

Endbericht
Evaluation des Beteiligungsscopings und des
laufenden Beteiligungsprozesses der Rheinspange
553 für den Zeitraum bis Mitte 2019

Ausgearbeitet für

**Ministerium für Verkehr
des Landes Nordrhein-Westfalen**



com.X Institut für Kommunikations-Analyse & Evaluation

23. Juni 2020

Projektleitung:

Thomas Quast (com.X Institut)

Markus Gabriel (com.X Institut)

Projektteam:

Dr. Michel-André Horelt (team ewen; Erstellung „Literaturstudie zum Forschungsstand“)

Ricarda Delasauce (com.X Institut)

Erich Domke (com.X Institut)

Janna Solbrig (com.X Institut)

Impressum:

com.X Institut für Kommunikations-Analyse & Evaluation

Ehrenfeldstr. 34

44789 Bochum

Tel.: 0234/3250830

Internet: www.comx-forschung.de

team ewen

Ludwighöhstraße 31

64285 Darmstadt

Tel.: 06151/950 485 0

Internet: www.team-ewen.de

Auskunft zu Bericht und Ergebnissen:

markus.gabriel@comx-forschung.de

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangssituation und Ziel der Evaluation	1
1.1. Besonderheiten zum Projekt Rheinspange 553	2
1.2. Chronologie der Öffentlichkeitsbeteiligung	2
1.3. Methodische Umsetzung der Evaluation	4
2. Literaturstudie zum Forschungsstand	6
2.1. Einleitung	6
2.2. Beteiligungsscaping in der Beteiligungspraxis	7
2.3. Die Bilder der Beteiligung – Paradigmen der Beteiligung	8
2.4. Erfolgreiche Bürgerbeteiligung	10
2.5. Wirkungen von Beteiligungsverfahren auf beteiligte Akteure	17
2.6. Schluss	18
3. Beteiligungsscaping und frühe Beteiligung	20
3.1. Beteiligungsscaping	20
3.2. Frühe Beteiligung	22
3.3. Verzahnung von formellem und informellem Beteiligungsprozess	23
3.4. Kommunikations- und Beteiligungsformate im Zusammenspiel	24
4. Kontinuierliche Gremienarbeit	25
4.1. Dialogforum und politischer Begleitkreis	25
4.2. Planungswerkstatt	61
5. Öffentliche Veranstaltungen	66
5.1. Fallstudie Infomarkt „MS Loreley“	66
5.2. Infomobil	71
6. Kommunikation	73
6.1. Projektmedien und Zielgruppenorientierung der Kommunikation	73
6.2. Pressearbeit und Resonanz	75
6.3. Bündelungsfunktion der zentralen Projekt-Website	75
7. Projekt-/Beteiligungswahrnehmung in der Bevölkerung	77
7.1. Bekanntheit des Projektes Rheinspange 553 und Wissen dazu	78
7.2. Haltung zur Rheinspange und Planungsdetails	81
7.3. Frühe Beteiligung und Scoping	86
7.4. Demografie / Strukturdaten	88

8. Übergreifende Aspekte	89
9. Management Summary	91
9.1. Fazit	91
9.2. Erkenntnisse für zukünftige Beteiligungsprozesse	91
10. Quellen	96
11. Anhang	101
11.1. Befragungsinstrumente	101
11.2. Tabellenbände	101

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1:	Grundstruktur des Beteiligungskonzepts	1
Abb. 2:	Chronologie der Öffentlichkeitsbeteiligung	3
Abb. 3:	Gegenüberstellung partizipationstheoretischer Sichtweisen	9
Abb. 4:	Beteiligte in Abhängigkeit des Beteiligungsstadiums	15
Abb. 5:	Schematische Gegenüberstellung der Chancen und Risiken unterschiedlicher Selektionsmechanismen	16
Abb. 6:	Teilnahme an der Befragung Dialogforum nach Gruppen	29
Abb. 7:	Teilnahme an der Befragung Politischer Begleitkreis nach Gruppen	29
Abb. 8:	Besuch von Beteiligungsformaten für die Öffentlichkeit	31
Abb. 9:	Haltung zur Rheinspange 553	31
Abb. 10:	Erfüllung der Erwartungen an das Dialogforum / den Politischen Begleitkreis	33
Abb. 11:	Satellitenkarte des Planungsraumes mit Prüfvariante aus dem BVWP	34
Abb. 12:	Wichtigkeit von Aspekten der Planung	35
Abb. 13:	Berücksichtigung von Aspekten der Planung	35
Abb. 14:	Wichtigkeit von Aspekten der Planung nach Teilnehmergruppen	37
Abb. 15:	Berücksichtigung von Aspekten nach Teilnehmergruppen	37
Abb. 16:	Wichtige Themen gemäß Online-Umfrage zum Beteiligungsscoping	38
Abb. 17:	Erwartungen an das Dialogforum / den Politischen Begleitkreis im Vorfeld	40
Abb. 18:	Erwartungen an das Dialogforum nach Teilnehmergruppen	40
Abb. 19:	Zufriedenheit mit der bisherigen Arbeit im Dialogforum	42
Abb. 20:	Zufriedenheit mit der bisherigen Arbeit im Politischen Begleitkreis	42
Abb. 21:	Zufriedenheit mit dem Umgang von Ideen und Einwänden im Dialogforum	44
Abb. 22:	Einflussmöglichkeiten der Gremien	46
Abb. 23:	Glaubwürdigkeit des Dialogforums nach Teilnehmergruppen	47
Abb. 24:	Verständlichkeit der Kommunikation von Rahmenbedingungen	48
Abb. 25:	Zufriedenheit Rahmenbedingungen des Dialogforums nach Teilnehmergruppen	51
Abb. 26:	Nutzen der Gremien	52
Abb. 27:	Nutzen des Dialogforums nach Teilnehmergruppen	52

Abb. 28:	Bekanntheit beziehungsweise Teilnahme an Maßnahmen des Beteiligungsscopings	55
Abb. 29:	Vermutete Motivationen für ein Beteiligungsscoping bei Planer/-innen	56
Abb. 30:	Kenntnis des Beteiligungskonzepts	56
Abb. 31:	Eignung des Beteiligungskonzepts für weitere Beteiligung / Übereinstimmung Beteiligungsprozess und Beteiligungskonzept	57
Abb. 32:	Zufriedenheit mit Details des Scoping-Prozesses	58
Abb. 33:	Zufriedenheit mit den Ergebnissen des Scoping-Prozesses	59
Abb. 34:	Nutzen des Beteiligungsscopings für beteiligte Kommunen	59
Abb. 35:	Rheinforum in Wesseling	61
Abb. 36:	Linienfindung in Kleingruppen	62
Abb. 37:	Präsentation der Gruppenergebnisse im Plenum	63
Abb. 38:	KD-Rheinschiff MS Loreley	66
Abb. 39:	Wohnorte der Teilnehmenden	67
Abb. 40:	Informationsstand „Planung und Beteiligung“	68
Abb. 41:	Feedback-Element am Ausgang	70
Abb. 42:	Illustrierte Beispielseite aus dem Infopapier „Planung und Beteiligung“	73
Abb. 43:	Interaktive Grafik zum Beteiligungs- und Planungsprozess zur Rheinspange 553	76
Abb. 44:	Gestaltung des Fragen-Bereichs der zentralen Projekt-Website Rheinspange 553	76
Abb. 45:	Befragungsgebiet	77
Abb. 46:	Präsenz des Projektvorhabens (Ungestützte Frage nach Straßenbauvorhaben in der Region)	78
Abb. 47:	Wahrnehmung zum Thema Rheinspange	79
Abb. 48:	Quellen aus denen Informationen zum dem Projekt entnommen wurden	80
Abb. 49:	Bekanntheit von Informations-/Beteiligungsangeboten	80
Abb. 50:	Einstellung zum Bau der Rheinquerung	82
Abb. 51:	Präferenz von Trassenalternativen auf Nachfrage	83
Abb. 52:	Wichtigkeit von Aspekten der Planung	84
Abb. 53:	Nutzen Rheinspange 553 (für die Region)	85
Abb. 54:	Argumente für ein Beteiligungsscoping	87
Abb. 55:	Argumente gegen ein Beteiligungsscoping	87
Abb. 56:	Demografie und Strukturdaten	88

1. Ausgangssituation und Ziel der Evaluation

Der Bundesverkehrswegeplan 2030 hat die Herstellung einer Autobahnquerverbindung zwischen A59 und A555 mit einer Rheinquerung zwischen Bonn und Köln aufgenommen und das Projekt als „vordringlichen Bedarf“ mit einem sehr hohen „Nutzen-Kosten-Verhältnis“ eingestuft.¹ Der Landesbetrieb Straßenbau NRW ist mit der Planung der Maßnahme beauftragt.

Für eine größtmögliche Akzeptanz der Baumaßnahmen in der Bevölkerung und eine damit verbundene beschleunigte Umsetzung initiierte das Ministerium für Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung – die Planung selbst befand sich noch am Anfang – und stellt dafür Geld- und Sachmittel zur Verfügung.

So wurde 2017 (erstmalig in NRW) ein Beteiligungsscoping durchgeführt, um gemeinsam mit allen relevanten Akteuren und unter Berücksichtigung der Öffentlichkeit ein tragfähiges Beteiligungskonzept für die gesamte Planungs- und Bauphase des Projektes zu entwickeln. Die Grundstruktur umfasst drei Säulen:

Abb. 1: Grundstruktur des Beteiligungskonzepts



Quelle: Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen (2019)

Die Evaluation begleitet ex post den Prozess des Beteiligungsscopings für den Zeitraum von August 2017 bis Februar 2018 sowie formativ die Umsetzung in 2019. Auf Basis eines literaturbasierten Soll-Ist-Vergleiches analysiert die Evaluation umfassend Konzeption, Strukturen und Prozesse der Beteiligung im Hinblick auf unter anderem:

- Zusammenspiel der Formate und Informationsangebote,
- Orientierung an Qualitätskriterien dialogorientierter Bürgerbeteiligung,
- Erfolgsfaktoren und Optimierungsbedarfe,
- Wirkungen auf Akteure, Teilnehmende, Medien und die Öffentlichkeit sowie
- Transferpotenziale für zukünftige Infrastrukturprojekte.

¹ Vgl. BMVI (2016), S. 125.

1.1. Besonderheiten zum Projekt Rheinspange 553

Gerade für die Einschätzung einiger Evaluationsergebnisse und ihrer Übertragbarkeit auf andere Planungsvorhaben sind zur Rheinspange 553 Besonderheiten zu berücksichtigen, die für andere Planungsvorhaben womöglich eine geringere bis gar keine Rolle spielen.

Zum einen gibt es eine bis in die 1960er Jahre zurückreichende Projekt(ideen)historie mit einer angedachten Trassenführung im nördlichen Planungsraum. Die Prüfvariante für die Bedarfsfeststellung gemäß Bundesverkehrswegeplan 2030 ähnelt dieser „historischen“ nördlichen Variante, präfiguriert jedoch nicht die nun im Planungsprozess zu ermittelnde Vorzugsvariante für die Entwurfsplanung.²

Zum anderen – und das steht im Zusammenhang mit dem zuvor Beschriebenen – haben wir einen großen Planungsraum (weite Teile des links- wie rechtsrheinischen Raums zwischen A59 und A555 vom Kölner Süden bis zum Bonner Nordrand), in dem die zu findende Linienführung, vor weiteren Prüfungen und Gutachten, zunächst tatsächlich relativ frei disponibel ist und sich erst im Planungsprozess zur Vorzugsvariante für den Vorentwurf verdichten wird. Das ist ungewöhnlich für ein Straßenbauvorhaben.

Zudem ist die Rheinspange 553 derzeit das längenmäßig größte Autobahnbauvorhaben in NRW, inklusive einer neuen Flussquerung und das in einem dicht besiedelten Raum mit vielen Anspruchsgruppen sowie Beteiligten beziehungsweise Betroffenen.

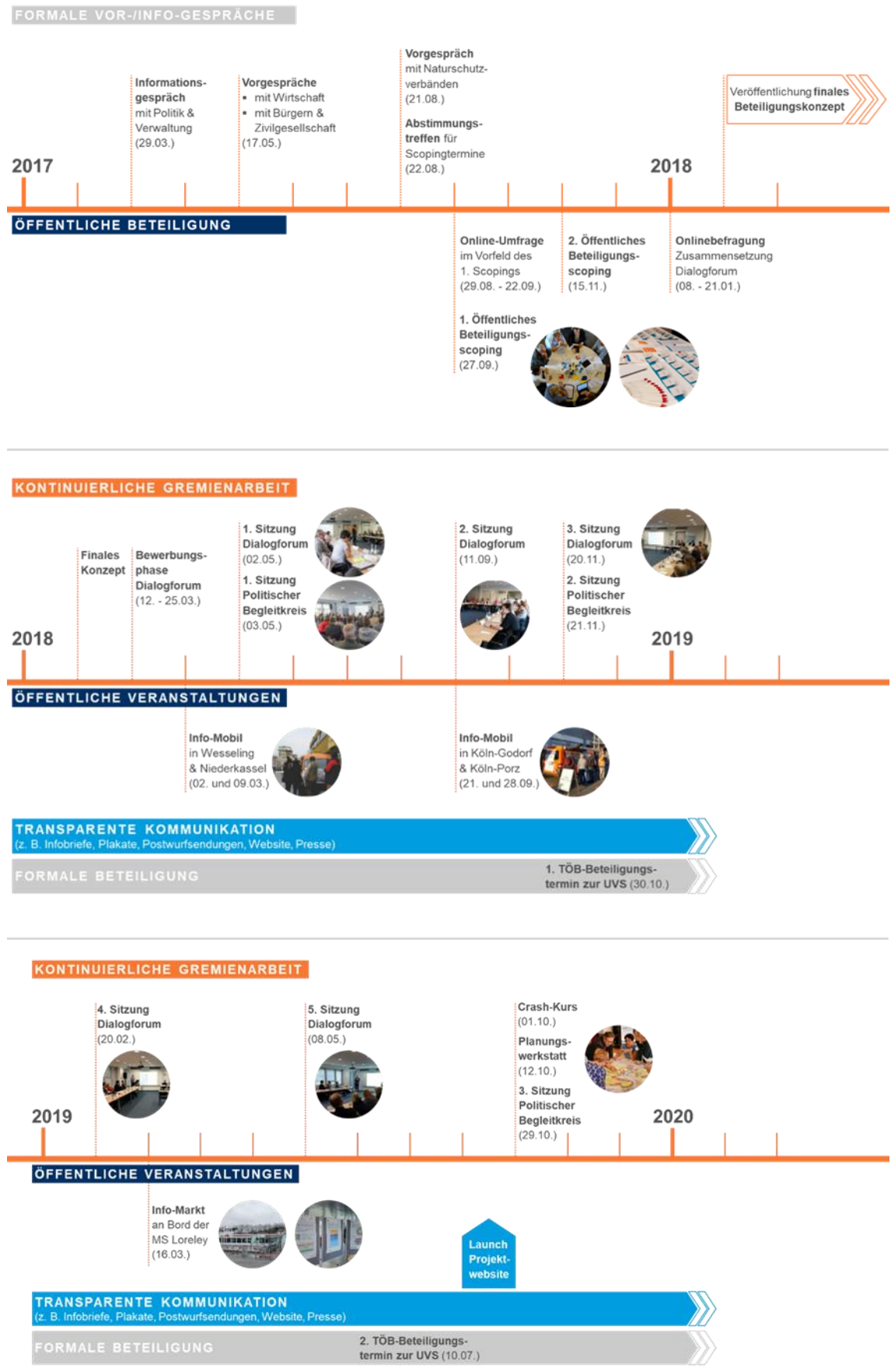
Die beiden erstgenannten Aspekte sind zu beachten, da eine adäquate Berücksichtigung einer langen Projekt- und womöglich auch Konfliktgeschichte mit gegebenenfalls auch daraus erwachsendem aktuellem Konfliktpotenzial als ein Gütekriterium informeller Beteiligung gilt. Größe und Bedeutung des Vorhabens führen hingegen zu einem entsprechend umfangreichen Maßnahmenpaket bei der informellen Beteiligung. Bei der Übertragung auf und Empfehlung für andere Planungsvorhaben müssen deshalb Fragen der Skalierbarkeit mitgedacht werden.

1.2. Chronologie der Öffentlichkeitsbeteiligung

Der nachfolgende Zeitstrahl (s. Abb. 2) dient als erster Überblick über die Projektstruktur sowie zur Veranschaulichung relevanter Meilensteine und Planungsschritte im Projektverlauf. Dargestellt wird zum einen die Phase des Beteiligungsscopings mit der Veröffentlichung des Beteiligungskonzeptes im Februar 2018 als erster Meilenstein. Darauf folgt die Umsetzungsphase des Beteiligungskonzeptes in 2018 und 2019 mit allen bisherigen Terminen der kontinuierlichen Gremienarbeit sowie den begleitenden öffentlichen Veranstaltungen.

² Vgl. BMVI (2019).

Abb. 2: Chronologie der Öffentlichkeitsbeteiligung



1.3. Methodische Umsetzung der Evaluation

Grundlage für eine integrierte Bewertung und Überprüfung der Zielerreichung des Beteiligungsscopings und -prozesses ist ein Abgleich der in der Dokumentations-/Analysephase (siehe unten) gewonnenen Erkenntnisse mit einem initial erarbeiteten Bewertungsrahmen.

Für die Beschreibung eines Soll-Zustandes informeller Beteiligungsprozesse im Zuge größerer Infrastrukturprojekte wird zum Projektbeginn eine **Literaturstudie** durchgeführt. Dafür erfolgt eine Aufarbeitung des aktuellen Forschungsstands zu Dialog- und Partizipationsansätzen in der deutschsprachigen Literatur. Auf dieser Grundlage wird ein Kriterienkatalog erarbeitet, der allgemeine Maßstäbe für eine dialogorientierte Beteiligung umfasst und spezifische Ziele des Projekts Rheinspange 553 berücksichtigt.

Im Anschluss erfolgt die **Dokumentation und Analyse des Beteiligungsscopings und -prozesses** der Rheinspange 553. Dabei werden quantitative und qualitative Methoden kombiniert, die meist mehrere Erkenntnisbereiche abdecken.

Zunächst erfolgt eine systematische Erfassung projektrelevanter Dokumente und Informationen im Rahmen eines **Desk Research**. Dabei liegt der Fokus auf Materialien, die im Zuge der Öffentlichkeitsbeteiligung (Säule „Transparente Kommunikation“) zum Einsatz kommen beziehungsweise diese reflektieren (zum Beispiel Inhalte der Projektwebsite wie Infobriefe und Infopapiere, Medienberichte oder Reaktionen in sozialen Medien). So werden für die weitere Analyse Projektstrukturen, Beteiligungsprozesse und Akteurskonstellationen herausgearbeitet.

Im Bereich „Kontinuierliche Gremienarbeit“ werden alle Instrumente und Termine im Zeitraum der evaluatorischen Begleitung berücksichtigt. Die **Evaluation des Dialogforums und des politischen Begleitkreises**, der zentralen Gremien im Begleitungsprozess, erfolgt dabei zweistufig: Eine **Onlinebefragung**³ bindet als Vollerhebung alle Mitglieder ein und liefert belastbares Feedback zur Funktionalität und Wirksamkeit der Gremien. **Qualitative telefonische Interviews** mit ausgewählten Vertreter/-innen (Dialogforum: n = 11; Politischer Begleitkreis: n = 3) thematisieren die Gremienarbeit insgesamt, deren Verzahnung mit dem Planungs- und Beteiligungsprozess und identifizieren förderliche und hemmende Faktoren für einen konstruktiven Dialog.

Für die **Evaluation der Planungswerkstatt** wurden teilnehmende Beobachtung und telefonische Nachbefragung kombiniert. Die **teilnehmende Beobachtung** (Crash-Kurs zur Vorbereitung der Planungswerkstatt am 01.10.2019 und Planungswerkstatt am 12.10.2019) dient dazu, strukturierte, persönliche Eindrücke für die spätere Einordnung der Ergebnisse der Nachbefragung zu gewinnen, die Bandbreite eingesetzter Methoden zu erfassen sowie Fragestellungen für die Nachbefragung zu präzisieren. Die **telefonische Nachbefragung** (n = 4) von Teilnehmenden der Planungswerkstatt reflektiert eigene Erwartungen im Vorfeld, die persönliche Teilnahme-Erfahrung, das Setting sowie die erarbeiteten Ergebnisse.

³ Teilnehmende Dialogforum: n = 22 (von 33 Befragten; entspricht einem Rücklauf von 67%); Teilnehmende politischer Begleitkreis: n = 30 (von 65 Befragten; entspricht einem Rücklauf von 46%).

Als einzige „Öffentliche Veranstaltung“ in 2019 wird der am 16.03.2019 an Bord der „MS Loreley“ stattfindende Infomarkt im Sinne einer **Vor-Ort-Fallstudie öffentlicher Veranstaltungen** untersucht (die bereits häufiger eingesetzten Infomobile waren bereits 2018 unterwegs beziehungsweise ist deren Einsatz erst wieder für 2020 geplant). Hierbei kommt ein Methodenmix aus teilnehmender Beobachtung, Begleitdokumentation und Gesprächen mit Besucher/-innen und Gutachter/-innen zum Einsatz, um interessierte Bürger/-innen und potentielle Anrainer der Rheinquerung in unmittelbarer Auseinandersetzung mit dem Planungs- und Beteiligungsprozess zu erleben. Begleitinformationen, ausgelegtes und eingesetztes Material sowie Ergebnisdokumentationen fließen zudem in die Desk Research ein.

Um neben den Vertreter/-innen aus Dialogforum und politischem Begleitkreis, den Teilnehmenden der Planungswerkstatt und Besucher/-innen öffentlicher Veranstaltungen auch die Perspektive der Bevölkerung im Planungsraum in die Evaluation zu integrieren, erfolgt zudem eine **telefonische Bevölkerungsbefragung** (n = 500; Zeitraum: 17.10. - 04.11.2019) im Nachgang der bei der Planungswerkstatt entwickelten Ideen für Trassenverläufe. Diese dient dazu, den allgemeinen Kenntnisstand zum Projekt und die weiteste Reichweite der Projektkommunikation zu ermitteln sowie ein statistisch belastbares aktuelles Stimmungsbild zu erheben.

Persönliche Gespräche mit zentralen Projektakteuren (n = 6) gegen Ende der Evaluation (Vertreter/-innen des Ministerium für Verkehr NRW, Straßen.NRW und IFOK; Zeitraum: 14.10. - 05.11.2019) dienen dazu, die bisherige Öffentlichkeitsbeteiligung, erarbeitete Ergebnisse, den Ideen- und Wissenstransfer sowie die Verzahnung mit dem Planungsprozess zu reflektieren. Darüber hinaus werden Erwartungen und Erfahrungen vor dem Hintergrund der Beteiligungsziele diskutiert.

2. Literaturstudie zum Forschungsstand

2.1. Einleitung

Wie lassen sich Beteiligungsverfahren bei infrastrukturellen Großvorhaben so gestalten, dass die Akzeptanz des Verfahrens gesteigert wird? Was sind die Faktoren, die Beteiligungsverfahren in der Startphase eines Vorhabens mit einer hohen Legitimation versehen? Was macht ein gutes Beteiligungsscoping beziehungsweise ein daraus entwickeltes Beteiligungsverfahren aus? Dies sind die Leitfragen, die diesem Literaturbericht zugrunde liegen.

Beteiligungsscoping ist neu in der Beteiligungspraxis. Deshalb haben sich bis dato nur recht wenige Publikationen mit dieser speziellen Phase der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung auseinandergesetzt. Was besagt der Begriff und was ist das Ziel eines Beteiligungsscopings?

Um sich diesen Fragen zu nähern, wird die aktuelle wissenschaftliche und theoretisch-informierte Praxisliteratur zur Bürgerbeteiligung ausgewertet und diskutiert. In einem ersten Schritt werden Paradigmen aus der Demokratie- und Beteiligungsforschung skizziert. Deliberative Ansätze der Beteiligungsforschung werden eher funktionalistischen Ansätzen gegenübergestellt. Aus diesen lassen sich unterschiedliche Ziele und Gütekriterien von Bürgerbeteiligungsprozessen identifizieren.

Im zweiten Teil des Literaturberichtes werden auf der Grundlage der Literatur zentrale Gütekriterien für Beteiligungsverfahren im Allgemeinen und für ein Beteiligungsscoping im Speziellen beschrieben. Aus der Literatur lassen sich folgende Faktoren identifizieren, die als der Prozesslegitimität förderlich erachtet werden und die für die Durchführung der partizipativen Konzeptionierung von Beteiligung (Beteiligungs-Scoping) relevant sind. Der Fokus der Diskussion orientiert sich dabei auf (1) Fragen des *Kontextes* und (2) der *institutionellen Gestaltung* und schließlich (3) der *Fragen des Akteursfelds* im Entscheidungssystem. Zentral für die erfolgreiche Schaffung von „Legitimität durch Verfahren“ (Luhmann) gilt die Prozessklarheit. Verstehen eingebundene Akteure und angesprochene Zuschauer um was es inhaltlich und verfahrenstechnisch geht? Sind Entscheidungsbefugnisse und -korridore klar umrissen? Ist das Beteiligungsarrangement den Beteiligten und der Öffentlichkeit klar und verständlich? Auch bei der Ausarbeitung des Konzeptes ist ein intuitives Verständnis für alle Akteure (Konzeptersteller, Kommentatoren der Konzeption, Beobachter des Prozesses) warum welche Schritte vollzogen wurden grundlegend. Und schließlich werden *subjektive Kategorien*⁴ der Einstellung zum Verfahren allgemein präsentiert (wie fair wird der Prozess erachtet), die sich in der empirischen Erhebung auch in ein überprüfbares Untersuchungsdesign überführen

⁴ Theoretisch sind auch mithilfe von objektiven und quantitativen Methoden, wie beispielsweise der Anzahl an eingebrachten Einwendungen in formellen Verfahren (Stellungnahmen), die Frage nach der Legitimationswirkung von Beteiligungsverfahren anzugehen. Allerdings haben quantitative Ansätze nur geringe Aussagekraft hinsichtlich der Qualität der Einwendungen und könnten Scheinkorrelationen oder unklare Wirkzusammenhänge statistisch aufzeigen. Beteiligungsverfahren können dazu führen, dass mehr Personen ihre Rechte geltend machen und Einwendungen erheben. Das Verfahren ist dann womöglich langwieriger (Effizienzategorie), allerdings ist die nachhaltige Legitimationswirkung (Verfahrensakzeptabilität) höher.

lassen. Diese lassen sich an den Begriffen der „Informiertheit“ (das heißt Verfahrensmündigkeit und inhaltliche Erkenntnisgewinne, die Akteure dem informellen Beteiligungsverfahren zuweisen) der Akteure beschreiben; weiter an den Begriffen des „Voicing“ und „Response“ überprüfen, bei denen gefragt wird, ob Beteiligte genügend Raum für das Einbringen ihrer Ideen und Hinweise sehen und diese Hinweise auch eine Antwort im Beteiligungsprozess erfahren.

2.2. Beteiligungsscoping in der Beteiligungspraxis

„Das Beteiligungs-Scoping ist eine Methode, mit der informelle Beteiligungsprozesse vorbereitet werden können.“ (Ewen 2017, S. 3) . „Beim Beteiligungsscoping geht es um einen Meinungsaustausch zu den Fragen, ob eine zusätzliche Bürgerbeteiligung neben den gesetzlich vorgesehenen Beteiligungsformen zweckmäßig ist.“ (Staatsministerium Baden-Württemberg 2014, S. 39). Spricht man vom Beteiligungsscoping, so liegt es nahe, den Begriff des Beteiligungsscopings anfangs zu definieren und seinen Gegenstand einzugrenzen. Beteiligungs-scoping lässt sich als „Sondierung“ (Staatsministerium Baden-Württemberg 2014, S. 41) umschreiben, um informelle Beteiligungsbedarfe und entsprechende Formate im Vorfeld der Durchführung einer Planung oder bestimmter Planungsschritte unter Einbezug der betroffenen Akteure zu definieren. Gegenstand und Ergebnis eines Beteiligungsscopings ist die Festlegung eines Beteiligungskonzeptes oder eines „Beteiligungsfahrplans“ (Ewen 2017, S. 4). Die Durchführung eines Beteiligungsscopings fällt demnach in die „Konzeptionierungsphase“ (Langer 2018) zur Erarbeitung und schließlich Festlegung eines informellen Verfahrensdesigns und einer Beteiligungsstrategie. Etymologisch verweist der Begriff des *Scopings* auf den Gewinn des Überblicks, welche Inhalte und welche Akteure für ein betreffendes Vorhaben von Relevanz sind und in den Entscheidungsprozess eingebunden werden sollten.

Die oben angeführten Definitionen deuten auf zwei konzeptionelle Aspekte hin, die für ein Beteiligungsscoping zu beachten sind. (1) Beteiligungsscoping ist eine Methode der *Vorbereitung* informeller Beteiligungsprozesse. Das heißt, dass das Scoping gemeinhin in die Frühphase von Beteiligungsverfahren oder gar davor fällt. In der Beteiligungsforschung wird die Frühzeitigkeit der Einbindung der Öffentlichkeit – bei noch bestehenden Gestaltungsspielräumen zu Planungsinhalten und Planverfahren – als einer der wesentlichen Erfolgsfaktoren begriffen (Difu, Deutsches Institut für Urbanistik et al. 2017; Oppermann und Renn 2019). (2) Es wird in den Definitionen deutlich, dass es sich um eine „Methodik“ handelt, die im „Meinungsaustausch“ zu eruieren verhilft, ob zusätzliche Beteiligungsangebote zu den formal bestehenden Beteiligungsmöglichkeiten gewährt werden sollten, und wie die Natur dieser zusätzlichen Beteiligung aussehen soll. Dieses Vorgehen selbst ist bereits Teil der Beteiligung und kann gleich zu Beginn von langen Verfahren legitimationsstützend wirken, da es glaubwürdige Verhandlungsbereitschaft seitens der Initiatoren von Beteiligung bezeugt (potentielle Gefahren werden im nächsten Abschnitt adressiert). Mit einem derartigen methodischen Vorgehen wird „Beteiligung an Beteiligung“ gleich zu Beginn gewährt. Vorhabenträger unterstreichen damit die Haltung, zentrale Gegenstände ihres Vorhabens dialogisch zu öffnen.

Beteiligungsscoping selbst ist als Methode aus der Verwaltungs- und Beteiligungspraxis hervorgegangen und ist bis jetzt nicht Gegenstand wissenschaftlicher Auseinandersetzungen gewesen. Dennoch manifestieren sich in der Gestaltung eines Beteiligungsscopings grundsätzliche Fragen nach Sinn und Zweck und nach den Erfolgsbedingungen und Erfolgsfaktoren von Beteiligung, wie sie in der Partizipationsforschung diskutiert werden und im nächsten Abschnitt thematisiert werden sollen.

2.3. Die Bilder der Beteiligung – Paradigmen der Beteiligung

In der Beteiligungsforschung kursieren unterschiedliche „Bilder“, im Sinne von Paradigmen, von Beteiligung. Ein bedeutender Teil der Partizipations- und Demokratieforschung sieht Bürgerbeteiligungsverfahren – unter der Bedingung gehaltvoller Beteiligung – als Stätten und Katalysatoren der gesellschaftlichen Demokratisierung und Transformation (Nanz und Leggewie 2016). Wesenskern von Demokratie ist Beteiligung – über Wahlen und Bestellung von Mandatsträgern – an der Herrschaftsausübung, das heißt Gesetzgebung und Anwendung dieser Gesetze. Beteiligung an der Umsetzung von Gesetzen bietet die Möglichkeit, die abstrakten Rechtsnormen in der konkreten Anwendung gesellschaftlich zu verhandeln und zu verbessern (Roßnagel et al. 2016a). Grundsätzlich wird Beteiligung an der Gestaltung von Planungsverfahren in dieser Lesart der „dichten“ Demokratie (Barber 2009; vgl. Habermas 1995) als notwendige Ergänzung zum repräsentativen Demokratiemodell gesehen. Mit der möglichst breiten und gehaltvollen Einbindung wird Legitimität für Planungsentscheidungen durch genuine Teilhabe geschaffen. Quantitativ besagt der Ansatz: Je mehr Bürgerinnen und Bürger zur Entscheidungsfindung beigetragen haben, desto höher die Legitimität. Und qualitativ besagt der Ansatz: Je substanzieller, das heißt je mehr Entscheidungsbefugnisse an Bürgerinnen und Bürger delegiert wurden, desto höher die Legitimität⁵. Die Annahme dabei ist, dass sich durch Deliberation, also den offenen Austausch von Argumenten aller Teilnehmenden, die überzeugendsten Argumente für einzelne Planungsentscheidungen im rationalen Diskurs durchsetzen werden. Die legitimierungserzeugende Kraft liegt auf der *Input-Seite* des Verfahrens im offenen Austausch von Argumenten.

Kritiker dieser Lesart zweifeln an der normativen Kraft des rationalen Diskurses und der Durchsetzung des besseren Argumentes in der Realität. Sie machen geltend, dass Entscheidungen in der Realität stets im Schatten von Hierarchien (Mayntz und Scharpf Fritz W. 1995) erfolgen, dass politische Überzeugungen nicht allein durch Sachargumente sondern durch Mobilisierungsdruck (Protest) und sozialer Deutungen – sogenannter Frames – und Bilder ((Goffman 1989), (Wehling 2016)) erfolgen. Zudem machen sie geltend, dass aus demokratietheoretischen Gesichtspunkten Delegationen von Entscheidungen in informellen Beteiligungsverfahren höchst problematisch sein können, da sie die Zuweisung von politischen Verantwortlichkeiten verdecken, zur Durchsetzung von Partikularinteressen gut organisierter Kreise führen (sogenannter „lauter“, gut organisierter Protestgruppen), und damit die Gemeinwohlorientierung wie auch das repräsentativ-demokratische Fundament des politischen

⁵ In der Forschung wird gemeinhin zwischen drei unterschiedlichen Beteiligungstiefen unterschieden: 1. Der Information, 2. Der Konsultation und 3. Der Mitentscheidung. Die Beteiligungstiefen werden weiter unten bei der Thematisierung der Formate diskutiert.

Systems untergraben. Kritiker mahnen deshalb einen gezielten und ergänzenden Einsatz von Beteiligungsinstrumenten an (Selle op. 2005; Ewen und Horelt i.E.). Denn, aus der Gleichzeitigkeit repräsentativer und partizipativer Modi im demokratischen System könnten sonst „Legitimationskonkurrenzen“ (Kuder 2017: 4) entstehen, wenn Beteiligung nicht sinn- und zweckgemäß eingesetzt wird, sondern tatsächlich die gleichen Aufgaben in den Blick nimmt wie die repräsentativen demokratischen Modi (Rohr et al. 2019, S. 17).

Kritiker der deliberativen Ansätze sprechen Beteiligung nicht gänzlich einen Mehrwert ab, sondern sehen diesen im klar konturierten Rechts- und Beteiligungsrahmen, in welchen zu speziellen Planungsgrundlagen und Planungsoptionen Fachexpertise aus der Gesellschaft eingeholt werden kann und damit Ergebnisse optimiert werden. Das Ergebnis des Verfahrens kann durch punktuelle Beteiligung verbessert werden (*Outputorientierung*).⁶

Abb. 3: Gegenüberstellung partizipationstheoretischer Sichtweisen

Sichtweise	Normativ-deliberativ	Instrumentell-funktionalistisch
Beteiligungszweck	Stärkung des Gemeinwohls und Zustimmung zum Verfahren	Anreicherung und Absicherung der Variantenentscheidung mit Fachwissen; Zustimmung zum Ergebnis
Zielgruppen	vordergründig Betroffene und Verbände	vordergründig Fachöffentlichkeit (<i>epistemic community</i>) & gesellschaftliche Multiplikatoren
Modus der Einbindung	Inklusivität	Exklusivität
Beteiligungsgegenstand	Planungsgrundlagen und Einbringen von Interessen und Wissen	Prüfung & Bewährung von Kriterien und Ihre Anwendung
Ebenen der Beteiligung (Schwerpunkt)	Lokale und interkommunale Ebene	Interkommunale und regionale Ebene
Merkmale der Methoden	Horizontale partizipative Ansätze	Vertikale (top down) Ansätze
Beteiligungstiefen (informeller Beteiligung)	vorwiegend Konsultation & Mitentscheidung	vorwiegend Information & Konsultation

Quelle: eigene Darstellung in Teilen basierend auf Alcantara 2016.

⁶ Zur Unterscheidung in input- und outputorientierte Ansätze der Beteiligungsforschung siehe Alcantara et al. (2016), die zwischen „inputorientierten Ansätze (v. a. eine normative Argumentation, das heißt Partizipation gilt als Wert an sich; häufig einem plebisitären Demokratieideal folgend,... und die outputorientierten Ansätze“ unterscheiden. „In letzteren ist eine grundlegende Öffentlichkeitsbeteiligung nicht vorgesehen (es sei denn zur Einbeziehung von Fachwissen in die Entscheidungsfindung)“, S. 13.

Beide Lesarten gewichten unterschiedliche Aspekte, die in der Gestaltung von Beteiligungsverfahren und damit bei der Konzeptionierung von Beteiligung zu bedenken sind. Während deliberative Ansätze auf die Bedeutsamkeit von möglichst breiter Inklusion des Akteursfeldes hinweisen, unterstreichen funktionalistisch-instrumentelle Ansätze, dass der Teilnehmenden-Kreis sich exklusiv nach den zu beurteilenden Entscheidungsfragen zu orientieren habe. Während der deliberative Ansatz auf hohe Breitenwirkung ausgelegt ist, sind nach funktionalistischer Lesart eher schlanke und zielgerichtete Formate förderlich zur Erreichung eines optimierten Sachstandes. Während deliberative Ansätze naturgemäß – durch größere Vielfalt an Teilnehmenden – eine größere Offenheit hinsichtlich der mit ihnen eingebrachten Themen haben, verfolgen funktionalistische Ansätze zielgerichtet eine bestimmte Funktion und grenzen das thematische Feld der Auseinandersetzung tendenziell ein. Für die erfolgreiche Initiierung ist eine Kombination aus beiden Ansätzen in der Praxis zu empfehlen. Im Rahmen des Beteiligungsscopings Rheinspange 533 wurde diese Frage nach den eingebundenen Akteursgruppen im späteren Beteiligungsverfahren thematisiert und sowohl eine repräsentative und breite Einbindung aus der Bürgerschaft (per Losverfahren), als auch eine zielgerichtete Einbindung (Verbände etcetera) verfolgt. Auch die Ausgestaltung unterschiedlicher Dialogformate – Informationsveranstaltungen für die breite Öffentlichkeit einerseits und das Dialogforum als kontinuierliches Gremium mit potentieller Einsetzung von zum Beispiel Arbeitsgruppen andererseits – wird der Ansprache unterschiedlicher Zielgruppen (das heißt sowohl breite als auch zielgerichtete Einbindung) gerecht.

2.4. Erfolgreiche Bürgerbeteiligung

Was ist erfolgreiche Bürgerbeteiligung? Um sich dieser Frage zu nähern, muss man sich bewusst machen, wofür Bürgerbeteiligung eingesetzt wird. Bürgerbeteiligung im hier diskutierten Kontext ist ein Element der Konfliktregulation bei großen Infrastrukturvorhaben (Ewen et al. 2013). Es gibt rechtliche, politisch-administrative Regulationsmechanismen und gesellschaftliche Konfliktregulation. Beteiligungsverfahren bewegen sich an der Schnittstelle dieser unterschiedlichen Funktionssysteme der Konfliktregulation. Deshalb müssen auch all diese Dimensionen in der Konzeptionierung von Beteiligungsverfahren in einem „multirationalen Diskurs“ (Ewen und Horelt 2016; Schedler 2012; Schedler und Rüegg-Stürm 2013) bedacht werden. Was sind die rechtlichen Rahmenbedingungen, welche politisch-administrativen Körperschaften sind auf welcher Ebene für das Vorhaben relevant und entscheidungsbefugt? Welche gesellschaftlichen Interessen und Konfliktlinien werden mit diesem Vorhaben berührt oder gegebenenfalls reanimiert?

Erfolg von Beteiligungsverfahren misst sich daran, ob Beteiligung zu einer nachhaltigen Konfliktdeeskalation führt (Ewen et al. 2013). Allerdings gibt es in der Forschung ganz unterschiedliche Definitionen von erfolgreicher Beteiligung. Einige Forscher und Beobachter begreifen gute, möglichst inklusive Beteiligung bereits als Gütekriterium für erfolgreiche Beteiligung (Nanz und Fritsche 2012; Selle et al. 2003). Wiederum andere entkoppeln den Erfolg von spezifischen Beteiligungsaspekten und machen Erfolg an quantitativen Indikatoren wie die Zahl an Einwendungen im formalen Verfahren fest (Renkamp et al. 2011, S. 34). Jedoch sind diese objektiven Indikatoren nur bedingt aussagekräftig, da die Zahl an Einwendungen

nicht nur auf die Wirkung von Teilnahmeverfahren, sondern auch auf dem Teilnahmeverfahren extern liegende Gründe zurückzuführen sind (politischer Kontext, soziale Milieus). Zudem ist die kontrollierte Vergleichbarkeit von unterschiedlichen Fällen, mit und ohne Teilnahmeverfahren – zudem mit unterschiedlich qualitativen Teilnahmesausprägungen – kaum möglich. Deshalb rekurriert die empirische Teilnahmeforschung auf qualitative Interviews und Erhebungen zur Identifizierung subjektiver Deutungs-Kategorien zum Prozess (Roßnagel et al. 2016a; Ewen et al. 2013). Dieser Ansatz wird auch bei der Evaluation des Teilnahmeprozesses zur Rheinspange 533 verfolgt.

In der Teilnahmediskussion wird zumeist implizit unterstellt, dass bei einer „guten“ Teilnehmung (siehe Erfolgsfaktoren unten) die Akzeptanz oder zumindest die wahrgenommene Legitimität des Vorhabens steige.⁷ Dies wird jedoch in der Literatur strittig gesehen. In der aktuellen Teilnahmeforschung wird deshalb der Begriff der *Verfahrens-Akzeptabilität* vorgezogen. Mit Akzeptabilität wird die Zustimmungschance zum Prozess beschrieben. Diese ist zu unterscheiden von der Akzeptanz, die dem Vorhaben entgegengebracht wird (Smeddinck i.E.; Grunwald 2005; Roßnagel et al. 2016a).

2.4.1. Erfolg von Teilnehmungsscoping

Ein erfolgreiches Teilnehmungsscoping sollte sich am Akzeptabilitäts-Ansatz orientieren und sollte für das Scoping relevante Zielgrößen heranziehen. Für das Teilnehmungsscoping sollte als Erfolg die Absenz sogenannter „Konfliktregulierungs-Konflikte“, also Konflikte um die adäquate Konfliktbearbeitung (Saretzki 2010, S. 49) dienen. Begreifen die Akteure das von ihnen und mit ihnen ausgearbeitete Teilnehmungskonzept als für den weiteren Konfliktaustrag passend und werden die maßgeblichen Interessen in den Prozess eingebunden. Kurzum: Ist in ihren Augen der Teilnehmungsfahrplan der richtige? Steigen mit diesem Fahrplan die Zustimmungschancen zum Verfahren (Verfahrens-Akzeptabilität)?

2.4.2. Gute Prozessqualität

Es besteht mittlerweile eine Fülle an Veröffentlichungen, in denen Kriterienkataloge aufgeführt sind, was für eine erfolgreiche Gestaltung von Teilnahmeverfahren berücksichtigt werden soll (vgl. Selle et al. 2003; Difü, Deutsches Institut für Urbanistik et al. 2017; Nanz und Fritsche 2012; Schroeter et al. 2016). Nur wenige Veröffentlichungen haben bis dato eine Systematisierung und Typologisierung der Gütekriterien vorgenommen und versucht. Häufig werden summarisch und thesenartig alle für relevant erachteten Faktoren aufgezählt (Oppermann und Renn 2019; Ewen et al. 2013). In der Partizipationsforschung sind Fragen des Ineinandergreifens der unterschiedlichen Faktoren – also von Dynamiken und Mechanismen – noch gering bis gar nicht systematisiert beleuchtet.

Im Folgenden soll der Versuch unternommen werden, eine systematische Ordnung mithilfe von Überkategorien herbeizuführen, die der besseren Orientierung dienen soll, und dabei

⁷ Zu den Begrifflichkeiten „Akzeptanz“, „Akzeptabilität“ und „Legitimität“ siehe Schmalz 2018.

hilft, wesentliche – in der Forschung diskutierte Kategorien – Faktoren auch in ein operatives Evaluationsdesign zu überführen (vgl. Schroeter et al. 2016).

2.4.3. Kontextuelle Dimension

Die Beteiligungsforschung weist immer wieder auf die Bedeutsamkeit kontextspezifischer Faktoren hin (Baker und Chapin 2018; Carpini et al. 2004, 336). Die Kontextspezifität bezieht sich dabei auf den historischen Kontext, in den das Vorhaben eingebettet ist. Gibt es „historische Altlasten“, die zwischen planungsrelevanten Akteuren und Ebenen wiederaufleben können? Ist der Raum bereits durch andere Infrastrukturvorhaben vorgeprägt? Zudem verweist die Literatur auf die Bedeutsamkeit unterschiedlicher soziologischer Milieus hin, die im Hinblick auf die „Wehrhaftigkeit“ und Protestbereitschaft der betroffenen Bürgerinnen und Bürger von Relevanz sind (Marg 2013; Roßnagel et al. 2014). Besonders ältere – meist männliche – Personen aus dem technisch-akademischen Bürger-Milieu, in ländlich geprägten Räumen von prosperierenden Regionen, werden als besonders aktive Kreise in der wissenschaftlichen Literatur diskutiert. Hier sind bereits Querbezüge zur Akteurslandschaft (Akteursdimension) ersichtlich.

Die kontextuelle Dimension ist für die Startphase von Teilnahmeverfahren wichtig und sollte von der verfahrensführenden Behörde mithilfe eines Konfliktmonitorings in den ersten internen konzeptionellen Überlegungen ausgearbeitet werden und vorliegen. Ein Konfliktmonitoring, das den aktuell bestehenden sowie den zu erwartenden Eskalationsgrad einschätzt, ermöglicht eine der jeweiligen Konfliktodynamik angepasste Feinsteuerung (Ziekow et al. 2015). Die interne Konzeptionalisierungsphase bei der Erstellung eines „Fahrplans zur Fahrplanerstellung“ (Teilnehmungs-scopeing) beginnt demnach stets mit einer Umfeld-, Themen- und Akteursanalyse (vgl. Ewen 2017; Staatsministerium Baden-Württemberg 2014; Oppermann und Renn 2019) in der die Historie des Planungsraumes mitbedacht ist.

