Anton Hütter/Horst Zillessen

Konfliktmanagement im öffentlichen Bereich

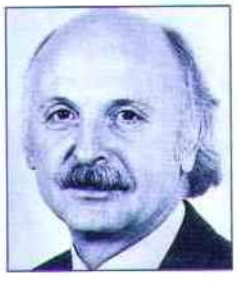
– Das konsensorientierte Planungsverfahren „Mobil im Rheintal" –

Über Bürgerbeteiligung bei großen Verkehrsprojekten wird in Deutschland viel diskutiert, aber Politik und Verwaltung zeigen wenig Neigung, sich darauf einzulassen; was eine professionell organisierte und geleitete Bürgerbeteiligung bringen kann, zeigt das folgende Beispiel.

A. Blick auf die Historie

Die häufig sehr „handfesten" Auseinandersetzungen um das Bahnprojekt in Stuttgart, um die „Castor"-Transporte nach Gorleben sowie die öffentliche Diskussion um ein geeignetes Endlager für atomare Abfälle haben einmal mehr deutlich gemacht, dass in der Bundesrepublik ein erheblicher Nachholbedarf an konsensorientierten Entscheidungsprozessen im öffentlichen Bereich besteht. Dieses Defizit ist lange bekannt und vielfach thematisiert worden; viel geändert hat sich nicht. Politik und Verwaltung laufen nach wie vor und immer wieder in die Falle „obrigkeitsstaatlicher" Entscheidungen, die durch zivilgesellschaftlichen Widerstand in ihrem Vollzug blockiert oder erheblich verzögert werden.

Anton Hütter



Horst Zillessen

Wie man es anders angehen und aus Fehlern lernen kann, zeigt das Beispiel des im Titel genannten Planungsverfahrens der Landesregierung Vorarlberg. Bereits in den frühen 60-er Jahren verfolgte die Landesregierung das verkehrsplanerische Ziel, mit der sogenannten „Bodensee Autobahn" die A 14 (auf österreichischer Seite die Fortsetzung der nach Lindau führenden deutschen A 96) mit der in der Schweiz nach St. Gallen und Zürich führenden Rheintalautobahn (A1 bzw. A 13) bei St. Margareten zu verbinden. Der Anschluss an das Autobahnnetz der Schweiz war bereits mit der Schweiz fest vereinbart. Im weiteren Planungsprozess, der 1983 begann, wurde 1988 mit der Novellierung des österreichischen Bundesstraßengesetzes aus der Autobahn eine vierspurige Schnell-

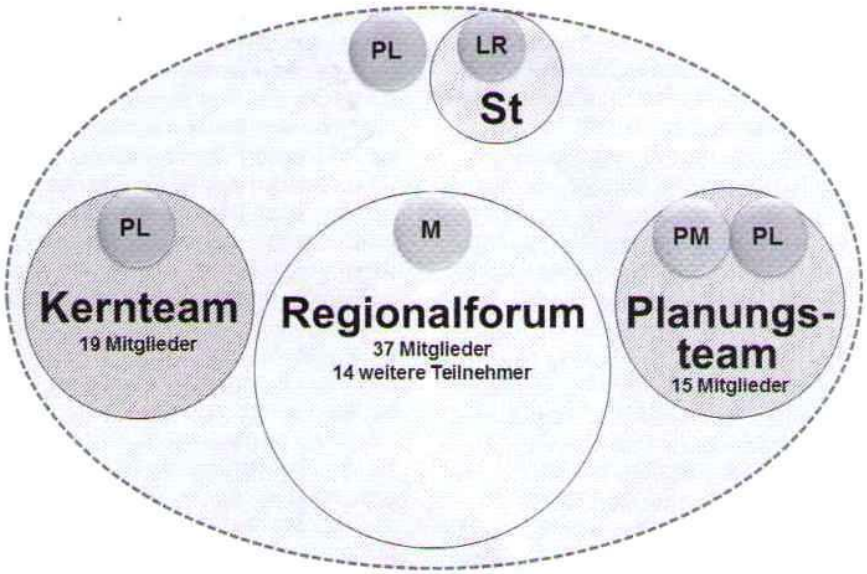


Abb. 1: **Verfahrensstruktur** *(PL=Projektleiter, PM=Projektmanager, LR=Landesrat, M=Mediatoren, St=Steuerungsteam)*

straße mit der Bezeichnung „S 18 Bodensee Schnellstraße". In diesem Planungsprozess wurden zwischen 1984 und 1994 zwei Variantenstudien, zahlreiche Trassenstudien, ein generelles Projekt, ein Detailentwurf, ein genereller Entwurf sowie drei Detailprojekte erarbeitet. Auf Basis des Detailprojekts aus dem Jahr 1994 wurden dann – nach rund 30-jähriger Planungsdauer – im Jahr 2006 Teile der Trassenverordnung durch den österreichischen Verfassungsgerichtshof aufgehoben – insbesondere aufgrund von Einwänden der Natur- und Umweltschutzorganisationen wegen befürchteter Beeinträchtigung eines „Natura-2000-Gebietes", das von der geplanten Schnellstraße durchquert werden sollte. Der Planungsprozess musste von vorne beginnen.

