

# Wer die Wahl hat, hat die Qual – Konflikte um Trassenvarianten für eine Autobahn lösen

## Teil 1: Ziele und Aufbau eines Bürger-Forums

Planungen für Autobahnen und Bundesstraßen stoßen regelmäßig auf Proteste von Teilen der Bevölkerung. Dabei geht es nicht nur um das Ob, also um die Frage nach der Notwendigkeit eines Bauvorhabens. Konflikte entzünden sich auch am Wie, also an der Frage nach der geeigneten Trasse. In ihrem Beitrag stellen die Autoren Ziele und Aufbau eines Bürger-Forums zur A98.6 vor.

**Frank Brettschneider, Christoph Ewen, Bea Schmitt und Claudia Thoms**

Die Debatte um die Bundesautobahn A98 erhitzt seit Langem die Gemüter. Durch Schwarzwald und Randen vom restlichen Baden-Württemberg abgeschnitten, kämpft der Hochrhein um eine moderne Verkehrsanbindung, die nicht zuletzt auch die ökonomische Position der Region stärken soll. Doch die Umsetzung gestaltet sich schwierig – zu konträr stehen sich die Interessen der einzelnen Kreise und Gemeinden gegenüber.

### Vorgeschichte

Seit vierzig Jahren diskutieren Bürger, Politik und Verwaltung am Hochrhein über die Frage, ob die Autobahn A98 im Tal oder auf dem Berg verlaufen soll. Angesichts der Topografie ist die Trassenfindung schwierig. Zudem haben über die Jahre die

Akteure gewechselt, die gesetzlichen Grundlagen haben sich verändert und neue Fakten sind entstanden – unter anderem sind Heilquellenschutzgebiete, Gewerbegebiete und europäische Naturschutzgebiete (FFH) ausgewiesen worden.

Auch das Ziel hat sich geändert: Die ursprüngliche Idee, eine Lücke in der durchgängigen Ost-West-Verbindung zwischen Paris und Budapest zu schließen, wurde mittlerweile aufgegeben. Nun geht es darum, den Verkehr zwischen A5 und A81 zu erleichtern und die Anwohner in den Ortslagen vom Durchgangsverkehr zu entlasten. Einzelne Teilstrecken sind bereits in Betrieb, andere in der Planung, und bei bestimmten Abschnitten streitet man sich noch über ihren Verlauf.

Besonders intensiv ist der Konflikt über den Verlauf der Autobahn im Abschnitt zwischen Schwörstadt und Bad Säckingen (A98.6). Während der Vorhabenträger, das Regierungspräsidium Freiburg, in den letzten Jahren die von ihm favorisierte Bergtrasse vorantrieb, ließen der Landkreis Waldshut, der Regionalverband Hochrhein-Bodensee, die Schluchseewerk AG sowie die Städte Wehr und Bad Säckingen eine Alternativtrasse erarbeiten. Diese kombinierte Trasse (nachfolgend Kombitrasse genannt) führt vom Berg ins Tal und dann in einem langen Tunnel wieder auf den Berg. Aber auch gegen diese Trasse gab es Widerstand und der Konflikt hielt an – sowohl zwischen verschiedenen regionalen Akteuren untereinander als auch zwischen Region und Regierungspräsidium.

Nachdem im Jahr 2012 wieder einmal bei einer öffentlichen Veranstaltung die Emotionen hochgekocht waren, entschied sich die neu ins Amt gekommene Regierungspräsidentin Bärbel Schäfer



dafür, einen Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern vor Ort zu führen. Damit sollten Blockaden auf dem Weg zu einer Realisierung der Straße aus dem Weg geräumt werden. Und es sollte ein Zeichen für einen Neuanfang gesetzt werden. Denn es gab nicht wenige Akteure, die den Straßenplanern in der Vergangenheit Arroganz und Hartleibigkeit vorgeworfen hatten. Als das Moderationsbüro team ewen im Jahr 2013 den Auftrag erhielt, einen Dialogprozess zu konzipieren und durchzuführen, waren gerade Werkstattgespräche zwischen den Planern des Regierungspräsidiums und den Planern der Kombitrasse gescheitert.