2.4.4. Institutionelle Dimension

Handlungsspielräume

Neben der sozialen und historischen Dimension spielt bei der Ausarbeitung der Teilnehmungskonzeption die Frage nach dem Gegenstand des Teilnahmeverfahrens eine fundamentale Rolle. Diese Frage ist deshalb grundlegend, da hiermit auch die Freiheitsgrade und Handlungsspielräume der Planung festgelegt werden. Im Falle der Rheinspange 553 sind bereits einige Schritte der Bedarfsermittlung (Vordringliches Bauvorhaben nach Bedarfsplan für Bundesfernstraßen) erfolgt. Es geht somit nicht mehr um das „Ob“ dieser Maßnahme (Bedarfsermittlung), sondern um Teilnehmung an der Frage „Wo“ und „Wie“ die Rheinspange gebaut werden soll. Daran ausgerichtet muss die für die Öffentlichkeitsbeteiligung zuständige Behörde eingedenk der rechtlichen Rahmenbedingungen darüber reflektieren, welche Sachverhalte noch in welcher Teilnehmungstiefe für einen Teilnehmungsprozess überhaupt geöffnet werden können. Hier müssen von Anfang an klare Grenzen der Teilnehmung markiert werden (Oppermann und Renn 2019, 29). Die Grenzen zeigen gleichzeitig auf, wo noch Offenheit für substantielle Teilnehmungsschritte vorhanden ist.

Mandatierung

Neben Klarheit hinsichtlich der Grenzen der Beteiligung sollte auch Klarheit darüber bestehen, welche politisch-administrativen Kreise formale und rechtlich verbrieftete Entscheidungsbefugnisse im Planungsprozess besitzen und diese für dialogische Aushandlungsprozesse öffnen können (Neunecker 2016). Wenn Sachverhalte für den Dialog an informellen Gremien übermittelt werden, so muss Klarheit hinsichtlich der Beteiligungstiefe und Natur der erforderlichen Rückmeldung bestehen. Sollen Empfehlungen abgegeben werden? Sollen Vereinbarungen getroffen werden? Gleichzeitig wird durch explizite Benennung der gewährten Beteiligungstiefe in der Übermittlung von Diskussionsinhalten eine implizite politische Verbindlichkeit geschaffen, wie mit den Ergebnissen im weiteren Verlauf der formalen Planung umgegangen wird. Ein klares Mandat muss ersichtlich sein (Renn et al. 2014). Wichtig ist, dass klar wird, dass Mitgestaltungsrechte nicht mit Mitentscheidungsbefugnissen gleichzusetzen sind (Domasch und Zschesche 2018, 52).

Verzahnung

In der Forschung wird wiederholt auf die Notwendigkeit der Kompatibilität der informellen und formellen Verfahren hingewiesen. Informelle und formelle Verfahren müssen sinnvoll miteinander verzahnt sein (Dietz und Stern 2008, S. 117; vgl. Difu, Deutsches Institut für Urbanistik et al. 2017). In der Umsetzung bedeutet dies, dass für Ergebnisse aus einzelnen Beteiligungsschritten und Formaten ausreichend Zeit vorliegen sollte, so dass Ergebnisse eine Berücksichtigung erfahren (*Response*) und unterschiedlichen Körperschaften zur weiteren Bearbeitung zugetragen werden können. Deshalb sollte darauf geachtet werden, dass die Fahrplanerstellung und der Fahrplan selbst nicht zu komplex gestaltet ist (Komplexitätsreduktion). Ziel ist die Herbeiführung eines Fahrplans, welcher sich als funktionstüchtig erweist und in die formalen Schritte der Planung ineinandergreift. Ziel ist die Etablierung von kohärent arbeiteten *interlocking institutions*, die bei schlechter institutioneller Verzahnung schnell zu dysfunktionalen *interblocking institutions* werden können (Mehrebenenproblematik).

Das institutionelle Design, das aus dem Beteiligungsscoping somit als Ergebnis hervorgeht, muss demnach klar den Beteiligungsgegenstand konturieren – was steht zur Wahl? Es muss klar formale Verantwortlichkeiten für den Prozess und für wesentliche Planungsentscheidungen benennen (Mandatierung). Und es muss eine klare und ineinandergreifende Struktur und Dramaturgie besitzen, wie formelle und informelle Beteiligungsschritte sinnvoll ineinandergreifen. Kurzum: Klarheit hinsichtlich des Beteiligungsgegenstandes, Mandatierung und Verzahnung.

2.4.5. Inhaltliche Dimension (Formate, Produkte)

Transparenz und Nachvollziehbarkeit

Für das Beteiligungsscoping wie auch für das gesamte Beteiligungsverfahren im Allgemeinen gilt: Alle Beteiligungsschritte, alle Diskussionsgrundlagen und Ergebnisse müssen verstanden werden können.

Sind der Beginn, der Ablauf, die Meilensteine und das Ende von einzelnen Verfahrensschritten klar markiert und intuitiv für die oder den Beobachter/in ersichtlich? Werden grundlegende Informationen zu fachlichen Inhalten und zum Prozess verständlich aufbereitet? Sind Ergebnisse der einzelnen Beteiligungsformate klar und einfach einsehbar (niedrige Schwellen der Informationsbeschaffung und Verarbeitung). Die Beteiligungsforschung und Psychologie im Allgemeinen sagt: Menschen können sich nur dann einbringen, wenn sie sich orientieren können. Sie können ihre Rechte geltend machen, wenn sie verstehen worum es geht. Information ist deshalb die basalste Stufe der Mitwirkung an Entscheidungsprozessen (Schroeter et al. 2016; Brettschneider 2013; Roßnagel et al. 2016a).

Attraktivität

Veröffentlichungen von Praktikern von Beteiligungsverfahren weisen darauf hin, dass für eine Aktivierung weniger betroffener Kreise und üblicherweise beteiligungsfernerer Kreise (Jugendliche, Personen mit geringen Zeitressourcen) Beteiligungsformate – wie auch die Ausarbeitung des Beteiligungskonzeptes – eine gewisse Attraktivität besitzen sollten. Ist die Beteiligung für unterschiedliche Akteursgruppen attraktiv? Sprechen die Schriftstücke die Leser an? Sind die Inhalte interessant und anschaulich aufbereitet? Besitzen die Veranstaltungen kreative Elemente und sind sie für die Teilnehmenden anregend und unterhaltend (vgl. Selle et al. 2003). Ein Mehrwert der Beteiligung sollte für die Teilnehmenden ersichtlich sein.

2.4.6. Temporale Dimension

Durchweg unterstreicht die Beteiligungsforschung und -praxis, dass die Frühzeitigkeit der Einbindung von Akteuren ein wesentliches Gütekriterium für Beteiligungsprozesse darstellt (vgl. VDI- Richtlinien 2014, S. 14). Bei sehr langjährigen Bauvorhaben ist allerdings zu bedenken, dass sich zu unterschiedlichen Stadien des Beteiligungsprozesses unterschiedliche Akteursgruppen in den Aushandlungsprozess einbringen werden. Es ist somit nicht mit einer Konstanz der Teilnehmerkreise zu rechnen, sondern das Akteursfeld wird sich mit zunehmender Planungskonkretisierung verändern (Siehe graphische Darstellung). Frühzeitigkeit der Einbindung ist sicherlich förderlich für eine Verbesserung der Verfahrensakzeptanz, allerdings nicht hinreichend. Das Beteiligungskonzept muss deshalb Brücken zwischen den unterschiedlichen Planungsphasen vorhalten können. Die gesellschaftliche Diskussion zu späteren Zeitpunkten muss auf Ergebnisse und Inhalte aus vorhergehenden Prozessschritten zurückgreifen können. Neben Frühzeitigkeit gilt es somit die Kontinuität des Dialogs durch unterschiedliche Formate sicherzustellen.

Abb. 4: Beteiligte in Abhängigkeit des Beteiligungsstadiums

Zeitpunkt	Frühe Beteiligung	Späte Beteiligung
Akteursgruppen	<i>Beteiligte</i> <i>Interested parties</i>	<i>Betroffene</i> <i>Affected parties</i>
Organisationsgrad	Organisierte Zivilgesellschaft (Verbände)	Nicht organisierte Zivilgesellschaft (Initiativen)
Perspektiven	Globale- abstrakte Interessenlage	lokale – konkrete Interessenlagen
Involviertheit	Wertbasierte Involviertheit	Ökonomisch- wertbasierte Involviertheit
Modus der Aus- handlung	<i>Persuasion</i>	<i>Bargaining</i>
Fokus	Nutzenfokus	Schadenfokus

Quelle: Ewen, Horelt (2019), Bühnen der Beteiligung

2.4.7. Akteursdimension

In der Forschung wird stets auch die Bedeutsamkeit der nachvollziehbaren und repräsentativen Auswahl der beteiligten Personenkreise und Akteursgruppen hervorgehoben. Erfolgreiche Beteiligungsverfahren binden jene Akteurskreise und Anspruchsgruppen, sogenannte Stakeholder, in den Dialogprozess ein, die für das Vorhaben relevant sind. Und diese Relevanz ergibt sich aus der Umfeld-, Themen- und Akteursanalyse. Bei Straßenvorhaben wie der Rheinspange 533 sind das einerseits politische Vertretungen wie kommunale und Kreis-körperschaften (Bürgermeister, Landräte, Gemeindevertreter/-innen). Zudem sollten gesellschaftliche Organisationen, die als gesellschaftliche Interessensvertreter für bestimmte Be-lange der Planung eine Anwaltschaft innehaben, in den Prozess eingebunden werden. Und schließlich sollten nicht-organisierte Kreise (Initiativen, Anwohner, nicht-betroffene Kreise) durch aktive Ansprache in den Prozess eingebunden werden.

Zentral für die Transparenz des Prozesses ist es, dass der Selektionsmechanismus – wa-rum, wer, wann, wie eingebunden wurde? – gemäß nachvollziehbarer Kriterien erfolgt. „Diese Auswahl muss nach innen und außen legitimiert werden“ (Oppermann und Renn 2019, S. 18).

Der Selektionsmechanismus selbst hat bedeutende Auswirkungen auf die Frage, wer sich schließlich in den Prozess einbringen kann. Grundsätzlich können folgende Selektionsmodi angelegt werden:

- Gezielte Einladungen von Akteursgruppen, nach räumlichen oder thematischen Kriterien.
- Offene Einladungen (Selbstselektion)
- Fremdselektion, nach Losverfahren oder Proporz.

In der Forschung wird immer wieder darauf verwiesen, dass der Selektionsmechanismus klassischen Selektions-Verzerrungen entgegenwirken kann. Insbesondere bei offenen Angeboten der Teilnahme weist die Forschung darauf hin, dass einige Bevölkerungsgruppen (bildungsfernere Kreise, Jugendliche, Personen mit beschränkten Ressourcen) Beteiligungsangebote nicht wahrnehmen können oder wollen. Gute Beteiligung gibt deshalb einen Mix an Selbstselektion und Fremdselektion vor (vgl. Oppermann und Renn 2019). Für die Arbeit in den vorgesehenen Gremien sollten deshalb sowohl Vertreterinnen und Vertreter der entscheidungsbefugten Ebenen (politisch-administrative Ebene), der organisierten Interessensvertretungen (Verbände) und der Bürgerschaft aus dem Planungsraum eingebunden werden. Um die Ausgewogenheit unterschiedlicher Stimmen aus der Bürgerschaft in den Prozess zu integrieren, sollten sowohl Bewerbungsverfahren (Selbstselektion) als auch Losverfahren (per Zufall geloste Bürger/-innen (Fremdselektion)) als Modi zur Bestimmung von Teilnehmenden angesetzt werden. Das zentrale Dialoggremium – „Dialogforum“ – im Beteiligungsprozess zur Rheinspange 533 weist sowohl gezielte Selbst- als auch Fremd-Selektionsmechanismen auf.

Abb. 5: Schematische Gegenüberstellung der Chancen und Risiken unterschiedlicher Selektionsmechanismen

	Fremdselektion	Selbstselektion
Chance	Ausgewogener Einbezug der Region	Engagement und Wissen wird genutzt
Risiko	Instrumentalisierung des Prozesses von außen	Kleine aber engagierte Gruppen dominieren den Prozess

Quelle: Eigene Darstellung

Werden breitere Beteiligungsformate für die Beteiligungsarbeit gewählt, wie beispielsweise Online-Konsultationsverfahren, so muss auch hier bedacht werden, dass hier Selbstselektionsmechanismen wirksam sind. Es beteiligen sich bestimmte gesellschaftliche Gruppen, die kein repräsentatives Abbild der Bevölkerung darstellen. (vgl. Nanz und Fritsche 2012; Voss 2014, S. 16). Die Forschung nimmt deshalb auch verstärkt beobachtende Kreise, u. a. Medien und Unbeteiligte in den Blick, um Aussagen zur Wahrnehmung und Deutung des Beteiligungsprozesses zu identifizieren (Hoeft et al. 2017). Insbesondere unbeteiligte und beobachtende Kreise sind als Mobilisierungsreservoir mit in der Analyse von Konfliktsystemen zu bedenken (Ewen und Horelt i.E.; Baumgartner und Rucht 2013).

2.4.8. Behördenperzeption

Schließlich verweist die Literatur im Zusammenhang mit den Handlungen von Akteuren auf die Bedeutsamkeit der emphatischen Haltung der beteiligungsgewährenden Institution (Dietz und Stern 2008). Signalisieren die Beteiligung gewährenden Institutionen eine glaubwürdige Würdigung der eingebrachten Vorschläge? Bekommen die eingebundenen Akteure adäquaten Raum ihre Anliegen zu äußern (Voicing) und erhalten sie von entscheidungsbefugten

Stellen Antworten auf ihre eingebrachten Ideen (Response)? Gewinnt die verfahrensleitende Behörde durch die Berücksichtigung dieser Aspekte Vertrauen bei den eingebundenen Akteuren?

2.5. Wirkungen von Beteiligungsverfahren auf beteiligte Akteure

In der Forschungsliteratur werden neben Analysekatoren auf der systemisch-kollektiven Ebene auch Analysekatoren auf der individuellen und persönlichen Ebene diskutiert. Was bewirkt die Teilnahme an der Ausarbeitung des Beteiligungsfahrplans bei den beteiligten Akteuren? Welche Effekte sind bei den Teilnehmenden beobachtbar?⁸

2.5.1. Selbstwirksamkeit

Ein Teil der sozial-psychologisch inspirierten Forschung unterstreicht, dass substanzielle Beteiligung und Teilhabe den Beteiligten Kontrollgewinne gewähren und sich darüber das positive Gefühl der „Selbstwirksamkeit“ bei Akteuren entfaltet. Das erzeugt eine gewisse Identität mit dem Verfahren, das legitimationsverstärkend wirkt (Renn et al. 2014; Schiffmann 2013). Gleichzeitig weisen die Autoren darauf hin, dass erlebte Selbstwirksamkeits-Gewinne in Beteiligungsverfahren auch in gegenteilige Richtung wirken können, das heißt im Sinne einer Hemmung oder Blockierung von Verfahren, wenn kritische Akteure über Beteiligungsverfahren Hebel identifizieren, um sonst nicht thematisierte Sachverhalte und vermeintliche Schwächen des Verfahrens zu Mobilisierungszwecken zu instrumentalisieren (Ewen und Horelt i.E.). Für die Evaluation des Beteiligungsverfahrens zur Rheinspange 533 wäre demnach zu erheben, ob Teilnehmende ein Gefühl der Teilhabe am Prozess entwickeln.

2.5.2. Informiertheit

Ein großer Teil der Forschung weist darauf hin, dass mit Beteiligungsverfahren die Informiertheit nicht nur für die Planung, sondern auch jene der beteiligten Akteure steige. Akteure werden befähigt, sich an der Auseinandersetzung zu beteiligen (sogenanntes „argumentatives Empowerment“ (Geis 2005; vgl. Oppermann und Renn 2019)). Die Forschung geht davon aus, dass beteiligte Akteure einen Zugewinn an Verfahrensmündigkeit erhalten sowie sich grundlegendes Wissen zur Planung aneignen.⁹ Die Behörden gewinnen wiederum an Informationen, so dass ihre Planung kritikrobuster abgesichert wird (Roßnagel et al. 2016a).

⁸ Ewen et al. 2013 unterscheiden deshalb zwischen *Wirksamkeiten* von Beteiligungsprozessen, das heißt werden die in Beteiligung projizierten Ziele erreicht, und *Wirkungen* von Beteiligungsprozessen, das heißt die Effekte (wertneutral), die ein Beteiligungsprozess bei den beteiligten Akteuren hervorgerufen hat.

⁹ Gleichzeitig kann diese Verfahrensmündigkeit auch dazu genutzt werden, zielgerichteter und besser informierte Einwände in formalen Verfahren zu erheben.

Wechselseitige Informationsgewinne gehen somit mit informellen Beteiligungsverfahren einher. Diese lassen sich auf bei etwaigen Befragungen erheben.

2.5.3. Einstellungstoleranz

Als wesentlicher Aspekt ist hervorzuheben, dass Verständnisgewinne, im Sinne eines besseren Verstehens der unterschiedlichen Positionen, durch Beteiligungsverfahren hervorgerufen werden können. Damit hätten Beteiligungsverfahren das Potenzial oder die Tendenz, unterschiedliche Perspektiven und Toleranz und Verständigung zu fördern (Carpini et al. 2004, S. 320). Die empirische Forschung zeigt auf, dass sich durch Beteiligungsverfahren bei den Akteuren höchst selten Einstellungsänderungen ergeben hinsichtlich ihrer vertretenen Position. Allerdings förderten Beteiligungsverfahren und Dialoge die Einstellungstoleranz der Akteure für divergierende Positionen anderer Diskursteilnehmer/-innen (Ewen et al. 2013).

2.6. Schluss

Für die Evaluation des Beteiligungsverfahrens zur Rheinspange 533 ergeben sich aus der oben beschriebenen Diskussion folgenden wesentliche Analyseschwerpunkte, die sich sowohl bei der Ausarbeitung des Beteiligungskonzeptes, als auch bei der Durchführung der informellen Beteiligung erheben lassen. Speziell für das Beteiligungsscoping ergeben sich folgende Fragestellungen:

- **Themensammlung und Themenanalyse:** Basiert die Entwicklung des Beteiligungsscopings auf einer systematischen Umfeld- und Themenanalyse, die den Kontext und die einen ersten Schritt zur Beschreibung des Konfliktsystems markiert?
- Ist die **Sammlung der Themen** offen und gleichzeitig zielgerichtet hinsichtlich des zur Diskussion stehenden Vorhabens erfolgt?
- Wurden aus der **Identifizierung relevanter Themen** die relevante Akteurslandschaft hergeleitet und Beteiligungstiefen anhand der Freiheitsgrade der Planungsinhalte diskutiert und festgelegt?
- **Akteursselektion:** Wurden im Beteiligungsscoping repräsentative Akteure zur Entwicklung des Fahrplans kriterienbasiert und für alle Akteure nachvollziehbar und transparent selektiert? Wurden die Selektionskriterien von Teilnehmenden, Interessierten und Beobachtern als nachvollziehbar erachtet? Erfolgte diese Selektion nach Mechanismen, die unterschiedliche gesellschaftliche, räumliche Interessen und politische Ebenen repräsentieren? Sind sowohl potentiell betroffene, interessierte als auch per Zufall geloste Personenkreise in die Ausarbeitung eingebunden gewesen?

Für den Beteiligungsprozess im Allgemeinen sind folgende Aspekte zur Beurteilung der Güte des Verfahrens von Interesse:

- **Beteiligungsfahrplan:** Besteht Klarheit hinsichtlich des Ergebnisses – das heißt der Reichweite der Kompetenzen der Gremien und des Ineinandergreifens (Verzahnung zwischen formeller und informeller Beteiligung) des erarbeiteten Beteiligungsfahrplans? Sind

die Spielräume der Beteiligung (Beteiligungstiefen) während des Erstellprozesses selbst und im Hinblick auf das erstellte Beteiligungsdesign den beteiligten Akteursgruppen klar? Werden die Beteiligungstiefen als hinreichend erachtet?

- **Prozessklarheit:** Bestand und besteht weiterhin eine Prozessklarheit hinsichtlich der Schritte der Ausarbeitung (Meilensteine) und hinsichtlich der Mandatierung der Kreise und Gremien, die zur Ausarbeitung des Beteiligungsfahrplans eingesetzt wurden? Und besteht Klarheit wie die Beteiligung zur Rheinspange 533 weiter abläuft?
- **Voicing und Response:** Können Teilnehmende niedrigschwellig Hinweise einbringen und wurden bereits eingebrachte Hinweise berücksichtigt? Wurden Prozessentscheidungen zur Erstellung des Beteiligungsfahrplans und dann in der Arbeit der Gremien (zum Beispiel Dialogforum) von allen Teilnehmenden verstanden und als legitim empfunden?
- **Mehrwert für Akteure:** Weisen die Akteure der Mitwirkung am Verfahren im Allgemeinen und der Arbeit in speziellen Dialogforen einen informativen Mehrwert zu?
- **Verfahrensakzeptanz:** Wird das Beteiligungsverfahren als transparent, passend und fair erachtet, unabhängig vom Ergebnis des Verfahrens?

3. Beteiligungsscoping und frühe Beteiligung

3.1. Beteiligungsscoping

In Anbetracht der Größe und Bedeutung des Projekts Rheinspange 553, aber auch der für NRW erstmaligen und quasi prototypisch-modellhaften Durchführung eines Beteiligungsscopings, erklärt sich sicher auch Umfang und Tiefe des Scoping-Prozesses, der sich über fast ein Jahr erstreckte. In Umfang, Instrumentariums-Breite und auch Umsetzung¹⁰ kann dieser als nahezu lehrbuchhaft gelten. Von Anfang an setzt man sinnvollerweise auch auf professionelle Unterstützung sowohl beim Scoping als auch dem anschließenden Beteiligungsprozess. Basis bildete eine umfängliche und systematische Umfeld- und Themen- beziehungsweise Akteursanalyse inklusive Vorgesprächen mit Vertreter/-innen relevanter Akteursgruppen einschließlich Bürger/-innen (s. Abb. 2). Dem ersten viereinhalbstündigen öffentlichen Scopingtermin mit circa 150 Teilnehmenden ging noch eine Onlinebefragung unter anderem zur Identifizierung interessierender und relevanter Themen voraus, auf die unter anderen in lokalen Medien hingewiesen wurde. Der erste öffentliche Scoping-Termin fokussierte auf künftige Beteiligungsstrukturen, -themen und -kommunikation und im Rahmen des zweiten Scoping-Termins (mit 150 Teilnehmenden) ging es dann um die Diskussion und Verfeinerung des Beteiligungskonzeptes inklusive der einzubeziehenden Akteure. Da den Projektverantwortlichen im zweiten Scoping-Termin noch nicht alle Fragen zur Akteurs-Zusammensetzung für das Dialogforum (zentrales Format des Beteiligungskonzeptes, s. Abb. 1) ausreichend geklärt schienen, wurde im Teilnehmerkreis eine weitere Online-Befragung zum Thema durchgeführt – ein Hinweis auf die Umsetzungsgüte des Scoping-Prozesses.

Der Zugang zu den zentralen öffentlichen Scoping-Terminen erfolgte sowohl durch Einladung identifizierter relevanter Akteure als auch selbstselektiv (unter anderem Aufrufe in lokalen Medien). Der Mix aus Fremd- und Selbstselektion, auch für die Zusammensetzung des Dialogforums angewandt, gleicht Vor- und Nachteile beider Verfahren aus: Der Raum, seine Akteure und Interessen werden abgebildet sowie Engagement und Wissen genutzt. Gleichzeitig wird die Gefahr minimiert, dass der Prozess von außen instrumentalisiert oder von kleinen, engagierten Gruppen dominiert wird. Noch vor Planungsbeginn erzeugt das Scoping so einen großen Interessentenkreis, der spätere Beteiligungen befüllt und vorstrukturiert. Die dann im Beteiligungskonzept als zentralem Output des Scopings und „Fahrplan“ für die spätere Beteiligung verankerten Teilnahme- und Themenstrukturen sichern dabei ein breites Interessenspektrum und sind zugleich auf Anreicherung und Absicherung der Planung beziehungsweise Planungsentscheidung ausgerichtet.¹¹ Dies gilt vor allem für das Dialogforum als zentrales Begleitgremium mit 40 Mitgliedern der administrativen Ebene der Kommunen, Wirtschaft, Zivilgesellschaft und organisierter wie nicht organisierter Bürgerschaft, das bisher

¹⁰ Wobei die Umsetzung nach zwei Jahren nur rückblickend und überwiegend aus der Projektdokumentation und durch Interviews und Befragungen zum jetzigen Zeitpunkt und nicht aus unmittelbarer Anschauung der Evaluation und der Beteiligten eingeschätzt werden kann.

¹¹ In der Theorie zur frühen Beteiligung wird dieser Mix aus deliberativ ausgerichteten (vor allem auf das Gemeinwohl und Zustimmung) und instrumentell-funktionalistischen Verfahren (mit Fokus auf Anreicherung und Absicherung von Entscheidungen durch generiertes [Fach-]Wissen) empfohlen (s. Kap. 2).

fünfmal zusammenkam. Wie zumeist bei Beteiligungsprozessen werden auch und gerade bei Bürger/-innen vor allem per se Interessierte und Engagierte sowohl in der Scoping- als auch in der Beteiligungsphase erreicht, die sich ohnehin (oft auch organisiert) um Belange der Region kümmern.¹² Neben dem Dialogforum besteht ein politischer Begleitkreis mit rund 140 Mitgliedern, die die politische Ebene der Kommunen wie auch des Landes und Bundes – soweit für die Region mandatiert – repräsentieren und bisher dreimal zusammenkam.

Vielen Mitgliedern des Dialogforums und des politischen Begleitkreises fällt die Bewertung des Scopings im (weiten) Rückblick zwar erkennbar schwer, man kann aber erkennen, dass Scoping- und Beteiligungsprozess prinzipielle und teils auch hohe Akzeptanz finden. Prozessakzeptanz (s. Literaturstudie zum Forschungsstand), also die Akzeptanz des Beteiligungsprozesses selber, ist aber nicht unabhängig von der Akzeptanz des Vorhabens (Rheinspange 553): Zentrale Elemente des Scopings, wie der Umgang mit eingebrachten Ideen und Anregungen sowie auch seiner Ergebnisse, etwa die Zusammensetzung des Dialogforums, werden erkennbar schlechter von Personen bewertet, die dem Vorhaben selbst eher ablehnend gegenüberstehen.¹³ Das ist sicherlich erwartbar und eine durchgängig hohe und von der Haltung zum Vorhaben unabhängige Akzeptanz des Beteiligungsprozesses bei allen Beteiligten kaum zu erreichen.

Auch die Wahrnehmung oder Präsenz beziehungsweise zum Teil auch Akzeptanz von Grundspielregeln und Prämissen der Beteiligung, die bereits in den Scopingterminen und in Folge wiederholt kommuniziert worden sind, ist selbst bei Projektbefürwortern nicht durchgängig gegeben. Zum Beispiel, dass es im Falle der Rheinspange um Mitgestaltung und nicht Mitentscheidung oder nur um ein „Wie“, aber nicht mehr um ein „Ob“ in der Planung geht. Ein ständiges Bemühen um Projektakzeptanz unter anderem durch Transparenz und das Schaffen und Erneuern von Verbindlichkeit ist unerlässlich und kann kaum zu viel erfolgen. Letztendlich zeigt sich im weiteren Beteiligungsprozess auch der Vorteil einer guten Dokumentation eines gemeinsam erarbeiteten Verfahrens, auf dessen demokratische Verbindlichkeit sich verweisen lässt, was auch wieder die Prozessakzeptanz erhöht.¹⁴

¹² Das gilt auch für Bürger/-innen, die nicht als Vertreter/-innen von Bürgervereinen oder -initiativen im Dialogforum sitzen, aber durchaus in anderen vergleichbaren Initiativen aktiv sind und zeigt sich später auch deutlich am Beispiel der Planungswerkstatt (s. Kommunikations- und Beteiligungsformate).

¹³ Im Dialogforum sind das zumeist die zivilgesellschaftlichen Akteure, die Umweltinteressen vertreten, und auch vielfach Vertreter/-innen von Bürgervereinen und -initiativen gegenüber den eher befürwortenden Wirtschaftsvertreter/-innen und denen der Gebietskörperschaften. Bei den nichtorganisierten Bürger/-innen halten sich Befürworter und Skeptiker eher die Waage.

¹⁴ Am Beginn der Planungswerkstatt beispielsweise wurde unter anderem die Ergänzung des Kreises der Dialogforumsmitglieder um wenige weitere Bürger/-innen insbesondere von Ablehner/-innen der Rheinspange kritisch hinterfragt. Ein Verweis auf das Beteiligungskonzept konnte dies aber schnell beilegen.

3.2. Frühe Beteiligung

Selbst für die enger beteiligten Mitglieder des Dialogforums und des politischen Begleitkreises schwimmt im Rückblick die Wahrnehmung des Scopings und der (frühen) Beteiligung. Mehr noch geschieht das in der Bevölkerung und so wird Scoping auch zur Metapher für eine frühe und ernst gemeinte, über den gesetzlich-formellen und auch sonst üblichen freiwillig-informellen Rahmen hinausgehende, prinzipiell offene aber strukturierte und mit Rahmenvorgaben versehene Beteiligung, die versucht, relevante Interessen und Akteure im Raum zu berücksichtigen. Als solches erfährt das Konzept einer frühen Beteiligung sowohl bei den unmittelbar Beteiligten des Dialogforums oder politischen Begleitkreises wie auch allgemein in der Bevölkerung der Region hohe Zustimmung (90% der Bürger/-innen befürworten frühe Beteiligung und 83% auch ein Scoping¹⁵).

Selbstverständlich findet man in allen Anspruchsgruppen inklusive der Bevölkerung auch erwartbare kritische (Detail-)Positionen (teils allgemein, teils bezogen auf die konkrete Beteiligung bei der Rheinspange). Zum Beispiel sehen vor allem Projektgegner frühe Beteiligung als Alibiveranstaltung an oder sogar den Versuch, bereits Entscheidungen vor der eigentlichen gesetzlichen Beteiligung herbeizuführen und zu legitimieren. Andere hingegen befürchten, frühe Beteiligung mache vor allem Gegner stark und sichtbar und munitioniere diese via Information.

Im Zuge der Evaluation fielen noch weitere Aspekte auf, die zwar nicht gegen Scoping und frühe Beteiligung sprechen, aber gegebenenfalls zu beachten sind: Die Institutionalisierung der Beteiligung in Gremien schafft früh eine Nähe zwischen Planung und Beteiligten. Für Außenstehende und/oder erst später mit dem Projekt und der Beteiligung womöglich als Betroffene in Berührung Kommende, kann dies auch verdächtig wirken (in diesem Sinne beteiligte Gremienvertreter/-innen sind auch „die da oben“). Das hat gegebenenfalls Auswirkungen darauf ob und wie sich die Bürgerschaft speziell durch die Bürger/-innen in den Gremien indirekt vertreten sieht.

Häufige Informierung und Beteiligungstermine tragen – gemeinsam mit dem für Planungsunerfahrene ohnehin als unverständlich lang erlebten Planungsprozess – auch dazu bei, selbst wider besseren Wissens bereits mehr Planungs- und Entscheidungsfortschritte zu vermuten, als kommuniziert wird. Dies kann den Verdacht nähren, dass Information bewusst zurückgehalten wird.

Grundsätzlich wird die frühe, offene und breite Beteiligung wie im Rheinspange-Projekt von allen Seiten (Projektakteure, Interessens- oder Bürgervertreter/-innen) jedoch als angemessen und einem zeitgemäßen Demokratieverständnis entsprechend (ein)geschätzt. Nicht zuletzt gilt das für die Planer/-innen von Straßen.NRW selber, obwohl die Umsetzung eines Scopings und daraus resultierender früher Beteiligung zum Teil als ressourcen- und zeitintensiv erlebt wird (von Planer/-innen wie auch Bürger/-innen).

„Ich glaube, dass es deutlich zu wenig ist, wenn wir es nur so machen würden, wie es gesetzlich vorgeschrieben ist. [...] So haben wir sehr früh Hinweise bekommen, guckt

¹⁵ Scoping wurde in der Befragung kurz erläutert, da nicht davon auszugehen ist, dass das Konzept oder der Begriff selbst ausreichend bekannt sind.

mal hier unten, da könnte auch eine Möglichkeit bestehen, unter dem Rhein durchzugehen. Das konnten wir berücksichtigen, bevor wir die Ingenieur-Verträge auf den Weg gebracht haben. [...] Das war ein großer Gewinn.“ (Interview Zentraler Projektakteur)

Und auch Michael Heinze, der stellvertretende Abteilungsleiter für Straßeninfrastruktur und Straßenverkehr im Verkehrsministerium NRW, betont in einem Positionspapier: „Spätestens mit dem Megaprojekt ‘Stuttgart 21’ ist deutlich geworden, dass wir für Großprojekte wie Infrastrukturneu- und -ausbauvorhaben nicht nur eine formale Bauerlaubnis brauchen, sondern auch eine gesellschaftliche Betriebserlaubnis, nämlich das Einverständnis der lokalen Öffentlichkeit. Bürgerinnen und Bürger wollen heute den Planern auf die Finger schauen, sie wollen mitreden, mitgestalten und mitentscheiden“ (Heinze 2020, 1).

Wertgeschätzt wird zudem, dass frühe Beteiligung generell, so wie in der Planungsphase der Rheinspange 553 gemäß Beteiligungskonzept bisher umgesetzt, eben nicht nur überwiegend Betroffene und Gegner sichtbar macht, sondern Interesse in der Breite einbezieht und in Austausch bringt. Und vor allem besteht die nicht ganz unbegründete Hoffnung, dass die Investition in diese Frühphase sich später in Form einer Planungsbeschleunigung und vor allem einer kürzeren gesetzlich vorgegebenen Beteiligungsphase niederschlagen. Etwa weil für die Planfeststellung unter anderen planungs- beziehungsweise einspruchsrelevante Sachverhalte noch besser bekannt sind und/oder berücksichtigt wurden und die Planung so (einspruchs-)sicherer wird.¹⁶

3.3. Verzahnung von formellem und informellem Beteiligungsprozess

Auch die weitere Umsetzung des Beteiligungskonzeptes kann zumindest in seinen Grundstrukturen als lehrbuchhaft gelten.

Die informelle Beteiligung orientiert sich an den formellen vorgegeben Schritten, wie beispielsweise den TÖB-Beteiligungsterminen im Herbst 2018 und dem zur Umweltverträglichkeitsstudie (kurz: UVS) im Sommer 2019 (s. Abb. 2) und die Kommunikation macht diese nahtlose Verbindung beider Stränge gut und transparent sichtbar. Die Ergebnisse der UVS sind dann auch essentieller Teil beziehungsweise Voraussetzung für die Planungswerkstatt¹⁷ als zentrales Element der informellen Beteiligung. Einerseits ist es im Sinne der Transparenz notwendig, relativ zeitnah zentrale Informationen wie die der UVS, inklusive der ersten Raumwiderstandskarte, in den Prozess der informellen Beteiligung einzuspeisen. Andererseits schafft die Doppelstruktur eng verzahnter formeller und informeller Beteiligung gegebenenfalls eine zusätzliche Verbindlichkeit und zeitliche Taktung für die Planung selbst. Trotz der

¹⁶ „Aufgrund einer mit allen Beteiligten abgestimmten klaren Struktur des Beteiligungsprozesses brauchen die planungsrelevanten Themen im Idealfall nur ein einziges Mal vorgestellt und diskutiert zu werden. Danach werden sie in Niederschriften und Infopapieren verständlich aufbereitet und auf der Projekt Homepage im Netz hinterlegt. Das zeitaufwändige und wiederholte Reagieren auf Falsch-aussagen, Verschwörungstheorien und Spekulationen entfällt. [...] Klageverfahren können zügiger abgewickelt werden, weil Petenten und Argumente bereits bekannt sind“ (Heinze 2020, 4).

¹⁷ Im Grunde eine spezielle Sitzung des Dialogforums erweitert um wenige Bürger/-innen aus dem Planungsraum (siehe unten Abschnitt „Planungswerkstatt“).

vermerkten zusätzlichen Aufgaben im informellen Beteiligungsprozess, werden von den Planer/-innen selbst zumindest keine Prozessverzögerungen durch die informelle Beteiligung vermeldet und auch zukünftig nicht erwartet und womöglich wirkt die geschaffene Verbindlichkeit möglichen Verzögerungen sogar entgegen.

Für einige der Beteiligten im informellen Prozess ist die Doppelstruktur der Beteiligung schon jetzt sehr konkret, da neben Vertreter/-innen der Kommunen vor allem die zivilgesellschaftlichen Akteure aus dem Bereich des Umweltschutzes aktuell auch formell beteiligt sind. Letztere sehen den Mehrwert zusätzlicher informeller Beteiligung eher für Bürger/-innen, weniger für sich selbst. Einerseits gibt es den geschätzten Effekt einer gut aufbereiteten Informationsbündelung (zum Beispiel im Dialogforum) zu einzelnen Themen auch schon vor den formalen Beteiligungsterminen. Andererseits steht der Teilnahme an Formaten der informellen Beteiligung ein hoher persönlicher Zusatzaufwand entgegen und letztendlich ist klar, dass die finalen Entscheidungen erst in gesetzlich vorgegebenen Verfahren, nicht zuletzt der Planfeststellung fallen.

3.4. Kommunikations- und Beteiligungsformate im Zusammenspiel

Das Portfolio der Beteiligungs- und Kommunikationsformate (s. Abb. 1) und deren Einsatzfrequenz (s. Abb. 2) ist für Planungsvorhaben, Planungsraum und die intendierte Beteiligungstiefe angemessen. Wie bereits dargestellt, gewährleisten vor allem Dialog-Forum und politischer Begleitkreis eine quasi-demokratisch ausbalancierte und auch informativ sehr tiefe Beteiligung, die den gesamten Projektraum ausgewogen repräsentiert.

Insgesamt wird einerseits eine Erreichung in der Breite durch Medienarbeit und Direktkommunikation gewährleistet (wie auch die Bevölkerungsbefragung zur Projektbekanntheit, Informationsquellenwahrnehmung und -nutzung zeigt, siehe unten). Andererseits kommt es auch zu vertiefender, expertengestützter Auseinandersetzung, wie insbesondere gelungen beim Infomarkt auf dem Ausflugsschiff „MS Loreley“ oder dem Infomobil als besonders niedrigschwelliges Dialogangebot.¹⁸ (siehe unten Abschnitt „Infomarkt / Infomobil“)

Die einzelnen Formate profitieren im Zusammenspiel wechselseitig von den Erfahrungen der Umsetzenden und Rückmeldungen der Beteiligten: Anlassbezogen eingesetzte Materialien (wie die auf dem Infomarkt ausgelegten Infopapiere) zum Beispiel bilden als dokumentierte Planungs(zwischen)stände das inhaltliche „Backend“ der Website. Zudem „lernt“ die Kommunikation durch verschiedene Situationen und Adressatenkreise und wird iterativ verbessert (zum Beispiel wird die ursprüngliche Prüfvariante aus dem BVWP aufgrund festgestellter Irritationen [siehe unten Abschnitt „Infomarkt / Infomobil“] nicht mehr eingesetzt).

¹⁸ Das Infomobil lässt sich flexibel in Orten einsetzen und kann so auch vermehrt Bürger/-innen erreichen, die zufällig darauf stoßen und es nicht gezielt aufgesucht haben (auf Infomarkt und -Mobil wurde selbstverständlich auch unter anderen in lokalen und regionalen Medien hingewiesen).

4. Kontinuierliche Gremienarbeit

4.1. Dialogforum und politischer Begleitkreis

Der Fokus der Evaluation lag auf dem Dialogforum als dem Gremium, das mit interessierten, nicht organisierten Bürger/-innen, Vertreter/-innen von Bürgervereinen und -initiativen, der Zivilgesellschaft (Umweltverbände), der Wirtschaft und der Gebietskörperschaften auf einen heterogeneren Beteiligtenkreis zielt als der politische Begleitkreis.¹⁹ Letzterer besteht aus den Mandatsträgern aller politischen Ebenen der Region beziehungsweise des Planungsgebietes, die alle eingeladen sind am Forum teilzunehmen. Beim Dialogforum ist der Teilnehmendenkreis beschränkt und sowohl in Größe, vertretenen Gruppen und Orientierung am Proporz der Kommunen im Planungsgebiet ein Resultat des Scopings und somit des gemeinsam erarbeiteten und fixierten Beteiligungskonzepts. Mit Fokus der Evaluation auf Scoping und frühe Beteiligung ist das Dialogforum nicht zuletzt deshalb das interessantere und innovativere Format.

Dialogforum: Überblick und Zusammenfassung

Das Dialogforum (circa 40 Mitglieder) begleitet als zentrales Gremium der Öffentlichkeitsbeteiligung kontinuierlich den Planungs- und Genehmigungsprozess. In einem grob dreimonatigen Abstand kam es zwischen Mai 2018 und Mai 2019 bisher fünf Mal zusammen (die Planungswerkstatt im Oktober 2019 kann als „inoffizielle“ sechste Sitzung gezählt werden, siehe unten), um aktuelle Arbeitsschritte der Planung zu diskutieren (insbesondere laufende Gutachten zur Umweltverträglichkeitsprüfung, Objektplanung, lärmtechnischen und Verkehrsuntersuchung).

Konsistent zum im Beteiligungsscoping erarbeiteten Besetzungsplan (eine jeweils paritätische Vertretung von interessierten Bürger/-innen, Akteuren der Zivilgesellschaft sowie der Wirtschaft) für das Dialogforum sind darin weitgehend alle für die Beteiligung relevanten Akteure und Anspruchsgruppen vertreten. Auffällig ist das hohe Ausmaß an Vorerfahrungen mit formellen wie informellen Beteiligungsprozessen, das sowohl zivilgesellschaftliche als auch Vertreter/-innen von Bürgervereinen mit einbringen, was sowohl der Dimension des Bauvorhabens als auch dem Organisationsgrad sich davon primär betroffen fühlender Institutionen entspricht.

Wahrnehmung und Beurteilung des Dialogforums, seiner Themen und Arbeitsweise sind stark geprägt von der generellen Haltung zum Bau der Rheinspange. Während der Anteil prinzipieller Ablehner wie auch Unterstützer relativ gering ist, kristallisiert sich als entscheidender Faktor für die Akzeptanz die Trassenführung beziehungsweise eine damit verbun-

¹⁹ So ist die Online-Befragung des politischen Begleitkreises ein über das ursprüngliche Evaluationskonzept hinausgehendes Evaluationsmodul, das sich weitgehend aus der Befragung im Dialogforum ableitet. Auch wurden mit Akteuren des politischen Begleitkreises deutlich weniger Interviews geplant und geführt als mit Akteuren des Dialogforums (s. Kap. 1.3). Die Interviews mit Akteuren des politischen Begleitkreises fokussierten dann stark auf die interessanten Entwicklungen im Nachgang der Planwerkstatt und werden auch in diesem Kontext dargestellt (s. Kap. 1).

dene subjektiv empfundene Betroffenheit (oder auch Nutzen) heraus. Auch weitere als hochrelevant empfundene Aspekte wie eine mögliche Bündelung der Querung mit dem ÖPNV werden meist gekoppelt an den Rheinspange-Verlauf bewertet. Symptomatisch zeigt sich diese Prägung bei Vertreter/-innen Wesselings (ob städtisch, in Bürgervereinen organisiert oder als Privatperson beteiligt), die sich zum Teil von den Planungen „übereilt“ fühlen, da sie bis fast zum Anmeldeschluss des Dialogforums von einer Realisierung der „nördlichen Variante“ (gemäß BVWP) ausgingen.

Dass viele den Mitgliedern wichtige Themen noch zu wenig berücksichtigt werden, stellt keinen Mangel dar, da sie (wie zum Beispiel Fragen des Immissionsschutzes) für den aktuellen Planungsstand noch keine Rolle spielen (beziehungsweise spielen können). Dies verweist – gerade auch angesichts des hohen Aufwandes auf Seiten der teils ehrenamtlichen Mitglieder wie auch Planer/-innen und Gutachter/-innen selbst – auf ein grundsätzliches Dilemma früher Beteiligung: Zum einen wird möglichst frühzeitige und damit auf das Planungsergebnis noch einwirkende Beteiligung gewünscht, zum anderen will man aber klare Konturen der Planung, um daran zu arbeiten. Dass Themeninteressen je nach Gruppe stark divergieren, zeigt zudem wie schwierig bis unmöglich es in Beteiligungsprozessen ist, alle Interessen gleichwertig zu behandeln.

Es gelingt grundsätzlich gut, über die Organisation und Moderation konstruktive Rahmenbedingungen für einen fairen wie engagierten Umgang auf Augenhöhe zu schaffen (sowohl der Bürger- und institutionellen Gruppen untereinander wie auch gegenüber Planer/-innen und Gutachter/-innen). Dass die so entstandene Diskussionskultur verschiedene Sichtweisen gleichwertig und auf Augenhöhe berücksichtigt, zeigt sich unter anderem darin, dass es trotz konträrer und zum Teil verhärteter Haltungen insgesamt keine „vergiftete“ Atmosphäre gibt (was sich aber spätestens mit der Linienbestimmung wieder ändern kann).

Auch die Vermittlung des Planungsstandes in den Sitzungen erfolgt weitgehend verständlich und wird als transparent erlebt, auch wenn insbesondere mit den behandelten Themen wenig vertraute Bürger/-innen einzelnen Gutachten nur unzureichend folgen können (was gleichermaßen der komplexen Materien wie auch einer fehlenden Überführung auf ein allgemeinverständliches Niveau geschuldet ist).

Was die tatsächliche Einbringung von Ideen und Ansprüchen in die Planung anbelangt, besteht neben einer grundsätzlich geringen Erwartung (was auf einen als gering empfundenen Beteiligungseinfluss verweist; s. S. 45 ff.) auch eine geringe Zufriedenheit. Dies hängt vor allem mit dem informierenden Charakter des Dialogforums in seiner aktuellen Form und dem Fokus auf thematische Präsentationen zusammen, weshalb die „Dialogzeit“ vor allem der Klärung von Rückfragen dient. Dementsprechend betonen insbesondere kritische Gruppen deutlich den Anspruch, dass formulierte Einwände auch protokollarisch dokumentiert und bei Folgesitzungen berücksichtigt werden sollen.

Das Dialogforum überzeugt vor allem als Format zur Bündelung verschiedener Interessen, Akteure, Informations- und Planungsstände, wobei der Nutzen eher für die Planung (Erhöhung der Planungsqualität, frühzeitige Identifikation von Hürden) beziehungsweise Bürger/-innen gesehen wird, da die institutionellen Akteure aus Kommunen, Wirtschaft und Zivilgesellschaft in vergleichbaren Konstellationen und zum Teil bereits parallel zum Dialogforum ohnehin formell beteiligt sind. Zudem verweisen insbesondere letztere Vertreter/-innen auf

die Problematik, dass man von „Laien“ keine substantiellen Beiträge zu Fachthemen erwarten könne. Gerade in solchen Aussagen zeigt sich aber auch der demokratische Wert eines Gremiums, das Fach- und Laienperspektiven – auch gegen den offensichtlichen Wunsch einzelner Akteure, Diskurse stärker geschlossen zu führen – gleichwertig zusammenführt. Insbesondere die gelungene Umsetzung des „Planspiels“ der Planungswerkstatt (im Kern eine extracurriculare Sitzung des Dialogforums, siehe unten) widerlegt Argumentationen, welche in unterschiedlichen Wissensständen, Organisationsgraden und Rhetoriken unüberwindbare Beteiligungshürden sehen.

