



RHEINSPANGE 553

**als Beispiel für
frühzeitige Bürgerbeteiligung**

**Impulsvortrag zum Gutachten des Beteiligungsprojekts „Rheinspange 553“
Workshop Frühzeitige Bürgerbeteiligung des Bündnis für Mobilität
26. Mai 2021**



Rheinspange 553
Frühzeitig. Gemeinsam. Gestalten.

1

Forschungsstand: Frühe Beteiligung

2

Rheinspange 553: Projekt – Beteiligung – Evaluation

3

Transfer: Warum lohnt sich frühe Beteiligung? Was gilt es zu beachten?

Forschungsstand: Ziel und Zweck informeller Beteiligung

Was ist informelle Beteiligung?

“Teilhabe an der planerischen (und politischen) Entscheidungsfindung“

Warum informelle Beteiligung?

- „Optimierung von Planung“
- „Schnellere Verfahren“ (Planung soll wieder planbar werden)
- „Schaffung von Akzeptanz für das Vorhaben“
- „Stärkung der Mündigkeit von Bürgerinnen und Bürgern“
- „Stärkung des Zuspruchs zum politischen System – Demokratiestärkung“

Was sind erfolgreiche Beteiligungsverfahren?

- Erhöhung des Zuspruchs zum Beteiligungs-Verfahren – nicht zum Ergebnis (Verfahrens- bzw. Prozessakzeptanz)
- Verfahren, die die Konfliktregelungskompetenz im Entscheidungssystem erhöhen
- Verfahren, die zu einer nachhaltigen Deeskalation führen



Quelle: Dokumentation com.X



Quelle: Dokumentation com.X

Forschungsstand: Gütekriterien informeller Beteiligung

Kontextuelle Dimension

- Angepasst an Konfliktpotential des Vorhabens
- Angepasst an Konfliktgeschichte im Raum (Eingemeindungen, Milieus, Projekt-Historie etc.)

Institutionelle Dimension

- Klarheit über den Beteiligungsgegenstand (Das „Ob“ oder das „Wie“)
- Klarheit über Beteiligungstiefen: Einbindung und Mitgestaltung ist nicht Mitentscheidung
- Responsivität und Relevanz der informellen Beteiligung
- Sinnvolle Verzahnung der formellen und informellen Verfahren

Akteursdimension

- Identifikation mit dem Prozess
- Informiertheit über die Planung
- **Repräsentative Beteiligung, und keine Betroffenheitsbeteiligung**



Quelle: Dokumentation com.X



Rheinspange 553
Frühzeitig. Gemeinsam. Gestalten.

1

Forschungsstand: Frühe Beteiligung

2

Rheinspange 553: Projekt – Beteiligung – Evaluation

3

Transfer: Warum lohnt sich frühe Beteiligung? Was gilt es zu beachten?

Steckbrief: Rheinspange 553

- „Rheinspange 553“ ist die Planung einer Verbindung zwischen der A59 und der A555, mit einer Rheinquerung zwischen Köln und Bonn.
- Der Bundesverkehrswegeplan 2030 stuft das Vorhaben mit „vordringlichem Bedarf“ und sehr hohem „Nutzen-Kosten-Verhältnis“ ein.

Besonderheiten:

- Weder die Anschlussstellen an den Autobahnen, noch der Streckenverlauf oder Stelle und Art der Rheinquerung im relativ großen Planungsraum stehen fest.
 - Das eröffnet Planungsspielraum und auch Spielraum für die Berücksichtigung von Ergebnissen des Beteiligungsprozesses.
- Es gibt eine lange und im Planungsraum präsente Projekthistorie bis in die 60er Jahre.
- Zum ersten Mal kommt in NRW ein Beteiligungsscoping zur Konzeptionierung des (frühen) Beteiligungsprozesses zur Anwendung.



