

*Kirstin Lindloff/Katharina Lisetska/Thomas Eisenmann/
Nils C. Bandelow*

Regionale Betroffenheit in informellen Beteiligungsverfahren bei Infrastrukturprojekten

Zusammenfassung:

Bei Infrastrukturprojekten in den Politikfeldern Verkehr und Energie machen Verwaltung und Vorhabenträger auf der Grundlage von § 25 Abs. 3 VwVfG zunehmend von dem Instrument informeller und frühzeitiger Beteiligung Gebrauch, um Konflikte zu minimieren und Planungen zu optimieren. In vielen dieser Partizipationsverfahren haben auch regional betroffene Akteure die Möglichkeit der Interessenartikulation. Insbesondere in Verteilungsfragen, zum Beispiel bei einer Trassierung von Schienenwegen oder Stromleitungen, könnten jedoch kollektiv suboptimale Politikergebnisse produziert werden.

Auf der Grundlage einer Tiefenanalyse informeller Beteiligung im Rahmen des Ausbaus der Schienenverkehrshinterlandanbindung in Norddeutschland adressiert die Studie den Forschungsbedarf zur Frage, ob und wie räumliche Betroffenheit ihren Ausdruck im Kontext informeller Beteiligungsverfahren findet. Im Gegensatz zur Behandlung in parlamentarisch-repräsentativen Institutionen ist unklar, wie divergierende Interessen in diesen Arenen verarbeitet werden. Mithilfe statistischer Analysen untersucht der Beitrag die beschriebene Distanzhypothese in Anwendung auf die Entscheidungsfindung in informellen Verfahren. Alternativ testet er die parteipolitische Zugehörigkeit kommunaler Akteure als Faktor für Abstimmungsverhalten. Prozessanalysen unterstützen die fallbezogene Untersuchung. Im Ergebnis wird regionale Betroffenheit anders wirksam als erwartet. Die Zustimmung der Beteiligten zu einer Realisierungsvariante mit vergleichsweise hohen objektiven Betroffenheiten erklärt sich insbesondere über die Organisationsfähigkeit einzelner lokaler Gruppen. Bei einer großen Gruppe schwach Betroffener kann die Kollektivgutproblematik eine politische Umsetzung von NIMBY-Motiven verhindern.

Abstract:

Regional concern in the context of informal participation for large-scale infrastructure projects

Public administration and project proponents increasingly make use of the instrument of early and informal participation (§ 25 paragraph 3, German administrative procedures law (VwVfG)) in the sectors of transport and energy in order to minimise conflict and to optimise planning. These participation procedures also empower various regionally concerned actors to articulate their positions. However, in particular in distributive matters, for instance the alignment of railway or power supply lines, suboptimal policy outcomes may result.

Based on an in-depth analysis of informal participation processes in the context of the development of backcountry railroads in Northern Germany the present study addresses the research requirement of the question if and how regional concern manifests itself during informal participation. Contrary to decision-making in representative parliamentary institutions it remains unclear how divergent interests are accommodated in these arenas. By means of statistical analyses, the paper examines the aforementioned distance hypothesis in application to informal procedures. Additionally, the study tests partisan affiliation of local actors as a factor of voting behaviour. Process analyses complement the case-based design. As a result, regional concern comes about differently than expected. The organisational capacity of individual local groups can explain the approval of the concerned for a railroad variant with comparatively high levels of objective concern, and vice versa, the large group of diffusely concerned lacked the capacity to jointly produce collective goods.

Schlagworte: Informelle Beteiligungsverfahren, Infrastrukturprojekte, NIMBY, Logik des kollektiven Handelns, Distanzhypothese

Key words: informal participation, infrastructure projects, NIMBY, logic of collective action, distance hypothesis

1 Einleitung

Große Infrastrukturvorhaben führen oft zu intensiven gesellschaftlichen und politischen Auseinandersetzungen. Diese können zu gewaltsamen Konflikten eskalieren, wie in Deutschland beim Bau der Startbahn West des Frankfurter Flughafens oder beim Bahnhofprojekt „Stuttgart 21“ (Rucht 1984, Brettschneider/Schuster 2013, Vogeler/Bandelow 2016). Ein Teil des gesellschaftlichen Protests basiert auf grundlegenden Konflikten, die unabhängig von individueller Betroffenheit sind (vgl. Bandelow/Thies 2014, S. 27). Neben der Ablehnung spezifischer Technologien können dies etwa die Verhinderung kostenintensiver Großprojekte oder Demokratieunzufriedenheit sein (Baumgarten/Rucht 2013, S. 109). Daneben kann sich bei Großprojekten das Problem der unterschiedlichen Verteilung von Kosten und Nutzen finden. Vor allem Anwohner und Anwohnerinnen müssen oft Lärm, Schadstoffe oder andere Einschränkungen für Projekte hinnehmen, deren Nutzen auch oder vor allem anderen zukommt. Dies kann dazu führen, dass sich ein lokal begründeter Widerstand bildet, der als „Not-In-My-Backyard“ (NIMBY) beschrieben wird (vgl. Kraft/Clary 1991, Dear 1992).

Die hohen gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Kosten eskalierender Konflikte bewirkten verschiedene Reaktionen. Der deutsche Bundesgesetzgeber hat die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung im Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) im Jahr 2013 (§ 25 Abs. 3 VwVfG) verankert. Eine derartige frühe Beteiligung soll besser vorbereitete Planungen und eine Entlastung des Verwaltungsverfahrens ermöglichen, sowie insbesondere Konflikte im Vorfeld erkennen und entschärfen.¹ Neben der rechtlichen Formalisierung der Betroffenenbeteiligung reagieren auch die Projektverantwortlichen zunehmend auf das Eskalationspotential, indem sie informelle Partizipationsverfahren mit Betroffenen durchführen (Fink/Ruffing 2015). Ein Beispiel dafür ist das Dialogverfahren Schiene Nord (DSN) in Niedersachsen (Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr o. J.). Grundlegend für vorgeschaltete Deeskalationsstrategien ist ein Verständnis der Motive und Interessenlagen des Protests. Gerade für nicht repräsentativ-parlamentarische Entscheidungsverfahren ist zentral, welche Bedeutung regionale Interessen haben.

Die Studie untersucht Erklärungsansätze für die Entscheidungsfindung in informellen Beteiligungsverfahren bei Infrastrukturprojekten.² Ausgangspunkt ist die Annahme, dass letztere, anders als bei einer repräsentativen Interessenvertretung durch gewählte Vertreter und Vertreterinnen in Parlamenten, häufig regional von einem Vorhaben betroffenen Akteuren direkten Zugang zu Entscheidungsprozessen ermöglichen, sodass räumliche Betroffenheit besonders wirksam werden kann. Direkte regionale Betroffenheit durch Großprojekte und ihre Nebenfolgen in Form individueller Kosten (Olson 1965) könnte somit dazu führen, dass sich in informellen Verfahren beteiligte Personen und Gruppen ablehnend gegenüber einem Vorhaben positionieren. Kollektiv suboptimale Ergebnisse, die den Status quo für einzelne zwar verbessern, jedoch nicht problemlösend sind, wären eine Folge von Verhandlungen (vgl. Scharpf 1992: S. 6, 11-12; Scharpf 2000). Denkbar wären Outcomes eines kleinsten gemeinsamen Nenners oder gar eine Abwanderung aus dem Verfahren (Saretzki 1996).

Zentrale und bislang noch nicht adressierte Frage ist daher, ob und in welcher Weise sich regionale Betroffenheiten im Rahmen von Partizipationsverfahren zu Infrastrukturvorhaben manifestieren. Der Beitrag strebt insbesondere eine Konzeptualisierung an. Empirisches Beispiel für die hierzu notwendige Tiefenanalyse ist die Entscheidungsfindung im Dialogverfahren Schiene Nord. Im Zusammenhang mit dem Konflikt um die Hafenhinterlandanbindung auf der Schiene in Norddeutschland (ursprünglich als „Y-Trasse“ zwischen Hannover, Hamburg und Bremen geplant) initiierte die niedersächsische Landesregierung 2015 das Dialogforum. In dem informellen Verfahren diskutierten die Beteiligten zeitweise zehn Trassenvarianten, sodass theoretisch unterschiedliche regionale Betroffenheiten ihren Ausdruck finden konnten. Wenn die beteiligten Akteure in Verteilungsfragen vorwiegend regionale Partikularinteressen vertreten, könnten kollektiv suboptimale Ergebnisse produziert werden, die zwar den niedrigsten Grad an individueller regionaler Betroffenheit bedeuten, jedoch die Lösung verkehrlicher Ziele wie die Reduktion von Kapazitätsengpässen nur bedingt leisten.

Neben standardisierten und nicht-standardisierten Umfragedaten aus dem untersuchten Beteiligungsverfahren nutzt die Studie Dokumente des Entscheidungsfindungsprozesses, wie Positionspapiere oder Protokolle. Für die Untersuchung von regionalen Sekundärdaten finden statistische Verfahren Anwendung. Die Unterzeichnung eines gemeinsamen Abschlussdokuments durch die Beteiligten des Verfahrens, das sich für eine bestimmte Trassenvariante ausspricht, stellt die abhängige Variable dar. Die Frage der Wirksamkeit regionaler Betroffenheit und Interessen in informellen Bürgerbeteiligungsverfahren, auch im Vergleich zu etwa parteipolitischen Erwägungen, wird so adressiert.

Kapitel 2 stellt informelle Beteiligungsverfahren als zentralen Untersuchungsgegenstand vor. Auf Grundlage des politökonomischen theoretischen Ansatzes zur regionalen Betroffenheit werden in Kapitel 3 Untersuchungshypothesen entwickelt. Kapitel 4 behandelt die ausgewählte Fallstudie „Dialogforum Schiene Nord“. Die empirische Analyse schließt in Kapitel 5 an.

2 Informelle Beteiligung bei Infrastrukturprojekten

Informelle Partizipation unterscheidet sich von parlamentarisch-repräsentativer (Mehrheits-) Entscheidungsfindung unter anderem durch die besondere Bedeutung verhandlungstheoretischer Konstellationen. Aufgrund der unterschiedlichen Ausgestaltung von Beteiligungsverfahren reichen die Privilegien von reinen Informationsrechten bis zu Mitgestaltungsmöglichkeiten (Nanz/Fritsche 2012). In vielen Bürgerbeteiligungsverfahren in Deutschland werden räumlich von einem Projekt betroffene Personen oder Gruppen in privilegierter Weise eingebunden. § 25 Absatz 3 VwVfG normiert als übergreifende Vorschrift, dass der Vorhabenträger die „betroffene Öffentlichkeit“ frühzeitig konsultiert. Die Regelung lässt der Verwaltung jedoch Spielraum hinsichtlich der zu beteiligenden Personen und Gruppen (Lindloff/Lisetska/Stender-Vorwachs 2017: S. 43). Realiter binden Politik und Verwaltung auch in anderen Ländern der Europäischen Union sowohl die Bürgerschaft als auch Interessenvertreter/-innen mit verschiedenen Konzepten ein (Lindenau/Böhler-Baedeker 2016: S. 14-15). Dabei muss nicht notwendiger Weise eine räumliche Betroffenheit von einem Vorhaben vorliegen.

Diese Untersuchung beschränkt ihren Geltungsbereich auf informelle Beteiligungsverfahren in Deutschland, die regional betroffene Akteure beteiligen. Während Parla-

mentsabgeordnete in repräsentativen Verfahren ebenfalls eine formelle Rückbindung an ihren Wahlkreis haben, je nachdem ob ein Direkt- oder Listenmandat erlangt wird, beschränkt sich der Kreis der Beteiligten hier nicht spezifisch teilträumlich auf das Vorhaben, sondern umfasst das Bundesgebiet, die Länder oder auch Kreise und Städte.

In parlamentarisch-repräsentativen Verfahren können unterschiedliche Präferenzen handlungsleitend für die Abgeordneten sein. Neben einer parteipolitischen bzw. ideologischen Orientierung können auch regionale Zielsetzungen vorherrschen (analog für den Bundesrat *Lehmbruch* 2000). In parlamentarischen Arenen wären dann auch die jeweiligen Wahlkreisprobleme und -ziele bzw. -interessen ein Referenzpunkt, während in exekutiven Arenen, zum Beispiel im Rahmen von Bund-Länder-Verhandlungen, die Verfolgung von Bundes- oder Landesinteressen durch Regierungsvertreter/-innen kann, dass „egoistisch-rationale“ Orientierungen dominieren (vgl. *Scharpf* 2009, S. 28) und dass diese wohlfahrtsökonomisch inferiore Entscheidungen provozieren.

Bürgerbeteiligungsverfahren unterscheiden sich von der parlamentarischen und exekutiven Entscheidungsfindung in verschiedener Weise. Die Beteiligten werden nicht auf Basis allgemeiner Wahlen repräsentativ bestimmt, sondern sind oftmals betroffene oder zufällig ausgewählte Personen und Gruppen. Sie haben kein Mandat durch das Wahlvolk und können in unterschiedlichen Formaten der Beteiligung, zum Beispiel Planungszellen, runden Tischen oder Mediationen, ihre Positionen einbringen (*Glaab* 2016).

