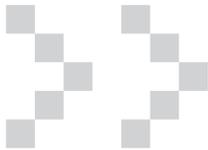


Kohl Bernhard
Smetanig Helmut
Mattanovic Ernst
Kienast Günther

Bürgermitarbeit

Planungsbeschleunigung bei der Koralmbahn am Beispiel des Kärntner Teilabschnittes Aich - Althofen/Drau



Bei der Planung der rd. 130 km langen Koralmbahn wurde in allen vier UVP-pflichtigen Planungsabschnitten von Planungsbeginn an ein Bürgermitarbeitsmodell eingesetzt. Am Beispiel des Kärntner Planungsabschnittes Aich - Althofen/Drau wird dargestellt, wie die Bürgermitarbeit organisiert war und wie sie in den Planungsablauf integriert wurde. Am Beispiel der maßgeblichen Entscheidungsschritte im Planungsprozess wird gezeigt, wie fachliche Ansprüche an das Projekt und die Interessen der Region bestmöglich abgestimmt wurden. Die Bürgermitarbeit hat sich bei der Koralmbahn sehr bewährt und maßgeblich zu einer konfliktarmen und qualitativ hochstehenden Projektentwicklung beigetragen, ohne den Terminrahmen zu überschreiten.

PROJEKTÜBERSICHT

Die Koralmbahn ist eine neue zweigleisige Eisenbahnhochleistungsstrecke zwischen den Landeshauptstädten Graz und Klagenfurt, die im Rahmen des Ausbaus der Südbahn als Bestandteil der Pontebbana-Achse u.a. eine schnelle und leistungsfähige Eisenbahnverbindung zwischen dem Donauraum und Oberitalien im Fernverkehr sowie zwischen den Zentralräumen Graz und Klagenfurt im innerösterreichischen Verkehr sicherstellen soll. Die Koralmbahn ist das zentrale Ausbauprojekt im Bereich des öffentlichen Verkehrs in Südösterreich und die mit insgesamt ca. 132 km Länge längste Eisenbahnneubaustrecke in Österreich.

Die Koralmbahn wurde in insgesamt 7 Teilabschnitten bearbeitet, von denen 4 UVP-pflichtig sind. Für den größten Teil der Koralmbahn war eine neue Trassenführung zu finden und für das UVP-Verfahren aufzubereiten, nur kurze Strecken-

abschnitte im Zulauf zu den beiden Landeshauptstädten konnten als Ausbau bestehender Bahnstrecken realisiert werden.

Der rd. 28,8 km lange Planungsabschnitt Aich - Althofen/Drau liegt in Unterkärnten, im Raum Völkermarkt - Bleiburg. Er verläuft unter anderem durch die bekannte Fremdenverkehrsregion Klopeinersee und war nicht zuletzt deshalb sowohl planungstechnisch als auch vom Umfeld her der sensibelste und schwierigste Abschnitt der gesamten Koralmbahn.

DAS BÜRGERMITARBEITSMODELL DER KORALMBAHN

Das Bürgermitarbeitsmodell im Überblick

Für alle Neubauabschnitte der Koralmbahn wurde von Planungsbeginn an ein Bürgerbeteiligungsverfahren durchgeführt. Das Bürgerbeteiligungsverfahren wurde bereits vor Beginn der technischen Planung vorbereitet und gestartet. Pla-

nungsvorgaben waren einzig und allein der aus einer Korridoruntersuchung entwickelte grobe Trassenkorridor sowie die maßgebenden Entwurfskennwerte für den Trassenentwurf (Trassierungsgeschwindigkeit $VE = 200 \text{ km/h}$, Trassenentwicklung gem. Richtlinien für das Entwerfen von Eisenbahnhochleistungsstrecken).

Das Bürgerbeteiligungsverfahren wurde in allen Abschnitten der Koralmbahn nach den gleichen Grundsätzen geplant und durchgeführt. Die wesentlichen Elemente des Bürgerbeteiligungsverfahrens werden im vorliegenden Beitrag am Beispiel des Einreichabschnittes Aich - Althofen/Drau dargestellt, der in der Planung eine Vorreiterrolle übernommen hat.