Politischer Begleitkreis: Überblick und Zusammenfassung

Im politischen Begleitkreis, der in einem ungefähr halbjährlichen Rhythmus zusammenkommt, werden regionale Amts- und Mandatsträger zum Planungsstand informiert (parallel zu den Themen beziehungsweise Inhalten des Dialogforums, siehe oben) und können so parallel zum formellen Beteiligungsprozess Ansprüche und lokales Wissen einbringen. Neben Vertreter/-innen der Kreise, Städte, Gemeinden und Bezirksvertretungen im Planungsraum, der Bezirksregierung und des Regionalrats Köln sind auch Mitglieder des Landtags beziehungsweise Bundestags mit Wahlkreis in der Region eingeladen. Von den ca. 140 geladenen Mitgliedern haben rund 70 an den ersten drei Terminen in 2018 und 2019 teilgenommen.

Ähnlich wie beim Dialogforum, ist auch die Wahrnehmung und Akzeptanz des politischen Begleitkreises in hohem Maße abhängig von der persönlichen Haltung der Mitglieder zum Vorhaben. Dabei sind grundsätzlich dieselben Themen von Interesse, insbesondere eine Verbindung mit dem ÖPNV.

Im Vergleich zum Dialogforum wird allerdings ein deutlich höherer Einfluss auf die Planung wahrgenommen, gerade auf kommunal relevante Aspekte der Verbindung mit dem bestehenden Mobilitätsnetz, sei es über Fußgänger-/Radfahrerwege, eine Bündelung mit der Stadtbahn oder dem Schienenverkehr. Man erlebt sich als politischer Repräsentant grundsätzlich näher an Planungs- und Entscheidungsprozessen und sieht entsprechend auch eher einen wechselseitigen Nutzen des Gremiums beziehungsweise einer allgemein frühen Beteiligung in Richtung der Planer/-innen (zum Beispiel im Sinne einer Planungsbeschleunigung oder höheren politischen Verbindlichkeit der Planung).

Im Nachgang der Planungswerkstatt, die erste Ideen für Trassenvarianten ohne Beteiligung politischer Repräsentanten erarbeitete (siehe unten), zeigte sich beispielhaft, dass frühe Öffentlichkeitsbeteiligung auch zu einem Vorziehen von Konflikten (die es ansonsten ggf. gar nicht gegeben hätte) bis hin zu gefühlten „Legitimationskonkurrenzen“ führen kann.

So stellten politische Vertreter/-innen aus dem Begleitkreis zum einen teils die grundsätzliche Legitimation eines Planspiels für Bürger infrage oder fühlten sich übergangen, da sie aus ihrer Sicht zu spät über erarbeitete Ergebnisse informiert wurden, für deren Diskussion im Lokalen sie sich primär zuständig sehen. Zum anderen führte die Visualisierung und vor allem mediale Vermittlung von Optionen für Trassenverläufe zu stark ablehnenden Reaktionen aus Wesseling, wo sich Kommune und Lokalpolitik aufgrund der Beharrungskraft der Prüfvariante aus dem BVWP bisher eher als Pro-forma-Teil der Planung betrachteten.

4.1.1. Reflektion der Arbeit in Dialogforum und Begleitkreis

Aufgrund der umfangreich vorhandenen Sitzungserfahrungen fällt es den Interviewpartner/-innen zunächst schwer, die grundsätzliche Idee des Dialogforums als Beteiligungsinstrument – also unabhängig von seiner konkreten Umsetzung – zu beurteilen.

„Was gut ist an diesem Format, ist, dass man trotz gegenteiliger Interessen miteinander spricht und alle Seiten hört. Gerade für die Bürger ist es ganz interessant, weil alle am Tisch sitzen, man kriegt sonst nicht alle Argumente mit.“

(Interview Dialogforum/Wirtschaft)

„Richtig, dass man die Stakeholder mitnimmt, [...] die im Grunde genommen dann auch die Meinungen weitertragen, und dass eben auch Bürger die Chance haben, sich intensiv über Themen auseinanderzusetzen oder zu informieren.“

(Interview Dialogforum/Gebietskörperschaft)

„Das ist eine gute Möglichkeit, sich die Expertise von vielen möglichen Stellen anzuzapfen. Wo man sagt, da sollte man zumindest drüber nachdenken. Man hat es gehört und wägt ab, ob man es berücksichtigt.“

(Interview Dialogforum/Bürger/-in)

Obwohl die interviewten Forumsmitglieder eine Bündelung von institutionellen sowie Bürger-Perspektiven – auch als Ausdruck eines zeitgemäßen Demokratieverständnisses – grundsätzlich begrüßen, äußern gerade institutionelle Mitglieder an dieser Stelle bereits Skepsis, inwieweit ein Dialog angesichts der unterschiedlichen Hintergründe und vor allem Wissensstände überhaupt gelingen kann:

„Es ist schwierig, von der Qualität her, mit 30 Leuten Fragestellungen zu bearbeiten. Vor allem wenn jeder sich darstellen muss, weil durch Betroffenheit auch Emotionen im Spiel sind.“

(Interview Dialogforum/Bürgerinitiative)

„Der Anspruch ist zu hoch. Es werden Planungsstände vorgestellt, zu denen die Beteiligten fachlich wenig beitragen können.“

(Interview Dialogforum/Zivilgesellschaft)

Ein inhaltlicher Hinweis für eine grundsätzliche Relevanzmessung einer Öffentlichkeitsbeteiligung via Gremien, wie dem Dialogforum oder dem politischen Begleitkreis, zeigt sich auch anhand der guten Teilnahmequote an der Online-Befragung (Onlineexploration): Zwei Drittel

der Dialogforumsmitglieder und 46% aus dem politischen Begleitkreis haben sich an der relativ ausführlichen Befragung beteiligt (s. Abb. 6 und Abb. 7).²⁰

Abb. 6: Teilnahme an der Befragung Dialogforum nach Gruppen

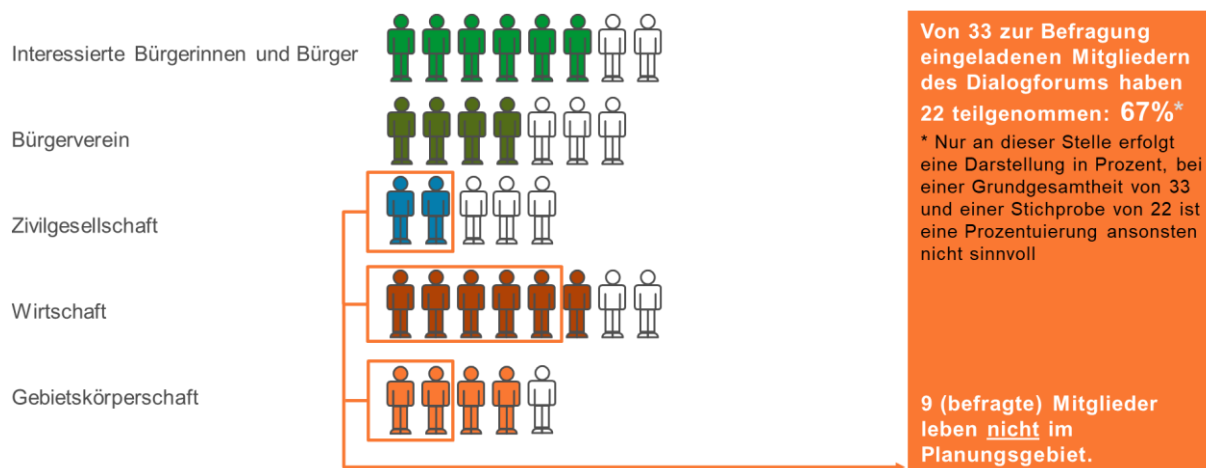
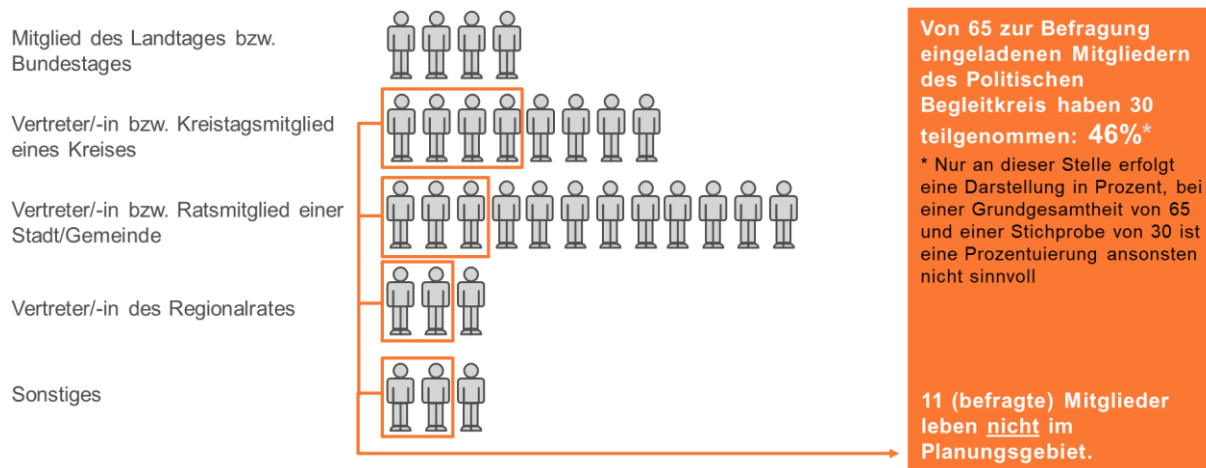


Abb. 7: Teilnahme an der Befragung Politischer Begleitkreis nach Gruppen



Eine etwas geringere Beteiligung im Dialogforum haben wir aus dem Kreis der Bürgervereine und vor allem der zivilgesellschaftlichen Akteure. Zwar sind alle Gruppen bereits in der Grundgesamtheit per se zu klein, um hier eine Systematik sicher behaupten zu können, aber die persönlichen qualitativen Interviews im Nachgang zur Onlineexploration verweisen darauf, dass unter den Vertreter/-innen der Zivilgesellschaft und der Bürgervereine Beteiligte sind, bei denen sich aus diversen Gründen auch ein gewisses Frustrpotenzial aufgebaut hat.

²⁰ Ohne „forcierende“ Maßnahmen wie etwa einer Incentivierung oder der direkten Ansprache durch Interviewer, ist eine Gesamt-Teilnahmequote von 67% (in einigen im Dialogforum vertretenen Gruppen von 75% bis 80%) an einer Online-Befragung in einer abgegrenzten, organisierten Gruppe (etwa auch bei Mitarbeiterbefragungen) als gut bis sehr gut einzuschätzen.

„Aus dem Verlauf bisher kann ich sagen, dass das für uns keinen richtigen Mehrwert [Anm.: ggü. formellen Beteiligungsverfahren] hat.“
(Interview Dialogforum/Zivilgesellschaft)

„Wenn das so weiter geht wie bisher, bin ich nicht mehr lange dabei. Das ist einfach für mich vergeudete Zeit.“
(Interview Dialogforum/Bürgerverein)

Vorausgreifend lässt sich ebenso feststellen, dass vor allem aus diesen beiden Gruppen auch bei der Online-Befragung zu einigen für das Dialogforum zentralen Aspekten oftmals die kritischsten Einschätzungen kommen: Nicht zuletzt in der übergreifenden Beurteilung, inwieweit sich die Erwartungen an das Dialogforum erfüllt haben (s. Abb. 10).²¹ Interessant ist, dass sowohl zivilgesellschaftliche Akteure als auch Vertreter/-innen von Bürgervereinen, im Gegensatz zu den meisten nicht organisierten Bürgerinnen und Bürgern²², Erfahrungen haben mit Veranstaltungen im Rahmen formeller oder informeller Informations- oder Beteiligungsprozesse.

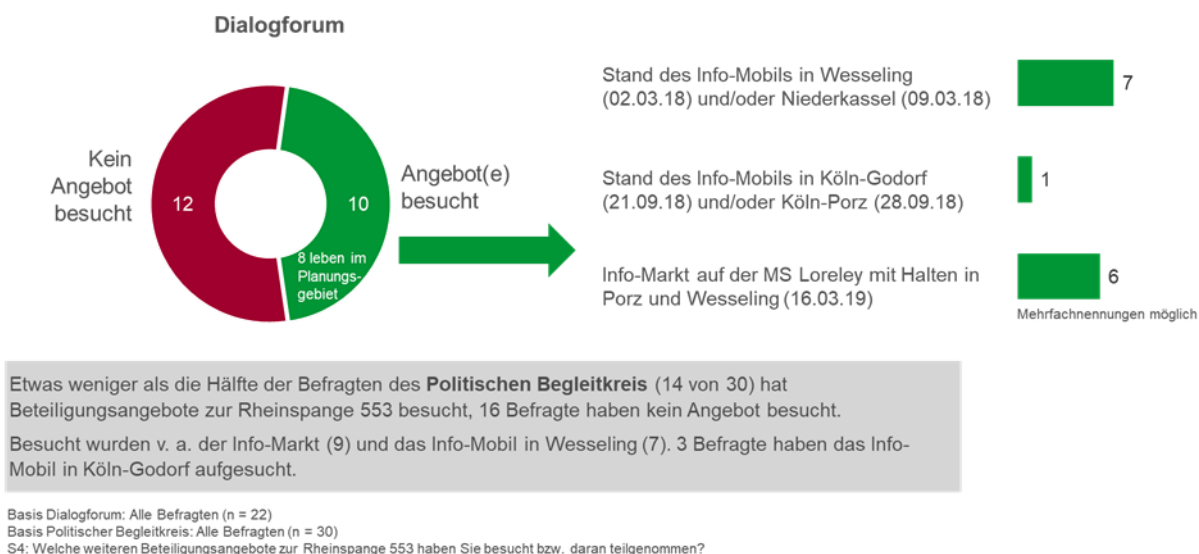
Insgesamt verweist die gute Beteiligung an der Befragung aber auf eine grundsätzliche Relevanzmessung beziehungsweise Akzeptanz für das Dialogforum und den politischen Begleitkreis bei vielen der beteiligten Akteure. Und auch das Interesse an den Formaten für die Informierung der Öffentlichkeit – insbesondere die erste Tour des Infomobils in Wesseling im Frühjahr 2018 und der Infomarkt auf der MS Loreley im Frühjahr 2018 – verweist nicht nur auf das Interesse an der Planung der Reinspange 553 an sich, sondern auch an den weiteren, via Beteiligungskonzept mit verabschiedeten Beteiligungsformaten, die gerade den Mitgliedern von Dialogforum und politischem Begleitkreis eher wenig bis keine neue Informationen bieten (s. Abb. 8). Für die politischen Vertreter/-innen aus dem Begleitkreis kann es auch quasi eine Pflicht darstellen, solche Veranstaltungen zu einem relevanten Projekt im eigenen Mandatsgebiet zu besuchen. Aus dem Dialogforum sind es vorwiegend Bürger/-innen und Vertreter/-innen von Bürgervereinen, welche diese Veranstaltungen besucht haben:

„Man hat [...] sich da grundlegende Informationen geholt. Das ist so ein Standgespräch. Das ist etwas anderes, als wenn Sie nachher im Forum sitzen.“
(Interview Dialogforum/Bürgerverein)

²¹ Es ist durchaus typisch, dass geringe Teilnahmequoten in Subgruppen auf geringere Relevanz oder auch Akzeptanz und/oder negative Einschätzungen des Untersuchungsgegenstandes verweisen.

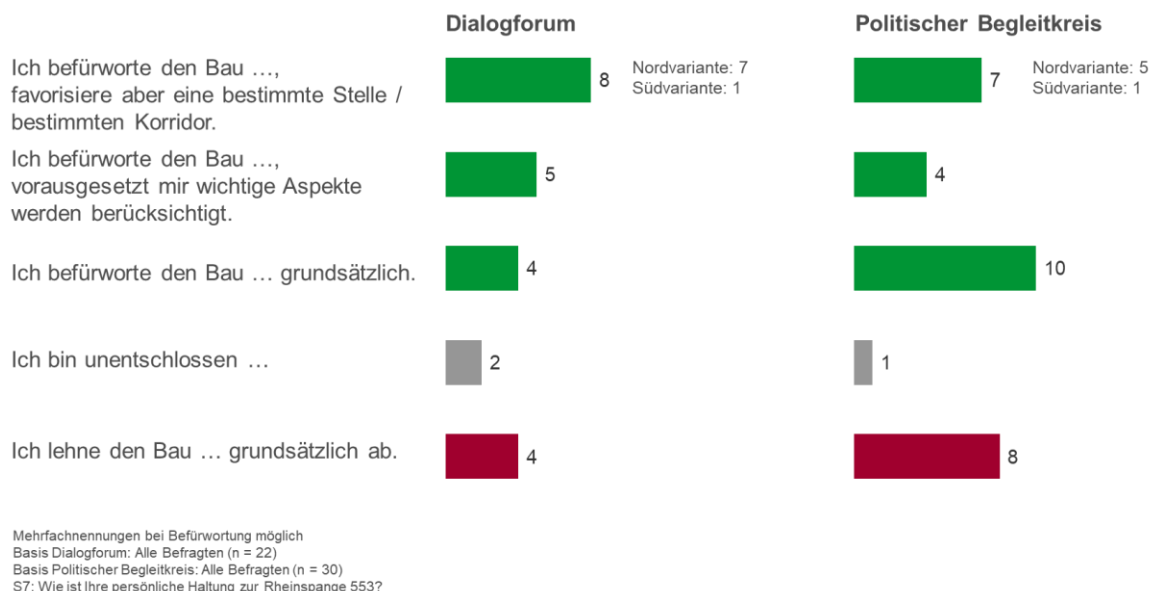
²² Nur zwei nicht organisierte Bürger/-innen haben Erfahrungen mit vergleichbarem bürgerschaftlichem Engagement.

Abb. 8: Besuch von Teilnehmungsformaten für die Öffentlichkeit



Ein entscheidender intervenierender Faktor (siehe unten) für die Sicht auf die Arbeit der beiden Gremien aber auch die Bewertung des Teilnehmungsprozesses beziehungsweise dessen Akzeptanz ist die generelle Haltung zum Bau der Rheinspange (s. Abb. 9).

Abb. 9: Haltung zur Rheinspange 553



Die prinzipiellen Ablehner (genauso viele wie prinzipielle Befürworter) einer Rheinquerung sind im Dialogforum deutlich in der Minderheit. Bei den Befragten aus dem politischen Begleitkreis gibt es mehr prinzipielle Ablehner aber auch prinzipielle Befürworter.

Vor allem für das Dialogforum wird sichtbar, dass ein entscheidender Faktor für die Akzeptanz des Bauvorhabens für viele auch die Trassenführung ist (und zwar quer durch fast alle Teilnehmergruppen). Selbst bei denjenigen, für die andere Aspekte prioritär sind, wie die

Kopplung mit dem ÖPNV (und zum Teil mit einem Radweg)²³ oder dazu passend die Verkehrssituation, nennen in der entsprechenden Abfrage die Trassenführung.

4.1.2. Erwartungen und Erwartungserfüllung zu Inhalten der Gremien

Erwartungen an Dialogforum und politischen Begleitkreis können auf zwei Ebenen bestehen. Einerseits geht es um die ausreichende Behandlung der relevanten beziehungsweise Themen zur Rheinspange 553. Andererseits bestehen Erwartungen an die konstitutiven Bedingungen der Gremien beziehungsweise den sich daraus ergebenden Prozess und seiner Rahmung. Beides lässt sich in der Performanz sicher nicht trennen (zum Beispiel welche Aspekte sind im Fokus, bekomme ich alle Informationen und wie ist mein Einfluss auf diesbezügliche Planung).

Bevor es zunächst um Detailthemen geht, kann als beide Ebenen umfassend die generelle Erwartungserfüllung des Dialogforums als zusammenfassendes Maß für seine Akzeptanz herangezogen werden. Eine durchschnittliche Erwartungserfüllung von 2,9²⁴ über alle Gruppen des Dialogforums hinweg (s. Abb. 10) liegt zwar noch im positiven Bereich, ist aber nicht wirklich zufriedenstellend.²⁵ Bei den Vertreter/-innen des politischen Begleitkreises ist die Erwartungserfüllung mit 2,7 etwas höher.

Der Blick auf die einzelnen Teilnehmergruppen des Dialogforums zeigt das sich bereits andeutende Bild: Wohingegen die Vertreter/-innen der Gebietskörperschaften und der Wirtschaft ihre Erwartungen zumeist erfüllt sehen, sind die Vertreter/-innen der Zivilgesellschaft eher enttäuscht und bei den Bürgervereinen gibt es ein geteiltes Bild mit wirklich Enttäuschten und eher Zufriedenen. Die nicht organisierten Bürgerinnen und Bürger, in der Durchschnittswertung mit 2,7 dicht am Gesamtdurchschnitt und mehrheitlich im mittleren Zufriedenheitsbereich, erscheinen hier homogener, als sie es als Gruppe sind. In vielen Bewertungen zeigt sich, dass hier oftmals eine Zweiteilung beziehungsweise polarisierende Wertungen vorliegen.²⁶ Ein Teil erscheint hier näher an zivilgesellschaftlichen Teilnehmenden und Bürgervereinen mit eher ablehnender Haltung gegenüber der Rheinspange 553, der andere eher an den Wirtschafts- und Gebietskörperschaftsvertreter/-innen. Mit hoher Wahrscheinlichkeit sind hier auch NIMBY-Effekte²⁷ verantwortlich, in Abhängigkeit vom als zum jetzigen Zeitpunkt wahrscheinlich angenommenen Trassenverlauf.

²³ Das lässt sich aus Antworten auf offene Fragen erkennen.

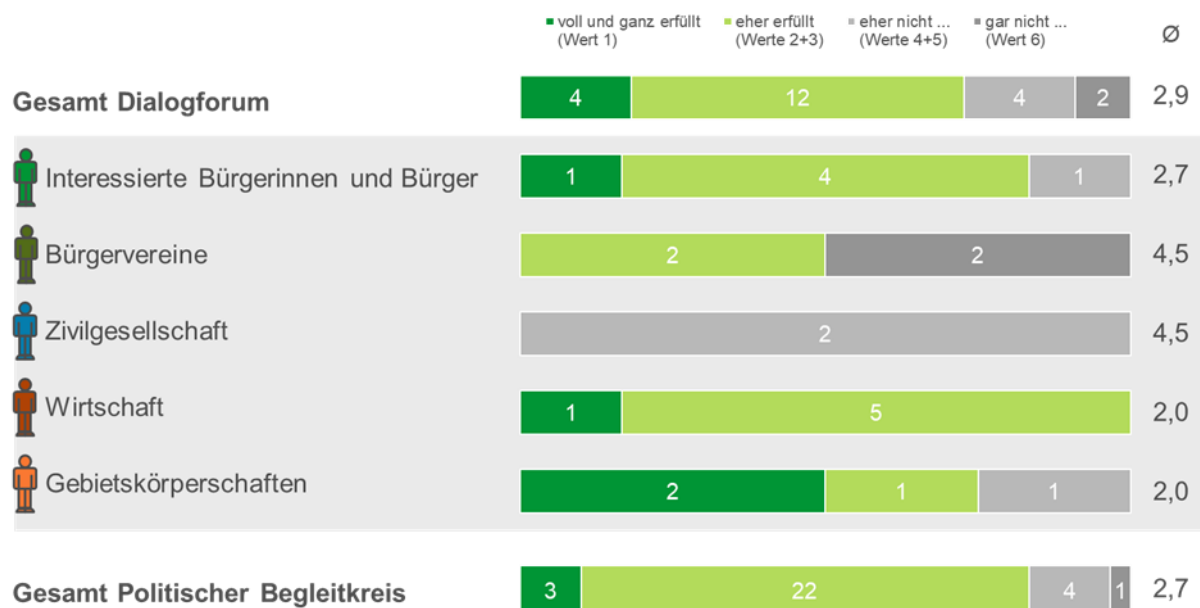
²⁴ Wiedergegebene Durchschnittswerte basieren auf einer Sechserkala mit 1 als „positivstem“ Wert.

²⁵ Bei Schulnotenskalen wird der negative Wertungsbereich seltener komplett ausgeschöpft, deshalb gelten Wertungen, die (deutlich) in den Dreierbereich gehen schon nicht mehr als wirklich positiv.

²⁶ Durchschnittswerte im mittleren Bereich ergeben sich in dieser Gruppe häufiger (anders als bei der Gesamterwartungserfüllung) nicht durch viele mittlere sondern polarisierende Wertungen.

²⁷ NIMBY ist das englischsprachige Akronym für „Not in My Back Yard“ und beschreibt das im Deutschen als Sankt-Florians-Prinzip bekannte Phänomen, wenn Menschen zwar die Vorteile moderner Technik nutzen möchten, aber nicht bereit sind, dafür Einschränkungen in ihrem unmittelbaren Umfeld („Back Yard“) in Kauf zu nehmen – zum Beispiel bei der Errichtung von Windrädern.

Abb. 10: Erfüllung der Erwartungen an das Dialogforum / den Politischen Begleitkreis



Basis Dialogforum: Alle Befragten (n = 22)
 Basis Politischer Begleitkreis: Alle Befragten (n = 30)
 D13: Alles in allem – Inwieweit haben sich Ihre Erwartungen an das Dialogforum / an den politischen Begleitkreis bisher erfüllt?

Dass die Erwartungserfüllung stark abhängig ist vom vermuteten Trassenverlauf – und damit korrelierend mit dem empfundenen Planungseinfluss – zeigt sich symptomatisch in Interviews mit Bürger/-innen und Bürgerinitiativen aus Wesseling. Diese fühlen sich zum Teil von den Planungen „überrumpelt“, da sie – ebenso wie die dortigen kommunalen Akteure – bis fast zum Anmeldeschluss des Dialogforums von einer Realisierung der „nördlichen Variante“ (gemäß BVWP) ausgingen.²⁸ Dass nun in Planungen und Berichten häufig der eigene Wohnort erwähnt wird, motiviert von einer nahen Anbindung profitierende Anwohner in gleichem Maße, wie es dem Projekt kritisch gegenüberstehende Mitglieder demotiviert:

„Man hat das Gefühl, ich kann sagen, was ich will, es ist alles schon geplant. Das ist auch so die Stimmung in meinem Kreis. [...] in den langjährigen Planungen, immer nur wird Wesseling erwähnt, nicht mehr Godorf.“

(Interview Dialogforum/Bürgerverein)

Nicht nur an dieser Stelle zeigt sich die weiterhin bestehende Suggestivkraft der Linie im Bundesverkehrswegeplan, die auch zum jetzigen Zeitpunkt trotz hoher kommunikativer Anstrengungen seitens der Planer/-innen (im Dialogforum, im persönlichen Austausch, zum Beispiel auf dem Infomarkt wie auch auf der Straßen.NRW-Projekt-Website) selten „neutral“ als exemplarische Modellvariante wahrgenommen wird.

²⁸ Befragung und Interviews fanden einige Monate vor der Planungswerkstatt statt. Dort wurde noch einmal deutlich, wie sehr man – trotz frühzeitiger Formierung von Bürgerinitiativen gegen die Rhein-spange – in Wesseling von einer nördlichen Variante, deutlich weiter entfernt von der eigenen Kommune ausgeht beziehungsweise ausgehen will, was sich in Interviews nach der Planungswerkstatt auch bei Vertreter/-innen des politischen Begleitkreises aus Wesseling zeigte (siehe unten).

Abb. 11: Satellitenkarte des Planungsraumes mit der Prüfvariante aus dem BVWP



Blickt man nun auf die Wichtigkeit von Aspekten beziehungsweise Themen zur Rheinspange 553, dann zeigt sich bereits im Gesamtbild eine zum Teil deutliche Diskrepanz zwischen Wichtigkeit und Berücksichtigung im Dialogforum. Insbesondere gilt dies zu den Top-Themen nach Wichtigkeit. So rutscht das Top-Thema Trassenverlauf vom ersten Platz nach Wichtigkeit (Abb. 12) auf den letzten nach bisheriger Berücksichtigung im Dialogforum (Abb. 13). Insbe-

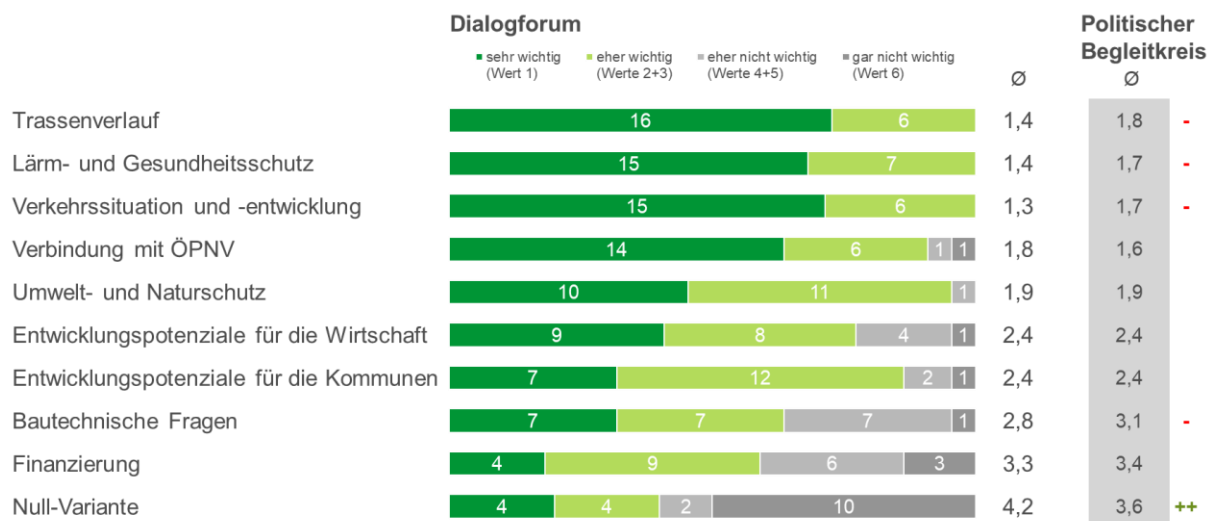
sondere bei diesem Thema aber auch anderen Themen mit hoher Wichtigkeit betonen mehrere befragte Mitglieder allerdings im Nachgang, dass eine zu geringe beziehungsweise Nicht-Berücksichtigung kein Mangel darstellt, sondern diese Themen für den aktuellen Planungsstand einfach noch keine Rolle spielen (beziehungsweise spielen können). Im politischen Begleitkreis ist diese Diskrepanz (bei auch etwas anderer Themenreihung nach Wichtigkeit, so ist zum Beispiel der Trassenverlauf nicht an erster sondern an dritter Stelle) etwas weniger stark ausgeprägt, aber gleichwohl vorhanden.

Ungewöhnlich für eine Erwartungs-Erfüllungs-Einschätzung ist (in der Gesamtbetrachtung aller Gruppen), dass bis auf ein Thema (Null-Variante) tatsächlich alle anderen Themen als wichtiger gelten als sie nach Ansicht der Mitglieder beider Gremien Berücksichtigung finden.²⁹ Üblicherweise schließt sich diese Schere zwischen Wichtigkeit und Berücksichtigung bei eher unwichtigen Themen und verkehrt sich zum Teil auch ins Gegenteil (Themen gelten als zu stark behandelt), was hier nur tendenziell zu erkennen ist. Das gilt jedoch nur für das Gesamtergebnis, nach einzelnen Teilnehmergruppen (s. Abb. 14 und Abb. 15) zeigt sich ein anderes (üblicheres) Bild: Für eine Gruppe besonders wichtige Themen gelten aus deren Sicht als unzureichend behandelt und eher unwichtige Themen haben zu viel Raum.

Deutlich wird das, wenn man zivilgesellschaftliche und aus der Wirtschaft kommende Akteure betrachtet: Wohingegen zum Beispiel Umweltaspekte oder Lärmschutz für die zivilgesellschaftlichen Akteure sehr wichtig sind, aber aus ihrer Sicht deutlich zu wenig behandelt werden, dafür aber die ihnen weniger wichtigen wirtschaftlichen Aspekte zu viel, verhält es sich für die Vertreter/-innen der Wirtschaft umgekehrt (bei insgesamt jedoch auch viel stärkerer Einschätzung, dass allen Themen genügend Raum eingeräumt würde).

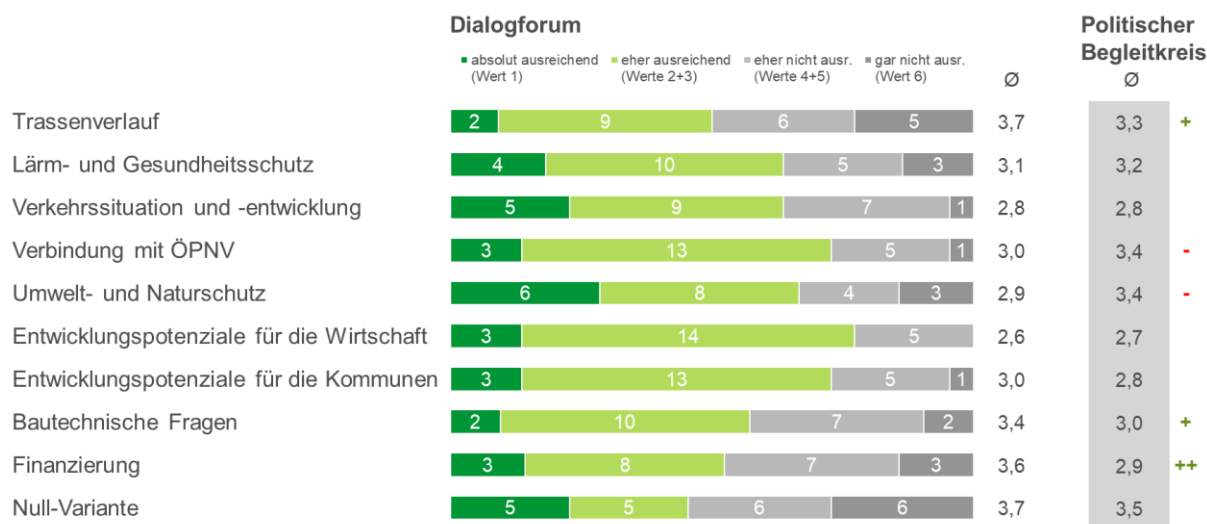
²⁹ Bei den Vertreter/-innen des politischen Begleitkreises gibt es diese „umgekehrte“ Diskrepanz (ein Aspekt gilt als mehr behandelt, als es seiner Wichtigkeit entspricht) auch noch für Finanzierungsaspekte. Wobei es durchaus überraschend, dass Finanzierung für politische Vertreter/-innen mit 3,4 als relativ unwichtiges Thema für den Begleitkreis eingestuft wird.

Abb. 12: Wichtigkeit von Aspekten der Planung³⁰



Basis Dialogforum: Alle Befragten (n = 22)
 Basis Politischer Begleitkreis: Alle Befragten (n = 30)
 S9a: Wie wichtig sind Ihnen die folgenden Aspekte in der weiteren Planung und der Diskussion zur Rheinspange 553?

Abb. 13: Berücksichtigung von Aspekten der Planung



Basis Dialogforum: Alle Befragten (n = 22)
 Basis Politischer Begleitkreis: Alle Befragten (n = 30)
 D12a: Inwieweit sind die folgenden Aspekte im bisherigen Dialogforum / Politischen Begleitkreis für Sie ausreichend berücksichtigt worden?

Sowohl die offenen Äußerungen in der Befragung als auch die Interviews verdeutlichen diese unterschiedlichen Sichtweisen noch stärker. Bis hin zur vereinzelt Anregung eines Wirtschaftsvertreters aus dem Dialogforum, doch nur mit Befürwortern der Rheinspange in den Dialog zu gehen, um optimale Bedingungen für die Umsetzung unter Berücksichtigung wichtiger Aspekte auszuloten.

³⁰ Wenn keine inhaltlichen Gründe dagegen sprechen sind die Items der einzelnen Fragen hier und im Folgenden in absteigender Reihung nach Gesamtergebnis im Dialogforum wiedergegeben (wegen der Vergleichbarkeit auch für den politischen Begleitkreis). Im Fragebogen wurden diese Items in anderer Reihenfolge (teils in Zufallsreihenfolge, das heißt für jede Teilnahme anders sortiert) abgefragt.

„Man sollte den Dialog mit denjenigen führen, die grundsätzlich eine Querung befürworten. Auf 'Interessensvertreter' wie den BUND, die die Querung komplett ablehnen, sollte man nicht eingehen. Denn der Bedarf ist gesetzlich festgestellt.“

(Online-Befragung Dialogforum/Wirtschaft)

Aber genau die Heterogenität der Interessen, die sich hier abbildet, ist ja Grundbedingung für einen erfolgsversprechenden Beteiligungsprozess. Eine deutliche Mehrheit von 20 Teilnehmenden des Dialogforums geht auch davon aus, dass im Dialogforum prinzipiell alle relevanten Akteure beziehungsweise Anspruchsgruppen vertreten sind, auch wenn womöglich die Gewichtung oder auch Auswahl (insbesondere bei den Bürgerinnen und Bürgern) noch Raum für Kritik lässt. Nur je ein/e Bürger/-in und ein/e Vertreter/-in eines Bürgervereins sehen grundsätzlich nicht alle relevanten Akteure aus Zivilgesellschaft, Wirtschaft Kommunen und (organisierter) Bürgerschaft vertreten. Und auch unabhängig von der Bewertung der Zusammensetzung des Dialogforums haben die meisten interviewten Mitglieder den Eindruck einer diskussionsförderlichen Balance zwischen zustimmenden und ablehnenden Haltungen, sowohl übergreifend als auch zum Teil innerhalb ihrer eigenen Akteursgruppe:

„Was ich sehr spannend finde, im Bereich Wirtschaft, dass man von den kategorisch Ablehnenden bis hin zu den kategorisch Befürwortenden alle abgedeckt hat.“

(Interview Dialogforum/Wirtschaft)

„Die Gegner outhen sich sehr schnell und intensiv. Aber die Befürworter sind auch nicht in der absoluten Minderheit. Es ist schon eine gute Mischung von allen Sichtweisen.“

(Interview Dialogforum/Bürger/-in)

Ohne zum jetzigen Zeitpunkt die Auswahl der nicht organisierten Bürgerinnen und Bürgern bewerten zu können, ist die angedeutete „Binnenheterogenität“ dieser Gruppe womöglich ein Indikator, dass deren Mitglieder ausgewogen ausgewählt wurden, wobei von ihnen prinzipielle vorhabenrelevante Haltungen und Interessen a priori weniger bekannt sind als von den organisierten, institutionellen Mitgliedern. Diese „Binnenheterogenität“ zeigt sich in den Wertungen der ganzen Gruppe nahe dem Bereich des Gesamtmittelwertes für alle befragten Dialogforummitglieder (zum Beispiel deutlich bei der Berücksichtigung von Aspekten im Dialogforum; s. Abb. 13). Die häufigen mittleren Einschätzungen zu einigen Aspekten in der Befragung gehen also meist nicht auf eine homogene Mehrheitsmeinung und/oder relatives Desinteresse zurück, sondern auf Polarisierungen durch unterschiedliche Interessenslagen, die sich im Gesamtergebnis (beziehungsweise bei den interessierten Bürger/-innen im Gesamt-Gruppenergebnis) quasi aufheben. Was hier und vor allem auch in den Interviews bereits sichtbar wird, ist, wie schwierig bis unmöglich es in Beteiligungsprozessen ist, alle Interessen aus Sicht der Interessensgruppen gleichwertig zu behandeln. Wobei die Richtung, die sich für ein Vorhaben dann auch im Beteiligungsprozess andeutet oder angenommen wird und dann im Einklang mit dem Interesse steht oder eben nicht, die Zufriedenheit und Nichtzufriedenheit mit der Themenbehandlung und weiteren Aspekten sichtbar verstärkt.

Abb. 14: Wichtigkeit von Aspekten der Planung nach Teilnehmergruppen

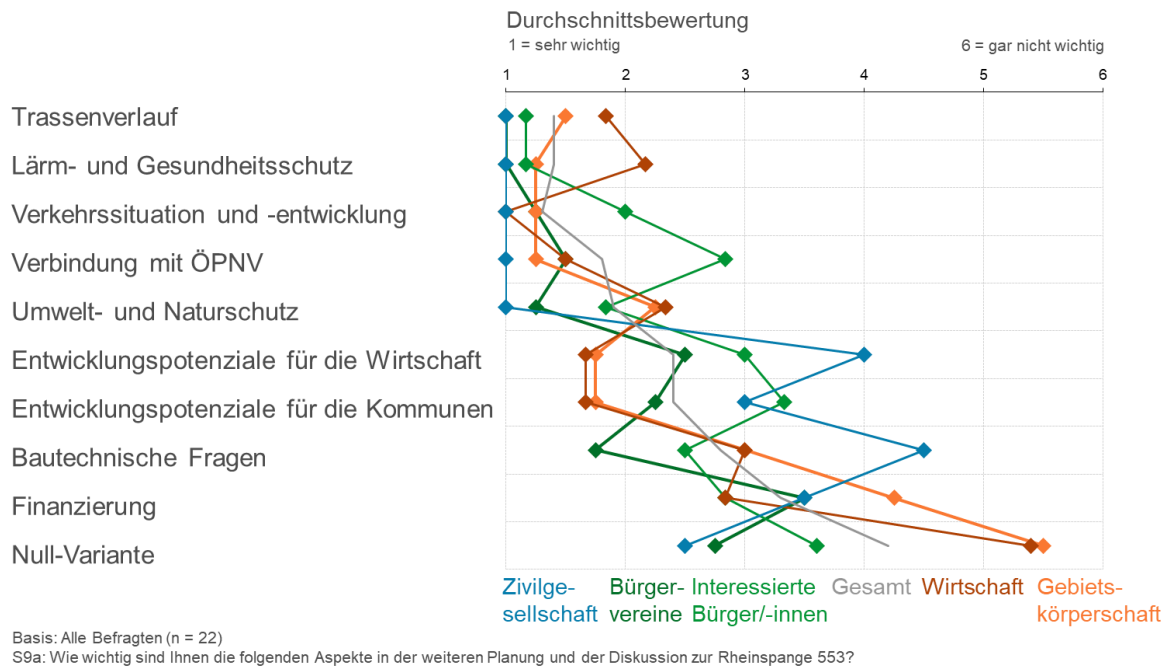
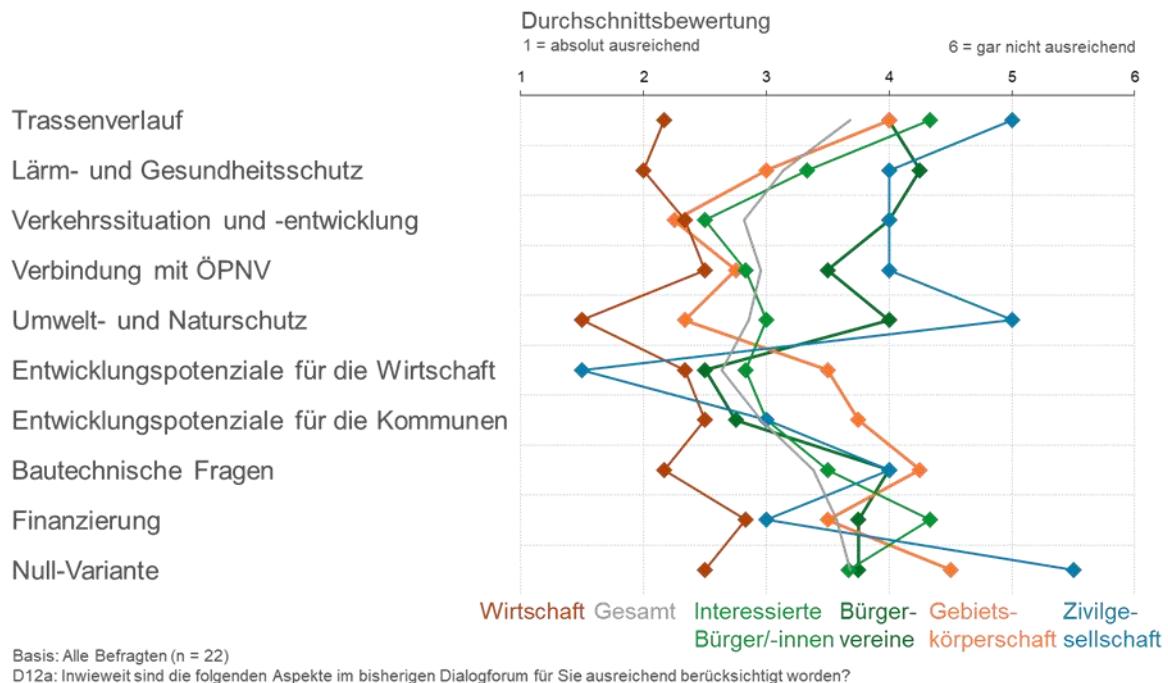


Abb. 15: Berücksichtigung von Aspekten nach Teilnehmergruppen

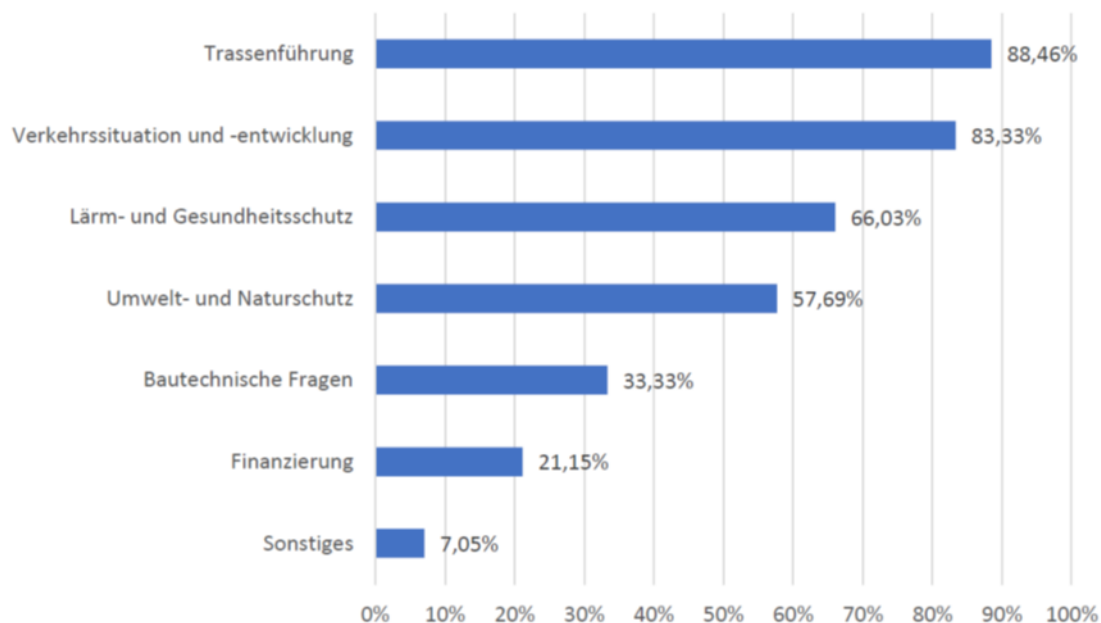


Jenseits der festgestellten polarisierenden Wertungen nach Teilnehmergruppen zu den meisten der angesprochenen Aspekte, zeigt sich ein sehr einheitliches Bild zum Trassenverlauf: Für nahezu alle ist er (sehr) wichtig und zugleich bisher zu wenig berücksichtigt (s. Abb. 14 und Abb. 15). Nur die Wirtschaftsvertreter/-innen sehen den Trassenverlauf zwar immer noch als wichtig an (wenn auch am geringsten von allen Gruppen), aber auch als ausrei-

chend behandelt. Die maßgebliche Bedeutung der Frage nach dem Trassenverlauf wird erneut unterstrichen und diverse Indikatoren (Beobachtungen auf dem Infomarkt, Interviews, Einzeläußerungen) verweisen erneut auf das Grunddilemma der sehr frühen Beteiligung: Zum einen wird möglichst frühzeitige und damit auf das Planungsergebnis noch einwirkende Beteiligung gewünscht, zum anderen will man aber klare Konturen der Planung, um daran zu arbeiten.