Im Landesverkehrskonzept von 2006 war freilich für den Fall, dass die Trassenverordnung einer rechtlichen Überprüfung nicht standhielt, bereits vorgesehen, dass dann ein auf den Grundsätzen der kooperativen Planung basierendes „konsensorientiertes Planungsverfahren" durchgeführt werden sollte, um eine Alternativlösung zu erarbeiten. Der Vorarlberger Landtag hatte daher auf seiner Sitzung am 1.2.2006 beschlossen, die Landesregierung zu ersuchen, „... umgehend ein kooperatives, konsensorientiertes Planungsverfahren zur Lösung der Verkehrsprobleme im unteren Rheintal ... einzuleiten. Über Mediation durch ein externes Team soll möglichst rasch ein verkehrsträgerübergreifendes Maßnahmenpaket, das eine zielkonforme Straßenverbindung zwischen Österreich und der Schweiz enthält, erarbeitet werden".

Dieses konsensorientierte Planungsverfahren wurde im Juli 2007 im Amtsblatt für das Land Vorarlberg öffentlich ausgeschrieben; die Frist für die Einreichung von Angeboten endete am 19.9.2007. In den Ausschreibungsunterlagen waren die Kriterien für die Auswahl des Mediations-/Moderationsteams (MT) detailliert aufgeführt: Die Qualität des Angebots wurde mit 70 Prozent bewertet, der Gesamtpreis mit 30 Prozent. Bei der Qualität wurde differenziert nach einschlägigen Referenzprojekten der Anbieter sowie ihrer Ausbildung und Berufserfahrung (40 Prozent) und nach Inhalt und Methodik sowie dem Diskurs über die Präsentation des Angebots (je 10 Prozent). Der Diskurs fand im Rahmen eines Hearings statt, an dem neben dem zuständigen Landesrat (Minister) und den Leitern der einschlägigen Fachabteilungen der Landesregierung sowie der ASFINAG[1] auch Vertreter/innen von Umweltorganisationen und Bürgerinitiativen beteiligt waren. Der Zuschlag an die Autoren dieses Beitrags erfolgte im November 2007.

B. Ausgangslage und Struktur des Verfahrens

Im Unterschied zu den bisher von uns durchgeführten Mediationsverfahren im öffentlichen Bereich war die Struktur dieses Beteiligungsverfahrens detailliert vorgegeben. Eine von der Landesregierung eingesetzte Vorbereitungsgruppe, an der neben Experten der Landesverwaltung und Vertreter/innen von Umweltorganisationen und Bürgerinitiativen auch ein Verkehrsplaner beteiligt war, der viel Erfahrung mit Mediationsprojekten besaß, hatte sich im Vorfeld der Ausschreibung auf die Vorgangsweise im Planungsprozess und die Struktur des Beteiligungsverfahrens (*siehe Abbildung*) geeinigt:

- Eine „*Steuerungsgruppe*" unter dem Vorsitz des zuständigen Landesministers sollte während des Beteiligungsverfahrens über die verkehrspolitischen Fragen beraten. Ihr gehörten je zwei Vertreter des Landes und der ASFINAG, ein Vertreter des zuständigen Bundesministeriums, drei Bürgermeister von stark betroffenen Kommunen sowie der Projektleiter des Planungsprojektes an.
- Der „*Projektleiter*" spielte in diesem Verfahren eine Schlüsselrolle. Er hatte die Gesamtverantwortung für das Projekt, repräsentierte den Auftraggeber und war immer auch bestrebt, den unterschiedlichen Sichtweisen und Lösungsansätzen Rechnung zu tragen und Einseitigkeiten zu vermeiden.[2]
- Ein „*Kernteam*" unter dem Vorsitz dieses Projektleiters, der wiederum durch einen professionellen Projektmanager unterstützt wurde, koordinierte und steuerte die fachliche Arbeit. Es setzte sich zusammen aus zwei Vertretern der ASFINAG, je vier Vertreter/innen der zuständigen Fachabteilungen des Landes und der Kommunen, zwei Vertretern der Schweiz und der Naturschutzanwältin des Landes.[3]
- Im „*Planungsteam*" wurden unter dem Vorsitz des Projektleiters und mit Unterstützung des Projektmanagers sowie unter Beteiligung von Vertreter/innen des Landes Vorarlberg und der ASFINAG die zentralen Mobilitätsprobleme im Planungsgebiet bearbeitet und die Lösungsvorschläge für die Diskussion im Regionalforum vorbereitet.