Die Grundlage des Bürgerbeteiligungsverfahrens bei der Koralmbahn bildete das sogenannte "Ephesosmodell", ein Modell für Bürgermitarbeit und Konfliktmanagement, das die HL-AG bereits bei anderen Projekten, insbesondere bei der Planung der NBS Wien - St. Pölten, er-

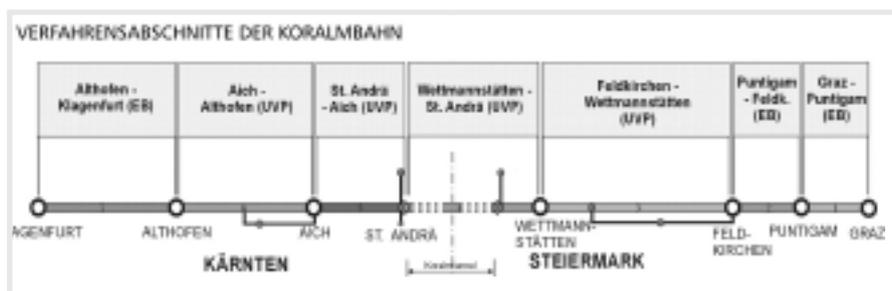


Abb. 2: Projekts- und Verfahrensstruktur der Koralmbahn



Abb. 3: Gespräche mit dem Bürgermeister

folgreich eingesetzt hat. Als Vorbereitung auf den Einsatz beim Projekt Koralmbahn wurden die Erfahrungen aus den bereits abgewickelten Projekten sorgfältig evaluiert. Das erkannte Verbesserungspotential - sowohl im Bezug auf das Bürgermitarbeitsmodell selbst als auch im Bezug auf den Bearbeitungsprozess - wurde bereits in die Arbeitsvorbereitung für die Planung der Koralmbahn einbezogen. Das spezifisch für die Koralmbahn entwickelte Bürgermitarbeitsmodell enthält sowohl Elemente der Projektsinformation als auch Elemente konkreter Mitbestimmung bei der Planung.

Für die Begleitung des Bürgerbeteiligungsverfahrens wurde ein eigenes Beratungsbüro beauftragt, das die strategische Planung, die organisatorische Vorbereitung

wie auch die Moderation sowie Dokumentation der Veranstaltungen durchführte.

Hauptelemente des Ephesosmodells

Der Bürgermitarbeitsprozess wurde in zwei Ebenen strukturiert:

- > Gesprächsforen auf Gemeindeebene ("Gemeindeforen"): Je Standortgemeinde wurde ein sogenanntes Gemeindeforum gegründet. Die Mitglieder der Gemeindeforen wurden von den Bürgermeistern bestimmt, wobei die Bürgermeister im Vorfeld vom Verantwortlichen für das Bürgermitarbeitsverfahren entsprechend informiert und auch hinsichtlich der Zusammensetzung der Foren beraten wurden. Die Aufgabe des Ge-

meindeforums war die Klärung lokaler Fragestellungen, insbesondere im Zusammenhang mit der Trassenentwicklung und mit der Trassenoptimierung und die Maßnahmenplanung in Bearbeitungsstufe 2.

- > Gesprächsforen auf Regionaler Ebene ("regionale Foren"): Für die die gesamte Region betreffenden Entscheidungsfindungen wurde ein sogenanntes "Regionales Forum" zusammengestellt. Dieses bestand neben ausgewählten Mitgliedern der Gemeindeforen (z.B. Bürgermeister, Bürgerinitiativenvertreter) aus den für die Region zuständigen Abgeordneten zu den gesetzgebenden Körperschaften sowie aus diversen Interessensvertretern auf regionaler Ebene. Die Fach-



Abb. 1: Der Verlauf der Koralm im Überblick

ebene des Landes wurde in Form der Raumordnungsabteilung und der Verkehrsplanungsabteilung ebenfalls in das regionale Forum eingebunden. Aufgabe des Regionalen Forums war in erster Linie die Klärung von überregionalen Fragestellungen, insbesondere die Trassenentscheidung.

