

Einschätzung für die NLStBV

## **Der Bügerrat zur Westschnellweg-Modernisierung. Teil 1: Einordnung des Formats.**

Prof. Dr. Frank Brettschneider  
19. Januar 2025

[frank.brettschneider@uni-hohenheim.de](mailto:frank.brettschneider@uni-hohenheim.de)

# Inhalt

|                                                               |   |
|---------------------------------------------------------------|---|
| 1. Hintergrund und Fragen                                     | 1 |
| 2. Dialogische Bürgerbeteiligung                              | 2 |
| 3. Bürgerräte als Format der dialogischen Bürgerbeteiligung   | 7 |
| 4. Würdigung des Bürgerrats zur Westschnellweg-Modernisierung | 9 |

## 1. Hintergrund und Fragen

Seit 1950 ist in Hannover der Westschnellweg entstanden. Heute ist die vierspurige Schnellstraße Teil der Bundesstraße 6. Der in die Jahre gekommene Westschnellweg muss nun modernisiert werden. Um dafür eine gesellschaftlich tragfähige Lösung zu finden, hat sich die Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr (NLStBV) 2024 entschieden, die Bürgerinnen und Bürger in die Diskussionen über den Planungsrahmen einzubeziehen. Neben Informationsformaten ist der für 2025 geplante „Bürgerrat B6 Westschnellweg“ ein Kernstück dieser dialogischen Bürgerbeteiligung. Dazu heißt es auf der Webseite der NLStBV: „Mit der Einrichtung eines Bürgerrates beschreitet das Land Niedersachsen neue Wege der Bürgerbeteiligung. In Abstimmung mit dem Niedersächsischen Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Bauen und Digitalisierung sowie der Landeshauptstadt und Region Hannover möchte die NLStBV Bürgerinnen und Bürger bereits frühzeitig in den Planungsprozess zum Westschnellweg einbeziehen.“<sup>1</sup>

Vor diesem Hintergrund wird der Bürgerrat zum Westschnellweg im Folgenden in den allgemeinen Forschungsstand zur dialogischen Bürgerbeteiligung und zu Bürgerräten eingeordnet:

- Warum ist dialogische Bürgerbeteiligung sinnvoll? Und welche Erfahrungen haben Vorhabenträger mit dialogischer Bürgerbeteiligung sowie mit Bürgerräten bislang gesammelt?
- Worin bestehen die grundsätzlichen Chancen von Bürgerräten bei Bau- und Infrastrukturprojekten?
- Wie ist angesichts des Forschungsstandes das Format des Bürgerrats zur Westschnellweg-Modernisierung zu bewerten?

---

<sup>1</sup> [https://www.strassenbau.niedersachsen.de/startseite/projekte/bundesstrassen/schnellwege\\_in\\_hannover/westschnellweg/beteiligung\\_burgerrat/-236440.html](https://www.strassenbau.niedersachsen.de/startseite/projekte/bundesstrassen/schnellwege_in_hannover/westschnellweg/beteiligung_burgerrat/-236440.html).

## 2. Dialogische Bürgerbeteiligung

Bau- und Infrastrukturprojekte stoßen immer wieder auf Proteste von Teilen der Bevölkerung. Beispielsweise artikulieren Bürgerinitiativen ihren Unmut. Manchmal eskaliert die Auseinandersetzung, ein sachlicher Austausch ist dann kaum noch möglich. Einige Gruppen versuchen den Eindruck zu erwecken, sie sprächen für die gesamte Bevölkerung. Der öffentliche Druck ist mitunter so stark, dass politische Akteure vor geplanten Projekten zurückschrecken – selbst, wenn sie geboten und für die Gesamtgesellschaft sinnvoll wären.

Konflikte sind indes nicht überraschend. So gibt es in der Regel Nutzungskonflikte unter anderem zwischen den Bereichen Wohnen, Arbeiten, Mobilität, Landwirtschaft und Freizeit. Zudem unterscheiden sich Menschen in ihrem Wissen, ihren Werten und ihren Interessen. Wie lassen sich dennoch gesellschaftlich tragfähige Lösungen finden?

Klar ist, dass solche Lösungen eine gute und dialog-orientierte Kommunikation zwischen Vorhabenträgern, Politik und Verwaltung, Bürgerinnen und Bürgern sowie Verbänden und Initiativen voraussetzen. Die Legitimation von Bau- und Infrastrukturprojekten beruht nicht nur auf gesetzlich vorgeschriebenen, formalen Rechtsverfahren, sondern sie bedarf auch einer systematisch geplanten Projektkommunikation sowie einer frühzeitigen und informellen Bürgerbeteiligung. Dann lässt sich die Gefahr deutlich verringern, dass es zu destruktiven Konflikten kommt. Und oft führt der Dialog auch zu Verbesserungen an den geplanten Projekten.<sup>2</sup>

Mittlerweile existieren zahlreiche Leitfäden für Kommunikation und für dialogische Bürgerbeteiligung. Beispielsweise hat der Verein Deutscher Ingenieure (VDI) die VDI-Richtlinie 7001 vorgelegt: „Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung bei Bau- und Infrastrukturprojekten“.<sup>3</sup> Darin finden sich Grundregeln für gute dialogische Beteiligung, die die Qualität des Verfahrens sichern sollen. Dazu zählen:

- frühzeitige Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger sowie der Anspruchsgruppen,
- Einbeziehung von unterschiedlichen Interessen,
- aufgeschlossene und wertschätzende Grundhaltung gegenüber den Meinungen aller Beteiligten,
- klare Rahmenbedingungen für das Verfahren,
- professionelle Prozessgestaltung für Fairness und Transparenz,
- umfassende Faktenklärung,

---

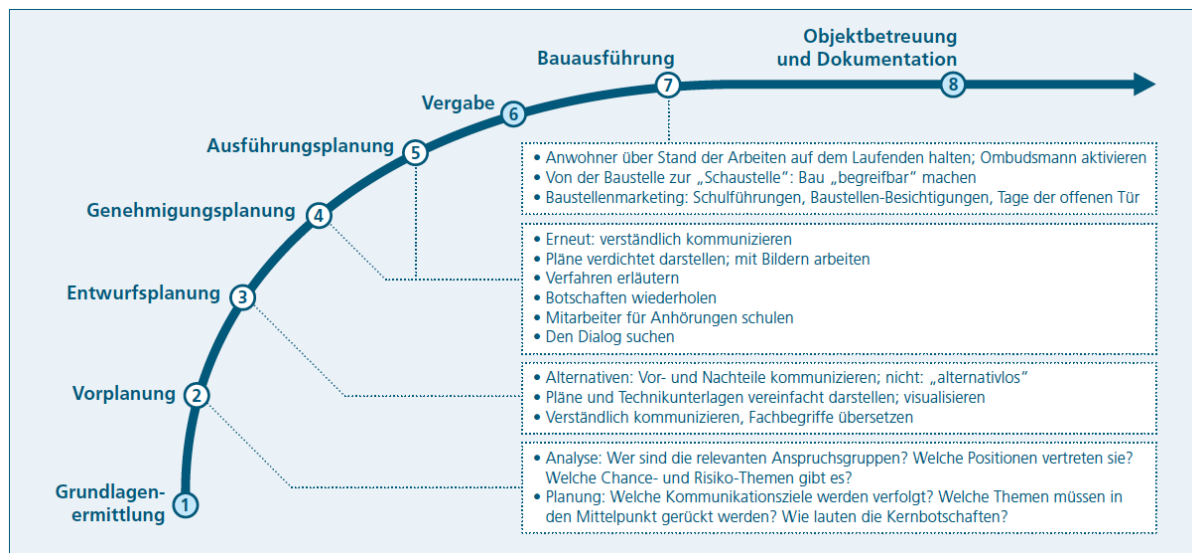
<sup>2</sup> Brettschneider, Frank (2020): Proteste gegen Bau- und Infrastrukturprojekte. Lösungen im Dialog suchen, in: Gesellschaft – Wirtschaft – Politik (GWP) 69, S. 33-46.

<sup>3</sup> VDI – Verein Deutscher Ingenieure (2021): VDI-Richtlinie 7001. Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung bei Bau- und Infrastrukturprojekten – Standards für die Leistungsphasen der Ingenieure. Berlin. Der Verfasser ist Vorsitzender des VDI-Richtlinienausschusses 7001. Nanz, Patrizia / Fritzsche, Miriam (2012): Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen. Bonn.

- Vielfalt der genutzten Kommunikationsinstrumente,
- auch für Laien verständliche Kommunikation,
- Klarheit über den Umgang mit den Ergebnissen.

Für die Projektkommunikation sind Besonderheiten in den einzelnen Projektphasen zu beachten. Sie werden in der VDI-Richtlinie 7001 entlang der Leistungsphasen für Architekten und Ingenieure beschreiben (siehe Abbildung 1).

**Abbildung 1:** Projekt- und Kommunikationsmanagement



Quelle: Region Stuttgart Aktuell 2/2014; nach VDI 7001.