### Ziele des Dialogprozesses

Der Dialog sollte in einem nachvollziehbaren, allparteilichen und fachlich fundierten Prozess die Vor- und Nachteile der verschiedenen Varianten bearbeiten. Die Regierungspräsidentin kündigte an, die Argumente und Positionen in der Region bei ihrer Entscheidungsfindung zu berücksichtigen. Ziel: Die endgültige Varianten-Entscheidung sollte auf größeres Verständnis in der Bevölkerung und bei den regionalen Akteuren stoßen. Dafür wurden vier Sub-Ziele identifiziert:

- **Transparenz:** Die Bevölkerung ist informiert; es gibt glaubwürdige und verständliche Informationen.
- **Klarheit:** Die Kriterien, nach denen die Varianten verglichen und bewertet werden, sind klar.

- **Dialog:** Die Menschen tauschen Argumente offen und fair aus.
- **Respekt:** Auch wenn Menschen bei ihrer Meinung bleiben, verstehen und respektieren sie doch die „andere Seite“.

Der Dialogprozess „Bürger-Forum am Hochrhein – für Variantenvergleich und Transparenz“ dauerte von März bis Dezember 2013.

Klar ist: Man kann die Entscheidung, welche Trasse gewählt wird, nicht im Rahmen eines Dialogprozesses treffen – dies ist Aufgabe der dafür zuständigen Behörden. Man kann aber gemeinsam die Entscheidungsgrundlagen erarbeiten. Es wurde daher angestrebt, im Rahmen des Bürger-Forums gemeinsam mit den regionalen Akteuren eine Bewertungsmatrix zu erstellen. Sie sollte anhand klarer Kriterien zeigen, wie die einzelnen Trassenvarianten aus fachlicher Sicht zu bewerten sind.

Dem Bürger-Forum ging eine gründliche Akteurs- und Themenfeldanalyse voraus, die sich auch an den Empfehlungen der VDI-Richtlinie 7001 (Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planung und Bau von Infrastrukturprojekten) orientierte. Dabei wurde deutlich, dass mehrere Dimensionen den Konflikt befeuerten:

**Prof. Dr. Frank Brettschneider** leitet den Lehrstuhl für Kommunikationswissenschaft, insbesondere Kommunikationstheorie, an der Universität Hohenheim. Zu seinen Forschungsschwerpunkten zählen die Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung bei Bau- und Infrastrukturprojekten, das Kommunikations-Management und die Politische Kommunikation. Er ist Vorsitzender des Richtlinienausschusses zur VDI 7001 und Mitglied im Wissenschaftlichen Arbeitskreis für Regulierungsfragen (WAR) der Bundesnetzagentur.

**Dr.-Ing. Christoph Ewen** ist seit 2003 Inhaber von team ewen, einem Büro für Konflikt- und Prozessmoderation, das bei konfliktreichen Planungen und Vorhaben im öffentlichen Raum moderiert und berät. Er hat Bauingenieurwesen studiert. Zusätzlich ist er systemischer Berater. Er leitet die Fachgruppe „Systemische Beratung in Politik und Planung“ der DGSF und ist Mitglied im Arbeitskreis „Mediation und Politik“ des Bundesverbandes Mediation.

**Bea Schmitt** ist seit 2012 Mitarbeiterin von team ewen, wo sie insbesondere Konflikte im öffentlichen Raum bearbeitet. Sie war tätig als Ingenieurin im Umweltbereich und arbeitet als Coach (corso della vita – Büro für Coaching und Beratung). Sie hat Wirtschaftsingenieurwesen und Umweltschutz studiert und sich zur systemischen Beraterin, als Coach und in klientenzentrierter Gesprächsführung ausbilden lassen. Sie arbeitet in der Fachgruppe „Systemische Beratung in Politik und Planung“ der DGSF mit.

**Claudia Thoms** ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Fachbereich für Kommunikationswissenschaft, insbesondere Kommunikationstheorie, der Universität Hohenheim. Sie beschäftigt sich u. a. mit Erfolgskriterien und Wirkungen von Bürgerbeteiligungsprozessen sowie mit der Verständlichkeit von Kommunikation und ihren Wirkungen.