Für die Arbeit in den Foren gelten einheitliche Rahmenbedingungen:

- > Klarer Zeitrahmen sowohl für die einzelnen Zusammenkünfte als auch für den Gesamtprozess
- > Straffe und sinnvolle Frequenz der Zusammenkünfte
- > Klare Regelung der Zusammenarbeit
- > Professionelle Vorbereitung, insbesondere Visualisierung (Pläne, Overhead-Folien, gegebenenfalls schriftliche Unterlagen für die TeilnehmerInnen)
- > Alle Foren werden von einem allparteilichen Moderator geleitet, der den Kommunikationsprozess aus der Rolle des Mittlers steuert und bei Konflikten Vorschläge zur Konfliktregelung einbringt
- > Der Prozess in den Foren wird schriftlich dokumentiert (zusammenfassende Protokolle). Die Protokolle werden allen Teilnehmern sowie der prüfenden Behörde zur Verfügung gestellt

Diese operativ tätigen Planungsorgane wurden ergänzt durch einen sogenannten Lenkungsausschuss. Der Lenkungsausschuss ist ein Gremium zur bundesländerübergreifenden Koordinierung der Planung und zur Abstimmung mit dem Bund. Der Lenkungsausschuss setzt sich zusammen aus den Gemeindevertretungsverbände der politischen Parteien, Vertretern der Städte Klagenfurt und Graz, Vertretern der Abteilung Verkehrsplanung der Länder Steiermark und Kärnten, des BMVIT, der ÖBB sowie Vorstand und Projektleiter der HL-AG.

Dieses Gremium übernahm die Wahrung der öffentlichen, nationalen und internatio-

nen Interessen, die mit dem Projekt in Zusammenhang stehen. Die Sitzungen finden entsprechend dem Projektfortschritt statt, mindestens aber einmal jährlich.

Als weiteres Element wurden zwei Planungsbüros vor Ort eingerichtet, die zu bestimmten, fixen Zeiten besetzt waren und wo sich jedermann auch im individuellen Rahmen über das Projekt informieren konnte und seine Wünsche oder Befürchtungen äußern konnte. Alle eingebrachten Stellungnahmen wurden dem Projektteam übermittelt und von diesem beantwortet.

INTEGRALER PLANUNGSPROZESS

Für den Planungsprozess bis zur Einleitung des UVP-Verfahrens wurde ein 2-stufiges Vorgehen gewählt:

Stufe 1: Variantenentwicklung und Trassenauswahl

Stufe 2: Trassenoptimierung, Maßnahmenplanung und Erstellung der Einreichunterlagen

Die technische Planung und das Bürgermitarbeitsmodell wurden zu einem integralen Planungsprozess verwoben, wobei jeder einzelne Bearbeitungsschritt sowohl inhaltlich als terminlich eng abzustimmen war.

Bürgermitarbeit im Zuge von Variantenentwicklung und Trassenauswahl

In der ersten Bearbeitungsphase bis zur Trassenfestlegung standen folgende Arbeitsschritte im Mittelpunkt der Bürgermitarbeit:

- > Umfassende Information über die Rahmenbedingungen der Planungen und den Planungsprozess. Dieser ersten offiziellen Startrunde gingen intensive Vorgespräche mit Gemeinden und Bürgerinitiativen durch die Projektleitung und den Verantwortlichen für die Bürgermitarbeit voraus. Ziel dieser ersten Runde war

es, zunächst die Regeln für die Zusammenarbeit vorzustellen, zu diskutieren und festzulegen sowie über den Planungsprozess und die Rahmenbedingungen der Planung zu informieren und damit die Basis für alle weiteren Arbeitsschritte festzulegen. Von Seiten der Forenmitglieder wurde eine Vielzahl von Erwartungshaltungen, Wünschen, Ängsten und Befürchtungen geäußert. Viele dieser Sorgen konnten im Laufe des Planungsprozesses ausgeräumt werden.

- > Vorstellung erster Trassenvarianten
Als erster konkreter Arbeitsschritt wurden vom Planerteam Trassenvarianten entworfen und in den Foren zur Diskussion gestellt. Dieser Schritt bildete gleichzeitig das erste Element einer aktiven Bürgermitbestimmung. Nach der Vorstellung der Trassenvarianten in allen Gemeindeforen wurden die Forenmitglieder aufgefordert, bis zu einem gewissen Termin eigene Ideen und Trassenvorschläge einzubringen. Diese Möglichkeit wurde von den einzelnen Gemeinden und Bürgerinitiativen in unterschiedlichem Maße genutzt. Es wurde eine Vielzahl von Ideen, z.T. nur verbal formuliert - z.T. sogar in Form von ausgereiften Trassierungen vorgelegt. Alle diese Vorschläge wurden hinsichtlich ihrer technischen Machbarkeit überprüft und - sofern diese gewährleistet war - in den Trassenauswahlprozess übernommen.
- > Festlegung der Methodik der Trassenauswahl
Auch dieser Arbeitsschritt enthielt sowohl informative Elemente als auch Elemente aktiver Bürgermitarbeit. Zunächst wurde ein vom Planerteam erstellter Kriterienkatalog vorgestellt. Dieser wurde im Laufe der Diskussion in einzelnen Bereichen abgeändert und als gemeinsame Grundlage für die Bewertung der Trassenvarianten beschlossen. Zur Ermittlung der Gewichtung wurden alle in den Foren vertretenen Interessensgruppen eingeladen,