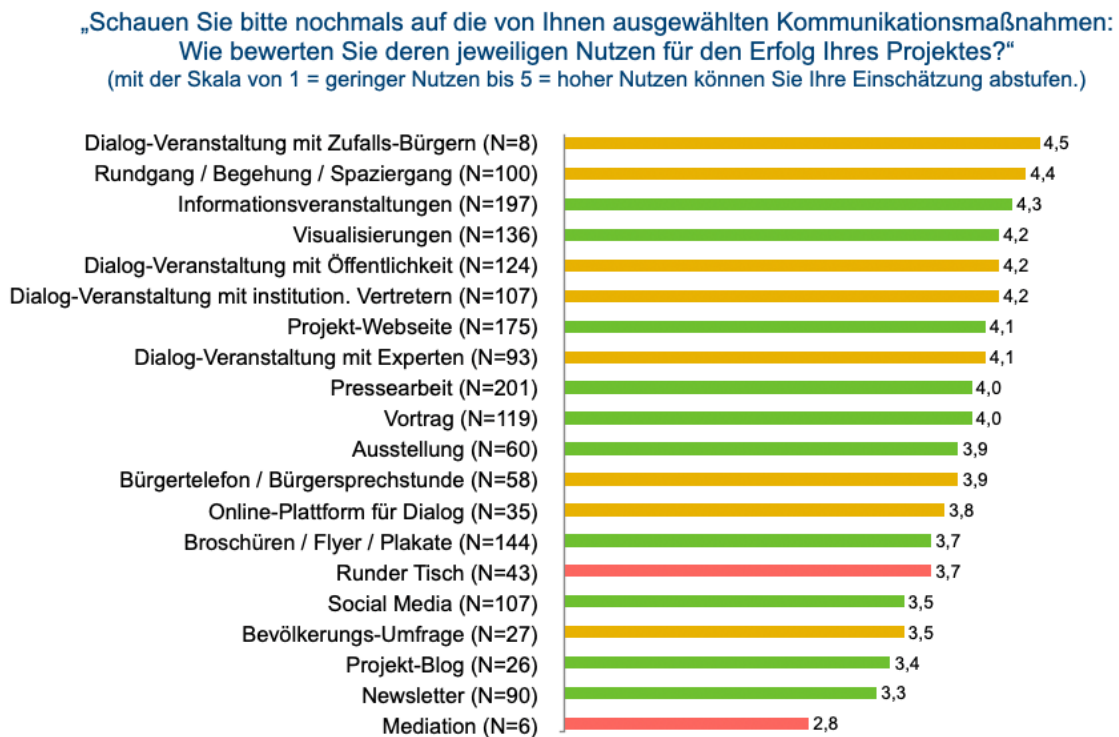
Viele Vorhabenträger halten sich an diese Regeln, wie eine Umfrage der Universität Hohenheim und der österreichischen Kommunikationsberatung *clavis* aus dem Frühjahr 2024 zeigt.<sup>4</sup> Fast alle der 224 befragten Projektverantwortlichen setzten bei Bauvorhaben auf freiwillige Kommunikation – 87 Prozent mit dem Ziel der Information, 72 Prozent mit dem Ziel des Dialoges. Kommunikation und Beteiligung sind nicht nur gesellschaftlich sinnvoll, sie zahlen sich auch für die Vorhabenträger aus: Nahezu zwei Drittel der Befragten schätzen den Nutzen der Kommunikation höher ein als die Kosten. Und 72 Prozent der Vorhabenträger geben an, dass die Kommunikation ihr Projekt positiv beeinflusst hat. Sie nennen unter anderem folgende Wirkungen ihrer Projektkommunikation: Die Kommunikation hat die Planungen für die Öffentlichkeit nachvollziehbar gemacht (83 %). Die Kommunikation hat das kooperative Miteinander mit den Stakeholdern gefördert (80 %). Die Kommunikation hat die Akzeptanz des Projektes erhöht (71 %). Die Kommunikation hat das Projekt inhaltlich optimiert (58 %).

<sup>4</sup> [https://komm.uni-hohenheim.de/uploads/media/2024\\_Studie\\_Projekt-Kommunikation.pdf](https://komm.uni-hohenheim.de/uploads/media/2024_Studie_Projekt-Kommunikation.pdf).

Die meisten Vorhabenträger setzen Pressearbeit, Informationsveranstaltungen, Projekt-Webseiten, Broschüren, Visualisierungen und Social Media ein. Sie dienen der Information. Zahlreiche Vorhabenträger setzen zudem Dialog-Veranstaltungen sowie Rundgänge und Begehungen ein. Sie dienen dem Dialog.

Ebenfalls dem Dialog dienen die relativ neuen Bürgerräte. Dabei handelt es sich um Dialog-Veranstaltungen mit zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern. Sie wurden bislang nur von wenigen Projektverantwortlichen durchgeführt. Aber diejenigen, die dieses Instrument verwendet haben, beurteilen es als ganz besonders nützlich für den Erfolg des eigenen Projektes (siehe Abbildung 2). Auf dieses Format wird in Abschnitt 3 gesondert eingegangen.

**Abbildung 2:** Der Nutzen von Informations- und Dialog-Instrumenten aus Sicht von 224 Vorhabenträgern (2024)



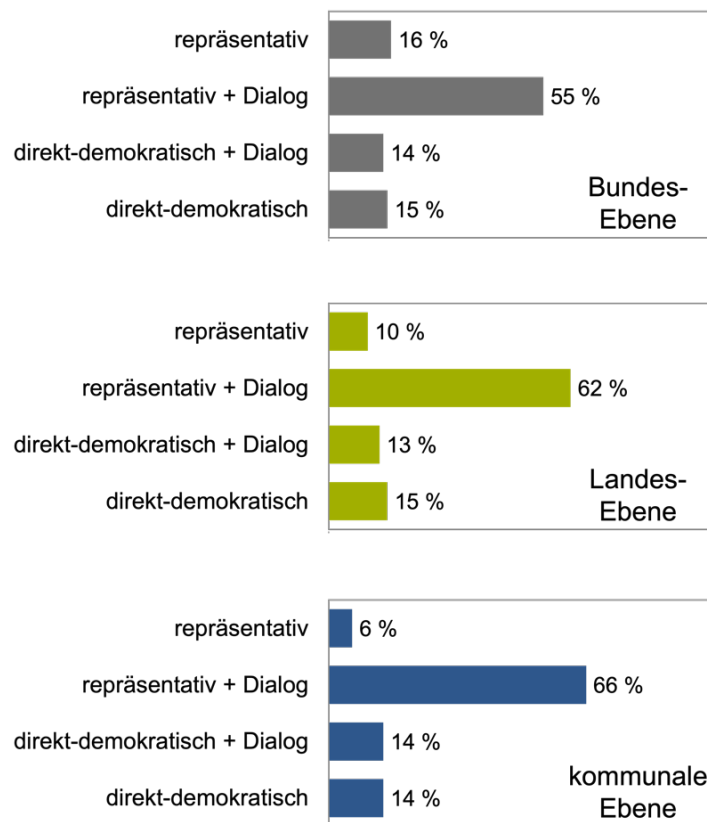
Quelle: [https://komm.uni-hohenheim.de/uploads/media/2024\\_Studie\\_Projekt-Kommunikation.pdf](https://komm.uni-hohenheim.de/uploads/media/2024_Studie_Projekt-Kommunikation.pdf).

Aber nicht nur Vorhabenträger setzen auf Kommunikation und dialogische Beteiligung, auch eine große Mehrheit der Bevölkerung erwartet bei politischen Entscheidungen dialog-orientierte Verfahren für die *Entscheidungsvorbereitung*. Aus der Kombination grundsätzlicher Entscheidungsmodi (repräsentativ vs. direkt-demokratisch) und der Entscheidungsvorbereitung (Dialog vs. kein Dialog) ergeben sich grundsätzlich vier Entscheidungsvarianten: repräsentativ ohne Dialog, repräsentativ mit Dialog, direkt-demokratisch ohne Dialog, direkt-demokratisch

mit Dialog. Welche Entscheidungsvariante die Bürgerinnen und Bürger in Deutschland grundsätzlich auf der Bundes-Ebene, der Landes-Ebene und der kommunalen Ebene präferieren, fragen wir seit 2021 jährlich in unserem „Demokratie-Monitor“.<sup>5</sup>

Die Antworten auf die hier interessierende Frage sind über die Jahre hinweg sehr stabil: Die Bürgerinnen und Bürger präferieren eindeutig die repräsentativ-demokratischen Entscheidungsvarianten. Sie werden 2024 von knapp drei Vierteln der Befragten bevorzugt, allerdings vor allem dann, wenn die Bürgerinnen und Bürger vorher gehört und ihre Empfehlungen in die Überlegungen der Repräsentanten einbezogen werden (siehe Abbildung 3).