- Die „Insider“ (vor allem Verkehrsplaner, Vertreter von Bürgerinitiativen pro Berg- und pro Tal-Trasse, Vertreter des ehrenamtlichen Naturschutzes, kommunale Verwaltungsvertreter) stritten sich auf hohem Niveau über Heilquellen- und Naturschutz, Kosten und Tunnellösungen, Verkehrsprognosen und Trassierungsgrundsätze.
- Große Teile der Bevölkerung waren in diese komplexen Themen kaum involviert. Für viele Menschen ging es in erster Linie darum, dass die Straße möglichst bald kommt – und dass sie möglichst wenig Lärmbelastung erzeugt. Diejenigen Bürger, die im Tal leben, fordern die Bergvariante – und die Bergbewohner dringen auf eine Talvariante.
- Zwischen einer größtenteils CDU-regierten Region, einer grün-roten Landesregierung und einem CSU-geführten Bundesverkehrsministerium gewinnen derartige Konflikte schnell auch eine parteipolitische Dimension.

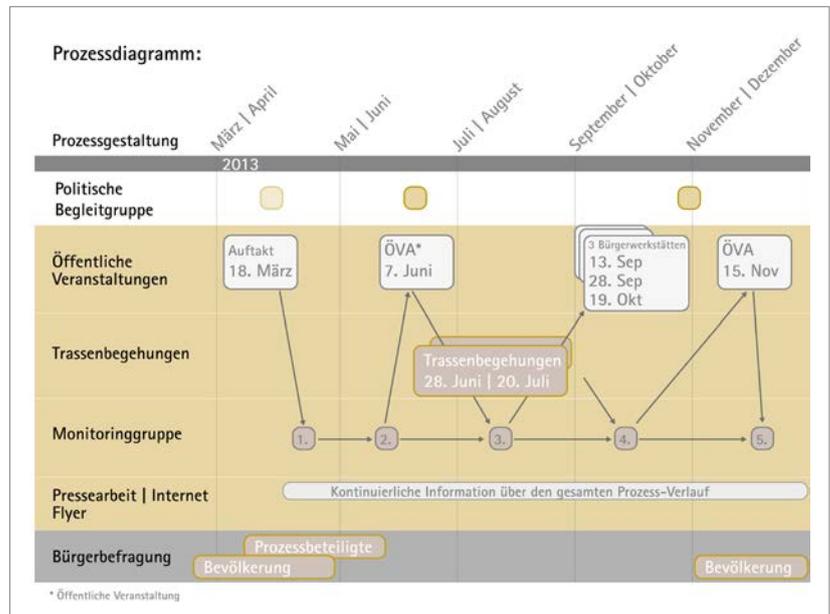


Abb. 1: Prozessdiagramm (© Christoph Ewen).

Das Regierungspräsidium unterstützte den Prozess fachlich und indem es eine Visualisierung der Trassen und eine Lärmbelastungsstudie beauftragte. Zusätzlich befragte die Universität Hohenheim am Anfang und am Ende des Dialogprozesses sowohl die Bevölkerung als auch die Mitglieder der Monitoringgruppe.

### Aufbau des Dialogprozesses

Für den Bürger-Dialog wurde folgender Aufbau entwickelt (siehe Abb. 1):

1. Eine feste Gruppe führte einen intensiven Dialog („Monitoringgruppe“). Neben der Diskussion der kontroversen fachlichen Fragen und der Bearbeitung der Kriterienliste oblag ihr auch die Vorbereitung von Veranstaltungen. Zur Teilnahme an und Mitarbeit in dieser Gruppe lud das Moderationsbüro nicht nur „Insider“ ein, sondern auch zufällig ausgewählte Bürger sowie Vertreter von bürgernahen Verbänden und Vereinen (freiwillige Feuerwehr, Tourismusverein u. Ä.). Die Monitoringgruppe einigte sich auf zentrale Themen, zu denen sie neutrale Experten hörte und befragte.
2. Im Rahmen öffentlicher Veranstaltungen und mithilfe breit gestreuter Informationsmaterialien konnten sich die interessierte Öffentlichkeit und die Presse über die zentralen Themen informieren und diese untereinander und mit den Experten diskutieren. Hinzukamen öffentliche Begehungen der möglichen Trassen.
3. Eine politische Begleitgruppe traf sich zu Beginn, in der Mitte und am Ende des Prozesses, um politische Implikationen zu besprechen. Sie bestand aus regionalen Landtags- und Bundestagsabgeordneten sowie aus den örtlichen Bürgermeistern und Landräten.