mitarbeit

einen eigenen Vorschlag abzugeben. Die eingebrachten Gewichtungsvorschläge wurden bei einem Notar hinterlegt und erst nach Abschluss der öffentlichen Vorstellung der fachlichen Bewertung der Trassenvarianten den Planern zur Auswertung übergeben. Die Trassenentscheidung wurde so-

wohl unter Berücksichtigung der fachlichen Bewertung als auch unter Einbeziehung der Gewichtungen der im Rahmen der Bürgermitarbeit erarbeiteten Gewichtungen getroffen.

- > Vorstellung der Trassenentscheidung
- Die Ergebnisse der Trassenauswahl

wurden im Rahmen einer großen Informationsveranstaltung den Forenmitgliedern vorgestellt. Naturgemäß fand die Entscheidung nicht immer nur Zustimmung, letztendlich konnten jedoch die meisten Beteiligten die Ergebnisse der Trassenentscheidung mittragen.

Bürgermitarbeit im Zuge der Projektaufbereitung für das UVP-Verfahren

Nach der Trassenentscheidung kam es zu einer gewissen Veränderung der Projektbeteiligten am Planungsprozess, da nur mehr diejenigen, die durch die ausgewählte Variante betroffen waren, am Planungsprozess beteiligt waren. Schwerpunkt dieser 2. Arbeitsstufe war letztlich die Ausarbeitung der Trasse und der erforderlichen Begleitmaßnahmen im für das UVP-Verfahren erforderlichen Standard. Im Rahmen dieser Arbeitsschritte wurde intensiv über Trassenoptimierungen und die konkreten Auswirkungen des Vorhabens auf einzelne Betroffene diskutiert. Es standen folgende Arbeitsschritte im Mittelpunkt:

- > Entwicklung der Begleitmaßnahmen
Ähnlich wie bereits bei der Trassenauswahl wurden hier Vorschläge seitens des Planungsteams in den Gemeindeforen diskutiert und den Bürgern die Möglichkeit eingeräumt, eigene Vorschläge einzubringen. Diese wurden einerseits in fachlicher Hinsicht bewertet und andererseits in der Forenrunde diskutiert. Nach diesem Diskussionsprozess konnte bei vielen Betroffenen, die sich zunächst als Verlierer der Trassenauswahl gesehen hatten, doch noch ein Konsens erzielt werden. Dies gilt insbesondere für jene Trassenabschnitte, wo seitens der beteiligten Interessensgruppen realistische Vorschläge für Verbesserungsmaßnahmen vorgeschlagen wurden. In jenen Bereichen, wo man sich von vornherein auf eine Tunnellösung festgelegt hatte und von dieser Festlegung auch in der weiteren Diskussion nicht abweichen wollte,

