



## **Mitsprache auf europäisch. Einzelne Leuchtturm-Projekte zeigen, was die EU in Sachen Bürgerbeteiligung von ihren Mitgliedsstaaten lernen kann**

*Fiona D. Wollensack • Juliane Leinker*

Die Europäische Union (EU) hat sich große Ziele gesteckt: In dem 2011 veröffentlichten »Weißbuch Verkehr« (1) legt die Europäische Kommission die Eckpfeiler für eine wettbewerbsfähige Verkehrspolitik bis zum Jahr 2050 fest – darunter als Hauptziele die verkehrsbedingte CO<sub>2</sub>-Reduktion um 60 Prozent (gegenüber dem Stand von 1990) sowie die Verringerung der Abhängigkeit Europas von Erdölimporten. Erreicht werden soll dies unter anderem durch die Verlagerung eines Großteils des Güterverkehrs auf die Schiene und das Wasser, den vollständigen Bann der mit konventionellem Kraftstoff betriebenen PKW aus dem Stadtverkehr sowie den Ausbau eines europaweiten Hochgeschwindigkeitsschienennetzes.

Die Pläne der Europäischen Kommission sind ambitioniert. Sie sind nur durch eine Mischung aus technologischem Fortschritt, beträchtlichen Investitionen in Infrastruktur und Forschung sowie einem grundlegenden Politik- und Verhaltenswandel zu erreichen. Ein wichtiges Thema gewinnt dadurch auch auf EU-Ebene an entscheidender Bedeutung: die umfangreiche Einbindung verschiedenster Akteure auf allen Ebenen der Planungsprozesse. Die Europäische Kommission hat erkannt, dass sie nur durch die Beteiligung der Zivilgesellschaft und der Betroffenen selbst, einen langfristigen und nachhaltigen Wandel im Transportsektor erreichen kann. Genau hier setzt eine aktuelle Studie des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) an (2): Im Auftrag der Europäischen Kommission prüft der EWSA, in welcher Form beteiligungsorientierte Ansätze in der Verkehrspolitik und bei Verkehrsprojekten in den EU-Mitgliedsstaaten bereits zum Tragen kommen und zur Umsetzung des »Weißbuchs Verkehr« beitragen können.

### **Kluge Beteiligung bedeutet, die Form der Mitsprache den Gegebenheiten anzupassen**

Die Transport-Studie (3) des EWSA untersucht Fallbeispiele aus verschiedenen EU-Ländern und nimmt dabei sowohl großangelegte Dialogprozesse, wie den Prozess zum Ausbau des Frankfurter Flughafens unter die Lupe, als auch überschaubare, primär online-basierte Projekte, wie die Bürgerbeteiligung zur Neustrukturierung des öffentlichen Busverkehrs in der estnischen Stadt Tartu. Schnell wird dabei eines klar: Bürgerbeteiligung kann viele verschiedene Facetten haben und in Form und Umfang erheblich variieren. Die Studie unterscheidet grob zwischen drei verschiedenen Herangehensweisen: dem bloßen Informieren der Öffentlichkeit, dem »Zu-Rate-Ziehen« der öffentlichen Meinung sowie der kooperativen, dialogbasierten Entscheidungsfindung. Besser oder schlechter ist dabei zunächst keiner der Ansätze. Entscheidend bei der Auswahl der richtigen Methoden ist vor allen Dingen, welche Ausgangssituation vorliegt und was durch die Beteiligung erreicht werden soll. Grundsätzlich gilt: Je größer das Konfliktpotential eines Verkehrsvorhabens, desto weitreichender muss die Möglich-



keit der Mitsprache und Mitentscheidung durch die Zivilgesellschaft und die Betroffenen sein, so die Autorinnen der Studie.