Beteiligungsprozesse differieren unter anderem dahingehend, ob sie rechtlich vorgeschrieben sind, zum Beispiel im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens, oder ob sie frühzeitig und informell erfolgen. Mit zunehmender Planungstiefe von Großprojekten werden die Entscheidungsspielräume von Behörden und Vorhabenträgern kleiner, etwa weil bestimmte Planungen begonnen und zum Beispiel Realisierungsvarianten bestimmt worden sind. Die öffentliche Wahrnehmung nimmt jedoch häufig erst zu späteren Zeitpunkten des Planungsprozesses zu. Aus diesen gegenläufigen Strömungen begründet sich ein besonderes Konfliktpotential bei Infrastrukturprojekten. Während das formelle Beteiligungsverfahren in der Genehmigungsphase stattfindet (und die Planung schon feststeht), soll die informelle Beteiligung in den früheren Phasen des Projektes vom Vorhabenträger durchgeführt werden (*Lindloff/Lisetska/Stender-Vorwachs* 2015).

Im Rahmen von informellen Beteiligungsverfahren ebenso wie im Zusammenhang mit der Entscheidung und Planung von Infrastrukturprojekten im Allgemeinen organisieren sich Gruppen von Bürger/-innen oftmals als Initiativen zur Bündelung ihrer Interessen. Sie haben hierbei keinen Auftrag, eine breite Gruppe von Menschen und ihre Problemlagen zu vertreten, sondern fokussieren spezifische Zielsetzungen. Im nachfolgenden theoretischen Abschnitt werden auch die möglichen Motive der verschiedenen regionalen Akteure, das heißt der Bürgerinitiativen³ (BI), der Kommunen und der Landkreise diskutiert und die Untersuchungshypothesen entwickelt.

3 Jenseits von „NIMBY“: Regionale Betroffenheit(en) in informellen Beteiligungsverfahren bei Infrastrukturprojekten

Jüngste Bürgerproteste, insbesondere im Zusammenhang mit dem Infrastrukturvorhaben „Stuttgart 21“, haben eine Diskussion über „NIMBY“-Phänomene (*Bandelow/Vogeler* 2017) belebt. Der kollektive Nutzen durch Großprojekte, d.h. die Bereitstellung öffentlicher Güter wie einer Verkehrsanbindung und eventuell Wirtschaftswachstum, steht individuellen

lokalen oder regionalen Kosten gegenüber, etwa verursacht durch Verkehrslärm, Flächenzerschneidung oder der Minderung von Eigentumswerten (vgl. *van der Horst* 2007, S. 2708). Für Anwohner/-innen, lokale Bürgerinitiativen und räumlich betroffene Kommunen ist es daher nicht unbedingt rational, Bau- und Infrastrukturvorhaben zu unterstützen bzw. nicht abzulehnen, die zwar kollektiven Nutzen stiften (können), für sie jedoch individuell hohe Kosten verursachen. Wenn ein Projekt daher individuell-lokal weder eine Anbindung oder Beschäftigung und Einkommen ermöglicht, ist eine Ablehnung aus Sicht der Logik des kollektiven Handelns rational und wahrscheinlich (vgl. *Olson* 1965: S. 20-21).

Vatter und *Heidelberger* (2013) arbeiten heraus, dass der Grad der regionalen Betroffenheit, operationalisiert über die Ausprägung der räumlichen Distanz zu einem Bauprojekt, ein Faktor für Ablehnung und Zustimmung durch Stimmbürger/-innen sein kann. Die Distanzhypothese wird in dieser Untersuchung für frühzeitige informelle Entscheidungsverfahren umgesetzt (3.1.). Der nachfolgende theoretische Abschnitt legt dar, dass das Stimmverhalten in dieser Studie ebenfalls die abhängige Variable darstellt. Auf der Grundlage eines akteurzentrierten Ansatzes (vgl. *Scharpf* 2000) fokussiert sie jedoch das Verhalten von Bürgerinitiativen und kommunalen Entscheidungsträger/-innen in Verbindung mit ihrer Zugehörigkeit zu bestimmten räumlichen Einheiten wie Gemeinden (3.2.). Neben der regionalen Betroffenheit wird auch die parteipolitische Zugehörigkeit als alternativer Erklärungsfaktor diskutiert (3.3.). Die in informellen Beteiligungsverfahren eingebundenen Akteure könnten auch parteipolitischen Erwägungen folgen, wenn sie sich im Hinblick auf die Errichtung eines Infrastrukturvorhabens positionieren.

3.1 Policy Positionen von Teilnehmenden in informellen Beteiligungsverfahren

Die Analyse der politischen Prozesse im Rahmen eines Beteiligungsverfahrens soll Aufschluss darüber geben, welche Positionen und Interessen in den nicht parlamentarisch-repräsentativen Verfahren früher Partizipation wirksam werden. Während in direktdemokratischen Verfahren, z.B. im Fall von „Stuttgart 21“ ein landesweiter Volksentscheid ex post über das Gesetz zur Aufkündigung der Finanzierung von Stuttgart 21, das formelle Stimmverhalten als abhängige Variable untersucht werden kann (*Vatter/Heidelberger* 2013), beinhalten informelle Beteiligungsverfahren verschiedene Möglichkeiten für Individuen bzw. Gruppen, ihre Positionen zu äußern und zu vertreten.

Das derzeit noch laufende Dialogforum „Feste Fehmarnbeltquerung“ etwa dient formal lediglich dem „Meinungs- und Informationsaustausch“ zwischen den Teilnehmenden (Dialogforum FBQ 2011). Effektiv treffen die Beteiligten in diesem Verfahren jedoch ebenso (konsensual) Beschlüsse, die allerdings keine rechtliche Bindewirkung haben. Auch im Rahmen informeller Partizipation kann somit Stimmverhalten erhoben und als abhängige Variable konzipiert werden. Die vorliegende Studie operationalisiert dieses über die Unterzeichnung eines gemeinsamen Abschlussdokuments des ausgewählten Verfahrens. Protokolle der Sitzungen, Positionspapiere sowie Videoaufzeichnungen stützen die Prozessanalyse und liefern Erklärungsansätze für das Stimmverhalten. Auch die Teilnahme an den einzelnen Dialogforumssitzungen könnte als ein Proxy für eine Interessenwahrnehmung gelten. Die Analyse regionaler Betroffenheiten und anderer Positionierungen beschränkt sich auf Positionen, die im Rahmen des Beteiligungsprozesses geäußert

wurden. Stellungnahmen oder Äußerungen außerhalb des Verfahrens werden nicht betrachtet, wenngleich diese mittelbar für Entscheidungen wirksam werden können.

3.2 Regionale Betroffenheit

Gesellschaftliche und politische Beschreibungen des Phänomens „NIMBY“ sind nicht neuartig, etwa dergestalt, dass sie erst vor einigen Jahren im Zusammenhang mit der Definition von „Wutbürgern“ (*Kurbjuweit* 2010) und dem Konflikt um das Großprojekt „Stuttgart 21“ Themenkonjunktur erfahren hätten (z.B. *Matzig* 2013, *Volker* 2013). Vielmehr reichen Beobachtungen und Analysen des Phänomens einer räumlich begrenzten Ablehnung von Infrastruktur- und Bauvorhaben bis in die 1980er-Jahre zurück (*Rucht* 1984).

Dear, Taylor und *Hall* (2010) konzipieren „externality fields“ im Umkreis von Einrichtungen für psychisch kranke Menschen, die potenziell räumlich differente Einstellungen der Bewohner/-innen einer Gemeinde gegenüber einem Vorhaben verursachen. Das wahrgenommene Risiko bzw. Kosten ausgelöst durch eine besondere räumliche Nähe zu einem Projekt führen hiernach auch zu ablehnendem Verhalten (*Kraft/Clary* 1991). In vielen Arbeiten zu NIMBY-Phänomenen und ihren Ursachen finden sich explizite und implizite politökonomische Grundannahmen (z.B. *Wolsink* 2000, *Vatter/Heidelberger* 2013). Aus einer Perspektive sozialer kollektiver Dilemmata verhindert lokale Opposition durch regional betroffene Individuen und Gruppen die Bereitstellung wichtiger öffentlicher Güter, etwa Umwelt- und Klimaschutz durch die Verbreitung regenerativer Energien und hierzu notwendiger Bauprojekte wie zum Beispiel Stromleitungen. Die lokale Konzentration individuell entstehender Kosten im Vergleich zu einem diffusen kollektiven Nutzen beschränkt Handlungsrationalitäten zulasten einer Beteiligung an der Erstellung von Kollektivgütern (vgl. *Olson* 1965).

Angesichts des vermeintlichen Spannungsverhältnisses zu der Realisierung gesamtgesellschaftlicher Zielsetzungen stehen Analysen von NIMBY auch in einem wertbeladenen Zusammenhang. NIMBYism ist dabei eine mitunter negativ konnotierte Beschreibung für ein soziales Phänomen, das als Syndrom angesehen wird: „NIMBY refers to intense, sometimes emotional, and often adamant local opposition to siting proposals that residents believe will result in adverse impacts“ (*Kraft/Clary* 1991, S. 300). Derartige Zuschreibungen beinhalten Kritik an der lokalen Abwehrhaltung, vor dem Hintergrund des Vorwurfs, dass Gefahren und Risiken durch Kritiker/-innen von Projekten übertrieben dargestellt werden. Empirisch-analytisch erscheint es jedoch sinnvoller, „not in my backyard“-Einstellungen und Verhaltensweisen theoretisch als Konstrukt zu fassen, „das einen Versuch impliziert, einen spezifischen Typ der Opposition konzeptionell zu erfassen“ (*Fischer* 1993, S. 458, *Wolsink* 2000). Aus der politökonomischen Sicht individueller Kosten-Nutzen-Erwägungen ist ein zentrales Ziel von Betroffenen und Kritikern/-innen von Vorhaben, lokale negative externe Effekte mithilfe der Forderung nach Relokalisierung oder Nichtverwirklichung von Projekten zu minimieren. Sie ist theoretisch erklärbar und nicht notwendig widersprüchlich.

Die räumliche Distanz zum Bau- oder Infrastrukturvorhaben ist ein zentraler Faktor für effektive und wahrgenommene lokale Kosten eines Projekts (vgl. *Dear* 1992, *van der Horst* 2007). Die detaillierte Analyse der Entscheidungsfindung im Kontext eines informellen Beteiligungsverfahrens ermöglicht, regionale Betroffenheit zu konzipieren, jedoch nicht allein als räumliche Distanz zu einem Infrastrukturprojekt. Während oft auch kollektive

tive Akteure aus verschiedenen Sektoren, wie zum Beispiel Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften, Umweltverbände eingebunden sind, nehmen insbesondere auch Bürger/-innen (organisiert als lokale Gruppen) und kommunale Gebietskörperschaften teil. Im Gegensatz zu sektoralen oder diffusen Interessen (vgl. *Strünck* 2014) haben regionale Akteure einen spezifischen räumlichen Bezug, etwa das jeweilige Gemeinde- bzw. Landkreisgebiet respektive die Wohnorte.

H. 1: Teilnehmende eines Bürgerbeteiligungsverfahrens, sofern es sich um Bürgerinitiativen oder kommunale Gebietskörperschaften handelt, befürworten Varianten eines Vorhabens besonders dann, wenn sie nicht von diesen räumlich betroffen sind.

Ausgehend von der Annahme, dass die räumliche Distanz zu einem Projekt bzw. seinen Varianten Zustimmung und Ablehnung zu einem Vorhaben beeinflusst (z.B. *Vatter/Heidelberger* 2013), sollte ein Zusammenhang zwischen der räumlichen Nähe zu einer Realisierungsvariante und der Befürwortung bestehen. Die Analyse der regionalspezifischen Zustimmung im Hinblick auf verschiedene Projektrealisierungsvarianten kann als Test dafür genutzt werden, ob die „Distanzhypothese“ (z.B. *Devine-Wright* 2005) haltbar ist. Eine große räumliche Nähe von einer Bürgerinitiative oder Gemeinde (bzw. Landkreis) zu einem Vorhaben legt somit generell eine stärkere Ablehnung nahe, und umgekehrt wird eine Realisierungsvariante durch die genannten Akteure besonders dann befürwortet, wenn keine räumliche Betroffenheit vorliegt. Die Hypothese wird für Akteure mit regionaler Zugehörigkeit getestet. Für allgemeine sektorale Interessenvertretungen, wie etwa Industrie- und Handelskammern, oder Repräsentanten von Umweltverbänden lässt sich eine kleinräumliche Zuordnung nicht vornehmen. Vielmehr vertreten diese zum Teil auch den Schutz diffuser Interessen bzw. nationaler öffentlicher Güter (*Lindloff* 2016, S. 65-67, 86-87). Auch aus theoretischer Sicht kann die Distanzhypothese für diese korporativen Akteure keine Anwendung finden.

H. 2: Regional betroffene Bürgerinitiativen lehnen eine Trassenvariante eher ab als regional betroffene kommunale Gebietskörperschaften.

Im Hinblick auf die regional von einem Vorhaben betroffenen Akteure können Unterschiede in den Präferenzen angenommen werden. Während Bürgerinitiativen sich in der Regel zweckorientiert und kurzfristig insbesondere zur Beförderung eines „issues“ bilden, sind die kommunalen Vertreter/-innen (Bürgermeister/-innen) und die in Niedersachsen direkt gewählten Landräte/-innen) für einen bestimmten Zeitraum gewählt. Hierbei sind sie an einer Wiederwahl interessiert und bieten den Wählern/-innen und Klientelgruppen *verschiedene* Programme und Maßnahmen an (*Downs* 1957). Auch „secondary issues“, wie zum Beispiel Umweltschutz (*List/Sturm* 2006), können Berücksichtigung durch die gewählten Vertreter/-innen finden. Auf der Grundlage des mehrdimensionalen Handlungsmodells komplexer Akteure (*Scharpf* 2000) wird für öffentliche Akteure, wie zum Beispiel gewählte politische Vertreter/-innen, unterstellt, dass diese sowohl regionale Partikular- als auch übergeordnete öffentliche Interessen repräsentieren, etwa die Förderung von Wirtschaftswachstum. Wahrscheinlich ist somit, dass die regionale Zustimmung zwischen beiden Gruppen variiert. Die regionale Betroffenheit wird bei Bürgerinitiativen in den informellen Verfahren somit stärker wirksam und führt zu einer größeren Wahrscheinlichkeit der Ablehnung einer Realisierungsvariante als bei gewählten Vertretern/-innen.