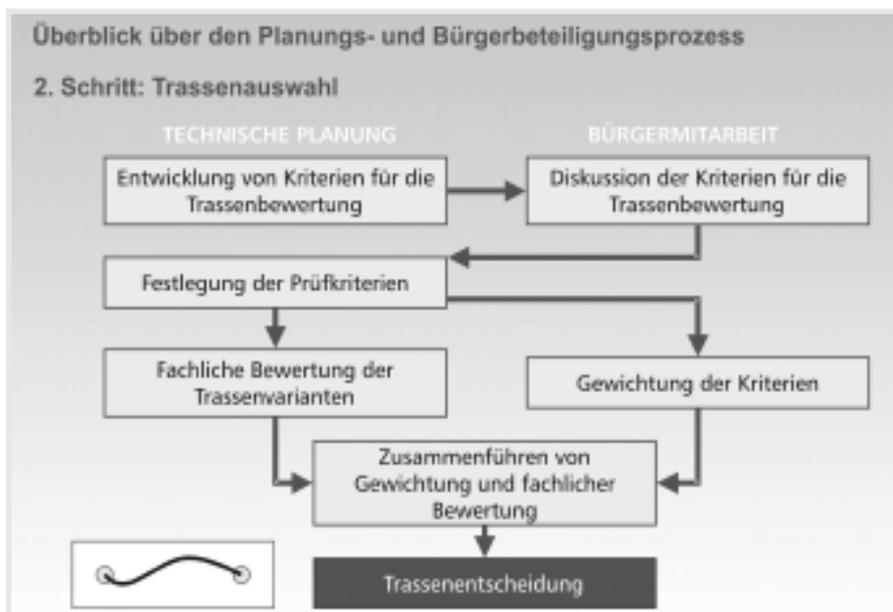


Abb. 4: Überblick über den Planungs- und Bürgerbeteiligungsprozess

konnte kein Konsens erzielt werden. Dies betraf jedoch nur eine Gemeinde.

- > Vorstellung des UVE Projektes und der UVE
In einer abschließenden Forenrunde wurde das fertiggestellte Produkt in jeder Gemeinde nochmals vorgestellt und diskutiert, dabei wurden die Forenmitglieder auch über die Rahmenbedingungen und ihre Möglichkeiten im Rahmen des UVP-Verfahrens informiert

WESENTLICHE ERKENNTNISSE AUS DEM BÜRGERBETEILIGUNGSVERFAHREN KORALMBAHN

Der Bürgermitarbeitsprozess für die Koralmbahn wurde wie eingangs erläutert auf Grundlage der Erkenntnisse aus der Bearbeitung der NBS Wien - St. Pölten entwickelt, wobei als wesentliche Neuerung der frühe Beginn der Bürgermitarbeit und die aktive Einbeziehung der am Diskussionsprozess beteiligten Interessensgruppen in den Entscheidungsprozess zur Trassenfindung zu nennen ist.

Die wichtigsten Erkenntnisse lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

- > Der Start des Bürgermitarbeitsprozesses vor dem eigentlichen Beginn der technischen Planung erwies sich als großer Vorteil für den gesamten Prozess. So war es möglich, sich vor Entstehen eines Konfliktes gegenseitig kennenzulernen und Vertrauten aufzubauen. Dies wirkte sich vor allem - trotz harter inhaltlicher Konflikte - auf die Atmosphäre des Prozesses und den Stil des gegenseitigen Umganges aus. Vorteilhaft war diesbezüglich auch, dass es keine "Altlasten" zu bewältigen gab.
- > Die Qualität und damit die Erfolgsaussichten eines Bürgerbeteiligungsprozesses hängen im hohen Maße von den handelnden Personen auf allen Seiten ab. Die Schlüsselperson ist natürlich der Projektleiter, der im Fall

Aich - Althofen/Drau aus der Region stammte und die regionalen Verhältnisse dadurch sehr gut kannte. Durch ein hohes Maß an Offenheit und Einfühlungsvermögen gelang es ihm und letztlich dem gesamten Planungsteam, ein hohes Maß an Vertrauen zu erarbeiten. Weitere Schlüsselpersonen sind natürlich die Bürgermeister der betroffenen Gemeinden, die im Vorfeld für das Verfahren gewonnen werden sollten.

- > Weitere Schlüsselfaktoren erfolgreicher Bürgermitarbeit Kontinuität und Berechenbarkeit. Dies gilt sowohl für den Prozess als auch insbesondere für die handelnden Personen. In einem Fall wurden die Vertreter einer Bürgerinitiative nach der Trassenauswahl wegen angeblich zu konsensualer Haltung durch neue Vertreter ersetzt, was im Nachhinein zu einigen Schwierigkeiten geführt hat.
- > Neben der Kontinuität ist auch das richtige Timing von entscheidender Bedeutung. Hier bedarf es eines hohen Maßes an Fingerspitzengefühl

seitens der Projektleitung. Es gibt Projektphasen, in denen rasch Entscheidungen getroffen werden müssen. Es gibt andere Projektphasen, in denen es sehr hilfreich ist, den Zeitdruck etwas zurückzunehmen. Dies gilt insbesondere dann, wenn aktive Mitarbeit Leistungen seitens der Bürger eingebracht werden.