**Abbildung 3:** Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger für das Vorbereiten und das Treffen von gesellschaftlich verbindlichen Entscheidungen (2024)



Basis: 5.005 Befragte in Deutschland

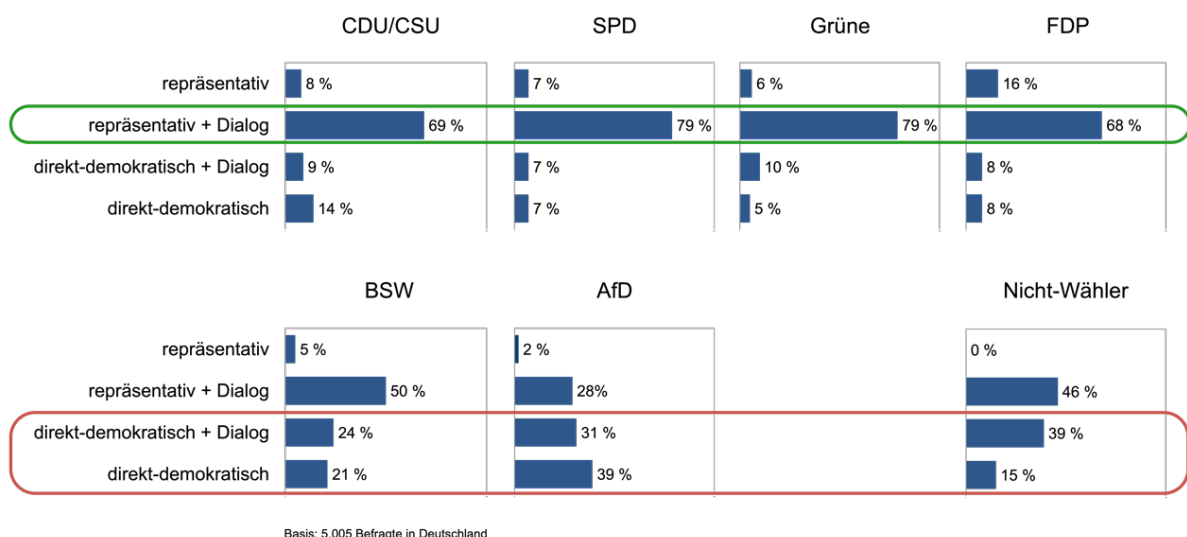
Auf die direkt-demokratischen Varianten entfallen zusammen knapp 30 Prozent der Präferenzen. Diese verteilen sich zu gleichen Teilen in eine reine direkt-demokratische Variante und in

<sup>5</sup> Dabei handelt es sich um eine repräsentative Umfrage unter 4.000 bis 5.000 Menschen in Deutschland. Die Umfrage wird im Auftrag der Universität Hohenheim von *forsa* durchgeführt. [https://www.uni-hohenheim.de/pressemitteilung?tx\\_ttnews\[tt\\_news\]=50775](https://www.uni-hohenheim.de/pressemitteilung?tx_ttnews[tt_news]=50775).

eine direkt-demokratische Variante, der eine dialogische Komponente vorangestellt ist. Die Unterschiede zwischen der Bundes-, der Landes- und der kommunalen Ebene sind eher gering. Allerdings wird auf der kommunalen Ebene etwas mehr Dialog gewünscht als auf der Bundes-Ebene.

Frauen präferieren etwas häufiger als Männer die Kombination aus repräsentativer Demokratie und dialogischer Bürgerbeteiligung. Die Präferenzen verschiedener Altersgruppen unterscheiden sich nicht grundlegend voneinander. Zwischen den Partei-Anhängerschaften bestehen hingegen deutliche Unterschiede (siehe Abbildung 4). Die Anhänger der Union, der SPD, der Grünen und der FDP präferieren die repräsentative Variante mit Dialog eindeutig am stärksten (auf kommunaler Ebene beispielsweise jeweils mehr als 68 % der Anhängerschaften). Demgegenüber bevorzugen die Anhänger der AfD und des Bündnis Sahra Wagenknecht überdurchschnittlich oft die direkt-demokratischen Varianten (auf kommunaler Ebene 70 % der AfD-Anhänger bzw. 45 % der BSW-Anhänger). Zudem geht Unzufriedenheit (u. a. mit politischen Institutionen und Entscheidungen) eindeutig mit einer überdurchschnittlichen Ablehnung repräsentativ-demokratischer Entscheidungsprozesse einher, selbst wenn diesen eine Dialog-Komponente vorangestellt ist.<sup>6</sup>

**Abbildung 4:** Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger für das Vorbereiten und das Treffen von gesellschaftlich verbindlichen Entscheidungen auf der kommunalen Ebene – nach Parteianhängerschaften (2024)



<sup>6</sup> Vetter, Angelika / Bretschneider, Frank (2023): Direkt-demokratisch oder doch repräsentativ: Welche Entscheidungsmodi präferieren Bürger\*innen?, in: dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 16, 1/2023, S. 40-71.

### 3. Bürgerräte als Format der dialogischen Bürgerbeteiligung

Dialog ist also für die Akzeptanz gesellschaftlich verbindlicher Entscheidungen sehr wichtig. Die Bürgerinnen und Bürger fordern ihn. Und Vorhabenträger – sowohl öffentliche, als auch private – setzen dialog-orientierte Formate ein, um zu gesellschaftlich tragfähigen Lösungen zu gelangen. Vor allem auf kommunaler Ebene werden zahlreiche Verfahren der dialogischen Bürgerbeteiligung durchgeführt, in denen Bürgerinnen und Bürger sowie andere Akteure sowohl ihre Standpunkte als auch ihr Feedback zu Planungsständen und neue Ideen einbringen können. Nicht immer gelingt es, einen Konsens herbeizuführen. Er ist in einer pluralistischen Gesellschaft ohnehin nicht zu erwarten. Aber von dem ernsthaften und ehrlichen Versuch der Bürgerbeteiligung hängt es ab, ob das Ergebnis von möglichst vielen Menschen getragen oder zumindest akzeptiert wird.<sup>7</sup>

Dennoch bleibt ein Problem herkömmlicher Beteiligungs-Formate: Die Teilnehmenden sind meist untypisch für die gesamte Gesellschaft. Es artikulieren sich vor allem die formal höher Gebildeten, die Extrovertierten oder die „Lauten“. Das Format der Bürgerräte ist eine Reaktion darauf. Dieses Format soll auch den „Leisen“ Gehör verschaffen. Dies wird gewährleistet, indem die Teilnehmenden zufällig ausgewählt werden. Am besten aus dem Einwohnermelde-register. Auch sollten diejenigen Menschen, die kontaktiert wurden und die zu einer Teilnahme bereit sind (meist um die 5 % der Kontaktierten), noch nach Alter, Geschlecht und ggf. Bildung „quotiert“ werden. Im statistischen Sinne repräsentativ ist ein Bürgerrat dennoch nicht. Aber er ist dann „vielfältig“; in ihm sind zahlreiche und heterogene Perspektiven aus verschiedenen Lebenswirklichkeiten vertreten.<sup>8</sup>

Die Zahl der Teilnehmenden an Bürgerräten variiert je nach politischer Ebene: Auf Bundesebene besteht ein Bürgerrat in der Regel aus ca. 160 Personen, auf Landesebene oft aus 40 bis 50 Personen und auf kommunaler Ebene oft aus 20 bis 40 Personen. Damit nicht nur die Teilnehmenden eines Bürgerrates ihre Sichtweise artikulieren können, wird dieses Format im Beteiligungsprozess mit anderen Formaten kombiniert: meist mit a) Informationsveranstaltungen und b) mit einer Online-Beteiligung für alle. Ferner sollen auch Bürgerinitiativen und andere Interessengruppen nicht ausgeschlossen werden. Sie sind zwar nicht ständige Teilnehmende am Bürgerrat, aber sie werden vom Bürgerrat angehört – neben Expertinnen und Experten. Dies stellt für die zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürger des Bürgerrates eine breite Informationsbasis sicher.

---

<sup>7</sup> Brettschneider, Frank (2021): Dialog-orientierte Bürgerbeteiligung und Bürgerentscheide, in: Sommer, Jörg (Hrsg.): Kursbuch Bürgerbeteiligung 4. Berlin, S. 50-68.

<sup>8</sup> Siehe Gesetz über die dialogische Bürgerbeteiligung (Dialogische-Bürgerbeteiligungs-Gesetz – DBG) des Landes Baden-Württemberg vom 4. Februar 2021.



Wie bei anderen informellen Beteiligungsverfahren auch, sind die Ergebnisse des Bürgerrats – beispielsweise Empfehlungen – nicht bindend. Der Bürgerrat *berät* Entscheider. So, wie es Interessengruppen, Fachleute etc. auch tun, nur aus einer anderen Perspektive. Auch wenn die Empfehlungen nicht bindend sind, sollten die gewählten Repräsentanten, die Verwaltung und die Vorhabenträger aber dennoch auf sie eingehen: Welchen Empfehlungen wird gefolgt? Welchen nicht – und warum nicht?