H. 3: Die Chance auf Zustimmung von Bürgerinitiativen und kommunalen Gebietskörperschaften zu Realisierungsvarianten eines Vorhabens in Beteiligungsverfahren steigt, wenn sich diesen wenig Möglichkeiten zur „Externalisierung“ von Kosten mittels der Wahl einer alternativen Variante bieten.

Den Annahmen der Logik des kollektiven Handelns (Olson 1965) und der (wahrgenommenen) räumlich unterschiedlichen Kosten-Nutzen-Relationen von Vorhaben folgend, ist es denkbar, dass beteiligte regionale Akteure (Bürgerinitiativen und kommunale Akteure) sich für Realisierungsvarianten aussprechen, die örtlich entfernt verlaufen und keine eigene Betroffenheit auslösen. Entsprechend ist es theoretisch wahrscheinlich, dass Realisierungsvarianten mit einem geringem Grad an Betroffenheit Zustimmung finden. Ebenso könnte eine Strategie regional betroffener Akteure darin liegen, sich für eine Variante auszusprechen, die keine oder nur wenig individuelle Kosten verursacht.

Die Annahme einer „Externalisierung“ mittels Befürwortung anderer Varianten, die keine lokalen Betroffenheiten verursachen, setzt jedoch voraus, dass den BI oder auch gewählten Repräsentanten/-innen diese Möglichkeit bewusst ist. Zudem ist es auch denkbar, dass die Akteure derartige kompetitive Strategien nicht wählen. Die Akteurskonstellation in informellen Beteiligungsverfahren muss nicht notwendiger Weise ein Konfliktspiel (z.B. Nullsummen) darstellen (vgl. Scharpf 2000: S. 129). Die Prozessanalyse des gewählten Falls ergänzt daher die statistischen Tests.

H. 4: Trassenvarianten, welche vorrangig Ausbaumaßnahmen beinhalten, erfahren in informellen Beteiligungsverfahren eine höhere Zustimmung als Trassenvarianten, welche vorrangig Neubaumaßnahmen beinhalten.

Unter der Bedingung der variierenden (wahrgenommenen) Kosten-Nutzen-Relationen eines Vorhabens und seiner Varianten für regional Betroffene, kann angenommen werden, dass Ausbaumaßnahmen eine höhere Zustimmung finden als Neubaumaßnahmen. Letztere verursachen höhere individuelle Kosten durch Flächenzerschneidung, Minderung von Grundstückspreisen und Eigentumswerten etc.

H. 5: Realisierungsvarianten, welche regionale Kosten auf eine große Zahl an kommunalen Gebietskörperschaften verteilen, erfahren in informellen Beteiligungsverfahren eine geringere Zustimmung als Varianten, welche die regionalen Kosten auf wenige kommunale Gebietskörperschaften bündeln.

Unter der Bedingung, dass kommunale Gebietskörperschaften Varianten im eigenen Teilraum ablehnen, ist die Zustimmung für Realisierungsvarianten größer, die wenige Teilräume betreffen. Je mehr Gebietskörperschaften von einer Variante betroffen sind, desto geringer ist die Zustimmung.

3.3 Parteipolitische Kongruenz zwischen Politikebenen

Die parteipolitische Zugehörigkeit von kommunalen Vertreter/-innen könnte in informellen Beteiligungsverfahren ebenfalls als Faktor für die Zustimmung zu Realisierungsvarianten wirken.

H. 6: Kommunale Gebietskörperschaften befürworten die favorisierte Trassenvariante aus dem Beteiligungsverfahren besonders dann, wenn deren Bürgermeister/-innen eine parteipolitische Kongruenz zur Besetzung der Landesregierung aufweisen.

Eine Modifikation der Parteidifferenzthese (*Hibbs jr. 1977*) legt die Annahme nahe, dass die Vertreterin bzw. der Vertreter einer kommunalen Gebietskörperschaft der favorisierten Variante eher zustimmt, wenn sie bzw. er einer Partei angehört, die mit der Landesregierung kongruent ist. Institutionell ist die Landesregierung dafür verantwortlich, im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung Projekte beim Bund zur Prüfung anzumelden. Theoretisch kann sie dies autonom im Rahmen einer Kabinettsentscheidung tun (*Heuser/Reh 2016*).

3.4 Vertretung sektoraler und diffuser Interessen

Das Erkenntnisinteresse liegt insbesondere darin, eine mögliche Wirkung räumlicher Betroffenheit in informellen Beteiligungsverfahren zu untersuchen, die sich darüber umsetzen könnte, dass regionale Akteure spezifische Positionen vertreten (3.2.). Im Rahmen der empirischen Analyse des Beteiligungsprozesses zu dem ausgewählten Verfahren wird die Vertretung sektoraler und diffuser Interessen nichtsdestotrotz nicht ausgeklammert. Es ist zum Beispiel möglich, dass Umweltverbände eine advokatorische Vertretung von ökologischen Positionen effektiv vollziehen oder auch ökonomische Ziele durch zum Beispiel Unternehmerverbände Repräsentation erfahren.

Der nachfolgende Abschnitt dient der Beschreibung des analysierten Partizipationsverfahrens sowie des zugrundeliegenden Großprojektes eines Ausbaus der Kapazitäten in der Hafenhinterlandanbindung.

4. Infrastrukturprojekt: Die Hafenhinterlandanbindung auf der Schiene in Norddeutschland

Das Fallbeispiel der Untersuchung ist ein langjähriger Konflikt um den Ausbau der Schienenverkehrsinfrastruktur in Norddeutschland. Das Vorhaben betrifft unmittelbar mindestens die Bundesländer Niedersachsen, Hamburg und Bremen, je nach Realisierungsvariante auch direkt andere Bundesländer.

4.1 Historischer Überblick: Von der „Y-Trasse“ bis zur Diskussion von verschiedenen Trassenalternativen

Die Hafenhinterlandanbindung beschreibt eine Schienenanbindung zwischen Hamburg, Hannover und dem Abzweig nach Bremen. Bereits im Jahr 1992 wurde das Vorhaben als vordringlicher Bedarf in den Bundesverkehrswegeplan (BVWP) aufgenommen. Nur gesamtwirtschaftlich rentable Vorhaben werden einbezogen. Projekte mit einem Nutzen-Kosten-Verhältnis (NKV) kleiner 1 werden nicht weiter verfolgt, da sie höhere Kosten verursachen als gesamtwirtschaftlichen Nutzen vorweisen. Zu Beginn hatte die Deutsche Bahn AG (DB) das Hauptziel, mit der „Y-Trasse“ die Geschwindigkeit im Personenverkehr zu maximieren. Bei der Aufnahme in den BVWP 1992 wies die Maßnahme das NKV von > 3 mit einem Investitionsvolumen in Höhe von 2,5 Mrd. DM auf. Im Jahr 1993 wurde die Maßnahme in den Bedarfsplan des Bundesschienenwegeausbaugesetzes aufgenommen.

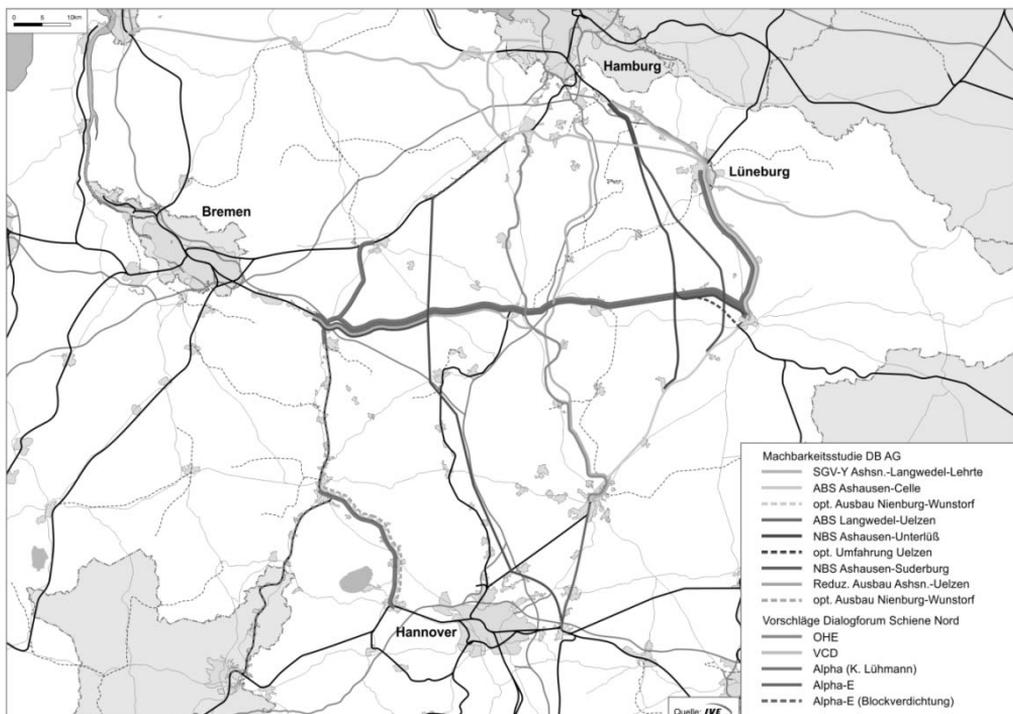
2003 wurde das Projekt „Y-Trasse“ erneut im Bundesverkehrswegeplan berücksichtigt. Aufgrund unklarer Finanzierung konnte es nicht abschließend vorangetrieben werden und ruhte zwischenzeitlich. 2012 wurden die Planungen jedoch wieder aufgenommen und die

vorhandene Vorplanung fortgeschrieben. Von 2014 bis 2015 prüfte die DB alternative Trassen- und Ausbauvarianten. Der Entwurf des BVWP 2030 wies gegenüber dem BVWP von 1992 veränderte Anforderungen hinsichtlich der Projektbewertung auf. Dementsprechend muss das Vorhaben einen NKV von 1 in der Nutzen- und Kosten-Bewertung erreichen.

Einhergehend mit der Verlagerung der verkehrspolitischen Ziele erarbeitet die DB AG im Auftrag des Bundesverkehrsministeriums Alternativen zur Aus- und Neubaustrecke Bremen/Hamburg – Hannover, die jeweils ein Investitionsvolumen von 1,8 Mrd. € bis 3,2 Mrd. € umfassen. Bei der Untersuchung von Alternativvarianten stand nun die Frage im Vordergrund, wie man mehr Kapazitäten auf der Schiene schaffen kann – sowohl für den Personen- als auch den Güterverkehr. Die ausgearbeiteten Varianten beruhen auf einer Verkehrsprognose für das Jahr 2025.

Aufgrund von Protesten und dem großen öffentlichen Interesse riefen die Landesregierung, der Bund und die DB 2015 das Dialogforum Schiene Nord ins Leben. Die Teilnehmenden repräsentierten das Land Niedersachsen, den Bund, die DB, von potentiellen Varianten räumlich betroffene Kommunen und Landkreise sowie Verbände, Wirtschaftsvertreter/-innen und Bürgerinitiativen. Es wurde bewusst die Möglichkeit geschaffen, die Zusammensetzung an mögliche im Forum diskutierte Trassenvarianten anzupassen, um die regional Betroffenen zu repräsentieren. Dadurch stieg die Teilnehmerzahl auf 94 (eingeladene und stimmberechtigte) Personen in der letzten Forumssitzung, davon 29 Vertretungen regionaler Bürgerinitiativen und 52 Vertretungen von einzelnen Varianten regional betroffenen Gebietskörperschaften (s. auch Tabelle 2).

Abbildung 1: Die „Y-Trasse“ und neun Trassenalternativen



Quelle: Lisetska 2017; Darstellung auf Grundlage von Google Maps.

Im DSN wurden schließlich unterschiedliche Alternativen zur ursprünglichen „Y-Trasse“ in die Betrachtung aufgenommen. Die DB analysierte fünf Alternativ- und eine Ergänzungsvariante(n) und stellte sie zu Beginn des Jahres 2014 vor. Vor der ersten Sitzung des Forums im Februar 2015 waren zwei weitere Varianten auf die Agenda gesetzt worden, zum einen die sogenannte „VCD-Variante“, die durch den Verkehrsclub im Herbst 2014 im Rahmen einer Studie (Hein 2014) veröffentlicht wurde sowie die sogenannte „Alpha-Variante“, die von der Bundestagsabgeordneten Kirsten Lühmann (SPD) entwickelt wurde. Die Parlamentarierin präsentierte die letztgenannte Variante im November 2014 in ihrem Wahlkreis erstmals öffentlich (Lühmann 2014). Unmittelbar in der ersten Sitzung des DSN wurde eine weitere Variante namens „OHE“ durch Beteiligte vorgeschlagen. Die nachfolgende Abbildung veranschaulicht die nunmehr zehn, im Forum diskutierten Realisierungsvarianten. Das DSN wurde von Anfang an auf acht Sitzungen begrenzt, die bis November 2015 abzuschließen waren, da die Bundesländer dem Bund bis dahin Projekte für die Prüfung im Rahmen des BVWP nennen mussten.