### Ergebnisse: Bewertungsmatrix und Vielfalt

Am Ende des Prozesses stand eine fachlich fundierte Matrix zur Bewertung der Varianten anhand vereinbarter Kriterien (siehe Abb. 2). Das Ergebnis des Vergleichs: Keine Variante ist eindeutig besser oder schlechter als eine andere. Die Befürworter und Gegner der verschiedenen Trassen haben jeweils gute Argumente auf ihrer Seite. So ist aus Lärmschutzgründen die Bergtrasse mit Röhthekopfvariante etwas besser. Die Kombitrasse ist voraussichtlich etwas teurer. Die Bergvarianten sind



beim Naturschutz rechtlich gesehen riskanter. Und mit ihnen müssten die Schwörstädter länger auf eine Entlastung warten. Soweit das heutige Wissen reicht, sind alle Varianten umsetzbar.

Die Regierungspräsidentin sagte auf der Abschlussveranstaltung im Dezember 2013 zu, dass sie sich die Ergebnisse des Bürger-Forums genau anschauen und zu Herzen nehmen werde. Wenn

entschieden sei, wann und in welcher Tiefe der Abschnitt A98.6 weiter geplant werden kann, würden weitere Untersuchungen folgen: Im Untergrund werde nach wasserwegsamem Klüften gesucht. Die Pflanzen und Tiere entlang der Trasse würden kartiert.

Wenn das Regierungspräsidium dann eine Empfehlung nach Stuttgart und Berlin übermittelt, ob pro Berg- oder pro Kombitrasse, wird es diese transparent begründen müssen – und dabei an den mit der Bevölkerung erarbeiteten Kriterien argumentativ nicht vorbeikommen.

Variante	Aspekt	Lärmentlastung <sup>1</sup> in Menschen weniger über 45 dB(A)	Realisierungsgeschwindigkeit <sup>2</sup>	Heilquellenschutz	Naturschutz	Kosten <sup>1,3</sup> in Mio. EUR
1 Bergtrasse mit Röhkopfv Variante		680	spätere Entlastung in Schwörstadt	Risiko für die Heilquellen (trockenfallen)	Rechtlich etwas problematischer	305
2 Bergtrasse mit südlicher Bergseevariante		375	spätere Entlastung in Schwörstadt	Risiko für Verschmutzung der Quellen	Rechtlich etwas problematischer	305
3 Kombitrasse mit langem Röhkopftunnel		600	frühere Entlastung in Schwörstadt	Risiko für die Heilquellen (trockenfallen)	Aufgrund des langen Tunnels weniger Probleme für die Natur	335 <sup>4</sup>
4 Modifizierte Kombitrasse mit südlicher Bergseevariante		435	frühere Entlastung in Schwörstadt	Risiko für Verschmutzung der Quellen	Rechtlich etwas weniger problematisch	300

<sup>1</sup> Diese Werte sind das Ergebnis vorläufiger Berechnungen.

<sup>2</sup> Geschätzt 1–3 Jahre. Im Falle von Klagen gegen den Abschnitt A98.6 kann dieser Zeitraum deutlich länger werden.

<sup>3</sup> Einigkeit besteht darin, dass bei allen Varianten zu den genannten Kosten weitere Beiträge hinzukommen können, etwa wegen des Heilquellenschutzes. Die Befürworter der Kombitrasse sehen bei der Bergtrasse zusätzliche Kostenrisiken wegen des Naturschutzes.

Die Befürworter der Bergtrasse sehen bei den Kombivarianten zwischen Schwörstadt und Brennet ein Kostenrisiko und beziehen sich dabei auf Angaben des Regierungspräsidiums, wonach hier mit Mehrkosten von 100 Mio. EUR aufgrund von Natur- und Lärmschutz gerechnet werden müsse.