Über alle Teilnehmergruppen des Dialogforums und den politischen Begleitkreis betrachtet, ist in der Tendenz eine ähnliche Reihung und auch Wichtigkeitszumessung für diejenigen Themen zu erkennen, die auch in der Online-Umfrage im Rahmen des Beteiligungsscoping im Vorfeld der ersten öffentlichen Veranstaltung im August und September 2017 abgefragt wurden (s. Abb. 16).³¹

Abb. 16: Wichtige Themen gemäß Online-Umfrage zum Beteiligungsscoping



Quelle: Umfrageergebnisse zur Rheinspange 553 (IFOK)

Insbesondere gilt das für die drei Top-Themen Trassenverlauf, Lärm- und Gesundheitsschutz sowie Verkehrssituation und -entwicklung (vgl. Abb. 12). Allerdings wird das Thema Lärm- und Gesundheitsschutz durch die Forumsmitglieder gegenüber der damaligen Umfrage nun nahezu gleichwertig zu den beiden anderen Top-Themen genannt und auch das Thema Umweltschutz erscheint nun bedeutender. Bautechnische Fragen und Finanzierung waren auch damals schon weniger wichtig. Das Thema ÖPNV scheint in der damaligen Umfrage nicht geschlossen abgefragt worden zu sein, sondern scheint unter „sonstige und zwar“ von den Befragten ergänzt worden zu sein. Nur so lässt sich erklären, dass es für die

³¹ In den Unterlagen dazu ist für uns jedoch die tatsächliche Frageformulierung und Fragemechanik nicht zu erkennen, deshalb können wir den tatsächlichen Grad einer Übereinstimmung oder Nicht-Übereinstimmung nicht letztendlich einschätzen.

Mitglieder des Dialogforums nun geschlossen nach Wichtigkeit eingestuft auf nahezu gleichem Niveau wie Umwelt- und Naturschutz auf Rang vier rangiert und im politischen Begleitkreis sogar das Top-Thema ist.³²

4.1.3. Konstitutive Bedingungen, Arbeit und Umgang in den Gremien

Erwartungen an Dialogforum und politischen Begleitkreis

Wie in der Theorie für gelingende (frühe) Beteiligungsprozesse postuliert (s. Kap. 2), ist vor allem Transparenz die entscheidende Erwartung an beide Gremien (s. Abb. 17) und das auch über alle beteiligten Gruppen hinweg (s. Abb. 18). Ebenso theoriekonform sieht es für die nahe beieinanderliegenden Kriterien des Austauschs auf Augenhöhe der beteiligten Gruppen³³ inklusive der Planer/-innen selbst sowie dem gleichberechtigten Umgang mit Sichtweisen und Argumenten aller Teilnehmenden durch die Planer/-innen aus. Hier zeigen sich aber bereits Gruppenunterschiede, vor allem die Wirtschaftsvertreter/-innen haben (wie auch zu allen weiteren Aspekten) die geringsten Erwartungen oder womöglich die Prämissen der Beteiligung am besten verstanden beziehungsweise akzeptiert (siehe unten).

Zu den ebenfalls dicht beieinanderliegenden Erwartungen zur Ideen- und Anspruchseinbringung in die Planung sowie zur Initiierung von Arbeitsgruppen, Planungswerkstätten und/oder Kommunikationsmaßnahmen zeigen sich zum Teil deutliche Gruppenunterschiede; am höchsten sind dementsprechende Erwartungen bei den Bürgervereinen. Letztere und die Zivilgesellschaft – als tendenziell der Rheinspange ablehnend gegenüberstehende Gruppen – antworten aber hier einmal nicht tendenziell ähnlich. Vertreter/-innen der Zivilgesellschaft haben wie die der Gebietskörperschaften und tendenziell wie die Wirtschaft geringere Erwartungen. Alle sind organisierte Gruppen mit Erfahrungen in vergleichbaren Prozessen, jedoch haben die Bürgervereine eine andere Sicht. Womöglich deutet sich hier an, dass auch wider besseres Wissen Erwartungen gepflegt und dann auch enttäuscht werden, weil man kommunizierte Rahmenbedingungen der Beteiligung (dass es zum Beispiel um Mitgestaltung und nicht Mitentscheidung oder nur um ein „Wie“, aber nicht mehr um ein „Ob“ in der Planung geht) nicht wahrnehmen will und weiter auf mehr Einfluss hofft oder auch besteht. Darauf verweisen auch Interviews:

„Ich denke schon, dass es im Dialogforum Ablehner der Rheinspange gibt, für die es ein Schock war zu erfahren, dass es nicht mehr darum geht, ob die Rheinspange überhaupt kommt.“

(Interview Dialogforum/Wirtschaft)

³² In offenen Ergänzungen, wie in der damaligen Online-Umfrage nennenswert häufiger gemachte Angaben sind oft jedoch auch für weitere Befragte relevant. Allerdings machen viele keine offenen Ergänzungen oder denken nicht an alle ihnen auch noch wichtigen Aspekte.

³³ Nur für das Dialogforum erfasst, da man im Kreis der politischen Akteure nicht von möglicher ungleicher Behandlung einzelner Gruppen ausgehen kann.

Abb. 17: Erwartungen an das Dialogforum / den Politischen Begleitkreis im Vorfeld

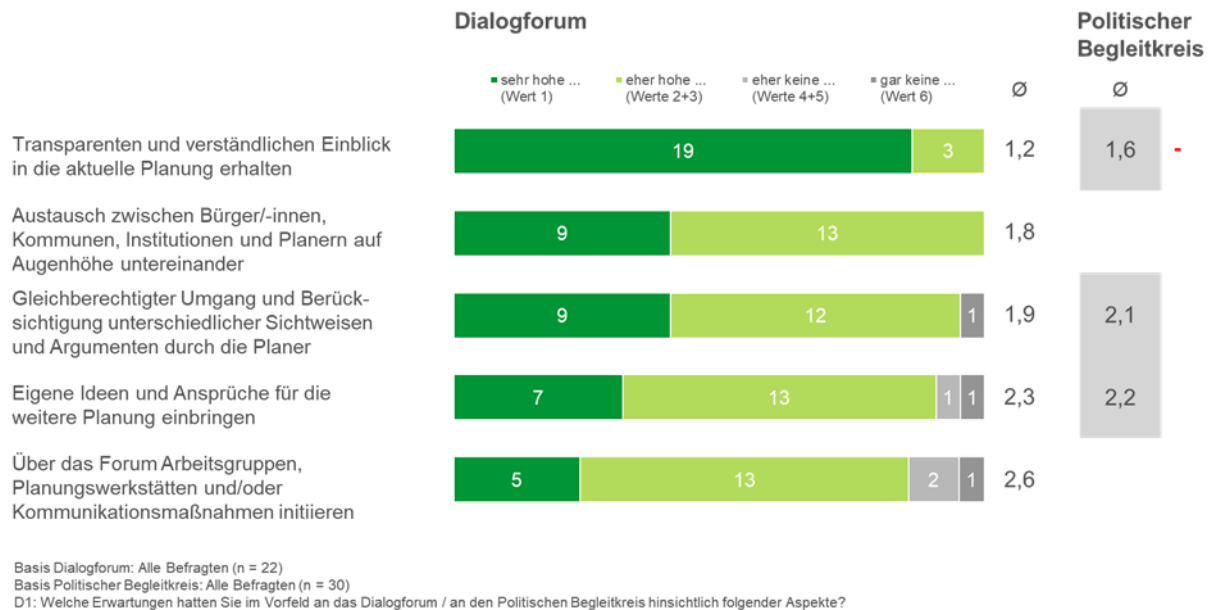
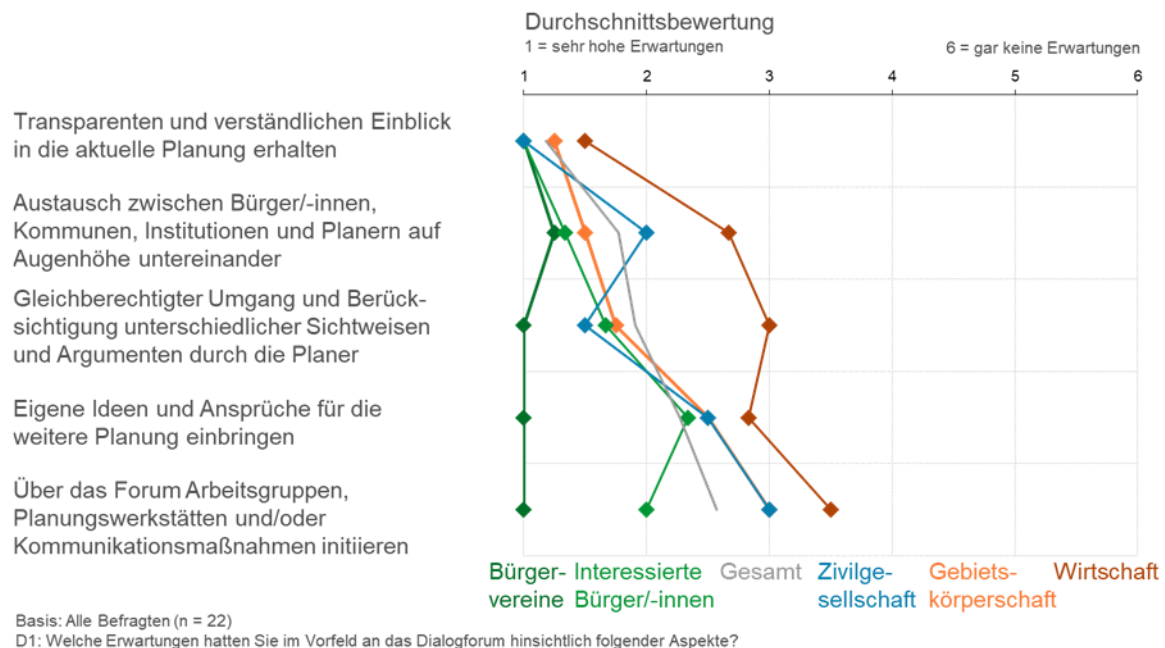


Abb. 18: Erwartungen an das Dialogforum nach Teilnehmergruppen



Die Interviews verweisen auch darauf, dass die zivilgesellschaftlichen Vertreter/-innen ohnehin die formalen Beteiligungsverfahren als ihr eigentliches und relevantes Terrain sehen und deshalb auch keine großen Erwartungen an das Dialogforum bestehen (zumal die Erwartungen ja jetzt keine Vorerwartungen mehr sind, beziehungsweise diese durch die Erfahrungen im Dialogforum „korrigiert“ wurden).

Für die interessierten nichtorganisierten Bürgerinnen und Bürger zeigt sich hingegen wieder, dass diese auch hinsichtlich der Erwartungen an die Bedingungen des Dialogforums aufgrund teils polarisierender Antworten tendenziell eher zwischen den anderen Gruppen liegen, was erneut auf die Heterogenität der Gruppe verweist.

4.1.4. Erwartungserfüllung und Zufriedenheit mit der Gremienarbeit

Positiv ist, dass die größte tatsächliche Zufriedenheit mit dem fairen Umgang im Dialogforum untereinander besteht (s. Abb. 19). Auch im politischen Begleitkreis wird die Fairness geschätzt (s. Abb. 20). Das zeigt, dass es insgesamt keine vergiftete Atmosphäre gibt und man vernünftig miteinander umgeht.³⁴ Als (eher) gelangweilt und passiv erleben auch nur zwei politische Vertreter/-innen und vier Forumsmitglieder die Diskussionen, bis auf die Gebietskörperschaften je einer aus jeder Teilnehmergruppe. Dieses Bild bestätigt sich grundsätzlich in den Interviews, wobei einige Gesprächspartner/-innen allerdings erwarten, dass mit dem Fortschritt der Planung und spätestens der Linienbestimmung auch Diskussionen konfliktärer beziehungsweise emotionaler verlaufen werden:

„Ist ja jetzt erstmal eine Phase, wo Grundlageninformationen weitergegeben werden [...] Da gibt es noch nicht die ganz großen Diskussionen [...] Das wird sich wahrscheinlich noch mal deutlich ändern, wenn es konkreter wird.“

(Interview Dialogforum/Gebietskörperschaft)

„Erfüllungsgrade“ zu einigen zuvor angesprochenen Erwartungen zeigen sich in der Zufriedenheit mit diesen Aspekten in der Gremienarbeit. Verständlichkeit und Transparenz zum Stand der Planung (als dominant wichtigste Erwartung) ist insgesamt nur das viertbeste- aber immer noch insgesamt am positivsten bewertete Zufriedenheitskriterium; wobei diejenigen, die den Stand der Planung als (eher) intransparent und unverständlich einschätzen deutlich in der Minderheit sind,³⁵ wie bei den meisten Kriterien. Dass aber gerade auch der Verdacht auf Intransparenz ein entscheidender Faktor ist, das Dialogforum insgesamt sehr kritisch zu sehen beziehungsweise seinen Sinn in Frage zu stellen, zeigen die Interviews.

„Es passieren ganz viele Dinge, aber richtig transparent wird das nicht gemacht. Das erwarten aber die Bürger. Man tut sich schwer, als Mitglied des Forums selbst zu informieren, wenn von einem Mal zum nächsten alles über den Haufen geworfen wird.“

(Interview Dialogforum/Bürgerinitiative)

³⁴ Je ein/e Vertreter/-in der Bürgervereine, der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft und zwei politische Vertreter/-innen merken jedoch auch einen (eher) unfairen Umgang an.

³⁵ Fünf politische Vertreter/-innen im Begleitkreis, zwei interessierte Bürgerinnen und Bürger und je ein/e Vertreter/-in einer zivilgesellschaftlichen Organisation und eines Bürgervereins im Dialogforum bewerten Transparenz und Verständlichkeit (eher) negativ. Aus den genannten Subgruppen des Dialogforums kommen zumeist diejenigen, die auch mit anderen Aspekten weniger zufrieden sind.

Abb. 19: Zufriedenheit mit der bisherigen Arbeit im Dialogforum

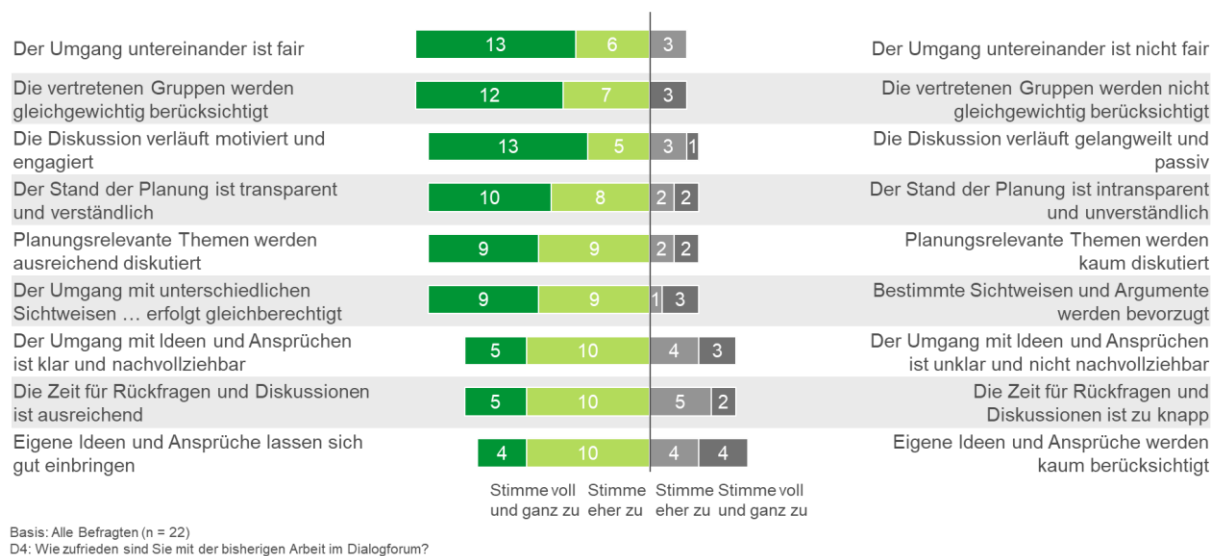
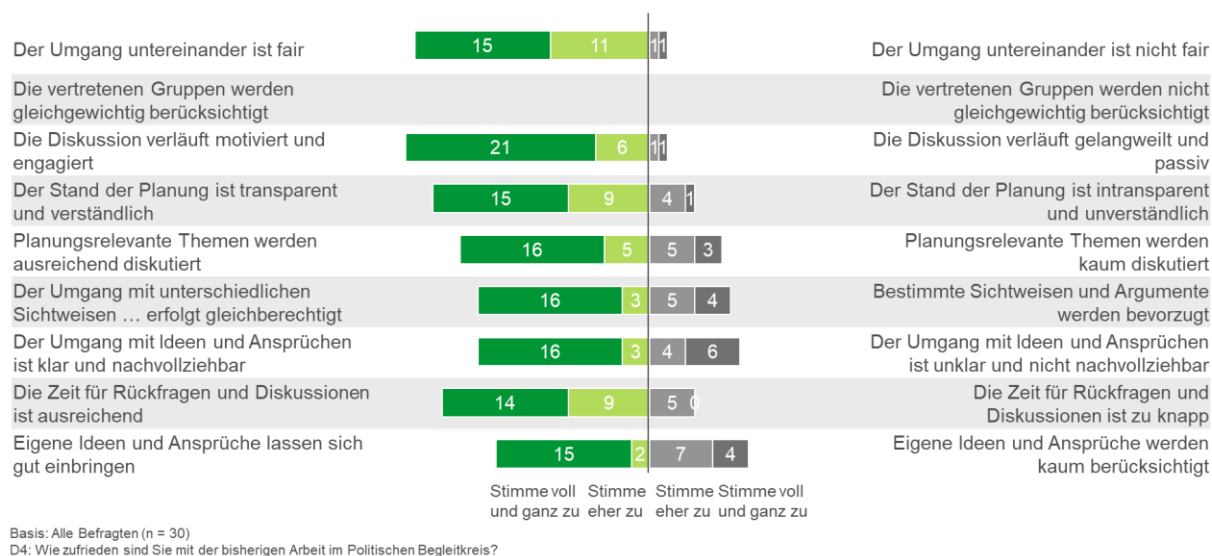


Abb. 20: Zufriedenheit mit der bisherigen Arbeit im Politischen Begleitkreis



Besser eingeschätzt als die Transparenz wird die gleichwertige Berücksichtigung der vertretenen Gruppen im Dialogforum, also das Pendant zum Agieren auf Augenhöhe³⁶ und etwas schlechter der Umgang mit unterschiedlichen Sichtweisen und Argumenten.

Die Einschätzung, ob es eine ausreichende Diskussion zu planungsrelevanten Themen gibt (für die deutliche Mehrheit offenbar gegeben), ist gewissermaßen ein übergeordneter Indikator, inwieweit den Teilnehmenden wichtige Aspekte und Themen zur Planung der Rheinspange berücksichtigt werden (siehe oben). Und ein wenig nivelliert sich der Eindruck zur

³⁶ Aus oben erklärten Gründen im politischen Begleitkreis nicht gefragt.

Berücksichtigung der Einzelthemen, da es hier deutlich weniger kritische Stimmen gibt, vielleicht auch weil die Einzelthemen an dieser Stelle nicht noch einmal aufgefrischt werden.

Schlusslicht in Punkto Zufriedenheit bildet die Möglichkeit, Ideen und Ansprüche einzubringen. Ein Drittel der Teilnehmenden im Dialogforum aus allen Gruppen und sogar etwas mehr aus dem politischen Begleitkreis sind der Ansicht, dass eigene Ideen und Ansprüche kaum berücksichtigt werden.³⁷

Dies hängt aus Sicht mehrerer Interviewpartner/-innen vor allem damit zusammen, dass das Dialogforum in seiner aktuellen Form und mit dem Fokus auf thematische Präsentationen verschiedener Gutachter/-innen in erster Linie einen informativen Charakter hat, die „Dialogzeit“ damit vor allem der Klärung von Rückfragen dient:

„Wie ich das mitbekommen habe, findet ein wirklicher Dialog nicht statt. Es kommen Verständnisfragen, weil keine Vorbildung da ist und der Raum für den eigentlichen Dialog ist von Nachfragen und Hinweisen geprägt.“

(Interview Dialogforum/Zivilgesellschaft)

Wer hingegen grundsätzlich eine positivere Haltung zum Projekt und dem Dialogforum hat, sieht eigene Ansprüche eher vertreten beziehungsweise verortet den „Dialog“ eher im Gesamtprozess oder versteht ihn als in die Zukunft gerichtetes Versprechen:

„Also bisher war es oftmals eine Input-Phase, wo über verschiedene Sachen informiert wurde. Aber ich verspreche mir sehr viel von dem nächsten großen Workshop, der Planungswerkstatt, wo auch die Trassen besprochen werden. Da verspreche ich mir einen Austausch von Sichten. Auch von den betroffenen Bürgern, die direkt neben der Autobahn wohnen.“

(Interview Dialogforum/Bürger/-in)

„Wir haben verschiedene Sachen mitgeteilt. Kam schon an und haben auch Rückmeldung bekommen, dass das in die Planung einbezogen wird.“

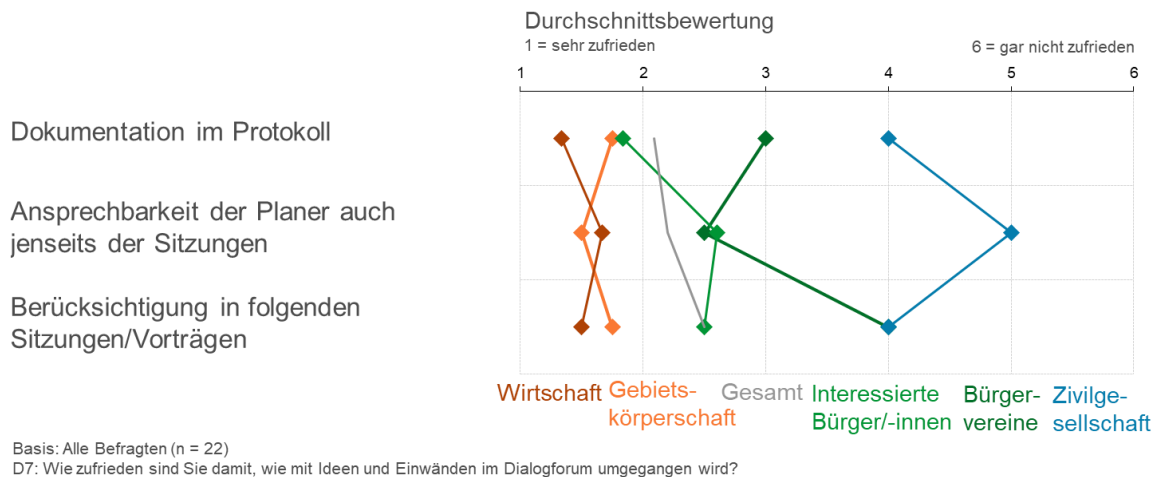
(Interview Dialogforum/Bürgerinitiative)

Ähnlich kritisch bewertet, wie die Möglichkeit Ideen und Ansprüche einzubringen, werden in der Online-Befragung die sich inhaltlich ähnelnden Aspekte zur Zeit, die für Rückfragen und Diskussionen bleibt (vor allem im Dialogforum)³⁸, sowie zur Nachvollziehbarkeit des Umgangs mit Ideen und Ansprüchen. Auch weil sich in der fünften Sitzung des Dialogforums, die wir besucht und beobachtet haben, bereits eine solche Kritik andeutete, wurden diese Aspekte detailliert nachgefragt (s. Abb. 21).

³⁷ Hierzu bestanden ja auch relativ geringe Erwartungen (siehe oben beziehungsweise Abb. 17).

³⁸ Neben den Vertreter/-innen der Bürgervereine, interessierten Bürgerinnen und Bürgern und der Zivilgesellschaft vermeldet auch ein/e Vertreter/-in der Gebietskörperschaften zu wenig Zeit für Diskussionen.

Abb. 21: Zufriedenheit mit dem Umgang von Ideen und Einwänden im Dialogforum



Betrachtet man die tendenziell kritischen Gruppen, zeigt sich hier eine besonders geringe Zufriedenheit bis Unzufriedenheit mit der Dokumentation von Ideen und Einwänden in Protokollen sowie der Berücksichtigung in Folgesitzungen. Die Ansprechbarkeit der Planer jenseits der Sitzungen wird ähnlich eingestuft. Gebietskörperschafts- und Wirtschaftsvertreter/-innen sind hingegen mit allen drei Aspekten deutlich zufriedener. Bezüglich der Ansprechbarkeit der Planer/-innen gegebenenfalls auch, weil vor allem für Vertreter/-innen der Gebietskörperschaften und organisierter Wirtschaft (zum Beispiel IHKn) aufgrund ihrer Tätigkeit bereits zahlreiche Kontaktpunkte bestehen, wie die Interviews zeigen.

In den Interviews bemängeln vor allem Ablehner der Rheinspange zum Teil sehr detailliert den Umgang mit Ideen und Ansprüchen, flankiert von Vorschlägen, wie man es anders machen könnte. Es bliebe aus Ihrer Sicht insgesamt unklar, auf welche Weise und an welchen Stellen der Planung Ideen, Einwände und Vorschläge überhaupt Eingang fänden – es sei „als spräche man in einen leeren Raum“.

„Da werden Dinge besprochen, ich kritisiere oder andere kritisieren, wir wollen, dass es im Protokoll steht, aber es findet sich nachher nicht. Erst auf mehrfachen Anmahnen hin. Ich habe nicht das Gefühl, dass man transparent mit uns umgehen möchte.“
(Interview Dialogforum/Bürgerinitiative)

Die Einschätzung, dass unklar bliebe, was mit den Anregungen aus dem Dialogforum tatsächlich geschieht, kommt bemerkenswerterweise aber nicht nur von Gegnern, sondern auch von klaren Befürwortern der Rheinspange:

„Auf die Fachplanung kann man einen Hinweis geben, [...] aber ob es Einfluss hat, weiß man natürlich nicht.“
(Interview Dialogforum/Bürger/-in)

Auch aufgrund großer Wissensgefälle, die sich nicht informativ im Rahmen der Sitzungen auflösen ließen, sowie der Größe und Heterogenität des Dialogforums, empfehlen einzelne Mitglieder alternative Ansätze zum Umgang mit Ideen und Hinweisen oder verweisen auf andere Projekterfahrungen:

„Es wäre besser, kleinere Gruppen zu einzelnen Fragestellungen zu machen und das Ergebnis dann zusammen zu tragen.“

(Interview Dialogforum/Bürgerinitiative)

„Beim PROJEKT [Name aus Anonymisierungsgründen entfernt] läuft die Öffentlichkeitsbeteiligung komplett getrennt davon [der Beteiligung institutioneller Akteure], das ist sehr viel sinnvoller. Die Öffentlichkeit hat ganz andere Belange und Informationsfragen wie wir. Ich glaube nicht, dass es der Öffentlichkeit etwas bringt, die Planung in allen Details dargestellt zu bekommen.“

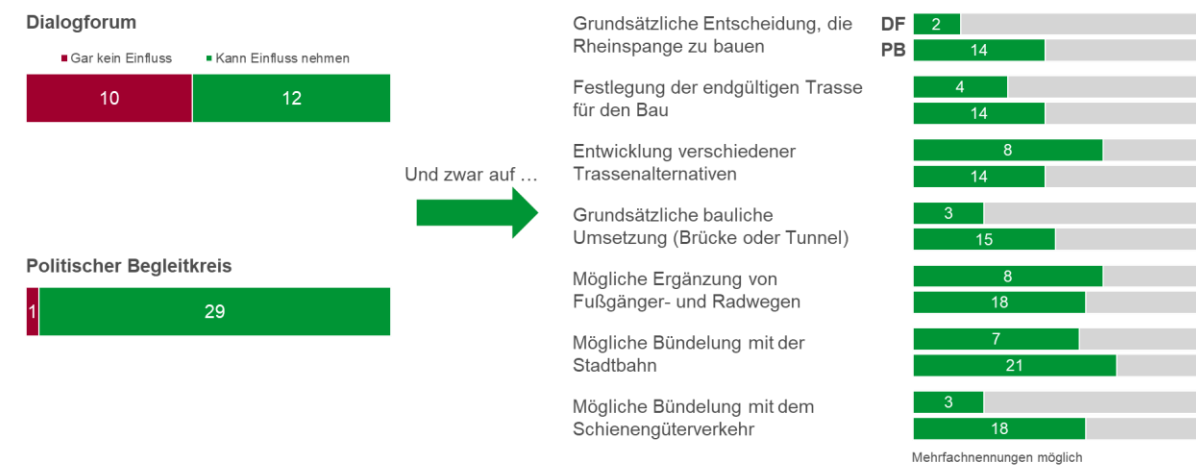
(Interview Dialogforum/Zivilgesellschaft)

4.1.5. Wahrgenommener Einfluss und Einbindung in die Planung

Viele der bisherigen Einschätzungen kreisen bereits darum, welche Themen und Teilaspekte in den Gremien wie behandelt werden und wie und wo Ergebnisse beziehungsweise eingebrachte Ideen, Einwände oder Vorschläge Niederschlag finden, zunächst in den Dokumentationen zum Dialogforum selbst und dann in der Rückkopplung in die Planung. Fragt man nach den Einflüssen, die das Dialogforum auf Aspekte der Planung tatsächlich nehmen kann, geht etwa die Hälfte der Teilnehmenden – alle aus dem Kreis der (organisierten) Bürgerschaft und Zivilgesellschaft – von gar keinen Einflussmöglichkeiten aus (s. Abb. 22). Nimmt man die Erkenntnisse aus den Interviews hinzu lässt sich erkennen, dass hier weniger ein Realismus verantwortlich ist weil man die Rahmenbedingungen der Beteiligung verstanden beziehungsweise akzeptiert hat, sondern bei einigen auch Frustration. Diese ergibt sich aus der Diskrepanz zwischen (gegebenenfalls wider besseres Wissen) bestehenden und auch herbeigewünschten Erwartungen bezüglich der Einflussmöglichkeiten der Beteiligung im Vorfeld (bis hin zum Nicht-Bau der Rheinspange) und der nun erlebten Realität beziehungsweise besser Performanz der Beteiligung.

Beispielhaft zeigt sich diese Diskrepanz in der 5. Sitzung des Dialogforums. Gerade im allgemeinen Teil der Präsentation zur Verkehrsentwicklung bis 2030, der sich gar nicht konkret auf das Planungsvorhaben bezieht, entsteht aus Sicht kritischer Teilnehmender der Eindruck einer impliziten Rechtfertigung für den Bedarf der Rheinspange 553, da alle zugrunde gelegten Verkehrsentwicklungsszenarien von einer Zunahme des Autoverkehrs ausgehen beziehungsweise jedes Argument in Richtung eines geringeren Bedarfs entkräftet werden soll. An dem Punkt zeigt sich symptomatisch, dass insbesondere Projektgegner eine Planungsoffenheit einfordern (auch durch mehrfache Forderung der Berücksichtigung einer „Nullvariante“), die es im Sinne des planungsauslösenden, festgestellten vordringlichen Bedarfs im Bundesverkehrswegeplan für die grundlegende Entscheidung einer Querung in der Planung nicht geben kann.

Abb. 22: Einflussmöglichkeiten der Gremien



Basis Dialogforum: Alle Befragten (n = 22)
 Basis Politischer Begleitkreis: Alle Befragten (n = 30)
 D10: Auf welche Aspekte der Planung kann das Dialogforum / der Politische Begleitkreis aus Ihrer Sicht Einfluss nehmen?

Diejenigen, die Einflussmöglichkeiten sehen (alle Vertreter/-innen der Gebietskörperschaften und Wirtschaft sowie zwei aus der nichtorganisierten Bürgerschaft), sehen diese zumeist bezüglich Varianten und Ergänzungen, wie erneut zum Trassenverlauf oder der Kopplung mit Fuß- und Rad- sowie ÖPNV-Verbindungen. Zwei Vertreter/-innen der Gebietskörperschaften meinen auch, dass das Dialogforum Einfluss auf die grundsätzliche Bauentscheidung oder eine Tunnelvariante habe (letzteres meint auch ein/e Wirtschaftsvertreter/-in), wobei durch die Planer bisher deutlich gemacht wurde, dass die Null-Variante eine reine „Prüfvariante“ ist, etwa für die Berechnung von Effekten (welche Entwicklungen gäbe es ohne einen Bau der Rheinspange), und eine Tunnellösung eigentlich auch keine Option ist.

Alle Vertreter/-innen der Gebietskörperschaften und Wirtschaft sehen Einflussmöglichkeiten, was darauf zurückgeführt werden kann, dass in diesen Gruppen keine grundsätzlichen Ablehner der Rheinspange sind und einige diese komplett unabhängig von Fragen der Trassenführung und weiteren Aspekten befürworten, was letztendlich auch in den Interviews sehr deutlich wird. Für sie läuft die Planung damit prinzipiell in die richtige Richtung und man kann sich konstruktiv darin einbringen. Womöglich gehen Vertreter/-innen der Gebietskörperschaften und (organisierten) Wirtschaft aber auch vom grundsätzlichen Gewicht ihrer Institutionen für derartige Infrastrukturprojekte in Ihrem Wirkungskreis aus, etwa via sonstiger Einbindung in Beratungs- und Entscheidungsstrukturen, so dass dies und die Möglichkeit aus dem Dialogforum heraus Einfluss auf die Planung zu nehmen verschwimmt.

Im politischen Begleitkreis geht man deutlich mehrheitlich von den eigenen Einflussmöglichkeiten aus obwohl diese sich laut Beteiligungskonzept für den Begleitkreis nicht anders darstellen, als für das Dialogforum. Vermutlich geben die in diesem Gremium vertretenen Politiker/-innen einfach generell ihrem qua Amt bestehenden größeren Einflusspotenzial Ausdruck.

Abb. 23: Glaubwürdigkeit des Dialogforums nach Teilnehmergruppen



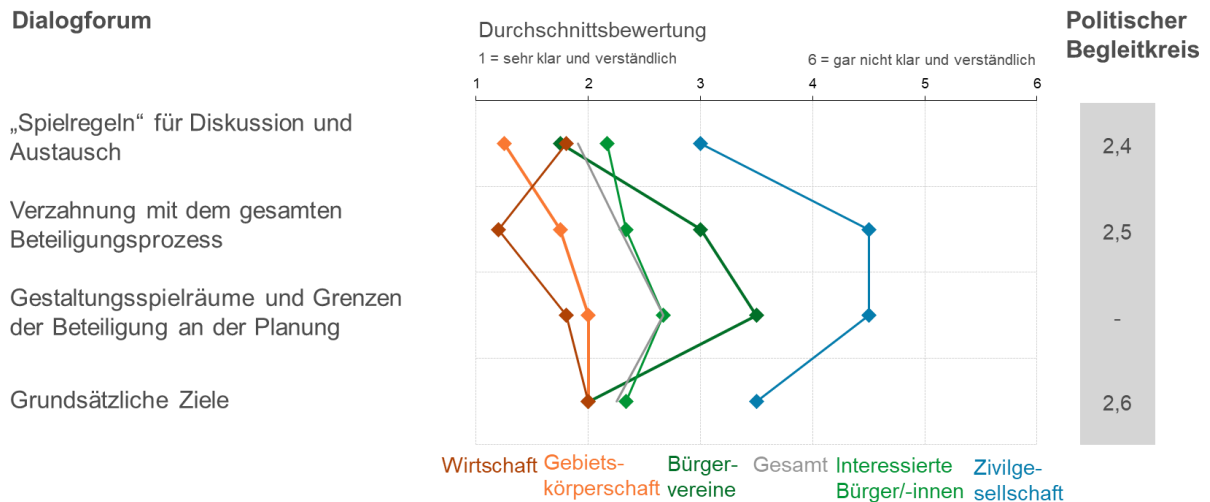
Basis: Alle Befragten (n = 22)
 D9: Wie offen und glaubwürdig erleben Sie das Dialogforum und seinen Anspruch, Ideen und Empfehlungen für die weitere Planung zu entwickeln?

Am Umgang mit den Einwänden, Ideen und generell den Rückmeldungen aus der Region hängt auch die Glaubwürdigkeit des Dialogforums. Vertreter/-innen der Zivilgesellschaft und Bürgervereine gehen geschlossen (eher) davon aus, dass die Planer eher nur den Anschein erwecken an Rückmeldungen aus der Region interessiert zu sein und bezweifeln, dass Einwände und Empfehlungen aus dem Dialogforum in die weitere Planung einfließen (s. Abb. 23). Für die Vertreter/-innen der Gebietskörperschaften und Wirtschaft ist es nahezu umgekehrt: sie vertrauen zu beiden Aspekten zumeist in die Planer, wobei die Berücksichtigung der Einwände und Empfehlungen als etwas schwächer eingestuft wird, ein/e Wirtschaftsvertreter/in hat hierzu sogar leichte Zweifel. Für die nicht organisierten Bürgerinnen und Bürger ergibt sich auch zu diesen Punkten das bekannte gespaltene Bild, was erneut die Heterogenität der Gruppe unterstreicht.

4.1.6. Kommunikation der Rahmenbedingungen der Beteiligung

Ein entscheidender Einflussfaktor auf die Zufriedenheit mit den Zielen und Einflussmöglichkeiten auf den Planungsprozess oder den Spielregeln der Gremien ist die Darlegung und Kommunikation zu diesen Aspekten durch die Planer. Erneut zeigt sich das bekannte Bild: Insbesondere zivilgesellschaftliche Akteure und auch Bürgervereine schätzen die Kommunikation zu zentralen Rahmenbedingungen als weniger klar und verständlich ein (s. Abb. 24), insbesondere die zu Einflussmöglichkeiten des Dialogforums.

Abb. 24: Verständlichkeit der Kommunikation von Rahmenbedingungen



Basis Dialogforum: Alle Befragten (n = 22)
 Basis Politischer Begleitkreis: Alle Befragten (n = 30)
 D2: Wie klar und verständlich wurden im Vorfeld und bei der Einrichtung des Dialogforums / des Politischen Begleitkreis dessen Rahmenbedingungen kommuniziert?

Auch darin drückt sich erneut eine partielle Nicht-Akzeptanz dieser Rahmenbedingungen und weniger tatsächliches Nicht-Verstehen aus. Dennoch muss man diese Einschätzungen ernst nehmen. Denn selbst wenn die Ausführungen zu Rahmenbedingungen (nicht nur zum Dialogforum beziehungsweise der Beteiligung selbst, sondern auch zur Planung) in Konzepten oder Papieren in Schriftform klar und deutlich erscheinen, besteht doch der Eindruck, dass in verbalen Äußerungen mehr Lücken und Unklarheiten zu Prämissen und Rahmensetzungen bestehen als nötig. So erschien uns beispielsweise die Erklärung zur tatsächlichen Bedeutung und Funktion einer Null-Variante seitens Herrn Ganz (Leiter der Straßen.NRW-Regionalniederlassung Rhein-Berg) als die bisher deutlichste: Eine „Klarstellung“ gegenüber Medienvertreter/-innen – dass nämlich die Querung als bundespolitischer Auftrag definitiv kommen wird, auch wenn aus Planungsgründen beziehungsweise für eine vergleichende Mehrwertanalyse eine „Nullvariante“ berücksichtigt werden muss – die in dieser Form grundsätzlich empfehlenswert für die gesamte Projekt- und Beteiligungskommunikation ist.

Womöglich hängen manche Unklarheiten zu den Gestaltungsspielräumen aber auch mit der kommunikativen Rolle der Planer/-innen beziehungsweise des Vorhabenträgers zusammen, die im Dialogforum aus Sicht einiger Teilnehmenden (darunter auch Befürworter der Rhein-spange) als zu passiv erlebt wird. Dies drückt sich unter anderem darin aus, sehr stark über Gutachter/-innen zu kommunizieren sowie Sachstände und sich ergebende Notwendigkeiten nicht selbst stärker und deutlicher darzulegen beziehungsweise Diskussionen entsprechend zu rahmen. Dies führt letztlich dazu, wie in mehreren Interviews deutlich wird, dass viele Forumsmitglieder versuchen, sich den Einflussbereich des Dialogforums implizit selbst zu erschließen – in einer Mischung aus Interpretation, Haltung, persönlichem und wahrgenommenem Interesse (an einzelnen Aspekten wie zum Beispiel einer Kombination mit der Schiene) beziehungsweise institutioneller Zuständigkeit. Auch das große Spektrum des wahrgenommenen Einflusses des Dialogforums (s. Abb. 22 oben) spiegelt letztlich eine zu unklare Benennung von Gestaltungsspielräumen.

Überspitzt formuliert kann somit der Eindruck entstehen, als würden die Planer/-innen beziehungsweise der Vorhabenträger (das Land beziehungsweise das Ministerium für Verkehr NRW) zwischen politischem Willen und via Gutachten festgestellten Sachzwängen keine eigene Position einnehmen beziehungsweise dazwischen eher passiv und reaktiv agieren. Dies schlägt sich dann womöglich auch in einer Zurückhaltung in der definitiven und klaren Benennung von Prämissen für die Planung und den Rahmen für die Beteiligung nieder. Oder anders: Wären der politische und planerische (Gestaltungs-)Wille präsenter, würde dies möglicherweise das Konfliktpotenzial im Dialogforum erhöhen, könnte aber zu einer für das gesamte Dialogforum nachvollziehbaren Klärung der Reichweite der Kompetenzen des Gremiums und damit der Spielräume der Beteiligung beitragen.

Positiv zu vermerken ist, dass aber die Spielregeln für Diskussion und Austausch bei den meisten Dialogforumsmitgliedern angekommen zu sein scheinen (s. Abb. 24), ebenso wie die grundsätzlichen Ziele des Dialogforums. Allerdings empfinden Gegner wie Befürworter der Rheinspange 553 den Begriff Dialog – so Äußerungen in den Interviews – als irreführend, da sie die Sitzungen eher als ausführliche Informierung mit Rückfragemöglichkeiten und weniger als ergebnisoffene Diskussionen erleben.³⁹ Letztendlich schätzen aber viele (auch projektkritische) Mitglieder bereits die umfangreiche Bündelung und Aufbereitung der Informationen. Es ist bezeichnend für die durch Begrifflichkeiten geweckten Erwartungshaltungen, dass bereits ein Begriff wie „Dialogforum“, der ja schon auf die Grenzen des Einflussspielraums – eben nicht Beteiligung im Sinne des (Mit-)Entscheidens – des Gremiums hinweist, als euphemistisch kritisiert wird. Denn dann lässt sich im nächsten Schritt auch kritisch hinterfragen, inwieweit ein auf Anreicherung und Absicherung der Planung beziehungsweise Planungsentscheidung ausgerichtetes Verfahren überhaupt als „Beteiligungsprozess“ bezeichnet werden sollte, selbst wenn korrekterweise stets auf den Unterschied von Mitgestaltung und Mitbestimmung hingewiesen wird. Dies ist allerdings kein spezifisches Problem im Projekt Rheinspange 553, da es sich mit den verwendeten Begrifflichkeiten durchaus im Rahmen vergleichbarer informeller Beteiligungs- und Dialogprozesse bewegt (vgl. Selle 2019, S. 32).

Ähnlich wie zur Verdeutlichung von Prämissen und Rahmen verhält es sich mit der Einschätzung der Verständlichkeit von Ausführungen zu planungsrelevanten Sachverhalten (zum Beispiel von Gutachter/-innen). Während die Planer/-innen auf der 5. Sitzung des Dialogforums das allgemeinverständliche Niveau der Ausführungen zur Erstellung eines Verkehrsmodells hervorheben, waren bei einigen Teilnehmenden vor Ort Verständnisschwierigkeiten und Unsicherheiten spürbar. Denn trotz des didaktischen Aufbaus der Präsentation (von allgemeinen Trends bei der Verkehrsentwicklung hin zu projektspezifischen Daten), ist der Vortrag komplex und schien sich Menschen ohne planerischen oder Ingenieurshintergrund nur schwer zu erschließen. Entsprechend kam es immer wieder zu Rückfragen, wie zum Beispiel verschiedene Grafiken zu lesen sind. Diesen Eindruck bestätigten Interviewäußerungen und Freitextanmerkungen in der Onlinebefragung, in denen einige gerade diese 5. Sitzung, die sich als Arbeitssitzung ja auch von anderen Sitzungen unterscheidet, als zu fachlich und unverständlich kritisierten.

³⁹ Allerdings zu einem Zeitpunkt, an dem das interaktive Format der Planungswerkstatt (als im Prinzip spezielle Sitzung des Dialogforums; s. Kap. 4.2) noch nicht stattgefunden hatte.

„Bei der letzten Sitzung war die Verkehrszählung Thema. Da war ich total überfordert mit dem Vortrag. Da wurden Kenntnisse vorausgesetzt, die ich überhaupt nicht hatte.“
(Interview Dialogforum/Bürger/-in)

Hier zeigt sich letztlich aber auch die intendierte und sinnvolle breite Zusammensetzung des Dialogforums, in dem sich Fachhintergründe und Laienperspektiven, institutionelles Wissen und Alltagserfahrung, umfangreiche und Nicht-Erfahrungen mit Beteiligungsverfahren mischen. So betonen die Forumsmitglieder zwar unisono die Notwendigkeit, aufgrund der unterschiedlichen Hintergründe und Wissensstände kommunikativ den „kleinsten gemeinsamen Nenner“ anzustreben. Sie sehen diesen Anspruch aber aus ihrer eigenen Wahrnehmung sehr unterschiedlich erfolgreich im Dialogforum umgesetzt: von „jederzeit nachvollziehbaren“ Erläuterungen auf „einem sehr basischen Niveau“ bis zu dem Eindruck, dass „zu wenig Rücksicht“ auf Laienperspektiven genommen wird.