- > Klarheit im Bezug auf den Entscheidungsfindungsprozess
Es ist wichtig, immer wieder darauf hinzuweisen, dass die Trassenentscheidung kein Verhandlungsprozess ist, sondern dass es einerseits eine fachliche Ebene gibt, die sich in der fachlichen Variantenbewertung ausdrückt die nicht durch die Bürgermitarbeit beeinflussbar ist, und dass es andererseits eine Wertebene gibt, die sich durch die Gewichtungen der Kriterien ausdrückt, die ausschließlich durch die Bürgermitarbeit bestimmt ist.
- > Bürgermitarbeit als Lernprozess für beide Seiten.
Ein wesentliches Element des Bürgermitarbeitsprozesses ist ein bei-

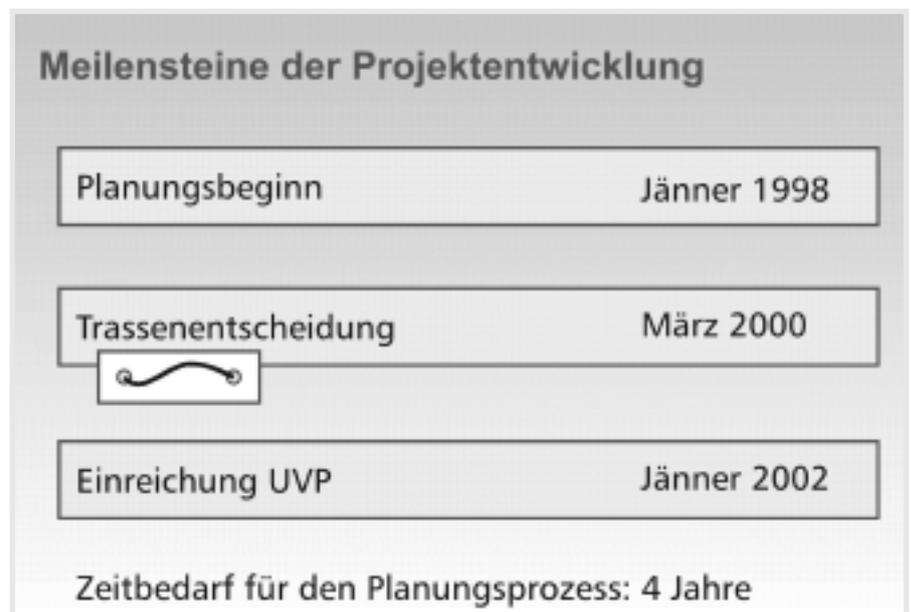


Abb. 5: Zeitschiene der Projektentwicklung

mitarbeit

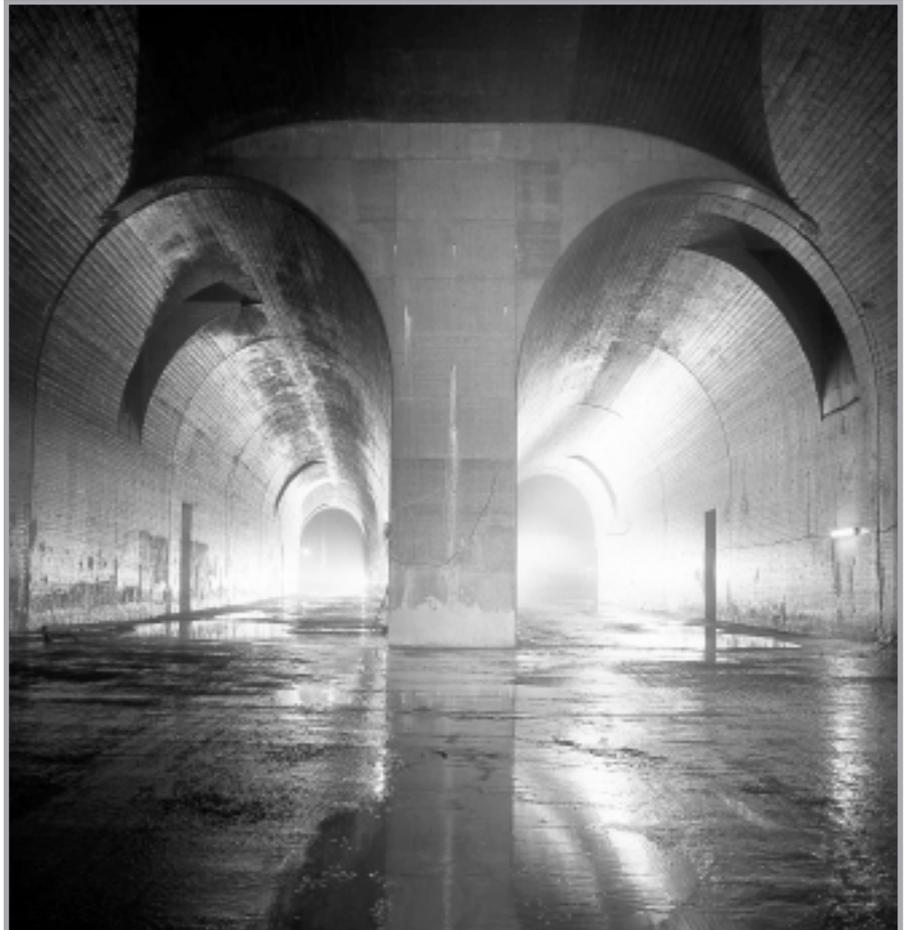
derseitiger Lernprozess. Die Projektwerber und die Planer lernen die Bedürfnisse und Notwendigkeiten der Region kennen, die im Planungsprozess beteiligten Interessensgruppen lernen die technischen und umweltspezifischen Rahmenbedingungen und Notwendigkeiten des Projektes kennen. Dies versetzt sie in die Lage, immer konkretere und spezifischere Vorschläge zu machen. Die Bürgermitarbeit im Abschnitt Aich - Althofen/Drau hat klar gezeigt, dass je konkreter die Vorschläge der Interessensgruppen sind, umso besser werden die erzielbaren Ergebnisse (z.B. Vorschlag einer konkreten Alternativtrasse anstelle der Forderung "Alles in den Berg")

