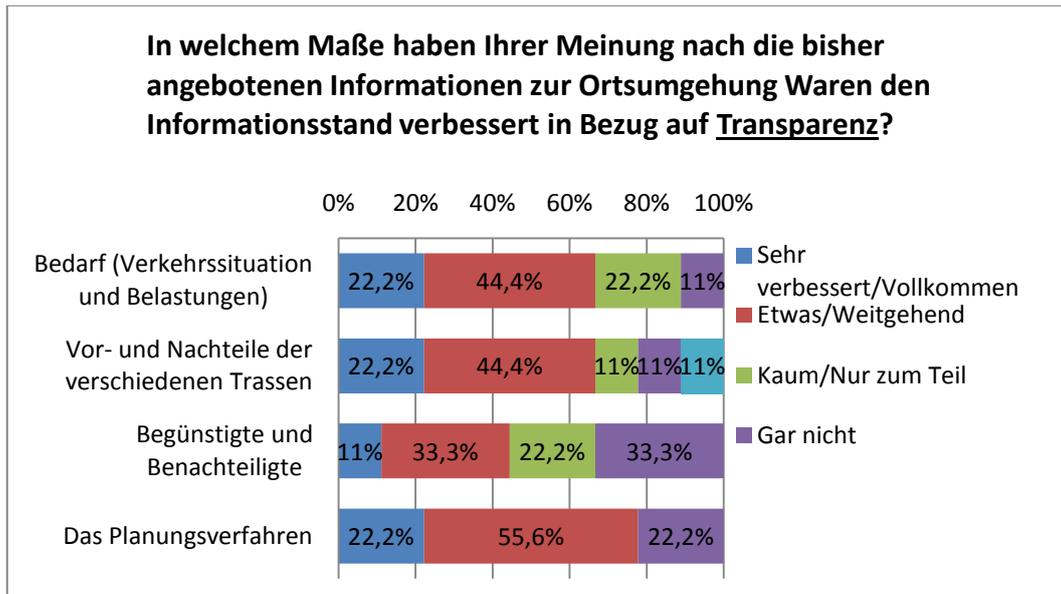
Andere halten eine gezieltere Ansprache für notwendig.

Ein Mitglied empfiehlt einen anderen positiveren Blick auf die Ortsumgebung:

Mehr Optimismus für eine OU der Zukunft (~2024) statt Negativdarstellungen wegen FFH.

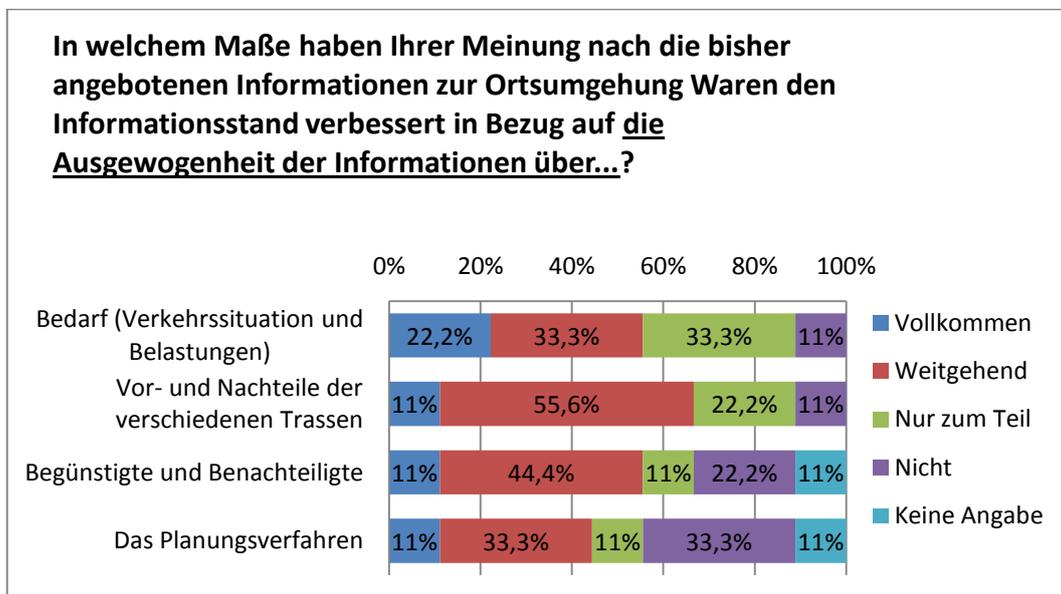
Ein anderes hält eine Erweiterung der Darstellung der Belastungen um das Thema Feinstaub für notwendig.

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 sollte beurteilt werden, inwieweit dies mit den Angeboten der vergangenen vier Monate gelungen ist und ob damit Verbesserungen erzielt worden sind.



Sieben Personen sehen Verbesserungen der Transparenz in Bezug auf das Planungsverfahren. Zwei Personen widersprechen dem. In Bezug auf den Bedarf und die Vor- und Nachteile der verschiedenen Trassen konstatieren zwei Drittel eine bessere Transparenz. Am wenigsten haben die Angebote zur Transparenz in Bezug auf Begünstigte und Benachteiligte erbracht. Dies war bisher nicht explizit Thema einer Veranstaltung.

Etwas schlechter als Verbesserungen der Transparenz wird die Ausgewogenheit der angebotenen Informationen beurteilt.



In Bezug auf den Bedarf und die Vor- und Nachteile werden überwiegend Verbesserungen genannt, für Begünstigte und Benachteiligte und für das Planungsverfahren sieht 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 und der Versand der Dokumentationen sowie einer Wahlzeitung an alle Haushalte geplant. Ist Ihrer Meinung nach damit genug getan, um ein qualifiziertes Bürgervotum zu ermöglichen?



Mehr als die Hälfte der befragten Mitglieder hält das geplante Angebot für vollkommen oder weitgehend ausreichend. Drei Personen sagen "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 zukommt, wenn die in die Verantwortung von Waren übergeht

Was wird aus Warens Verkehr, wenn wir eine/keine OU erhalten? -> Vergleich OU Mirow!!