Quelle: Dokumentation com.X

Beteiligungsscoping 2017

FORMALE VOR-/INFO-GESPRÄCHE



Beteiligungsscoping:

= Beteiligung an der Beteiligung, bei der zunächst ein Beteiligungskonzept gemeinsam mit den Anspruchsgruppen des Planungsraums (Bürgerschaft, Kommunen, NROs, Wirtschaft etc.) entwickelt wird.

Voraussetzung:

- Noch weitgehend offener Planungsprozess

Ziel:

- Sondierung informeller Teilnehmungsbedarfe
- entsprechender Teilnehmungsformate
- Identifikation und Aktivierung von Anspruchsgruppen
- Erkenntnisgewinn zur Projekthistorie im Planungsraum

Beteiligungsprozess bis 2020

KONTINUIERLICHE GREMIENARBEIT



ÖFFENTLICHE VERANSTALTUNGEN

Info-Mobil
in Wesseling
& Niederkassel
(02. und 09.03.)



Info-Mobil
in Köln-Godorf
& Köln-Porz
(21. und 28.09.)



Info-Markt
an Bord der
MS Loreley
(16.03.)



Launch
Projekt-
website

TRANSPARENTE KOMMUNIKATION

(z. B. Infobriefe, Plakate, Postwurfsendungen, Website, Presse)

FORMALE BETEILIGUNG

1. TÖB-Beteiligungs-
termin zur UVS (30.10.)

2. TÖB-Beteiligungs-
termin zur UVS (10.07.)

- Die **frühe informelle Beteiligung der Rheinspange 553** orientiert sich an formellen Schritten, schafft aber zusätzliche Verbindlichkeit und zeitliche Taktung für die Planung
- Nahtlose, in der Kommunikation gut sichtbar gemachte Verbindung beider Stränge





- Prozessverzögerungen lassen sich nicht erkennen bzw. werden von Akteuren nicht festgestellt

Säulen der Beteiligung gemäß des im Beteiligungsscoping entwickelten Beteiligungskonzeptes (als Grundlage der Evaluation)





AGENDA FÜR DEN DIALOG

Trassenvarianten, Gesundheits- und Umweltschutz, Landwirtschaft, Schienenverkehr, Werteverlust von Grundstücken und Immobilien, langfristige Entwicklungen und Zukunftstrends






KONTINUIERLICHE GREMIENARBEIT

-  Dialogforum als zentraler Begleitkreis
-  Arbeitsgruppen aus Dialogforum
-  Politisches Begleitgremium
-  Planungswerkstätten

ÖFFENTLICHE VERANSTALTUNGEN

-  Dialogveranstaltungen vor Ort (Infomärkte)
-  Infomobil/Infostände
-  Expertendiskussionen
-  Exkursionen

