

Dr. Christoph Jessen

Bürgerbeteiligung bei Großprojekten

In diesem Beitrag geht es um die Frage, wie Interesse und Beteiligung über die Jahre erhalten werden kann. Als Praxisbeispiel wird das Fehmarnbelt-Dialogforum verwendet. Das Dialogforum existiert seit über 10 Jahren. Anhand des gewählten Beispiels kann gezeigt werden, welche Herausforderungen solch langwierige Beteiligungsprozesse bewältigen müssen und wie diesen entgegengetreten werden kann.

Auf Deutschland kommt eine Reihe großer Infrastrukturprojekte zu. Schienen, Straßen und Brücken werden gebaut, renoviert und erneuert, ein Endlager muss gesucht, gefunden und errichtet werden. Das alles hat erhebliche Auswirkungen auf Umwelt wie Umgebung und bedarf schon von daher einer intensiven Bürgerbeteiligung. Und - fast alle Projekte haben eins gemeinsam: Sie sind komplex und dauern in der Regel viel länger als geplant. Verwaltung und Unternehmen haben die Mittel: sie können sich institutionell darauf einstellen. Die ihnen gegenüberstehenden Bürgerinitiativen stehen vor schwer lösbaren Herausforderungen im Hinblick auf Zeit, Expertise und Frustrationstoleranz.

Welle von
Großvorhaben

Aber es kann funktionieren!

Das Dialogforum Feste Fehmarnbeltquerung hat seine Arbeit im Jahre 2011 aufgenommen. Seit nunmehr über 10 Jahren begleiten wir Planung und Bau des Tunnels zwischen Rödby auf Lolland (Dk) und Puttgarden auf Fehmarn (D) sowie seiner Straßen- und Schienenanbindung nach Lübeck. Und das mit einigem Erfolg. Wir sind das älteste mir bekannte noch arbeitende Dialogforum. (Wer noch älter ist, bitte melden, ich würde mich über Erfahrungsaustausch freuen.) Bei uns kommen Beteiligte und Betroffene an einer Art rundem Tisch zusammen: Vorhabenträger wie Verwaltung, Bürgerinitiativen dafür und dagegen, kurz das gesamte Know-how

von Problemen und Lösungsmöglichkeiten. So wurden Betroffene zu Beteiligten.

In dieser Zeit haben wir einige Klippen umschiffen und positive wie negative Erfahrungen gesammelt. Im Folgenden möchte ich einige davon aus persönlicher Sicht schildern und dabei die relevanten Punkte herausarbeiten. Zum Schluss werde ich alles noch einmal stichwortartig zusammenfassen.

Das Projekt

Im Staatsvertrag mit Dänemark über den Bau einer Festen Fehmarnbeltquerung hat sich die Bundesrepublik Deutschland verpflichtet, die Straßen- und Schienenanbindung des Tunnels auf deutscher Seite von Puttgarden bis Lübeck zu modernisieren und insbesondere die Schiene zu elektrifizieren und 2-gleisig auszubauen. Die dänische Seite ist für den Tunnel und dessen Anbindung bis Kopenhagen verantwortlich. Das Gesamtprojekt ist das größte Infrastrukturprojekt Nordeuropas. Es ist Teil des Transeuropäischen Netzes Skandinavien-Mittelmeer und wird von der EU gefördert.

Bau und Betrieb greifen tief in die Belange der vom Tourismus geprägten Region Ostholstein ein. Betroffen sind insbesondere die Badeorte an der Lübecker Bucht. Schon früh bildeten sich dort Bürgerinitiativen für wie gegen das Vorhaben. Auch die politische Landschaft in Schleswig-Holstein ist gespalten, teils bis in die Parteien hinein, was Bildung und Arbeit der Koalitionsregierungen nicht gerade erleichtert.

Tiefe Spaltung

Der Staatsvertrag wurde am 3. September 2008 in Kopenhagen von dem damaligen Bundesverkehrsminister Tiefensee und mir als deutschem Botschafter in Anwesenheit des schleswig-holsteinischen Ministerpräsidenten Carstensen unterzeichnet, der damit die positive Haltung seiner damaligen CDU-SPD Koalition signalisierte. Der Vertrag wurde am 18. 6. 2009 durch den Bundestag und am 10. 7. durch den Bundesrat ratifiziert. Rechtlich gesehen hat der Staatsvertrag mit der Zustimmung durch Bundestag und Bundesrat die „höchstmögliche“ Legitimation. Eine eigene Beteiligung

der Region, also der unmittelbar Betroffenen, ist in diesem Stadium der Entscheidungsfindung nicht vorgesehen. Sie erfolgt erst im Planfeststellungsverfahren, also wenn an der Entscheidung selber nichts mehr zu ändern ist. Dementsprechend war damals auch von Bürgerbeteiligung keine Rede.

Und doch hat es im Laufe der Zeit an der Streckenführung Änderungen gegeben: So wird die Schiene nunmehr näher an die autobahnartige Straße rücken- ein Vorschlag des Dialogforums. Darüber hinaus soll die alte Sundbrücke zwischen Fehmarn und dem Festland (auch bekannt als „das Bügeleisen“) durch einen Tunnel ergänzt werden. Auch dies war ein Vorschlag des Dialogforums.

Die Inbetriebnahme war laut Staatsvertrag für 2018 geplant. Inzwischen liegt die Planung bei 2029. Sie wurde durch intensive Bürgerbeteiligung begleitet. Im Folgenden schildere ich aus meiner Perspektive als Sprecher des Dialogforums Feste Fehmarnbeltquerung, wie es gelungen ist, bei diesem Großprojekt eine Bürgerbeteiligung ins Leben zu rufen und über einen so langen Zeitraum funktionsfähig zu halten.

Die Gründung des Dialogforums

Initiiert wurde das Dialogforum im Jahre 2011 auf Initiative der schleswig-holsteinischen Landesregierung, damals eine CDU-/FDP Koalition unter Ministerpräsident Carstensen. Man wollte erklärtermaßen eine „neue Form der Bürgerbeteiligung“ schaffen. Hintergrund war sicher auch der Wunsch, angesichts bevorstehender Landtagswahlen, Bilder wie bei Stuttgart 21 mit den dortigen teils gewalttätigen Demonstrationen zu vermeiden.

