

Hödl Reinhard
Stempkowski Andreas

Bürgerbeteiligung bei HL-Projekten

UVP und Bürgerbeteiligung als Voraussetzung für die erfolgreiche Abwicklung des Infrastrukturgroßprojektes Neubaustrecke Wien - St.Pölten



Unter der Bezeichnung Donauachse ist die Westbahn Teil des transeuropäischen Netzes. Sie ist eine der wichtigsten österreichischen Eisenbahnlinien. Einer der wesentlichen Engpässe auf der Westbahn ist im Abschnitt Wien - St.Pölten gegeben. Es wurde daher bereits im Jahr 1990 mit den Planungen für eine Neubaustrecke begonnen. Bereits 1992 wurde die Korridorentscheidung für die neue Trasse im Rahmen einer interdisziplinären großräumigen Variantenuntersuchung getroffen. Die Entscheidung war in der betroffenen Region heftig umstritten und löste jahrelange Diskussionen aus. Letztendlich konnte im Rahmen einer offensiven Bürgerbeteiligung mit den meisten betroffenen Gemeinden Einvernehmen über die Trassenführung und die Begleitmaßnahmen erzielt werden. Das Projekt war eines der ersten Infrastrukturgroßprojekte, welches nach dem Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz unterzogen wurde. Nach Abschluss der Umweltverträglichkeitsprüfung und der nachfolgenden Baugenehmigungsverhandlungen wurde im Juli 2003 mit den Bauarbeiten begonnen

HL-AG - NEUE WEGE BEIM PROJEKTMANAGEMENT

Im Zuge der Projektaufbereitung beschritt die HL-AG bereits frühzeitig neue Wege bei der Projekterarbeitung - auch im Hinblick auf die projektbegleitende Öffentlichkeitsarbeit und insbesondere hinsichtlich der Bürgermitarbeit. Unter dem Aspekt des Mitte der 90er Jahre in Österreich beschlossenen neuen Gesetzes der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) erhielt diese Arbeitsmethode besondere Bedeutung. Im Verlauf ihrer Leistungserfüllung erzielte die HL-AG bereits für mehrere Infrastrukturgroßprojekte mit ihrer Vorgangsweise in Zusammenarbeit mit den jeweiligen Projektregionen positive UVP-Abschlüsse. So wurden im Zusammenhang mit den UVP-Vorhaben zum Ausbau der Westbahn sowie zur Südbahn in Summe für mehr als 150 km Eisenbahnhochleistungsstrecken Umweltverträglichkeitsprüfungen durchgeführt und positiv abgeschlossen. Für rund 40 km ist derzeit die UVP im Gange. Die gesetzliche Basis wird durch das Hochleistungsstreckengesetz, die zugehörigen Verordnungen sowie das UVP-Gesetz gebildet.

Darin sind einerseits eine wirtschaftliche und zügige Bauführung nach modernsten technischem Standard sowie ein sicherer und kostengünstiger Betrieb und andererseits der Nachweis

der möglichst geringen Umweltbeeinträchtigung gefordert.

Aufgabe der HL-AG war und ist es daher, von Beginn des Planungsprozesses an eine angemessene Berücksichtigung beider Aspekte im Rahmen einer umfassenden, fachübergreifenden und ausgewogenen Planung zu gewährleisten. Grundvoraussetzung, um Akzeptanz für die Realisierung eines Großprojektes zu erzielen, ist offensive Kommunikation mit Bürgerbeteiligung und Partizipation am Planungsprozess. Die konkrete Entwicklung eines Bürgerbeteiligungsmodells im Zuge der Abwicklung einer Umweltverträglichkeitsprüfung wird an Hand des Beispiels der Neubaustrecke Wien - St.Pölten nachfolgend erläutert.

PROJEKTGESCHICHTE

Mit den Planungsarbeiten für dieses wichtige Infrastrukturvorhaben an der Donau-Achse wurde im Sommer 1990 begonnen. Aufgrund des großen Planungsraumes für die Neubaustrecke Wien - St.Pölten von rd. 600 km², der mehr als 35 Gemeindegebiete umfasste, wurde für die Struktur des Planungsprozesses eine mehrstufige Vertiefung der Variantenplanung vorgenommen. Beginnend bei Raumuntersuchungen mit Ausweisung von Konfliktzonen, über Variantenplanungen in Korridoren nach einer Vorauswahl zu konkreteren Variantenplanungen führte dies letztlich zur Auswahl einer Vorschlagstrasse (Korridor).