Andere empfehlen:

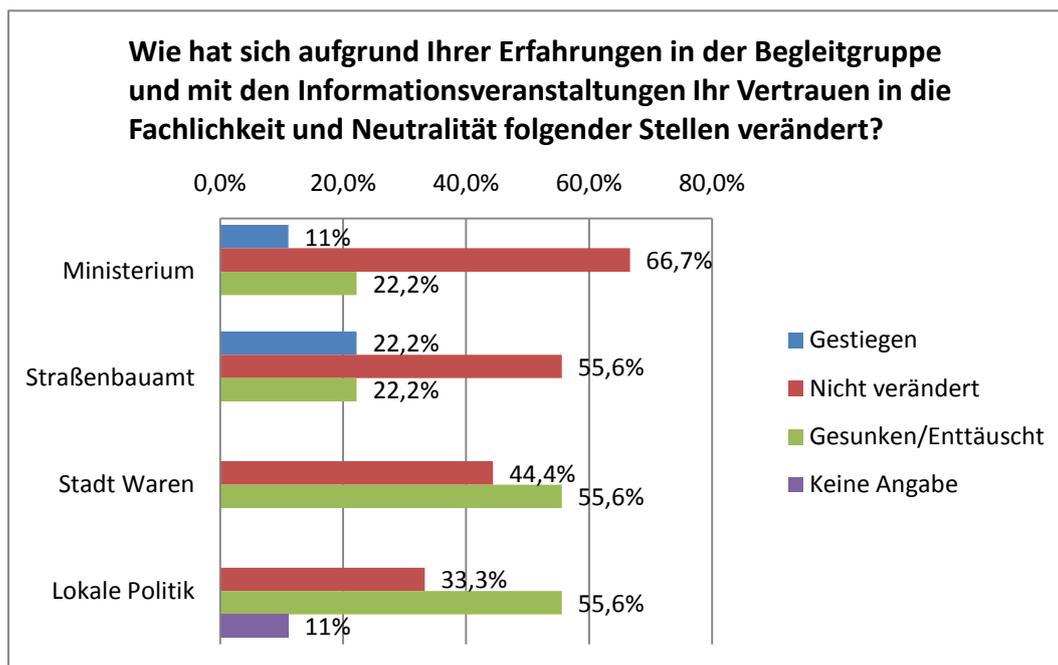
Nutzen von mehr neutralen Gutachtern

Die Wahlzeitung an alle Haushalte sollte überschaulich mit Fakten unterlegt sein, damit diese auch angenommen wird.

Diese Vorschläge beziehen sich, abweidend von der Fragestellung, nicht auf zusätzliche Angebote, sondern auf Verbesserungen der bereits geplanten 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 bei vielen Teilfragen nur ein geringes oder gar kein Vertrauen. Nun wurde gefragt, ob und wie sich dies in der Zwischenzeit geändert hat.



Nur eine Person 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 ist bei jeweils 5 Personen gesunken. Deren geringe Präsenz im gesamten Prozess ist verschiedentlich kritisiert worden. 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.

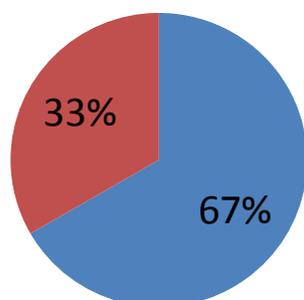
Die Beauftragung des Experten Müller mit einer Lärmanalyse ist vor diesem Hintergrund eine wichtige vertrauensbildende Maßnahme. Die Mitglieder wurden auch nach Ihrer Einschätzung der Kompetenz und Neutralität einiger auf den Veranstaltungen aufgetretener Experten gefragt.

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

Lärmschutzexperte Müller hat dabei die besten Noten bekommen.

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

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



- Die bisherigen Gutachten der externen Überprüfung sind ausreichend und glaubwürdig. Ich sehe keinen weiteren Bedarf
- Ich habe noch Zweifel an den bisherigen Daten zu ... und halte ein entsprechendes unabhängiges Gutachten für erforderlich
- Keine Angabe

Sechs Mitglieder der Begleitgruppe die bisherigen Gutachten für ausreichend. Es fehlen aber die ausgetretenen Mitglieder, die ihren Austritt unter anderem mit dem Vorwurf manipulierter Informationen begründet haben.

Aber auch drei der verbliebenen Mitglieder halten ergänzende Gutachten erforderlich. Sie nennen als Themen

- Verkehrszahlen/Prognosen
- Einzelne Trassen
- Lärmbelästigung, Feinstaubbelastung.

Dem zuletzt genannten Vorschlag ist inzwischen zum Aspekt Lärm gefolgt worden.

7.4.6 Kritikpunkte der ausgetretenen Bürgerinitiativen

Das relevanteste und kritischste Ereignis in diesem Beteiligungsprozess ist 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 ausgerichtete Dialogprozess einzubinden und dafür mit in die Verantwortung zu nehmen. Denn das bedeutet die Mitarbeit in einer Gruppe wie der Begleitgruppe. Darauf soll jedoch erst in der abschließenden Evaluation des gesamten Beteiligungsverfahrens eingegangen werden.

Für diese Zwischenbilanz sind jedoch die in den Austrittsbegründungen erhobenen schwerwiegenden Vorwürfe mangelnder Ehrlichkeit der Informationsangebote und der fehlender Legitimation der Abstimmung relevant. Diese Vorwürfe sind in den Austrittserklärungen enthalten, die auf den Internetseiten veröffentlicht sind¹¹. Sowohl das Moderationsbüro als auch das Ministerium und die Bertelsmann Stiftung haben auf die einzelnen Argumente geantwortet. Diesen Ant-

¹¹ <http://dialog-waren.de/doc/austrittserkl%C3%A4rungen-aus-der-begleitgruppe-und-reaktionen-darauf>

worten kann der Evaluator nur uneingeschränkt zustimmen. Daher muss an dieser Stelle nicht näher darauf eingegangen werden. Die Antwort des Ministeriums ist als Anlage dieser Zwischenbilanz beigefügt.

Ergänzend wurde zu klären versucht, ob diese Vorwürfe von anderen Mitgliedern der Begleitgruppe geteilt werden. Dazu wurden die zentralen Kritikpunkte aufgelistet und die Mitglieder nach dem Grad ihrer Zustimmung oder Ablehnung gefragt. 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.

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	1	0	1	7	0

Nur die beiden grau markierten Kritikpunkte finden größere Zustimmung:

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

Das Bürgervotum hat tatsächlich 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.

Alle anderen Kritikpunkte finden volle Zustimmung nur von einem Befragten. Wahrscheinlich hat doch ein Mitglied der ausgetretenen Initiativen den Fragebogen anonym ausgefüllt.

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

Den Einwand einer möglichen Irritation der Wählenden durch die Zusammenlegung teilen vier der neun Antwortenden teilweise. Dabei handelt es sich um Vermutungen, für die es keine empirischen Indikatoren gibt. Das mag bei einem nicht näher bezifferbaren Teil der Angesprochenen so sein. Dann stellt 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 hätte keinen Einfluss auf den Inhalt der Veranstaltungen gehabt, wird mit 8:1 entschieden zurückgewiesen. Wie die Schilderung des Verlaufs der Sitzungen der Begleitgruppe gezeigt hat, ist diese Kritik auch völlig unzutreffend.