Entgegen der Erwartung von Defekten kollektiver Entscheidungsfindung bei „mixed motive“-Spielen (Scharpf 2000), wie etwa Blockaden, wurde das Dialogverfahren mit der Festlegung auf eine, die sogenannte „Alpha-E-Variante“, abgeschlossen. Dieser stimmte eine Mehrheit von 63 Teilnehmenden des DSN in einem Abschlussdokument zu. Die Landesregierung meldete die Variante an den Bund. In Anbetracht dessen konnte die Funktion des Forums sogar in der Einflussnahme auf die Trassenentscheidung liegen. Insgesamt zeigte sich in dem Verfahren ein kooperativer Diskurs (vgl. Lindloff/Lisetska/Stender-Vorwachs 2017). Ein Projektbeirat begleitet nun, nach Abschluss des DSN, die zukünftigen Projektentwicklungen. Er besteht aus 16 paritätisch aus Gebietskörperschaften und BI stammenden Personen. Das Vorhaben befindet sich zurzeit in der Planung. Wann mit einer Umsetzung und Fertigstellung gerechnet werden kann, ist noch offen.

4.1 Die Trassenvarianten im Vergleich: räumliche, wirtschaftliche und gesellschaftliche Wirkungen

Im Rahmen einer ingenieurwissenschaftlichen Betrachtung wurden die zehn Varianten (klassische Y-Trasse, ihre sechs Alternativen, die drei weiteren, d.h. VCD, OHE-, Alpha-Variante) mit unterschiedlichen Variablen, wie z.B. der geografischen Lage der Bürgerinitiativen (s. Anhang 1) und der Parteizugehörigkeit (s. Anhang 2) visualisiert und untersucht.

Die Alpha-Lösung fand im Prozessverlauf viele Befürworter/-innen und wurde in Bezug auf die überschlägige verkehrswirtschaftliche Untersuchung modifiziert, sodass nachträglich ein positiver Nutzen-Kosten-Wert erreicht werden konnte (BVU 2015). Im DSN wurden auch Kriterien zur Beurteilung von Trassenalternativen diskutiert sowie in Arbeitsgruppen (AG) vertieft. Den Vorschlag, die mögliche Kapazitätssteigerung der jeweiligen Varianten anhand einer betrieblichen Simulation zu bewerten, lehnten die Teilnehmer/-innen in Anbetracht des großen finanziellen Aufwands ab. Die Reduzierung von Lärm stellte einen wichtigen Punkt zur Erreichung von Konsens dar. Große Vorbehalte wurden in der Region Winsen artikuliert (DSN 2015a, S. 40). Die AG Mensch und Region beschäftigte sich mit den Auswirkungen von Trassen auf Siedlungen und die regionale Wirtschaft. Sie erarbeitete eigene Entscheidungskriterien, etwa, dass ein Ausbau oder Neubau einer Schienenanbindung Vorteile für die Siedlungsentwicklung vor Ort haben

muss (zusätzliche Haltepunkte für den Personenverkehr) oder auch, dass das Vorhaben einen Beitrag zur besseren Erreichbarkeit touristisch genutzter Räume leisten soll (*DSN* 2015a, S. 54).

Die Kriterien zur Bewertung von Trassenvarianten aus Sicht der Beteiligten bezogen sich vor allem auf die Vermeidung von Flächenversiegelung und -zerschneidung, einen über die gesetzlichen Anforderungen hinausgehenden Lärmschutz und den Erhalt von bestehenden Wegebeziehungen. Mit Neubaumaßnahmen waren die erhobenen Forderungen der Teilnehmenden nur schwer vereinbar. Die AG Verkehr erhielt schließlich den Auftrag, lediglich die Alpha-Variante auf ihre Kapazitätswirkung zu prüfen und zu optimieren. Aus der Überprüfung ging hervor, dass diese die einzige verkehrliche Lösung ist, die der Entwicklungsdynamik der Märkte entspricht und kurzfristige kapazitive Zuwächse ermöglicht. Die modifizierte Alpha-Lösung wurde nach dem Planfall E aus der BVU-Untersuchung Alpha(-E) benannt.

Das Vorliegen und die Ausbreitung einer räumlichen Betroffenheit kann anhand von zuvor genannten Kriterien untersucht werden. Dazu gehören als Variablen die Ausbreitung von Lärm, der Flächenverbrauch äquivalent zur Länge der Trassenvarianten, die Anzahl betroffener Gemeinden und Landkreise sowie die Anzahl an Bürgerinitiativen vor Ort.

Ein erster Indikator zur Analyse räumlicher Betroffenheit ist die Streckenlänge der Varianten (s. Tabelle 1). Die ursprüngliche „Alpha-Variante“ (Ausbau) und das „Schiengüterverkehrs-Y (SGV-Y)“ (Neubau) sind mit 195 und 192 geschätzten Trassenkilometern die längsten. Die Ausbau-/Neubaustrecke (ABS/NBS) Ashausen-Suderburg wiederum würde lediglich 61 Kilometer umfassen. Die Spannweite der zehn Varianten beträgt 134 km. Der Mittelwert (Median) liegt bei 123 Kilometern. Der reduzierte Bestandsstreckenausbau (Ashausen-Uelzen, Nienburg-Wunstorf) (93 km), die ABS/NBS Ashausen-Suderburg (61 km), die ABS 1960/Ausbau Amerikalinie (Langwedel-Uelzen) (98 km) und die Heidebahn/OHE (BVU) (99 km) verursachen somit vergleichsweise geringe objektive Betroffenheiten im Hinblick auf die Länge der Trassen.

Andererseits muss auch hier zwischen Ausbau und Neubau unterschieden werden. Der Lärmschutz ist nur bei „wesentlichen Änderungen“ von Schienenwegen durch die Verkehrslärmschutzverordnung (16. BImSchV vom 18. Dezember 2014) geregelt. Gemäß § 1 II ist dies bei baulicher Erweiterung durch ein oder mehrere Gleise der Fall oder bei einer Erhöhung des von dem zu ändernden Verkehrsweg ausgehenden Verkehrslärms um mindestens 3 Dezibel (A) oder auf mindestens 70 Dezibel (A) am Tage oder mindestens 60 Dezibel (A) in der Nacht. Ein Ausbau, der keine „wesentliche Änderung“ bedeutet, wäre in der Betroffenheit durch negative externe Effekte an der Strecke (Lärm) für Anwohner/-innen der schlechteste Fall (3.2.).

Eine weitere Differenzierungsmöglichkeit der räumlichen Betroffenheit durch verschiedene Varianten ist die Zahl betroffener Landkreise und Gemeinden. Eine relativ hohe Zahl von Betroffenheiten (Gemeinden) verursachen die Y-Trasse, die VCD- und die Alpha-Variante (jeweils 17 Gemeinden). Der Ausbau Bestandsstrecke Ashausen-Cellé führt entlang bzw. durch 16 Gemeinden. Eine in dieser Dimension niedrige Betroffenheit haben der Ausbau Ashausen-Unterlüß (8), die Amerikalinie (8) und die Heidebahn/OHE (7). Die Spannweite der betroffenen Gemeinden beträgt 10. Der Mittelwert (Median/arithmetisches Mittel) liegt bei 12 betroffenen Gemeinden. Der Mittelwert betroffener Landkreise beträgt 5 (Median/arithmetisches Mittel). Die Alpha- und die VCD-Variante verursachen auch hier die meisten Betroffenheiten (7). Die ABS/NBS Ashausen-Suderburg und die OHE-Variante betreffen jeweils lediglich 3 Landkreise.

Tabelle 1: Vergleich der Trassenvarianten hinsichtlich der räumlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verhältnisse

Beschreibung	Y-Trasse	SGV-Y	Ausbau Bestandsstrecke (Ashausen-Celle, Nienburg-Wunstorf)	Reduzierter Bestandsstreckenausbau (Ashausen-Leizen, Nienburg-Wunstorf)	Ausbau Ashausen-Unterflüß, Südumfahrung Leizen	ABS/NBS Ashausen-Suderburg	ABS 1960/Ausbau Amerikalinie (Langwedel-Leizen)	Alpha(-E)	Heidebahn/OHE (BVU)	VCD	Alpha (ursprünglich)
Geschätzte Kilometer der Trassenvarianten	124	192	145	93	122	61	98	279	99	187	195
Schnittmenge zu Alpha(-E)	24	50	70	70	18	–	98	–	–	3	27
Anzahl der betroffenen Gemeinden	17	12	16	12	8	9	8	26	7	17	17
Anzahl der betroffenen Landkreise	5	5	6	5	4	3	4	8	3	7	7
Anzahl der Bürgerinitiativen ¹	9	13	11	9	12	11	4	9	6	17	4
Kosten BVU-Gutachten DSN (Mrd. €, Preisstand 201XX)	2,1	1,5	2,3 ¹	1,5 ¹	2,3 ¹	2,2	1,7	1,6-1,9 ³	1,3	1,3	
Kosten DB 2013 (Mrd. €, netto, real)	2,7	3,2	3 ²	2,2 ²	2,5	1,8	1,7				
Nutzen-Kosten-Verhältnis	1,8 ^{DB}	+BVU	--BVU	--BVU	++BVU	+BVU	--BVU	1,1 ^{IHK}	0,9 ^{IHK}	0,2 ^{IHK}	

¹Variantenoptimierung durch die BVU GmbH; ²Kostenangabe ohne ABS Nienburg-Wunstorf; ³Quelle: IHK Lüneburg Wolfsburg; ⁴einige Bürgerinitiativen sind mehrmals aufgeführt

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Anzahl der Bürgerinitiativen entlang der Varianten ist ebenfalls ein mittelbarer Indikator für objektive räumliche Betroffenheit. Sie verteilen sich jedoch nicht gleichmäßig entsprechend von zum Beispiel Strukturen der Raumordnung und gebietskörperschaftlichen Grenzen, sondern bilden sich unregelmäßig im Raum, vermutlich dort, wo eine Mobilisierung gegen eine Trassenvariante erfolgt (3). Es ist eine empirische Frage, ob sich ebenso Gruppen für eine Variante aussprechen und organisieren. Die höchste Zahl von BI ist bei der möglichen VCD-Variante (17) zu finden, gefolgt von der SGV-Y (13). Im Landkreis Harburg konzentrieren sich überproportional viele Bürgerinitiativen (14). Die niedrigste Zahl von Bürgerinitiativen (4) findet sich beim Ausbau der Amerikalinie sowie bei der zu Beginn des DSN diskutierten Alpha-Variante. Der Mittelwert der BI (Median und arithmetisches Mittel, gerundet) liegt bei 10 Bürgerinitiativen an einer Variante. Die Spannweite (13 BI) ist vergleichsweise groß.

Insgesamt ist in den Dimensionen der Trassenlänge sowie der betroffenen Gemeinden und Landkreise auffällig, dass die Alpha-Variante jeweils den höchsten Grad an Betroffenheit aufweist. In der Dimension Zahl der Gemeinden und Landkreise verursacht auch

die VCD-Variante hohe Betroffenheit. Die flankierenden Maßnahmen der Alpha-Lösung weisen allerdings große Überschneidungsbereiche mit der VCD-Variante auf. Zudem hat das Alpha-Konzept Auswirkungen auf die VCD-Lösung, indem zusätzliche und bestehende Verkehre Richtung Osten (Wittenberge) verursacht werden könnten. Außerdem sollen im Vorschlag der Abgeordneten Lühmann die Verkehre nicht mehr über Hamburg Richtung Osten erfolgen, sondern über die Amerikalinie und Stendal Richtung Wittenberge, um die Schienenverbindung Hamburg-Lüneburg zu entlasten. Die nordöstlichen Gemeinden, die dadurch betroffen wären, haben dem Alpha-Konzept nicht zugestimmt und das Abschlussdokument des DSN nicht unterschrieben.

Überraschend viele Gemeinden im Landkreis Lüneburg und Uelzen, durch die Alpha(-E) verläuft, haben das Abschlussdokument unterzeichnet. Dies deutet darauf hin, dass Regionen, die von vielen Trassenvarianten betroffen sind, sich für eine Lösung mit der geringsten Auswirkung aussprechen bzw. eher bereit sind, eine Ausbaulösung als eine Neu- baumaßnahme zu unterstützen. Eine kategorische Ablehnung zeigt sich bei den Gemeinden, die nur von einer oder wenigen vergleichbaren Maßnahmen berührt werden. Die Anzahl der Bürgerinitiativen ist beim SGV-Y auffällig und überproportional hoch (s. auch Anhang 1). Gleiches gilt für die Zahl der BI im Landkreis Harburg. In der Zahl betroffener Gemeinden und Landkreise jedoch liegen die Werte des SGV-Y jeweils genau im Mittel. An der Amerikalinie ist die Zahl der Bürgerinitiativen auffällig niedrig. In der Analyse der Aushandlungsprozesse im Dialogforum wurde daher ein besonderes Augenmerk auf die Alpha-Variante, das SGV-Y, die VCD-Variante sowie die Amerikalinie gelegt.

5 Regionale Betroffenheit im Dialogverfahren „Schiene Nord“

Wie andere Großprojekte haben auch die „Y-Trasse“ und ihre Varianten Kritiker/-innen. Bürgerinitiativen haben sich hauptsächlich an Punkten gebildet, wo Bahntrassen sehr nah an Ortschaften vorbeiführen oder sehr viel Naturschutzgebiet gefährdet ist (s. Anhang 1). Vor dem DSN gab es 13 Bürgerinitiativen, zum Analysezeitpunkt haben sich 36 BI entlang der verschiedenen Varianten gebildet, von denen 29 im Dialogforum vertreten waren. In der Zusammensetzung des Forums wird ersichtlich, dass die Gruppe der potenziell Betroffenen fast zwei Drittel der Beteiligten ausmachte (s. Tabelle 2).