Abb. 1: Planungsraum

Der Planungsablauf erfolgte stets in einem interdisziplinären Zusammenspiel zwischen den Bereichen Verkehr und Technik sowie Raum und Umwelt.

Die für die Trassenauswahl maßgebliche Ableitung von Bewertungskriterien für die Beeinflussung von Raum und Umwelt erfordern Aussagen zu den Wirkungszusammenhängen zwischen projektierte Verkehrsanlage und den Komponenten der Umwelt. Die Auswirkungen müssen dabei auch entsprechend dem UVP-Gesetz zwischen dem Bau, dem Bestand und schließlich dem Betrieb (Regelbetrieb bzw. Störfall) dargelegt werden.

Für beide Themenbereiche Raum und Umwelt sowie Verkehr und Technik wurden Zielsysteme erstellt, nach denen die jeweilige Beurteilung der Trassenvarianten vorgenommen wurde.

Die Trassenbeurteilung in den einzelnen Teilzielen erfolgte letztendlich in Form einer Wirkungsanalyse, wobei der Vorteil darin liegt, daß Projektauswirkungen beschrieben und vergleichend beurteilt werden können und darüberhinaus eine differenzierte Darstellung der Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Sachbereichen möglich ist.



Abb. 2: Projekttablau

In dieser Phase wurden die Planungsarbeiten von einer projektbegleitenden Arbeitsgruppe (PAG) begleitet, in der neben Vertretern der HL-AG, ÖBB und Land NÖ auch die Umweltschutz, Gemeindevertreterverbände sowie die Kammern eingebunden waren. In der PAG wurde u.a. die Methodik der Trassenauswahl sowie die relevanten Beurteilungskriterien und deren Gewichtung festgelegt.

Nach Auswahl der Vorschlagstrasse bzw. des Trassenkorridors setzte die öffentliche Diskussion ein, wobei die vom Trassenverlauf berührte Bevölkerung anfänglich dem Projekt gegenüber sehr negativ eingestellt war.

Es wurde daher in Zusammenarbeit mit einem externen Berater ein strukturiertes Bürgermitarbeitungsverfahren bzw. Kommunikationsmodell entwickelt.

Im Zuge der Aufbereitung des Projektes für die Umweltverträglichkeitserklärung wurde die berührte Öffentlichkeit intensiv in über 100 allgemeinen und fachspezifischen Informationsveranstaltungen (z.B. zu den Themen Lärm, Grundwasser, Baukonzepte), Regional- und Gemeindeforen sowie eine Vielzahl von persönlichen Gesprächen mit Anrainern und den 28 Bürgerinitiativen intensiv informiert und in den Planungsprozess eingebunden.

Wenn gleich diese Vorgangsweise nicht in allen Bereichen zu einem Konsens geführt hat, konnte doch weitgehende Übereinstimmung erreicht werden.

Nach Abgabe der Umweltverträglichkeitserklärung leitete die zuständige Behörde, im gegenständlichen Fall das BMVIT, die Umweltverträglichkeitsprüfung ein, welche letztendlich zu dem Schluss kam, dass die Trassenauswahl als nachvollziehbar und plausibel bestätigt werden kann und im Sinne einer umfassenden und integrativen Gesamtschau die Umweltverträglichkeit des gegenständlichen Projektes vorliegt.

Der Abschluß des Umweltverträglichkeitsprüfungsverfahrens mit der Auflage des Protokolls für die öffentliche Erörterung erfolgte im März 1999, die Trassenverordnung auf Basis der Ergebnisse der Umweltverträglichkeitsprüfung erfolgte im Juni 1999.

Die Aufbereitung des Projektes zum eisenbahnrechtlichen Baugenehmigungsverfahren sowie der weiteren Materieverfahren wie Wasserrecht, Naturschutz, Straßenrecht, etc. erfolgte von Mitte 1999 bis Anfang 2002, wobei in Summe weitere 20 Verfahren abzuwickeln waren.

Seit Mai 2003 liegen sämtliche für den Bau erforderlichen Genehmigungen vor, mit den Bauarbeiten der ersten Baulose wurde im Juli 2003 begonnen.