TRANSPARENTE KOMMUNIKATION

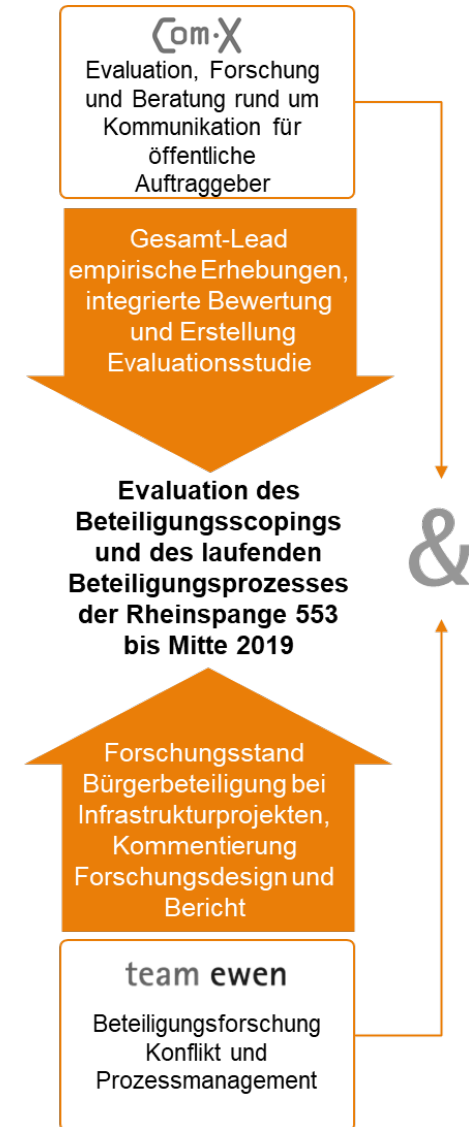
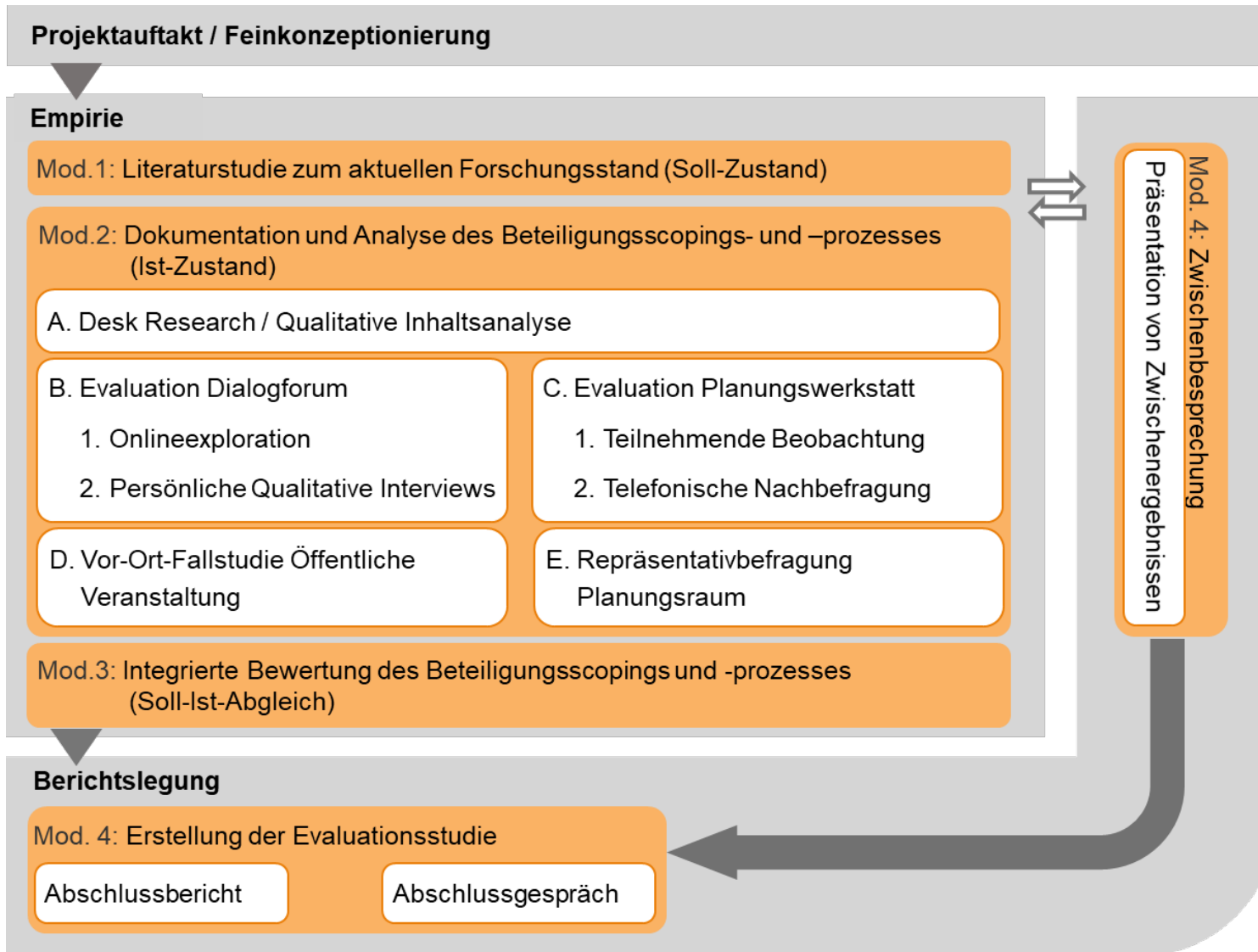
-  Zentrale Projektwebseite
-  Infobrief per E-Mail
-  Postwurfsendung
-  Radio, Presse, Fernsehen
-  Visualisierung, Videos