Hier wird erneut eine zu wenig aktive Rolle der Planer/-innen vermerkt beziehungsweise hätte man sich von ihnen eine stärkere „Übersetzungsleistung“ und Einordnung gewünscht, um das „Gutachterdeutsch“ auf eine allgemeinverständlichere Ebene zu bringen. Entsprechende Anmerkungen kommen dabei sowohl von Personen, die selbst Verständnisschwierigkeiten haben, als auch von Mitgliedern mit fachlichem Hintergrund und offenbar selbst Kommunikationserfahrungen in vergleichbaren Konstellationen. Womöglich möchten die Planer/-innen die Gutachten auch gerne möglichst unbeeinflusst für sich sprechen lassen, auch weil die Schlüsse daraus (aus Planersicht) naheliegend bis zwingend erscheinen und jeder diese selbst ziehen soll. Wie Interviews mit den Planer/-innen von Straßen.NRW zeigen, ist diesen selbst bewusst, dass sie sich oftmals nicht ausreichend von der Fachsprache lösen beziehungsweise Sachverhalte unnötig fachlich erläutern oder einfach nur spezifische Abkürzungen nicht klären. Dabei besteht auch eine, nicht ganz unbegründete Befürchtung, dass zu starke Vereinfachung zu fachlich verzerrenden Äußerungen führen kann auf die man dann später gegebenenfalls „festgenagelt“ wird.

4.1.7. Organisation und Gestaltung des Dialogforums

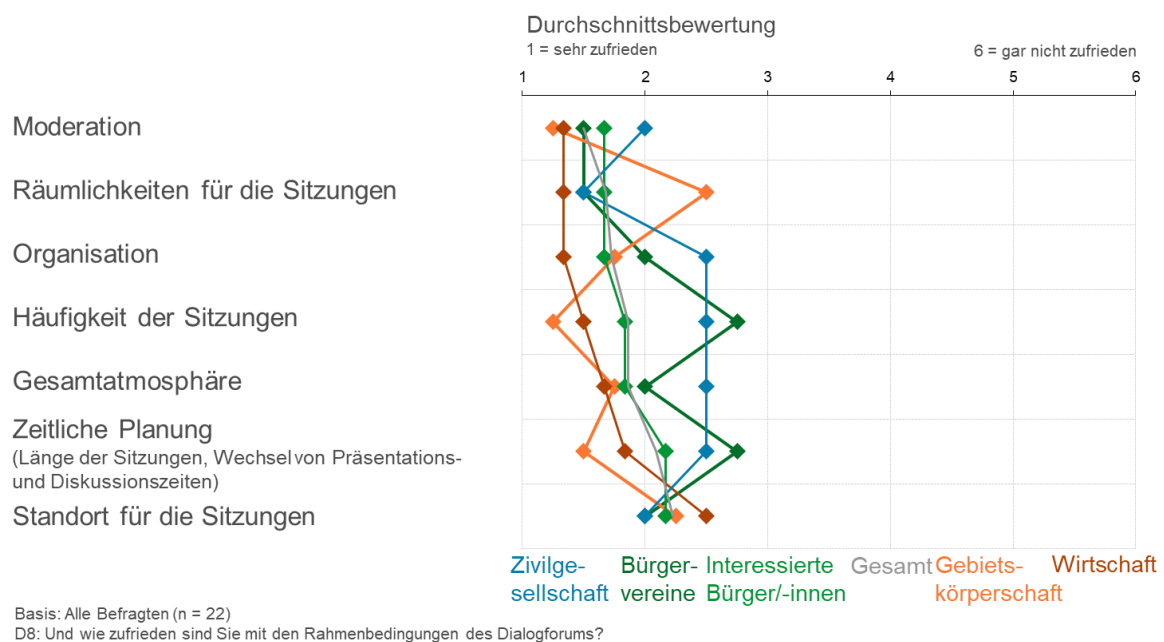
Wie der Umgang im Dialogforum untereinander (etwa in Punkto Fairness, siehe oben) wird auch die Organisation und Gestaltung des Dialogforum überwiegend positiv gesehen: Die Bewertungen sind recht gut und weisen im Vergleich zu anderen Ergebnissen relativ geringe Schwankungsbreiten in den Einschätzungen der Teilnehmergruppen auf (s. Abb. 25). Wenn sich zu Einzelaspekten eine geringere Zufriedenheit zeigt, dann zumeist bei den auch bisher kritischeren Vertreter/-innen der Zivilgesellschaft und Bürgervereine.

Es ist offenbar gelungen, dem Dialogforum den richtigen Organisations- und Gestaltungsrahmen zu geben. Der bestbewertete⁴⁰ Punkt der Moderation wurde in den Interviews vereinzelt dennoch auch als optimierbar bezeichnet. Damit gemeint ist aber offensichtlich weniger die

⁴⁰ Bestbewertet in der Gesamtwertung über alle Gruppen, die Reihenfolge in der Darstellung erfolgt immer in absteigender Reihenfolge nach Gesamtwertung.

Gesamtmoderation durch IFOK, sondern eine stärkere inhaltliche Rahmung und Stellungnahme durch die Planer/-innen oder Vorhabenträger, wie schon zum Thema Kommunikation angesprochen (siehe oben). Zur Moderation gab es daneben noch den Hinweis, dass ein erkennbar neutraler Moderator sowohl Teilnehmende als auch Planung beziehungsweise Vorhabenträger wie Journalist/innen oder Talkshowmoderator/-innen gezielt und durchaus auch nachhakend ansprechen oder bei erkennbarem Erklärungsbedarf im Plenum diesen deutlicher einfordern könnte.

Abb. 25: Zufriedenheit Rahmenbedingungen des Dialogforums nach Teilnehmergruppen

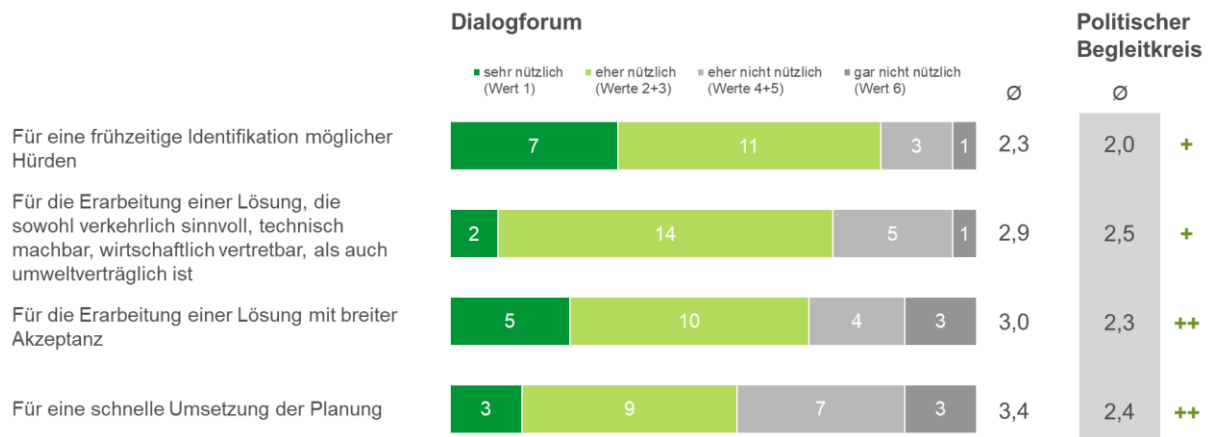


4.1.8. Nutzen der Gremien für den Planungsprozess

Die Frage nach dem Nutzen der Gremien für die weitere Planung ist für die Evaluation zentral: Die Gremien sind, inklusive ihrer Ausgestaltung, etwa bezüglich der Mitgliederstruktur, ein zentrales Element des Beteiligungskonzeptes als gemeinsames Ergebnis des Scopings.

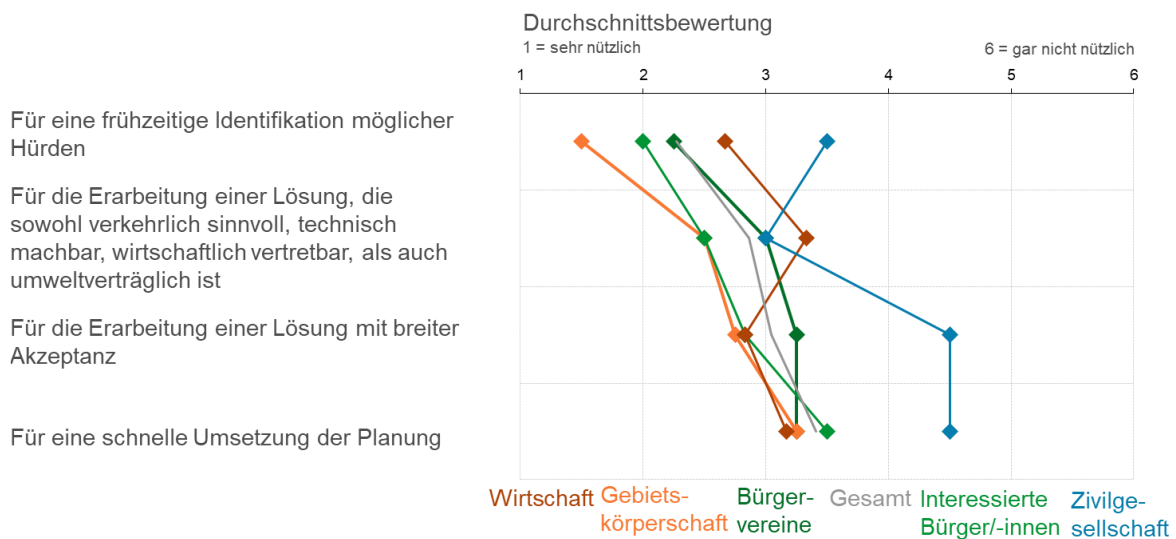
Zum Nutzen, der abgesehen von der Identifikation früher Planungshürden eher moderat bewertet wird, liegen die Einschätzungen der Gruppen im Dialogforum selbst zumeist nicht weit auseinander. Ausnahme sind die Vertreter/-innen der Zivilgesellschaft, die fast zu keinem Punkt einen größeren Nutzen erkennen (s. Abb. 27). Hierin und bestätigt durch entsprechende Aussagen in den Interviews deutet sich dabei erneut an, dass die zivilgesellschaftlichen Akteure ihr eigentliches Terrain (und damit auch einen Planungsnutzen) eher in den formellen und weniger den informellen Verfahren der Beteiligung sehen.

Abb. 26: Nutzen der Gremien



Basis Dialogforum: Alle Befragten (n = 22)
 Basis Politischer Begleitkreis: Alle Befragten (n = 30)
 D11: Wie beurteilen Sie den Nutzen des Dialogforums / des Politischen Begleitkreises für die weitere Planung der Rheinspange?

Abb. 27: Nutzen des Dialogforums nach Teilnehmergruppen



Basis: Alle Befragten (n = 22)
 D11: Wie beurteilen Sie den Nutzen des Dialogforums für die weitere Planung der Rheinspange?

Insgesamt deutlich höher als die Mitglieder des Dialogforums schätzen die Mitglieder des politischen Begleitkreises den Nutzen ihres Gremiums für die weitere Planung ein (s. Abb. 26). Womöglich ist dies auch ein Hinweis darauf, dass gerade im politischen Raum durch frühe Beteiligung eine stärkere Verbindlichkeit geschaffen wird, was ja auch eine Hoffnung ist, die sich an frühe Beteiligung knüpft. In die gleiche Richtung weisen auch die Ergebnisse zur Nutzeinschätzung durch Vertreter/-innen der Gebietskörperschaften. Insbesondere sehen diese den Nutzen, frühzeitig mögliche Hürden für die Planung zu erkennen und eine optimale Lösung, unter Berücksichtigung zentraler Rahmenaspekte, für die Rheinspange 553 zu finden. Interessanterweise sind zu diesen beiden Aspekten die Wirtschaftsvertreter/-innen in ihrer Einschätzung weniger optimistisch. Interviewäußerungen gehen in die Richtung, dass

man bei einigen Forumsmitgliedern, neben prinzipiell ablehnender Haltung, vor allem bei den „Laien“ auch zu geringen Sachverstand vermutet, um zu diesen Aspekten substantiell beitragen zu können.

„Bei Bürgern merkt man das ein oder andere Mal, sie müssen deutlich vertiefter informiert werden. [...] Da habe ich leichte Schwellenängste bezüglich der Trassenfindung im Rahmen des Dialogforums. Da sind wenig professionelle Planer dabei, da sind viele Menschen, die eine gute Idee haben.“

(Interview Dialogforum/Wirtschaft)

Einen, wenn im Vergleich mit den zuvor angesprochenen Aspekten auch moderateren Nutzen, sehen vor allem wieder die Vertreter/-innen der Gebietskörperschaften für die Schaffung einer breiten Akzeptanzbasis und auch noch eine schnellere Umsetzung der Planung. Wie die Interviews zeigen, wird sowohl aus dem Kreis der Gebietskörperschaften aber auch durch andere Befürworter der Rheinspange ein Nutzen früher Beteiligungsformate vor allem in Richtung der Gebietskörperschaften selbst beziehungsweise der Regional- und Lokalpolitik gesehen. Diese erhielte ein besseres Bild zur Haltung der Bevölkerung und zur Akzeptanz beziehungsweise Nicht-Akzeptanz eines Vorhabens. Bestehende Unterstützungen des Vorhabens würden stabilisiert und eine größere Verbindlichkeit geschaffen, auch zukünftig zum Vorhaben zu stehen.

Fragen der Online-Befragung, die sich spezifisch an Gebietskörperschaften richteten, bestätigen dieses Bild. Drei Viertel der befragten Vertreter/-innen der Gebietskörperschaften sehen einen hohen bis sehr hohen Nutzen für die langfristigen Planungen der Kommunen darin, frühzeitig die Haltungen von Bürger/-innen und zivilgesellschaftlichen Akteuren zu kennen sowie durch eine frühzeitige Beteiligung eine größere Verbindlichkeit der Planung auf kommunaler Ebene zu schaffen.

Die Interviews mit Dialogforumsmitgliedern zeigen allerdings auch, dass kaum jemand davon ausgeht, dass durch frühe Beteiligungsverfahren die Umsetzung einer Planung wirklich beschleunigt würde. Klagen und/oder Einsprüche gegen Projekte im Rahmen gesetzlich vorgeschriebener Beteiligungsprozesse ließen sich dadurch nicht verhindern und auch kaum reduzieren. Darauf verweisen auch die Vertreter/-innen der Zivilgesellschaft, die für sich genau diese Verfahren als entscheidend sehen. Auch die Planer/-innen gehen nicht davon aus, dass Klagen durch einen frühen Beteiligungsprozess verhindert werden. Dennoch besteht die begründete Annahme, dass durch die bessere Berücksichtigung planungs- und ein-spruchsrelevanter Sachverhalte die Planung einwendungssicherer wird und Klageverfahren dadurch schneller abgeschlossen werden können (s. Kap. 3.2).

Einerseits gibt es im Kreis zivilgesellschaftlicher Akteure zwar die Befürchtung, dass es durch eine frühe Beteiligung und Informiertheit erschwert wird, später noch auf unbekannte, nicht berücksichtigte und womöglich zurückgehaltene Aspekte eines Bauvorhabens zu verweisen und diese als Einwand vorzubringen (Präklusion). Andere Teilnehmende des Dialogforums sehen diese Gefahr jedoch eher nicht.

„Diese so genannte Präklusion gilt zwar nicht mehr so streng wie vor ein paar Jahren, [...] aber es gibt so genannte Verwirkungen. Wenn ich in einem sehr frühen Stadium bereits alles weiß, dann muss ich mich direkt melden und kann dann nicht mehr später kommen. Das geht aber nur, wenn das Vorhaben in seiner Konkretheit dann auch vorliegt. In so einer frühen Phase ist die Betroffenheit aber meist noch nicht vorhanden.“
(Interview Dialogforum/Wirtschaft)

Andererseits sehen zivilgesellschaftliche Akteure in der Teilnahme an einem Format wie dem Dialogforum – das man ansonsten als relativ wenig produktiv für das eigene Anliegen einschätzt – den Wert, dass man sehr früh und insbesondere gebündelt Informationen zu Details der Planung erhält.

„Was man im Dialogforum gut bekommt, sind gebündelte Informationen, die man sich sonst etwas mühsamer auf dem Verwaltungsweg beschaffen müsste.“
(Interview Dialogforum/Zivilgesellschaft)

Ein weiterer Nutzen, der von Befürwortern der Rheinspange vermutet wird, ist, dass gegenüber dem Vorhaben unentschlossene Bürger/-innen womöglich vom Vorhaben überzeugt werden können oder Protest an Basis verliert, da auch Akzeptanz aus Reihen der Bürgerschaft sichtbar wird und nicht wie meist üblich eher Ablehnung. Aber auch das würde Klagen und Protest durch unmittelbar Betroffene oder Ablehner, die projektübergreifend Interessen vertreten, nicht verhindern.

„Es gibt immer welche, die sind gegen ein Projekt und es gibt immer welche, die sind für ein Projekt. Ich rede immer für die Menschen, die noch nicht wissen, ob sie nach links oder rechts gehen. Um die muss ich mich kümmern.“
(Interview Dialogforum/Wirtschaft)

4.1.9. Retrospektive Einordnung des Beteiligungsscoping

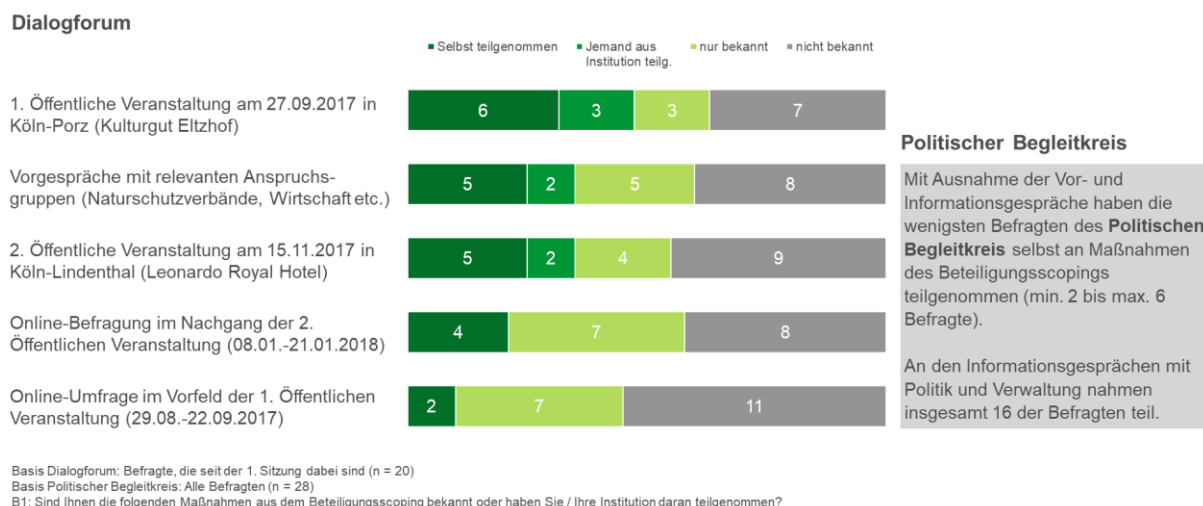
Die (detaillierte) Erinnerung der Mitglieder von Dialogforum und politischem Begleitkreis an das Scoping, das zum Zeitpunkt der Befragung bereits ca. anderthalb Jahre zurücklag, ist nicht sehr hoch (siehe unten). Das liegt auch daran, dass vieles im Rückblick mit den frischeren und für das Planungsvorhaben selbst relevanteren Eindrücken von Angeboten der frühen Beteiligung vermischt wird. Auch haben gar nicht alle befragten Personen an Angeboten der Scoping-Phase teilgenommen: 12 von 20 Forumsmitglieder⁴¹ an Vorgesprächen, öffentlichen

⁴¹ Zum Scoping weitergefragt wurden nur die 20 der 22 befragten Personen, die bereits an der ersten Sitzung des Dialogforums teilgenommen haben, als das Scoping laut Protokoll der ersten Dialogforums-Sitzung auch noch einmal thematisiert wurde. Das galt für zwei Vertreter/-innen der Wirtschaft nicht, da diese zum Teil deutlich später eine(n) andere(n) Vertreter/-in ihrer Institution oder ihres Unternehmens ersetzt haben.

Veranstaltungen und/oder den Online-Befragungen im Rahmen des Beteiligungsscopings, vier weitere kennen zumindest eine dieser Maßnahmen und weitere vier gar keine.

Bei den befragten Mitgliedern des politischen Begleitkreises gab es vor allem Teilnahmen an den Vorgesprächen mit relevanten Akteursgruppen der Region (s. Abb. 28).

Abb. 28: Bekanntheit beziehungsweise Teilnahme an Maßnahmen des Beteiligungsscopings

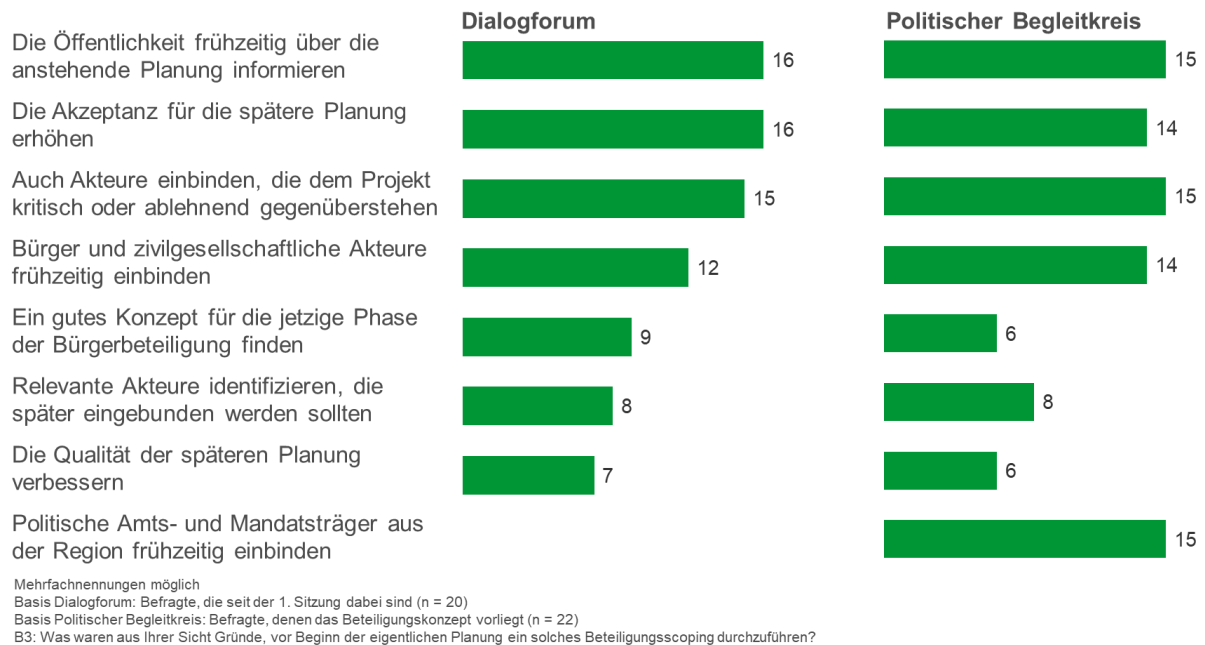


Frühzeitige Informierung der Öffentlichkeit beziehungsweise bei Politikern auch der regionalen Amts- und Mandatsträger⁴² sowie Akzeptanzerhöhungen für die Planung (s. Abb. 29) werden als ernsthafte Motivationen für ein Beteiligungsscoping in erster Linie angenommen. Interessant ist, dass die Einbindung auch kritischer Akteure unter den genannten Top-Gründen für ein Scoping ist. Das spiegelt letztendlich auch die mehrheitliche Zufriedenheit mit Scoping-Ergebnissen bezüglich der relevanten einzubindenden Akteure in der Beteiligung und der Gewichtung der Gruppen im Dialogforum wider (siehe unten Abb. 33) oder damit, dass im Dialogforum unterschiedliche Sichtweisen gleichmäßig berücksichtigt würden (siehe oben Abb. 19). Gewissermaßen (an)erkennt man, dass durch Scoping ein heterogener Beteiligten- beziehungsweise Stakeholderkreis, nach quasi-demokratischem Proporz gebildet wurde. Dieser kann in seiner Abbildung von Diversität dazu beitragen, den späteren Beteiligungsprozess gegen Vorwürfe der Parteilichkeit oder Interessensausschluss zu „immunisieren“. Zudem befördert eine solch wahrgenommene Zusammensetzung der zentralen Gremien in der frühen Beteiligung die Prozessakzeptanz bei den Beteiligten (Verfahrensakzeptabilität), auch wenn diese stark mit der Haltung zum Projekt korreliert: Denn es zeigt sich auch hier das bekannte Muster, dass der Rheinspange kritischer gegenüberstehende Gruppen den Planer/-innen eine weniger tiefgehende und ernsthafte Motivation unterstellen⁴³ und dementsprechend oben genannte Gründe seltener als ernsthaft akzeptieren.

⁴² Nur die Mitglieder des politischen Begleitkreises gefragt.

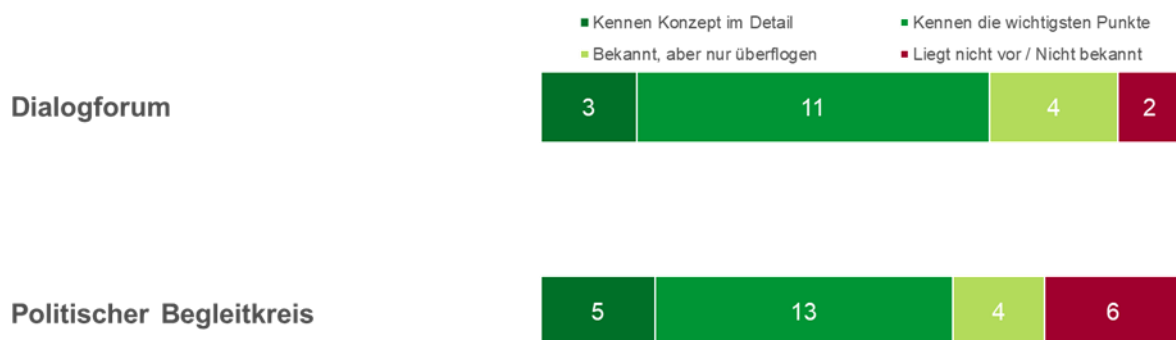
⁴³ Das zeigen die hier nicht wiedergegebenen Subgruppenauswertungen der Befragung sowie auch die Interviews.

Abb. 29: Vermutete Motivationen für ein Beteiligungsscoping bei den Planer/-innen



Wenigen Mitgliedern beider Gremien ist das Beteiligungskonzept als zentrales und manifestes Ergebnis des Beteiligungsscopings detailliert geläufig, aber ca. ein Drittel geben an, dessen wichtigste Punkte zu kennen (s. Abb. 30).

Abb. 30: Kenntnis des Beteiligungskonzepts

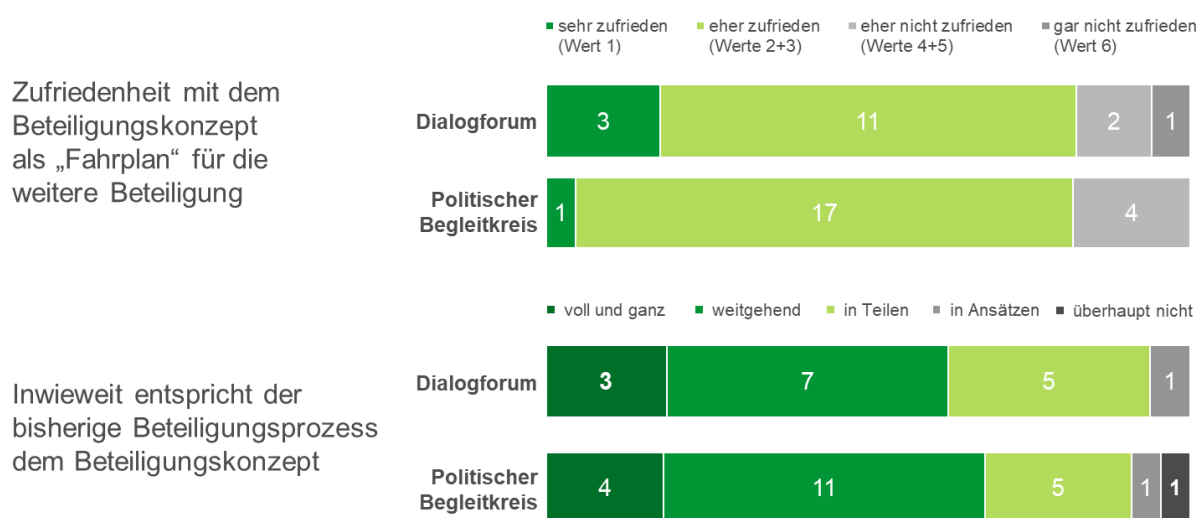


Basis Dialogforum: Befragte, die seit der 1. Sitzung dabei sind (n = 20)
 Basis Politischer Begleitkreis: Alle Befragten (n = 28)
 B2: Wie gut kennen Sie das Beteiligungskonzept zur Rheinspange 553, das als Ergebnis des Beteiligungsscopings erarbeitet wurde?

Die deutliche Mehrheit der Mitglieder des Dialogforums und des politischen Begleitkreises ist mit dem im Prozess des Beteiligungsscopings erarbeiteten Beteiligungskonzept als Fahrplan für die Beteiligung (eher) zufrieden (s. Abb. 31). Die (eher) unzufriedenen Dialogforummitglieder kommen erneut aus der Zivilgesellschaft und organisierten Bürgerschaft. Ein ähnliches Ergebnis erzielt der Abgleich des jetzigen Beteiligungsprozesses mit dem Konzept, al-

lerdings (soweit der unterschiedliche Fragetypus vergleichbar ist)⁴⁴: Eine Mehrheit der Befragten meint, dass der Beteiligungsprozess dem Beteiligungskonzept zumindest weitgehend entspricht, der größere Rest (im Dialogforum aus allen Gruppen) sieht zumeist nur eine teilweise Übereinstimmung und eine Minderheit nur in Ansätzen beziehungsweise keine Übereinstimmung.⁴⁵

Abb. 31: Eignung des Beteiligungskonzepts für weitere Beteiligung / Übereinstimmung Beteiligungsprozess und Beteiligungskonzept



Basis Dialogforum: Befragte, die seit der 1. Sitzung dabei sind (n = 20)
 Basis Politischer Begleitkreis: Befragte, denen das Beteiligungskonzept vorliegt (n = 22)
 B5b: Und wie zufrieden sind Sie mit dem Beteiligungskonzept als „Fahrplan“ für die weitere Beteiligung?
 B7: Inwieweit entspricht der bisher umgesetzte Beteiligungsprozess dem Beteiligungskonzept?

Die Ex-post-Einschätzungen des Scopings folgen im Grundsatz dem gleichen Muster nach Teilnehmergruppen im Dialogforum beziehungsweise entlang der Linie von Akzeptanz und Nicht-Akzeptanz der Rheinspange 553, wie die Bewertung von Dialogforum und politischem Begleitkreis selbst. Die Erfahrungen mit der frühen Beteiligung beziehungsweise enttäuschten Erwartungen zu Einflussmöglichkeiten (gegebenenfalls auch wider besseres Wissen) insbesondere im Dialogforum, beeinflussen Bewertung und Wahrnehmung des Scoping vermutlich auch rückwirkend. Eine Befragung unmittelbar nach dem Beteiligungsscoping zu damals schon einschätzbaren Aspekten hätte, vor allem im Lichte damals bestehender (auch unrealistischer) Erwartungen, vermutlich ein anderes und insgesamt positiveres Ergebnis erbracht. Es ist jedoch sinnvoll, das Scoping nicht unabhängig von seinem zentralen Ergebnis, der Umsetzung des Beteiligungskonzeptes zu betrachten.

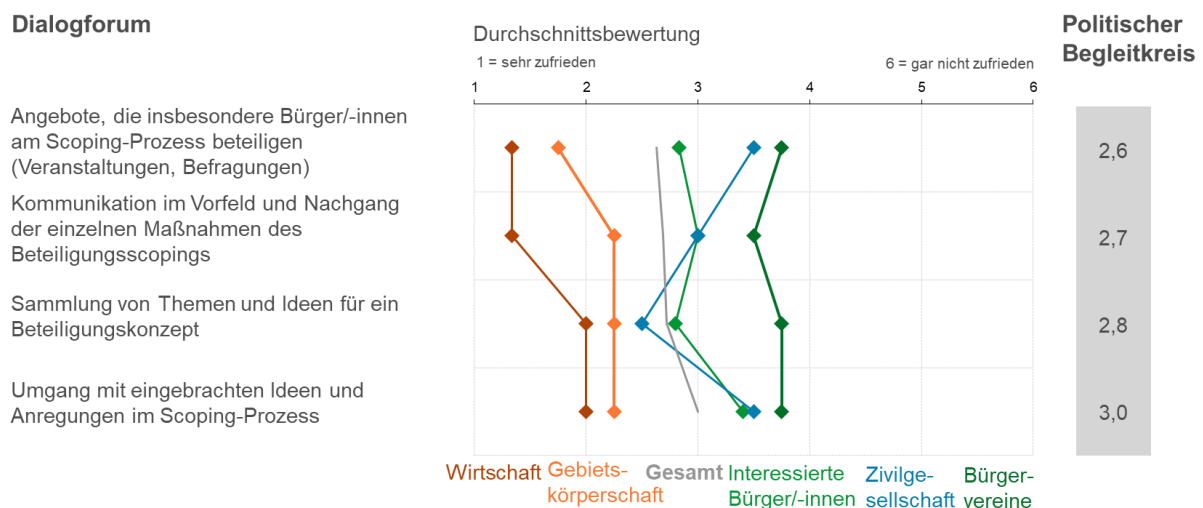
Zu Details des Scoping-Prozesses ergibt sich ebenfalls das bekannte Bild: Zufrieden mit den Angeboten an Bürgerinnen und Bürger, den Kommunikationsmaßnahmen, der Themen- und

⁴⁴ Sechskerskala gegenüber Fünferskala mit (in diesem Falle Quasi-)Mittelwert: „in Teilen“.

⁴⁵ Wenige Befragte können diese Sachverhalte gar nicht bewerten.

Ideensammlung für das Beteiligungskonzept sowie dem Umgang mit eingebrachten Ideen und Anregungen im Scoping-Prozess sind vor allem die Vertreter/-innen der Wirtschaft und die der Gebietskörperschaften (s. Abb. 32). Die Mitglieder des politischen Begleitkreises liegen mit ihrer Zufriedenheitseinschätzung ziemlich genau auf der gemittelten Einschätzung aller Gruppen des Dialogforums.⁴⁶ Am wenigsten zufrieden sind diesmal die Bürgervereine. Zivilgesellschaftliche Akteure schätzen die Themen- und Ideensammlung für das Beteiligungskonzept sogar ganz gut ein. Das kann auch ein Hinweis darauf sein, dass sie sich aus ihrer professionellen Rolle, mit der Erfahrung aus anderen Beteiligungsprozessen tatsächlich von der Bewertung des von ihnen nun weniger positiv erlebten aktuellen Beteiligungsprozesses eher frei machen als andere. Darauf deuten auch die Interviews mit zivilgesellschaftlichen Akteuren hin: Prinzipiell und als Idee beziehungsweise Konzept werden Ansätze zur frühen Beteiligung grundsätzlich als positiv eingestuft.

Abb. 32: Zufriedenheit mit Details des Scoping-Prozesses



Nicht dargestellt: Keine Angabe
 Basis Dialogforum: Befragte, die seit der 1. Sitzung dabei sind (n = 20)
 Basis Politischer Begleitkreis: Befragte, denen das Beteiligungskonzept vorliegt (n = 22)
 B4: Wie zufrieden sind Sie im Nachhinein mit dem Scoping-Prozess?

In der Bewertung der Ergebnisse des Scoping-Prozesses für die Beteiligung und auch für das Dialogforum selbst zeigt sich ein ähnliches Bild (s. Abb. 33); am zufriedensten sind die Vertreter/-innen der Wirtschaft und die der Gebietskörperschaften, die Politiker/-innen zeigen sich etwas unzufriedener als der Gesamtdurchschnitt des Dialogforums. Zivilgesellschaftliche Akteure sind mit Maßnahmen für die Öffentlichkeit (Infomarkt etcetera) oder der Projektkommunikation sogar ganz zufrieden. Erwartbar unzufriedener ist man dort mit der Gruppengewichtung im Dialogforum und vor allem dem Einfluss auf die Planung, hierzu auch wieder im Einklang mit den organisierten und nicht-organisierten Bürgerinnen und Bürgern.

⁴⁶ Graue Linie in Abb. 32.

Abb. 33: Zufriedenheit mit den Ergebnissen des Scoping-Prozesses

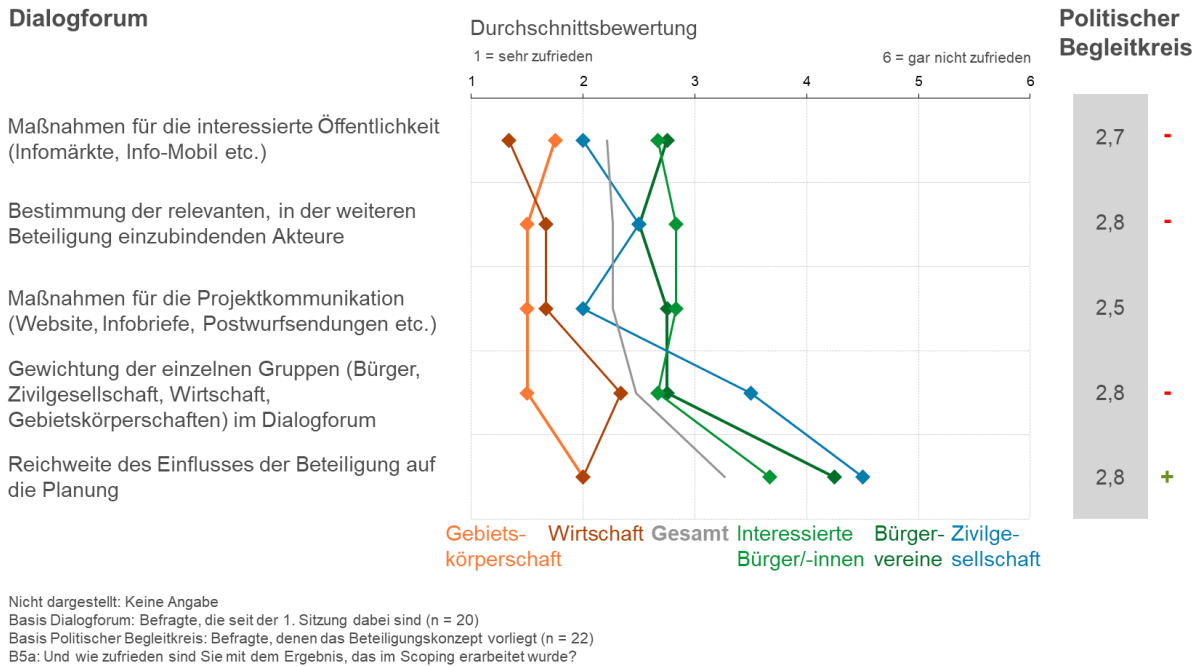
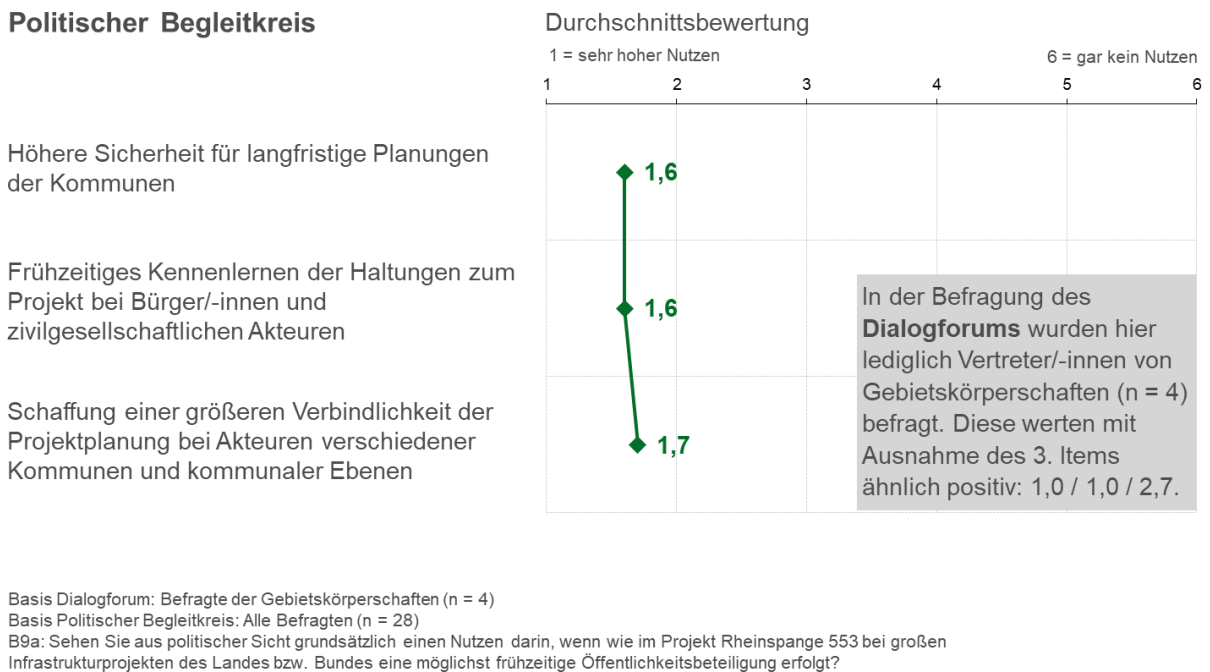


Abb. 34: Nutzen des Beteiligungsscopings für beteiligte Kommunen



Hoch wird der Nutzen eines Scopings von Mitgliedern des politischen Begleitkreises und den Vertreter/-innen der Gebietskörperschaften im Dialogforum⁴⁷ für die Kommunen selbst eingeschätzt (s. Abb. 34). Das deckt sich mit den Ergebnissen zum Nutzen der beiden Gremien für die Planung vor Ort (siehe oben).

Auch wenn die meisten Dialogforummitglieder die Fragen zum Beteiligungsscoping beantworten (können), gibt es einen hohen Non-Response zu einzelnen Fragen, vor allem im Vergleich mit den anderen abgefragten Themen. Für die Online-Befragung mag ein Ermüdungseffekt eine Rolle spielen, da der Frageblock zum Scoping aufgrund des Fokus auf dem Dialogforum erst am Ende platziert war. Andererseits fiel es allen Interviewpartner/-innen in den Leitfadenterviews ebenfalls schwer, Details zum Scoping zu erinnern, was auch mit Anmerkungen wie *„Das liegt eineinhalb Jahre zurück, da kann ich nicht mehr viel zu beitragen“* erklärt wurde. In den Interviews wurde zudem – auch aufgrund des Ergebnisses der Online-Befragung – zuerst zum Scoping gefragt. Neben der Zeit, die seit dem Scoping vergangen ist, kann eine Erklärung der geringeren „Auskunfts-fähigkeit“ auch sein, dass für die Mitglieder des Dialogforums das zentrale (und für einige auch ausschließliche) Interesse auf der Planung der Rheinspange 553 liegt und auch zum Befragungs- wie Interviewzeitpunkt schon fünf Sitzungen des Dialogforums stattgefunden haben, die deutlich präsenter sind. Alles in allem muss man sehen, dass es schwierig ist, mit dem zeitlichen Abstand über die beteiligten Akteure und Bürgerinnen und Bürger (s. Kap. 7.3) noch wirklich belastbare Einschätzungen zum Beteiligungsscoping zu bekommen.

Abschließend sei noch einmal darauf verwiesen, wie stark die Akzeptanz des Scopings und der frühen Beteiligung an der professionellen Rolle und/oder Haltung der Beteiligten zum Projekt Rheinspange 553 selber und den feststehenden, sich andeutenden oder gemutmaßten Planungsdetails zur Umsetzung hängt. Das ist deutlich zu spüren bei Gegnern des Projektes, aber auch bei Befürwortern, wenn diese unnötige Verzögerungen oder für ihre Interessen nicht umzusetzende Planungswünsche erwarten. Dennoch zeigt sich, dass obwohl einzelne Dialogforummitglieder im konkreten erlebten Beteiligungsprozess bereits Frustrationserscheinungen zeigen, ein vernünftiger Umgang im Prozess und eine weitgehende Verfahrensakzeptanz gegeben ist, genauso wie das grundsätzliche Prinzip möglichst früher Beteiligung und auch des Scopings – für die meisten überblendet sich das Scoping mit der frühen Beteiligungsphase ohnehin – positiv gesehen wird.

⁴⁷ Nur diese Gruppe des Dialogforums wurde zu diesen (regional)politischen Aspekten gefragt.

4.2. Planungswerkstatt

Um auf Basis bisheriger Gutachten und Planungen erste Ideen für Trassenvarianten zu entwickeln und zu diskutieren, führte Straßen.NRW am 12. Oktober 2019 eine Planungswerkstatt im Rheinformum Wesseling durch. Neben per se eingeladenen Mitgliedern des Dialogforums, für die der Termin quasi eine weitere Sitzung darstellte und von denen etwas über 20 (inkl. Vertretungen) teilnahmen, wurden per Online-Bewerbung und kommunalproportionalem Losverfahren (analog zum Dialogforum, siehe oben) zusätzlich bis zu jeweils sechs weitere Plätze für interessierte Bürger/-innen und Schüler/-innen zur Verfügung gestellt.

Abb. 35: Rheinformum in Wesseling



Die Idee, gerade Jüngere bei einem generationenübergreifenden Projekt wie der Rheinspange einzubinden – in diesem Falle via angesprochener Schulen aus den Kommunen im Planungsgebiet – ist sinnvoll und begrüßenswert. Letztlich blieb der Versuch jedoch hinter den Erwartungen zurück, da nur zwei Schulen reagierten und letztendlich

nur aus einer Schule eine Schülerin teilnahm. Bei den Bürger/-innen traf der Aufruf mit mehr als 70 Bewerbungen auf deutlich höheren Zuspruch. Lediglich aus Troisdorf gab es keine Interessensbekundungen, was womöglich auch auf den geringeren Stellenwert beziehungsweise die geringere Betroffenheit des Planungsvorhabens dort verweist. Ganz anders stellt sich das für die anderen fünf neu hinzugekommenen sogenannten „Zufallsbürger/-innen“ dar – ein Begriff, der auch zeigen soll, dass es um weniger Involvierte und bisher weniger mit dem Planungsvorhaben in Berührung gekommene Personen geht. Denn die „Zufallsbürger/-innen“ zeigen sich mehrheitlich bereits als hochgradig engagiert und organisiert (in vom Planungsvorhaben unmittelbar berührten Bürgervereinen oder sogar in Stadträten), beteiligungsprozessnah (als Stellvertreter/-innen von Mitgliedern des Dialogforums) und/oder mit ähnlichen Planungen grundsätzlich vertraut. Das ist bei einem offenen Aufruf bei Bürgerbeteiligungsprozessen durchaus so zu erwarten. Will man dem allerdings entgegensteuern und auch unorganisierte Interessent/-innen integrieren, wie ursprünglich intendiert, sollte ein geeignetes Auswahlverfahren für die Interessent/-innen eingesetzt werden. Etwa durch einen kurzen Screening-Fragebogen, in dem (kategorisiert und abstrakt) relevante Mitgliedschaften, Engagements und/oder Funktionen erfasst werden.