> Klare Entscheidungsregeln

Im Falle der Koralmbahn war von Anfang an immer klagelöst, dass die letzte Entscheidungskompetenz bei der HL-AG liegt, da diese die Verantwortung für die Realisierung des Projektes sowohl in verfahrenstechnischer wie auch in finanzieller Hinsicht zu tragen hat, dass jedoch die HL-AG sich verpflichtet, die im gemeinsamen Prozess entwickelten Lösungen weitestgehend ihren Entscheidungen zugrunde zu legen. Dieser Grundsatz wurde bei anstehenden Entscheidungen immer wieder aktiv gelebt, indem die HL-AG einerseits die im Arbeitsprozess entwickelten Lösungen akzeptierte, andererseits aber konsequent und klar die Grenzen aufzeigte.

ZEITSCHIENE UND RESUMEE

Es lohnt sich, abschließend einen Blick auf die Zeitschiene zu werfen, da ja vielfach Befürchtungen und Vorurteile bestehen, Bürgermitarbeitsprozesse würden Planungsprozesse eher verzögern und unnötig in die Länge ziehen. Folgende Eckdaten charakterisieren den Planungsprozess für den Abschnitt Aich - Althofen/Drau



Der gesamte Planungsprozess - von Beginn der Vorarbeiten für die erste Variantenuntersuchungen bis zur Fertigstellung und Abgabe der Einreichunterlagen für das UVP-Verfahren - dauerte daher nicht länger als 4 Jahre.

Auch die übrigen 3 UVP-pflichtigen Planungsabschnitte der Koralmbahn - einschließlich des 32,8 km langen Koralm-tunnels - wurden in einem ähnlichen Zeitrahmen zur Einreichung aufbereitet, sodass mit Ende des 1. Quartals 2002 alle Abschnitte der Behörde zur Prüfung vorgelegt werden konnten.

Verglichen mit den Erfahrungen aus anderen Projekten im In- und Ausland ist das zweifellos ein sehr kurzer Planungszeit-

raum für ein derart umfangreiches und schwieriges Projekt. Korrekterweise soll nicht verschwiegen werden, dass das regional-politische Umfeld für dieses Projekt zweifellos günstig war, da die Koralmbahn sowohl vom Land Kärnten, als auch vom Land Steiermark klar unterstützt wird.

Ein nicht geringer Teil dieses Erfolges ist mit Sicherheit aber einer gut vorbereiteten und konsequent umgesetzten Bürgermitarbeit zu verdanken. Die Erfahrung aus anderen Projekten zeigt, dass es nicht ausbleibt, anstehende Probleme mit den Betroffenen ausreichend zu diskutieren und so gut wie möglich zu lösen. Und diesbezüglich gilt ohne Zweifel der Grundsatz: je früher und strukturierter - umso besser!