BETEILIGTE AKTEURE

Straßen NRW, Verkehrsministerium NRW, Bürgerinnen und Bürger, Umweltschutzverbände, Gewerkschaften, Interessenverbände, Verwaltungen, Träger öffentlicher Belange, Politik

Quelle: Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen (2019)

Evaluationsdesign (was haben wir gemacht)



Was lief gut bei der informellen Beteiligungen zur Rheinspange 553? I

- Die Beteiligung an den Planungen zur Rheinspange 553 ist sowohl **in der Umsetzung gelungen** wie auch hinsichtlich des Prozesses und des eingesetzten Portfolios an Instrumenten **angemessen**
- Es lässt sich eine **hohe Prozessakzeptanz** (bei allen einbezogenen Akteursgruppen) feststellen
 - auch wenn diese – wie viele Akzeptanzaspekte – stark mit der Haltung zum Projekt selbst korreliert
- Grundlage für die Prozessakzeptanz ist der durch das vorgeschaltete Beteiligungsscoping geschaffene
 - verbindliche „Fahrplan“** der Beteiligung
 - und der sichtbar **quasirepräsentative Beteiligten- bzw. Akteurskreis**, in dem nicht nur Betroffene und/oder Gegner, sondern auch Befürworter des Projekts sichtbar werden

Bevölkerung: Sollte die Öffentlichkeit schon so früh eingebunden werden?

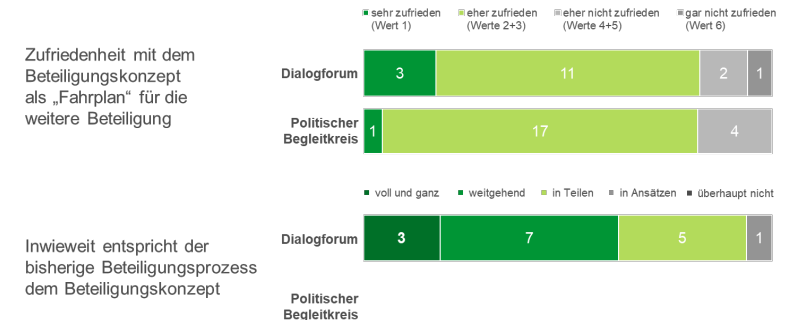


Basis: Alle Befragten (n = 500)
 F13 Die Öffentlichkeit wird bereits über das Projekt Rheinspange informiert und an den Planungen beteiligt, obwohl noch offen ist, wo und wie später eine Rheingerung entstehen wird.
 Sollte aus Ihrer Sicht die Öffentlichkeit bei größeren Bauvorhaben grundsätzlich so früh informiert und beteiligt werden?

Quelle: eigene Darstellung

Dialogforum Politischer Begleitkreis

Eignung Beteiligungskonzept / Übereinstimmung Konzept & Prozess



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?