DAS VORHABEN

Die Trasse schließt im Osten im Bereich Hadersdorf an die dort unterirdisch geführte Verbindungsstrecke zur Südbahn (Lainzer Tunnel) an und quert den Wienerwald mit einem rd. 12 km langen Tunnel ins Tullnerfeld. Danach verläuft die Trasse rd. 10 km am Südrand des Tullnerfeldes, wobei in diesem Streckenabschnitt ein Überhol- und Regionalbahnhof sowie eine Verknüpfung mit der bestehenden eingleisigen Bahnlinie Tulln - Herzogenburg vorgesehen ist. In weiterer Folge schwenkt die Trasse in das Perschlingtal und verläuft am Südrand mit einer Abfolge von offenen Streckenabschnitten und Unterflurstrecken (in offener bzw. bergmännischer Bauweise). Die Hochleistungsstrecke quert das Perschlingtal zwischen Kapelln und Böheimkirchen und gelangt danach durch einen Tunnel ins Traisental, wo sie kurz vor der Stadt St.Pölten wieder in die bestehende Westbahn eingebunden wird.

KOMMUNIKATION UND ENTWICKLUNG EINES BÜRGERBETEILIGUNGSMODELLS

Zunächst sei vorangestellt, daß bei Hochleistungsstrecken die Umweltverträglich-

keitsprüfung im Rahmen des Trassenverordnungsverfahrens erfolgt. Die gesetzliche Grundlage für die Umweltverträglichkeitsprüfung sind daher einerseits das Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz und andererseits das Hochleistungsstreckengesetz, welches nach Verabschiedung des UVP-G dahingehend novelliert wurde, daß der Verkehrsminister nach den Erfordernissen einer leistungsfähigen und wirtschaftlichen Eisenbahn sowie unter Bedachtnahme auf das Ergebnis einer Umweltverträglichkeitsprüfung oder Bürgerbeteiligung nach dem Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz sowie der sonstigen öffentlichen Interessen und die Ergebnisse der Anhörung § 4 (den Trassenverlauf) durch Verordnung zu bestimmen hat.

Zu Beginn der Planungen für die Neubaustrecke Wien - St.Pölten (1990) war das UVP-Gesetz, welches letztendlich 1994 beschlossen wurde, erst in Ausarbeitung. Die Grundlage zu Beginn der Planungen war daher ausschließlich das Hochleistungsstreckengesetz.

Wie in der Projektgeschichte erläutert, waren vom Planungsraum 35 Gemeindegebiete berührt, wobei vor allem die möglichen unterschiedlichen Trassenkorridore unterschiedliche Regionen mit unterschiedlichen topographischen Verhältnissen berührten.

Die HL-AG hat sich daher entschlossen, in der Phase der Korridorauswahl eine projektbegleitende Arbeitsgruppe einzusetzen, in der die wesentlichen Inhalte der Raumuntersuchung, Festlegung der Konfliktzonen sowie Abstimmung der Zielsysteme (Kriterien und deren Gewichtung) für die Beurteilung der Trassenvarianten erfolgte. Parallel dazu wurden sämtliche Gemeinden des Planungsraumes hiervon in Kenntnis gesetzt.

Bemerkenswert war, dass zu diesem Zeitpunkt diese Information offensichtlich als zu abstrakt empfunden wurde, und mit wenigen Ausnahmen keine An-

fragen bzw. Rückmeldungen erfolgten. Unabhängig davon war es die Intention der projektbegleitenden Arbeitsgruppe, dass deren Mitglieder Informationen über den Stand der Planungen in ihrem jeweiligen Wirkungsbereich weitergaben.

Nach Festlegung des Trassenkorridors und der öffentlichen Information hierüber setzte eine breitflächige Diskussion ein, wobei der Widerstand der berührten Bevölkerung sowie der nunmehr 13 Standortgemeinden erheblich war. Innerhalb kürzester Zeit bildeten sich zahlreiche Bürgerinitiativen. Die wesentlichen Probleme, die es dabei zu lösen galt, waren:

- > die Bevölkerung fühlte sich zu spät informiert
- > die Korridorauswahl wurde im ursprünglichen Verständnis der Bevölkerung einer bereits festgelegten und unverrückbaren Trassenvariante gleichgesetzt
- > die Notwendigkeit des Projektes wurde bezweifelt
- > die Methodik der Trassenauswahl sowie die Zielsysteme für die Beurteilung der Varianten, vor allem jener Kriterien, die sich nicht ausschließlich auf die Raum- und Umweltbelange bezogen, wurden kritisiert.