Die hinzugekommenen „Zufallsbürger/-innen“ nahmen im Vorfeld an einem umfangreichen, als „Crash-Kurs“ angelegten Vorab-Termin teil, der den bisherigen Planungsstand vermittelte

und auf diese Weise gleiche Wissensstände und ein hohes Diskussionsniveau in den späteren Arbeitsgruppen sicherte. Dieser sehr faktendichte „Crash-Kurs“ wurde – von ein paar Anmerkungen betreffs zu großer und unnötiger Fachsprachlichkeit abgesehen – von den Teilnehmer/-innen als sehr positiv, informativ, angenehm und engagiert seitens der Planer/-innen erlebt, so Äußerungen im Nachgang.

Die Erweiterung der Planungswerkstatt um „Zufallsbürger/innen“ über den Kreis der Mitglieder des Dialogforums hinaus, erzeugte allerdings zu Beginn der Veranstaltung zum Teil Abwehrreaktionen bei „etablierten“ Mitgliedern. Da sich dabei überwiegend Personen hervortaten, die dem Planungsvorhaben eher kritisch gegenüberstehen, ist zu vermuten, dass hier gemutmaßt wurde, die Initiatoren wollten eher weitere Befürworter der Rheinspange hinzuziehen. Durch den Verweis auf einen Beschluss zum entsprechenden Prozedere für die Planungswerkstatt, das im Beteiligungskonzept festgelegt ist, ließ sich diese Diskussion jedoch schnell beilegen. In diesem Moment zeigte sich der Wert eines schriftlich fixierten „Fahrplans“ zur Beteiligung als Ergebnis der Scopingphase, der den Prozess als gemeinsamen quasi-demokratischen Beschluss gegen spätere Verfahrenskritik weitgehend immunisiert.

Abb. 36: Linienfindung in Kleingruppen

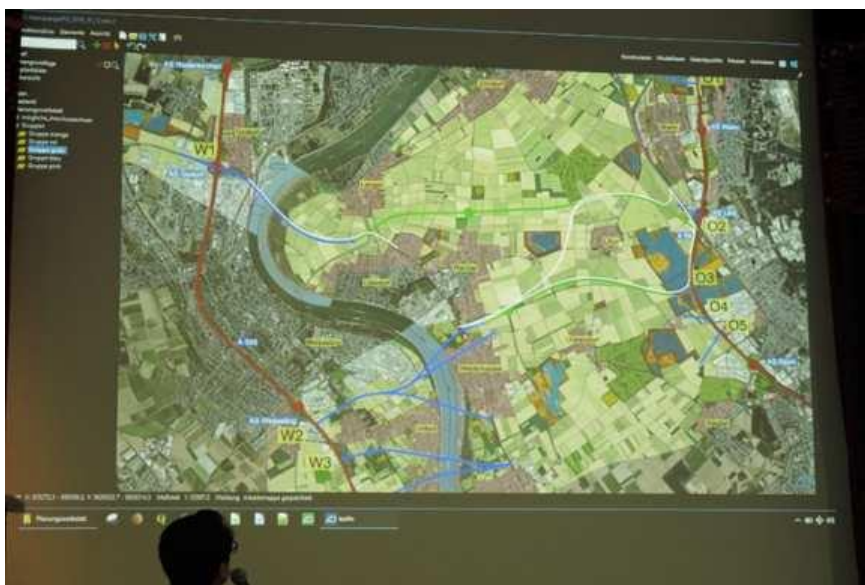


Die anschließenden fachlichen Einführungen durch die Gutachter/-innen prägten die spätere Gruppenarbeit ein Stück weit vor, da sie in unterschiedlichem Maße Rahmenbedingungen der Planung betonten (zum Beispiel zum Stellenwert ökologischer FFH-Schutzgebiete oder den Voraussetzungen für eine Tunnellösung), deren Konsequenz für

den planerischen Abwägungsprozess für die Teilnehmenden aber teilweise schwer einschätzbar blieb. Nicht nur hier zeigen sich damit auch Grenzen eines solchen „Planspiels“, wenn Laien mit unterschiedlich konkreten Kriterien beziehungsweise „Leitplanken“ der Planung (von technischen Neigungsmaßen bis hin zu diversen Schutzgütern) operieren, deren Wert oder Gewicht sie oft nicht beurteilen können. Gerade vage formulierte Hinweise wie „Finanzierung mitdenken“ blieben dann in der Diskussion weitgehend unberücksichtigt, da insbesondere Bürger/-innen die konkreten Proportionen, Grenzen und Quellen der Finanzierung gar nicht bekannt sind beziehungsweise sein können. Zudem ließ sich beobachten, dass von den Planer/-innen aufgezeigte technische Sachverhalte beziehungsweise Vorgaben und Einschränkungen, wie Kurvenradien für die Trassenführung, gerade von den weniger mit Planungen Vertrauten deutlich stärker und ganz selbstverständlich akzeptiert wurden als etwa Verweise auf große Raumwiderstände (zum Beispiel das FFH-Gebiet).

Während die einzelnen Arbeitsgruppen angehalten waren, verschiedene Faktoren (Verkehrssicherheit, Umweltverträglichkeit, Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit) bei der Ideenentwicklung gegeneinander abzuwägen, stellten Moderator/-innen und Straßen.NRW-Vertreter/-innen an den mit Karten bedeckten Tischen eine faire und sachliche Diskussion sicher. Die Gutachter/-innen unterstützten als mobile Expert/-innen, ohne kreativ einzuschränken. Entscheidend für konstruktive Diskussionen bei zum Teil hoher Emotionalität war aber die kluge Zusammensetzung der einzelnen Gruppen. Diese stellte sicher, dass unterschiedliche Perspektiven der Beteiligung wie auch Haltungen und Verortungen gleichmäßig vertreten waren. Entsprechend erlebten viele Teilnehmende den Austausch als in hohem Maße reflektiert und fair.

Abb. 37: Präsentation der Gruppenergebnisse im Plenum



Die Notwendigkeit klar gezogener und einheitlich kommunizierter Handlungsspielräume (gerade bei prinzipiell ergebnisoffenen Prozessen) zeigte sich symptomatisch nochmal bei der späteren Vorstellung der erarbeiteten Ergebnisse im Plenum, die verdeutlichte, dass einzelne Gruppen ursprüngliche Aussagen eines Vertreters des Verkehrsministeriums

NRW zur Wahrscheinlichkeit einer Tunnellösung rigider ausgelegt haben als andere. Dies erwies sich insofern als problematisch, als diese Aussage im Rahmen einer initialen Diskussion erfolgte, an welcher der Vertreter aus dem Plenum heraus teilnahm, wodurch sie nicht denselben „offiziellen“ Charakter hatte wie die schriftlich fixierten Anweisungen für das Planspiel oder die präsentierten Gutachten. Grundsätzlich wurde dabei auch deutlich, dass es einer inhaltlich moderierenden Rolle bedarf, um gegenüber Teilnehmenden nicht nur die Rahmenbedingungen des „Planspiels“ zu definieren, sondern auch eingebrachte Stellungnahmen und Informationen hinsichtlich ihres Stellenwertes für die Planung einzuordnen. Spontan gelang dies, als das Gutachten zur Umweltverträglichkeitsprüfung den Eindruck erweckte, dass eine Kreuzung des FFH-Schutzgebiets im nördlichen Planungsraum überhaupt nicht möglich sei, wodurch dortige Lösungsansätze quasi entfallen würden. Eine Vertreterin von Straßen.NRW konnte dies dann mit Verweis auf mögliche Ausnahmeprüfungen und bereits umgesetzte Straßenverkehrs-Projekte mit FFH-Querung in dem Moment gut einordnen, um einer sich bereits anbahnenden Kontroverse in der Diskussion zu begegnen. Grundsätzlich wäre aber zu überlegen, in Zukunft diese inhaltlich-einordnende Rolle noch stärker von vornherein vorzusehen und in der Umsetzung von Veranstaltungen aktiver einzunehmen. Denn in den Momenten, wo dies erfolgte (etwa auch bei der Frage nach der Kopplung mit den Planungen des Rhein-Sieg-Kreises zum Ausbau des ÖPNV in der Region), wurde dies

als wichtige Orientierungshilfe für die Gruppenarbeit dankenswert angenommen, auch weil man „[...] keine Lust [hat] hier etwas zu planen, wenn das von vornherein unrealistisch ist“.

Grundsätzlich gelang es der Veranstaltung aber gut, die Teilnehmenden für die Erarbeitung möglicher Trassen in eine Planer-Rolle zu versetzen beziehungsweise Verständnis für Planung und Planungsprozesse zu vermitteln, wie Äußerungen am Ende der Veranstaltung und die Interviews im Nachgang zeigten. Wie im gesamten frühen Beteiligungsprozess ergänzten die Bürger/-innen, aber auch die anderen im Dialogforum vertretenen Gruppen aus Kommunen, Wirtschaft und Zivilgesellschaft die Fachkompetenzen der Planer/-innen durch Orts- und/oder Spezialkenntnisse und konnten Ideen und Interessen direkt einbringen. Ein, wenn auch nicht in allen Aspekten beziehungsweise von allen getragenes, Ergebnis dokumentiert der transparente und ausführliche Bericht zur Planungswerkstatt, der Arbeitsprozesse und Ergebnisse für jede Gruppe wiedergibt und insbesondere in der detaillierten Wiedergabe der Plenumsdiskussionen auch kritische Positionen nicht verschweigt.

Bemerkenswert ist, dass sich insgesamt 29 Teilnehmende an einem Samstag für 9 Stunden Zeit genommen haben, nur wenige (aufgrund nachvollziehbarer Gründe) vor Ablauf gegangen sind und die meisten sich sehr engagiert beteiligt haben. Das verweist auf das hohe grundsätzliche Engagement der Beteiligten, die ja zumeist auch schon einige Sitzungen des Dialogforums mitgemacht haben. Ebenfalls erstaunlich, wie stark sich auch Personen auf das „Planspiel“ konstruktiv eingelassen haben, die das Planvorhaben prinzipiell ablehnen oder substanzielle Bedingungen daran knüpfen, die sich nicht (alle) realisieren lassen. Es wurden sogar, ihren Interessen entgegenstehend, Details etwa zu Trassenverläufen gemäß den Erläuterungen der Planer/-innen diskutiert und optimiert, nicht jedoch ohne (wie im Falle des Vertreters einer Umwelt- und Naturschutzorganisation) darauf zu verweisen, dass man die Rheinspange prinzipiell ablehne und/oder sich rechtliche Schritte dagegen vorbehält.

Wie zu erwarten, konkretisierten sich im Nachgang aufgrund der visualisierten Trassenvarianten die Projektplanungen für die Öffentlichkeit in starkem Maße, was sich im hohen (lokal)medialen Interesse an der Veranstaltung und der umfangreichen Berichterstattung spiegelte. Die im Nachgang erschienenen Beiträge (unter anderen im Bonner General-Anzeiger, der Kölnischen Rundschau und dem Kölner Stadt-Anzeiger) griffen vor allem die bildliche Darstellung der erarbeiteten Ideen für Trassenverläufe auf, aber auch in der Pressemitteilung von Straßen.NRW betonte Aspekte der Veranstaltung (wie zum Beispiel die Komplexität der Planung und damit auch der abwägenden Diskussionen auf hohem Niveau und Kenntnisstand sowie der Umgang mit den erarbeiteten Ergebnissen). Der Tenor der Beiträge war dabei neutral bis durchaus wohlwollend gegenüber dem in der Planungswerkstatt zum Ausdruck kommenden Beteiligungswillen. Aufgrund der persönlichen Anwesenheit mehrerer Vertreter/-innen lokaler beziehungsweise regionaler Medien kamen in den Beiträgen oftmals auch die Teilnehmenden selbst zu Wort. Durchaus im Sinne eines integrativen Beteiligungsprozesses spiegelten sich darin sowohl Betroffenheiten und bestehende beziehungsweise sich absehbar verschärfende Konflikte, als auch die grundsätzliche Bereitschaft zum Dialog:

„Dass verkehrlich was passiert, finde ich grundsätzlich gut“, sagte die Niederkasselrin. „Aber es muss so geplant werden, dass die Wohngebiete nicht übermäßig betroffen sind.“ Eines sei allen am Tisch klar geworden: „Konfliktfreie Lösungen gibt es nicht.““ (General-Anzeiger vom 14.10.2019)

„[...] aus Niederkassel ist gegen eine Querung, machte aber trotzdem mit. 'Die Querung wäre ein zu massiver Eingriff in die Natur, bei der die letzten Grünzonen zerstört werden', sagte sie.“ (Kölnische Rundschau vom 14.10.2019)

Sowohl Teilnehmende an der Planungswerkstatt mit kommunalem Hintergrund als auch Mitglieder des politischen Begleitkreises, die im Nachgang zu den Ergebnissen informiert werden, gaben an, dass die Berichterstattung im Planungsraum, aber insbesondere in Wesseling, Niederkassel und Bornheim „enorme Wellen in Bürgerschaft und Politik geschlagen hat“. Gerade über die Visualisierung von Trassenideen habe das Projekt eine neue Konkretheit für die Menschen bekommen. Während diese schlagartig gestiegene Aufmerksamkeit infolge der visualisierten Ergebnisse durchaus vorhersehbar war, überraschten doch die vehementen Äußerungen insbesondere kommunaler wie auch politischer Vertreter/-innen, aus deren Sicht es jetzt „plötzlich“ um eine Südspange geht, an die „vorher niemand gedacht hat“. Dies mag zum einen mit der bereits beschriebenen visuellen Beharrungskraft der Prüfvariante aus dem Bundesverkehrswegeplan zusammenhängen, auf die auch Akteure aus dem politischen Spektrum verweisen:

„Die Skizze aus dem Bundesverkehrswegeplan. [...] Das wurde von den Zeitungen weiterveröffentlicht. Das hat sich so verfestigt. Da konnten Sie den Leuten immer wieder sagen, diese Variante kommt bestimmt nicht. Es hieß dann, das ist doch immer wieder abgedruckt.“

(Interview Vertreter/-in politischer Begleitkreis)

Zum anderen deuten gerade die Rückmeldungen nicht-teilnehmender Vertreter/-innen des politischen Begleitkreises aber auch an, dass eine Veranstaltung wie die Planungswerkstatt beziehungsweise ein informelles Gremium wie das Dialogforum seitens der Lokalpolitik auch als „Legitimationskonkurrenz“ empfunden werden kann (und zum Teil auch die Befähigung der daran teilnehmenden Bürger/-innen in Frage gestellt wird). Insbesondere dann, wenn dort scheinbar ernstzunehmende Hinweise für die Planung erarbeitet werden, die den Interessen der Lokalpolitik zuwider laufen und/oder zu denen diese vermeintlich⁴⁸ erst mit zeitlichem Abstand informiert wird.

⁴⁸ So bemängelten Vertreter/-innen des politischen Begleitkreises in den Interviews, zu spät zu den Ergebnissen der Planungswerkstatt informiert worden zu sein und so erst aus den Medien etwas dazu erfahren zu haben (was gewissermaßen auch in der Natur der Sache liegt, da Medienvertreter/-innen direkt nach dem Veranstaltungstag am Samstag berichtet haben). Dies kann sich aber nur auf die offizielle Informierung durch Straßen.NRW beziehen, denn alle Kommunen und Kreise haben ja Mitarbeiter/-innen aus der Administration im Dialogforum, die sicher über die Veranstaltung berichtet haben beziehungsweise die man hierzu hätte fragen können. Die Dokumentation kam circa 6 Wochen nach der Veranstaltung, was angesichts der sorgsameren Aufbereitung und des Umfangs (siehe oben) angemessen erscheint. Dennoch sieht man hier, wie sensibel das kommunikative Timing in vielen Fällen ist.

5. Öffentliche Veranstaltungen

5.1. Fallstudie Infomarkt „MS Loreley“

Infomärkte sind in erster Linie informierende Kommunikationsformate, die insbesondere im Zuge der Beteiligung von (Fach-)Öffentlichkeiten und Bürger/-innen, aber auch zur Begleitung interner Prozesse in Organisationen (Change Management) zum Einsatz kommen.⁴⁹ Für die inhaltliche Gestaltung werden komplexe und umfangreiche Themen in verschiedene Aspekte zerlegt, um sie an verschiedenen, miteinander sinnhaft zu einem „Rundgang“ verbundenen Stationen zu vermitteln. Je nach Größe des Teilnehmerfeldes, Kenntnisständen und Anlass werden Infomärkte als „geführte“ Veranstaltung mit festen Gruppengrößen oder „ungeführt“, analog zu einer Messe umgesetzt. Unabhängig von der gewählten Variante, werden die einzelnen Stände von Fachleuten betreut, die informieren, Rückfragen klären und für Diskussionen zur Verfügung stehen. Über die reine Informierung hinaus lassen sich auch Elemente für Feedback und Interaktion integrieren.

Abb. 38: KD-Rheinschiff MS Loreley



Der öffentliche Infomarkt zur Rheinspange 553 fand am 16. März 2019 an Bord des Rheinschiffes „MS Loreley“ statt. Der interessierten Öffentlichkeit im Planungsraum sollte Gelegenheit geboten werden, sich zu allen Aspekten, „die aktuell im Rahmen der Vorplanung von Relevanz sind“ (Infobrief #13) zu informieren und mit den Planer/-innen und zuständigen Gutachtern in Austausch zu kommen. Die sechs Stände zu den Themen „Planung und Beteiligung“, „Objektplanung“,

„Verkehrsuntersuchung“, „Umweltfachliche Untersuchungen“, „Immissionsschutz“ sowie „Bündelungsoptionen Schiene“ sollten „Einblick in die untersuchten Aspekte sowie in Methodik, Ablauf und Zeitplan der jeweiligen Untersuchungen“ bieten.

Durch die Anmietung eines Schiffes der Köln-Düsseldorfer Rheinschiffahrt konnte der Infomarkt an verschiedenen Orten stattfinden und so möglichst vielen interessierten Personen beider Rheinseiten die Teilnahme ermöglichen. Nach einem ersten Halt im rechtsrheinischen Köln-Porz (10:30 - 12:30) gab es einen zweiten rheinaufwärts im linksrheinischen Wesseling an (13:45 - 17:00), um nach der Rückfahrt den Infomarkt für ein kurzes Zeitfenster am frühen Abend erneut in Köln-Porz zu öffnen (18:00 - 19:30).

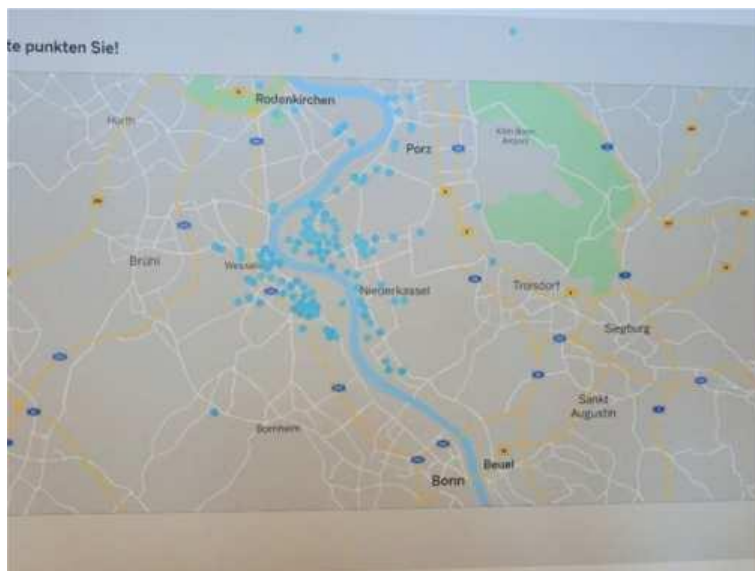
⁴⁹ Stolzenberg, Kerstin/Heberle, Krischan: Change Management: Veränderungsprozesse erfolgreich gestalten – Mitarbeiter mobilisieren, S. 90 ff. (2006)

Die frühzeitige Einbindung der Lokalmedien (unter anderen Kölner Stadt-Anzeiger, Radio Bonn/Rhein-Sieg sowie des WDR) sicherte neben der Berichterstattung im Nachgang vor allem eine breite Informierung der Öffentlichkeit im Vorfeld, was sich in hohen Besuchszahlen beziehungsweise einer durchgängig guten Auslastung des Infomarktes spiegelt. Alle Liegezeiten zusammengenommen kann man von rund 700 Besucher/-innen ausgehen.

Vor der offiziellen Eröffnung fand ein Presserundgang mit leitenden Vertreter/-innen des zuständigen Landesbetriebes Straßen.NRW statt. Daran nahmen Journalist/-innen von circa sechs Lokal- beziehungsweise Regionalmedien teil, laut Aussage von Straßen.NRW wurden insgesamt ca. 25 Medien vorab über die Veranstaltung informiert. Eine deutliche Botschaft in Richtung der Medienvertreter/-innen war, dass die Querung als bundespolitischer Auftrag definitiv kommen wird, auch wenn aus Planungsgründen beziehungsweise für eine vergleichende Mehrwertanalyse eine „Nullvariante“ weiterhin berücksichtigt wird. Mehrere Nachberichte griffen diese „Klarstellung“ explizit auf.

Neben interessierten Bürger/-innen und Vertreter/-innen von Bürgerinitiativen waren auch politische Repräsentanten anwesend (zum Beispiel Dr. Hendrik Schulte, Staatssekretär im Ministerium für Verkehr NRW und Erwin Esser, Bürgermeister von Wesseling) sowie auch Vertreter/-innen von bisher gar nicht eingebundenen oder direkt betroffenen Bürgerinitiativen beziehungsweise Vereinigungen.⁵⁰ Trotz der hohen inhaltlichen Überschneidung mit den Sitzungen haben auch mehrere Vertreter/-innen des Dialogforums (gemäß Befragung mindestens 6) den Infomarkt besucht, darunter insbesondere Bürger/-innen beziehungsweise Vertreter/-innen von Bürgerinitiativen (4).

Abb. 39: Wohnorte der Teilnehmenden⁵¹



Die Anleger in Porz und Wesseling waren grundsätzlich zentral und gut erreichbar, ein Halt in Nieder-kassel entfiel nach Angaben von Straßen.NRW aufgrund eines dort fehlenden KD-Anlegers. Dass Nieder-kassel letztlich aber viel unmittelbarer von den Planungen betroffen ist als Porz (nur die südlichen Teile Langel, Zündorf, Libur und Wahn liegen im Planungsraum), zeigt sich in der Anwesenheitskarte (s. Abb. 39), der gemäß viele Nieder-kasseler für die Teil-

nahme einen längeren Weg nach Porz auf sich genommen haben.

⁵⁰ Etwa der ADFC oder die Kölner Initiative „Aufbruch Fahrrad“, deren Vertreter/-innen am Anlegerkopf sogar eine Miniausstellung in eigener Sache nebst Unterschriftensammlung initiierte, die von Straßen.NRW auch geduldet wurde.

⁵¹ Besucher/-innen wurden von den Planer/-innen gebeten ihren Wohnort in einer Karte zu markieren.

Die einzelnen Informationsstände stellten eine gelungene Kombination dar von weitgehend anschaulichen und informativen Postern, vertiefenden Infopapieren (s. Abb. 40) und einer bürgernahen Begleitung durch zuständige Gutachter/-innen beziehungsweise Vertreter/-innen von Straßen.NRW. Kernaspekte der Planung (zum Beispiel zur Objektplanung oder der Verkehrsuntersuchung) wurden so anschaulich und leicht erfassbar vermittelt, nur vereinzelt fehlten „Übersetzungsleistungen“ bei technischen Fachbegriffen. Der Infomarkt kann somit beispielhaft für eine zugleich sachlich korrekte und am breiten Spektrum der Interessen, Informationsbedarfe und -niveaus ausgerichtete Kommunikation gelten.

Abb. 40: Informationsstand „Planung und Beteiligung“



Die einzelnen Standbetreuer zeigten sich sehr kommunikativ, aufgeschlossen und zugewandt. Meist proaktiv und offen sprachen sie von sich aus Besucher/-innen an. So bildeten sich an nahezu allen Ständen schnell kleinere Diskussionszirkel. Ein Mitglied des Dialogforums, das selbst aus organisierter Bürgerperspektive bereits öfters an ähnlichen Formaten teilgenommen hat, äußerte sich entsprechend positiv

zu dem gut vorbereiteten und professionellem Auftritt:

„Sehr hochkarätig, was an Fachleuten und Infomöglichkeiten vorhanden war. Da wurde ein großer Aufwand betrieben. Das kenne ich auch anders, da stehen dann zwei Leute und erzählen was. Hier gab es ganz viele Tische, man konnte es sich genau anschauen.“ (Mitglied Dialogforum)

Bei den Diskussionen, die sich an den Schautafeln und Informationstischen entwickelten, wurden aufgrund des frühen Planungsstandes immer wieder auch mögliche persönliche Betroffenheiten thematisiert. Daran beteiligten sich ebenfalls anwesende Mitglieder des Dialogforums, die dem Projekt zum Teil grundsätzlich kritisch bis ablehnend gegenüberstehen beziehungsweise Bürgerinitiativen gegründet haben.

Mit wenigen Ausnahmen verliefen diese Diskussionen mit Planungsbeteiligten aber grundsätzlich sachlich und unaufgeregt, wozu auch die aufgeschlossene und zugewandte Art der Standbetreuer/-innen maßgeblich beigetragen hat. Dazu kommt aber auch, dass der aufgezeigte frühe Planungsstand mit vielen möglichen Trassen- und Ausführungsvarianten und Kombinationen noch wenig bis keine konkreten Hinweise auf mögliche persönliche Betroffenheiten liefert beziehungsweise liefern kann.

„Befürworter einer Tunnel-Lösung riefen Widerstand von Bürgern hervor, die in der Nähe denkbarer Trassen leben. Sie befürchten Schäden an ihren Häusern durch unterirdische Bauten. Besucher, die sich gegen eine Trassenführung durch rechtsrheinische Naturschutzgebiete aussprechen, fanden Gegner in Menschen, die auf keinen Fall eine auf Ständern geführte Autobahn hoch über ihren Wohnsiedlungen akzeptieren wollen.“
(Kölner Stadt-Anzeiger vom 19.03.2019)

Dass viele Bürger/-innen aber trotz gegenteiliger Ankündigungen einen deutlich fortgeschrittenen Planungsstand erwarteten, zeigt sich symptomatisch an Diskussionen rund um großformatige Satellitenkarten, welche noch die ursprüngliche Prüfvariante aus dem Bundesverkehrswegeplan zeigen. Die Suggestivkraft einer derart im Raum fixierten Linie ist so hoch, dass sich trotz gegenteiliger Beteuerungen bei mehreren Besucher/-innen der Eindruck verfestigt, der Trassenverlauf wäre bereits festgelegt.

Die Karten fanden große Beachtung, viele Interessierte steuerten eine der beiden Karten noch vor einem Besuch der Informationsstände an. Da gerade zum Start des Infomarktes nicht durchgängig Verantwortliche für den Infomarkt an den Karten präsent waren, um deren eigentlichen Zweck zu erläutern entstand aber bei einigen Besucher/-innen der Eindruck, der Trassenverlauf wäre bereits festgelegt.⁵²

Die Erwartungen bei einem Teil der Anwohner/-innen, einen bereits weiter fortgeschrittenen Planungsstand präsentiert zu bekommen, mögen damit zusammenhängen, dass es wohl grundsätzlich ungewöhnlich ist, zu so einem frühen Planungszeitpunkt (und vor Abschluss diverser Teiluntersuchungen) bereits so umfassend zu informieren (sowohl aus Sicht der Bürger/-innen, als auch IFOK, die dieses grundsätzlich gut etablierte Format meist später einsetzen). Es zeigt sich aber auch, dass bereits die Ankündigung eines Infomarktes einen konkreteren Planungsstand suggeriert oder auf Bürgerseite den Eindruck einer potenziellen Betroffenheit erst entstehen lässt, der sich auch im persönlichen Austausch nicht abschließend klären lässt:

„Auch wenn sich die Besucher beim Infomarkt mit seinen Themenständen und Experten gut informiert fühlten, so überwog bei denjenigen, die am vermeintlichen Trassenverlauf wohnen, die Skepsis gegenüber der ‚Rheinspange 553‘.“
(General-Anzeiger Bonn vom 18.03.2019)

Dass die „vermeintliche“ Betroffenheit bei den Bürger/-innen Wesselings stärker ausgeprägt zu sein scheint, darauf deutet ein Feedback-Element am Ausgang des Infomarktes hin. Dort bewerteten Besucher/-innen innerhalb eines Spektrums, inwieweit sich ihr Besuch „gelohnt“ oder „nichts gebracht“ hat. Während gegen Ende des ersten Halts in Porz (der insbesondere Niederkassel abdeckte) nur wenige Negativbewertungen zu sehen waren, hatte deren Anteil gegen Ende des Aufenthaltes in Wesseling deutlich zugenommen (s. Abb. 41).

⁵² Nur ein Post-it wies auf die Quelle der gezeigten Linie, den Bundesverkehrswegeplan hin, klärte aber auch nicht, dass diese Linie als reine Prüfvariante für die grundsätzliche Bedarfsfeststellung des Planvorhabens nötig, für die Planung aber bedeutungslos ist.

Abb. 41: Feedback-Element am Ausgang⁵³



Unabhängig vom empfundenen persönlichen Mehrwert vermittelte die Veranstaltung aber stets den Anspruch einer umfassenden und frühzeitigen informellen Beteiligung an der Planung. Dabei am weitesten Bürgerinteressen gerecht werden konnte der Infomarkt bei der Frage der möglichen Kopplung der Rheinspange mit der Schiene, insbesondere einer Verbindung mit der seitens des Rhein-Sieg-Kreises geplanten Stadtbahnverbindung Bonn - Niederkassel - Köln, die auf Höhe von Köln-Godorf auch einen Anschluss an die linksrheinische Rheinuferbahn erlauben würde.

Obwohl beide Vorhaben zunächst unabhängig von möglichen Bündelungsoptionen verfolgt werden, deutet bereits das große Interesse am Stand darauf hin, dass ein persönlicher Nutzen einer zusätzlichen Rheinquerung bei vielen im Planungsraum lebenden Bürger/-innen möglicherweise weniger in einer Entlastung des Autoverkehrs gesehen wird als vielmehr in einer Stärkung des lokalen ÖPNV in Richtung Köln und Bonn. Dazu in den Medienberichten zitierte Befürwortungen seitens des Ministeriums für Verkehr NRW und des Rhein-Sieg-Kreises dürften bestehende Erwartungen (die auch im Dialogforum deutlich wurden) für den weiteren Projektverlauf noch zusätzlich befördern.

Auffällig ist, dass die Beschreibung des Beteiligungsprozesses (und damit auch der Beteiligungsmöglichkeiten) direkt an den Beginn des Rundgangs gesetzt wurde (zusammen mit einem Überblick des Planungsstandes) und in der Wahrnehmung eher unterging beziehungsweise seltener besucht wurde. Am Ende des Rundgangs beziehungsweise am Ausgang des Marktes hätte der Stand die Funktion haben können, interessierte (und dann gut informierte) Bürger/-innen über ihre weiteren Beteiligungs- (und damit auch Einfluss-)Möglichkeiten zu informieren. Dafür hätte es allerdings zumindest Hinweise auf die Projektwebsite oder weitere zu dem Zeitpunkt bereits angedachte Maßnahmen wie die Planungswerkstatt im Herbst 2019 gebraucht, die allerdings fehlten. Die anwesenden Forumsmitglieder aus dem Kreis der Bürgervereine oder interessierter Bürgerinnen und Bürger, die sich ja gemäß Beteiligungskonzept auch als Vertreter/-innen ihrer Gemeinden sehen sollen, waren als solche ebenfalls nicht erkennbar und damit als Quasi-Repräsentanten auch nicht ansprechbar.

So könnte bei einigen Teilnehmenden der Eindruck entstanden sein, über einen Beteiligungsprozess informiert zu werden, der bereits als „geschlossene Gesellschaft“ (= Dialogforum) fester Bestandteil der Planung geworden ist. Anders gesprochen: während die Planung

⁵³ Am Ausgang der Ausstellung konnten Besucher/-innen angeben, inwieweit sich der Besuch des Infomarktes gelohnt oder nicht gelohnt hat.

noch ergebnis- beziehungsweise alternativoffen verläuft, erscheinen die Beteiligungsmöglichkeiten bereits (gerade für bisher nicht involvierte Bürger/-innen) fixiert.

Abschließend lässt sich festhalten, dass es dem Infomarkt gelingt, mit einem ideal zum Projekt passenden Verkehrsmittel, professioneller Organisation und einer guten Einbindung lokaler Medien ideale Rahmenbedingungen für eine hohe Resonanz und breite Informierung der links- wie rechtsrheinischen Bevölkerung zu schaffen. Die weitgehend anschaulichen und informativen Poster und Informationsmaterialien werden in hohem Maße genutzt, dank der aufgeschlossenen und kommunikativen Standbetreuer entwickeln sich schnell anregende Diskussionen. Der frühe und für viele Personen scheinbar ungewohnte Zeitpunkt der Informierung kollidiert allerdings häufiger mit der Erwartung eines deutlich weiter fortgeschrittenen Planungsstandes.

Allerdings lässt sich der Sinn eines solchen, frühzeitigen und umfassenden Infomarktes auch darin sehen, dass Bürger/-innen im Sinne eines „Empowerments“ einen derart differenzierten Einblick bekommen, dass sie sich in einem konstruktiven und letztlich auch realistischen Rahmen (wozu ja bereits die „Erkenntnis“ gehört, dass eine reine Ablehnung eben keine echte Option ist) an den weiteren Diskussionen beteiligen beziehungsweise ihre Meinungen (und natürlich auch Partikularinteressen) einbringen können. Dafür hätte es allerdings auch auffälliger und aktivierender Hinweise auf weitere Beteiligungsmöglichkeiten gebraucht.

5.2. Infomobil

Das Infomobil zur Rheinspange 553 konnte nicht durch eigene Anschauung (Besuch, teilnehmende Beobachtung und/oder Gespräche mit besuchenden Bürger/-innen) in die Evaluation einbezogen werden, da das Infomobil im Evaluationszeitraum nicht eingesetzt wurde. Aus anderen Evaluationen in vergleichbaren Kontexten sind uns Infobusse oder Infotrucks jedoch geläufig. Auf dieser Basis, sowie den Dokumentationen, Beschreibungen und Einschätzungen der zentralen Projektakteure, lässt sich eine kurze Einordnung vornehmen. Gerade die Variante kleiner Infobusse ist für Absender ein flexibles und relativ unaufwendiges Format, unter diesem Aspekt auch für kleinere Projektrahmen interessant (Stichwort: Skalierung von Maßnahmenpaketen für Dialog- und Beteiligungsprozesse). Für Besucher/-innen sind Infomobile ein besonders niederschwelliges Format, quasi „aufsuchend“ im alltäglichen Lebensumfeld präsent, das auch spontan genutzt werden kann und genutzt wird. So können auch oft weniger „Engagierte“ mit meist weniger Vorinformationen zum Vorhaben besser erreicht werden als etwa mit festen Infoausstellungen, -ständen oder -märkten.

Einen ersten persönlichen Kontakt mit dem Rheinspange-Projekt in der Breite der Bürgerschaft boten die Infomobile bereits in 2018 (und damit im direkten Anschluss an das Scoping) auf öffentlichen Plätzen in Wesseling (02.03.2018), Niederkassel (09.03.2018), Köln-Godorf (21.09.2018) und Köln-Porz (28.09.2018), indem sie einen direkten Austausch und Dialog mit den Planer/-innen von Straßen.NRW ermöglichten. Bei den beiden Herbst-Terminen in Köln wurden jeweils rund 150 Personen erreicht, auch in den von den Planungen stärker direkt betroffenen Gemeinden Wesseling und Niederkassel wurde seitens der Projektver-

antwortlichen eine große Resonanz registriert, obwohl die dortige postalische Vorab-Information durch den beauftragten Dienstleister nicht distribuiert wurde (weshalb Interessierte nur aus den Lokalmedien vom Termin erfuhren).

Neben der Informierung dienen die Infomobile auch als verbindendes Element für die einzelnen Maßnahmen und Beteiligungsmöglichkeiten des Beteiligungsprozesses. So wurden die ersten Termine im Frühjahr 2018 zum Beispiel dafür genutzt, explizit auf das bevorstehende Online-Bewerbungsverfahren für die Besetzung des Dialogforums hinzuweisen.

Die Niederschwelligkeit des Formats Infomobil wird auch für den Dialogprozess zur Rhein-
spange 553 von den Planer/-innen bestätigt und geschätzt. Wie intendiert, werden vor allem Bürger/-innen aus dem nahen Umfeld erreicht, die dann oftmals spontan an den ausliegenden Karten des Planungsraums über mögliche Varianten der Trassenführung und damit verbundene räumliche Eingriffe diskutieren.

„Bei den Infomärkten kommen oft die gleichen, die auch immer was zu erzählen haben. Bei dem Infomobil, da kommt viel mehr Laufkundschaft. Also Leute, die vielleicht gerade einkaufen und gerade da lang laufen. Das ist echt ein Unterschied. Man spricht mit denen Auge in Auge. Das ist beim Infomarkt natürlich auch so, trotzdem ist es irgendwie ungezwungener und direkter.“

(Interview zentraler Projektakteur)

Vereinzelt kommen auch Eigentümer von Immobilien und landwirtschaftlichen Nutzflächen, die von den Planungen potenziell berührt sind.

Darüber hinaus gibt es durch den Einsatz der niederschwelligen Infomobile, gerade weil Personen erreicht werden, die nicht schon stärker im Beteiligungsprozess involviert und/oder bereits gut informiert sind, überraschende und wichtige Impulse:

„Es ist aber auch eine Hilfe. Wenn ich draußen Fragen bekomme, am Infomobil. Das sind meistens Fragen, über die ich vorher überhaupt nicht nachgedacht habe. Da denke ich dann aber drüber nach und habe dann auch eine Antwort beim nächsten Mal. Das hilft einem dann aber auch irgendwie. Das finde ich gar nicht so schlecht.“

(Interview zentraler Projektakteur)

6. Kommunikation

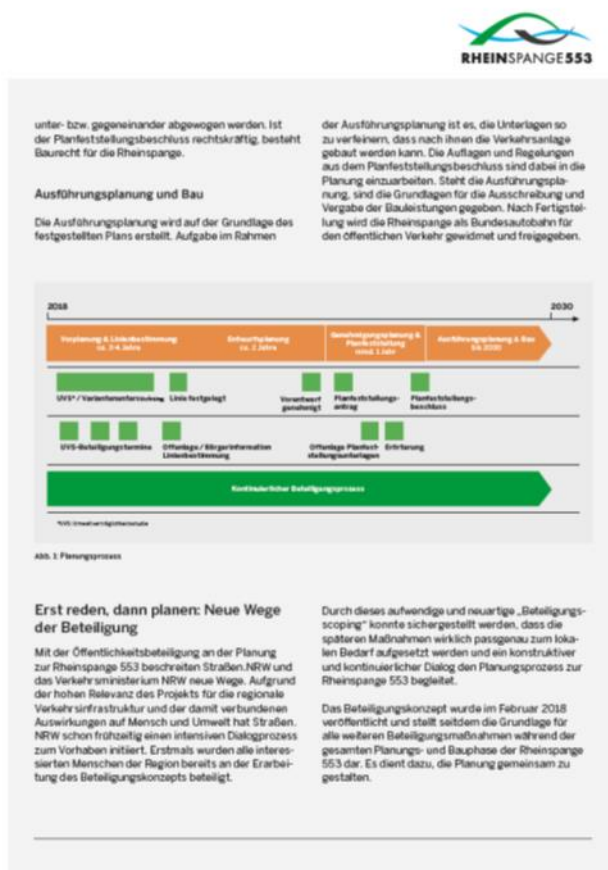
6.1. Projektmedien und Zielgruppenorientierung der Kommunikation

Die von Straßen.NRW/IFOK erstellten Materialien – wie Flyer, Poster und Infopapiere – bereiten zentrale wie auch fachliche Projektinformationen anschaulich und verständlich auf. Sie sind dabei grundsätzlich geeignet für unterschiedliche Interessensniveaus und Wissensstände, ohne übermäßig zu vereinfachen oder fachlich zu verzerren.

Besonders hervorzuheben sind die Infopapiere zu verschiedenen wichtigen Themenbereichen rund um die Rheinspange (wie „Immissionsschutz“ oder „Bündelungsoption Schiene“), denen dieser Spagat besonders gut gelingt. Bisher gibt es zu sechs Themenbereichen diese je vier- bis sechsseitigen Infopapiere, die unter anderem Meilensteine und Stände des Projekts gut dokumentieren.

Insbesondere der regelmäßige Einsatz leicht erfassbarer Illustrationen (die auch auf Postern oder als Bestandteil der Website – teils interaktiv – verwendet werden) unterstützt zielgerichtet die Informierung. Auch die häufige Verwendung eigener Fotografien (kein Stock-Material), detaillierten Kartenmaterials und von Infokästen, die zusätzliche Informationen bieten oder auf weitere Informationsquellen verweisen, erhöht in hohem Maße die Anschaulichkeit.

Abb. 42: Illustrierte Beispielseite aus dem Infopapier „Planung und Beteiligung“



Sprachlich sind die Infopapiere prinzipiell sehr gut verständlich, vermeiden unnötige Fachbegriffe und erfordern vom Interessierten keinerlei Vorwissen. Vielmehr erläutern sie zahlreiche allgemeine Planungsaspekte (wie zum Beispiel zu den Arbeitsschritten einer Umweltverträglichkeitsprüfung oder zum Ablauf von Baugrunderkundungen), die grundlegend für Infrastruktur- beziehungsweise Straßenbauprojekte sind. Hier deutet sich bereits der Mehrwert an, solche allgemeingültigen Informationen zukünftig für vergleichbare Projekte zu nutzen oder für allgemeine Informationsmaterialien zum Neu- und Ausbau im Straßennetz zu bündeln, wozu es wohl bereits auch erste Überlegungen im Ministerium gibt.

Trotz einer allgemein guten sprachlichen Verständlichkeit, fallen vereinzelt unnötig vage beziehungsweise komplizierte Formulierungen auf: „Nur weil für die Stadtbahn bereits politische Beschlüsse vor-

liegen, heißt das nicht, dass die Erarbeitung der Varianten für die Rheinspange den Planungen der Schiene folgen kann“ (Infopapier „Bündelungsoptionen Schiene“, 2).

Insbesondere aus Sicht beteiligter Personen mit hohem Interesse an einer Bündelung mit dem ÖPNV könnte eine solche Aussage, die zudem nicht weiter begründet wird, kaschierend bis verdächtig wirken. Hierbei ist zwar auch das aus Planersicht verständliche Bedürfnis zu berücksichtigen, gerade bei häufig nachgefragten oder gewünschten Aspekten der Planung keine falschen Erwartungen zu wecken. Im Ergebnis kann dies aber zu (über-)vorsichtigen Formulierungen führen, die wieder neue Fragen aufwerfen.

Insgesamt lässt sich aber festhalten, dass die Infopapiere nicht nur Informationen für weniger eng oder neu mit dem Projekt befasste Interessenten bereit halten, sondern auch in der weiteren Beteiligungskommunikation – wie im Dialogforum – als Verweisquelle für bekannte und weitgehend diskutierte Planungsstände beziehungsweise dazu nötige Rahmenvorgaben dienen. Zum Beispiel wenn Information aufgefrischt werden soll beziehungsweise muss oder Diskussionen zu bereits abgehandelten Sachständen zu späteren Zeitpunkten wieder aufkommen. Beispielhaft zeigt sich dies bei einer emotional werdenden Diskussion zu besagten Bündelungsoptionen mit der Schiene zu Beginn der Planungswerkstatt, die mit einem Verweis auf das zugehörige Infopapier einvernehmlich abgeschlossen werden konnte.

Als beispielhaft für eine gelungene Kombination der Infopapiere mit illustrativen Postern und bürgernah begleitenden Erläuterungen durch Gutachter/-innen und Expert/-innen können die Stände auf dem Infomarkt stehen (s. auch Kap. 5.1). Insbesondere auf dieser Veranstaltung, aber auch bei der Organisation und Gestaltung der Planungswerkstatt oder von Kommunikationsangeboten wie der Projekt-Website, wird die Rolle externer professioneller Unterstützung für die Kommunikation deutlich. Umso mehr, als IFOK, die diese Rolle für die Bürgerbeteiligung im Rheinspange-Projekt übernehmen, die einzelnen Medien und Informationsangebote speziell auf ihre Eignung für eine niederschwellige Bürgeransprache hin prüft und ggf. anpasst – soweit dies in der Vorbereitung möglich ist.

Nicht immer gelingen diese „Übersetzungsleistungen“ in Richtung Öffentlichkeit, insbesondere bei technischen Formulierungen oder Fachbegriffen bleiben Expert/-innen und Straßen.NRW-Akteure unnötig in ihrer Fachsprache und/oder erläutern Abkürzungen oder Fachbegriffe nicht. Das fiel zum Beispiel beim Crashkurs zur Vorbereitung der Planungswerkstatt für neue Interessenten wie auch bei Sitzungen des Dialogforums auf und wurde von Teilnehmenden vermerkt. So fehlten zum Beispiel in Präsentationen von Gutachten Erläuterungen von Begrifflichkeiten wie „Modal Split“ (beschreibt in der Verkehrsstatistik die Verteilung des Transportaufkommens auf verschiedene Verkehrsmittel), was dann auch nachgefragt wurde.

Zudem zeigt sich in Sitzungen des Dialogforums bisweilen auch eine fehlende kommunikative Rahmung und Erläuterung der vorgestellten Gutachten (seitens der Planer/-innen und/oder Moderation), was zu einer punktuellen Überforderung von (manchen) Bürger/-innen und damit ungleichen Diskussionsvoraussetzungen gegenüber den zumeist planungsvertrauteren Akteuren, vor allem aus Kommunen und Zivilgesellschaft aber auch Wirtschaft, führt.

„Bei so einem Dialogforum muss der Vorhabenträger selbst Initiative ergreifen. [...] Das ist seine Aufgabe, dass wenn ein Gutachten unverständlich wird, er das Wort ergreift.“
(Zitat Dialogforum Wirtschaft)

6.2. Pressearbeit und Resonanz

Die Pressearbeit stellt eine weitgehend sachlich korrekte Berichterstattung sicher und fokussiert auf aus Planersicht relevante Sachverhalte, wie zum Beispiel zum Status der erarbeiteten Ideen für Linienführungen und dem Ausblick auf die nächsten Schritte.