Jeweils sieben Befragte weisen auch die beiden Kritikpunkte an der Legitimität des Abstimmungsergebnisses zurück, weil auch Nicht-Betroffene und schlecht Informierte abstimmen dürfen. Hier legen die Kritiker Maßstäbe an, die jeder Art von Bürgerentscheid fremd sind. Wenn man sich auch nur einen Moment auf diese beiden Kriterien einlässt, muss man feststellen, dass sie nicht praktikabel wären. Wer soll denn wie feststellen, 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 Zusammenfassende Bewertung des Evaluators

Der bisherige Verlauf des Beteiligungsprozesses seit Januar 2013 soll zunächst an Hand der Vorgaben bzw. Zusagen des Ministeriums und dann nach den im ersten Kapitel abgeleiteten konkreten Evaluationskriterien zusammenfassend bewertet werden. Ein Teilaspekt, der im ursprünglichen Konzept nicht explizit vorgesehen war, im Verlauf und in den Kritikpunkten jedoch stark in den Vordergrund getreten ist, betrifft die Frage nach dem Einfluss der Begleitgruppe bzw. den Reaktionen des Ministeriums auf Vorschläge und Forderungen. Dieser als Responsivität in einem Beteiligungsverfahren bezeichnete Aspekt soll daher noch einmal explizit aufgegriffen werden

8.1 Anforderungen und Zusagen des Ministeriums

In der Ankündigung des Ministeriums im September 2012 waren die im zweiten Kapitel zitierten folgenden Anforderungen formuliert, durch die sich dieses Verfahren von anderen unterscheiden soll und die man auch als Zusagen verstehen kann. Nach den vorangegangenen Schilderungen kann diesen nun der bisherige Verlauf gegenübergestellt werden:

Anforderung/Zusage	Bisheriger Verlauf
Das Verfahren soll durch einen neutralen Moderator geleitet werden. An dessen Auswahl sollen die Bürgerinnen und Bürger beteiligt werden.	Das Verfahren wurde von einem Moderationsbüro geleitet, das auf der ersten Bürgerversammlung die meisten abgegebenen Stimmen erhalten hat.
Das Beteiligungsverfahren soll nicht vom Ministerium für Verkehr vorgegeben werden, sondern in enger Abstimmung mit den Bürgerinnen und Bürgern ausgestaltet werden.	Das Beteiligungsverfahren folgte dem Konzept des ausgewählten Moderationsbüros und wurde in Details mit der Begleitgruppe abgestimmt. In vielen Punkten wurde den Anregungen gefolgt. In Bezug auf kontrovers diskutierte Eckpunkte wie den Abstimmungstermin und -ort hat das Ministerium Alternativvorschläge geprüft und begründet an seinem Terminvorschlag festgehalten und beim Ort einen Kompromiss vorgeschlagen. Die Abstimmungsfrage, die nach mehrheitlichem Willen über das bloße "Ob" hinausgehen soll, ist nach mehreren Monaten Bürgerbeteiligung immer noch offen. Eine Festlegung erst im August war zwar schon frühzeitig angekündigt und wegen erforderlicher fachlicher Abklärungen auch kaum anders möglich, hat aber dennoch zu Verunsicherung beigetragen - vor allem nachdem bewusst wurde, dass die Ortsumgehung nur begrenzt zur Behebung des Lärmproblems beitragen kann.
In dem Verfahren sollen auch bislang „schweigende Teile“ der Bevölkerung motiviert werden, sich einzubringen.	Es ist unklar, was damit gemeint ist, und umstritten, ob man diejenigen, die schweigen, weil sie sich nicht für ein Thema interessieren, zum Mitreden drängen soll.

Anforderung/Zusage	Bisheriger Verlauf
Die Frage, ob die Ortsumgehung gebaut wird, soll mit den Bürgerinnen und Bürgern ergebnisoffen diskutiert werden.	Der Ausdruck „ergebnisoffene Diskussion“ ist unscharf und irreführend. Die Bürgerinnen und Bürger verstehen dies nicht nur als offen in Bezug auf das „Ob“, sondern auch als offene Diskussion darüber, 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 nennenswerten Einfluss. Dies sind Rahmenbedingungen, die in diesem Modellprojekt nicht verändert werden können. Für den weiteren Verlauf bis zum 22.9. ergeben sich daher daraus keine Konsequenzen. Zum Ende des Projektes sollte jedoch diskutiert werden, welche Erwartungen in Zukunft bei ähnlichen Projekten geweckt und welche Grenzen für die Bürgerbeteiligung von vornherein deutlich gemacht werden sollten.
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, soll nicht an der Wahlbeteiligung oder einem bestimmten Quorum fest gemacht werden, sondern an der Qualität der Informationsbasis. Die repräsentative Bevölkerungsumfrage zum Informationsstand lässt ein in diesem Sinne qualifiziertes Votum erwarten, wenn man die Daten nicht an idealistische Vorstellungen von einem vollkommen informierten Bürger, sondern an Schätzungen für reale Bürgerentscheide misst und wenn man außerdem berücksichtigt, dass die Wahlzeitung erst noch verteilt werden wird. Sie wird mit Sicherheit mehr Aufmerksamkeit erhalten als die an die Haushalte verteilte Dokumentation der ersten Informationsveranstaltung mit rund 50%. Ob sich das Ministerium an das Votum halten wird, muss abgewartet werden. Es gibt bisher keinen begründeten Zweifel daran.

Dieser Vergleich zeigt einige Abweichungen und Mängel in der Umsetzung. Diese stellen jedoch nicht den entscheidenden Punkt eines "qualifizierten Votums" in Frage. Dies gilt auch für den Austritt der Bürgerinitiativen gegen die Ortsumgehung und des BUND. Wo immer gefragt wurde, begrüßen rund 80% und mehr das Bürgervotum, auch wenn sie mit einzelnen Punkten der Vorbereitung (noch) nicht zufrieden sind. Die Bürgerinitiativen gegen die Ortsumgehung müssen jede Verfahrensfrage immer unter dem strategischen Blickwinkel ihrer unverrückbaren Position sehen und bewerten. Sie werden ein Ja nie akzeptieren, ganz gleich, aus welchem Verfahren ein solches Ergebnis resultiert. Daher gilt für die persönlich geäußerte Erwartung von Minister Schlotmann: er erwarte, dass am Ende ein Ergebnis steht, „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“: Bei einem Nein wird es so sein, bei einem Ja mit Sicherheit nicht.