Tabelle 2: Akteursgruppen im Dialogforum Schiene Nord

Akteursgruppe		Anzahl (absolut)	Unterzeichnung Abschlussdokument
Regional	Gemeinden/Landkreise	45	33
	Bürgerinitiativen	29	25
Sektoral	Arbeitgeber/Unternehmen	4	0
Verbände	Umwelt	2	1
	Verbraucherschutz (Verkehr)	2	0
	Landvolk/Jäger	2	2
Bund	Ministerium (Verkehr)	2	–
Bundesland Niedersachsen	Ministerium (Verkehr, Umwelt)	3	–
Bundesländer Bremen/ Hamburg	Senator für Wirtschaft, Arbeit u. Häfen/Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation	2	–
Netzunternehmen	DB, OHE	2	–
Weitere	LNVG	1	–
Summe		94	64

Quelle: Eigene Darstellung.

Für die deskriptive Analyse wurde die räumliche Betroffenheit von kommunalen Gebietskörperschaften und Bürgerinitiativen durch Trassenvarianten operationalisiert. Die Codierung von Betroffenheit (nominal, dichotom) für Gemeinden und Landkreise erfolgte auf Basis einer geografischen Berührung oder Durchschneidung des Gemeindegebiets bzw. des Landkreises durch die Varianten. Gemeinden, in denen keine Schienenverbindung geplant ist, werden als nicht betroffen betrachtet. Bei der Codierung der Betroffenheit für die Bürgerinitiativen wurde kleinräumlicher und jenseits von Gemeindegrenzen verfahren. Grundlage für die Codierung waren hier neben dem Lärmaspekt Faktoren wie Sichtbarkeit von Bebauung, Flächenzerschneidung, Wertminderung von Eigentum oder Beeinträchtigung des Tourismus. In Grenzfällen fand darüber hinaus die Eigenwahrnehmung der Bürgerinitiativen Beachtung. Für die anschließende inferenzstatistische Analyse war darüber hinaus die Operationalisierung der Parteikongruenz erforderlich. Dabei wurden Gemeinden bzw. Landkreise dann mit 1 codiert, wenn deren gewählte Vertreter/-innen (Oberbürgermeister/-innen, Samtgemeindebürgermeister/-innen, Einheitsgemeindebürgermeister/-innen oder Landrät/-innen) eine Parteimitgliedschaft bzw. Parteinähe (bspw. durch Unterstützung bei der Wahl) aufwiesen und eine Zuordnung zum „Lager“ von SPD und Bündnis 90/Die Grünen (analog zur Besetzung der rot-grünen niedersächsischen Landesregierung) möglich war.

5.1 Deskriptive Auswertung der Befragung im DSN

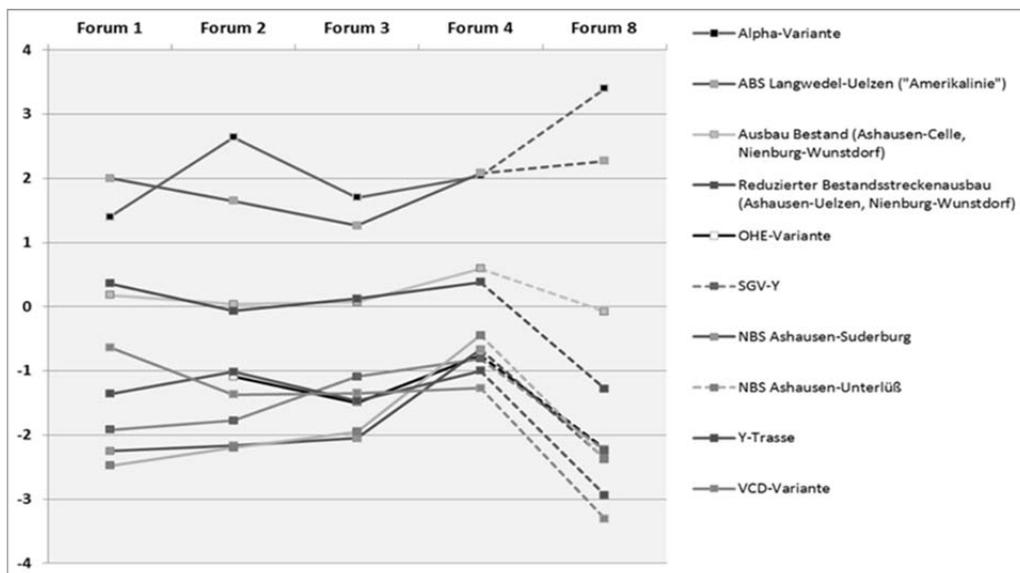
Am 5. November 2015, dem Tag der letzten Sitzung des Dialogforums, unterzeichnete eine Mehrheit der Teilnehmenden ein Abschlussdokument, das sich dem Wortlaut des Textes nach „mit deutliche(r) Mehrheit“ (DSN 2015b, S. 3) für die Alpha-E-Variante aussprach. Effektiv befürworteten 63 Vertreter/-innen von 94 Teilnehmenden das Dokument (abhängige Variable: Unterzeichnung). Der Niedersächsische Industrie- und Handelskammertag sowie die Arbeitsgemeinschaft Niedersächsische Seehäfen als Vertreter wirtschaftlicher Interessen unterzeichneten das Dokument nicht, unter anderem da sie weitere

Planungen für eine Schaffung von Schienenverkehrskapazitäten forderten und den einzu-richtenden Siedlungsfonds ablehnten (*NIHK/Arbeitsgemeinschaft Nieders. Seehäfen* 2015). Bereits vor der letzten Sitzung des Forums hatte eine kleinere Gruppe (drei BI, die Gemein-de Deutsch Evern, die Freie und Hansestadt Hamburg, PRO BAHN Landesverband Niedersachsen, VCD Landesverband Niedersachsen) in einem „Votum für einen zu-kunftsorientierten Seehafenhinterlandverkehr“ zwar Teile der Alpha-Variante akzeptiert, jedoch für den Nord-Süd-Verkehr zwischen Hamburg und Hannover den Bau von zwei zusätzlichen Gleisen gefordert (*VCD* 2015) und mithin später auch das Abschlussdokument abgelehnt und nicht unterzeichnet.

Angesichts der beschriebenen objektiven räumlichen Betroffenheiten wie der großen Zahl der berührten Landkreise oder Gemeinden (3.1) erscheint die vergleichsweise große Zustimmung für die Alpha-Variante zunächst überraschend. Entscheidungsprozesse im DSN liefern jedoch Erklärungsfaktoren. Die regionalen Akteure, d.h. sowohl die Kom-munen und Landkreise als auch die Bürgerinitiativen, haben sich als zentrale Akteure in den Diskussions- und Aushandlungsprozessen im informellen Beteiligungsverfahren her-ausgestellt. Dabei zeigt die Dokumentenanalyse, dass die Alpha-Variante schon vor Be-ginn des Dialogverfahrens auch mit und von regionalen Bürgerinitiativen diskutiert wurde und Zustimmung fand. Die 15 Vertreter/-innen der BI waren etwa vor Beginn des Dialog-prozesses zusammengekommen und beantragten mehrheitlich, dass die Alpha-Variante im Beteiligungsprozess geprüft werden solle (*Die Zeitung* 2015).

Im Rahmen einer regelmäßig durchgeführten Befragung der Teilnehmenden des Dia-logprozesses wurden Items zu verschiedenen Themenbereichen erhoben. Als Maximum weist die Befragung ein n=87 in der ersten Forumssitzung bis zu einem Minimum von n=30 in der vierten Forumssitzung auf.

Abbildung 2: Befürwortung/Ablehnung der Trassenvarianten durch Teilnehmende des DSN



Forum 1: n=87, Forum 2: n=47, Forum 3: n=43, Forum 4: n=26, Forum 8: n=35.

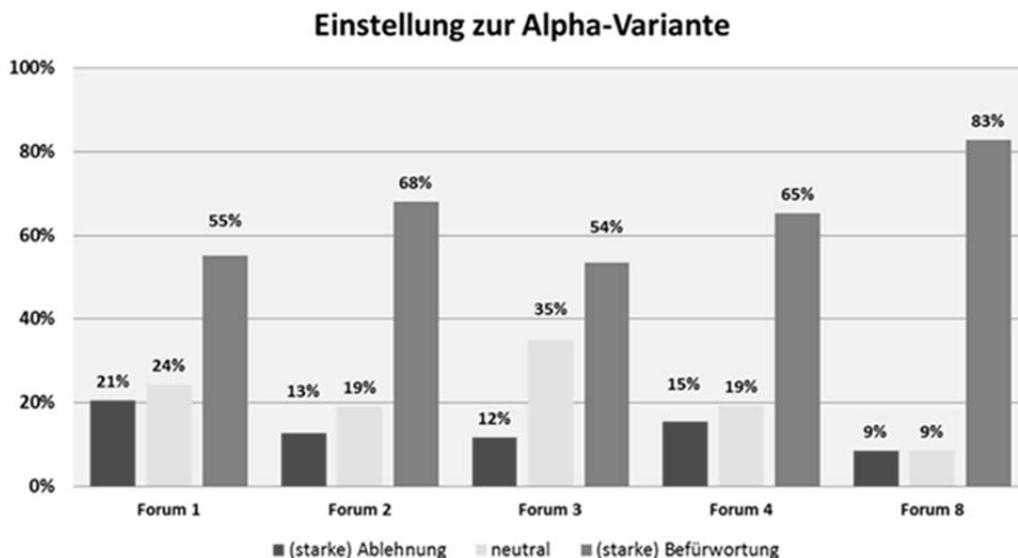
Quelle: Eigene Darstellung.

Bei den Ergebnissen für das Item Einstellung zu dem Infrastrukturprojekt sowie der in Frage kommenden Trassenvarianten ist auffällig, dass sowohl die Alpha-Variante als auch die Amerikalinie bereits in der ersten Sitzung eine hohe Zustimmung erfuhren (s. Abbildung 2), sich dieses Stimmungsbild über den gesamten erhobenen Verlauf fortsetzte und bis zur abschließenden Forumssitzung Bestand hatte.

Dieser Befund zeigt, dass das Resultat des DSN mit der Unterzeichnung der Alpha-E-Variante nicht ausschließlich auf Kommunikationsmodi wie Argumentieren oder Verhandeln während des Dialogverfahrens zurückzuführen ist, sondern auch räumliche Faktoren eine Rolle spielten, welche dazu führten, dass die Variante bereits vor Beginn des Verfahrens bei den befragten Teilnehmenden eine hohe Zustimmung erfahren hat.

Die gruppierte Betrachtung in Abbildung 2 bestätigt diesen Befund. Bereits vor Beginn der ersten Sitzung war mehr als die Hälfte der Befragten positiv oder sehr positiv gegenüber der Alpha-Variante eingestellt.

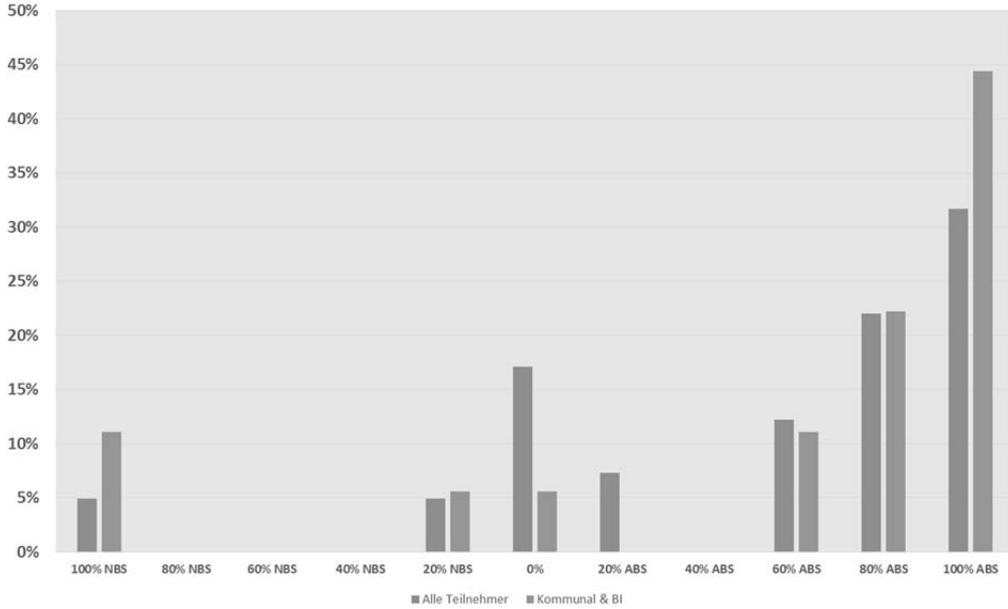
Abbildung 3: Befürwortung/Ablehnung der Alpha(-E)-Variante (gruppiert) durch Teilnehmende des DSN. Fallzahlen: siehe Abb. 1



Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 3 zeigt zudem eine Favorisierung der Trassenvarianten, welche vorrangig Ausbaumaßnahmen beinhalten (Alpha, Amerikalinie, Ausbau Bestand, red. Bestandsstreckenausbau), gegenüber den Trassenvarianten, welche vorrangig auf Neubau basieren (Ashausen-Sudenburg, Ashausen-Unterlüß, Y-Trasse). Die Präferenz der Teilnehmenden zugunsten von Ausbauvarianten findet auch im Folgenden Bestätigung. Abbildung 4 veranschaulicht die Zustimmung der Befragten für Trassen, welche vorrangig Neubaumaßnahmen beinhalten und für solche, welche vorrangig Ausbaumaßnahmen beinhalten.