So erhielt ich im Sommer 2011 kurz vor meiner Pensionierung für mich überraschend einen Anruf des Ministerpräsidenten, ob ich mir vorstellen könne, die Leitung des Dialogforums zu übernehmen. Ich sagte spontan zu, ohne letztlich zu wissen, worauf ich mich einließ. Im Laufe der Verfahren merkte ich aber, dass ich dabei auf meine beruflichen Erfahrungen in internationalen Verhandlungen wie in der Ministerialverwaltung aufbauen konnte. Als Alt-68er hatte ich

Sorge vor
Stuttgarter
Verhältnissen

darüber hinaus genügend praktische Erfahrung mit Demonstrationen und Protesten, was sich dann auch durchaus als hilfreich erweisen sollte. Warum der Ministerpräsident ausgerechnet auf mich gekommen ist, weiß ich bis heute nicht genau. Ich kann darüber nur Vermutungen anstellen und denke, er suchte eine unabhängige Person, die die schleswig-holsteinische Mentalität kennt, - ich bin gebürtiger Kieler, - ohne aber mit dortigen Interessen verbunden zu sein. Dazu eine Anekdote ohne Wahrheitsgarantie: Auf das ihm zugetragene Gerücht, ich sei SPD-Mitglied, soll er geantwortet haben: umso besser, dann kann mir niemand parteipolitische Klüngelei vorwerfen (ich gehörte und gehöre keiner Partei an). Schnell wurde klar, wie wichtig Neutralität auf dieser Position ist. Dem Vorwurf, ich sei wegen meiner Unterzeichnung des Vertrages voreingenommen, konnte ich mit dem Hinweis entgegentreten, dass ich als Botschafter und Beamter die Weisungen des Auswärtigen Amtes auszuführen und dementsprechend den Vertrag zu unterzeichnen hatte, egal, ob ich selber für oder gegen das Projekt bin. Aber: innere Neutralität reicht nicht, sie muss auch nach außen erkennbar werden. Wie mir später zugetragen wurde, wurde in den ersten Sitzungen des Dialogforums genau verfolgt, ob ich etwa zu häufig zu dem Minister blicke oder im Vorfeld öfter und länger mit Vorhabenträgern, Verwaltung oder Bürgerinitiativen spreche. Nun, wenn man sich darüber bewusst ist, und das gehört zum Handwerkszeug, kann man entsprechend agieren und das eigene Verhalten erkennbar so neutral wie möglich gestalten.

Misstrauen zum Start

Die Gründung des Dialogforums war durch das zuständige Wirtschaftsministerium in Zusammenarbeit mit den wesentlichen Gruppen hervorragend vorbereitet. Ganz wichtig dabei die Einbeziehung der Opposition, - Bürgerinitiativen sowie NABU und BUND -, in die Vorbereitung. Hier die wesentlichen Punkte unseres Gründungsdokumentes:

Aufgabe des Forums ist die Begleitung von Planung und Realisierung der Fehmarnbeltquerung mit ihren Schienen- und Straßenanbindungen. In diesem Rahmen ist das Forum frei und entscheidet selbst, welche Themen es in welcher Reihenfolge diskutiert.

Die Teilnehmerliste ist ausgewogen. Sie umfasst alle betroffenen Interessen und ist auf maximal 30 begrenzt, eine weise Limitierung, denn es ist wichtig, dass man sich bei den Verhandlungen buchstäblich „in die Augen schauen kann“. Die Zusammensetzung hat sich bewährt und bemerkenswerterweise im Laufe der Zeit kaum verändert.

Das Forum ist unabhängig. Es verfügt über einen eigenen Haushalt, aus dem auch externe Experten finanziert werden können, und hat eine eigene Geschäftsstelle.

Die Funktion des Sprechers ist klar beschrieben: Einberufung und Leitung der Sitzung, Vertretung des Forums nach außen. Damit wird klargestellt, dass es nur eine Person gibt, die für das Forum als Ganzes spricht, wobei natürlich jede Interessensgruppe für sich das unbestrittene Recht in Anspruch nimmt, vor, nach (und während) der Sitzungen ihre eigene Öffentlichkeitsarbeit zu betreiben.

Aufgaben, Finanzierung, Organisation und Verhaltenskodex sind auf 2 Din A4 Seiten in nur 14 Absätzen kurz und knapp zusammengefasst. Sie wurden auf der Gründungssitzung am 5. September 2011 im Konsens beschlossen und leiten uns bis heute. Lediglich Ziffer 14 haben wir nicht erfüllt: Wir haben nach wie vor keine Geschäftsordnung. Die Erfahrung anderer Dialogforen zeigt, wie schwierig und langwierig deren Erarbeitung sein, und wie sehr man sich darüber zerstreiten kann. Angesichts des ohnehin in der Sache vorhandenen Konfliktpotentials galt es, überflüssige Streitigkeiten wie Geschäftsordnungsdiskussionen und -debatten zu vermeiden. Bei einigermaßen vernünftiger Sitzungsleitung wird sich ohnehin eine für alle akzeptable Praxis herauskristallisieren. So bildete sich im Laufe der Zeit eine „Verfahrenspraxis“ heraus, die im Mai 2018 dann auch in einem vierseitigen Papier zusammengefasst und, weil sie keinen Verbindlichkeitsanspruch erhebt, ohne große Diskussion verteilt werden konnte und seitdem auch im Großen und Ganzen befolgt wird.