8.2 Einfluss der Begleitgruppe und Responsivität der Organisatoren

Ein wesentliches Merkmal der innovativen und besonderen Bürgerbeteiligung im Falle der Ortsumgehung Waren ist in den zitierten Zusagen die Ausgestaltung der Beteiligung durch und mit den Bürgerinnen und Bürgern. Genau dies wird von den ausgetretenen Kritikern vehement und total verneint. Aber auch die noch verbliebenen Mitglieder der Begleitgruppe sehen diese Zusage nur teilweise erfüllt. Daher soll an dieser Stelle noch einmal zusammengefasst werden, was im Verlauf des Prozesses aus der Begleitgruppe gefordert wurde und wie darauf reagiert worden ist. Dies betrifft sowohl Forderungen zu inhaltlichen Aspekten als auch Elemente des Beteiligungsverfahrens.

Forderung zum Verfahren	Reaktion
Zwei Sitze für Bürgerinitiativen in der Begleitgruppe	Sofort umgesetzt.
Mehr inhaltliche Diskussion in der Begleitgruppe	Auf der dritten Sitzung umgesetzt.
Zeitliche Entkoppelung des Bürgervotums von der Bundestagswahl	Vor allem aus Kosten- und organisatorischen Gründen abgelehnt. Es gab in der Begleitgruppe auch keine eindeutige Mehrheit für diesen Vorschlag.

Die von den Bürgerinnen und Bürgern im Vorfeld geforderten Dialoge mit Fachleuten, Gelegenheiten für eigene aktive Mitarbeit und der Austausch untereinander sind von der Begleitgruppe nicht eingefordert worden. Der auf einen Erfahrungsaustausch untereinander zielende Vorschlag des Moderationsbüros, auf der dritten Veranstaltung ein World Café vorzusehen, wurde von der Begleitgruppe abgelehnt.

Inhaltliche Forderungen	Umsetzung
Einbeziehung innerstädtischer Varianten in den Trassenvergleich	Umgesetzt, sowohl bei der Trassenbegehung als auch beim Trassenvergleich (Verkehrsnutzen)
Die Abstimmung muss erkennen lassen, welche Folgen ein Ja hat	Grundsätzliche Zustimmung. Abstimmungsfrage aber immer noch offen
Trassenvergleich nach allen relevanten Kriterien vor der Abstimmung	Umsetzung soweit möglich, deutlich mehr Aufwand investiert als ursprünglich geplant
Maßnahmen zur Lärmentlastung unabhängig vom Votum über die Ortsumgehung	Arbeitsgruppe auf lokaler Ebene angekündigt, aber noch nicht zusammengesetzt, Gutachten von Lärmexperten angekündigt.

Auch hier zeigt sich ein gemischtes Bild. Von den Diskussionsbeiträgen und Ankündigungen her entsteht sogar ein überwiegend positives Bild. Aber vielen Beteiligten, die sich schon länger mit dem Thema beschäftigen, fehlt das Vertrauen, dass diesen Ankündigungen auch Taten folgen. Lärm mindernde Maßnahmen unabhängig vom Bürgervotum werden seit Jahren und explizit noch einmal im Vorfeld dieses Beteiligungsprozesses gefordert. Es ist schwer nachzuvollziehen, warum es auch nach vier Monaten in diesem Prozess nur die allgemeine Ankündigung einer Arbeitsgruppe gibt.

8.3 Bewertung der einzelnen Indikatoren

Im Folgenden wird für die im ersten Kapitel genannten Indikatoren auf der Basis der zuvor geschilderten Einzelheiten jeweils in Stichworten ein zusammenfassender Befund formuliert und mit einem +, - oder o bewertet.

Insgesamt überwiegen die positiven Befunde. Aber die bereits summarisch festgestellten Defizite und Versäumnisse werden auch hier sichtbar.

Gegenstand	Konkretisierung		Bewertung des Evaluators
1. Reichweite / Repräsentativität			
Alle Info-Maßnahmen	Anzahl erreichter Personen	+	Über die Postwurfsendungen sehr gut
	Zusammensetzung: Welche Zielgruppen sollten erreicht werden und wurden erreicht?	-	Insgesamt wurden die genannten Gruppen erreicht mit Ausnahme der Jugendlichen. Diese wurden oft genannt, aber kaum erreicht. Angesichts der langfristigen Wirkungen für die kommenden Generationen ein gravierendes Problem.
	„Schweigende Teile“ der Bevölkerung erreicht?	o	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 nicht um die Erreichung der gesamten Bevölkerung gehen, sondern nur um die Erreichung derjenigen, die bisher nicht erreicht wurden. Erreichen kann dabei auch nur heißen, die Chance zu schaffen, sich zu informieren. Diese kann jeder nutzen oder auch nicht nutzen. Ob jemand in diesem Sinne nicht erreicht wurde oder sich entschieden hat, die Chance nicht zu nutzen, kann kaum festgestellt werden. Dieser Aspekt ist daher mit den beiden vorgenannten Fragen abgedeckt.
	Zielgruppengerechte Ansprache + Mobilisierung	-	Keine Zielgruppendifferenzierung erkennbar. In Bezug auf Jugendliche, insbes. Schülerinnen und Schüler, sind die Empfehlungen, die Schulen einzubeziehen, nicht wirksam aufgegriffen worden. Ein Schüler in der Begleitgruppe ist kein Multiplikator! Es gehen auch nicht alle Jugendlichen auf das Gymnasium!
Veranstaltungen	Anzahl und Zusammensetzung der Teilnehmenden	-	Bei den Info-Veranstaltungen tendenziell gering und abnehmend. Zusammensetzung vom Alter her problematisch (kaum jemand unter 30 Jahre). Wird durch Versand der Dokumentation etwas kompensiert.
Begleitgruppe	Repräsentativität der Begleitgruppe	+	Ursprünglich weitgehende Repräsentativität bestätigt. Nun Rumpfguppe mit sieben bis acht Mitgliedern stark beeinträchtigt.