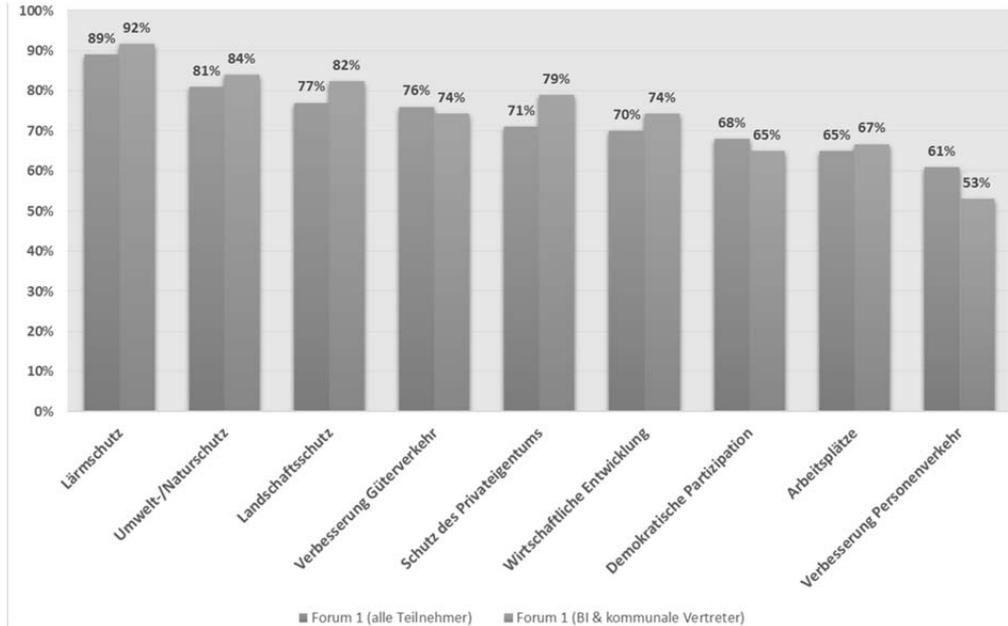
Abbildung 4: Priorisierung Ausbaustrecken (ABS) vs. Neubaustrecken (NBS) durch Teilnehmende des DSN



Forum 5: n=41, BI & kommunal: n=18.

Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 5: Wichtigkeit von Aspekten durch Teilnehmende des DSN



Forum 1: alle Teilnehmende n=68; BI & kommunal n=30.

Quelle: Eigene Darstellung.

Dies stützt die in Hypothese 4 beschriebene Annahme, wonach regional betroffene Akteure eine Kosten-Nutzen-Relation abwägen und deshalb dazu neigen, Abstand von Maßnahmen zu nehmen, die durch Flächenzerschneidung oder Wertminderung von Eigentum mit hohen individuellen Kosten einhergehen. Die Erhebung der Wichtigkeit von Aspekten im DSN zeigt die Zentralität von Faktoren wie Landschaftsschutz oder Schutz privaten Eigentums, welche im Zusammenhang mit dem Bau von Neubautrassen in besonderem Maße an Bedeutung erlangen (s. Abbildung 5).

5.2 Statistische Analysen: Wirksamkeit der unterschiedlichen Faktoren

Tabelle 3 zeigt eine Übersicht der Ergebnisse der inferenzstatistischen Analyse. Die bivariaten logistischen Regressionsschritte 1 bis 8 sind Resultate der Operationalisierung der Hypothesen 1, 2 und 6. Die Schritte 9 bis 35 sind dagegen das Ergebnis einer heuristischen Statistik. Im Zusammenhang mit Hypothese 1 werden hierbei die statistischen Zusammenhänge zwischen den regionalen Betroffenheiten der zu Alpha(-E) alternativen Trassenvarianten als Prädiktoren der Zustimmung zum Abschlussdokument als abhängige Variable getestet. Die heuristische Vorgehensweise erfordert eine konservative Interpretation des Outputs. Die drei Akteursgruppen Landkreise, Gemeinden und Bürgerinitiativen werden aufgrund der ihnen unterstellten divergierenden Handlungsrationalitäten (2.2) getrennt betrachtet. Entsprechend der Grundgesamtheit, der regional Betroffenen in informellen Beteiligungsverfahren, werden nur Teilnehmende des Dialogforums Schiene Nord in die Analyse einbezogen.

Tabelle 3: Übersicht der inferenzstatistischen Auswertung

Fälle	Unabhängige Variable	n	b-Koeffizient	Odds Ratio	Likelihood-Ratio Chi-Quadrat	P	Nagelkerkes R-Quadrat
1 Gemeinden/ Landkreise	Parteikongruenz	52	-0,822	0,440	1,830	0,176	4,90%
2 Gemeinden	Parteikongruenz	40	0,189	1,209	0,189	0,664	0,70%
3 Gemeinden, Landkreise	Betroffenheit Alpha-E	52	-0,847	0,429	1,938	0,164	5,20%
4 Gemeinden	Betroffenheit Alpha	40	-1,54	0,214	4,140	0,042	14,60%
5 Bürgerinitiativen	Betroffenheit Alpha-E	29	0,288	1,333	0,058	0,809	0,30%
6 Gemeinden/ Landkreise	Betroffenheit Alpha-E urspr.	52	-0,944	0,389	2,393	0,122	6,30%
7 Gemeinden	Betroffenheit Alpha urspr.	40	-1,417	0,242	3,541	0,060	12,50%
8 Bürgerinitiativen	Betroffenheit Alpha-E	29					
9 Gemeinden/ Landkreise	Betroffenheit Y klassisch	52	2,485	12,000	8,783	0,003	21,90%
10 Gemeinden	Betroffenheit Y klassisch	40					
11 Bürgerinitiativen	Betroffenheit Y klassisch	29	0,568	1,765	0,245	0,620	1,30%
12 Gemeinden/ Landkreise	Betroffenheit SGV-Y	52	2,372	10,714	7,810	0,005	19,70%
13 Gemeinden	Betroffenheit SGV-Y	40	1,504	4,500	2,361	0,124	8,50%
14 Bürgerinitiativen	Betroffenheit SGV-Y	29	-0,08	0,923	0,008	0,927	0,00%
15 Landkreise/ Gemeinden	Betroffenheit Ausbau Bestand	52	-0,944	0,389	2,393	0,122	6,30%
16 Gemeinden	Betroffenheit Ausbau Bestand	40	-1,253	0,286	2,813	0,094	10,10%

Fälle	Unabhängige Variable	n	b-Koeffizient	Odds Ratio	Likelihood-Ratio Chi-Quadrat	P	Nagelkerkes R-Quadrat
17 Bürgerinitiativen	Betroffenheit Ausbau Bestand	29					
18 Gemeinden/ Landkreise	Betroffenheit red. Ausbau Bestand	52	-1,673	0,188	6,796	0,009	17,30%
19 Gemeinden	Betroffenheit red. Ausbau Bestand	40	-2,015	0,133	6,560	0,010	22,40%
20 Bürgerinitiativen	Betroffenheit red. Ausbau Bestand	29					
21 Gemeinden/ Landkreise	Betroffenheit Ashausen-Unterlüß	52	1,887	6,600	4,384	0,036	11,40%
22 Gemeinden	Betroffenheit Ashausen-Unterlüß	40					
23 Bürgerinitiativen	Betroffenheit Ashausen-Unterlüß	29	0,154	1,167	0,026	0,871	0,10%
24 Gemeinden/ Landkreise	Betroffenheit Ashausen-Sudenburg	52	0,99	2,692	1,584	0,208	4,20%
25 Gemeinden	Betroffenheit Ashausen-Sudenburg	40	1,186	3,273	1,357	0,244	4,90%
26 Bürgerinitiativen	Betroffenheit Ashausen-Sudenburg	29	-0,065	0,938	0,004	0,947	0,00%
27 Gemeinden/ Landkreise	Betroffenheit Amerikalinie	52	1,753	5,769	3,641	0,056	9,50%
28 Gemeinden	Betroffenheit Amerikalinie	40	0,811	2,250	0,572	0,449	2,10%
29 Bürgerinitiativen	Betroffenheit Amerikalinie	29					
30 Gemeinden/ Landkreise	Betroffenheit Heidebahn OHE	52	1,287	3,621	1,701	0,224	4,50%
31 Gemeinden	Betroffenheit Heidebahn OHE	40	0,325	1,385	0,079	0,778	0,30%
32 Bürgerinitiativen	Betroffenheit Heidebahn OHE	29					
33 Gemeinden/ Landkreise	Betroffenheit VCD	52	-1,207	0,299	3,800	0,051	9,90%
34 Gemeinden	Betroffenheit VCD	40	-1,19	0,304	2,410	0,121	8,70%
35 Bürgerinitiativen	Betroffenheit VCD	29	-0,08	0,923	0,008	0,927	0,00%

Ab einem 5%-Niveau wurden die statistisch signifikanten Koeffizienten **fett** hervorgehoben.

¹ Die Koeffizienten zu den Schritten Nr. 8, 10, 17, 20, 22, 29 und 32 werden nicht interpretiert, da ein Abbruch der Rechenoperation nach 20 Iterationsschritten erfolgte und somit keine endgültige statistische Lösung gefunden werden konnte (Kohler/Kreuter 2012: S. 346-347).

Quelle: Eigene Darstellung.

Die statistischen Befunde zu den Hypothesen zeigen ein ambivalentes Bild. Die Korrelation zwischen der Betroffenheit von Alpha-E und der Zustimmung zum Abschlussdokument ist auf einem 5%-Niveau mit einem Odds Ratio-Wert (OR) von 0,214 statistisch signifikant und erklärt 14,6 % der Varianz. Sachlogisch bedeutet dies eine deutlich sinkende Wahrscheinlichkeit auf Zustimmung zur Alpha-E-Variante bei Betroffenheit von derselben. Allerdings ist dieser Effekt nur für die Akteursgruppe der Gemeinden nachweisbar. Das Modell unter Hinzunahme der Landkreise und der separaten Betrachtung für die Bürgerinitiativen ist nicht aussagekräftig und liefert keine signifikanten Koeffizienten. Der Grund für die – auch im weiteren Verlauf der statistischen Analysen – nicht aussagekräftige separate Betrachtung der Bürgerinitiativen ist sowohl der vergleichsweise geringen Fallzahl (n=29) als auch einer für die Gruppe der Bürgerinitiativen geringen Varianz in der abhängigen Variablen geschuldet. Auf inferenzstatistischer Basis kann somit keine

Aussage zur Verhaltensdifferenz zwischen Bürgerinitiativen und anderen regionalen Akteuren getroffen werden.

Somit findet Hypothese 1 auf inferenzstatistischer Grundlage nur eingeschränkt Bestätigung, während weder für eine Bestätigung noch für eine Falsifizierung von Hypothese 2 signifikante Ergebnisse vorliegen. Keine Bestätigung findet außerdem Hypothese 6 – die Partiekongruenz der Vertreter/-innen der kommunalen Gebietskörperschaften zur Landesregierung scheint keine Rolle zu spielen.

Im weiteren Verlauf der Heuristik verdienen insbesondere die Schritte 9 und 12 Beachtung. Auf einem 1%-Niveau ist sowohl die Betroffenheit von der klassischen Y-Trasse als auch die Betroffenheit von der SGV-Y-Trasse für die Akteursgruppen kommunaler Gebietskörperschaften statistisch signifikant. Auffällig ist hierbei die Stärke des Effekts. Auf sachlogischer Ebene bedeuten die OR-Werte: Bei Betroffenheit vom klassischen Y steigt die Wahrscheinlichkeit auf Zustimmung zur Alpha-E-Variante um das 12-fache und bei Betroffenheit vom SGV-Y steigt diese Wahrscheinlichkeit um den Faktor 10,7. Der Anteil erklärter Varianz beträgt knapp 20 respektive 22%. Der auf einem 5%-Niveau statistisch signifikante Einfluss der Variable der Betroffenheit von der Trasse Ashausen-Unterlüß – neben der klassischen Y und der SGV-Y eine weitere Neubaustrecke – mit einem OR-Wert von 6,6 für Landkreise und Gemeinden bekräftigt dies.

Weitere signifikante Korrelationen sind für die Variable der Betroffenheit vom reduzierten Bestandsausbau in Schritt 18 und 19 erkennbar. An dieser Stelle zeigen sich starke Effekte. Die OR-Werte von 0,188 bzw. 0,133 zeigen eine deutlich verringerte Wahrscheinlichkeit auf Zustimmung zum Abschlussdokument bei Betroffenheit von dieser Ausbaustrecke an. Dies ist insbesondere im Kontext der hohen Übereinstimmung der entsprechenden Trassenvariante zur Alpha-E-Variante (Tabelle 1) zu interpretieren.