Je nachdem, wie zeitlich fortgeschritten ein Konflikt über ein Bau- oder Infrastrukturprojekt ist, haben Bürgerräte unterschiedliche Funktionen. So unterscheidet der Wissenschaftliche Beirat für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung des Landes Baden-Württemberg zwischen 1) der Lösung von potenziellen Konflikten / dem Erarbeiten gesellschaftlich tragfähiger Lösungen sowie 2) dem Herstellen von Transparenz und Dialogfähigkeit.<sup>9</sup> Ersteres ist vor allem dann möglich, wenn der Dialog frühzeitig beginnt, also noch vor den Detailplanungen zu einem Projekt. Bürgerräte „können durchgeführt werden, um bei gesellschaftlich potenziell strittigen Themen Ideen und Argumente für verschiedene Alternativen zu sammeln, Lösungsvorschläge im Dialog untereinander und im Austausch mit Expertinnen und Experten sowie verfassten Akteuren (u. a. Bürgerinitiativen, Vereine, Verbände) zu erarbeiten und diese in eine *Empfehlung* an die gewählten Repräsentantinnen und Repräsentanten (Gemeinderat, Landtag, Bundestag) münden zu lassen.“<sup>10</sup>

Ist ein Konflikt hingegen bereits fortgeschritten und haben sich die „Fronten“ bereits verhärtet, geht es um das Schaffen von Transparenz und um die Wiederherstellung der Dialogfähigkeit: „Bürgerforen können durchgeführt werden, um in einer bereits konfliktgeladenen Situation Fakten zu klären (und dabei Perspektiven und Fragen der bislang nicht intensiv mit einem Thema befassten Menschen einfließen zu lassen). Sie dienen dann auch dazu, Transparenz im Hinblick auf alternative Varianten herzustellen, unterschiedliche Sichtweisen systematisch zu erfassen und zu bewerten. Vor allem aber sollen sie Menschen in einen Dialog bringen, die sich entweder bislang unversöhnlich gegenüberstanden (Aufbrechen „verhärteter Fronten“) oder die sich bislang noch nicht intensiv mit einem Thema beschäftigt haben.“<sup>11</sup>

Bei dem zweiten Ansatz handelt es sich also um den Versuch, eine verfahrenere Situation wieder „in Gang“ zu bringen. Erfolgversprechender ist es, Bürgerräte möglichst früh einzusetzen.

---

<sup>9</sup> Wissenschaftlicher Beirat (2020): Bürgerforen – Funktionen und Anforderungen. Bürgerforum Opersanierung Stuttgart. [https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/beteiligungsportal/StM/Wissenschaftsbeirat/202018-Stellungnahme-Buergerforum\\_Opersanierung\\_Stuttgart.pdf](https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/beteiligungsportal/StM/Wissenschaftsbeirat/202018-Stellungnahme-Buergerforum_Opersanierung_Stuttgart.pdf). Der Verfasser ist Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats und einer der Verfasser der Stellungnahme. In Baden-Württemberg wird nicht von „Bürgerräten“ gesprochen, sondern von „Bürgerforen“. Siehe dazu: Peters, Timo / Krause, Matthias (2024): Bürgerräte in aller Munde. Wie Bürgerräte gelingen können und wo Grenzen liegen – Erfahrungen aus Baden-Württemberg. Berlin.

<sup>10</sup> Wissenschaftlicher Beirat (2020): Bürgerforen; ebd.

<sup>11</sup> Ebd.

Dann zeigen die Erfahrungen mit Bürgerräten auf kommunaler und regionaler Ebene: Auch bei inhaltlich komplexen und von vielfältigen Akteuren und ihren Interessen geprägten Themen – wie etwa bei Krankenhaus-Zusammenlegungen oder bei der Ausweisung von Gewerbegebieten – lassen sich gesellschaftlich tragfähige Lösungen finden – und zwar im Dialog mit den Anspruchsgruppen.<sup>12</sup> Bürgerinnen und Bürger können nach etwa vier Sitzungen differenzierte Empfehlungen an Politik, Verwaltung und Vorhabenträger formulieren. Dabei sind Bürgerinnen und Bürger in ihren Empfehlungen oft mutiger als gedacht. Frei von vermeintlichen politischen Zwängen kommen sie meist zu vernünftigen Empfehlungen. Unter anderem deshalb bewerten Vorhabenträger, die das Format eingesetzt haben, Bürgerräte so positiv.

## 4. Würdigung des Bürgerrats zur Westschnellweg-Modernisierung

Der Bürgerrat zur Westschnellweg-Modernisierung ist nicht der erste Baustein im Prozess der Bürgerbeteiligung zu diesem Infrastrukturprojekt. Eine informationsorientierte öffentliche Auftaktveranstaltung fand am 18. Oktober 2023 statt. Anschließend wurde eine Online-Befragung zu vier Fragen durchgeführt:

- „Wie möchten Sie informiert werden?
- Wie stellen Sie sich den Dialog vor?
- Welche Merkmale sollte eine gute Beteiligung aufweisen?
- Welche Personen und Personengruppen sollen im Dialog einbezogen werden?“<sup>13</sup>

Aus beiden Formaten ging das Dialog-Konzept hervor.<sup>14</sup> Es wurde im Mai 2024 vorgestellt. Dort wurde auch der Bürgerrat angekündigt.

Im November 2024 hat die Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr (NLStBV) „Menschen in und um Hannover eingeladen, am Bürgerrat zur Modernisierung des Westschnellwegs teilzunehmen. Mehr als 2.000 zufällig gezogene Personen aus den Stadtteilen in Linden, Limmer oder Herrenhausen, dem weiteren Stadtgebiet sowie auch der Region Hannover hatten eine Einladung in ihren Briefkasten.“<sup>15</sup> Aus den Rückläufen wurden 35 Personen aus Hannover und Umgebung ausgewählt. Um eine vielfältige Zusammensetzung der

---

<sup>12</sup> Brettschneider, Frank / Ulmer, Frank (2025), Bürgerräte auf Landkreisebene: „Zukunftskonzept Kliniken Ostalb“, in: Patze-Diordiychuk, Peter (Hrsg.): Kommunale Bürgerräte – Beteiligung zu Grundsatzfragen mit Zufallsauswahl. Wiesbaden (im Erscheinen). Siehe auch: Remschel, Tobias / Jonniaux, Chloé / Fuhrmann, Tristan / Brettschneider, Frank / Haug, Volker M. (2024): Zur Einbeziehung von Bürgerräten in Rechtsetzungsprozesse der Exekutive, in: Zeitschrift für Gesetzgebung, 2/2024, S. 148-163.

<sup>13</sup> [https://www.strassenbau.niedersachsen.de/download/207642&ved=2ahUKEwiGqab-54GLAxVl-AIHHYtjJHgQFnoECBAQAQ&usq=AOvVaw3\\_vLp4pz8d\\_Pf8kChd7MFe](https://www.strassenbau.niedersachsen.de/download/207642&ved=2ahUKEwiGqab-54GLAxVl-AIHHYtjJHgQFnoECBAQAQ&usq=AOvVaw3_vLp4pz8d_Pf8kChd7MFe)

<sup>14</sup> Ebd.

<sup>15</sup> <https://www.buergerrat.de/aktuelles/buergerrat-zu-westschnellweg-modernisierung/>.

Teilnehmenden zu gewährleisten, wurde auf die Kriterien Alter, Geschlecht, Bildung, Wohnort und Migrationshintergrund geachtet. *Dies entspricht den Anforderungen an Bürgerräte.*

Nach einem Kennenlernetreffen der Teilnehmenden am Bürgerrat finden von Januar bis März 2025 drei Wochenend-Sitzungen des Bürgerrates statt: 1) 24./25.01.2025, 2) 21./22.02.2025, 3) 21./22.03.2025. Die Teilnehmenden werden sich dann unter Hinzuziehung von Expertinnen und Experten aus Wissenschaft, Fachkreisen, Zivilgesellschaft und Verwaltung sowie unter neutraler Moderation durch *ifok* mit vier großen Themenfeldern beschäftigen:

- Klimaschutz und Klimawandel
- Verkehr und Mobilität
- Stadtleben und Grünflächen
- Natur und Umwelt.

Ein solch breites Themenspektrum ist angesichts der Frühzeitigkeit der Bürgerbeteiligung sinnvoll. Denn zu diesem frühen Zeitpunkt geht es zunächst einmal um Grundlagen für die Planung aus Sicht der beteiligten Bürgerinnen und Bürger. Das Mandat wurde von der NLStBV klar formuliert: „Die Aufgabe des Bürgerrates ist es, Rahmenbedingungen für die Modernisierung zu diskutieren und zu formulieren – basierend auf der Lebenserfahrung und Expertise seiner Mitglieder... Das Gremium erarbeitet Empfehlungen, die an die NLStBV und an das Niedersächsische Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Bauen und Digitalisierung übergeben werden. Diese Empfehlungen widmen sich den übergeordneten Themenfeldern. Die Leitfrage ist: Was soll bei der Modernisierung des Westschnellwegs bezogen auf das jeweilige Themenfeld beachtet werden?“<sup>16</sup> Angesichts des frühen Stadiums werden sinnvollerweise keine Empfehlungen zu Detail-Planungen eingefordert. Stattdessen sind die Empfehlungen auf einer abstrakteren, allgemeineren Ebene angesiedelt. Sie sollen in die Beratungen von Politik und Verwaltung zur weiteren Ausgestaltung der Modernisierung des Westschnellwegs einfließen. *Sowohl der Zeitpunkt als auch die thematische Zielsetzung des Bürgerrates sind sinnvoll und entsprechen den Anforderungen an Bürgerräte. Das Gleiche gilt für das Setting der Bürgerrats-Sitzungen.* Inwiefern die Teilnehmenden am Bürgerrat die Diskussion als offen, vertrauenswürdig, transparent und informativ einschätzen, wird nach Abschluss des Bürgerrats evaluiert (Teil 2 der Evaluation). Dann wird auch zu bewerten sein, welche Stärken und Schwächen die Teilnehmenden dem Format und seiner Durchführung attestieren. Auch wird es darum gehen, ob und gegebenenfalls welche Wirkung die Teilnahme auf die teilnehmenden Bürgerinnen und Bürger hatte.