2. Qualität der Ergebnisse			
Qualität der Informationen zu den Sachverhalten	Im Hinblick auf Transparenz, Vollständigkeit, Ausgewogenheit und Verständlichkeit bei Veranstaltungen aus Sicht der Teilnehmenden	+	Verständlichkeit und Transparenz überwiegend gut bewertet, Vollständigkeit etwas weniger gut und Ausgewogenheit teilweise deutlich weniger gut (40% sagen einseitig aus Sicht der Verwaltung)
	Im Hinblick auf Transparenz, Vollständigkeit, Ausgewogenheit und Verständlichkeit aus Sicht der Begleitgruppe	o	geteiltes Bild, leichte Verbesserungen überwiegen
	Relative Verbesserung des Informationsstandes	+	In Bevölkerungsumfrage deutliche Verbesserung, aber immer noch Wünsche nach mehr zw. vertiefender Information, angesichts der noch ausstehenden dritten Infoveranstaltung und der Wahlzeitung kein wirkliches Defizit
Qualität der Informationen zum Planungs- und Beteiligungsverfahren	Im Hinblick auf Transparenz und Verständlichkeit	+	Überwiegend positive Bewertung
	Relative Verbesserung des Informationsstandes	+	In Bevölkerungsumfrage deutliche Verbesserung, ebenso bei den verbliebenen Mitgliedern der Begleitgruppe
Zugänglichkeit / Nutzbarkeit von Informationen	Geeignete Kommunikationswege	+	Insgesamt guter und angemessener Mix, mit Ausnahme Schüler bzw. Jugendliche (s.o.)
	Individuelle, bedarfsgerechte Fragemöglichkeiten	o	Bis auf die zwei Info-Veranstaltungen und die Trassenbegehung weitgehend One-Way, angebotsorientiert (Push-Modus), wenig Interaktionsmöglichkeiten, Fragemöglichkeit im Web-Auftritt nicht prominent platziert
	Austauschmöglichkeiten in der Begleitgruppe	-	Kaum gefördert, E-Mail-Verteiler erst auf Anfrage
	Austausch zwischen Bürgerinnen und Bürgern	o	Nur bei Präsenzveranstaltungen mit relativ geringer Reichweite
Responsivität	Aufnahme neuer Ideen/ Anforderungen in Bezug auf inhaltliche Lösungsansätze	+/o -	Zum Vorschlag weitere Trassenvarianten in Vorprüfung eindeutig positiv, zur Frage Lärmschutz, positive Ankündigung, angesichts der deutlichen Forderung von Beginn an, etwas spät und immer noch nicht sehr konkret
	Aufnahme neuer Ideen/ Anforderungen in Bezug auf Elemente des Beteiligungsverfahrens	-	Geteiltes Urteil: zweiter Sitz in der Begleitgruppe für Bürgerinitiativen gewährt/ Bei Abstimmungsfrage nicht nur „ob“ sondern auch „was“/ Vermittlungsprobleme der Gründe für späte Festlegung

Aktive Mitwirkungsmöglichkeiten	Arbeitsgruppen	-	Nicht angeboten, trotz entsprechender Forderungen auf der ersten Bürgerversammlung
Diskursqualität (Fairness, Respekt, Sachlichkeit)	In der Begleitgruppe	-	Dominanz der BIs gegenüber den zufällig ausgewählten (und weniger erfahrenen) Bürgerinnen und Bürgern) wurde kritisiert
	Auf Veranstaltungen	+	Eindeutig positiv
Zufriedenheit mit den Angeboten	Allgemein	+	Überwiegend positiv
	Hilfreich für „qualifiziertes Votum“	+	Sehr hohe Zustimmung (> 80%)
3. Transparenz			
Klarheit der Ziele der Abstimmung und der Verwendung des Ergebnisses	Aus Sicht der Begleitgruppe	+/0	Geteiltes Urteil
	und der Bevölkerung	+	Hohe subjektive Zustimmung und beachtlich hoher Grad der korrekten Beantwortung der Faktenfragen in der Bevölkerungsumfrage
Klarheit der Abstimmungsinhalte	Aus Sicht der Begleitgruppe	0	Vermittlungsprobleme bei der Begründung, warum Abstimmungsfrage immer noch unklar
	und der Bevölkerung	0	Vermittlungsprobleme bei der Begründung, warum Abstimmungsfrage immer noch unklar
Nachvollziehbarkeit der bisherigen Planungsschritte und -inhalte	Aus Sicht der Begleitgruppe,	+	weitgehende Zustimmung
	und der Bevölkerung	+	hohe subjektive Zustimmung
Zufriedenheit mit dem Prozess	Präsent wichtiger und erwartete Akteure	-	Politik und Verwaltung zu wenig sichtbar
	Absicht zur Teilnahme an der Abstimmung	+	Hohe Quote bei Veranstaltungen und in der Bevölkerungsumfrage

Anhang

Anlage 1 Erhebungsdesign

Anlage 2 Stellungnahmen zu den Austrittsbegründungen

Anlage 2: Erhebungskonzept: Evaluation Bürgervotum Ortsumgehung Waren
H.Kubicek (ifib) Stand 28.2.2013

Erfolgskriterium		Primärerhebung					Expertenurteil
		Projektbeirat	Begleitgruppe	Teilnehmende an Veranstaltungen	Akteure aus Politik und Verwaltung	Breite Öffentlichkeit	
		(Interview)	(Interview)	Fragebogen	Fragebogen	Online-FB	
1.Heterogenität/ Inklusion/ Fairness /Reichweite /Repräsentativität	1.1 Teilnehmerstruktur bei Veranstaltungen + Teilnehmende an Abstimmung	Vorher: Welche Zielgruppen? Nachher: Alle erreicht?	Vorher: Welche Zielgruppen? Nachher: Alle erreicht?	Anzahl und Repräsentativität über Tln-Listen + demographische Angaben+ räuml. Betroffenheit	Wurden die gewünschten Zielgruppen erreicht?	auch demographische Angaben + räumliche Betroffenheit	Zusammenfassende Beurteilung aufgrund der Tln-Listen, LogFiles + FB
	c) Repräsentativität der Steuerungsgruppe	Einschätzung	Einschätzung		Einschätzung		Abgleich mit im Prozess erkennbaren Stakeholdern
	1.2 Zielgruppen-gerechte Ansprache + Mobilisierung	Ex ante: wer soll wie erreicht werden / Ex post: wer wurde erreicht	Ex ante- Erwartungen / Ex post Beurteilung	Zufriedenheit	Ex post Bewertung	Online-FB: Zufriedenheit	Zusammenfassende Beurteilung unter Berücksichtigung aller Unterlagen
2. Ergebnis-/ Prozessqualität (Sachebene)	2.1 Informationsqualität (in Bezug auf Sachlichkeit, Verständlichkeit)	Ex post Bewertung	Ex post Bewertung	Pro Veranstaltung FB Beurteilung + Beobachtung	Ex post Bewertung	Bewertung aller Informationen und Medien	Zusammenfassende Beurteilung
	2.2. Zugänglichkeit / Nutzbarkeit von Informationen	Ex post Beurteilung	Ex post Beurteilung			Beurteilung	Zusammenfassende Beurteilung
	2.3 Zufriedenheit mit Veranstaltungsformat und Moderation	Ex post Beurteilung	Ex post Beurteilung	Zufriedenheit	Ex post Beurteilung		Zusammenfassende Beurteilung
	2.4 Diskurs-qualität /Fairness (Respekt, Sachlichkeit, Verständigung)	Ex ante: Anforderungen/ Kriterien, Ex post: Beurteilung	Ex ante: Anforderungen/Kriterien, Ex post: Beurteilung	Zufriedenheit + Beobachtung	Ex post Beurteilung	Beurteilung	Zusammenfassende Beurteilung