Abb.: Klassifizierung verschiedener Beteiligungsansätze und -methoden

## Ob in Tartu oder in Frankfurt – Bürgerbeteiligung in der EU findet bereits statt

Wie sieht Bürgerbeteiligung in den Mitgliedsländern der EU nun aber konkret aus? Die Kommunalverwaltung der estnischen Stadt Tartu hat sich 2010 entschieden, bei der Neugestaltung des öffentlichen Verkehrssystems die Bürgerinnen und Bürger der Stadt zu Wort kommen zu lassen. In Kooperation mit der lokalen Zeitung »Tartu Postimees« setzte die Verwaltung ein weitestgehend online-basiertes Beteiligungsverfahren auf, in dem die Einwohnerschaft Tartus konkrete Verbesserungsvorschläge zu Routenführung und Fahrplänen aller Buslinien einbringen durfte. Gleichzeitig sollte über verschiedene Design-Entwürfe zur Gestaltung der neuen Busse abgestimmt werden. Mitgemacht werden konnte mit Hilfe einer eigens eingerichteten Webseite, über Twitter und Facebook, aber auch offline über eingereichte Vorschläge bei der Touristeninfo. Im Laufe von nur zwei Wochen kamen so über 500 substantielle Beiträge zusammen, auf deren Basis die Kommunalverwaltung die Neuausschreibung des öffentlichen Verkehrsbetriebs formulierte.

Während die Bürgerbeteiligung in Tartu also vor allem auf Online-Formaten aufbaute und in Art und Umfang sehr überschaubar blieb, setzte das mehrjährige Dialogverfahren zum Ausbau des Frankfurter Flughafens auf eine Vielzahl an beteiligungsorientierten Maßnahmen. Der Ausbau des größten europäischen Flughafens galt als eines der umstrittensten Infrastrukturvorhaben in Deutschland überhaupt. Vor diesem Hintergrund initiiert



te das Land Hessen 1998 unter Beteiligung zahlreicher Akteure aus Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft einen zweijährigen Mediationsprozess, welcher im Jahr 2000 in der Vereinbarung eines Mediationspakets mündete. Das daraus hervorgehende »Regionale Dialogforum Flughafen Frankfurt« (RDF) war in den kommenden acht Jahren Hauptinitiator eines großangelegten Dialogprozesses, der verschiedenste regionale Akteure, Experten und die breite Öffentlichkeit einband und hitzigen Debatten einen strukturierten, ergebnisorientierten Rahmen gab.

Die betroffenen Anwohnerinnen und Anwohner im Großraum des Flughafens erhielten durch Marktstände in der Region, Informationsveranstaltungen, Internetforen, Newsletter, Podiumsdiskussionen und ein eigens eingerichtetes Bürgerbüro die Möglichkeit, sich eingehend zu informieren. Schülerinnen und Schüler der Region setzten sich in angeleiteten Rollenspielen mit dem Ausbau des Flughafens auseinander. Gleichzeitig konnte die Öffentlichkeit ihre Sorgen und Bedürfnisse über verschiedene Online- und Offline-Kanäle – das mobile Bürgerbüro, der Webseite des Forums oder auf Informations- und Diskussionsveranstaltungen – direkt an das RDF richten. Diese Fragen und Kommentare fanden Eingang in die verschiedenen Arbeitsgruppen des RDF, in denen sich insgesamt bis zu 150 Vertreter/innen aus Politik, Verwaltung, Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Wissenschaft zu Themen wie Lärmbelästigung, Gesundheit, Umweltschutz, Nachtflüge etc. austauschten und gemeinsame Lösungen erarbeiteten. Strittige Sachlagen wurden über das sogenannte »joint-fact-finding« Vorgehen und Expertenanhörungen geklärt, um ein gemeinsames Verständnis und größtmögliche Transparenz zu schaffen. Die umfangreiche Arbeit des RDF resultierte unter anderem in einem Lärmschutzpaket sowie einem Nachtflugverbot und führte zu Maßnahmen, die ihren direkten Weg in die hessische Gesetzgebung fanden.