Verbindliche
Rahmensetzung

Teilnehmerebene

Bei dieser Gelegenheit ein wichtiger Punkt: Für die Durchschlagskraft des Forums ist entscheidend, wer an den Sitzungen teilnimmt. Die entscheidenden Personen müssen persönlich kommen und dürfen sich nur in wirklichen Ausnahmefällen vertreten lassen. Bei uns ist dies die Staatssekretärebene. Diese Ebene kommt aber auf Dauer nur, wenn sich ihre zeitliche Beanspruchung in Grenzen hält. Das setzt gründliche Vorbereitung der Sitzungen ebenso voraus wie Konzentration auf das Wesentliche und Vermeidung überflüssiger Diskussionen. Wir haben deshalb die Anzahl der Sitzungen pro Jahr auf 3-4 begrenzt und ein zeitliches „Fallbeil“ eingerichtet: nach 3 Stunden werden nur noch die TOPs Datum der nächsten Sitzung und Bürgerdiskussion aufgerufen. In der Praxis fällt das Fallbeil kaum, sein Vorhandensein ist Drohung genug.

Politikbeteiligung
auf hoher Ebene

Die Gründungsversammlung verlief sachorientiert und, anders als damals vom Fernsehen dargestellt, absolut friedlich. Wer es nicht glaubt, mag sie sich auf unserer Website als Video on demand im Offenen Kanal Kiel anschauen.

Öffentlichkeit

Die Frage der Öffentlichkeit ist ein weiterer wesentlicher Punkt. Sie war in den Grundsätzen nicht geregelt, weil es im Vorfeld Meinungsunterschiede gab zwischen denen, die Vertraulichkeit als Garant erfolgreicher Verhandlungen ansahen und denen, die Transparenz bei diesen für die Region wichtigen Fragen an erste Stelle stellten. Da es bei den Diskussionen im Forum aber vor allem um Themen geht, die auf Sorgen und Betroffenheiten der ohnehin argwöhnischen Bürgerinitiativen treffen, wurde letztlich allen klar, dass wir auf Dauer nur erfolgreich sein können, wenn wir deren Vertrauen in die Ernsthaftigkeit unseres Bemühens um faire Lösungen gewinnen. So entwickelte sich die Linie: öffentlich verhandeln, Sitzungen im Netz übertragen und zum Ende der Sitzungen eine „Bürgerdiskussion“ führen, um dem Publikum im Saal die Möglichkeit zu Fragen und Stellungnahmen zu geben. Dies alles verlief nicht immer,

doch meist, in ruhigen oder zumindest einigermaßen geordneten Bahnen, sprengte aber nie den Rahmen. Schon die Möglichkeit, sich vor Ort im Dialogforum von der Ernsthaftigkeit des Bemühens aller Beteiligten um eine Lösungssuche zu überzeugen, zusammen mit der Gelegenheit, seine eigenen Sorgen hier einmal direkt den entscheidenden Personen vorzutragen und eine direkte Antwort von ihnen zu bekommen, trägt zur Entspannung der Situation bei und schafft mit der Zeit die notwendige Vertrauensbasis für ernsthafte Verhandlungen. Die Erfahrung hat gezeigt: Alles ist besser als wenn sich vor verschlossenen Türen die Wut aufstaut. Und wenn es dann doch einmal emotional wird, so ist auch das ein wichtiges Signal an die Verantwortlichen und für diese vielleicht sogar eine notwendige Begegnung mit der Realität. So äußerte ein einflussreicher Politiker einmal mir gegenüber sein Erstaunen, dass in unserem Dialogforum auch die gegen das Projekt eingestellten Bürgerinitiativen eine große Rolle spielen. Meine Antwort: Das ist unsere Stärke.

Von Anfang an waren deshalb Bürgergespräche Teil der Tagungen. Darüber hinaus beschloss bereits das Gründungsforum, dass das Forum „weiterhin presseöffentlich tagen“ soll und „so viele Zuhörer wie möglich zugelassen werden.“ So steht es dann auch im Protokoll, das, wie alle unsere Protokolle, als sogenanntes „ad-hoc Protokoll“ verabschiedet wird. Ein solches Protokoll, knapp auf die wesentlichen Entscheidungen beschränkt, unmittelbar nach deren Verabschiedung formuliert und im Konsens gebilligt, vermeidet viele nachträgliche Streitigkeiten, zumal ja Protokoll und die Sitzung als solche weiterhin als Video on demand auf der Website einsehbar bleiben.

Im Rückblick wird klar, dass die Öffentlichkeit der Sitzungen zusammen mit unserer Website und den Videos on demand eine wichtige Motivation für die Bürgerinitiativen ist, im Forum mitzuarbeiten und dabeizubleiben. Sie finden im Dialogforum eine Plattform mit einer Außenwirkung, die sie ansonsten nicht so leicht haben.

Trotz stehender Einladung nehmen NABU und BUND nicht am Dialogforum teil. NABU hat seine Argumente nicht im Dialogforum,

sondern später vor dem Bundesverwaltungsgericht vorgetragen, das den Klagen allerdings nicht stattgegeben hat.

Rückblickend lässt sich unsere Arbeit in drei Phasen einteilen, die jeweils unterschiedliche Ansprüche stellten und auf die das Forum auch organisatorisch zu reagieren hatte. Einer anfänglichen „Findungs- und Protestphase“ folgte konzentrierte Projektarbeit. Momentan liegt der Schwerpunkt darauf, den Planungs- und Bau-Prozess auch operativ zu begleiten und notwendige Impulse zu geben.

Phase I (2011 bis 2014): Das „Ob“ und das „Wie“

Die beiden Begriffe „ob“ und „wie“ stehen für die Bandbreite der Meinungen im Dialogforum. Sie wurden über weite Strecken zu Schlagworten, hinter denen sich die jeweils entgegengesetzten Lager versammelten. Dahinter verbergen sich die Fragen, ob die Entscheidung über den Bau unter unzutreffenden Annahmen getroffen wurde und deshalb korrigiert werden kann oder muss, und was das Forum zu dieser Korrektur beitragen kann, so die Hoffnung der gegnerischen Bürgerinitiativen, bzw. auf der anderen Seite, wie die getroffene Entscheidung möglichst zügig und sinnvoll durchgeführt werden kann, so die Vorhabenträger.