<sup>4</sup> Annahme: zwei Tunnelröhren (4-spurig). Bei einer Röhre (2- oder 3-spurig) wäre die Kombitrasse vergleichsweise teurer.

Abb. 2: Matrix der Ergebnisse des Bürger-Forums für ausgewählte Kriterien (© Christoph Ewen).

### Ausblick

Teil 2 erscheint in Ausgabe 4/2015 der *Wirtschaftsmediation*. Darin werden die Ergebnisse mehrerer Umfragen präsentiert: Wie hat die Bevölkerung das Dialog-Forum wahrgenommen? Vor allem aber: Welche Wirkung hatte das Bürger-Forum auf die Einstellungen der Menschen? Zudem schätzen die Autoren den Prozess ein.

# Deutsches Forum für Mediation DFfM e. V.: neuer Vorstand gewählt

## Die Wirtschaftsmediation

Am 2. Juni 2015 wählte das Deutsche Forum für Mediation DFfM e. V. in den Räumlichkeiten der Steinbeis-Hochschule, Akademie für Mediation, Soziales und Recht, in Leipzig seinen neuen Vorstand. Der Rechtsanwalt und Wirtschaftsmediator Dr. Thomas Lapp, bisher Vizepräsident des DFfM, wurde einstimmig zum neuen Präsidenten ernannt.

Er tauschte den Platz mit Dr. Reiner Ponschab, der jetzt die Position des Vizepräsidenten einnimmt. Mit großer Zu-

stimmung wurden außerdem Dr. Gernot Barth und Dr. Stefan Kracht in Ihrem Amt als Vizepräsidenten bestätigt. Auch Anita von Hertel und Roland Breinlinger bleiben künftig im Vorstand. Sie wurden ebenso wie die neuen Vorstandsmitglieder Peter Doetsch, Christian Küster und Ina Wirtz-Pigorsch ohne jede Gegenstimme in ihr Amt berufen.

Das Deutsche Forum für Mediation DFfM e. V. als verbandsübergreifender Verein ist Dachorganisation von zwölf Mitgliedsverbänden. Diese hatten sich

2009 auf gemeinsame Grundsätze einer Zusammenarbeit verpflichtet. Das höchste Gremium ist die Mitgliederversammlung – der Deutsche Mediationsrat.

Langfristiges Ziel des DFfM ist es, die bisher bestehenden Einzelrichtlinien auf einen gemeinsamen Standard, insbesondere in Bezug auf die Mediationsausbildung, festzulegen. Als Basis dafür dienen der European Code of Conduct for Mediators sowie auf rechtlicher Ebene das im Juli 2012 in Deutschland erlassene Mediationsgesetz.

## VDI-Richtlinie 7001 – praktische Handlungsanleitung für die Öffentlichkeitsanbindung bei Infrastrukturprojekten

Frank Brettschneider im Interview mit der *Wirtschaftsmediation*

*Sehr geehrter Herr Prof. Brettschneider, die VDI-Richtlinie 7001 formuliert Anforderungen an Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planung und Bau von Infrastrukturprojekten. Scheint es paradox, dass gerade informelle, kommunikative Verfahren geregelt werden?*

Nein, das ist nicht paradox. Die VDI-Richtlinie ist keine starre Regel, sondern eine praxisorientierte und pragmatische Hilfe für alle, die an Planung und Bau von Infrastrukturprojekten beteiligt sind. Da besteht nach wie vor ein enormer Orientierungsbedarf. Die Richtlinie zeigt entlang der Leistungsphasen der HOAI (Honorarordnung für Architekten und Ingenieure), wann welche Entscheidungen zu treffen sind. Und sie zeigt, welche Instrumente zur Verfügung stehen. Entscheidend ist aber: Die Wahl der Kommunikations- und Beteiligungsinstrumente setzt zwingend eine gründliche und systematische Stakeholder- und Themenfeld-Analyse voraus. Je nach Projekt ist zu entscheiden, welche Instrumente sich eignen. Das hängt unter anderem von der Konflikthaltigkeit ab. Oder auch von der Frage, ob es sich um liniengebundene Infrastruktur handelt – etwa Autobahnen – oder um standortgebundene Infrastruktur – etwa eine Windenergieanlage. Bei informellen Verfahren gibt es immer allgemeingültige Grundregeln, die beachtet werden sollen. Und es gibt projektspezifische Besonderheiten.