1 Die ASFINAG (Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft) wurde 1982 gegründet und ist eine Gesellschaft der Republik Österreich. Die ASFINAG plant, finanziert, baut, erhält, betreibt und bemautet das gesamte österreichische Autobahnen- und Schnellstraßennetz.

2 Dem Projektleiter, Dipl.-Ing. *Christian Rankl*, der beim Amt der Vorarlberger Landesregierung als Verkehrsexperte tätig ist, gebührt auch das Verdienst, im Vorfeld des oben genannten Landesverkehrskonzepts die notwendige Akzeptanz für eine kooperative, konsensorientierte Vorgehensweise in dieser für das untere Rheintal so zentralen Fragestellung herbeigeführt zu haben.

3 Die Naturschutzanwaltschaft stellt insofern eine Besonderheit des österreichischen Verwaltungssystems dar, als sie eine von den Bundesländern eingerichtete Institution darstellt, deren Aufgabe es ist, die Interessen der Natur und der Landschaft in bestimmten Verwaltungsverfahren wahrzunehmen. Nur in Vorarlberg wird die Naturschutzanwältin von bestimmten Naturschutzorganisationen gewählt. In den anderen Bundesländern (außer Kärnten) gibt es ähnliche Institutionen, die aber alle vom Land bestellt werden.

- Das zentrale Gremium der politischen Willensbildung bildete das „*Regionalforum*", das vom MT einberufen und geleitet wurde. Es setzte sich zusammen aus 38 stimmberechtigten und je nach Themenstellung bis zu 12 beratenden Mitgliedern: Stimmberechtigt waren 18 Vertreter/innen (Bürgermeister) der Städte und Gemeinden aus Vorarlberg und der Schweiz, je 1 Vertreter der 4 Landtagsparteien, die Naturschutzanwältin, 3 Vertreter/innen der NGOs, 6 Interessenvertreter/innen der Wirtschaft (Arbeitgeber-, Arbeitnehmerorganisationen, Landwirtschaft) und des Verkehrsbereichs, 3 Vertreter des öffentlichen Verkehrs, 3 Vertreter/innen von Bürgerinitiativen. Zu den beratenden Mitgliedern zählten die offiziellen Vertreter des Landes Vorarlberg, Vertreter der ASFINAG und der Steuerungsgruppe sowie die externen Gutachter und Berater. Alle Sitzungen des Regionalforums wurden im Planungsteam inhaltlich vorbereitet.
  In der zweiten Hälfte des Verfahrens wurde am Ende einer jeden Sitzung eine kleine Arbeitsgruppe zusammengestellt, die die wesentlichen Ergebnisse in einer Pressemitteilung zusammenfasste.

Um die Sitzungen des für den angestrebten politischen Konsens entscheidenden Gremiums, des Regionalforums, kompetent leiten und moderieren zu können, war das MT in der Regel an allen Sitzungen der neben dem Regionalforum genannten Gremien beteiligt.

Ausgehend von unseren Erfahrungen aus vergleichbaren Planungsverfahren hatten wir vorgesehen, einen Auftaktworkshop mit dem Auftraggeber durchzuführen, um ein gemeinsames Verständnis der Aufgabenstellung des MT im Planungsverfahren mit dem Auftraggeber zu entwickeln. Die Struktur dieses Verfahrens unterschied sich freilich insbesondere darin von vergleichbaren Verfahren, dass eine eigenständige Verfahrensleitung sowie ein Projektmanagement vorgesehen waren. Unser Einstieg in das Verfahren erfolgte daher nicht in Form eines Auftaktworkshops, sondern im Rahmen des durch den Projektleiter einberufenen Startworkshops, der im November 2007 im Landhaus in Bregenz (Sitz der Landesregierung) stattfand. Wesentlicher Punkt für das MT war dabei die Präsentation der Vorstellungen, wie in Gesprächen mit den Hauptbeteiligten am Verfahren eine Konfliktanalyse durchgeführt wird und wie die Auswertung dieser Gespräche in die Ablaufplanung des Verfahrens eingehen kann.