Wie oft bei Infrastrukturprojekten sind in dieser Grundfrage Kompromisse kaum möglich. Pro und Contra standen sich unversöhnlich gegenüber. Zusätzlich wurde die Diskussion manchmal dadurch belastet, dass Argumente nicht immer in sachlichem Ton vertreten wurden. Dem Forum kamen damit zwei Aufgaben zu: zum einen war es für die weitere Diskussion unabdingbar, einen für alle akzeptablen Umgangston zu finden, zum anderen waren das „Ob“ und insbesondere die der Entscheidung für den Bau des Tunnels zugrunde liegenden Annahmen und deren mögliche Auswirkungen gründlich zu diskutieren. Dazu gehören insbesondere die Umweltauswirkungen und Verkehrsprognosen, aber auch die finanziellen Annahmen, um nur einige Punkte zu nennen.

Diskurs lernen

Von besonderer Bedeutung in dieser Diskussionsphase war die Möglichkeit des Dialogforums, unabhängige Fachleute anzuhören.

Diese wurden meist auf Vorschlag der Bürgerinitiativen benannt. Dadurch konnte der Wissensvorsprung von Vorhabenträgern und Administration einigermaßen ausgeglichen werden, sicher auch ein Beweggrund für Bürgerinitiativen im Forum mitzumachen und dabei zu bleiben.

Auch wenn es in der Frage des „Ob“ keine Einigung gab und wohl auch nicht geben konnte, zeigte die vertiefte Erörterung doch Wirkung. Die Ernsthaftigkeit, mit der sie von beiden Seiten betrieben wurde, trug zur Vertrauensbildung bei, ein wichtiges Fundament für die weitere Zusammenarbeit. Von Bedeutung war auch, dass diese Diskussion im Dialogforum eben nicht unter parteipolitischen Aspekten geführt wurde, was wiederum die Landespolitik entlastete. Überhaupt gehört parteipolitische Neutralität zu den entscheidenden Voraussetzungen für eine erfolgreiche Arbeit. Das Forum hat bis heute mit 4 Landesregierungen und Landtagen in jeweils unterschiedlichen Zusammensetzungen zusammengearbeitet. In dem Bewusstsein, dass wir auf deren Vertrauen angewiesen sind, hat sich die Leitung des Dialogforums nach jeder Landtagswahl jeweils allen im Landtag vertretenen Fraktionen vorgestellt und unser Arbeitsprogramm erläutert. Das hat sich ausgezahlt. So hat z. B. der Landtag bereits in der Anfangsphase des Dialogforums die Landesregierung aufgefordert, den Beschlüssen des Forums gebührende Beachtung zu schenken. Und, wie noch zu zeigen sein wird, waren wir in Sachen Lärmschutz dann auch noch auf die Unterstützung des Bundestages angewiesen.

Emanzipation von
Parteilpolitik

Auch wenn anfangs meist das „Ob“ im Vordergrund stand, hat das Forum bereits in dieser Phase einvernehmlich wegweisende Beschlüsse zum „Wie“ gefasst, also zur Durchführung der Bauvorhaben. Dazu gehören beispielsweise Forderungen zur Bündelung der Verkehrsträger Straße, Schiene + Starkstromleitung und zum Bau eines Tunnels als Entlastung der Sundbrücke zwischen Fehmarn und dem Festland. Diese Vorschläge sind dann auch in die Planung eingegangen und haben so die Einflussmöglichkeiten konsensueller Beschlüsse des Dialogforums unter Beweis gestellt. Genau darin zeigt sich die Stärke des Dialogforums: Im Forum sind alle betroffe-

nen Interessen vertreten, das gesammelte Know-how von Problemen und Lösungsmöglichkeiten. Ein dort gefundener Konsens hat erhebliche Durchschlagskraft. So werden Betroffene zu Beteiligten, eine starke Motivation der Bürgerinitiativen vor Ort mitzumachen und dabei zu bleiben.

„Die Wahrheit ist dem Menschen zumutbar“, die Aussage von Ingeborg Bachmann gilt auch und ganz besonders für Dialogforen. Illusionen bringen die Sache nicht voran, im Gegenteil, sie leiten die Arbeit möglicherweise in eine falsche Richtung, kosten Zeit, führen in die Irrelevanz und sollten daher möglichst schnell korrigiert werden. Ein Beispiel hierzu: zu den großen Hoffnungen der gegen das Projekt eingestellten Bürgerinitiativen gehörte die von ihnen so genannte „Ausstiegsklausel“, eine Bestimmung im Staatsvertrag, wonach die Vertragsparteien bei Veränderungen der angenommenen Voraussetzungen insbesondere bei Kostensteigerungen „...die Lage aufs Neue erörtern“ (Art 5, IV sowie Art 22). Dementsprechend waren diese Bürgerinitiativen bestrebt, durch Gutachten die Grundannahmen zu erschüttern, insbesondere Verkehrsprognosen und Kostenschätzungen. In einer der ersten Sitzungen hatten wir daher einen Völkerrechtler um eine Einschätzung der Bedeutung dieser Bestimmungen gebeten. Er stellte klar, dass es sich um „Konsultationsklauseln“ und eben nicht um „Ausstiegsklauseln“ handelte, die Vertragsparteien sich darin vielmehr verpflichtet hätten, alles zu tun, um den Vertragszweck auch bei veränderten Umständen zu erreichen, - eine erste herbe Enttäuschung für einige Bürgerinitiativen, aber auch ein Beitrag zur Versachlichung der Diskussion.

Ausstiegsszenarien
und Hoffnungen

Vor allem in der Anfangsphase vertraten einzelne Personen ihre Argumente mit hoher Emotionalität bis hin zu persönlichen Angriffen auf die Vorhabenträger. Dies mag erklärbar sein, waren sie doch teilweise persönlich betroffen, erschwerte jedoch die sachliche Erörterung. In einem Kommunikationsworkshop unter professioneller Anleitung eines von den Bürgerinitiativen vorgeschlagenen Coaches wurde dieses Thema aufgearbeitet. Zwei Ergebnisse standen im Vordergrund: die Erkenntnis, dass vor allem auf Seiten der Vorhabenträger Angestellte der jeweiligen Unternehmen sprechen,

die deren Haltung vorzutragen haben, die nicht notwendigerweise ihre eigene ist. Und, zweiter Punkt, Beschimpfungen im Dialogforum sind nicht nur unhöflich, sondern auch taktisch unklug und kontraproduktiv. Schließlich hängt der Erfolg des Dialogforums davon ab, dass sie in ihren jeweiligen Institutionen aktiv und aus Überzeugung die Beschlüsse des Forums vertreten und eben nicht beleidigt nur das Nötigste tun.