### **Egal in welcher Form die Zivilgesellschaft beteiligt wird – auf einige Grundsätze kommt es an**

Und was können wir – und die EU – nun daraus lernen? Trotz der unterschiedlichen Möglichkeiten Bürgerbeteiligung in die Praxis umzusetzen, zeigt die Studie des EWSA, dass letztendlich immer eine Reihe an Voraussetzungen erfüllt sein muss, damit die Beteiligung der Zivilgesellschaft nicht zu einer Farce gerät, sondern nachhaltig einvernehmliche Lösungen hervorbringt. So kommt es insbesondere auf die frühzeitige Einbindung aller Akteure an, also auch solcher, die besonders kontroverse oder vermeintlich unerwünschte Meinungen vertreten. Gleichzeitig spielt das Commitment des Initiators zur Berücksichtigung der Ergebnisse eine wesentliche Rolle. Interessengruppen, die sich auf einen Dialog einlassen, müssen die Gewissheit haben, dass dieser auf Augenhöhe geführt wird und ihre Bedürfnisse tatsächlich Eingang in eine gemeinsame Lösung finden. Die Autorinnen der Studie stellen auch fest, dass gerade in konflikträchtigen Dialogprozessen die kontinuierliche, transparente und proaktive Kommunikation gegenüber der Öffentlichkeit unerlässlich ist. So wird Gerüchten vorgebeugt und für einen gleichen Kenntnisstand bei allen Beteiligten gesorgt.

Basierend auf der Auswertung der Fallbeispiele macht die Transport-Studie konkrete Vorschläge dazu, wie der EWSA einen EU-Leitfaden für Bürgerbeteiligung in Transportprojekten selbst konzipieren und erarbeiten kann. Klare Empfehlung dabei ist: Auf Worte müssen Taten folgen, und die Erarbeitung des Leitfadens zur Beteiligung



der Zivilgesellschaft sollte unter Beteiligung der Zivilgesellschaft erfolgen. Die verbindliche Beteiligung von Bürger/innen und Zivilgesellschaft auf EU-Ebene scheint derzeit zwar noch in weiter Ferne. Die Ergebnisse der Studie zeigen allerdings sehr klar auf, wie Bürgerbeteiligung im europäischen Kontext schon heute nachhaltige Lösungen schafft und zukünftig zur erfolgreichen Umsetzung des »Weißbuchs Verkehr« beitragen kann.

[>> Studie zum Download](#)

### Anmerkungen

---

(1) Voller Titel des Weißbuchs: »Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem«.

(3) Der EWSA ist ein beratendes EU-Organ, in dem Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften und andere zivilgesellschaftliche Interessengruppen der Mitgliedsländer vertreten sind.

(4) Titel der Studie: »Putting in place a more cooperative decision-making process for European Union transport policies and projects«. Die Studie wurde von der Strategie- und Kommunikationsberatung IFOK GmbH durchgeführt und verfasst.

### Autorinnen

---

**Fiona D. Wollensack** ist Seniorberaterin und Leiterin des Brüssler Büros der Strategie- und Kommunikationsberatung IFOK. Dort leitet sie europäische und internationale Projekte, mit Fokus auf Policy-Innovationen und Nachhaltigkeitsthemen, im Auftrag diverser Kunden, darunter auch der Europäischen Institutionen, internationalen Stiftungen und Großunternehmen. Als Praxisexpertin zu Beteiligungsinnovationen ist sie auch gefragte Referentin, in Brüssel und darüber hinaus. Sie ist Leitautorin der Studie, gemeinsam mit Juliane Leinker und Ellen Richter, und wurde bereits mehrfach in Brüssel gebeten diese vorzustellen.

**Juliane Leinker** ist Konfliktmoderatorin in Infrastrukturprojekten bei IFOK in Berlin, und baut dabei auf ihre umfangreichen internationalen Erfahrungen in der interdisziplinären Friedens- und Konfliktforschung und internationalen Beziehungen. Sie ist, zusammen mit Fiona D. Wollensack und Ellen Richter, Mitautorin der Studie.



### **Kontakt**

Fiona D. Wollensack  
Senior Consultant, IFOK GmbH  
Rue d'Arlon 25  
B-1050 Brussels  
Tel. +32.2.2346-128  
E-Mail: [fiona.wollensack@ifok.de](mailto:fiona.wollensack@ifok.de)  
Web: [www.ifok.eu](http://www.ifok.eu)

### **Redaktion eNewsletter**

---

Stiftung Mitarbeit  
Netzwerk Bürgerbeteiligung  
Redaktion eNewsletter  
Ellerstraße 67  
53119 Bonn  
E-Mail: [newsletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de](mailto:newsletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de)