3. Transparenz	3.1 Klarheit der Ziele der Abstimmung und der Verwendung des Ergebnisses	Ex ante: sind die Ziele klar/ Ex post : waren sie es?	Ex ante: sind die Ziele klar/ Ex post : waren sie es ?	Beurteilung	Ex post Beurteilung	Beurteilung	Zusammenfassende Beurteilung
	3.2 Nachvollziehbarkeit der bisherigen Schritte	Ex ante: sind die Regeln klar/ Ex post : waren sie es?	Ex ante: sind die Regeln klar/ Ex post : waren sie es i?	Beurteilung		Beurteilung	Zusammenfassende Beurteilung
	3.3 Klarheit der Abstimmungsinhalte	Ex post Beurteilung	Ex post Beurteilung	Beurteilung auf Abschlussveranstaltung	Ex post Beurteilung	Online-FB: Beurteilung	Zusammenfassende Beurteilung
	3.4 Zufriedenheit mit dem Prozess	Ex post Beurteilung	Ex post Beurteilung	Beurteilung auf Abschlussveranstaltung		Online-FB: Beurteilung	Zusammenfassende Beurteilung
4. Effizienz	4.1. Finanzielle und personelle Ressourcen und 4.2. Priorität bei Mittelknappheit.	Ex ante: Kriterien / Ex post Beurteilung	Ex post Beurteilung		Ex post Beurteilung		Zusammenfassende Beurteilung
5. Nachhaltigkeit /Wirkungen	5.1. Auswirkungen auf Bürgerinnen und Bürger (Wissenszuwachs Akzeptanz der Ergebnisse, Vertrauenszuwachs in politische Institutionen	Ex ante: Kriterien / Ex post Beurteilung	Ex post Beurteilung	Beurteilung auf Abschlussveranstaltung		Online-FB: Beurteilung	Zusammenfassende Beurteilung
	5.2 Rückwirkungen auf Politik und Verwaltung (Wissenszuwachs Transfer auf andere Planungen	Ex post Beurteilung	Ex post Beurteilung	Beurteilung auf Abschlussveranstaltung	Ex post Beurteilung		Zusammenfassende Beurteilung

**Anlage 2:
Antwort des Ministeriums auf die Austrittserklärungen
einiger Gegner der Ortsumgehung**

Die Austrittserklärungen sind zu finden auf
<http://dialog-waren.de/doc/austrittserkl%C3%A4rungen-aus-der-begleitgruppe-und-reaktionen-darauf>

Von: Wulfhorst, Reinhard, Dr. <Reinhard.Wulfhorst@em.mv-regierung.de>

Betreff: Ortsumgehung Waren - Austritte aus der Begleitgruppe

Datum: 26. Juli 2013 16:26:15 MESZ

An:

Sehr geehrte Frau Czerwinski,
sehr geehrte Frau Vennebusch,
sehr geehrter Herr Eicke,
sehr geehrter Herr Dr. Radisch,
sehr geehrter Herr Reschke,
sehr geehrter Herr Rupprecht,
sehr geehrter Herr Schütze,

mit Bedauern hat das Infrastrukturministerium den Austritt Ihrer Bürgerinitiativen und des BUND aus der Begleitgruppe zum Bürgerbeteiligungsverfahren Ortsumgehung Waren zur Kenntnis genommen. Das Ministerium dankt Ihnen für Ihr großes Engagement in der Begleitgruppe. Auch wenn Sie das ausweislich Ihrer Austrittserklärungen anders wahrgenommen haben – Ihre kritische Sicht hat in vielen Diskussionen auch zwischen Moderator, Bertelsmann Stiftung und Ministerium zu einer ständigen Überprüfung und Nachsteuerung des Beteiligungsprozesses geführt und das Verfahren somit bereichert.

Im Folgenden möchte ich die Sicht des Ministeriums zu einigen zentralen Punkten Ihrer Austrittsbegründungen darlegen. Da Sie im Wesentlichen übereinstimmende Austrittserklärungen abgegeben haben, erhalten Sie eine an Sie gemeinsam gerichtete Antwort.

1. Sie schreiben, die Begleitgruppe sei ohne wirklichen Einfluss geblieben. Die Fakten sprechen u.E. eine andere Sprache. Alle Vorschläge von Mitgliedern der Begleitgruppe, die in der Gruppe auf Zustimmung stießen, sind aufgegriffen und nach Möglichkeit umgesetzt worden. Auch viele Forderungen aus Ihren Reihen sind berücksichtigt worden. Ich erinnere an die Verdoppelung der Plätze für Ihre Bürgerinitiativen in der Begleitgruppe, die Teilnahme von zwei neutralen Beobachtern an den Sitzungen des Projektbeirates, die mit Ihnen abgestimmte neue Visualisierung der Brücke über den Tiefwareensee, den Verzicht von Luftballons zur Markierung der Trassenvarianten, die Durchführung eines Fachgesprächs vor der letzten Begleitgruppensitzung und die organisatorische Trennung des Bürgervotums von der Bundestags- und der Bürgermeisterwahl im Wahllokal. Hinzu kamen Änderungen bei der Ausgestaltung der öffentlichen Veranstaltungen und bei deren Dokumentation.

Wie sich aus der Begleitgruppendokumentation ersehen lässt, gab es zwei konkrete Vorschläge/Forderungen von Ihnen, denen nicht gefolgt wurde. Zum einen betrifft dies Ihre Kritik an einer Zusammenlegung des Bürgervotums zur Ortsumgehung mit der Bundestags- und der Bürgermeisterwahl am 22.9.2013. Die Gründe für diese Terminwahl hat das Ministerium in einer Mail an die Begleitgruppenmitglieder vom 25.3.2013 ausführlich dargelegt. Diese Frage ist in zwei Sitzungen der Begleitgruppe breit diskutiert worden. Während der Sitzung am 24.4.2013 hat das Moderationsbüro dazu ein Meinungsbild der Begleitgruppe abgefragt, das keine klare Mehrheit zugunsten der einen oder anderen Position ergab. Zwei Drittel der an der öffentlichen Veranstaltung am 12.4.2013 teilnehmenden Bürgerinnen und Bürger hatten das Bürgervotum am 22.9.2013 positiv bewertet. Die jetzt im Auftrag der Bertelsmann Stiftung vom Meinungsforschungsinstitut Emnid durchgeführte Repräsentativbefragung von Warener Bürgerinnen und Bürgern hat ein noch klareres Bild ergeben. Danach finden 83 % der Bürgerinnen und Bürger in Waren das Bürgervotum am 22.9.2013 gut (<http://dialog-waren.de/doc/repr%C3%A4sentative->

umfrage-zur-b%C3%BCrgerbeteiligung-ortsumgehung). Ihre Sorge, dass die Abstimmenden das Bürgervotum nicht ausreichend von den beiden Wahlen unterscheiden können, haben wir mit der organisatorischen Trennung der Abstimmungen aufgegriffen.