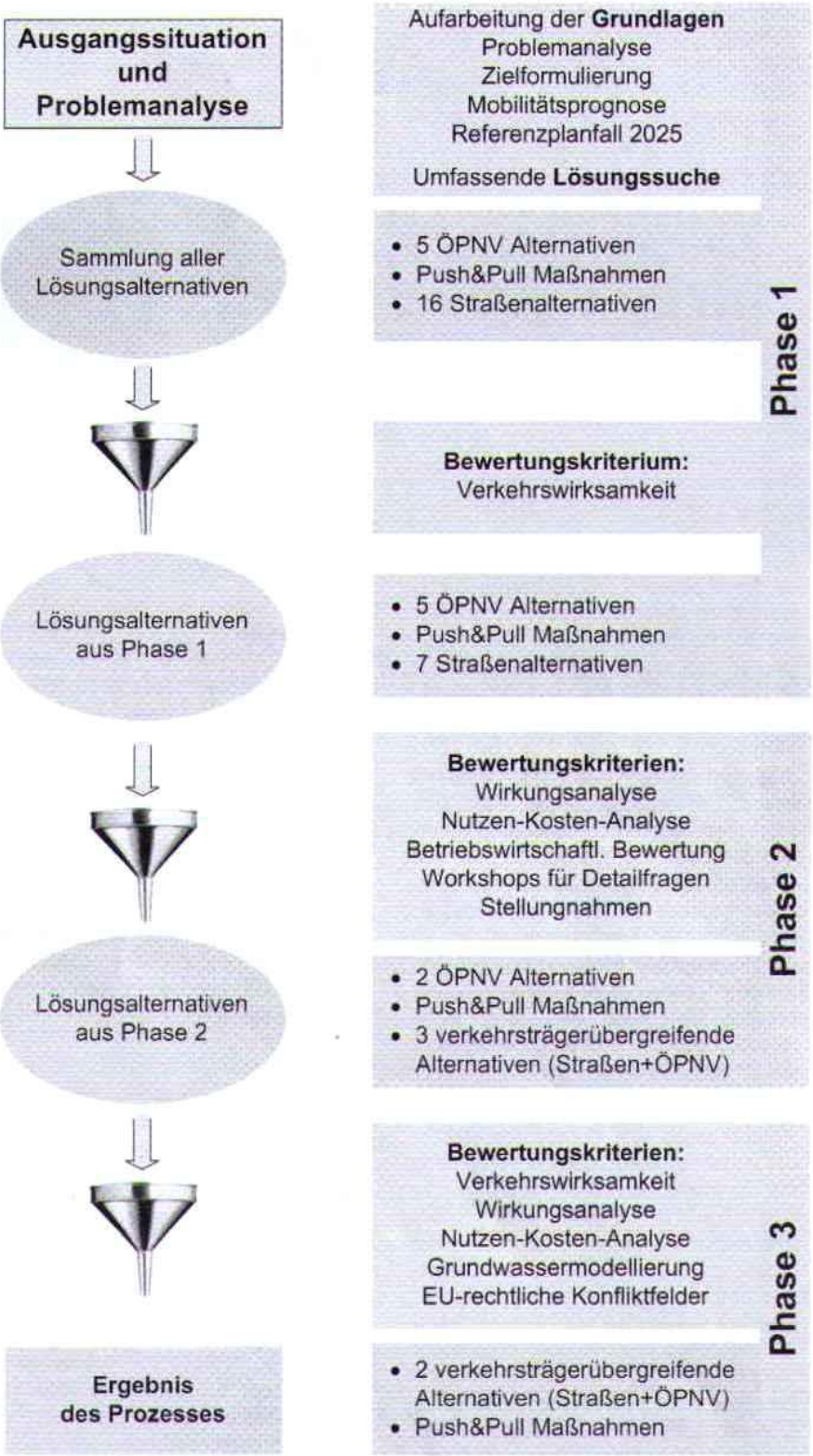


Abb. 2: **Übersicht über die Arbeitsweise**

Was die Konfliktanalyse angeht, also den Überblick über die zu bearbeitenden Problemfelder, so war von vornherein offenkundig, dass aufgrund der großen Zahl nicht mit allen am Verfahren Beteiligten, sondern nur mit bestimmten Konfliktparteien entsprechende Vorgespräche geführt werden konnten. Zu diesen Gesprächspartnern gehörten zunächst die Bürgermeister der am stärksten von den Verkehrsproblemen betroffenen Gemeinden sowie die Vertreterinnen und Vertreter der NGOs und für das Verfahren wichtige Amtsträger. Wir haben innerhalb dieses Personenkreises keine Prioritäten gesetzt, sondern uns nach dem Grad der