---

<sup>16</sup> [https://www.strassenbau.niedersachsen.de/startseite/projekte/bundesstrassen/schnellwege\\_in\\_hannover/westschnellweg/beteiligung\\_burgerrat/-236440.html](https://www.strassenbau.niedersachsen.de/startseite/projekte/bundesstrassen/schnellwege_in_hannover/westschnellweg/beteiligung_burgerrat/-236440.html).

Als besonders wichtig hat sich in der Vergangenheit der Umgang von Politik und Verwaltung mit den Empfehlungen des Bürgerrates erwiesen. Dieser Umgang kann hier noch nicht bewertet werden. Aber die Absicht ist von Seiten der NLStBV klar formuliert: „Die NLStBV und das Verkehrsministerium prüfen die Empfehlungen und nehmen dazu Stellung. Im Fokus steht dabei die mögliche Umsetzbarkeit, das heißt die Überführung einer Empfehlung in die konkrete Planung des Westschnellwegs“. <sup>17</sup> Sowohl die Empfehlungen selbst als auch die Stellungnahme durch die NLStBV und das Verkehrsministerium sollen veröffentlicht werden. *Diese Absichten entsprechen den Anforderungen an Bürgerräte.* Inwiefern sie realisiert und wie sie konkret umgesetzt werden, sollte zu einem späteren Zeitpunkt betrachtet werden.

Bereits jetzt hat die NLStBV angekündigt, dass unter Umständen nach dem Bürgerrat und nach der Beschäftigung von Politik und Verwaltung mit den Empfehlungen sogenannte „Bürgerratschläge“ stattfinden können: „Nach Abschluss des Bürgerrats können weitere, so genannte Bürgerratschläge einberufen werden. Dies kann beispielsweise geschehen, wenn sich neue oder wichtige Fragen und Herausforderungen im Planungsprozess ergeben“ <sup>18</sup>. Inwiefern diese Anschlussformate dann sinnvoll ausgewählt und durchgeführt werden, sollte dann untersucht werden. Dazu gehört auch die Frage, inwiefern die Teilnehmenden am Bürgerrat in den weiteren Prozess einbezogen werden – etwa über einen Newsletter (Information) und/oder über eine Begleitgruppe (Beteiligung am weiteren Verfahren). Und dazu gehört schließlich die Frage, welche weiteren Formate initiiert oder vertieft werden – insbesondere die Online-Beteiligung sowie die Online-Information über eine Projekt-Webseite. Angekündigt ist bereits ein Dialogforum. „Es bindet Anwohnerinnen und Anwohner sowie verschiedenste Interessensgruppen über mehrere Jahre hinweg in die Planung ein. Start des Dialogforums ist im Frühjahr 2025“. <sup>19</sup>

Im Hinblick auf die Aspekte des Formats „Bürgerrat Westschnellweg-Modernisierung“, die derzeit bewertet werden können, lässt sich feststellen: *Der Bürgerrat zur Westschnellweg-Modernisierung entspricht den allgemeinen Anforderungen an sinnvoll eingesetzte Bürgerräte.*

---

<sup>17</sup> Ebd.

<sup>18</sup> Ebd.

<sup>19</sup> <https://www.buergerrat.de/aktuelles/buergerrat-zu-westschnellweg-modernisierung/>.

# Der Bürgerrat zur Westschnellweg-Modernisierung.

## Teil 2: Befragung der Teilnehmenden.

Analyse für die NLStBV

24. Mai 2025



Beschreibung auf der Webseite der NLStBV ([https://www.strassenbau.niedersachsen.de/startseite/projekte/bundesstrassen/schnellwege\\_in\\_hannover/westschnellweg/beteiligung\\_burgerrat/offentlichkeitsbeteiligung-der-burgerrat-236440.html](https://www.strassenbau.niedersachsen.de/startseite/projekte/bundesstrassen/schnellwege_in_hannover/westschnellweg/beteiligung_burgerrat/offentlichkeitsbeteiligung-der-burgerrat-236440.html)) (Stand: 25.04.2025)

„Mit der Einrichtung eines Bürgerrates beschreitet das Land Niedersachsen neue Wege der Bürgerbeteiligung... Der Bürgerrat zur Westschnellwegplanung hat sich mit der ersten Sitzung am 24. und 25. Januar 2025 konstituiert. Die Leitfrage für das Gremium ist: Wie können Rahmenbedingungen für die Modernisierung des Westschnellwegs aussehen?

Neben den Mitgliedern des Bürgerrats waren Vertreterinnen und Vertreter der Landeshauptstadt Hannover sowie der NLStBV zur ersten Sitzung eingeladen.

Die Mitglieder des Gremiums bekamen während des Sitzungswochenendes umfassende Informationen von Expertinnen und Experten aus der Wissenschaft. Die Themen waren

- Klimaschutz und Klimawandel,
- Verkehr und Mobilität,
- Natur, Umwelt und Stadtleben,
- Grünflächen und Mensch.“

Nach einem Kennenlernetreffen der Teilnehmenden am Bürgerrat fanden von Januar bis März 2025 drei Wochenend-Sitzungen des Bürgerrates statt: 1) 24./25.01.2025, 2) 21./22.02.2025, 3) 21./22.03.2025.

Beschreibung auf der Webseite der NLStBV (<https://www.strassenbau.niedersachsen.de/startseite/aktuelles/b-6-westschnellweg-burgerrat-nimmt-arbeit-auf-239159.html>) (Stand: 25.04.2025)

„Um möglichst viele verschiedene Menschen zu erreichen, hatte die Landesbehörde bei den jeweiligen Einwohnermeldeämtern mehr als 2.000 zufällig ausgewählte Daten angefragt. Diese Bürgerinnen und Bürger wurden von der NLStBV angeschrieben, waren zur Teilnahme an dem Beteiligungsgremium eingeladen und konnten sich für den Bürgerrat registrieren. Da sich mehr Personen auf die Einladung zurückgemeldet haben als im Gremium vorgesehen sind, wurde eine Auswahl nach soziodemographischen Merkmalen vorgenommen (dazu gehören unter anderem Geschlecht, Alter und Wohnort). Bei mehreren Personen mit bestimmten identischen Merkmalen entschied das Los.

Weitere Informationen zum Westschnellweg und den Beteiligungsformen gibt es im Internet unter [www.schnellwege.de](http://www.schnellwege.de), Menü [Westschnellweg](#).“

Von den angeschriebenen Bürgerinnen und Bürgern haben 35 Personen am Bürgerforum teilgenommen.

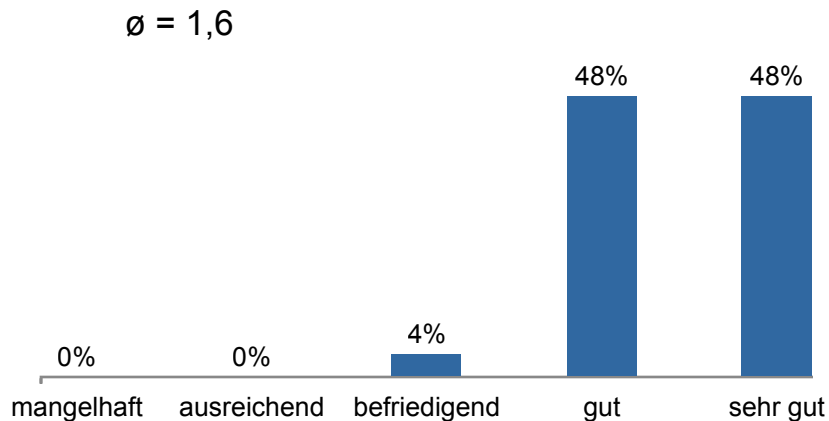
Vom 26. März bis zum 20. April 2025 wurden die Teilnehmenden am Bürgerrat von der Universität Hohenheim befragt. Die Umfrage fand online statt. Sie enthielt offene und standardisierte Fragen. An der Umfrage haben 27 Personen teilgenommen (Rücklaufquote: 77 %). Auf deren Antworten basiert die folgende Auswertung.