Die zweite Forderung, der nicht gefolgt wurde, war die nach einer Sondersitzung der Begleitgruppe Anfang Juli. Viele Begleitgruppenmitglieder hatten bereits in den Wochen zuvor zum Ausdruck gebracht, dass der Aufwand für die regulären Sitzungen sie an die Grenze ihrer Belastbarkeit bringe. Für die Sondersitzung wurden auch keine Dringlichkeitsgründe benannt, wie dies üblicherweise Voraussetzung ist; die vorgeschlagenen Themen waren bereits mehrfach Gegenstand der planmäßigen Sitzungen gewesen oder sollten es verabredungsgemäß noch werden.

In beiden Fällen hat also eine offene, transparente Diskussion stattgefunden. Diese ergab aber sehr unterschiedliche Meinungen der Verfahrensbeteiligten. Wer sonst als das Ministerium sollte in solchen Konfliktfällen entscheiden? Diese Letztentscheidungsbefugnis des Ministeriums wurde auch in der ersten Begleitgruppensitzung thematisiert. Es gab dazu keine kritischen Anmerkungen oder Gegenvorschläge (<http://dialog-waren.de/doc/unterlagen-zur-ersten-sitzung-der-begleitgruppe-am-8-m%C3%A4rz-2013>).

2. Unter dem Stichwort „Wahlertäuschung“ erheben Sie den Vorwurf, im Bürgerbeteiligungsverfahren würden den Bürgerinnen und Bürgern wichtige Sachverhalte vorenthalten und falsche Umstände vorgespiegelt.

Das Bürgerbeteiligungsverfahren hat im Wesentlichen drei Informationswege: Die öffentlichen Veranstaltungen, die Internetseite „dialog-waren“ und schriftliche Informationen. Dafür hat das Moderationsbüro auch aus Ihren Reihen mehrfach ausdrückliches Lob erhalten. So heißt es im Protokoll der Begleitgruppensitzung am 24.4. zu der öffentlichen Veranstaltung am 12.4.2013:

„Die Mitglieder der Begleitgruppe sind sich einig, dass es eine gelungene Veranstaltung war. ... Positiv wirkten vor allem die externen Fachleute, denen man eine hohe Glaubwürdigkeit attestierte. Die Aussagen seien wichtig gewesen, etwa zu der Frage, welchen Beitrag eine Ortsumgehung zur Lärmreduzierung leisten könne.“

Es ist eine zentrale Aufgabe der Begleitgruppe darauf hinzuwirken, dass die Informationen ausgewogen sind. Wenn der Vorwurf der Wahlertäuschung zutreffend wäre, hätte es in den Begleitgruppensitzungen also eine Vielzahl von konkreten Vorschlägen geben müssen, welche bislang vernachlässigten Informationen in die öffentlichen Veranstaltungen oder die Internetseite aufzunehmen seien. Soweit es solche Vorschläge vereinzelt gegeben hat, wurden sie berücksichtigt.

Als zentralen Beleg für Ihren Vorwurf der Wahlertäuschung führen Sie an, den Bürgern werde suggeriert, bei der Ortsumgehung gehe es um Lärmreduzierungen in Waren, während es tatsächlich um eine schnelle Verkehrsverbindung zwischen Neubrandenburg und Schwerin gehe. Dass diese Behauptung unberechtigt ist, ergibt sich bereits aus einer Ihrer eigenen Austrittserklärungen (Herr Rupprecht, Bürgerinitiative Ortsumgehung Waren – BLOW). Dort heißt es wörtlich:

„Die beiden Fachvorträge von unabhängigen Experten zu Verkehr und Lärm in der Öffentlichen Veranstaltung am 12. April 2013 machten deutlich, dass der Effekt der geplanten Varianten für die Verringerung der innerstädtischen Verkehrs sehr fragwürdig und *ein Effekt für die Lärminderung nicht vorhanden oder verschwindend gering ist.*“

Was die Beschleunigung überregionaler Verkehre als das angeblich verschwiegene eigentliche Motiv für eine Ortsumgehung angeht, war es ein Vertreter des Infrastrukturministeriums, der in der öffentlichen Veranstaltung am 15.6.2013 das für den Bau einer Ortsumgehung maßgebliche Bewertungsverfahren des Bundesverkehrsministeriums dargestellt hat. Er hat mehrfach ausdrücklich betont, dass dabei die wirtschaftlichen Effekte (Transportkostensenkungen, Reisezeitgewinne) im Vordergrund stünden und die Lärmentlastungen nur eine relativ geringe Bedeutung hätten (http://dialog-waren.de/files/documents/presentation_firgt.pdf).

Sie führen weiterhin an, den Bürgern werde verschwiegen, dass die Ortsumgehung schon wegen der im Bundesverkehrswegeplan 2015 anstehenden Priorisierung kaum Umsetzungschancen habe. Auch das ist unzutreffend. Einerseits hat das Infrastrukturministerium schon zu Beginn des Verfahrens ausdrücklich darauf hingewiesen, dass aus heutiger Sicht nicht mit Sicherheit vorauszusagen ist, in welchen Zeiträumen ausreichend Finanzmittel zum Bau einer Ortsumgehung Waren zur Verfügung gestellt werden könnten (<http://dialog-waren.de/doc/erstes-konzept-des-ministeriums>). Soweit andererseits in der Öffentlichkeit der Eindruck entstanden ist, die Ortsumgehung sei aus finanziellen Gründen „völlig vom Tisch“, beruht dies auf unzutreffenden oder missverständlichen Meldungen in den Medien. Die zukünftige Verteilung der Bundesmittel ist nicht geklärt, damit aber auch noch völlig ergebnisoffen. Das Bundesverkehrsministerium hat in einem ganz aktuellen Konzept noch einmal betont, dass Ortsumgehungen auch im Bundesverkehrswegeplan 2015 eine Rolle spielen werden (Grundkonzeption für den BVWP 2015, S. 13 <http://www.bmvbs.de/cae/servlet/contentblob/102626/publicationFile/>).

Sie kritisieren zudem, die im Bürgerbeteiligungsverfahren vermittelten Informationen kämen bei den Bürgerinnen und Bürgern nicht an. „Die“ Warener seien „uninformiert“ und deshalb sei das Bürgervotum am 22.9.2013 „scheindemokratisch“. Dies wird nicht weiter belegt. Die aktuelle von der Bertelsmann Stiftung beauftragte Erhebung ist dieser Kritik nachgegangen und kommt hier zu anderen Ergebnissen (<http://dialog-waren.de/doc/repr%C3%A4sentative-umfrage-zur-b%C3%BCrgerbeteiligung-ortsumgehung>). Sicherlich lässt sich der dort erhobene Informationsstand noch weiter verbessern, wozu die ausstehende öffentliche Veranstaltung, die in Arbeit befindliche Abstimmungszeitung und die vor dem Abstimmungstermin erfahrungsgemäß erheblich steigende öffentliche Aufmerksamkeit beitragen werden. Letztlich gehört es aber zum Wesen einer Demokratie, dass die Bürgerinnen und Bürger entscheiden, ob sie die Informationsangebote vor einer Abstimmung annehmen oder nicht. Auch bei Bundestags- oder Landtagswahlen prüft niemand den Informationsstand der Wählenden.