Seitens der HL-AG wurde daher in Zusammenarbeit mit einem externen Berater (Kienast & Kienast) ein Bürgermitarbeitsverfahren bzw. Kommunikationsmodell entwickelt, mit dem Ziel, Informationen gegenseitig so auszutauschen, dass Inhalt und Sinn der jeweiligen Informationen verstanden werden können und bei Konflikten, Sachanteile und emotionale Anteile so auseinander gehalten werden, dass ohne Zwang zum Konsens Möglichkeiten für einen Lösungsprozess entstehen können (Ephesosmodell1).

Darüber hinaus war es das Ziel, die Qualität von Stellungnahmen im Sinne des UVP-Gesetzes durch vermehrte Sachkenntnis in der Bevölkerung der Projektregion zu verbessern.

Parallel dazu erfolgte die Information der Öffentlichkeit über Aussendungen, Medien sowie örtliche Infobüros sowie selbstverständlich die Fortführung der "klassischen" Informations- und Kommunikationsarbeit.

Dr. Kienast benannte das Kommunikationsmodell nach dem antiken Zentrum Ephesos, weil Ephesos ein Ort war, wo Menschen der verschiedenen Herkunft, aus den verschiedensten Schichten der damaligen Gesellschaft einander so begegneten, dass trotz oft sehr unterschiedlicher Weltbilder und Standpunkte, Dialog und gemeinsame Weiterentwicklung möglich war. Diskussion, Rede und Gegenrede fanden in Foren statt. Funktionsträger der Stadt versuchten bei hitzigen Debatten oft die Rolle des Vermittlers (Moderators) einzunehmen⁽¹⁾.

Im Wesentlichen baut das Modell der Bürgermitarbeit auf 3 Ebenen auf:

Projektbegleitende Arbeitsgruppe

In der projektbegleitenden Arbeitsgruppe wurden alle öffentlichen, nationalen und internationalen Interessen im Zusammenhang mit dem gegenständlichen Projekt erörtert. Teilnehmer dabei waren:

- > Interessensvertreter der Kammern
- > Österreichische Gesellschaft für Natur- und Umweltschutz
- > Verkehrsplanung des Landes
- > ÖBB
- > HL-AG: Vorstand, Projektleitung mit Planer
- > Prozessbegleiter der Gemeindeforen

Regionales Forum

Aufgabe des Regionalen Forums war es, die gesamtheitliche Betrachtung des Projektes aus Sicht der Region mit folgenden Teilnehmern:

- > Für die Region zuständige Abgeordnete
- > Bürgermeister und Umweltgemeinderäte der Standortgemeinden

schiene



Abb.3: Reaktionen von Betroffenen vor der Informationstätigkeit

- > Bezirkshauptleute
- > Örtliche Vertreter der Kammern
- > Vertreter regional gebildeter Bürgerinitiativen

Gemeindeforen

Aufgabe des Gemeindeforums war es, die Befassung mit dem Projekt aus Sicht der Gemeinde sowie Erörterung von Wünschen, Bedenken und Vorschlägen. Die Teilnehmer waren:

- > Bürgermeister bzw. Ortsvorsteher und Gemeinderäte
- > Anrainervertreter und Grundbesitzer
- > Ortsansässige Bürgerinitiativen
- > Gemeindearzt, Feuerwehr, etc.

Während die beiden erstgenannten Gruppen primär informativen Charakter hatten, erfolgte in den Gemeindeforen der Hauptabstimmungsprozess für die Entwicklung der Trassenvariante sowie Aufbereitung des Projektes für die Umweltverträglichkeitserklärung.

Nachfolgend soll kurz auf die Arbeitsweise im Gemeindeforum eingegangen werden.

Zu Beginn erfolgte eine schriftliche Vereinbarung über die Arbeitsweise in den Foren und es wurde die Rolle des Prozessbegleiters (Moderator) definiert. Vom Prozessbegleiter erfolgte eine Beratung der Gemeindevertreter bzw. Bürgerinitiativen im Hinblick auf die Zusammensetzung der Gemeindeforen. Weiters wurde festgelegt, dass eine Dokumentation und Protokollierung der einzelnen Zusammenkünfte durch den Prozessbegleiter erfolgt.

In einem ersten Treffen erfolgte die Darstellung des Projektes mit den gemeindefortspezifischen Ausprägungen sowie Erläuterung des UVP-Verfahrens, der Stellungnahmemöglichkeiten sowie der Stellung der Bürgerinitiativen.