# Sehr positive Gesamtbewertung des Bürgerrats; weitgehend erfüllte Erwartungen



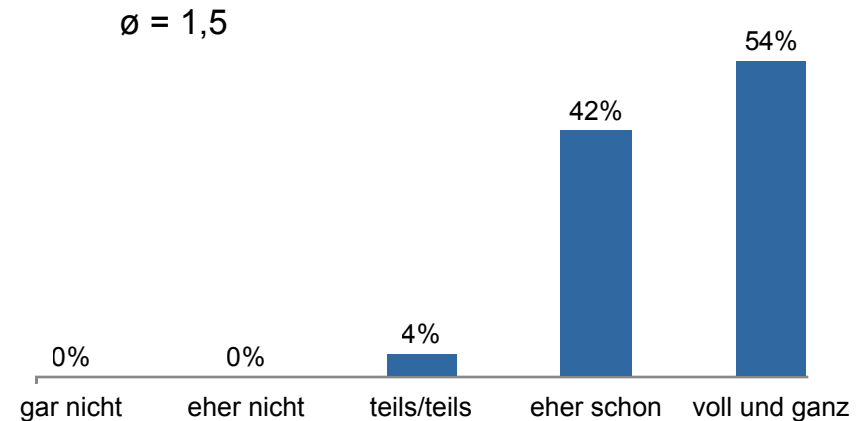
„Einmal ganz allgemein gesprochen: Wie bewerten Sie den Bürgerrat zur Modernisierung des Westschnellwegs insgesamt?“

1 = sehr gut; 2 = gut; 3 = befriedigend; 4 = ausreichend; 5 = mangelhaft



„Wie stark wurden Ihre Erwartungen an den Bürgerrat insgesamt erfüllt?“

1 = voll und ganz; 2 = eher schon; 3 = teils/teils; 4 = eher nicht; 5 = gar nicht



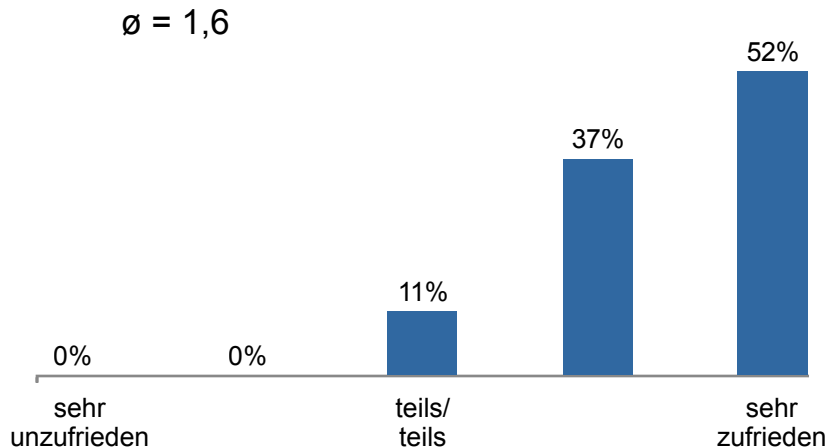


# Sehr große Zufriedenheit mit den Empfehlungen des Bürgerrats



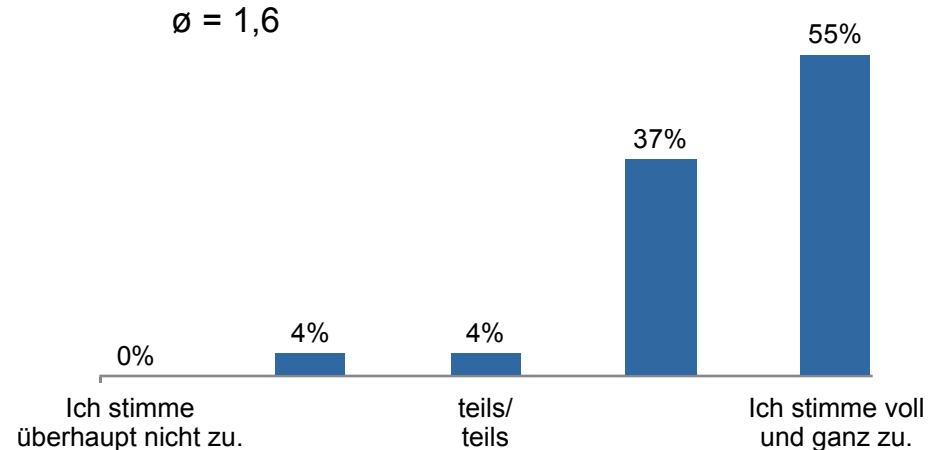
„Und wie zufrieden sind Sie mit den Empfehlungen, die im Bürgerrat zur Modernisierung des Westschnellwegs erarbeitet wurden?“

1 = sehr zufrieden; 2 = eher zufrieden; 3 = teils/teils;  
4 = eher unzufrieden; 5 = sehr unzufrieden



„Ich stehe zu den Empfehlungen, die der Bürgerrat beschlossen hat.“

1 = voll und ganz; 2 = eher schon; 3 = teils/teils;  
4 = eher nicht; 5 = überhaupt nicht



# Die Informationen im Bürgerrat werden von den Teilnehmenden sehr gelobt



„Wir haben hier eine Reihe von Aussagen über den Bürgerrat.  
Bitte kreuzen Sie auf der 5er-Skala an, wie stark Sie diesen Aussagen zustimmen.“

Antwortskala: 1 = „Ich stimme voll und ganz zu.“ bis 5 = „Ich stimme überhaupt nicht zu.“  
In der Grafik sind die Anteile der Antworten 1 und 2 sowie 4 und 5 zusammengefasst.



# Die Organisation und die Diskussion im Bürgerrat werden von den Teilnehmenden sehr gelobt



„Wir haben hier eine Reihe von Aussagen über den Bürgerrat.  
Bitte kreuzen Sie auf der 5er-Skala an, wie stark Sie diesen Aussagen zustimmen.“

Antwortskala: 1 = „Ich stimme voll und ganz zu.“ bis 5 = „Ich stimme überhaupt nicht zu.“  
In der Grafik sind die Anteile der Antworten 1 und 2 sowie 4 und 5 zusammengefasst.



# „Was hat Ihnen am Bürgerrat besonders gut gefallen?“ (offene Frage; Zitate der Teilnehmenden)



„Einbeziehung der Bevölkerung in Fragen ihrer unmittelbaren Umwelt. Auch wenn die fachliche Befähigung des Einzelnen zur Beurteilung der wesentlichen Fragen fehlt, so kann immerhin die ‚Schwarmintelligenz‘ die Planer dazu bringen, in die praktische Welt einzutauchen und solche Pleiten wie bei der Planung des Südschnellweges zu vermeiden.“

„Unterschiedliche Meinungen aus verschiedenen Perspektiven und Erfahrungen – insbesondere aus der Sicht der Mitglieder des Bürgerrats –, die sich gegenseitig ergänzten und zu einem umfassenderen Gesamtbild führten.“

„Der Querschnitt der Gesellschaft wurde in vielen Bereichen gut getroffen.“

„Einbindung von ‚Ottonormalbürger‘; Konsensfähigkeit der Mitglieder.

„Die Möglichkeit, aktive Teilhabe an der Demokratie erleben und umsetzen zu können. Einen quasi Intensivkurs in Stadt- und Verkehrsplanung zu erhalten mit der Hilfe der Expert\*innen und die Zusammenarbeit mit Menschen außerhalb der eigenen Bubble.“

„Wir hatten meines Erachtens von jedem Gesellschaftsspektrum Teilnehmer, haben entsprechend viele unterschiedliche Standpunkte gehabt, sind dennoch alle immer respektvoll geblieben und haben jeden zu Wort kommen lassen, der etwas sagen wollte.“

„Engagierte BR-Teilnehmer, die konstruktiv, abwägend und zielorientiert an dem Thema arbeiteten. Weiterhin die gute Vorbereitung, Begleitung, Lenkung durch das Ifok-Team sowie die Unterstützung durch die Experten und den NLStBV-Mitarbeiter/innen. Ich hatte das Gefühl, unsere Aussagen und Fragen wurden ernst genommen. Besonders freute mich, dass meine Anregungen umgesetzt wurden (wie z.B. Ausdruck vom WSW Modernisierungsabschnitt, Themenüberschriften auf Pinboards vergrößert darstellen.. .) Weiter fand ich gut, dass die BR-Treffen zeitlich auf 3 Monate begrenzt waren. So konnte man sich intensiv mit dem Projekt beschäftigen, und hat nun wieder Zeit für andere Themen/Hobbies. Allerdings würde ich mich freuen, wenn wir weiterhin darüber informiert werden, wie unsere Empfehlungen von den nachfolgenden Fachabteilungen/Gremien beurteilt bzw. umgesetzt werden.“

# „Was hat Ihnen am Bürgerrat besonders gut gefallen?“ (offene Frage; Zitate der Teilnehmenden)



„Bei einem wichtigen Thema, das alle Menschen in Hannover betrifft, in einer gewissen Art mitbestimmen zu können.“