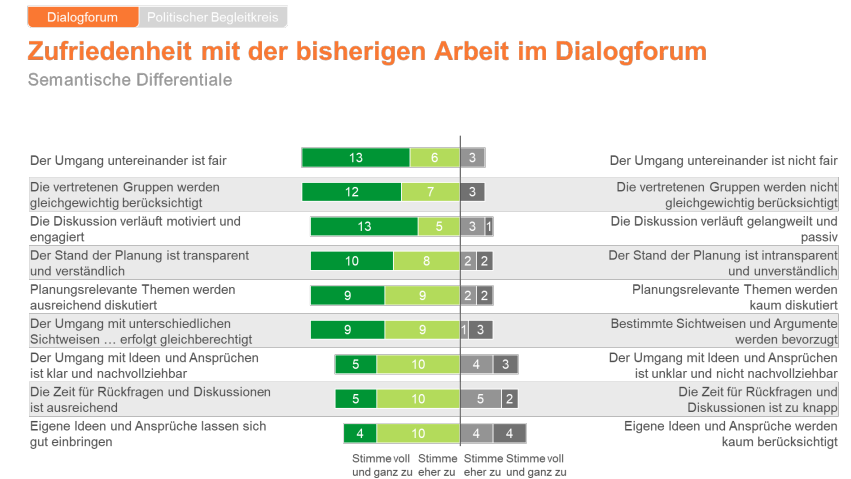
Quelle: eigene Darstellung

Was lief gut bei der informellen Beteiligungen zur Rheinspange 553? II

- Die frühe Beteiligung liefert der Planung frühzeitig **wertvolle Erkenntnisse** (lokales Wissen, potenzielle Einwendungsgründe, Projekt-/Konflikthistorie)
 - Planungsqualität wird so erhöht**, sowohl fachlich (Planungsergebnis) wie prozessual (Planungsabläufe),
 - vor allem aber wird aus Planungssicht der **(formelle) Beteiligungsprozess (einwendungs-)sicherer und vorhersehbarer** gemacht.
- Es kommt (mit Vor- und Nachteilen) aber auch zu einem **zeitlichen Vorziehen von Auseinandersetzungen und Konflikten** mit (potenziell) Betroffenen, zivilgesellschaftlicher aber auch politischer Ebene.
- Ein **positiver Effekt auf die letztlich Planungsdauer** lässt sich als plausibel annehmen (kann jedoch noch nicht gemessen werden).
- Nicht zuletzt wird eine frühe und transparente Beteiligung aber als **zeitgemäßer Ausdruck des Demokratieverständnisses zunehmend eingefordert und erwartet**, auch von den Planer*innen selbst – trotz des nicht unerheblichem Mehraufwandes gegenüber üblichen Beteiligungsprozessen.



Quelle: Dokumentation com.X



Basis: Alle Befragten (n = 22)
D4: Wie zufrieden sind Sie mit der bisherigen Arbeit im Dialogforum?

Quelle: eigene Darstellung



Rheinspange 553
Frühzeitig. Gemeinsam. Gestalten.

1

Forschungsstand: Frühe Beteiligung

2

Rheinspange 553: Projekt – Beteiligung – Evaluation

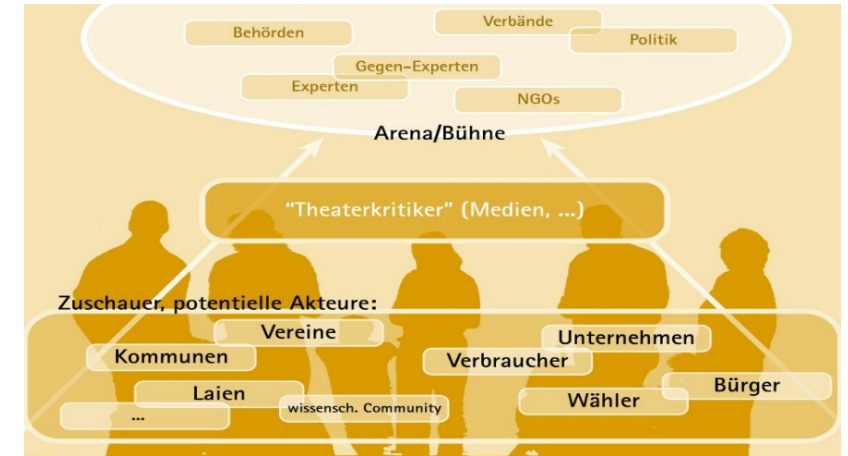
3

Transfer: Warum lohnt sich frühe Beteiligung? Was gilt es zu beachten?