In einem zweiten Treffen erfolgte die Begehung des Projektes im Gemeindegebiet, wobei bei markanten Stellen Lage

und Höhe der Trasse abgesteckt wurden, schriftliches Sammeln von Wünschen, Ideen, Bedenken sowie Alternativvorschlägen, die seitens der Planergruppe bis zum nächsten Treffen entsprechend fachlich aufbereitet wurden.

Die Vorschläge, die von den Forenmitgliedern zum Teil auch als vehemente Forderungen eingebracht wurden, umfassten Änderungswünsche bei Nebenanlagen, Lärm- und Grundwasserschutz etc. bis hin zu technischen Lösungsansätzen (Talquerung auf Damm statt Brücke) sowie alternativen Trassenführungen in Tunnellage.

In weiteren Treffen erfolgte die Erläuterung der Beurteilung von eingebrachten Veränderungswünschen anhand speziell hierfür ausgearbeiteten Unterlagen, Diskussion der Ergebnisse und gegebenenfalls Weiterbearbeitung. Die Beurteilung dieser Alternativvorschläge erfolgte grundsätzlich gleich wie bei der von der HL-AG vorgeschlagenen Trasse in einer integrativen fachübergreifenden Gesamtschau. Wichtig ist dabei, dass Entscheidungen für oder gegen einen Alternativvorschlag fachlich nachvollziehbar sind, da sonst negative Beispielfolgen in anderen Bereichen unvermeidbar sind. Hiefür war es erforderlich, den Planungsprozess mit dem Bürgermitarbeitsprozess eng abzustimmen, wobei vor allem bei der Zeitplanung dieser Umstand entsprechend zu berücksichtigen war. Darüber hinaus wurden Fachinformationsveranstaltungen zu Schwerpunktthemen wie z.B. Grundwasser, Lärm, Gesamtverkehrssituation, Landschaftsgestaltung, Baukonzepte, etc. abgehalten.

Vor Abgabe der Umweltverträglichkeitserklärung wurde in einem abschließenden Treffen erläutert bzw. dargelegt, inwieweit Veränderungsvorschläge in das Projekt aufgenommen wurden, bzw. nicht weiter verfolgt werden konnten. Weiters erfolgte eine schriftliche Anfragebeantwortung der in den Gemeindeforen protokollierten Themen (z.B. Aussagen zu Beweissicherungen, Baulärm,

Vorgehensweisen bei Schäden durch die Baumaßnahmen, etc.) .Mit Abgabe der Umweltverträglichkeitserklärung wurde der Behörde auch die gesamte Dokumentation des Bürgermitarbeitsprozesses übermittelt, welche für die fachliche Auseinandersetzung mit den Stellungnahmen aus der öffentlichen Auflage eine wertvolle Hilfe war.

Zum Abschluß erfolgte noch eine Erläuterung der Struktur der Umweltverträglichkeitserklärung, verbunden mit einer Information über die in der Umweltverträglichkeitserklärung enthaltenen gemeindespezifischen Inhalte.

ERFOLGSFAKTOREN UND RAHMENBEDINGUNGEN

Im Zuge der Aufbereitung des Projektes zur Umweltverträglichkeitserklärung wur-

den mehr als 100 Veranstaltungen abgewickelt. Für eine erfolgreiche Bürgermitarbeit bzw. Partizipation sind klare Rahmenbedingungen erforderlich.

- > Prozessbegleitung und Moderation der Foren durch einen externen Berater
- > Schriftliche Vereinbarung der Arbeitsweise in den Foren und der Rolle des Moderators
- > Definierter Zeitrahmen für Zusammenkünfte und Gesamtdauer
- > Aufbau eines Vertrauensverhältnisses
- > Professionelle Vorbereitung der Zusammenkünfte durch Projektwerber und Prozessbegleiter (Planunterlagen, Visualisierung, Modelle, etc.)
- > Offener Umgang mit Vorschlägen
- > Schriftliche Dokumentation des Gesamtprozesses.
- > Klare Festlegung der Entscheidungskompetenz