3. Sie führen an, dass das Bürgervotum am 22.9.2013 rechtswidrig sei, weil es dafür keine Rechtsgrundlage gebe. Wie Minister Schlotmann zu Beginn des Bürgerbeteiligungsverfahrens erklärt hat, wird er vom Ausgang des Votums abhängig machen, ob das Land eine Ortsumgehung Waren zum Bundesverkehrswegeplan anmeldet oder nicht. Eine solche freiwillige politische Bindung bedarf keiner gesetzlichen Regelung. Es sei auch darauf verwiesen, dass das gesamte Verfahren der Bundesverkehrswegeplanung – abgesehen von einer umweltrechtlichen Sonderbestimmung in § 19 b Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz - gesetzlich nicht geregelt ist. Warum dann ein Teilschritt dieses Verfahrens (Anmeldung des Landes mit vorangehendem Bürgervotum) einer gesetzlichen Regelung bedürfen soll, erscheint nicht nachvollziehbar.

4. Sie begründen Ihren Austritt auch damit, dass bei einer Abstimmung über eine Umgehungsstraße die Betroffenen ein höheres Stimmrecht haben müssten als die Nichtbetroffenen. Darauf möchte ich mit zwei Fragen antworten: Wie wollen Sie (z.B. bei den Lärmwirkungen) „Betroffene“ von „Nichtbetroffenen“ abgrenzen? Und: Könnte man nicht mit derselben Berechtigung erwägen, dass nur die „Nichtbetroffenen“ abstimmen dürfen, weil diese besonders gut in der Lage sein müssten, unabhängig von ihren persönlichen Interessen zu entscheiden, was gut für eine Stadt, eine Region oder ein Land ist? Diese Fragen zeigen bereits, dass unsere Verfassungsordnung dem von Ihnen geforderten abgestuften Stimmrecht mit guten Gründen eine klare Absage erteilt.

5. Die Austrittsbegründungen münden in dem Vorwurf, das Bürgerbeteiligungsverfahren sei nur vorgetäuscht, um eine Legitimierung für die Aufnahme der Ortsumgehung Waren in den Bundesverkehrswegeplan abzuleiten. Wenn das Ministerium die Ortsumgehung Waren tatsächlich durchsetzen wollte, wie Sie meinen, hätte es die Ortsumgehung einfach für den Bundesverkehrswegeplan anmelden können, wie dies auch die anderen Bundesländer machen. Stattdessen kam es dem Ministerium darauf an, in einem Pilotverfahren die Bürgerinnen und Bürger frühzeitig und ergebnisoffen bei der Frage zu beteiligen, ob eine solche Anmeldung erfolgt oder nicht. Es hat sich damit bewusst politisch an das Bürgervotum gebunden, dessen Ausgang bis heute offen ist und über den auch in Waren die unterschiedlichsten Einschätzungen zu hören sind.

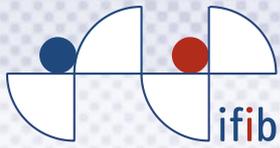
Insgesamt ist mein Eindruck, dass die in Ihren Austrittsbegründungen angeführte Kritik von einem großen Misstrauen gegenüber dem Verfahren und dessen „Ehrlichkeit“ geprägt ist. Das Ministerium hat zu Beginn der ersten Begleitgruppensitzung betont, wie wichtig ein Grundvertrauen aller Beteiligten in das Verfahren ist. Deshalb wurden mit der Moderation durch das unabhängige Büro team ewen aus Darmstadt, der Begleitung durch die Bertelsmann Stiftung sowie der laufenden Evaluierung im Auftrag der Stiftung gleich drei Sicherungen eingebaut, die möglichst große Neutralität und unabhängige Beobachtung ermöglichen. Viele Rückmeldungen von Befürwortern und Gegnern der Ortsumgehung und übrigens auch aus Reihen der Bürgerinitiativen hatten signalisiert, dass wir bei diesem Grundvertrauen auf einem ganz guten Weg waren. Deshalb hat mich persönlich die Massivität der in den Austrittserklärungen erhobenen Vorwürfe doch sehr überrascht.

Ich bedaure, dass es offenbar nicht gelungen ist, das Grundvertrauen *aller* Beteiligten in das Verfahren zu erreichen. Die Gründe dafür werden bei der Auswertung und Evaluierung des Verfahrens sicherlich eine wichtige Rolle spielen. Da Vertrauen immer eine Angelegenheit beider Seiten ist, wird sich diese Frage auch, aber nicht nur an das Ministerium richten. Mir ist in diesem Zusammenhang eine zentrale Aussage Ihrer Austrittserklärung aufgefallen. Würde man den Bürgern alle Umstände „wahrheitsgemäß erklären“, heißt es da, könne nur ein „Warener Schildbürger“ für eine Ortsumgehung stimmen. Darin kommt ein uneingeschränkter Anspruch darauf zum Ausdruck, dass die Ablehnung einer Ortsumgehung die einzig richtige Position sein kann. Könnte es sein, dass dies zu dem Misstrauen gegenüber dem Verfahren beigetragen hat? Führt nicht ein solcher Absolutheits- und Alleinvertretungsanspruch dazu, dass man jedem wie auch immer gearteten Verfahren mit Misstrauen und Ablehnung begegnet, das nicht zwangsläufig zu dem allein für richtig befundenen Ergebnis kommt?

Ich bedaure nochmals Ihren Austritt und respektiere selbstverständlich Ihre Entscheidung.

Mit freundlichen Grüßen
im Auftrag
Dr. Reinhard Wulfhorst

Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung
Mecklenburg-Vorpommern
Referatsleiter Verkehrspolitik
Schloßstraße 6 - 8
19053 Schwerin
Telefon: 0385 588-8200
E-Mail: reinhard.wulfhorst@em.mv-regierung.de
Internet: www.em.regierung-mv.de
Forum: <http://mitreden.mv-regierung.de>



Institut für
Informationsmanagement
Bremen GmbH

Am Fallturm 1
28359 Bremen
Tel. ++49(0)421 218-56580
Fax: ++49(0)421 218-56599
E-Mail: info@ifib.de
www.ifib.de