Dabei erzielt die Pressearbeit eine quantitativ gute Resonanz (im gesamten Print- und Rundfunkspektrum) und trägt so in hohem Maße zur Bekanntheit des Vorhabens und seiner Beteiligungsangebote bei. So sind bisher gemäß der Medienbeobachtung durch Straßen.NRW nahezu 200 Beiträge in Print- und Rundfunkmedien erschienen. Insbesondere regional stark präsente Medien wie der General-Anzeiger Bonn (nebst lokalen Ablegern), der Kölner Express, die Kölnische Rundschau sowie der Kölner Stadt-Anzeiger berichten regelmäßig und ausführlich über neue Entwicklungen im Projekt. Der bereits diskutierte Eindruck (s. Kap. 4.2), dass Öffentlichkeit wie auch beteiligte Akteure lange von einer nördlichen Rheinquerung bei Godorf ausgingen, kann auch auf die Berichterstattung zum beziehungsweise im Nachgang des Scopings zurückgeführt werden. Der Großteil der Beiträge entfällt in diesen Zeitraum und viele Artikel visualisieren dafür die Prüfvariante aus dem Bundesverkehrswegeplan, auch wenn die Texte selbst richtigerweise die Offenheit der Trassenführung hervorheben.

Die Berichterstattung selbst fällt insgesamt neutral bis wohlwollend gegenüber dem Projekt Rheinspange aus. Insbesondere der Beteiligungsprozess an sich sowie das Bemühen um Dialog und die Einbindung lokalen Wissens finden ausreichende und positive Erwähnung.

6.3. Bündelungsfunktion der zentralen Projekt-Website

Die seit Ende 2019 neu aufgesetzte zentrale Projekt-Website ist ebenfalls überaus gelungen. Sie integriert die meisten der zuvor vorgestellten Kommunikationsmaterialien. Und macht die Rheinspange-Planungen in hohem Maße transparent durch eine umfangreiche und benutzerfreundliche Dokumentation und Bereitstellung zentraler wie auch planungsschrittsspezifischer Informationen. Die Integration sinnvoller interaktiver Erklär-Elemente (zum Beispiel Zeitstrahl mit Erläuterungen zentraler Begriffe, s. Abb. 43) zeigt unter anderen das Bemühen um Verständlichkeit für jedes Verständnisniveau mit nutzerfreundlichen Features.

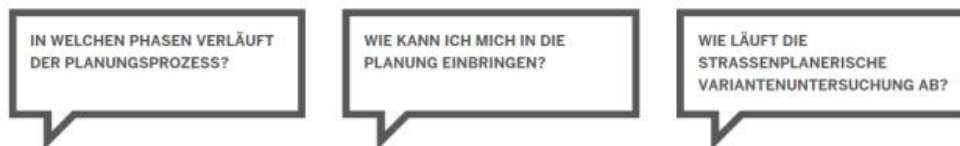
Auch die Website trägt zur Schaffung von Verbindlichkeit bei, indem sie als Verweisquelle im Planungsprozess dient (zum Beispiel bereits dokumentierte Planungsstände, wie beim Thema Schiene). Dabei geben öffentlich zugängliche Protokolle und Dokumentationen durchaus auch kontroverse Haltungen und Rückmeldungen wieder. Die Kommentarfunktionen und ein neuer „Fragen“-Bereich (Aufgreifen echter Bürger-Fragen statt absendergesteuertes FAQ, s. Abb. 44) unterstreichen die Dialogorientierung und Offenheit der Planer/-innen. Durch einen über die Website abruf- und abonnierbaren Infobrief können sich Interessierte auch fortlaufend zur Planung informieren lassen.

Zeitnahe Reaktionen und Bereitstellungen bleiben allerdings – wie bei der alten Website – weiterhin eine Herausforderung. So wurde die ebenfalls überaus gelungene Dokumentation zur Planungswerkstatt 1 ½ Monate nach dem Termin veröffentlicht.

Abb. 43: Interaktive Grafik zum Beteiligungs- und Planungsprozess zur Rheinspange 553



Abb. 44: Gestaltung des Fragen-Bereichs der zentralen Projekt-Website Rheinspange 553



WEITERE FRAGEN ZUM THEMA PLANUNG

Fragen aus dem Bereich Planung suchen...

Werden Querungen für Rad- und Fußverkehr in den Planungen zur Rheinspange berücksichtigt?

In der Verkehrsuntersuchung zur Rheinspange A553 wurde neben dem motorisierten Verkehr im Untersuchungsraum auch das Potenzial der rheinquerenden Fußgänger und...

Wann wird über die Trassenführung der Rheinspange entschieden?

Eine für die weitere Planung verbindliche Vorzugsvariante wird am Ende der Vorplanung festgelegt. Hiermit ist nicht vor 2021 zu rechnen.

Ist auch eine Null-Variante theoretisch noch denkbar?

Mit der Einstufung der Rheinspange in den „Vordringlichen Bedarf“ im Bundesverkehrswegeplan 2030 besteht für Straßen.NRW ein expliziter Planungsauftrag – jedoch...

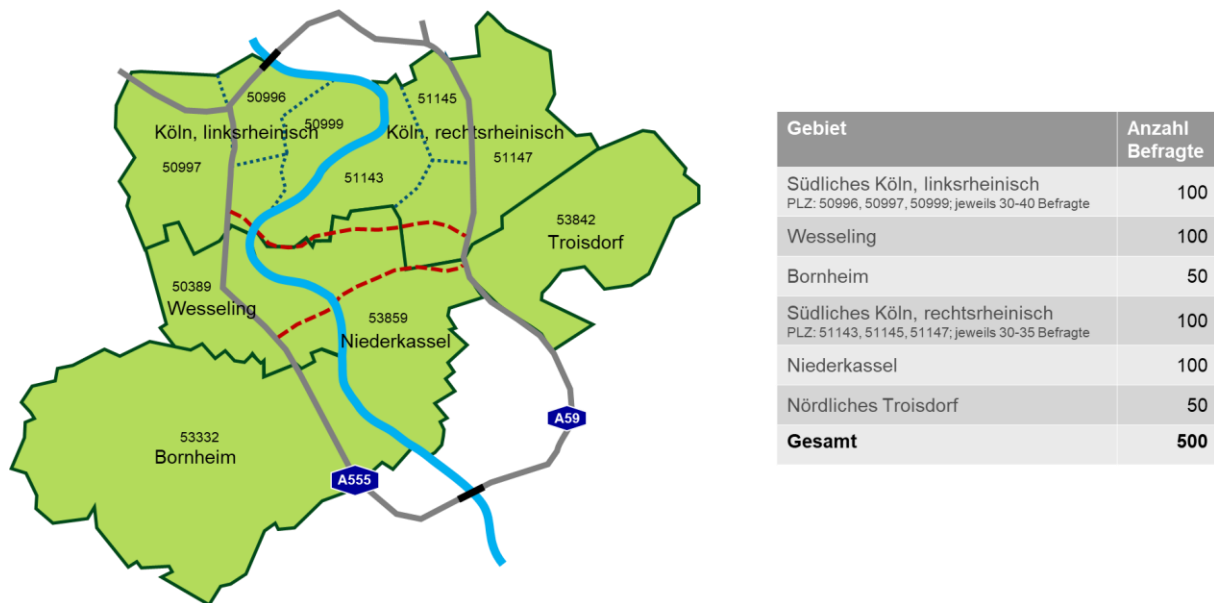
7. Projekt-/Beteiligungswahrnehmung in der Bevölkerung

Rahmendaten

Die Bevölkerungsbefragung fand bewusst im Nachgang zur Planungswerkstatt am 12. Oktober 2019 im Zeitraum vom 17. Oktober bis 4. November 2019 statt. Einerseits war von einer Aktualisierung des Projektes in der Öffentlichkeit durch breitere mediale Berichterstattung auszugehen (was auch eintraf) und andererseits anzunehmen, dass darin konkretere potenzielle Trassenführungen, als ein Ergebnis der Planungswerkstatt, kommuniziert würden (was ebenfalls erfolgte).

Gefragt wurde telefonisch und dabei das Planungsgebiet nach Kommunen beziehungsweise Postleitzahlengebieten proportional abbildend⁵⁴ (s. Abb. 45) sowie nach demografischen Basismerkmalen wie Geschlecht, Alter oder formale Bildung gestreut (s. Kap. 7.4).

Abb. 45: Befragungsgebiet



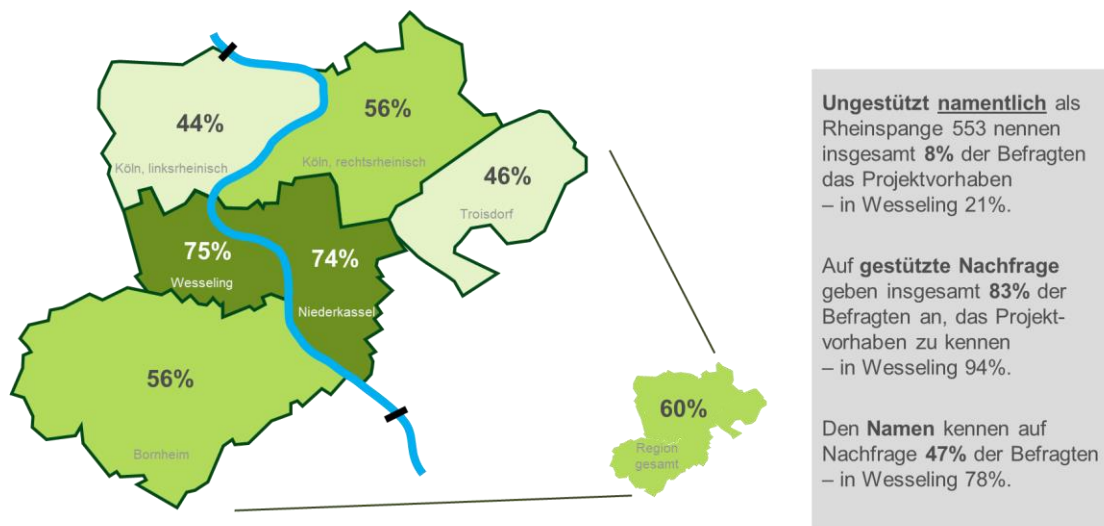
Für den spezifischen Zweck einer Befragung zu einem großen regionalen Bauprojekt einer Rheinquerung wurden noch die Wohnverweildauer in der Region und die Häufigkeit von Rheinquerungen erfasst (s. Kap. 7.4).

⁵⁴ Gemäß dem Proporz im Dialogforum als zentralem Beteiligungsgremium.

7.1. Bekanntheit des Projektes Rheinspange 553 und Wissen dazu

Die Bekanntheit des Projekts Rheinspange 553 ist mit 83% im Planungsraum sehr hoch, was auf die Größe des Vorhabens und seine hohe Bedeutung für die Region hindeutet.⁵⁵ 60% nennen das Projekt sogar ungestützt, also ohne dass das Vorhaben benannt oder beschrieben wird (= Präsenz des Projektes, s. Abb. 46). Sogar 47% kennen ungestützt den Projekt-namen Rheinspange, was für eine gute Markierung durch die Planer/-innen beziehungs-weise den Vorhabenträger spricht. Besonders hoch ist die Präsenz des Projektes im südli-chen Projektraum mit je rund 75% (gegenüber 60% gesamt) in Wesseling und Niederkassel, wo auch durchgängig Informationsangebote stärker genutzt werden als im sonstigen Projekt-raum (siehe unten).

**Abb. 46: Präsenz des Projektvorhabens
(Ungestützte Frage nach Straßenbauvorhaben in der Region)**



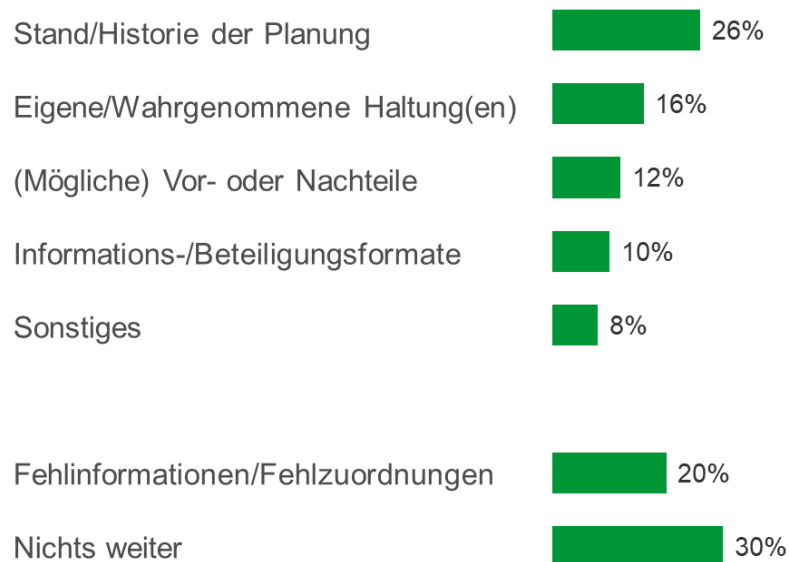
Basis: Alle Befragten (n = 500)
 F1a Ist Ihnen ein geplantes, längerfristiges und gemeindeübergreifendes großes Straßenbauvorhaben zwischen Köln und Bonn bekannt?
 F1b Zwischen Köln und Bonn ist eine Rheinquerung geplant, die die Autobahnen A59 und A555 verbinden soll. Ist Ihnen das bekannt?
 F2 Wussten Sie, dass das geplante Bauvorhaben den Namen Rheinspange bzw. Rheinspange 553 hat?

Fast die Hälfte der Befragten gibt an, schon seit 2017 und früher vom Projekt Rheinspange gehört zu haben. Hier vermischt sich vermutlich auch das Wissen zu früheren Überlegungen zu einer Rheinquerung (die bis in die 60er Jahre zurückreichen, was auch für die in Beteiligungsprozessen nötige Beachtung spezifischer Projekthistorien zu berücksichtigen ist, (s. Kap. 1.1) mit der aktuellen Planung, denn 61% der Befragten wissen von früheren Planungen. 27% kennen das Vorhaben seit 2018 und weitere 17% seit 2019. Nur 2% der Befragten sind erst nach der Planungswerkstatt unmittelbar vor der Befragung auf das Planungsvorhaben aufmerksam geworden.

⁵⁵ Der bewusst nach medialer Aktualisierung im Nachgang der Planungswerkstatt gewählte Befragungszeitpunkt wird hierzu zwar auch beigetragen haben. Dennoch sind die Zahlen auch im Vergleich mit anderen durch com.X evaluierten Bauprojekten als hoch einzuschätzen.

Die ohne Antwortvorgaben, also ungestützt erfolgte Abfrage, was man bisher zum Thema Rheinspange wahrgenommen habe⁵⁶, lässt sich zu folgenden Kategorien zusammenfassen:

Abb. 47: Wahrnehmung zum Thema Rheinspange



Offene Frage, Antworten sinnhaft zusammengefasst

Basis: Projektkenner (n = 416)

F4 Was haben Sie zum Thema der Rheinspange schon wahrgenommen, also gehört oder gelesen?

Fast ein Drittel können (oder wollen) über eine prinzipielle Bekanntheit der Rheinspange hinaus keine weiteren Aspekte benennen. Etwas mehr als ein Viertel nennt Aspekte zum Planungsstand („*Momentan wird die Streckenführung diskutiert.*“ – „*Es ist unklar wo und wie und ob ober- oder unterirdisch.*“). Noch vor den eigenen/wahrgenommenen Haltungen zum Projekt („*Gehört habe ich nur, dass viele Einwohner dagegen sind.*“ – „*Gemäß den Stellungnahmen der Wesselingener oder Niederkasseler, sind diese von dem Vorhaben nicht so erbaut.*“) liegen mit 20% Fehlinformationen oder Fehlzuordnungen: Überwiegend dazu, dass eine Querung als Brücke oder (etwa halb so oft) die Trasse bereits feststehe („*Der Verlauf soll südlich von Zündorf und nördlich von Wesseling sein.*“ – „*Dass sie durch Urfeld geht.*“). Diese Fehlannahmen sind, vor allem in Bezug auf eine Brückenlösung, aber auch wenig erstaunlich. Auf größere Spekulationen oder Gerüchte trifft man bisher nicht.

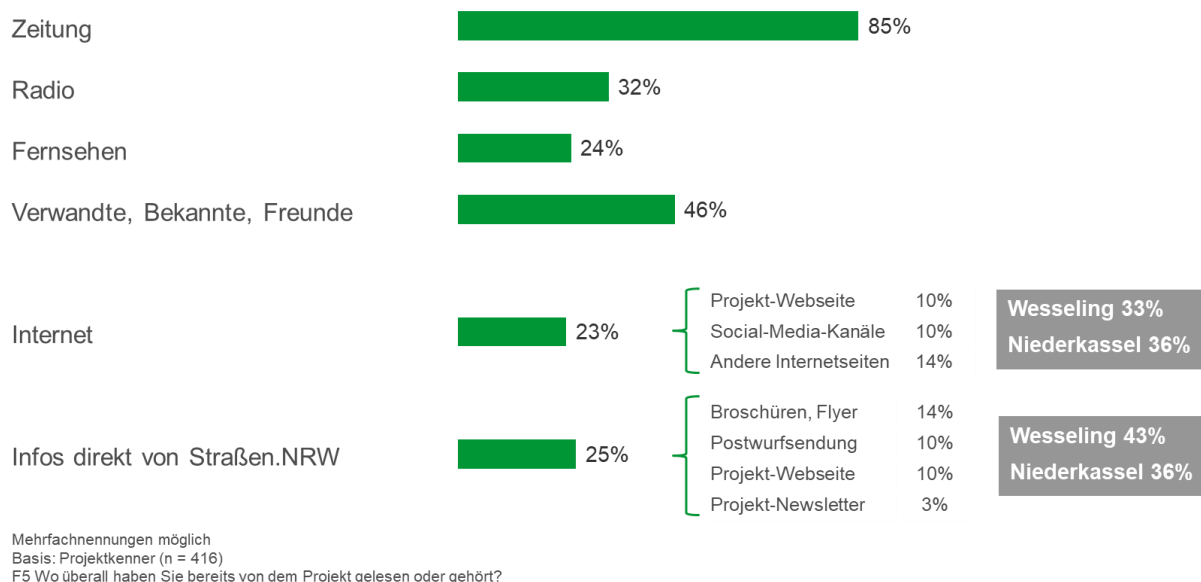
Quellen der Projektbekanntheit

Die Kommunikations- und Informationsmaßnahmen zum Projekt und zur Beteiligung, inklusive der durch die Pressearbeit erzeugten Medienresonanz (s. Kap. 6.2) sorgen auch für dessen Wahrnehmung in der Bevölkerung: Der größte Teil der Bürger/-innen im Planungsraum haben Informationen zum Projekt aus der Zeitung, aus dem Radio, noch fast ein Drittel

⁵⁶ Zu diesen und weiteren Wissensdetails weitergefragt wurden nur die 83% der Befragten, die das Projekt Rheinspange 553 kennen (416 Personen).

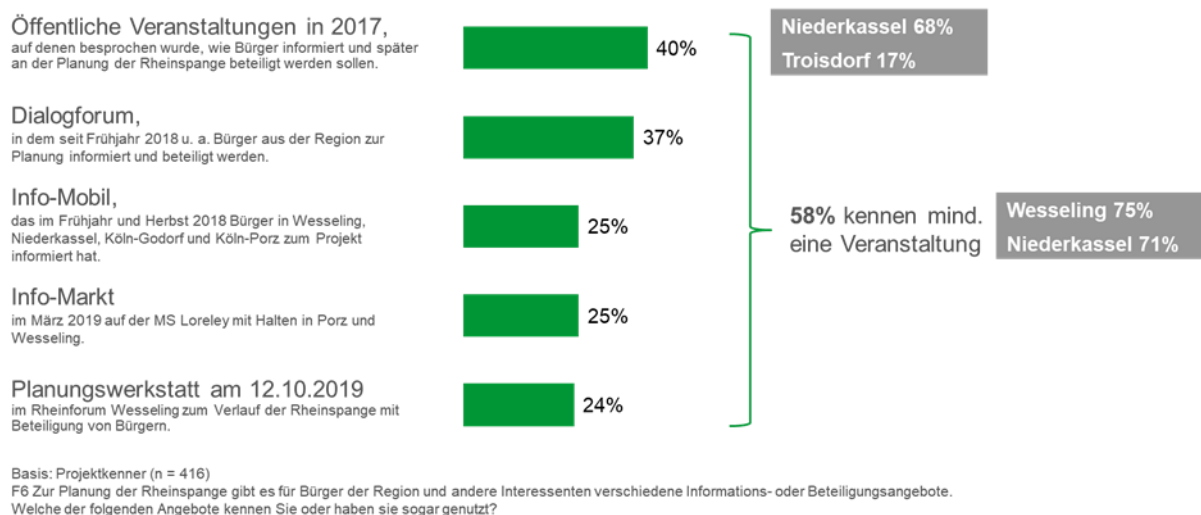
und circa ein Fünftel aus dem Fernsehen oder Internet (s. Abb. 48). Ein Viertel gibt an, Informationen zum Projekt auch aus direkten Angeboten von Straßen.NRW erhalten zu haben.⁵⁷

Abb. 48: Quellen aus denen Informationen zum dem Projekt entnommen wurden



Beteiligungs- beziehungsweise Informationsangebote sind 58% der Befragten bekannt: Zwei Fünftel können sich erinnern, dass es 2017 schon Veranstaltungen gab (zum Scoping), etwas weniger haben wahrgenommen, dass es ein Dialogforum gibt und je ein Viertel wissen, dass es einen Infomarkt, Infomobil-Touren oder die Planungswerkstatt (s. Abb. 49) gab.

Abb. 49: Bekanntheit von Informations-/Beteiligungsangeboten



⁵⁷ Dabei ist der Anteil derjenigen, der überhaupt weiß dass es solche Angebote gibt, nur etwas höher. So wissen zum Beispiel 18%, dass es Postwurfsendungen gab oder 12%, dass es eine Projekt-Website gibt.

Analog zur Präsenz beziehungsweise Bekanntheit des Planvorhabens an sich sind in Wesseling und Niederkassel die Veranstaltungen von Straßen.NRW am bekanntesten. Im südlichen Planungsraum beziehungsweise speziell in Wesseling und Niederkassel gibt es offenbar deutlich mehr Personen, die sich von dem Planvorhaben (potenziell) betroffen fühlen und so informierter sind beziehungsweise sich informieren als im nördlichen. Der nördliche Planungsraum ist dichter besiedelt, die meisten Einwohner/-innen wohnen aber vom mutmaßlichen nördlichen Trassenverlauf relativ weit entfernt. Der Raum um den mutmaßlichen Trassenverlauf auf der rechten Rheinseite wiederum ist relativ dünn besiedelt.

7.2. Haltung zur Rheinspange und Planungsdetails

Fragt man nach der Haltung zum Projekt (gemäß fünf vorgegebenen beziehungsweise nachfolgend wiedergegebenen Antwortalternativen) gibt es 31%, die die Rheinspange 553 prinzipiell befürworten, 43% befürworten das Projekt, wenn bestimmte Aspekte berücksichtigt werden (zum Beispiel Umweltaspekte, Verkehrsentwicklung, ÖPNV) und weitere 8%, wenn das Projekt an einer bestimmten Stelle im Planungsraumrealisiert wird (s. Abb. 50)⁵⁸.

Nur 6% lehnen die Rheinspange prinzipiell ab.⁵⁹ Das erscheint wenig, aber vermutlich ist bei Projekten mit bereits fester umrissenen und kleineren Planungsräumen im Kerngebiet die Ablehnerschaft einerseits höher, weil es relativ gesehen mehr Betroffene gibt – dieses Verhältnis wird sich bei einer Festlegung auf eine Variante vermutlich auch bei der Rheinspange 553 einstellen. Zum anderen fehlen oft Befragungen, die ein solches Verhältnis ermitteln.⁶⁰ Die sich üblicherweise eher und stärker zu Wort meldenden Betroffenen und Ablehnenden werden in der Öffentlichkeit und auch von Planer/-innen zudem stärker wahrgenommen.

„Ich behaupte einmal, es ist immer auch ein bisschen so, wer am lautesten schreit auch nachher das meiste bekommt. Man muss sich davon versuchen freizumachen.“
(Interview zentraler Projektakteur)

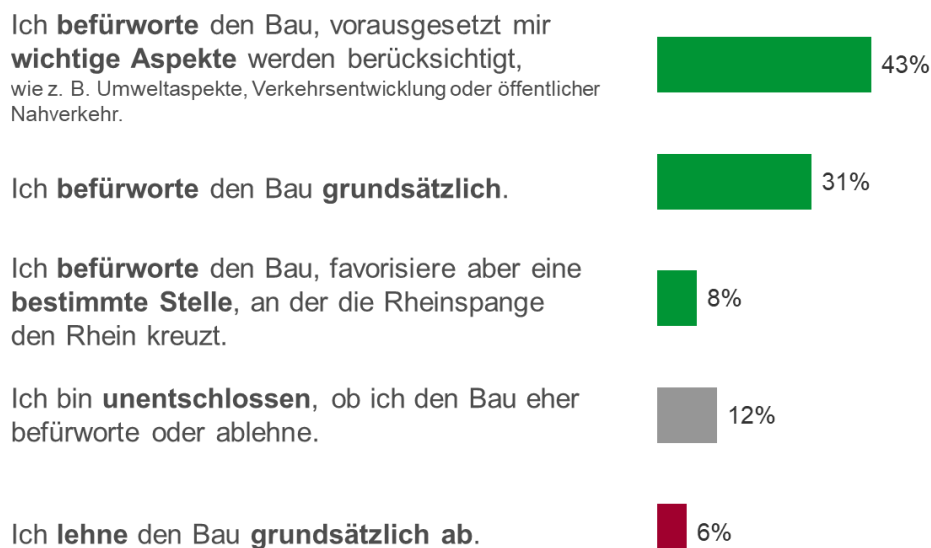
⁵⁸ Für oder gegen eine Nord- oder Südvariante musste man sich hier noch nicht entscheiden, siehe unten.

⁵⁹ Prinzipielle Ablehner/rinnen sind mehrheitlich Frauen, gehören den mittleren Alterssegmenten (30-39 beziehungsweise 49) an, sind in der Regel gut informiert und nutzen viele Infoquellen, kennen viele Beteiligungsangebote und überqueren seltener den Rhein. Wichtig sind ihnen der Trassenverlauf, Lärm-/Gesundheitsschutz und selbstverständlich der mögliche Verzicht auf den Bau der Rheinspange. Im Projekt sehen sie stärker weder Nutzen für sich noch für andere (siehe unten). In Troisdorf gibt es die wenigsten Ablehner/-innen. Bei solch einem Kurz-Profil werden immer stärkere Abweichungen (höher oder niedriger) zur mittleren Wertung zugrunde gelegt, die Profile sollen nur einer Orientierung dienen.

⁶⁰ Implizit zeigt sich das bei Bürgerbegehren gegen oder auch für Projekte, die ja vielfach schon an der Zulassung oder am Quorum scheitern, weil sich letztendlich zu wenig Bürger/-innen (aktiv) für oder gegen ein Vorhaben positionieren.

Der Anteil der Unentschlossenen ist mit 12% ebenfalls relativ gering. Das aus Sicht von Planer/-innen mögliche Potenzial einer in der Meinung schwankenden Gruppe, die man gegebenenfalls auch von dem Projekt überzeugen kann, ist im Falle der Rheinspange damit nicht sehr groß. Unentschlossene wohnen überproportional im linksrheinischen Köln und Troisdorf (also den am wenigsten betroffenen Kommunen), sehen im Projekt einen geringeren Nutzen für sich selbst und haben einen geringeren Kenntnisstand zum Projekt (siehe unten) – zusammengenommen eher Indizien für ein relatives Desinteresse. Sie sind überproportional jünger und dass ihnen überproportional häufig der Umwelt- und Naturschutz sowie ein möglicher Verzicht auf die Rheinspange wichtig sind (siehe unten), kann auch darauf hindeuten, dass sie sich gegebenenfalls auch von Argumenten der Projektgegner ansprechen lassen.⁶¹

Abb. 50: Einstellung zum Bau der Rheinquerung



Basis: Alle Befragten (n = 500)

F8 Das Bauvorhaben Rheinspange 553, das derzeit in der Planungsphase ist, soll ja zwischen Köln und Bonn die Autobahnen 59 und 555 durch eine Rheinquerung verbinden. Wie ist Ihre persönliche Haltung zur geplanten Rheinspange 553?

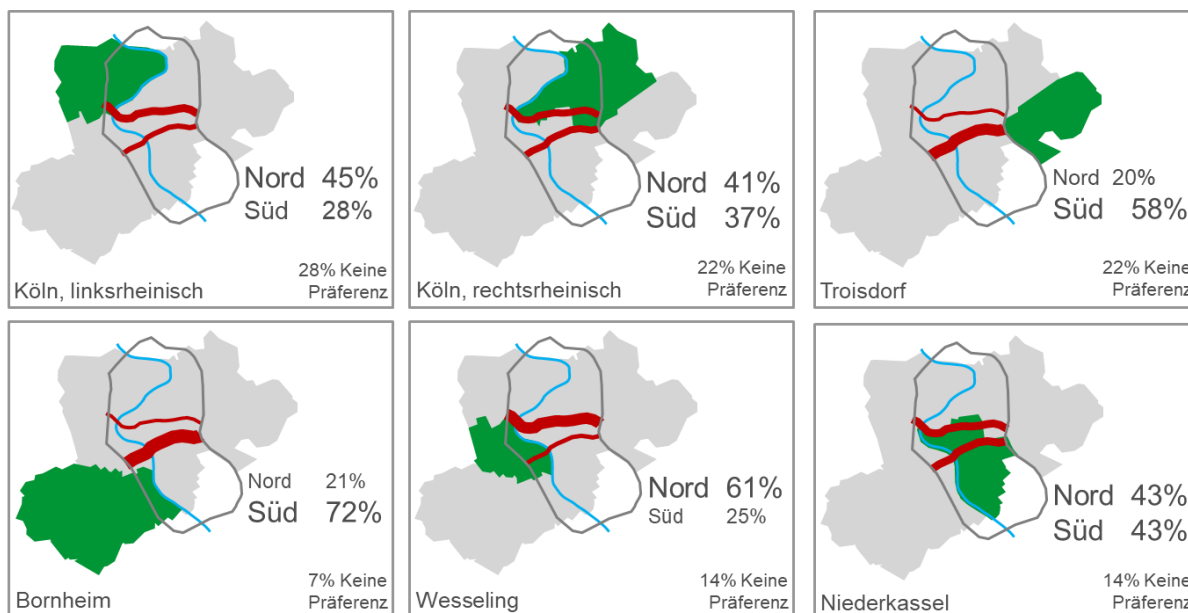
Bis auf die 6%, die das Projekt prinzipiell ablehnen, wurden alle anderen weitergefragt, ob sie eine Nord- oder Südvariante für den Bau der Rheinspange bevorzugen würden: 18% im gesamten Planungsgebiet haben keine Präferenz, 42% bevorzugen die Nord- und 40% die Südvariante.

In den nördlichen Kommunen, dem links- und rechtsrheinischen Köln, ist eine Mehrheit sogar für eine (nahe) Nordvariante (s. Abb. 51). Anscheinend gibt es weniger Bürger/-innen, die sich von einer entsprechenden Planung betroffen sähen als solche, die meinen, davon gegebenenfalls einen Nutzen zu haben (siehe unten). Ganz anders sieht das in Wesseling aus, hier sind 61% für die entferntere Nordvariante und nur 25% für die nahe Variante im Süden auf eigenem Stadtgebiet, wohingegen im rechtsrheinisch gegenüberliegenden Niederkassel

⁶¹ S. letzte Anmerkung Fußnote 59.

genauso viele Bürger/-innen eine Nord- wie eine Südvariante bevorzugen. Die deutlichste Bevorzugung einer Variante (Süd) gibt es in Bornheim und auch in Troisdorf ist dieser Anteil deutlich überproportional, wobei beide Orte vom Bau so oder so kaum berührt würden.

Abb. 51: Präferenz von Trassenalternativen auf Nachfrage



Basis: Befürworter und Unentschlossene (n = 468)

F9 In der Planungswerkstatt wurden bereits mit Bürgern verschiedene Ideen entwickelt, an welcher Stelle die Rheinspange – ausgehend von der linksrheinishen 555 – den Rhein queren könnte. Welche der folgenden zwei Ansätze bevorzugen Sie persönlich?

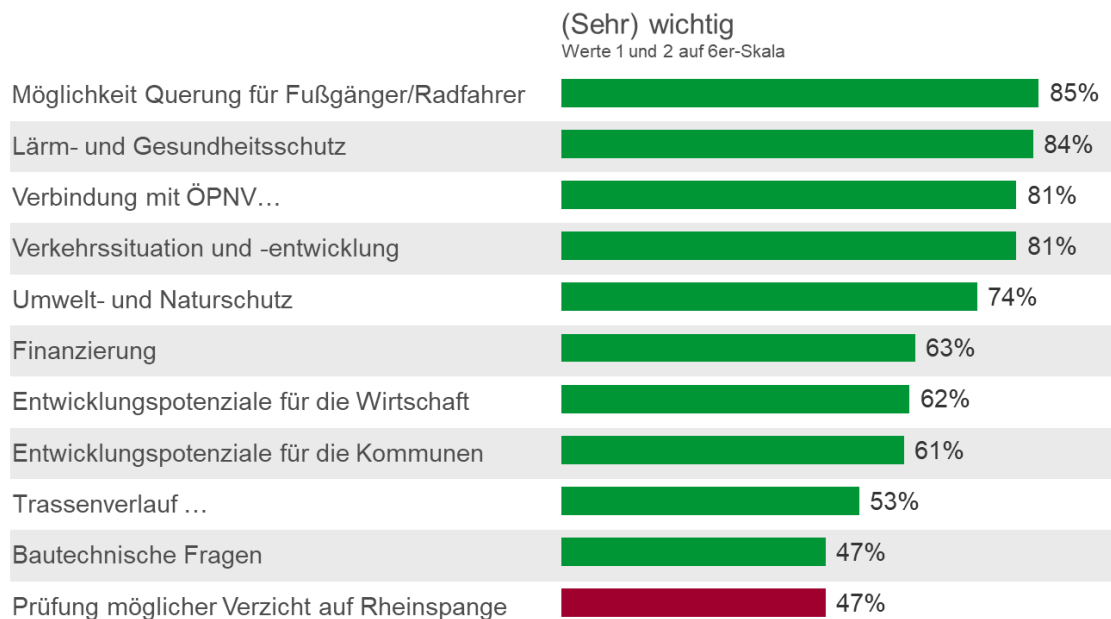
Befürworter egal welcher Variante sehen einen überproportional höheren persönlichen Nutzen und höheren Nutzen für den Verkehr in der Region, die Stadt Köln sowie für die Entwicklung der Kommunen und Wirtschaft der Region.

Details zur Haltung gegenüber der Rheinspange 553 und deren Nutzen

Zum Teil wurden die Details zur Haltung gegenüber dem Projekt und seinem Nutzen bereits zuvor schon als Einflussfaktoren benannt. An dieser Stelle sollen diese ausführlicher dargestellt werden.

In der Tendenz sind der Bevölkerung die gleichen Aspekte bei der Planung wichtig (s. Abb. 52), wie dem Dialogforum und politischen Begleitkreis (s. Abb. 12): unter den fünf wichtigsten Aspekten sind Lärm und Gesundheitsschutz, Verbindung mit dem ÖPNV, Verkehrssituation und -entwicklung sowie Umweltschutz in fast identischer Reihung.

Abb. 52: Wichtigkeit von Aspekten der Planung



Basis: Alle Befragten (n = 500)

F10a Wie wichtig sind Ihnen die folgenden Aspekte in der weiteren Planung und der Diskussion zur Rheinspange 553?
Bitte antworten Sie jeweils auf einer Skala von 1 = sehr wichtig und 6 = gar nicht wichtig.

Auf Platz eins gibt es jedoch einen gravierenden Unterschied: Für das Dialogforum steht der Trassenverlauf an erster Stelle, für den politischen Begleitkreis auf Rang vier (die ÖPNV-Verbindung ist dort der wichtigste Aspekt) und für die Bevölkerung ist das noch deutlich nachrangiger, aber für immerhin 53% (sehr) wichtig.⁶² Hier zeigt sich einerseits erneut, dass es im Gesamtgebiet der Kommunen im Planungsraum viele Bürger/-innen gibt, die sich egal bei welcher Trassenführung wenig betroffen fühlen und/oder auch wenig Nutzen für sich sehen.⁶³

Andererseits kann man für das Dialogforum rückschließen, dass bei aller erzielten Breite, die die Stakeholder in Gänze und nicht nur überwiegend Betroffene umfasst, sich dennoch stark potenziell Betroffene in einem solchen Gremium mit allen damit über Jahre verbundenem Aufwand engagieren – was ja auch eine gewisse Folgerichtigkeit hat.

Der Bevölkerung ist die Finanzierbarkeit des Projekts erkennbar wichtiger als dem Dialogforum und dem politischen Begleitkreis (jeweils vorletzter Rang nach Wichtigkeit). Die Wichtigkeit der Finanzierbarkeit, auch gekoppelt an die Vorstellung, für ein Bauvorhaben nicht ge-

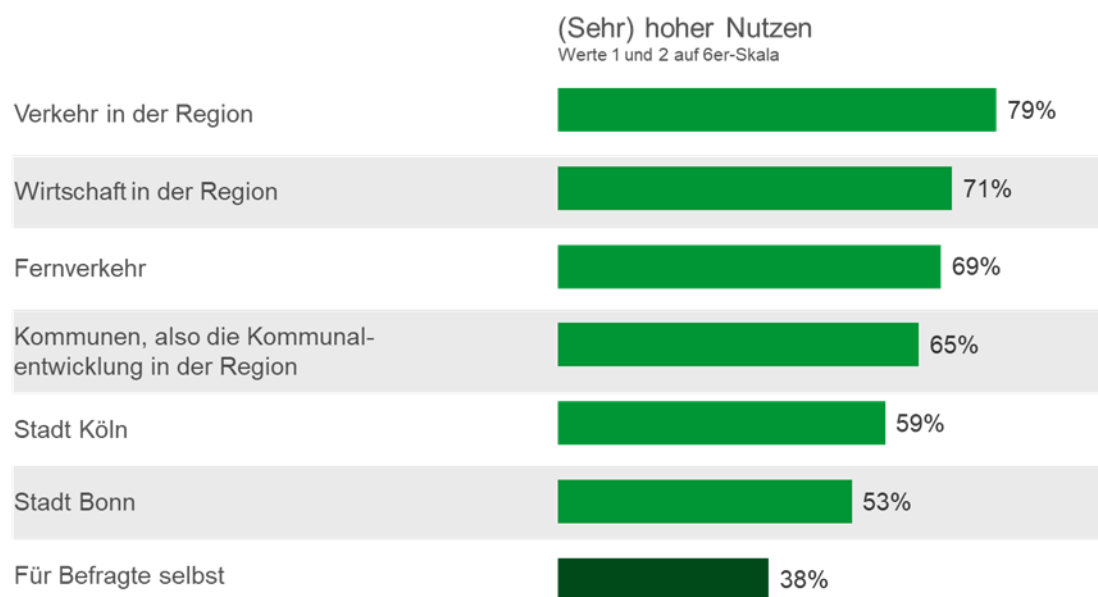
⁶² Der Bevölkerung ist die Möglichkeit einer Querung für Fußgänger und Radfahrer am wichtigsten, das wurde für die Beteiligungsgremien aber gar nicht gefragt.

⁶³ Was selbstverständlich in Kommunen anders ist, in denen mehr Einwohner von einer nahen Variante betroffen sind wie in Wesseling (61% ist der Trassenverlauf wichtig), oder in Bornheim, wo mehr einen Nutzen einer nahen Variante für sich sehen (59% ist der Trassenverlauf wichtig).

nutzte Mittel könnten in der Kommune oder Region (mehr oder minder) unmittelbar anderweitig eingesetzt werden (zum Beispiel für die Renovierung von Schulen oder Verbesserung sonstiger Infrastruktur), ist com.X auch aus Evaluationen anderer Vorhaben bekannt.⁶⁴ Auf eine ungestützte Nachfrage (ohne Antwortvorgaben) nach weiteren wichtigen Aspekten der Planung antworteten 28% der Befragten mit weiteren Aspekten, die sich überwiegend zusammenfassen lassen zu:

- Schnelle Umsetzung 10%
(Beispiel: „Es soll jetzt nicht nochmal 50 Jahre dauern, bis es umgesetzt wird, sondern in den nächsten 10 Jahren sollte es gebaut werden.“)
- Bürgerbeteiligung und Transparenz 5%
(Beispiel: „Die Bürger in den Dörfern auch mit einbeziehen und aufklären, welche Konsequenzen kommen und inwieweit das förderlich ist.“)
- Entlastung des regionalen Verkehrsnetzes 5%
(Beispiel: „Dass der Verkehr endlich entlastet wird. Ich habe bereits aus diesem Grund meinen Arbeitsplatz gewechselt.“)

Abb. 53: Nutzen Rheinspange 553 (für die Region)



Basis: Alle Befragten (n = 500)

F12 Nun geht es um den Nutzen des Baus der Rheinspange 553 in der Region zwischen Köln und Bonn. Wie groß ist der Nutzen für ...
Bitte antworten Sie jeweils auf einer Skala von 1 = sehr großer Nutzen und 6 = gar kein Nutzen

⁶⁴ Vgl. Gabriel, M.; Quast, T. (2007): Abschlussbericht zur Evaluation von Konzepten der Bürgerbeteiligung und geeigneter Informations- und Kommunikationskonzepte am Beispiel der Urban Water Projekte Lippensee Hamm und Stadsblokken Meinerswijk Arnheim im Rahmen des Interreg III B-Programms der EU. Bochum.

38% der befragten Bürger/-innen meinen, für sie selbst habe die Rheinspange einen (sehr) hohen Nutzen (Abb. 53), genauso viele, wie mindestens einmal in der Woche den Rhein mit einem Kraftfahrzeug queren (siehe oben). Allerdings handelt sich es dabei nicht um einen eins zu eins Überschneidung, denn „nur“ 60% derjenigen, die mindestens einmal in der Woche den Rhein mit einem Kraftfahrzeug queren, erkennen im Projekt auch einen (sehr) hohen Nutzen für sich. Diejenigen, die für sich selbst einen Nutzen erkennen, sehen auch verstärkt Nutzen für andere (also zum Beispiel die Region). Insgesamt sehen viele in erster Linie Effekte für den Verkehr und die Wirtschaft der Region sowie den Fernverkehr.

7.3. Frühe Beteiligung und Scoping

Eine Information und Beteiligung der Öffentlichkeit zu einem frühen Planungszeitpunkt an dem noch vieles offen ist – wie etwa bei der Rheinspange die Trassenführung – halten 90% der Befragten für richtig. Lediglich 6% sehen das anders und 4% haben keine Meinung dazu. Zur Durchführung eines Beteiligungsscoping sieht es ähnlich aus:⁶⁵ 83% befürworten ein Scoping. Bürger/-innen, die die Rheinspange prinzipiell ablehnen sogar zu 97% (prinzipielle Befürworter der Rheinspange zu 76%) und 10% lehnen ein Scoping ab.

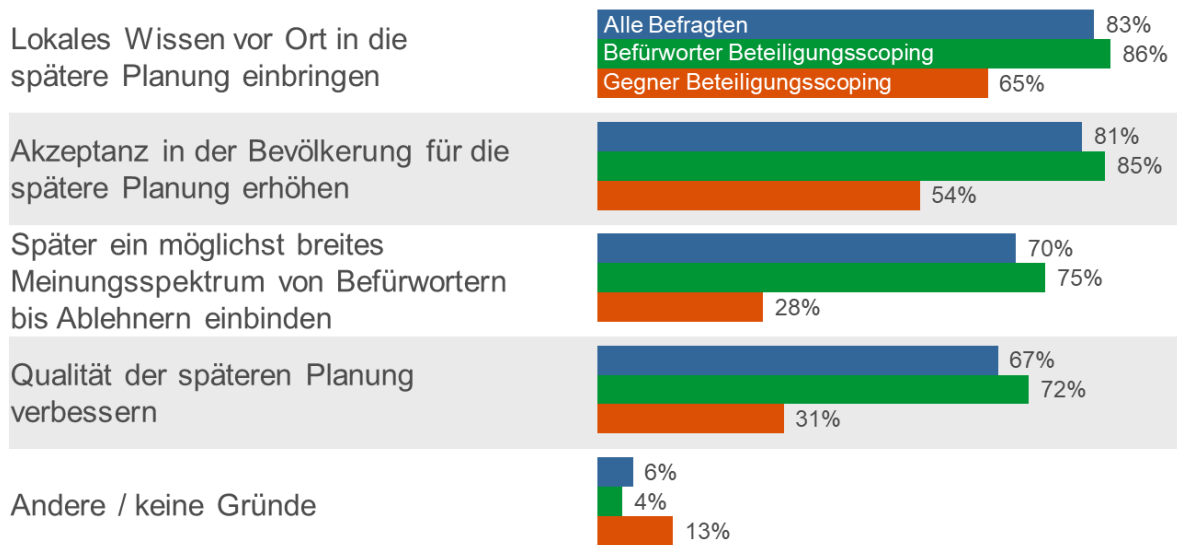
Unabhängig von der eigenen Haltung zum Beteiligungsscoping wurden alle Befragten gebeten, (vorgegebene) Gründe einzuschätzen, die für oder gegen ein Scoping sprechen.

Die Einbindung von lokalem Wissen in Planungen und deren Akzeptanzsteigerung sind die beiden Gründe, die für die meisten für ein Scoping sprechen, sogar für viele, die das Scoping eher ablehnen (s. Abb. 54). Ein Meinungsspektrum, das Befürworter und Ablehner eines Vorhabens einschließt und eine Qualitätsverbesserung der Planung sind vor allem für diejenigen noch Gründe für ein Scoping, die das Instrument prinzipiell begrüßen.