Für Foren, in denen hoch engagierte Privatleute mit erfahrenen Professionellen zusammensitzen und auf Verwaltungserfahrung stoßen, sind forumsinterne Workshops zum persönlichen Umgang, aber auch zu Arbeitstechniken, (z. B. ganz banal: Was bedeutet der Begriff „Kenntnisnahme“ im Protokoll), von Bedeutung. Sie sollten so früh wie möglich durchgeführt werden, aber nicht gleich am Anfang, denn ohne einen gewissen „Leidensdruck“ erschließt sich ihre Sinnhaftigkeit nicht jedem.

Am 6. Mai 2014 kam es zu einer Zäsur in der Arbeit des Dialogforums. Die Landesplanung Schleswig-Holstein gab das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens für die Schienenanbindung des Tunnels bekannt. Sie bejahte die Raumverträglichkeit einer Trassenführung in Bündelung mit der Autobahn. Das bedeutete eine erhebliche Entlastung der Bäderorte an der Lübecker Bucht und entsprach einem entsprechenden Beschluss des Dialogforums, war aber dennoch ein harter Schlag für diejenigen, die bis zuletzt darauf gehofft hatten, dass die Behörde das Gesamt-Projekt als nicht raumverträglich ablehnen würde.

In vielen Dialogprozessen verlieren die gegnerischen Bürgerinitiativen mit der Entscheidung für das Infrastrukturprojekt das Interesse an dem weiteren Verfahren und ziehen aus. Einmal, bei Bekanntgabe des oben erwähnten Raumordnungsbeschlusses, geschah dies auch bei uns mit entsprechend lautstarker Unterstützung durch das eigens angereiste Publikum. Danach wurde es für einen Moment mäuschenstill im Saal, bis wir die Sitzung in aller Ruhe fortsetzen. Die Spannung blieb, bis dann doch „durchsickerte“, dass die gegnerischen Bürgerinitiativen weiter mitmachen.

Streiten lernen als
Prozess

Warum sind sie dabeigeblichen? Ich denke bei ihrer Abwägung, überwogen dann doch die Vorteile einer Mitarbeit im Dialogforum, wie z. B.

- Politische Einflussmöglichkeit und Informationsgewinn durch Mitarbeit
- Wirksamkeit ihrer Arbeit, (-so entspricht ja auch die als raumverträglich festgestellte Trasse den Empfehlungen des Forums nach Bündelung der Schiene mit der Straße)
- Öffentlichkeitswirkung des Forums

Man sollte nicht unterschätzen, dass auch Bürgerinitiativen in Konkurrenz untereinander um das knappe Gut öffentlicher Aufmerksamkeit stehen.

Phase II (2015 – 2021): Projektarbeit

In der ersten Phase hat das Dialogforum seinen eigenen Organisationsmodus entwickelt, der die damaligen Interessenschwerpunkte angemessen unterstützte. Zentraler Ort des Geschehens war das Plenum. Dort fanden die „großen“ und kontroversen Debatten über das „Ob“ und das „Wie“, über Umweltschutz, Verkehrsprognosen, Kosten und andere allgemein interessierende Themen statt. Getagt wurde – und wird - etwa viermal pro Jahr. Die Sitzungen werden durch Arbeitsgemeinschaften und Workshops vorbereitet. Die jeweilige Tagesordnung wird dem Sprecher von einer eigenen Arbeitsgruppe, der AG Arbeitsplan, vorgeschlagen. Das stellt die Meinungsbildung auf eine breitere Grundlage, sodass es nur in den seltensten Fällen zu Diskussionen um die Tagesordnung kommt. Diese AG ist, wie alle anderen AGs auch, „offen“, d. h. jedes Mitglied des Dialogforums hat das Recht daran teilzunehmen und niemand kann sich beschweren, dass er nicht gehört wurde.

Konsensprinzip als Integrationshebel

Beschlüsse des Dialogforums werden grundsätzlich im Konsens gefasst, was einen willkommenen Einigungsdruck zur Folge hat. Zudem wäre eine unterschiedliche Stimmengewichtung schwierig bis unmöglich: Sollen wirtschaftliche Überlegungen mehr Gewicht ha-

ben, als z. B. der Umweltschutz? Allein diese Diskussion hätte genügend Sprengkraft, um den Bestand eines Forums zu gefährden. Eine allerdings sinnvolle Ausnahme vom Konsens gibt es: Vorhabenträger wie Landesregierung können an sie gerichtete Bitten oder Beschlüsse nicht blockieren. Ob sie ihnen im Endergebnis dann auch folgen steht in ihrer Verantwortung, wobei sie dann allerdings auch die Auswirkungen auf das Klima im Forum zu berücksichtigen haben. Das gilt natürlich andersherum auch für das Forum und setzt einen Lernprozess in Richtung Realismus in Gang, denn niemand macht sich gerne auf Dauer durch unrealistische Forderungen lächerlich.

Ownership und
Selbstorganisation

Solche Prozesse nehmen Zeit in Anspruch, sind aber nachhaltig und vermindern Frustrationen. „Ownership“ und Selbstorganisation stehen im Vordergrund. Diese Organisation gibt dem Engagement der Betroffenen Raum und entspricht ihrem Wunsch nach inhaltlicher Gestaltungsmöglichkeit. Sie ist für die Diskussion allgemeiner Gesichtspunkte und Themen geeignet, stößt aber an ihre Grenzen, je konkreter und detaillierter die Fragen werden.