zeitlichen Verfügbarkeit gerichtet. Der inhaltliche Einstieg in die für das Verfahren vorgegebene Verfahrensstruktur fand dann in der ersten Sitzung der Steuerungsgruppe im Dezember 2007 statt, in der das MT über die Vorbereitung der für Februar 2008 geplanten ersten Sitzung des Regionalforums berichtete sowie über seine Vorschläge zu den Aufgaben dieser Sitzung.

Gegenüber dem ursprünglichen Konzept des konsensorientierten Planungsverfahrens haben sich im Verlauf des Verfahrens einige Änderungen ergeben. Die erste betrifft die zentrale Rolle des „Planungsteams", das im Laufe des Verfahrens neununddreißigmal getagt hat – am häufigsten von allen Gremien des Planungsverfahrens. Diese Entwicklung war deshalb in sich logisch, weil im Planungsteam die Experten zusammenarbeiteten, die die inhaltlichen Fragestellungen dieses komplexen Verkehrsprojekts zu bearbeiten und für die Präsentation und Diskussion im Regionalforum vorzubereiten, also von den Inhalten wie vom Ablauf her dafür Sorge zu tragen hatten, dass das grundlegende Ziel dieses großen Planungsverfahrens erreicht werden kann: eine möglichst große Zustimmung aller Beteiligten zu einem verkehrsträgerübergreifenden Maßnahmenpaket. Aus den Sitzungen des Regionalforums sind während des Verfahrens immer wieder Fragen, Ideen und Bearbeitungsaufträge an das Planungsteam herangetragen worden, dessen Arbeitsergebnisse dann in die folgenden Forumssitzungen eingeflossen sind und so den Prozess der Konsensbildung vorangebracht haben.

Die zweite Ergänzung der Verfahrensstruktur ergab sich aus der Komplexität des Verfahrensgegenstands in Verbindung mit der großen Anzahl der Beteiligten. Es wurde schon in den ersten Sitzungen des Regionalforums deutlich, dass das oben genannte Ziel des Verfahrens mit sehr hohen Anforderungen an die Bearbeitungsintensität verbunden sein würde, die für die vielfältigen Problemfelder aufgebracht werden muss. Daher lag es nahe, den Arbeitsprozess dort, wo es vom Arbeitsablauf sinnvoll war, weiter zu differenzieren und gleichsam Zwischenschritte einzufügen, die nicht alle Beteiligten mitgehen müssen, um am Ende doch das gesetzte Ziel gemeinsam zu erreichen. Als solche Zwischenschritte wurden im August, Oktober und November 2008 vier Workshops durchgeführt, zu denen zwar alle Mitglieder des Regionalforums eingeladen wurden, ihnen aber eine Teilnahme je nach persönlicher Interessenlage und zeitlicher Verfügbarkeit anheimgestellt wurde.

Es zeigte sich, dass diese Möglichkeit der intensiven Diskussion von einzelnen Sachthemen in Vorbereitung der nachfolgenden Sitzungen des Regionalforums so genutzt wurde, dass eine der Komplexität der Aufgabenstellung des Verfahrens angemessene Arbeitsintensität erreicht werden konnte. Während an den Forumssitzungen in der Regel mehr als 40 Personen teilnahmen, lag die Zahl der Beteiligten an den Workshops bei ca. 20 Personen – eine Größenordnung, die nach aller Erfahrung ein produktives Arbeiten auch bei komplexen Fragestellungen erlaubt. Da diese Workshops der Vorbereitung von Entscheidungen dienten, die letztlich im Regionalforum zu fällen sind, ergab sich auch für die Mitglieder dieses Gremiums, die nicht an den Workshops teilnahmen, keine Einschränkung ihrer inhaltlichen Verantwortung für das Ergebnis des Planungsverfahrens.

Eine besondere Herausforderung, aber auch Chance, lag darin, dass das Planungsgebiet sowohl auf österreichischer als auch auf schweizer Seite lag, d.h. die Lösung der Verkehrsproblematik nur grenzüberschreitend erfolgreich bewältigt werden konnte. Es wurden deshalb von Beginn des Planungsverfahrens an die Schweizer Nachbarn, und zwar der Kanton St. Gallen sowie die Gemeindepräsidenten von Balgach, Diepoldsau und St. Margrethen in alle Gremien eingebunden.