Transfer: Warum lohnt sich frühe Bürgerbeteiligung?

Jenseits des Einflusses auf Planungssicherheit, -qualität und -beschleunigung ...

- ... weil sie als **zeitgemäßer Ausdruck des Demokratieverständnisses** zunehmend eingefordert und erwartet wird.
- ... weil sie **starke Verbindlichkeit** gerade auf der politisch-administrativen Ebene schafft („Kurswechsel“ kann man ggf. aber trotzdem nicht verhindern).
- ... weil sie **Konflikt(themen) vorzieht**, auf die die Planung früher reagieren kann, um u.a. die spätere Planfeststellung bestmöglich abzusichern.
- ... weil sie helfen kann, auch (potenzielle) **Befürworter** eines Vorhabens zu einem **frühen Zeitpunkt einzubinden** und sichtbar zu machen und nicht nur überwiegend Gegner/Betroffene.



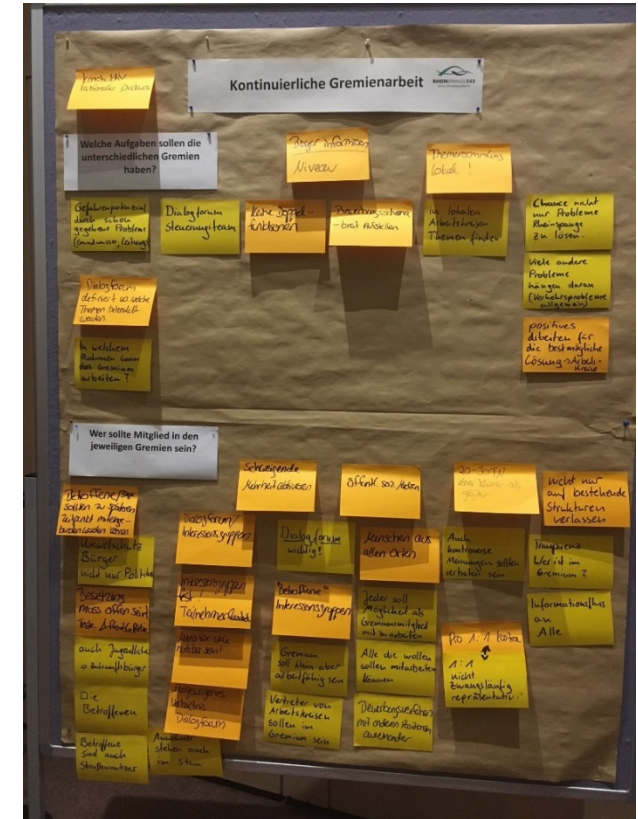
Quelle: eigene Darstellung

Transfer: Ist ein Scoping sinnvoll?

Ob man zusätzlich ein **Scoping** vorschalten sollte, hängt von mehreren Faktoren ab:

- **Umfang** und Planungsdauer eines Projektes, anzunehmender **Konfliktpotenziale bzw. -historie** und **Größe** des vorgesehenen Planungs- bzw. Interessens-/Betroffenenraumes.
- **Heterogenität** des zu beteiligenden **Akteurskreises**: umso diverser, desto größer die Notwendigkeit den späteren Beteiligungsprozess durch einen demokratischen Proporzgedanken zu „immunisieren“ (wie beim Dialogforum „Rheinspange 553“ geschehen).

➔ Beispiel „Rheinspange 553“ stellt „XL-Paket“ moderner Beteiligung dar: Letztlich zu wählende Instrumenten-Set (und damit auch Ressourceneinsatz auf Planerseite) muss auf Größe und Zielsetzung anderer Projektes hin skaliert werden.