„Positive Stimmung/Motivation, Wertschätzung der Mitglieder, gute Moderation der Mitarbeiter:innen der ifok, sehr konstruktiver und niederschwelliger Austausch mit den Expert:innen (keine Barrieren durch Fachchinesisch der Experten, etc.), guter Veranstaltungsort.“

„Austausch mit den Experten, Diskussion mit anderen Teilnehmern.“

„Input von Fachleuten.“

„Dass wir Experten hatten.“

„Das Engagement der NLStBV- und der ifok-Mitarbeiter. Die Bereitschaft der Experten, uns während der Bürgerratsitzungen zu unterstützen. Damit kam eine große Wertschätzung des Bürgerrats zum Ausdruck.“

„- gute Moderation und Betreuung durch das Organisationsteam - ergebnisorientiertes Arbeiten in den Gruppen - offenes und tolerantes Diskussionsverhalten/-klima - gute Betreuung und Beratung durch eingeladene externe Expertinnen und Experten.“

„Die strikte Strukturierung mit guten Input-Vorträgen ermöglichte raschen Arbeitsfortschritt. Auf Fragen und Anregungen der Teilnehmer sind die Organisierenden, z.B. durch die entsprechende Nachlieferung von Material, eingegangen.“

„Die gute Information von Sachverständigen bzw. Experten, die Moderation und das Ideen-Erarbeiten in Kleingruppen.“

„Die Interaktion und Kommunikation mit den anderen. Das Sprechen mit den Experten und Expertinnen. Die Gestaltung.“

„- allgemeine Atmosphäre - viele Experten - fühle mich sehr gut informiert (sowohl über den Ablauf des Bürgerrats als auch über die Themen)“

„der Austausch mit den Teilnehmerinnen... die Info von den Expertinnen... die Orga...“

# „Was hat Ihnen am Bürgerrat besonders gut gefallen?“ (offene Frage; Zitate der Teilnehmenden)



„- methodisches Vorgehen des Instituts - hohe Qualität der Experten, standen jederzeit zur Verfügung, waren hochmotiviert, sehr authentisch - Dauer der Einheiten pro Tag und Auswahl des Wochentages und Uhrzeit - Präsenz der Landesbehörde, unterschiedliche Ebenen bis Präsident, jederzeit ansprechbar, hohe Motivation, sehr authentisch - Tagungsort super, Verpflegung, technische Ausstattung - Der Themenkomplex war extrem komplex. Das Institut ist immer wieder auf Wünsche der Teilnehmenden nach mehr Informationen und Fragen eingegangen, im Ablauf z.B. durch einen Zwischenblock mit den Experten, einen ‚Schritt zurück‘ für eine Erläuterung oder den Vorort-Termin.“

„Besonders gut gefallen hat mir, wie wir als Bürger von den Moderatoren in Teilabschnitten ‚an die Hand genommen‘ bzw. ‚moderiert‘ worden sind und uns von Experten Ideen und mögliche Ansätze für Lösungen von Problemen holen konnten.“

„Gut strukturiert, dadurch ergebnisorientiertes Arbeiten gut möglich.“

„Alles war sehr gut organisiert, es gab eine klare Struktur, bzw. ein Programm, Pausen für Essen und Trinken, klare Gesprächsregel bei den Diskussionen, die Kleingruppen-Moderatoren haben stets darauf geachtet, dass jeder zu Wort kommt.“

„Gute Struktur - freundliche Moderation - angenehme Räumlichkeit und Verpflegung“

„Grundsätzlich ist die Einsetzung eines frühzeitig tagenden Bürgerrats als ein neues Instrument der Bürgerbeteiligung im Rahmen von Planfeststellungsverfahren sehr zu begrüßen. Bereits die Methode zur Auswahl der Beteiligten war bemerkenswert. - Die Teilnehmer\*innen wurden in einer konzentrierten Arbeitsatmosphäre durch die Sitzungen geführt. - Die Moderation war zeit-, ziel- und ergebnisorientiert. - Der Prozess war ergebnisoffen angelegt. Dabei haben sich die Expertenbeiträge als sehr nützlich und hilfreich erwiesen. Das NLStBV hat sich neutral zurückgehalten und mit seiner Sicht- oder Herangehensweise die Lösungsfindung nicht steuernd beeinflusst. Es wurden fast alle Aspekte dieser komplexen Planungsaufgabe angesprochen, diskutiert und Lösungsangebote erarbeitet. - Gut auch, dass das Verfahren soweit flexibel war, dass eine Ortsbesichtigung ermöglicht und fachlich begleitet wurde.“

„- der Enthusiasmus, mit dem Informationen verfügbar gemacht und Auswärtstermine ermöglicht worden sind. - der eigene Informationsgewinn, über ein bisher wenig betrachtetes Thema (Westschnellweg, Arbeit in Gremien)“

„Die Stimmung.“

# „Was hat Ihnen am Bürgerrat nicht so gut gefallen?“ (offene Frage; Zitate der Teilnehmenden)



„Ich sehe es als schwierig/ kritisch an, dass das Institut zwischendurch Ergebnisse inhaltlich zusammengefasst und redaktionell bearbeitet hat und für den nächsten Schritt vorbereitet hat, aber wenn das nicht passiert wäre, dann wären wir nie zum ‚Ende‘ gekommen zeitlich und von den ‚akademischen‘ Skills der Breite der Teilnehmenden. Es widerspricht dem basisdemokratischen Ansatz, dem ich in dem Bürgerrat sehe. Ich habe aber keinen Vorschlag, wie man damit umgehen kann. Mehr Nachvollziehbarkeit der Veränderungen, indem ein Vorher-Nachher-Vergleich vorab an die Teilnehmenden geschickt wird. Mehr Einbindung in den Veränderungsprozess? Das Bewusstsein für diese Problematik war bei \*\*\* vorhanden, bei \*\*\*, der die Zusammenführung vorgenommen hat, nicht sehr.“

„- Moderation war teilweise schwach (Zeitmanagement, Diskussionen zu lange laufen lassen und teilweise mitdiskutiert) - teilweise hat der ‚rote Faden‘ gefehlt. Ich habe mich öfter gefragt: warum machen wir das gerade eigentlich?“

„Ein bisschen viel Moderation, mitunter fühlte man sich gesteuert.“

„Teilweise hatte ich das Gefühl: - aufgrund der redaktionellen Arbeit und das ‚externe‘ Festlegen von Formulierungen (außerhalb der jeweiligen Gruppe) festgelegt worden zu sein - das Gleichmachen der Bürgerratsmitglieder (speziell des Weglassen von Titeln), einerseits trifft man durch vorherige Auswahl eine möglichst große Bandbreite, andererseits werden dann doch wieder alle gleich gemacht - die Unruhe in den Kleingruppen durch die räumliche Gestaltung und die anwesenden Experten und sonstigen Teilnehmer.“

„Es gab lange Dialoge von z.B. Herr Leidner (Leiter des NLSTBV), die keinen Beitrag geleistet haben. An sich ist der u.a. der Auftraggeber, sollte aber auch den Prozess nicht behindern. Besonders am Anfang sollten eher bildende Inhalte vorgestellt werden anstatt Ge-schwa-fel.“

„Einige der Vertreter der Interessengruppen, die in einer der Sitzungen dabei waren, da diese mich nicht weitergebracht haben. Zudem hat einer dieser Vertreter in der Zeitung den Bürgerrat in einem sehr schlechten Licht dastehen lassen.“

„Es wurde sich oft ins Wort gefallen. Jedoch beruhte es auf Gegenseitigkeit.“

„Verfahren in Summe relativ langwierig und starr (vermutlich nicht anders darstellbar).“

# „Was hat Ihnen am Bürgerrat nicht so gut gefallen?“ (offene Frage; Zitate der Teilnehmenden)



„Die Arbeitsform habe ich manchmal als etwas starr und unflexibel erlebt. Es wurde in einer geschlossenen Gruppe getagt, so dass Inputs der Öffentlichkeit d.h. insbesondere der Kritiker, Skeptiker, Protestler nicht möglich waren. Ein aktives Zugehen auf diese Gruppe ist bislang nicht vorgesehen. Dies halte ich für problematisch, da dadurch eine breitere Legitimisierung des Vorhabens verspielt werden könnte. - Die teilweise fehlende Fachlichkeit und Erfahrung der Moderation war spürbar. - Die weitere Fortführung des Bürgerrates zu bestimmten Planungsschritten wurde seitens des NLStBV offen gelassen.“

„Das erste Sitzungswochenende war etwas zu voll gepackt an Informationen, dazu die vielen neue Leute, die man kennen gelernt hat, ich war ziemlich kaputt danach.“