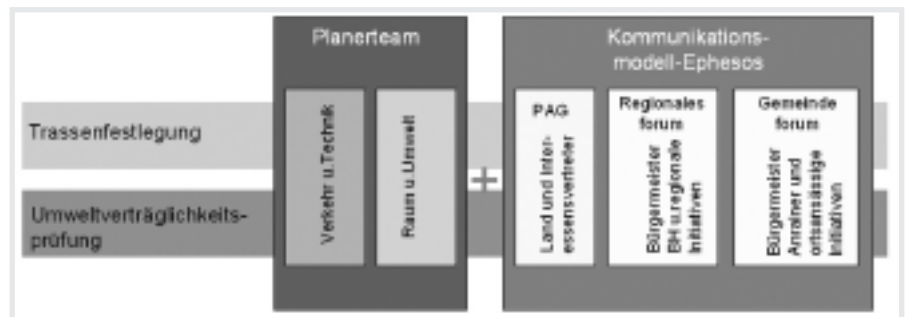


Abb. 4: Ephesus-Modell



Abb. 5: Diskussionen bei Bürgerforum

schiene

ERGEBNISKONTROLLE

Nach Abschluß der Bürgermitarbeit und Abgabe der Umweltverträglichkeitserklärung bei der Behörde erfolgte eine Ergebniskontrolle durch eine Befragung der Teilnehmer mit folgendem Ergebnis:



Abb. 6: negative Pressestimmen



Abb. 7: positive Pressestimmen

- > Informationen konnten ausgetauscht und die gegenseitigen Standpunkte erläutert werden.
- > Es gelang im Wesentlichen Betroffene in die Gemeindeforen einzuladen.
- > Ausreichende Information über das Projekt und Klarheit über die wechselseitigen Standpunkte zu vermitteln.
- > Arbeitsweise der Gemeindeforen wurde überwiegend positiv angenommen.

Eine Medienanalyse zeigt, dass zu Beginn der Planungen 1990/91 überwiegend neutral bzw. positiv berichtet wurde. In den Jahren 1992 bis 1995 überwiegt mit 50 - 60 % die negative Berichterstattung über das Projekt.

Mit Abschluß der Gemeindeforen und Einreichung des Projektes zur Umweltverträglichkeitsprüfung verändert sich auch die Berichterstattung zugunsten einer neutralen bzw. positiven Berichterstattung, die sich von 1996 (61% positiv bzw. neutral) bis zum Jahr 2003 (99% positiv bzw. neutral) entwickelt hat.

RESÜMEE

Bei der Neubaustrecke Wien - St.Pölten, eines der ersten großen Eisenbahninfrastrukturprojekte, für die eine UVP in Österreich durchgeführt wurde, wurde erstmals die strukturiert geplante offensive Einbindung der Bevölkerung gemäß dem Ephesosmodell angewendet.

Trotz einer anfänglich sehr negativen Einstellung der Bevölkerung gelang es, diese zur Akzeptanz bzw. zumindest zu einem Verständnis für die Notwendigkeit des Projektes zu verändern.

Mit nahezu allen der betroffenen Gemeinden konnte eine positive Einigung erzielt werden, lediglich bei einer Gemeinde war eine Befassung des Verfassungsgerichtshofes für die Klärung der unterschiedlichen Standpunkte erforderlich.

Die hier dargestellte Bürgermitarbeit und Partizipation der Bevölkerung am Pla-

nungsprozess stellt sicher kein Patentrezept dar, zeigt aber auf, dass eine rechtzeitige offensive und strukturierte Bürgerbeteiligung einen wichtigen Bestandteil für den Planungsprozess, vor allem bei Infrastrukturprojekten, darstellt. Für jedes Projekt muß das Modell sowie der Zeitpunkt auf Basis einer Umfeldanalyse angepaßt werden.

Mittlerweile wird dies bei der HL-AG bei jedem Projekt, welches einer UVP zu unterziehen ist, angewendet und weiterentwickelt.

So wurde z.B. die Bürgerbeteiligung für die Koralmbahn bereits zu einem wesentlich früheren Zeitpunkt, vor Beginn der Variantenplanung und Trassenauswahl, angesetzt und die technische Planung und das Bürgermitarbeitsmodell von Beginn an zu einem integralen Planungsprozess verwoben.

Während bei der Neubaustrecke Wien - St.Pölten das Bürgermitarbeitsmodell als Krisenmanagement entwickelt wurde, dient es nunmehr primär der Krisenprävention.

Quellennachweis:

(1) Günther Kienast, Werner Erber: Das Ephesos-Modell, ein Kommunikationsmodell zur Bürgermitarbeit während des UVP-Verfahrens