Mit dem Raumordnungsbeschluss zur Bahntrasse verlagerte sich der Schwerpunkt mehr und mehr zum „wie“, also zu der Frage, wie die Belastungen durch Bau und Betrieb für die Region so gering wie möglich gehalten werden können, auch wenn die gegnerischen Bürgerinitiativen mit taktisch geschickten Schachzügen immer wieder erfolgreich das „ob“ im Spiel hielten und so aus ihrer Sicht Argumente gegen das Projekt sammelten und sammeln. In der 2. Phase kam es nun verstärkt darauf an, Mittel und Wege zu finden, eine sachorientierte Arbeit an dem Projekt im Einzelnen zu ermöglichen, ohne die Möglichkeit der Erörterung der Sinnhaftigkeit des Projektes auszuschließen. Eine Quadratur des Kreises? Nein, eine Fortentwicklung der Organisation des Dialogforums im Konsens.

Zwei politische Beschlüsse hatten erheblichen Einfluss auf die weitere Entwicklung der Arbeitsweise des Dialogforums: Mit Landtagsbeschluss vom Januar 2015 wurden die Landesregierung gebeten, die Ergebnisse des Dialogforums in die Planung mit einfließen

zu lassen. Und – entscheidend für die weitere Arbeit des Forums, - mit Bundestagsbeschluss vom Januar 2016 (BtDrs 18/2016) wurde Dialogforen die Möglichkeit eröffnet, bei Transeuropäischen Netzen konkrete Beschlüsse an die Bundesregierung zu formulieren, um im Einzelfall einen besonderen über das gesetzlich vorgesehene Maß hinausgehenden Schutz von Anwohnern und Umwelt erreichen zu können. Dieser Bundestagsbeschluss eröffnete dem Dialogforum die Möglichkeit, die Schienentrasse im Sinne der Betroffenen mitzugestalten. Diese Chance durfte sich das Forum nicht entgehen lassen, auch wenn sie neue Anforderungen an die Arbeitsweise stellte: Konzentration auf detaillierte Sachfragen, also auf das „Wie“, ohne die gegnerischen Bürgerinitiativen mit ihrem für die Lösungsfindung so wichtigen Problembewusstsein zu verlieren.

Die Lösung lag in der Errichtung eines eigenen Arbeitsstranges für die Detailarbeit. Im September 2016 beschloss das Dialogforum die Gründung von 4 regionalen „runden Tischen“ und einem „Projektbeirat“. Die runden Tische bekamen die Aufgabe, lokale Lösungen zu erarbeiten und dem Projektbeirat vorzulegen, der sie dann zur Vorlage an das Dialogforum aufbereitet. All dies geschieht in Zusammenarbeit mit dem Vorhabenträger, der Deutschen Bahn, und den Betroffenen vor Ort, einschließlich aller betroffenen Gemeinden. Dabei spielt es hier keine Rolle, ob sie zu dem engen Kreis der Teilnehmer des Dialogforums gehören oder nicht. Wichtig bleibt aber, dass alles im Forum zusammenläuft. Auch dieser neue Arbeitsstrang ist deshalb Teil des Dialogforums und arbeitet nach dessen Regeln, allerdings streng sach- und zielorientiert. Er befasst sich ausschließlich mit Fragen des „Wie“ und nicht des „Ob“. Letztere Frage hat sich damit nicht erledigt, sondern bleibt dem Dialogforum vorbehalten. Diese Zweigleisigkeit ermöglichte es den gegnerischen Bürgerinitiativen, an konkreten Optimierungsvorschlägen mitzuarbeiten, ohne sich verbiegen zu müssen.

Skalierung von
Aufgaben und
Strukturen

In zahllosen Sitzungen wurde so ein detailliertes, mit Kosten unterlegtes Forderungspapier erarbeitet, dessen Stärke darin liegt, dass es sich eben nicht um die bloße Addition von Wünschen, sondern um einen realistischen Katalog drängender Maßnahmen handelt,

die über den gesetzlichen Rahmen hinausgehen, und die von allen im Forum vertretenen Interessengruppen mitgetragen werden. Die Abwägung zwischen dem Wünschbaren und Realistischem brachte Projektbeirat und Dialogforum oft an ihre Grenzen. Nur in einem Einzelfall beharrte der betroffene Bürgermeister entgegen Vermittlungsvorschlägen auf seiner Ausgangsposition. Da mussten dann zwei Alternativen zur Entscheidung durch den Bundestag aufgelistet werden, (der dann dem Vermittlungsvorschlag folgte). Das Papier wurde im April 2019 von Landesverkehrsminister Dr. Buchholz dem damaligen Bahnbeauftragten der Bundesregierung, dem Parlamentarischen Staatssekretär Ferlemann, übergeben und vom Verkehrsministerium mit Stellungnahme an den Verkehrsausschuss des Bundestages weitergeleitet. Auf dessen Vorschlag hin schloss sich der Bundestag weitestgehend unseren Vorschlägen an und beschloss im Juli 2020 fast eine Viertel Milliarden Euro an übergesetzlichen Lärmschutzmaßnahmen für die Schienenanbindung des Tunnels. (BtDrS 19/20264). Die jahrelange intensive Arbeit im Dialogforum hatte sich gelohnt.

Beteiligung wirkt

Das Papier beweist, was eine funktionierende Bürgergesellschaft leisten kann, wenn sie rechtzeitig und ernsthaft in das „Wie“ der Planung mit einbezogen wird. Es listet neben 8 Kernforderungen knapp 100 ortsbezogene Forderungen auf. Das ist ein Beleg dafür, dass sich jede betroffene Gemeinde mit den auf sie zukommenden Problemen befasst und dafür zusammen mit dem Dialogforum, den Bürgerinitiativen und der DB realistische Lösungen entwickelt hat. So kommt das gesammelte Knowhow von Problemen und Lösungsmöglichkeiten zusammen. So werden Betroffene zu Beteiligten.

Die Erarbeitung des Forderungskataloges war der erste wichtige Schritt, die Überzeugung des Bundestages der entscheidende zweite Schritt. Hier musste und konnte das Dialogforum auf die Unterstützung der Landesregierung wie auch der regionalen Bundestagsabgeordneten zählen.