5.3 Ergebnisdiskussion

Die statistischen Analysen und die durchgeführte Befragung der Teilnehmenden des Dialogverfahrens liefern relevante Ergebnisse für die Frage der Wirksamkeit und Wirkung räumlicher Betroffenheit. Die Betroffenheit von zwei Neubauvarianten mit einem hohen Grad objektiver Betroffenheit (Y-Trasse, SGV-Y) geht mit einer erhöhten Wahrscheinlichkeit zur Zustimmung zur gewählten Variante einher (s. auch Tabelle 3). Bei der einen Variante zeigte sich eine vergleichsweise hohe Mobilisierung (Zahl der Bürgerinitiativen), die andere, die ursprüngliche „Y-Trasse“, hätte eine hohe Zahl von Gemeinden betroffen und verfügt über eine lange Konfliktgeschichte.

Vor der Initiierung des Dialogprozesses und der Öffnung der Diskussion hin zu mehreren Trassenvarianten hatte Stillstand vorgeherrscht. Für beide vornehmlich Nord-Süd-Neubau-Varianten bedeutete die Wahl von Alpha eine „Umverteilung“ auf eine Ost-West-Linie. Die erhöhte Wahrscheinlichkeit zur Zustimmung ist somit trotz geringer Schnittmengen zu „Alpha E“ erklärbar. Die vermutete Möglichkeit zur „Externalisierung“ (H. 3) bestand somit tatsächlich und wurde durch einige regionale Akteure genutzt. In diesen Grenzen kann räumliche Betroffenheit somit Verhalten im Rahmen einer informellen Beteiligung erklären.

Die Ergebnisse bestätigen insgesamt teilweise Hypothese 1. In dem untersuchten Prozess zeigten zumindest die Gemeinden eine regionale zuordenbare Abwehrhaltung gegenüber spezifischen Varianten. Für die Landkreise und Bürgerinitiativen ließ sich die

Hypothese nicht signifikant bestätigen. Klare Bestätigung findet sich auch für Hypothese 4, die eine Bevorzugung von Ausbau- gegenüber Neubaustrecken erwartet. Mit H. 5 wurde angenommen, dass die Schienenverbindungen, die die Kosten auf eine große Anzahl kommunaler Gebietskörperschaften verteilen, eine niedrige Zustimmung im Dialogforum erfahren. Die Tatsache, dass die Teilnehmer/-innen sich mit deutlicher Mehrheit für die Alpha-E-Lösung aussprachen, obwohl diese z.B. die längste Schienenverbindung darstellt, widerlegt die Hypothese.

Keine Bestätigung findet die spezifische Parteiendifferenzthese 6: Die parteipolitische Ausrichtung der Kommunen ist kein signifikanter Prädiktor für das Abstimmungsverhalten im Dialogforum. Die Untersuchung der Hypothesen 2 und 3 weist auf weiterführenden Forschungsbedarf hin. Die zu geringe Zahl der erfassten Bürgerinitiativen erlaubt auf Grundlage des Datenmaterials noch keine stabile Aussage zu möglichen Differenzen ihres Verhaltens im Vergleich zu anderen regionalen Akteuren.

Hypothese 3 lässt sich auf Grundlage der Ergebnisse konkretisieren: Vor allem die Beispiele der jahrzehntelang kontrovers diskutierten „Y-Variante“ und der ebenfalls auf gut organisierten Widerstand gestoßenen Variante „SGV-Y“ deuten auf einen spezifischen Zusammenhang hin: eine Externalisierung in Gestalt einer Zustimmung zu einer Alternativvariante lässt sich vor allem bei den Varianten beobachten, bei denen der Widerstand gut organisiert und vergleichsweise professionalisiert ist.

6 Fazit

Die in dieser Studie durchgeführte Analyse der Wirkung regionaler Betroffenheit in informellen Beteiligungsverfahren bei Infrastrukturprojekten hat gezeigt, dass objektive räumliche Betroffenheit(en) generell wirksam werden. Zugleich überraschend ist jedoch, dass die Teilnehmenden des untersuchten Dialogprozesses sich mehrheitlich für eine Realisierungsvariante ausgesprochen haben, die sachlich einen vergleichsweise hohen Grad an Betroffenheit verursacht. Der dieser Untersuchung zugrundeliegende theoretische Ansatz liefert Erklärungen. Die Organisations- und Konfliktfähigkeit bestimmter Akteure und somit auch politische Aushandlungsprozesse haben die Ergebnisse in dem analysierten Verfahren entscheidend geprägt. Einerseits konnten neu formierte Protestgruppen sich effektiv organisieren, insbesondere im Landkreis Harburg, andererseits begründet die Logik des kollektiven Handelns (*Olson 1965*), warum sich die große Gruppe der durch die „Alpha-E“-Ausbauvariante vergleichsweise diffus Betroffenen schwerer organisieren konnte als kleine Gruppen spezifisch betroffener regionaler Akteure.

Eine Nichtentscheidung als Defekt kollektiver Entscheidungsfindung wurde nicht sichtbar. Der institutionelle Rahmen des untersuchten Verfahrens erklärt, warum in dem freiwilligen Verhandlungssystem kein Abwandern erfolgte. Die Bundesverkehrswegeplanung mit der Notwendigkeit der Anmeldung einer Realisierungsvariante fungierte als ‚Schatten der Hierarchie‘ (*Töller 2012*) für den Beteiligungsprozess, während andererseits die Delegation von Entscheidungsbefugnissen auch einen Anreiz darstellte, sich für eine Variante auszusprechen, um die Wahrscheinlichkeit zukünftiger Betroffenheit durch weitere Maßnahmen zu beschränken. Die hier präsentierten empirischen Ergebnisse weitgehend standardisierter Daten bedürfen in weiteren Untersuchungen vor allem qualitativer und vertiefender theoretischer Analysen zur Klärung der differenzierten kausalen Zusammenhänge.

Aus wohlfahrtsökonomischer Sicht kann diskutiert werden, ob die durch eine Mehrheit der Beteiligten befürwortete Variante ein Ergebnis des kleinsten gemeinsamen Nenners und nur minimalen Politikwandel vom Status quo darstellt. Die verkehrlichen Wirkungen der Varianten hängen jedoch von mehreren Faktoren ab. Eine Neubauvariante hätte mehr Kapazitäten geschaffen, andererseits jedoch mehr Kosten in Form von Flächenzerschneidung oder Lärm verursacht. Wird (ausschließlich) der Nutzen-Kosten-Wert zugrunde gelegt, stellt das Politikergebnis nicht die kollektiv-optimale Lösung dar.

Kollektiv-optimal in der verkehrlichen (Gesamt-)Bewertung der Lösung hieße mindestens eine pareto-optimale Bewältigung der erwarteten Verkehre. Technisch wäre der naheliegende Zugang, das Nutzen-Kosten-Verhältnis der gewählten Lösung im Vergleich zu den Alternativen zu betrachten. Das Beispiel der Schiene Nord zeigt allerdings, dass bereits eine solche Definition nicht eindeutig operationalisierbar ist: Bei der Berechnung von Nutzen-Kosten-Verhältnissen bestehen vielfältige Spielräume (etwa bei der Abgrenzung der jeweils untersuchten Alternativen und bei der Formulierung von Annahmen zu zukünftigen Verkehren). Außerdem spiegelt ein (volks-)wirtschaftlicher Nutzen-Kosten-Begriff nicht die unterschiedlichen subjektiven Definitionen und Gewichtungen von Nutzen und Kosten wider.

In dem hier untersuchten Fallbeispiel bestand unter den Teilnehmenden des Dialogforums weitgehend Einigkeit über die generelle Notwendigkeit eines Ausbaus des Hafenhinterlandverkehrs. Kollektiv-optimal ist vor diesem (subjektiven) Hintergrund eine Lösung allerdings erst, wenn sie den konsensual erwarteten Verkehr nachhaltig bewältigen *und* dabei die subjektiven Kosten minimieren kann. Die letztgenannte Anforderung lässt sich in Verteilungsspielen mit kompetitiven Interaktionsorientierungen materiell nur bedingt auflösen. Ein faires und transparentes Verfahren, das einen Dialog auf Augenhöhe zwischen Verwaltung, Vorhabenträger, Bürger/-innen und Stakeholdern ermöglicht, kann diskursives Argumentieren erleichtern sowie Politikwandel befördern (vgl. *Lindloff/Lietska/Stender-Vorwachs* 2017, S. 42-43).

Aus demokratietheoretischer Sicht sind verschiedene Beobachtungen und Erkenntnisse relevant. Die Initiierung informeller Partizipation war im betrachteten Beispiel hilfreich darin, Kommunikation und Dialog zwischen Beteiligten eines langjährigen Konflikts wiederherzustellen und Eskalation zu verhindern. Ob die Landesregierung autonom eine andere Entscheidung getroffen hätte, ist eine hypothetische Frage. Der sichtbar hohe Einfluss der Beteiligten auf die Landesverkehrspolitik im Kontext eines großen Vorhabens mit über den Kreis der Teilnehmenden hinausgehenden Wirkungen (und Kosten) verdeutlicht auch, dass derartige Verfahren hohen prozeduralen Standards genügen müssen, um legitime Ergebnisse zu produzieren.

Politik und Verwaltung müssen daher einerseits faire und transparente Verfahren sicherstellen und gleichermaßen kritisch abwägen, welche Gegenstände in informellen Arenen entschieden werden können und welche wiederum und weiterhin repräsentativ-parlamentarischer Entscheidungsfindung bedürfen. In dem analysierten Beteiligungsprozess haben die regional betroffenen Akteure, sowohl kommunale Vertreter als auch Bürgerinitiativen, eine hervorgehobene Rolle eingenommen. Andere sektorale und diffuse Interessen haben sich weniger artikuliert. Die Nichtunterzeichnung des Abschlussdokuments durch Teile dieser deutet auf einen vergleichsweise geringen Einfluss innerhalb des Verfahrens.

Anmerkungen

- 1 Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren vom 31.05.2013, BGBl. I 2013, S. 1388.
- 2 Die Studie wurde an der TU Braunschweig am Lehrstuhl für Vergleichende Regierungslehre und Politikfeldanalyse (Prof. Dr. rer. soc. Nils Bandelow) und am Institut für Verkehrswesen, Eisenbahnbau und -betrieb (Prof. Dr.-Ing. Thomas Siefer) im Kontext des von der VolkswagenStiftung geförderten nieder-sächsischen Verbundforschungsprojektes „Eskalationsforschung zur Kommunikation großer Infrastruktur- und Bauvorhaben“ erstellt (Untersuchungszeitraum: 2015-2016).
- 3 In dem Beitrag wird die Abkürzung BI zur Bezeichnung von Bürgerinitiativen verwendet.