Die Sitzungen des Regionalforums fanden in den verschiedenen Gemeinden statt, und fallweise wurde auch eine Gemeinde in der Schweiz als Sitzungsort gewählt.

C. Vorgehensweise

Methodisch wurde eine mehrstufige Vorgangsweise gewählt (*siehe Abbildung 2*), bei der sukzessive die weniger tauglichen Lösungsvorschläge zurückgestellt wurden. Dabei galt es, zwei unterschiedliche Ebenen zusammenzuführen:

- Die Ebene der *Interessen*: Generell sind alle Bürger/innen im Planungsgebiet betroffen. Repräsentiert werden sie im Verfahren durch die Vertreter verschiedenster Interessengruppen, die vom Problem und von den Auswirkungen möglicher Lösungen direkt oder indirekt betroffen sind.
- Die Ebene der *Fachfragen*: Expert/innen suchen und bearbeiten auf Basis ihres Fachwissens Lösungsmöglichkeiten für das infrage stehende Mobilitätsproblem und beantworten die Fachfragen der Interessenvertreter.

Am Beginn standen daher die Problemanalyse und die Zielformulierung, die gemeinsam mit den Interessengruppen durchgeführt wurden. Dann wurden die allgemeinen Grundlagen aufgearbeitet und die bereits im langjährigen Diskussionsprozess angedachten Lösungsmöglichkeiten gesammelt und so aufbereitet, dass sie in den Diskussionsprozess eingespeist werden konnten. Eine zentrale Aufgabe kam den Fachplanern zu, die systematisch mögliche Lösungen erarbeiteten und diese so aufbereiteten, dass sie im Regionalforum gut dargestellt und diskutiert werden konnten. Wichtig war dabei immer der verkehrsträgerübergreifende Blick, d.h. es ging nicht nur darum, eine neue Straßenverbindung zu finden, sondern es galt ein Mobilitätsproblem mit einem Maßnahmenpaket (sowohl Alternativen im öffentlichen Verkehr als auch Alternativen im Straßennetz) zu lösen. Anschließend wurden die möglichen Lösungen jeweils im Hinblick auf ihre Zielerreichung und ihre ökologischen und ökonomischen Auswirkungen verglichen und dann die den Kriterien nicht entsprechenden Lösungen zurückgestellt. Es ging dabei u.a. um die Beurteilung der Verkehrswirksamkeit der einzelnen Alternativen (diese wurde jeweils auf Basis eines Verkehrsmodells errechnet), die Auswirkungen der Maßnahmen auf Raum und Umwelt und eine Nutzen-Kosten-Analyse. Die verschiedenen Alternativen und deren Beurteilungen wurden vom Planungsteam dem Regionalforum präsentiert und dort aus fachlicher, aber auch aus Sicht der unterschiedlichen Interessen und Erfahrungen diskutiert. In insgesamt 26 vierstündigen Sitzungen des Regionalforums wurden die Zusammenhänge und unterschiedlichen Aspekte eingehend erörtert. Ziel war es, einen möglichst breiten Konsens zu einer umfassenden Mobilitätslösung zu erarbeiten, der den Interessen der Betroffenen und Beteiligten am ehesten gerecht wird, rechtlich und technisch umsetzbar und ökonomisch vertretbar ist.

Damit die sehr umfangreichen Unterlagen, Präsentationen, Dokumente, Protokolle etc. für den Arbeitsprozess unkompliziert zugänglich waren, wurde eine Internetplattform eingerichtet, auf die alle Mitglieder des Planungsprozesses mittels Passwort zugreifen konnten. Darüber hinaus wurde in vier detaillierten Zwischenberichten die Arbeit des Planungsteams dokumentiert und dem Regionalforum und der Öffentlichkeit als Diskussionsgrundlage zur Verfügung gestellt.