Phase III (2021 – heute): „Wir machen das Beste draus“

Mit Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes vom November 2020 wurden alle Klagen gegen den Tunnel abgewiesen, auch die des NABU, der sich dafür entschieden hatte, seine Argumente nicht im Dialogforum, sondern vor Gericht zu verfolgen.

Damit war klar: Der Tunnel wird gebaut. Für die Region kommt es von nun an darauf an, die Belastungen durch Bau und Betrieb so gering wie möglich zu halten und dabei die sich bietenden Vorteile zu nutzen. Dementsprechend ergänzte das Dialogforum mit Beschluss vom Sommer 2021 seine Organisation um eine „Arbeitsgemeinschaft Chancen“. Unter gemeinsamen Vorsitz von Kreis sowie Industrie- und Handelskammer, hat sie den Auftrag, ein „Chancenpapier“ mit Vorschlägen zu Einzelmaßnahmen zu erarbeiten, dieses im Lichte der Entwicklung fortzuschreiben und dem Dialogforum jeweils darüber zu berichten.

Unser Motto „Wir machen das Beste draus“ stellt klar, dass das Forum sich nicht zu einer Art Wirtschaftsförderung für die Region entwickeln will. Das ist nicht seine Aufgabe, dazu ist es nicht gemacht. Aber: das Forum verfügt anders als die verschiedenen Spartenorganisationen aufgrund seiner vielfältigen Zusammensetzung über einen wohl einzigartigen allgemeinen Überblick über die Interessen der Region. Es geht deshalb um eine Auflistung sinnvoller Maßnahmen aus möglichst allen Bereichen, wobei die jeweils dafür Verantwortlichen benannt werden. Dabei besteht Einigkeit, dass auch die Vermeidung oder Verringerung von Problemen Chancen darstellen und in das Papier gehören.

Die Umsetzung begleiten

Im Sommer 2022 wurde zur Vorbereitung der Bauarbeiten die erste Teilstrecke der Bahnverbindung auf Schienenersatzverkehr umgestellt. Das brachte und bringt eine ernste Belastung der Region mit sich. Da mit den Bauarbeiten bis mindestens 2029 zu rechnen ist, und neben Schiene auch Straßen und Starkstromleitung sowie andere Versorgungsleitungen in Planung bzw. im Bau sind,

besteht erheblicher Koordinierungsbedarf zwischen den Baustellen und zwischen den verschiedenen Vorhabensträgern. Auf Anregung des Dialogforums wird deshalb eine gemeinsam von Land, Kreis, Deutscher Bahn, den Straßenbauern DEGES und LBV, dem Strom-Netzbetreiber TENNET und dem Dialogforum getragene Koordinationsstelle eingerichtet. Sie soll Kollisionen durch frühzeitige Koordination der Baumaßnahmen möglichst vermeiden. Sie berichtet dem Dialogforum, das dann der Koordinationsstelle mit seinen Beschlüssen notfalls „den Rücken stärken“ kann.

Zusammenfassung

Wir haben die Entwicklung des Dialogforums über 10 Jahre begleitet und müssen feststellen: Das Dialogforum von heute ist etwas ganz anderes als das von vor 10 Jahren. Aus einem Debattierclub, in dem sich Pro und Contra unversöhnlich gegenübermaßen, hat sich ein „runder Tisch“ entwickelt, dem immer mehr Aufgaben zuwachsen und der mittlerweile unter breiter Beteiligung der Region Einfluss auf das Bauvorhaben in Planung und Ausführung nimmt. Die Betroffenen wurden erst angehört, dann gehört und beteiligt. Probleme wurden nicht nur aufgezeigt, sondern auch angegangen. Im Dialogforum sitzen alle Interessen an einem Tisch und damit das gesamte Know-how von Problemen und Lösungsmöglichkeiten. Betroffene wurden zu Beteiligten, das motiviert zum Mitmachen. Wichtig war und bleibt dabei das Vertrauen der Politik in die Ernsthaftigkeit unserer Arbeit. Besonders wenn es zu Meinungsunterschieden und Konfliktlagen kam, war Realismus und Augenmaß gefragt.

Vom Streit zum
Dialog

In diesem Schnelldurchgang durch unsere Entwicklung konnten einige Punkte aufgezeigt werden, die für eine langjährige Mitwirkung von Bürgerinitiativen essenziell sind. Dazu gehören in erster Linie Offenheit und Öffentlichkeit, Transparenz, effiziente und unvoreingenommene Organisation, parteipolitische Neutralität, angemessenes Zeitmanagement, (schließlich opfern alle Beteiligten ihre Zeit, und nur einige werden dafür bezahlt), gemeinsames Interesse an Lösungen, auch dann noch, wenn diese vom ursprünglichen Ziel

abweichen (von „Verhindern“ zu „wir machen das Beste draus“), Vertrauen in die Ernsthaftigkeit des Bemühens der jeweils anderen Seite, um nur einiges in Erinnerung zu rufen. Eigeninteresse auch bei Bürgerinitiativen schadet nicht unbedingt, sondern erhöht die Motivation, sollte aber offengelegt werden.

Die Schwierigkeit besteht darin, die Motivation über einen längeren Zeitraum aufrecht zu halten. Dazu gehören Erfolgserlebnisse besonders dann, wenn sich die ursprünglichen Ziele – in unserem Fall Verhinderung des Tunnels - nicht verwirklichen lassen. Hier geht es dann vor allem um wirkliche Mitwirkung an der Planung, an der Vermeidung und Verringerung von Problemen. Da spielt der Bundestagsbeschluss zum übergesetzlichen Lärmschutz eine entscheidende Rolle. Von nicht zu unterschätzender Bedeutung sind aber auch persönliche Anerkennung und Ansehen. Den im Forum vertretenen Bürgerinitiativen wächst „qua Amt“ eine herausgehobene Funktion zu. Sie sprechen im Forum mit Personen der Bundes- und Landesregierung. Sie bereiten vor Ort die Position ihrer Initiativen zum jeweiligen Forum vor und werden so zu einem Kristallisationspunkt in ihren Gemeinden. Im Forum erhalten sie eine Plattform mit Breitenwirkung. Ihr Wort hat Gewicht und wird verbreitet.