Quelle: Dokumentationen IFOK

Transfer: Was gilt es bei früher Bürgerbeteiligung zu beachten? I

- **Spielregeln und Prämissen der Beteiligung** können nicht oft genug kommuniziert werden: Geht es um das Ob oder Wie? / Mitgestaltung oder Mitentscheidung?
 - Hilfreich kann hier die **Einbindung politisch verantwortlicher Projekt-Entscheider*innen** bei zentralen Veranstaltungen sein (Primat der Politik).
- „**Leitplanken der Planung**“ sollten **stets sichtbar sein** und bei neuen Kenntnissen (z.B. Gutachten) sukzessive angepasst werden (Verengung Entscheidungshorizont).
- Gerade bei Großprojekten mit verschiedenen kommunalen Akteuren sollte die **politische Ebene früh und umfassend informiert** werden (ansonsten droht Gefahr gefühlter „Legitimationskonkurrenz“).
- Bei großem frühen Planungs(spiel)raum, kann es zu (vorgezogenen) **Konflikten** kommen, die es nach konkreterer Planung **nie gegeben hätte**.
- Es lohnt sich, den **Beteiligtenkreis um nicht-organisierte „Zufallsbürger“ zu erweitern**, um Effekten sozialer „Selbstselektivität“ (organisierte Interessen, per se kommunal Engagierte etc.) zu begegnen.



Rheinspange 553
Planungswerkstatt

12. Oktober 2019, Rheinforum Wesseling

Dokumentation

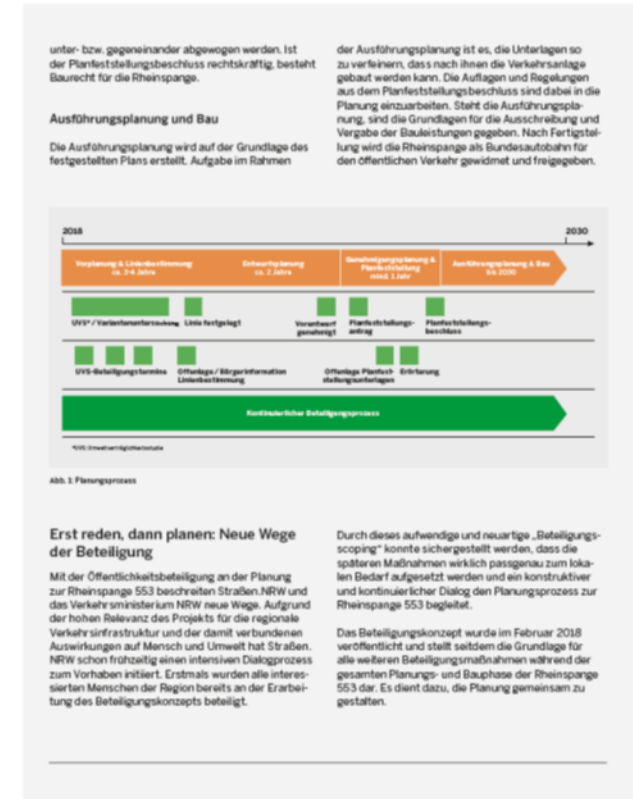


Deckblatt der Dokumentation zur
Planungswerkstatt im Oktober 2019

Transfer: Was gilt es bei früher Bürgerbeteiligung zu beachten? II



- Generell ist es wichtig, darauf zu achten, **unnötige Fachsprachlichkeit zu vermeiden**, vor allem im Dialog mit der Bürgerschaft beziehungsweise breiten Öffentlichkeit.
- Gerade wenn Planer*inne mit Expert*innen und Bürger*innen zusammen kommen, gilt es, **wissensbedingten Hierarchien entgegenzuwirken**: z.B. durch Crash-Info-Angebote.
- In der Kommunikation und Darstellung von Planung sollte stets die **Suggestivkraft visualisierter Planungsideen** berücksichtigt werden – z. B. Linien auf Karten „schaffen“ automatisch (gefühlte) Betroffenheiten!
- Ein **zentrales Kommunikations-Angebot (z.B. Website)** mit sukzessive aktualisierten Planungsstand und dokumentiertem Bürgerinput nebst Reaktionen schafft Transparenz und stärkt Vertrauen in die Beteiligung.
- Verständlich **aufbereitete Dokumentationen („Infopapiere“)** zentraler abgeschlossener Bereiche der Planung, inklusive des Einflusses der Beteiligung.
 - bieten kondensierte Informationen für weniger eng oder neu mit dem Projekt Befasste.
 - dienen als verbindliche Verweisquelle für bekannte und bereits diskutierte Planungsstände, wenn z.B. Diskussionen zu bereits abgehandelten Themen erneut aufkommen.
- **Niederschwellige „aufsuchende“ öffentliche Angebote** wie z.B. Infomobile oder -Infomärkte sind und bleiben sinnvoll.