⁶⁵ Der Begriff Scoping wurde in der Befragung wie folgt kurz erläutert, da nicht davon auszugehen ist, dass das Konzept oder der Begriff selbst ausreichend bekannt sind:

„Noch vor der aktuellen Beteiligung wurde gemeinsam mit interessierten Bürgern und Organisationen festgelegt, wie und mit welchen Angeboten die jetzige Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgen soll. So ein Vorgehen wird 'Beteiligungsscoping' genannt und ist ein neuer Ansatz. Sollte aus Ihrer Sicht bei größeren Bauvorhaben grundsätzlich ein solches Beteiligungsscoping durchgeführt werden?“

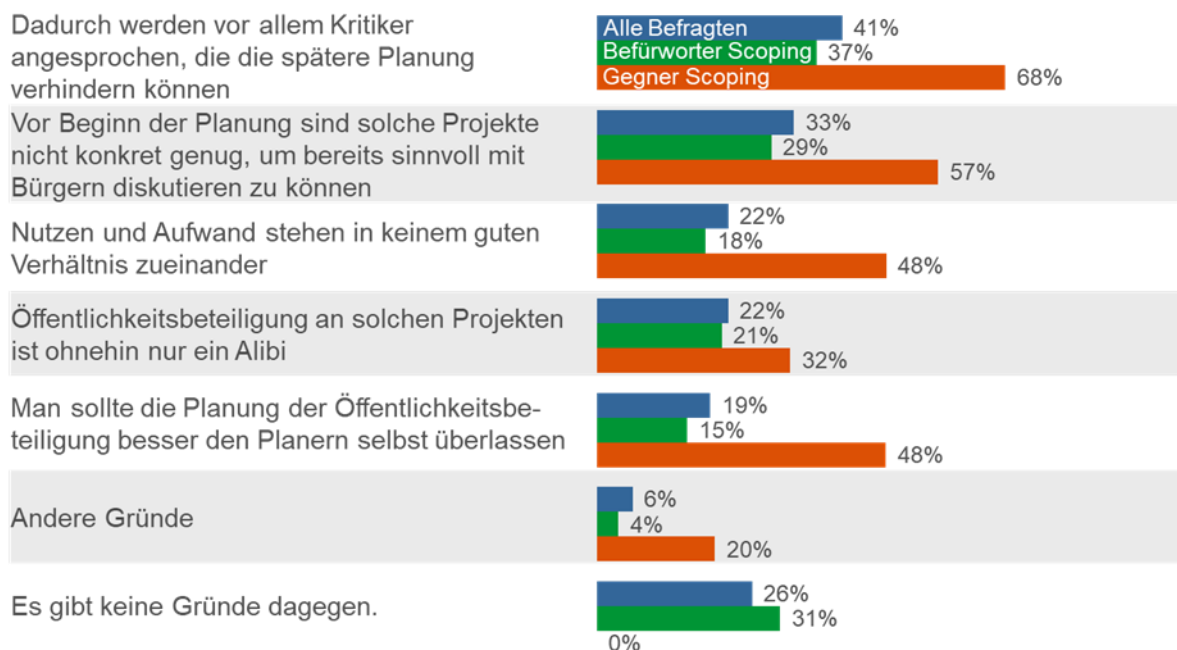
Abb. 54: Argumente für ein Beteiligungsscoping



Basis: Befürworter und Gegner des Beteiligungsscoping (n = 416/52)
 F14b Was sind Gründe, die aus Ihrer Sicht für ein Beteiligungsscoping sprechen können?

Gründe, die gegen ein Scoping sprechen, werden logischerweise von den Gegnern des Instruments deutlich stärker als zutreffend eingestuft (s. Abb. 55). Allen voran, dass dadurch vor allem Projektgegner angesprochen würden. Das ist konsistent dazu, dass prinzipielle Befürworter der Rheinspange 553 überproportional häufig ein Scoping ablehnen.

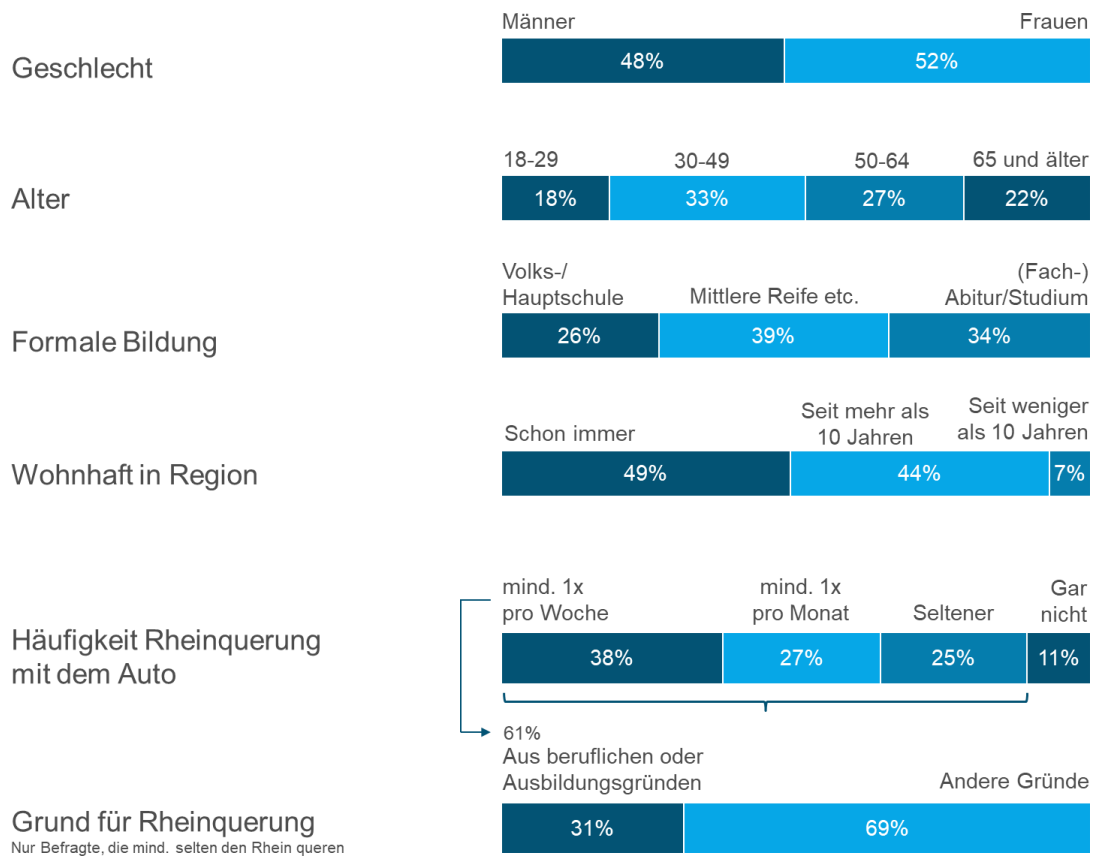
Abb. 55: Argumente gegen ein Beteiligungsscoping



Basis: Befürworter und Gegner des Beteiligungsscoping (n = 416/52)
 F14c Was sind Gründe, die aus Ihrer Sicht gegen ein Beteiligungsscoping sprechen können?

7.4. Demografie / Strukturdaten

Abb. 56: Demografie und Strukturdaten⁶⁶



⁶⁶ An der Befragung haben sich mehr Männer als Frauen und auch mehr über 50-jährige Personen beteiligt, als es der Verteilung in der Bevölkerung der Region entspricht. Durch Gewichtung wurde die Struktur der Stichprobe diesbezüglich nach der tatsächlichen Bevölkerungsstruktur der Region angeglichen. Zum formalen Bildungsniveau sind statistische Daten nur auf Bundeslandebene verfügbar und für diese regionale Befragung aufgrund der aus Befragungen bekannten Unterschiede zwischen städtischen und ländlichen Gebieten nicht verwendbar; in NRW insgesamt ist die Verteilung (Stand 2016): 41% Volks-/Hauptschule; 24% Mittlere Reife etcetera; 35% (Fach-)Abitur/Studium. Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder; www.regionalstatistik.de/genesis

8. Übergreifende Aspekte

Die im Folgenden angesprochenen Aspekte sind insofern als übergreifend zu verstehen, da sie für die Organisation der Beteiligung und/oder Kommunikation grundlegenden Charakter haben, unabhängig von beziehungsweise übergreifend für einzelnen Formate.

Positionierung und Rollenverteilung der verantwortlichen Projektakteure

Die Akteurskonstellation aus Planung (Straßen.NRW), Expertise (Gutachter/-innen) und Beteiligungsmanagement (IFOK) funktioniert grundsätzlich vor allem bei den Veranstaltungsformaten. Diese Rollenverteilung wird von Beteiligten auch als solche wahrgenommen und ist akzeptiert: IFOK moderiert und achtet auf Einhaltung der Dialog-Spielregeln, Straßen.NRW betont die Unabhängigkeit der Gutachten, stellt den Zugang zu den Expert/-innen sicher und betont die Freiheitsgrade und Offenheit der Planung (s. Rahmung / „Leitplanken“).

Vermisst wird teils – gerade von Mitgliedern des Dialogforums – eine stärkere inhaltliche Moderation und Einordnung etwa von Gutachteräußerungen durch Straßen.NRW (s. Konsequenzen der Planung), wie es zum Beispiel auf der Planungswerkstatt durchaus erfolgte.

Gegebenenfalls fehlt auch die Rolle des Vorhabeninitiators (sei es politisch oder administrativ), der den politischen Umsetzungswillen vertritt beziehungsweise verdeutlicht oder andere eher politische Rahmensetzungen einbringt, die nicht unmittelbar planungsrelevant sind (zum Beispiel Finanzierung einer Tunnellösung). Der Vorteil, den eine zusätzliche politisch-administrative Akteursrolle bieten würde, ist eine Entlastung der Planer/-innen um Diskussionen, die außerhalb ihrer Planungszuständigkeit liegen. Darüber hinaus würde die Wahrnehmung der Planer/-innen als unabhängig gestärkt, zugleich aber eine realistischere Einschätzung von „Freiheitsgraden“ der Planung ermöglicht. Ein Nachteil wäre jedoch die Gefahr wiederkehrender Rückfälle in Grundsatzdiskussionen (zum Beispiel Sinnhaftigkeit des Vorhabens) mit politisch-administrativen Vertreter/-innen und der Wunsch nach (Zwischen-)Entscheidungen, die die Planung aus fachlicher Sicht und den Beteiligungsprozess aus demokratischer Sicht unzulässig einengen.

Benennung von Rahmen und „Leitplanken“ der Planung

Sowohl die Planer/-innen (aus fachlicher Sicht) als auch IFOK (aus Beteiligungssicht) betonen die grundsätzliche Offenheit von Planung und Beteiligung bis zur Festlegung auf eine Prüf-Variante. Nur technische Sachverhalte (Kurvenradien, Neigungsmaße) werden deutlich als Restriktionen beschrieben und interessanterweise, wie im Zuge der Planungswerkstatt zu beobachten, auch viel stärker akzeptiert als etwa Verweise auf große Raumwiderstände (zum Beispiel FFH-Gebiet oder Finanzierung). Auf räumliche (FFH-Gebiet, Wohngebiete etcetera) oder wirtschaftliche Rahmenbedingungen (Kosten von Lösungsvarianten) beziehungsweise Grenzen wird zwar verwiesen, aber (planungsstandbedingt) noch keine Gewichtung oder Priorisierung vorgenommen. Dennoch wäre es aus Sicht der Beteiligten hilfreich, zum jetzigen Zeitpunkt erkennbare Wahrscheinlichkeiten restriktiver Wirkung (auch aus der Erfahrung mit anderen Projekten) anzugeben. Wenn das geschieht, erfolgt es weniger aktiv,

sondern eher auf Nachfragen und Drängen, etwa bzgl. der Einschätzung zur Überwindbarkeit beziehungsweise Nicht-Überwindbarkeit eines FFH-Gebietes auf der Planungswerkstatt.

Auch werden mögliche Konsequenzen vorgestellter Gutachten für Planer-Überlegungen zum jetzigen Zeitpunkt wenig sichtbar. Die Bedeutung der Gutachten-Erkenntnisse werden inhaltlich oftmals wenig eingeordnet (s. Wunsch nach inhaltlicher Moderation) sondern eher nur formell (wo fließt was ein: zum Beispiel TÖB-Termine) – der Planungshorizont selbst scheint sich kaum zu „verengen“. Das für sich sprechen lassen der Gutachten trägt einerseits sicherlich dem Planer-Wunsch nach nicht zu frühzeitiger Festlegung beziehungsweise festgelegt werden Rechnung sowie der Vermeidung von Präfiguration von Überlegungen der Beteiligten. Dass neue Erkenntnisse nicht zumindest zu „informellen“ Planer-Überlegungen führen nimmt aber sicher niemand an beziehungsweise ab. Gegebenenfalls werden so aber auch Mutmaßungen befördert, die Planung müsse bei einem bereits so „lange“ währenden Planungsprozess (siehe oben) weiter sein und das werde verschwiegen. Wichtig wäre somit eine ständige Verortung, wo steht der Planungsprozess nicht nur formal, sondern inhaltlich – selbst wenn dieser aus Planersicht (noch) gar nicht weiter fortgeschritten ist.

Berücksichtigung der Projekthistorie

Die erwähnte bis in die 60er Jahre zurückreichende Projekthistorie mit einer quasi gelernten nördlichen Trassenführung, scheinbar bestätigt durch die Prüfvariante im BVWP 2030, erschwert die Wahrnehmung beziehungsweise Akzeptanz eines Planungsansatzes mit freier Trassenfindung im gesamten Planungsraum. Zwar wurde durch die Planer/-innen immer wieder herausgestellt, dass die BVWP-Linie nur als Prüfvariante für die Bedarfsfeststellung fungiert. Die Verwendung von Karten mit dieser Linie verfestigte bei Bürger/-innen jedoch die Annahme, dies sei die wahrscheinlichste Variante für die Planung. Mittlerweile werden Karten mit der Prüfvariante nicht mehr aktiv eingesetzt.

Insgesamt zeigt sich hier prototypisch die Bedeutung der Berücksichtigung der Projekthistorie: Das Nicht-Verstehen oder Nicht-Verstehen-Wollen „neuer“ Voraussetzungen, wie hier der Bedeutungslosigkeit der BVWP-Linie, kann kontraproduktiv sein und auch instrumentalisiert werden. So zeigt sich der südliche Planungsraum inklusive der Politik „überrascht“ von Vorschlägen zu südlichen Trassenvarianten als Ergebnis der Planungswerkstatt, dabei bestehen zum Beispiel Initiativen gegen das Projekt im südlichen Raum seit Jahren.

9. Management Summary

9.1. Fazit

Die frühe Beteiligung an beziehungsweise Information zu den Planungen zur Rheinspange 553 sind sowohl in der Umsetzung gelungen wie auch hinsichtlich des Prozesses und des eingesetzten Portfolios an Instrumenten angemessen. Es lässt sich eine hohe Prozessakzeptanz bei fast allen eingebundenen Beteiligten feststellen (Verfahrensakzeptabilität), auch wenn diese stark mit der Haltung zum Projekt korreliert. Grundlage für die Prozessakzeptanz ist ein verbindlicher „Fahrplan“ zur Beteiligung und ein Beteiligten- beziehungsweise Akteurskreises, der durch das vorgeschaltete Beteiligungsscoping quasirepräsentativ zusammengesetzt ist. Beteiligungsscoping und frühe Beteiligung liefern der Planung in frühen Stadien wertvolle Erkenntnisse (lokales Wissen, potenzielle Einwendungsgründe, Projekt-/Konflikthistorie), ziehen aber zugleich Auseinandersetzungen und Konflikte mit (potenziell) Betroffenen, der zivilgesellschaftlichen aber auch politischen Ebene zeitlich vor. Frühe Beteiligung kann die Planungsqualität sowohl fachlich (Planungsergebnis) wie prozessual (Planungsabläufe) erhöhen, vor allem aber den (formellen) Beteiligungsprozess aus Planungssicht (einwendungs-)sicherer und vorhersehbarer machen. Trotz professioneller Unterstützung durch IFOK, die vieles in dem gesamten Prozess erst möglich macht, zeigt sich allerdings der hohe Ressourceneinsatz auf Seiten der Planer/-innen, auch wenn diese klar hinter den Beteiligungszielen und dem eingesetzten Set an Instrumenten stehen.

Ein positiver Effekt auf die letztliche Planungsdauer lässt sich als plausibel annehmen (kann zum jetzigen Zeitpunkt jedoch nicht gemessen werden), zum Beispiel durch die erwähnte anzunehmende größere Einwendungssicherheit der Planung oder durch den frühen Aufbau von Erwartungen bei Stakeholdern und Bevölkerung, insbesondere wenn diese dann auch politisch wahrgenommen werden. Investitionen in eine frühe informelle Beteiligung und ein Scoping bedeuten so zwar einen Mehraufwand zum Planungsbeginn, der sich später aber womöglich durch Planungsbeschleunigung und eine schnellere, weil besser gegen Einwendungen abgesicherte Planfeststellung auszahlt. Durch die Modellhaftigkeit eines in NRW erstmals in dieser Form und Größe umgesetzten Beteiligungsscopings und einer daraus gemeinsam mit den Beteiligten abgeleiteten umfassenden frühen Beteiligungs- und Informationsphase, können das erarbeitete Beteiligungskonzept oder einzelne Details als „Blaupause“ fungieren, vor allem für hinsichtlich ihrer Größe und Bedeutung vergleichbare Bauvorhaben. Nicht zuletzt wird eine frühe und transparente Beteiligung aber als zeitgemäßer Ausdruck des Demokratieverständnisses zunehmend eingefordert und erwartet, in diesem Fall auch von den Planer/-innen selbst – trotz des für sie nicht unerheblichem Mehraufwandes gegenüber bisher üblichen Beteiligungsprozessen.

9.2. Erkenntnisse für zukünftige Beteiligungsprozesse

Größe, Bedeutung und zu erwartendes Konfliktpotenzial sprechen im Falle der Rheinspange 553 für den generellen und umfänglichen Einsatz eines **Beteiligungsscopings** in Verbindung mit einem ebenso umfänglichen Maßnahmenpaket bei der informellen Beteiligung, mit für alle Beteiligten ressourcenintensiven Formaten wie einem Dialogforum, einem politischen

Begleitkreis oder einer Planungswerkstatt. Bei der Übertragung auf andere Planungsvorhaben sollte das dafür letztlich zu wählende Instrumenten-Set und damit auch der Ressourceneinsatz auf Planungsseite somit auf Größe und Zielsetzung dieser Vorhaben hin skaliert werden.

Ob man einer frühen Beteiligung grundsätzlich ein formal aufwendiges Scoping vorschalten sollte, hängt von Faktoren ab wie Umfang und Planungsdauer eines Vorhabens, anzunehmender Konfliktpotenziale beziehungsweise -historie, Größe des vorgesehenen Planungsbeziehungsweise Interessens-/Betroffenenraumes und auch den absehbaren Freiheitsgraden der Planung. Vor allem letzteres ist entscheidend für die Grundausrichtung der Beteiligung zwischen den Polen deliberativer Ansätze (die gemeinwohl- und konsensorientiert vor allem auf Mitentscheidung setzen) und instrumentell-funktionalistischen Verfahren mit Fokus auf der Anreicherung und Absicherung von Entscheidungen (durch Information und/oder (Fach-)Konsultation).

Die Grundidee des Scopings, zu einem sehr frühen Zeitpunkt Inhalte und Anspruchsgruppen für ein Vorhaben (vorwiegend im unmittelbaren Projektgebiet) zu identifizieren, ermöglicht es auf jeden Fall, einen breiten Kreis von Stakeholdern mit unterschiedlichen Interessen einzubinden und sichtbar zu machen. So beschränkt sich der Beteiligungskreis nicht – wie bei später einsetzenden Beteiligungen oft üblich – auf nur unmittelbar Betroffene beziehungsweise Projektgegner sowie zivilgesellschaftliche Akteure mit berechtigten, dem Projektvorhaben aber oftmals entgegenstehenden Interessen. Ein so gewonnener heterogener Beteiligtenbeziehungsweise Stakeholderkreis, der wie im Falle des Dialogforums zur Rheinspange 553 zudem nach quasi-demokratischen Proporz gebildet wird, kann in seiner Abbildung von Diversität dazu beitragen, den späteren Beteiligungsprozess gegen Vorwürfe der Parteilichkeit oder Interessensausschluss zu „immunisieren“.

Spielregeln der Beteiligung (zum Beispiel dass es um Mitgestaltung und nicht Mitentscheidung geht) und damit auch Planungsprämissen (zum Beispiel dass es nur um ein „Wie“, aber nicht mehr um ein „Ob“ geht) können dabei gar nicht oft genug kommuniziert werden. Das **Primat der Politik**, das sich in solchen Setzungen ausdrückt, sollte auch dadurch unterstrichen werden, dass politische Entscheidungsträger beziehungsweise deren direkte Repräsentant/-innen (wie Vertreter/-innen des Verkehrsministeriums NRW) mit einer entsprechenden Rolle zumindest bei Meilenstein-Terminen eingebunden sind. Auch eine gute Dokumentation eines wie im Scoping gemeinsam erarbeiteten Verfahrens, das ja auf oben angegebenen Spielregeln und Prämissen basiert und auf dessen demokratische Verbindlichkeit sich verweisen lässt, erhöht letztendlich die Prozessakzeptanz (wie das Beteiligungskonzept zur Rheinspange 553).

Bei umfangreichen und langlaufenden Beteiligungsprozessen mit eng getakteten Gremienterminen sollte sukzessive vermittelt werden, wie sich Planung (auch und gerade auf Grundlage der Beteiligung), konkretisiert beziehungsweise sich **Entscheidungsräume verengen** oder zumindest welche Bedeutung neue Kenntnisse (etwa durch Gutachten) für die Planung haben – auch wenn für die Planung noch keine letztendlichen Entscheidungen getroffen werden können. Sicher eine kommunikative Herausforderung. Aber das Gegenteil einer dauerhaften Betonung völliger Ergebnisoffenheit kann gerade bei ressourcenintensiven und langlaufenden Beteiligungsprozessen die Glaubwürdigkeit untergraben, da immer der Verdacht naheliegt, die Planungsüberlegungen müssten schon viel weiter sein.

Eine frühe und systematische Beteiligung schafft eine starke **Verbindlichkeit** gerade auch auf der politisch-administrativen Ebene. Einen „Kurswechsel“ aufgrund wechselnder politischer Mehrheiten oder auch dem Eingehen auf Bürgerinteressen, die dem Vorhaben entgegenstehen, kann man gegebenenfalls aber trotzdem nicht verhindern. Wie sich am Beispiel der Rheinspange 553 im Nachgang zur Planungswerkstatt zeigt, kann ein informelles Gremium wie das Dialogforum seitens der Lokalpolitik auch als „Legitimationskonkurrenz“ empfunden werden. Insbesondere dann, wenn dort scheinbar ernstzunehmende Hinweise für die Planung erarbeitet werden, die den Interessen der Lokalpolitik zuwider laufen und/oder zu denen diese erst mit zeitlichem Abstand informiert wird. Diese grundsätzliche Spannung zwischen repräsentativer Demokratie und eher basisdemokratischen Beteiligungsansätzen sollte zumindest kommunikativ im Blick gehalten werden (zum Beispiel durch eine zeitnahe und umfassende Informierung politischer Akteure), um Konfliktpotenziale zu minimieren.

Durch frühe Beteiligung werden **Konflikte** und Konfliktthemen vorgezogen, das ist aus Planungssicht einerseits gut, da Planer/-innen so frühzeitig reagieren und dies berücksichtigen, unter anderen mit dem Ziel die spätere Planfeststellung bestmöglich gegen Einwendungen abzusichern. Andererseits kann es wie im Falle der Rheinspange 553 aufgrund des großen Planungsraums mit gefühlten Betroffenheiten in mehreren Kommunen bereits zu Konflikten kommen, die sich gar nicht ergeben hätten, wenn die Beteiligung erst mit Festlegung der Planungsvariante eingesetzt hätte. Womöglich erübrigt sich der Protest nun einfach in einem Teil des ursprünglichen Planungsraumes, gegebenenfalls verfestigt er sich aber zu einem generellen Protest gegen das Projekt auch wenn der eigene Interessensraum gar nicht mehr berührt wird. Zudem kann der Eindruck entstehen, dass wer den effektivsten Protest initiiert, eine bessere Chance hat, dass das Projekt woanders realisiert wird.

Insbesondere für die ressourcenaufwendige regelmäßige Gremienarbeit aber auch sonstige Beteiligungsformate werden in der Regel **Teilnehmer- beziehungsweise Personenkreise** aus institutionellen und zivilgesellschaftlichen Akteuren sowie primär bereits engagierten und zumeist organisierten Bürger/-innen erreicht. Um solchen Effekten einer sozialen „Selbstselektivität“ entgegenzuwirken, ist es ratsam, den Kreis um sogenannte „Zufallsbürger“ zu erweitern (wie bei der Rheinspange 553 angestrebt), die im Idealfall als authentische Multiplikatoren aus beziehungsweise in die Bürgerschaft agieren. Dabei gilt es aber, genau deren Hintergrund zu beachten, da (wie im Falle der Rheinspange 553 geschehen) auch scheinbar nicht organisierte Bürger/-innen oft in beteiligungsähnlichen oder politiknahen Kontexten aktiv sind (bis hin zum Stadtrat). Auch eine stärkere Integration jüngerer Menschen, wie bei der Rheinspange zumindest versucht, erscheint gerade bei langlaufenden und in die Zukunft gerichteten Vorhaben nur logisch, erfordert aber eine aktive und direkte Ansprache.

In einem Gremium wie dem Dialogforum fällt auf, dass es bei den beteiligten Gruppen sehr **heterogene Wissensstände zu Planungsprozessen** gibt, etwa zwischen kommunalen Vertreter/-innen, die oftmals selbst Planer/-innen sind und Vertreter/-innen von Umwelt-/Naturschutzverbänden auf der einen und den Bürger/-innen auf der anderen Seite. Geht man in dem Moment vom Informationsniveau der Bürger/-innen aus, läuft man Gefahr, andere zu „unterfordern“ beziehungsweise wird der Komplexität der Planung und damit verbundener Fragestellungen nicht gerecht. Eine Aufteilung des Forums nach Akteurs- und Bürgergruppen liefe hingegen dem prinzipiellen Gedanken von Transparenz entgegen. Zielführender

könnte es sein, den Gremiensitzungen unmittelbar vorgeschaltet für Interessierte Basisinformationen zu Themenbereichen anzubieten, um wissensbedingten Hierarchien entgegenzuwirken und eine gleichberechtigte Teilhabe am Beteiligungsprozess zu ermöglichen.

Generell ist es wichtig, darauf zu achten, unnötige **Fachsprachlichkeit**, vor allem im Dialog mit der Bürgerschaft beziehungsweise breiten Öffentlichkeit zu vermeiden ohne Sachverhalte durch zu starke Vereinfachung falsch darzustellen. Dies gilt auch für die Präsentation von Fachgutachten, die idealerweise stets kommunikativ wie auch planerisch gerahmt werden sollte: um sie auch für Laien verständlich zu machen (und damit eine gleichberechtigte Teilhabe zu ermöglichen), aber vor allem auch ihren Stellenwert und Einfluss auf die Planung zu verdeutlichen (selbst wenn dieser in dem Moment noch nicht abschließend benannt werden kann).

Die von Straßen.NRW/IFOK erstellten **Infopapiere** zur Rheinspange 553 sind ein gelungenes Beispiel, wie für unterschiedliche Interessensniveaus und Wissensstände zentrale wie auch fachliche Projektinformationen anschaulich und verständlich aufbereitet werden können, ohne übermäßig zu vereinfachen oder fachlich zu verzerren. Die Infopapiere halten nicht nur Informationen für weniger eng oder neu mit dem Projekt befasste Interessenten bereit sondern können auch im engeren Beteiligtenkreis als verbindliche Verweisquelle für bekannte und in Gänze diskutierte Planungsstände dienen, wenn zum Beispiel Diskussionen zu bereits abgehandelten Sachständen zu späteren Zeitpunkten wieder aufkommen. Gegebenenfalls sind solche Infopapiere nicht nur für einzelne Planungsvorhaben sinnvoll, sondern geeignete Sachinformationen könnten auch vorhabenunabhängig beziehungsweise übergreifend aufbereitet werden.

Ähnlich empfehlenswert wie das Prinzip der Infopapiere ist das Konzept der Ende 2019 neu aufgesetzten **zentralen Projekt-Website** zur Rheinspange 553, die unter anderen die Infopapiere integriert: Durch eine umfangreiche und benutzerfreundliche Dokumentation und Bereitstellung thematischer wie auch planungsschrittspezifischer Informationen wird Planung in hohem Maße transparent. Die Integration sinnvoller interaktiver Erklär-Elemente dient nicht nur der Nutzerfreundlichkeit sondern auch der Verständlichkeit. Öffentlich zugängliche Protokolle und Dokumentationen die auch kontroverse Haltungen und Rückmeldungen wiedergeben, die Kommentarfunktionen und ein „Fragen“-Bereich, der reale Bürger-Fragen statt absendergesteuerte FAQs aufbereitet, unterstreichen die Dialogorientierung und Offenheit der Planer/-innen.

Als grundlegendes Instrument auch bei Vorhaben mit geringerem Umfang und/oder Beteiligungsreichweite eignet sich der Einsatz von **Infomobilen**. Als niedrigschwellig angelegtes Informations- und Dialogangebot an öffentlichen Plätzen erreicht es vor Ort am ehesten die Breite der Bevölkerung (sowohl im soziodemografischen Sinne als auch im Hinblick auf bereits bestehendes Projektwissen oder Vorerfahrungen mit Beteiligungsprozessen).

Ähnlich wie Infomobile erreichen auch **Infomärkte** grundsätzlich einen breiten Interessentenkreis, auch wenn die tatsächliche Besuchsschwelle aufgrund des höheren Organisationsgrads als Ausstellung und eines fixierten Veranstaltungsortes sicherlich etwas höher liegt, als bei einem Infomobil-Stand auf einem Marktplatz oder vor dem Rathaus. In der Anlage sollte darauf geachtet werden, für alle Niveaus Informations- und Dialogangebote vorzubereiten. Der

Infomarkt zur Rheinspange 553 auf der MS Loreley kann dafür als Modell fungieren: Illustrative Poster, einen vertiefenden Einblick bietende Broschüren sowie Gutachter/-innen, die aufgeschlossen und zugewandt für Rückfragen und Diskussionen zur Verfügung stehen boten in der Kombination für jeden etwas, was sich auch in der grundsätzlich positiven Besucherresonanz und Berichterstattung spiegelt.

Wie für den gesamten Beteiligungsprozess wird auch gerade für die Kommunikation die **Bedeutung und Notwendigkeit externer professioneller Unterstützung** deutlich.

Bei der Bestimmung geeigneter Zeitpunkte für solche **Meilensteine der öffentlichen Information** sollte allerdings berücksichtigt werden, dass wie im Falle des Infomarktes zur Rheinspange 553 bereits der professionelle Rahmen unweigerlich die Erwartungshaltung erzeugen kann, bereits einen Planungsstand mit konkretisierten Optionen präsentiert zu bekommen – selbst wenn die Kommunikation vorab dessen Ergebnisoffenheit betont. Symptomatisch zeigte sich das darin, dass eine veraltete Darstellung aus dem Bundesverkehrswegeplan zu einem Kristallisationspunkt zahlreicher Diskussionen wurde. Bei einer Umsetzung des Infomarktes nach der Planungswerkstatt wäre gegebenenfalls deutlicher geworden, dass tatsächlich diverse Trassenführungen denkbar sind und geprüft werden, ohne dass bereits eine Festlegung erfolgt ist.

So ist eine grundlegende Erkenntnis aus der Öffentlichkeitsbeteiligung zur Rheinspange 553 die hohe und langfristig wirkende **Suggestivkraft bereits visualisierter Planungsideen** – selbst wenn es sich dabei um veraltete Prüfvarianten handelt (in diesem Fall aus dem Bundesverkehrswegeplan). Insbesondere in Straßen- oder Satellitenkarten markierte Linien oder Korridore für Trassen vermitteln so eine Scheinfaktizität und werden in klassischen wie auch sozialen Medien häufig falsch eingeordnet oder als „Beleg“ für eine bereits fixierte Planung verstanden, selbst wenn diese noch offen ist oder bereits Alternativen geprüft werden. Zumindest sollte die eigene Kommunikation zur Planung diese „Macht der Bilder“ stets mitbedenken und gegebenenfalls aktiv selbst einordnen.

Insbesondere wenn zum Beispiel durch Gremien in langlaufenden Planungsvorhaben die Öffentlichkeitsbeteiligung quasi institutionalisiert wird, gilt es, stets auf die weiterhin bestehenden **Beteiligungszugänge und -instrumente** zu verweisen und eine generelle Erreichbarkeit und Ansprechbarkeit der Planer/-innen zu kommunizieren (ob per Website oder bei öffentlichen Veranstaltungen wie Infomärkten) – ansonsten kann schnell der Eindruck einer bereits geschlossenen Gesellschaft entstehen, die im schlimmsten Falle bereits selbst Teil der Planung geworden ist.

10. Quellen

- Alcántara, S., Bach, N., Kuhn, R., & Ullrich, P. (2016). *Demokratiethorie und Partizipationspraxis: Analyse und Anwendungspotentiale deliberativer Verfahren* (1. Auflage). Bürgergesellschaft und Demokratie. Wiesbaden: Springer VS. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-658-11221-9>
- Baker, Susan; Chapin, F. Stuart (2018): Going beyond "it depends.": the role of context in shaping participation in natural resource management. In: *E&S* 23 (1). DOI: 10.5751/ES-09868-230120
- Barber, Benjamin R. (2009): *Strong democracy. Participatory politics for a new age*. 20. anniversary ed., with a new preface ; [Nachdr.]. Berkeley: University of California Press
- Baumgartner, Britta; Rucht, Dieter (2013): Die Protestierenden gegen "Stuttgart 21" - einzigartig oder typisch? In: Frank Brettschneider und Wolfgang Schuster (Hg.): *Stuttgart 21. Ein Großprojekt zwischen Protest und Akzeptanz*. Wiesbaden: Springer VS, S. 97–126
- Brettschneider, Frank (2013): Großprojekte zwischen Protest und Akzeptanz. Legitimation durch Akzeptanz. In: Frank Brettschneider und Wolfgang Schuster (Hg.): *Stuttgart 21. Ein Großprojekt zwischen Protest und Akzeptanz*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden; Imprint: Springer VS, S. 319–328
- Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur – BMVI (Hg.) 2019: Projektinformationssystem (PRINS) zum Bundesverkehrswegeplan 2030. Projektinfo: A553-G10-NW A 553 AK Köln-Godorf (A 555) - AD Köln-Lind (A59). Online unter: <https://www.bvwp-projekte.de/strasse/A553-G10-NW/A553-G10-NW.html>, Zugriff 13.1.2020
- Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur – BMVI (Hg.) 2016. *Bundesverkehrswegeplan 2030*. Berlin. Online unter: www.bvwp2030.de
- Carpini, Michael X. Delli; Cook, Fay Lomax; Jacobs, Lawrence R. (2004): Public Deliberations, Discursive Participation and Citizen Engagement. A Review of the Empirical Literature. In: *Annu. Rev. Polit. Sci.* 7 (1), S. 315–344. DOI: 10.1146/annurev.polisci.7.121003.091630
- Dietz, Thomas; Stern, Paul C. (2008): *Public participation in environmental assessment and decision making*. Washington, DC: National Academies Press
- Difu, Deutsches Institut für Urbanistik; Bock, Stephanie; Reiman, Bettina; Abt, Jan (2017): Das 3x3 einer guten Öffentlichkeitsbeteiligung bei Großprojekten. Status-quo und Perspektiven. Online verfügbar unter http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Forschung/beteiligungsverfahren_umweltrelevante_vorhaben_bf.pdf, zuletzt geprüft am 13.02.2018
- Ewen, Christoph (2017): Frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung bei Infrastrukturprojekten gut vorbereiten. Eine Handreichung zum Beteiligungs-Scoping am Beispiel von Projekten des Bundesverkehrswegeplans. Online verfügbar unter https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Vielfaeltige_Demokratie_gestalten/Beteiligungsscoping_final.pdf, zuletzt geprüft am 19.02.2018
- Ewen, Christoph; Gabriel, Oscar; Ziekow, Jan (2013): *Bürgerdialog bei der Infrastrukturplanung: Erwartungen und Wirklichkeit. Was man aus dem Runden Tisch Pumpspeicherwerk Atdorf lernen kann*. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos (Schriften zur Evaluationsforschung, 3)

- Ewen, Christoph; Horelt, Michel-André (i.E.): Die Bühnen der Beteiligung. Gestaltung informeller Bürgerbeteiligungsprozesse bei Windenergieplanungen und ihre Auswirkung auf Protestmobilisierung und Verfahrenslegitimität; zugesagter Beitrag zum Tagungsband "Energiewende in Zeiten populistischer Bewegungen". Manuskript. Wiesbaden, Springer VS Verlag
- Ewen, Christoph; Horelt, Michel-André (2016): Da machen wir nicht mit! Ursachen und Handlungsstrategien im Umgang mit Widerständen bei öffentlicher Konfliktbegleitung. In: *Zeitschrift für Organisationsentwicklung* (4), S. 37–43
- Gabriel, M., & Quast, T. (2007). Abschlussbericht zur Evaluation von Konzepten der Bürgerbeteiligung und geeigneter Informations- und Kommunikationskonzepte am Beispiel der Urban Water Projekte Lippesee Hamm und Stadsblokken Meinerswijk Arnheim im Rahmen des Interreg III B-Programms der EU. Bochum
- Geis, Anna (2005): Regieren mit Mediation. Das Beteiligungsverfahren zur zukünftigen Entwicklung des Frankfurter Flughafens. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss. (Studien zur politischen Gesellschaft, 6)
- Goffman, Erving (1989): Rahmen-Analyse. Ein Versuch über die Organisation von Alltagserfahrungen. 2. Aufl. (Suhrkamp-Taschenbuch Wissenschaft)
- Grunwald, Armin (2005): Zur Rolle von Akzeptanz und Akzeptabilität von Technik bei der Bewältigung von Technikkonflikten. In: *Technikfolgenabschätzung – Theorie und Praxis (TaTuP)* 14 (3), 54–60
- Habermas, Jürgen (1995): Theorie des kommunikativen Handelns. Frankfurt a.M: Suhrkamp (Suhrkamp-Taschenbuch Wissenschaft, 1175)
- Heinze, M. (2019): Planungsbeschleunigung durch Öffentlichkeitsbeteiligung – gewagte These oder Tatsache? Manuskript zur Veröffentlichung in: Vereinigung der Straßen- und Verkehrsingenieure – VSVI (Hg.) 2020: Mitgliederzeitschrift.
- Hoefl, Christoph; Messinger-Zimmer, Sören; Zilles, Julia (Hg.) (2017): Bürgerproteste in Zeiten der Energiewende. Lokale Konflikte um Windkraft, Stromtrassen und Fracking. Bielefeld: transcript Verlag (Studien des Göttinger Instituts für Demokratieforschung zur Geschichte politischer und gesellschaftlicher Kontroversen, Band 12)
- Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen (Hg.) 2020: Website Rheinspange 553. Zugriff: <https://rheinspange.nrw.de/>
- Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen (Hg.) 2019: Beteiligungskonzept. Agenda für den Dialog. Verfügbar unter: <https://rheinspange.nrw.de/beteiligung/beteiligungskonzept/>, Zugriff am 15.12.2019
- Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen (Hg.) 2018: Rheinspange 533. Beteiligungskonzept. Gelsenkirchen. Online unter: <https://rheinspange.nrw.de/wp-content/uploads/2019/06/rheinspange-beteiligungskonzept.pdf>
- Langer, Kerstin (2018): Frühzeitige Planungskommunikation - ein Schlüssel zur Konfliktbewältigung bei der Energiewende. In: Olaf Kühne und Florian Weber (Hg.): Bausteine der Energiewende. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 539–556
- Marg, Stine (Hg.) (2013): Die neue Macht der Bürger. Was motiviert die Protestbewegungen? : BP-Gesellschaftsstudie. 1. Aufl. Reinbek: Rowohlt (BP-Gesellschaftsstudie)
- Mayntz, Renate; Scharpf Fritz W. (1995): Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren. In: Renate Mayntz und Scharpf Fritz W. (Hg.): Gesellschaftliche Selbstregulierung

- und politische Steuerung. Frankfurt Main u.a.: Campus-Verl. (Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, 23), S. 9–38
- Nanz, Patrizia; Fritsche, Miriam (2012): Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen. Bonn: Bundeszentrale f. Politische Bildung (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, 1200)
- Nanz, Patrizia; Leggewie, Claus (2016): Die Konsultative. Mehr Demokratie durch Bürgerbeteiligung. Originalausgabe (Wagenbachs Taschenbuch)
- Neunecker, Martina (2016): Partizipation trifft Repräsentation. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden
- Oppermann, Bettina; Renn, Ortwin (2019): Partizipation und Kommunikation in der Energiewende. acatech – Deutsche Akademie der Technikwissenschaften e.V. München (Schriftenreihe Energiesysteme der Zukunft)
- Renn, Ortwin; Köck, Wolfgang; Schweizer, Pia-Johanna; Bovet, Jana; Benighaus, Christina; Scheel, Oliver; Schröter, Regina (2014): Öffentlichkeitsbeteiligung bei Vorhaben der Energiewende. Neun Thesen zum Einsatz und zur Gestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung. Helmholtz Allianz ENERGY TRANS. Online verfügbar unter https://www.energy-trans.de/downloads/ENERGY-TRANS-Policy_Brief-Oeffentlichkeitsbeteiligung_bei_Planungsvorhaben_der_Energiewende.pdf
- Renkamp, Anna; Buchsteiner, Dirk; Heckel, Margret (2011): Bürgerbeteiligung und Planungsverfahren, Dokumentation der Tagung vom 29. Juni 2011 in der Vertretung des Landes Niedersachsen, Berlin. Online verfügbar unter https://www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/themen_materialien/buergerbeteiligung%20planungsverfahren.pdf
- Rohr, Jascha; Ehlert, Hanna; Hörster, Sonja; Oppold, Daniel; Nanz, Patrizia (2019): Bundesrepublik 3.0. Ein Beitrag zur Weiterentwicklung und Stärkung der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie durch mehr Partizipation auf Bundesebene. Abschlussbericht. Hg. v. Umweltbundesamt. Institut für Partizipatives Gestalten (IPG). Online verfügbar unter https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-04-07_texte_40-2019_bundesrepublik_3.0.pdf
- Roßnagel, Alexander; Birzle-Harder, Barbara; Ewen, Christoph; Götz, Konrad; Hentschel, Anja; Horelt, Michel-André et al. (2016a): Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft. Vorschläge zur Verbesserung der Planungs- und Genehmigungsverfahren. Kassel: Kassel University Press (Interdisciplinary research on climate change mitigation and adaption, Vol. 11)
- Roßnagel, Alexander; Birzle-Harder, Barbara; Ewen, Christoph; Götz, Konrad; Hentschel, Anja; Horelt, Michel-André et al. (2016b): Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft. Vorschläge zur Verbesserung der Planungs- und Genehmigungsverfahren: kassel university press GmbH (11)
- Roßnagel, Alexander; Ewen, Christoph; Götz, Konrad; Hefter, Tomas; Hentschel, Anja; Hüge, Antonia; Schönfelder, Carla (2014): Mit Interessengegensätzen fair umgehen – zum Einbezug der Öffentlichkeit in Entscheidungsprozesse zu dezentralen Energieanlagen. In: - *Zeitschrift für Neues Energierecht* (04), S. 329–337. Online verfügbar unter https://www.wiso-net.de/document/ZNER_F9D7BB1372F470FECDD8AA6AEE4C1ADC
- Saretzki, Thomas (2010): Umwelt- und Technikkonflikte: Theorien, Fragestellungen, Forschungsperspektiven. In: Peter Henning Feindt und Thomas Saretzki (Hg.): Umwelt- und

- Technikkonflikte. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden, S. 33–53
- Schedler, Kluno (2012): Multirationales Management. Ansätze eines relationalistischen Umgangs mit Rationalitäten in Organisationen. In: *der moderne staat - Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 5 (2), S. 361–376
- Schedler, Kluno; Rüegg-Stürm, Johannes (2013): Multirationales Management. Der erfolgreiche Umgang mit widersprüchlichen Anforderungen an die Organisation. 1. Auflage. Bern: Haupt
- Schiffmann, Maja (2013): Bürgerbeteiligung bei Großvorhaben: Einstellungsbildung und organisationspsychologische Rahmenbedingungen. Masterarbeit, Bergische Universität Wuppertal. Institut für Organisationspsychologie
- Schmalz, Inkeri Märgen (2018): Akzeptanz von Großprojekten. Eine Betrachtung von Konflikten, Kosten- und Nutzenaspekten und Kommunikation. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden (Politik gestalten - Kommunikation, Deliberation und Partizipation bei politisch relevanten Projekten)
- Schroeter, Regina; Scheel, Oliver; Renn, Ortwin; Schweizer, Pia-Johanna (2016): Testing the value of public participation in Germany. Theory, operationalization and a case study on the evaluation of participation. In: *Energy Research & Social Science* 13, S. 116–125. DOI: 10.1016/j.erss.2015.12.013
- Selle, Klaus (2019). Öffentlichkeitsbeteiligung in der Stadtentwicklung: Anstiftungen zur Revision (15. Auflage). vhw Schriftenreihe: Vol. 15. Bonn: vhw - Verlag Dienstleistung
- Selle, Klaus (op. 2005): Planen. Steuern. Entwickeln. Über den Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land. Dortmund: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur
- Selle, Klaus; Rösener, Britta; Derenbach, Chiara (2003): Erfolg! Erfolg? Kriterien für "gute" und "schlechte" Kommunikation bei Planung und Projektentwicklung. Dokumentation und Auswertung des Werkstattgesprächs am 5. und 6.12.2002 in der GAAG [Gelsenkirchen] im Rahmen des Projekts »Kommunikative Planungskultur für NRW – Handlungsansätze der Landesebene«. RWTH Aachen - Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtplanung
- Smeddinck, Ulrich (i.E.): Feigenblatt oder Wachhund mit Konfliktradar? Das Nationale Begleitgremium nach § 8 Standortauswahlgesetz. In: Sabine Schlacke (Hg.): *Infrastrukturrecht – Festschrift für Wilfried Erbguth*
- Staatsministerium Baden-Württemberg (2014): Leitfaden für eine neue Planungskultur. Stuttgart. Online verfügbar unter https://beteiligungportal.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/beteiligungportal/StM/140717_Planungsleitfaden.pdf, zuletzt geprüft am 14.02.2018
- Voss, Kathrin (Hg.) (2014): Internet und Partizipation. Bottom-up oder Top-down? Politische Beteiligungsmöglichkeiten im Internet. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden
- Wehling, Elisabeth (2016): Politisches Framing. Wie eine Nation sich ihr Denken einredet - und daraus Politik macht. Köln: Herbert von Halem Verlag (Edition medienpraxis, 14). Online verfügbar unter <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&scope=site&db=nlebk&AN=1171960>

Ziekow, Jan; Ewen, Christoph; Barth, Regine; Schütte, Silvia (2015): Neuartiger Öffentlichkeitsdialog in Verfahren mit Umweltprüfung am Beispiel bestimmter Vorhabentypen/Vorhabeneigenschaften Leitfäden für Behörden und rechtliche Verankerung. Dessau-Roßlau (Umweltforschungsplan des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, 07/2015). Online verfügbar unter http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/texte_07_2015_neuartiger_oeffentlichkeitsdialog.pdf, zuletzt geprüft am 09.06.2017 12:09:06

11. Anhang

11.1. Befragungsinstrumente

11.1.1. Fragebogen Onlinebefragung Dialogforum

11.1.2. Fragebogen Onlinebefragung Politischer Begleitkreis

11.1.3. Leitfaden qualitative Interviews Dialogforum

11.1.4. Leitfaden qualitative Interviews Politischer Begleitkreis

11.1.5. Leitfaden qualitative Interviews mit zentralen Projektakteuren

11.1.6. Fragebogen Bevölkerungsbefragung im Planungsraum

11.2. Tabellenbände

11.2.1. Tabellenband Onlinebefragung Dialogforum

11.2.2. Tabellenband Onlinebefragung Politischer Begleitkreis

11.2.3. Tabellenband Bevölkerungsbefragung im Planungsraum