Um die Bevölkerung in den hauptsächlich betroffenen Gemeinden über die einzelnen Schritte zu informieren und sie auf breiter Basis in den Prozess einzubin-

den, wurden die Arbeitsergebnisse in vier großen, von ca. 800 Bürgern/innen besuchten regionalen Informationsveranstaltungen vorgestellt und einer kritischen Diskussion unterzogen. Vorgeschaltet wurde ein speziell betreuter Rundgang für die Medienvertreter. In einer Art Informationsmesse wurden in 8 Informationsständen folgende Themen präsentiert: Projektbeschreibung, Ziele des Verfahrens, Organisation des Verfahrens und beteiligte Personen, Referenzplanfall,[4] Szenarien, Vorstellung aller Alternativen, Begründung der Rückstellung der weniger tauglichen Alternativen (der Weg von 20 auf 3 Straßenvarianten und von 6 auf 2 Varianten im öffentlichen Verkehr), Verkehrswirksamkeit, ökologische Wirkungsanalyse, Nutzen-Kosten-Analyse, paarweiser Vergleich der Alternativen. Nachdem die Bürger/innen eine Stunde Zeit gehabt hatten, sich zu informieren und mit den Experten zu diskutieren, wurden ihre sich daraus ergebenden Fragen in einer moderierten Plenumsdiskussion von den Experten beantwortet, *siehe Abbildung 3.*

Abb. 3: **Mobil im Rheintal – Informationsveranstaltung**

D. Jugendbeteiligung

Ein besonderer Akzent im Planungsprozess „Mobil im Rheintal" ergab sich durch zwei Zukunftswerkstätten, die von der Vorarlberger Landesregierung gemeinsam mit dem österreichischen Lebensministerium und in Kooperation mit den Jugendeinrichtungen und den Jugendorganisationen des Landes speziell für Jugendliche ausgerichtete wurden. Ziel war es zu erheben, mit welchen Mobilitätsproblemen die Jugendlichen im Alltag konfrontiert sind und wie sie sich die Mobilität von Morgen vorstellen. Insgesamt 80 junge Menschen im Alter zwischen zwölf und zwanzig Jahren haben an den Veranstaltungen teilgenommen und engagiert mitgearbeitet. Dabei waren die anwesenden Verkehrsexperten positiv überrascht von der Qualität der Wortmeldungen und der Vorschläge.

Wichtig bei der Einbeziehung von Jugendlichen bzw. deren Interessen in die Verkehrsplanung ist es, diese mit einem klaren fachlichen und pädagogischen Konzept und mit realistischen Zielsetzungen zu verbinden. Dann kann man damit rechnen, dass dadurch bei der Verkehrsplanung sowohl der Planungsprozess und das Planungsergebnis als auch die Identifikation mit diesem Ergebnis wesentlich verbessert werden. Jugendliche legen die meisten Wege zu Fuß, mit dem Fahrrad sowie mit Bus und Bahn zurück und sind daher Vorbilder in Bezug auf umweltfreundliches Mobilitätsverhalten. Die Mithereinnahme dieser Perspektive in den Planungsprozess war deshalb besonders sinnvoll, abgesehen davon, dass der zeitliche Horizont bei Infrastrukturprojekten dieser Dimension so beschaffen ist, dass die Jugendlichen von heute die hauptsächlichen Nutzer der verwirklichten Projekte sein werden.

Die Vorgangsweise war – wie bei Zukunftswerkstätten üblich – in drei Phasen gegliedert: Kritik-, Phantasie- und Umsetzungsphase. Vorgeschaltet war ein Input mit Hintergrundinformationen zum Thema „Mobilität und Verkehr" – wie sieht unsere Mobilität tatsächlich aus? In der Kritikphase ging es dann um Fragen wie: Was stört/behindert mich in der Mobilität? Was könnte besser funktionieren? In der Phantasiephase war die Frage leitend: Welche Visionen habe ich für die Mobilität von Morgen? Und in der Umsetzungsphase ging es dann darum: Was lässt sich wie umsetzen? Die Beteiligung und Motivation der Jugendlichen zeigte sich auch darin, dass sich spontan 14 von ihnen bereit erklärten, die Ergebnisse im nächsten Regionalforum zu präsentieren. Beendet wurden die Veranstaltungen mit der Verlosung von Preisen, die Sponsoren zur Verfügung gestellt hatten.

E. Überblick über die Ergebnisse

Im November 2011 wurde das Schlussdokument, in dem die Ergebnisse der dreieinhalbjährigen Planungsarbeit zusammengefasst wurden, der Landesregierung übergeben. In dem Dokument wurden (1) die wesentlichen Ergebnisse und Erkenntnisse aus dem Planungsverfahren, (2) die Empfehlungen an die Landesregierung verbunden mit (3) einem differenzierten Meinungsbild aus dem Regionalforum zu diesen Empfehlungen formuliert.