Motivation über einen langen Zeitraum

Persönliche Motivation ist eine Seite der Medaille. Hinzukommen muss die Fähigkeit, einen Dialog mit der „anderen Seite“ zu führen, und das nicht nur ein oder zweimal, sondern auf Jahre hinaus. Das erfordert Sachkunde, aber auch institutionelles Wissen, denn auf der anderen Seite sitzen professionelle Institutionen, Baufirmen und Genehmigungsbehörden, mit ihrem Know-how und institutionellem Gedächtnis. Profis und Individuen, - das geht auf die Dauer nur gut, wenn das Gefälle ausgeglichen wird. Deshalb muss eine eigenständige und unabhängige Organisation hinter ihnen stehen, die auf eigenes unabhängiges Know-how zurückgreifen, einen eigenen Erfahrungsschatz aufbauen und zur Verfügung stellen kann. Das ist in einem Satz zusammengefasst, was ich mit Semi-Professionalisierung bezeichnen möchte: die Bürgerinitiativen in die Lage

versetzen, professionell zu agieren, ohne von den Profis auf der anderen Seite des Tisches abhängig zu werden.

Letztlich kommt es darauf an, von den „Profis“ vorgeschlagene Lösungen nicht nur überprüfen, sondern auch mit eigenen Vorschlägen ergänzen oder verbessern zu können. Nur so entsteht Vertrauen in die gefundene Lösung.

Dies erfordert einen eigenen, selbstbestimmten Arbeitsstrang, der auch die lokalen Belange einpflegt. Die Bürgerinitiativen sollen nicht zu Profis werden, müssen aber im Bedarfsfall auf professionelle Hilfe zurückgreifen können, also „halbprofessionell“ oder semiprofessionell agieren.

Kooperation von
Fachleuten und
Laien

Unabdingbar dafür ist zunächst einmal eine unabhängige, selbstbestimmte Organisation, die das Vertrauen aller Beteiligter genießt. Das fängt auf der Leitungsebene des Forums an: Die Leitung insgesamt sollte Erfahrung in Verhandlungen und ministeriellen Abläufen haben, unabhängig sein und in der Sache keine eigenen Interessen haben. (Bei uns wird die Geschäftsstelle von einem pensionierten Mitarbeiter des Landkreises geleitet.)

Zu Fachthemen müssen Fachleute herangezogen werden können, denen auch die Bürgerinitiativen vertrauen. So kann der Wissensvorsprung der „ausgeglichen werden. Das gesammelte Know-how wird auf der Webseite des Forums festgehalten und ist jederzeit abrufbar.

Mit zunehmender Projektarbeit wurde im Laufe der Zeit ein Unterbau durch Projektbeirat und runde Tische geschaffen. Der Projektbeirat wird von einem amtierenden Bürgermeister geleitet, dem seine Gemeindeverwaltung bei Bedarf zur Seite steht. Im Projektbeirat arbeiten neben Bürgerinitiativen auch Mitglieder von Verbänden, Gemeindevertretungen und anderen Organisationen mit der DB AG und Landesregierung zusammen. Alle eint das Ziel, akzeptable Lösungen zu finden. Gleiches gilt für die runden Tische.

Auf längere Zeit angelegte Dialogforen können nur Bestand haben, wenn sie einen von den mit Genehmigung und Durchführung be-

trauten Behörden und Vorhabenträgern unabhängigen Arbeitsstrang aufbauen, gebildet in enger Zusammenarbeit zwischen Bürgerinitiativen, Fachleuten des Vertrauens, und lokaler, an Lösungen vor Ort orientierter Verwaltung der Gemeinden. Letztlich geht es darum, den Kenntnissen und dem Wissen der Profis eigene Fähigkeiten und Know-how gegenüberzustellen und so eine Verhandlungsbasis zu schaffen.

Diese „Semi-Professionalisierung“ war nicht von Anfang an gegeben. Sie wurde im Laufe der Zeit entwickelt. Wichtig war im Rückblick, dass wir uns in der Anfangsphase nicht „festgemauert“ haben. Unsere zu Beginn unserer Arbeit verabschiedeten Grundsätze waren in ihrer Kürze offen und flexibel genug, eine Weiterentwicklung im Konsens zuzulassen. Über die Zeit konnte sich so Vertrauen aufbauen in die Ernsthaftigkeit des Bemühens des jeweiligen Gegenübers. Die Gegensätze blieben, der Ton verbesserte sich. Der Preis, den Vorhabenträger und Planungsbehörden für ihre Kompromisse möglicherweise in Kauf nehmen mussten, wurde durch Qualität und Akzeptanz der Lösungen mindestens aufgewogen. So waren alle Seiten froh, wenn das Dialogforum eine vor Ort umstrittene Situation nach gründlicher Prüfung durch einen im Konsens gefundenen Vorschlag löste, wie z. B. einen Tunnel als zusätzliche Verbindung neben der Brücke zwischen Fehmarn und Festland zu bauen. Gleiches gilt für den Grundsatzstreit, ob die Feste Fehmarnbeltquerung sinnvoll ist oder nicht, der im Dialogforum ausgetragen wurde, und damit zumindest weitgehend aus parteipolitischem Streit herausgehalten werden konnte.

Beteiligung als
Qualitätsbooster

Die Erfahrungen der letzten Jahre haben die Leistungsfähigkeit eines echten Bürgerdialoges unter Beweis gestellt. Die Entwicklung geht weiter. Stand anfangs die Diskussion über die Fragen des „Ob“ und „Wie“ im Vordergrund, so kam mit dem Bundestagsbeschluss zum übergesetzlichen Lärmschutz die Beteiligung an der konkreten Planung hinzu. Mit der Anbindung des im Dezember 2022 geschaffene Baustellen- und Verkehrskoordinators an das Dialogforum geht es jetzt auch um operative Mitwirkung. Einmal mehr werden Betroffene zu Beteiligten.