Illustrierte Beispielseite aus dem Infopapier „Planung und Beteiligung“

Aus „aktuellem“ Anlass: Frühe Bürgerbeteiligung in Zeiten von Corona

Die Beteiligung bei der Rheinspange 553 hat unter **Corona-Bedingungen** – wie andere Projekte auch – reagiert, etwa mit Onlineveranstaltungen (Dialogforum, Infomesse) oder durch „persönliche“ Kurzvideos mit Updates und Erläuterungen.

Ähnlich reagierte einer unser Kunden ein (Stromnetzbetreiber in Ost- und Norddeutschland):

- Unsere **Evaluation** zum **Einsatz virtueller Formaten** zeigt ein Spektrum von Reaktionen
 - von der (im konkreten Falle fast nicht vorhandenen) Ablehnung der Anpassung von Beteiligungsformaten (auch als Hebel einen Stopp, eine Pause zu bewirken),
 - über das Anerkennen der Notwendigkeit, den Prozess weiterlaufen zu lassen,
 - bis zur Begrüßung von Zeit- und Ressourcenersparnis und „konzentrierteren“ Sitzungen (vor allem bei TöB bzw. institutionell-professionellen Akteuren).
- Darüber hinaus zeigt sich zwar, dass (Gruppen von) **Bürger*innen** mit Informationen und Beteiligungsangeboten **z.T. schlechter bis gar nicht erreicht werden**,
 - weil der unmittelbare Vor-Ort-Kontakt und der persönliche Austausch am Rande von Veranstaltungen nicht nur für Bürger*innen (auch den Planer*innen) fehlt,
 - es aber durchaus Potenziale gibt, auch ohne zwingende Notwendigkeit teilweise virtuelle/hybride Formate beizubehalten (auch wegen z.T. höherer Teilnahmezahlen).

➔ **Wie sind da Ihre Erfahrungen?**



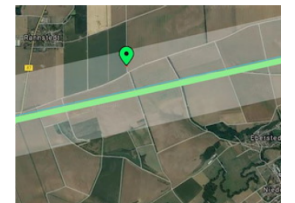
Die Online-Infomesse zur Rheinspange 553 ist jetzt online. Informieren Sie sich über den aktuellen Planungsstand und treten Sie mit uns in den Austausch!

Quelle: <https://rheinspange.nrw.de/aktuelles/>

25.03.2020 | NEWS, PROJEKTMELDUNG

Online und telefonisch: Möglichkeiten der Beteiligung an der Planung des Trassenverlaufs zwischen ... und dem Umspannwerk

Leider konnte die geplante DialogMobil-Tour im Abschnitt West aufgrund der Corona-Eindämmungsmaßnahmen nicht vor Ort stattfinden. Stattdessen stand vom 17. März 2020 bis einschließlich 23. März 2020 an dieser Stelle umfangreiches Material zum aktuellen Planungsstand zur Verfügung.



> **MEHR LESEN**

Quelle: Kundenwebsite



Institut für
Kommunikations-Analyse & Evaluation
Ehrenfeldstr. 34
D-44789 Bochum

Tel +49 (0) 234 - 325 08 30
Fax +49 (0) 234 - 325 08 31

www.comx-forschung.de
com.X@comx-forschung.de