Kern der Empfehlung an die Landesregierung zur Lösung des Mobilitätsproblems war eine Kombination aus Maßnahmen zur Verbesserung des öffentlichen Verkehrs und Maßnahmen im Straßennetz ergänzt durch Begleitmaßnahmen wie Busbeschleunigung, Verbesserung des Fahrradverkehrs, Mobilitätsmanagement bis hin zur Parkraumbewirtschaftung. Was die Maßnahmen im Straßennetz betrifft, blieben von den ca. zwanzig möglichen Korridoren, die untersucht wurden, zwei übrig. Der Landesregierung wurde empfohlen, diese beiden Straßenalternativen in eine vertiefte Planung im Rahmen eines straßenbaulichen Vorprojektes aufzunehmen. In Hinblick auf diese beiden Straßenalternativen gab es aufgrund der vielfältigen Nutzungsansprüche keinen vollständigen Konsens. Bei einer Alternative stand der Konflikt mit dem Naturraum, bei der anderen der Konflikt mit dem Siedlungsraum im Vordergrund. Dieser im Regionalforum nicht auflösbare Dissens muss von den politisch legitimierten Gremien entschieden werden. Durch die gemeinsame Arbeit im Forum wird diese Entscheidung aber klarer und transparenter, sachlich fundierter sowie weniger emotional beladen und damit zustimmungsfähiger sein.

Der Planungsprozess als solcher fand allgemeine Zustimmung. Gelobt wurde

4 Der Referenzplanfall 2025 beschreibt die Verkehrssituation im Unteren Rheintal auf der Straße und der Schiene im Jahr 2025, wenn von heute an, abgesehen von bereits beschlossenen Maßnahmen, keine Veränderungen an der Verkehrsinfrastruktur mehr vorgenommen werden.

die Professionalität des Vorgehens und dass jeder Arbeitsschritt transparent und für alle nachvollziehbar dargestellt wurde. Auch die Tatsache, dass die verschiedenen Interessengruppen einbezogen sowie deren Vorschläge und Bedenken offen und sachbezogen diskutiert wurden, wurde mehrfach hervorgehoben. Einer der Planer stellte zum Ablauf und zum Ergebnis des Verfahrens fest: „Ich hab' jetzt schon 20 derartige Verfahren mitgemacht, aber dieses war von der Konstruktivität her das beste, das ich jemals erlebt habe." (*Vorarlberger Nachrichten*, 26./27. Oktober 2011).

Was die gemeinsame Arbeit an den jeweiligen Lösungsvorschlägen betrifft, so gab es ein Aufeinanderzubewegen der verschiedenen Interessengruppen. Der Fraktionsvorsitzende der Grünen im Vorarlberger Landtag formulierte das in einem Interview folgendermaßen: „Unsere Haltung war 20 Jahre: Eine Straße kommt für uns nicht infrage. Jetzt sagen wir: Es wird auch eine Straßenlösung brauchen. Also ist unsere Haltung pragmatischer geworden." (*Vorarlberger Nachrichten*, 3.11.2011). Einig waren sich alle darüber, dass der kooperative Planungsstil weiter fortgesetzt werden soll. D.h. es sollen weiterhin die unmittelbar von den Maßnahmen betroffenen Gemeinden permanent in den nachfolgenden Planungsprozess eingebunden werden und es soll das Regionalforum in den nächsten Jahren zumindest einmal pro Jahr über die Verkehrsentwicklung, die Planungsergebnisse bzw. die Umsetzung von Maßnahmen informiert werden.

Das Verfahren zeigt, dass im öffentlichen Bereich auch bei sehr strittigen Ausgangssituationen und sehr unterschiedlichen Lösungsvorschlägen die frühzeitige und geordnete Beteiligung von Betroffenen sowie die Hilfe allparteilicher Moderatoren/Mediatoren dazu beitragen kann, eine von fast allen Konfliktparteien getragene Lösung zu ermöglichen.

Politisch bedeutsam für die allgemeine Zustimmungsfähigkeit der Verfahrensergebnisse war im vorliegenden Fall auch, dass die Öffentlichkeit über die im Verlauf des Verfahrenes diskutierten Lösungen in regelmäßigen Abständen informiert worden ist (Presseaussendungen, fachliche Zwischenberichte für die Öffentlichkeit, Jugendbeteiligung, Informationsveranstaltungen in den Gemeinden) und so stets den Gang des Entscheidungsprozesses nachvollziehen konnte.

Dr. Anton Hütter
Organisationsentwickler, eingetragener Mediator (Bundesministerium für Justiz), Schwaz, Österreich
office@anton-huetter.com

Prof. Dr. Horst Zillessen
MEDIATOR GmbH Berlin
horst.zillessen@mediatorgmbh.de