*Die Richtlinie VDI 7001 orientiert sich an den Leistungsphasen der Ingenieure. Was versprechen Sie sich – als maßgeblicher „Vater“ dieser Richtlinie – von dieser Herangehensweise?*

Die Idee, die Empfehlungen entlang der Leistungsphasen der Ingenieure zu strukturieren, verdanken wir Dipl.-Ing. Wolfgang Feldwisch, der im Richtlinienausschuss mitgearbeitet hat. Alle Ausschussmitglieder fanden die Idee sehr gut. So müssen Vorhabenträger, Generalplaner, Ingenieur- und Planungsbüros, Projektsteuerer, ausführende Unternehmen, Behörden und Bauämter sowie Verbände keine neue Systematik lernen. Stattdessen können sie Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung in ihre Arbeit integrieren. Das ist auch notwendig. Die systematische Planung der Kommunikation und Beteiligung muss ein fester Bestandteil des Projektmanagements sein, über alle Leistungsphasen hinweg. Von der Grundlagenermittlung

bis zur Dokumentation. Wir haben dafür viel Zuspruch erfahren, übrigens nicht nur bei großen Infrastrukturprojekten. Die Richtlinie kann auch für kleinere Planungsvorhaben angewendet werden – etwa für Umgehungsstraßen.

*Welche Verbindlichkeit entfaltet die Richtlinie?*

VDI-Richtlinien stellen immer den aktuellen Stand der „Technik“ dar. Damit sind sie auch zu einem gewissen Grad verbindlich. Eine größere Verbindlichkeit ergibt sich dann, wenn die Richtlinie in Verwaltungsdokumente aufgenommen wird. Das ist bei der VDI-Richtlinie 7001 der Fall. Auf sie wird explizit in der Verwaltungsvorschrift zur Intensivierung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Zulassungsverfahren der Landesregierung Baden-Württemberg sowie im dazugehörigen Planungsleitfaden verwiesen. Das Land Baden-Württemberg als Vorhabenträger hat sich daran zu halten. Und die Genehmigungsbehörden des Landes verweisen Vorhabenträger im Zuge ihrer Hinwirkungspflicht auf die Richtlinie – etwa wenn es um das Beteiligungs-Scoping geht. Das gilt für Vorhaben, die als beteiligungsrelevant eingestuft werden, also unter anderem für Vorhaben, deren Zulassung ein Planfeststellungsverfahren nach Fachplanungsrecht erfordert.

*Gibt es schon konkrete Erfahrungen mit der Anwendung der Richtlinie in der Praxis oder ist eine Evaluation geplant?*

Ja, die ersten Erfahrungen sind sehr positiv – sowohl im Bereich der Planung von Autobahnen und Bundesstraßen als auch bei Projekten privater Vorhabenträger. Aber auch die VDI 7001 muss mit den gesellschaftlichen Entwicklungen Schritt halten und an diese angepasst werden. Der Richtlinienausschuss wird daher im Jahr 2017 die gesammelten Erfahrungen bewerten – und Schlüsse daraus ziehen.

*Herr Brettschneider, wir danken Ihnen für das Gespräch.*

**„VDI-Richtlinie 7001: Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planung und Bau von Infrastrukturprojekten – Standards für die Leistungsphasen der Ingenieure“ des Vereins Deutscher Ingenieure ist seit März 2014 in Kraft.**

# Die WIRTSCHAFTS MEDIATION

Fachmagazin für Unternehmen und öffentliche Verwaltung

Die Wirtschaftsmediation

Herausgegeben von Gernot Barth  
und Bernhard Böhm



## Sicher führen Das Geheimnis des Erfolgs



VDI-Richtlinie 7001 –  
Handlungsanleitung für die  
Öffentlichkeitsanbindung bei  
Infrastrukturprojekten

Beziehung in der Krise:  
Fremdgehen – wenn der  
feste Partner untreu wird

Koordinieren statt anleiten:  
Plädoyer für ein zukunftsgerichtetes  
Führungsverständnis