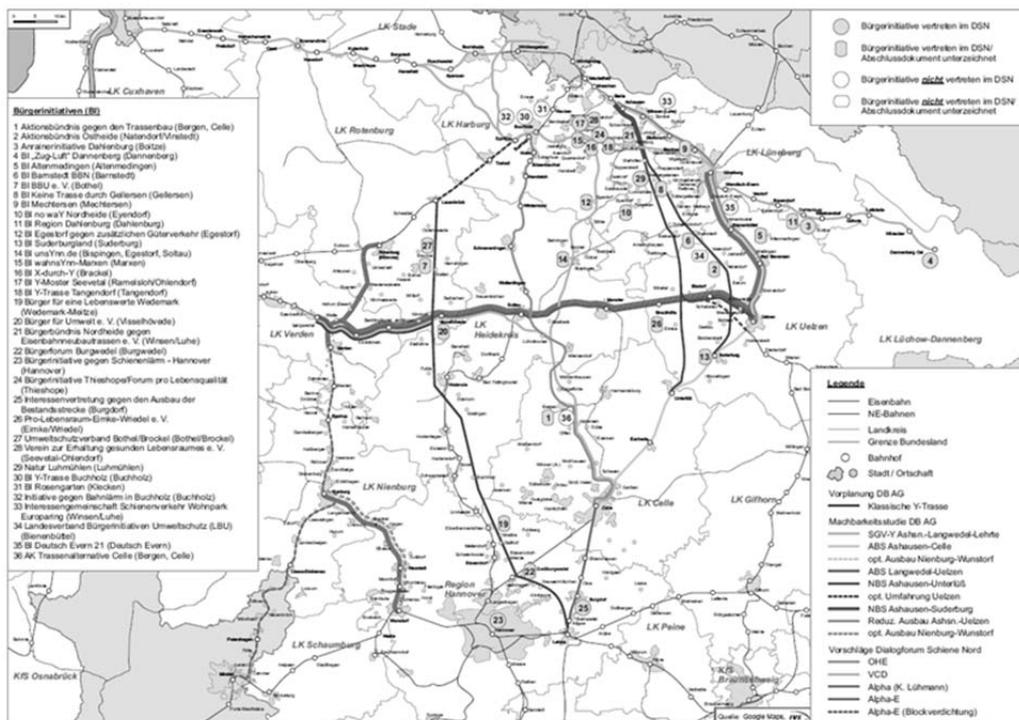
Literatur

- Bandelow, Nils C./Thies, Barbara*, 2014: Gerechtigkeitsempfindungen bei Großprojekten als Ursache von Konflikteskalationen? Vertrauen und Legitimität als moderierende Faktoren illustriert am Beispiel der Konflikte um die Erweiterung des Frankfurter Flughafens, in: *Politische Psychologie/Journal of Political Psychology*, 3, S. 24-37.
- Bandelow, Nils C./Vogeler, Colette S.*, 2017: Warum eskalieren politische Konflikte?, in: *Politikum*, 3, S. 4-12.
- Baumgarten, Britta/Rucht, Dieter*, 2013: Die Protestierenden gegen „Stuttgart 21“ einzigartig oder typisch?, in: *Stuttgart 21 : ein Großprojekt zwischen Protest und Akzeptanz*, Wiesbaden: Springer VS, S. 97-125.
- Brettschneider, Frank/Schuster, Wolfgang*, 2013: *Stuttgart 21*, Wiesbaden: Springer VS.
- BVU*, 2015: Untersuchungsraum Hamburg/Bremen- Hannover. Schienenverkehr im Bezugsfall 2030 Y. Dialogforum Schiene Nord.
- Dear, Michael*, 1992: Understanding and Overcoming the NIMBY Syndrome, in: *Journal of the American Planning Association*, 58, S. 288-300.
- Dear, Michael u. a.*, 2010: External Effects of Mental Health Facilities, in: *Annals of the Association of American Geographers*, 70, S. 342-352.
- Die Zeitung*, 2015, Gemeinsam in das Dialogforum Schiene Nord. Online verfügbar unter: <http://www.sudenburg-online.de/gemeinsam-in-das-dialogforum-schiene-nord/>, Stand: 12.09.2016.
- Downs, Anthony*, 1957: *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper.
- DSN*, 2015a: Dokumentation des fünften Treffens des Dialogforums am 17.07.2015 in Celle.
- DSN*, 2015b, Kapazitätserweiterung der Schieneninfrastruktur im Raum Bremen-Hamburg-Hannover: Abschlussdokument zum Dialogverfahren. Online verfügbar unter: <http://www.dialogforum-schiene-nord.de/downloadcenter/download/24b7100d4221ecc3c60ebfcb1fca79bd>, Stand: 13.11.2015.
- Fink, Simon/Ruffing, Eva*, 2015: Legitimation durch Verwaltungsverfahren? Was sich die Politik von Konsultationen beim Stromnetzausbau verspricht, in: *der moderne staat*, 8, S. 253-272.
- Fischer, Frank*, 1993: Bürger, Experten und Politik nach dem „Nimby“-Prinzip: Ein Plädoyer für die partizipatorische Policy-Analyse, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 34, S. 451-470.
- Glaab, Manuela* (Hrsg.), 2016: *Politik mit Bürgern – Politik für Bürger. Praxis und Perspektiven einer neuen Beteiligungskultur*, Wiesbaden: Springer VS.
- Hein, Carsten*, 2014, Entwicklungspotenziale der Eisenbahninfrastruktur im Seehafenhinterland Niedersachsens als alternative „Y-Trasse“. Bericht Nr. 1402-01. Online verfügbar unter: <https://www.google.de/#safe=off&q=Entwicklungspotenziale+der+Eisenbahninfrastruktur+im+Seehafenhinterland+Nieder-sachsens+als+alternative+%E2%80%9EY-Trasse%E2%80%9C.+Bericht+Nr.+1402-01>, Stand: 12.09.2016.
- Heuser, Tilmann/Reh, Werner*, 2016: Die Bundesverkehrswegeplanung: Anforderungen an die zukünftige Verkehrsinfrastrukturpolitik des Bundes, in: *Handbuch Verkehrspolitik*, Wiesbaden: Springer VS, S. 237-264.
- Hibbs jr., Douglas A.*, 1977: Political parties and macroeconomic policy, in: *American political science review*, 71, S. 1467-1487.

- Kohler, Ulrich/Kreuter, Frauke*, 2012: Datenanalyse mit Stata. Allgemeine Konzepte der Datenanalyse und ihre praktische Anwendung. 4. Auflage. München: Oldenbourg.
- Kraft, Michael E./Clary, Bruce B.*, 1991: Citizen Participation and the Nimby Syndrome. Public Response to Radioactive Waste Disposal, in: *The Western Political Quarterly*, 44, S. 299-328.
- Kurbjuweit, Dirk*, 2010, Essay: Der Wutbürger. Online verfügbar unter: <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-74184564.html>, Stand: 12.09.2016.
- Lehmbruch, Gerhard*, 2000: Parteienwettbewerb im Bundesstaat, Wiesbaden: Westdt. Verl.
- Lindenau, Miriam/Böhler-Baedeker, Susanne* 2016: Beteiligungsprozesse in der nachhaltigen Stadtverkehrsplanung. Handbuch. Online verfügbar unter: <http://www.sump-challenges.eu/file/415>, Stand: 05.02.2017.
- Lindloff, Kirstin*, 2016: Beyond "Trading Up": Environmental Federalism in the European Union. The Case of Vehicle Emission Legislation, Baden-Baden: Nomos.
- Lindloff, Kirstin/Lisetska, Katharina/Stender-Vorwachs, Jutta*, 2015: Einer für alle oder alle gegen einen? Dialogforen als Instrument und Akteur der frühen Bürgerbeteiligung. Die Beispiele Feste Fehmarnbeltquerung und Schiene Nord. Vortrag, gehalten auf dem 26. wissenschaftlichen Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft an der Universität Duisburg-Essen vom 21. bis 25. September 2015, Duisburg.
- Lindloff, Kirstin/Lisetska, Katharina/Stender-Vorwachs, Jutta*, 2017: Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Planung von Schieneninfrastruktur: Die Dialogforen Feste Fehmarnbeltquerung und Schiene Nord, in: *Eisenbahntechnische Rundschau (ETR)* (1-2), S. 42-47.
- Litsetska, Katharina*, 2017: Effizienzsteigerung in der Planung von Infrastrukturprojekten durch Bürgerbeteiligung. Dissertation am Institut für Verkehrswesen, Eisenbahnbau und -betrieb der TU Braunschweig, Nr. 78. Eurailpress, Hamburg (noch nicht veröffentlicht).
- List, John A./Sturm, Daniel M.*, 2006: How Elections Matter. Theory and Evidence from Environmental Policy, in: *The Quarterly Journal of Economics*, 121, S. 1249-1281.
- Lühmann, Kirsten*, 2014, Seehafenhinterlandanbindung im Interesse der Menschen lösen. Online verfügbar unter: <http://kirsten-luehmann.de/content/448540.php>, Stand: 12.09.2016.
- Matzig, Gerhard*, 2013, Großprojekte in Deutschland – Nicht in meinem Hinterhof. Online verfügbar unter: <http://www.sueddeutsche.de/kultur/grossprojekte-in-deutschland-nicht-in-meinem-hinterhof-1.1816053>, Stand: 12.09.2016.
- Nanz, Patrizia/Fritsche, Miriam*, 2012, Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen, Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung.
- Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr*, o. J.: Startseite. Online verfügbar unter: <http://www.dialogforum-schiene-nord.de/>, Stand: 13.09.2016.
- NIHK/Arbeitsgemeinschaft Nieders. Seehäfen*, 2015, Stellungnahme des NIHK und der Arbeitsgemeinschaft Niedersächsische Seehäfen zum Abschlussdokument des Dialogforums Schiene Nord. Online verfügbar unter: <https://www.google.de/url?sa=t&ret=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiRj5Wi14rPAhXDOhQKHfiACJEFggcMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.dialogforum-schiene-nord.de%2Fdownloadcenter%2Fdownload%2F9894aaa5f614dc44599f54c6e235e334&usq=AFQjCNETuQ4N29jD3mtQsrYFueoiWShfuQ&sig2=rgrp0oq2cdJoVQfyqLNCzw&bvm=bv.132479545,d.bGg>, Stand: 12.09.2016.
- Olson, Mancur*, 1965: The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups, Cambridge: Harvard Univ. Pr.
- Rucht, Dieter* (Hrsg.), 1984: Flughafenprojekte als Politikum. D. Konflikte in Stuttgart, München u. Frankfurt, Frankfurt/Main, New York: Campus-Verlag.
- Saretzki, Thomas*, 1996: Wie unterscheiden sich Argumentieren und Verhandeln?, in: *Prittwitz, Volker* (Hrsg.), Verhandeln und Argumentieren. Dialog, Interessen und Macht in der Umweltpolitik, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 19-39.
- Scharpf, Fritz W.*, 1992: Versuch über Demokratie in Verhandlungssystemen, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln.
- Scharpf, Fritz W.*, 2000: Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen: Leske + Budrich.

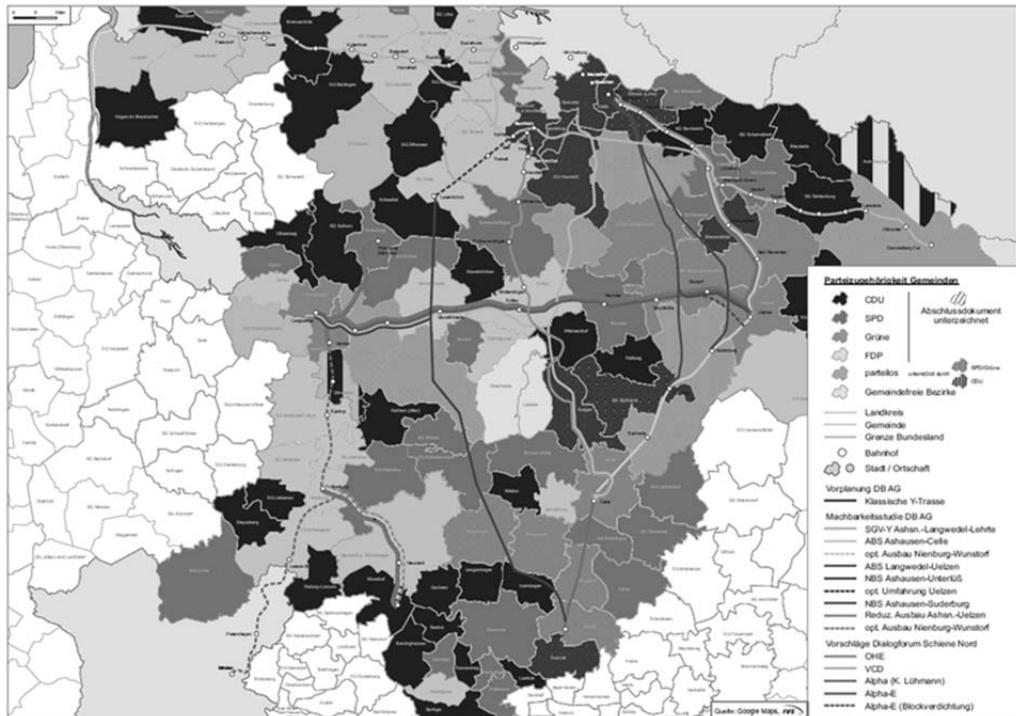
- Scharpf, Fritz W., 2009: Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?, Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Strüneck, Christoph, 2014: Gibt es ein Recht auf Gemeinwohl? Öffentliche Interessen im Blickwinkel von Rechts- und Politikwissenschaft, Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Vogeler, Colette S./Bandelow, Nils C., 2016: Devil Shift und Angel Shift in eskalierten politischen Konflikten am Beispiel von Stuttgart 21, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 26, 301-324.
- Töller, Annette Elisabeth, 2012: Warum kooperiert der Staat? Kooperative Umweltpolitik im Schatten der Hierarchie. Zugl.: Hamburg, Helmut-Schmidt-Univ./Univ. der Bundeswehr, Habil.-Schr., 2008, Baden-Baden: Nomos.
- van der Horst, Dan, 2007: NIMBY or not? Exploring the relevance of location and the politics of voiced opinions in renewable energy siting controversies, in: Energy Policy, 35, S. 2705-2714.
- Vatter, Adrian/Heidelberger, Anja, 2013: Volksentscheide nach dem NIMBY-Prinzip? – Eine Analyse des Abstimmungsverhaltens zu Stuttgart 21, in: Politische Vierteljahresschrift, 54, S. 317-336.
- VCD, 2015: Votum für einen zukunftsorientierten Seehafenhinterlandverkehr auf der Schiene, Stand: 12.09.2016.
- Volker, Carsten, 2013, Britischer Streit um Superzug HS2: Aufstand der Nimbys. Online verfügbar unter: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/briten-machen-gegen-hochgeschwindigkeitszug-hs2-mobil-a-926577.html>, Stand: 12.09.2016.
- Wolsink, Maarten, 2000: Wind power and the NIMBY-myth. Institutional capacity and the limited significance of public support, in: Renewable Energy, 21, S. 49-64.

Anhang 1: Regionale Verteilung der Bürgerinitiativen



Quelle: Lisetska 2017.

Anhang 2: Parteipolitische Zugehörigkeit kommunaler Entscheidungsträger



Quelle: Lisetska 2017.

Anschriften der Autoren und Autorinnen

Dr. Kirstin Lindloff, Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH, Bereich Mobilität, Zimmerstraße 13-15, 10969 Berlin, (vorher: Technische Universität Braunschweig, Lehrstuhl für Vergleichende Regierungslehre und Politikfeldanalyse)
E-Mail: lindloff@difu.de

Dr.-Ing. (des.) Katharina Lisetska, Technische Universität Braunschweig, Institut für Verkehrswesen, Eisenbahnbau und -betrieb, Pockelsstraße 3, 38106 Braunschweig
E-Mail: k.lisetska@tu-braunschweig.de

Thomas Eisenmann, M.A.,
Landratsamt Esslingen, Amt für allgemeine Kreisangelegenheiten,
Pulverwiesen 11, 73726 Esslingen a.N. (vorher: Technische Universität Braunschweig, Lehrstuhl für Vergleichende Regierungslehre und Politikfeldanalyse)
E-Mail: copp@tu-braunschweig.de

Prof. Dr. Nils C. Bandelow, Technische Universität Braunschweig, Institut für Sozialwissenschaften, Lehrstuhl für Vergleichende Regierungslehre und Politikfeldanalyse,
Bienroder Weg 97, 38106 Braunschweig
E-Mail: nils.bandelow@tu-braunschweig.de (Korrespondenzadresse)