„Der Zeitdruck.“

„Die Zeitpunkte der Bürgerratssitzungen. Aus meiner Sicht wäre es vielleicht sinnvoller gewesen, ein Sitzungswochenende vor dem Beginn der ersten Prüfungen im Rahmen Umweltschutz etc. durchzuführen, dann ein oder mehr Sitzungswochenenden nach den Prüfungen. So hätte ein Bürgerrat zunächst in einem ersten Sitzungswochenende grobe Empfehlungen abgeben können: Was sind grundsätzlich die Wünsche der Bürger? Und im Anschluss hätten die Bürger dann nach der ersten Prüfungen die Möglichkeit gehabt, mit dem Wissen darum, wie die Realität vor Ort ist, genauere Empfehlungen abzugeben.“

„erstes Sitzungswochenende etwas unstrukturiert - keine Einteilung der Arbeitsgruppen nach Qualifikation und persönlicher Motivation/Neigung“

„Das 2. Wochenende stand unter großem Zeitdruck. Die Experten/innen hatte keine Zeit, ihre Folien in Ruhe zu erklären. Die Kleingruppenarbeit stand unter hohem Zeitdruck, so dass die Diskussionsbeiträge/Kommentare der Teilnehmer manchmal sehr schroff ausfielen, was ich beim ersten Wochenende und zum Glück auch bei den letzten beiden Tagen nicht mehr der Fall war. - Schade fand ich auch, dass die redaktionell überarbeiteten Grundsätze und Empfehlungen samt Experten-Kommentaren erst kurz vor dem letzten BR-Wochenend-Treffen verschickt wurden. Zum Glück gab es 2 Tage vor dem letzten BR-Treffen schon eine Vorabversion (Dank an das IfokTeam), so dass ich mich doch noch gut wieder in das WSW-Thema einarbeiten konnte.“



# „Was hat Ihnen am Bürgerrat nicht so gut gefallen?“ (offene Frage; Zitate der Teilnehmenden)



„Verteilung der am 2. Wochenende erarbeiteten Empfehlungen auf die Gruppen am 3. Wochenende war unklar.“

„Am letzten Sitzungstag fehlte m.E. noch Zeit zur Erläuterung/Diskussion wesentlicher Aspekte, z. B. Tempolimit ja/nein, welche Geschwindigkeit...“

„Für mich wäre es hilfreich gewesen, wenn ich zu Beginn eine Erklärung der Strategie (des Ablaufes) für die Erarbeitung der Empfehlungen bekommen hätte.“

„Gerade in Bezug auf die Empfehlungs-Findung hätte ich mir einen übergreifenden Ansatz gewünscht. Am Ende waren die Empfehlungen der einzelnen Teams sehr unterschiedlich ausformuliert. Eine klare Linie in Bezug auf ‚Wen wollen wir ansprechen?, Wortwahl und Textlänge‘ hätte ich begrüßt. Zudem eine finale Sitzung, um noch einmal die endgültigen Empfehlungen durchzugehen hätte ich gerne gehabt, verstehe aber, dass man dann evtl. nie einen Abschluss findet.“

„Ein Input-Vortrag zum Thema Lebensqualität und Stadtgestaltung fehlte. - Das Auswechseln von mit dem jeweiligen Gruppenthema vertrauten Moderatoren (der Kleingruppen) kann manchmal nicht vermieden werden, sollte aber nicht ohne dringenden Grund erfolgen. Die Diskussion in der Kleingruppe sollte gerade dann stärker geleitet werden (z.B. durch am Thema orientierte Nachfragen), wenn (wie bei der 1. Sitzung) wenig Zeit zur Verfügung steht. - Die als Verfahren gewählte Zulosung der Teilnehmer zu den Kleingruppen kann die Mitarbeit beeinträchtigen, weil nicht jede Person zu jedem Thema Zugang findet.“

„Das Catering....“

„Es gab nur einen Jugendlichen.“

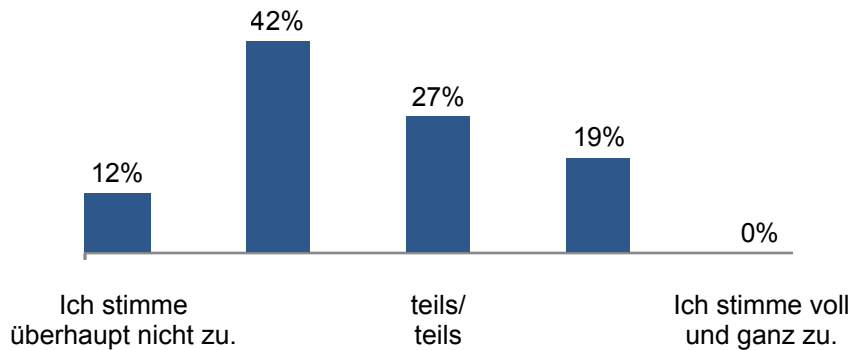
„das Ende; ich meine, dass der Bürgerrat den Prozess weiter begleiten sollte“

# Einige Teilnehmende wünschen sich noch mehr Diskussion; Bürgerrat war keine Zeitverschwendung

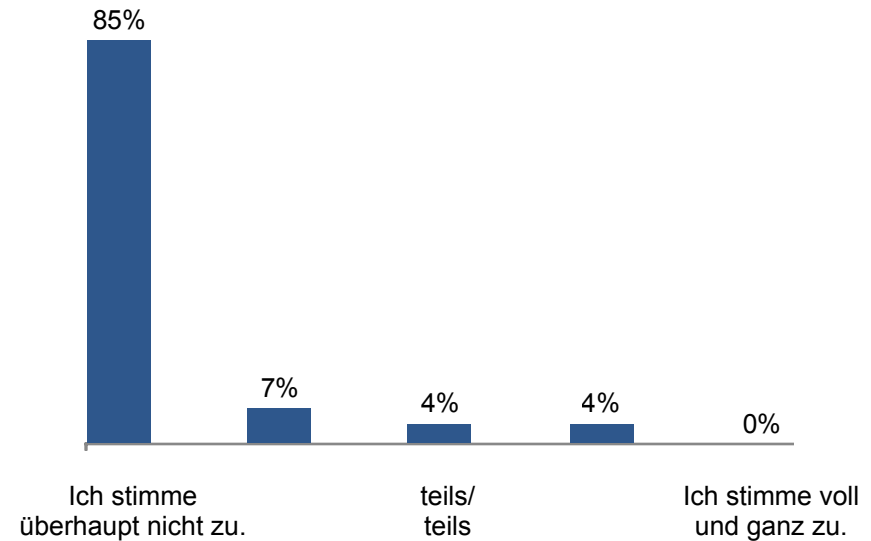


„Wir haben hier eine Reihe von Aussagen über den Bürgerrat.  
Bitte kreuzen Sie auf der 5er-Skala an, wie stark Sie diesen Aussagen zustimmen.“

„Im Bürgerrat kam die Diskussion viel zu kurz.“



„Der Bürgerrat war Zeitverschwendung.“

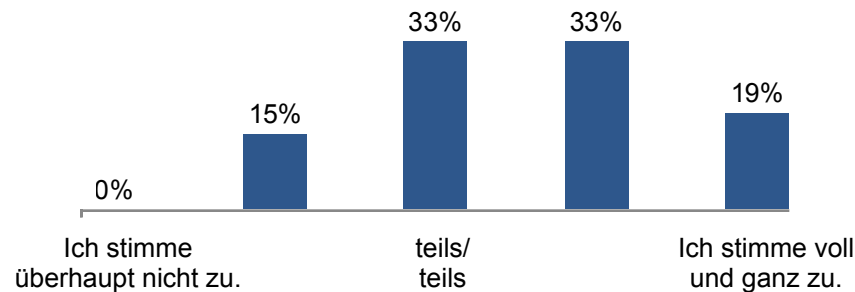


# Der Umgang mit den Empfehlungen des Bürgerrats ist nur teilweise klar



„Wir haben hier eine Reihe von Aussagen über den Bürgerrat.  
Bitte kreuzen Sie auf der 5er-Skala an, wie stark Sie diesen Aussagen zustimmen.“

„Mir ist völlig klar, wie mit den Ergebnissen des  
Bürgerrats weiter umgegangen wird.“

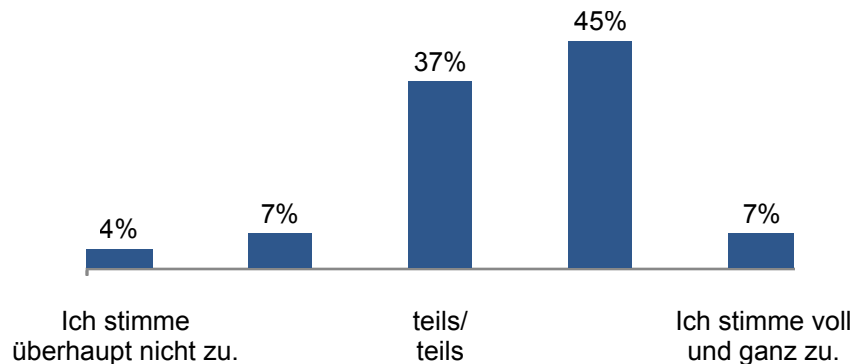


# Die Teilnahme am Bürgerrat hat Gespräche angeregt und das Interesse an Politik vor Ort verstärkt

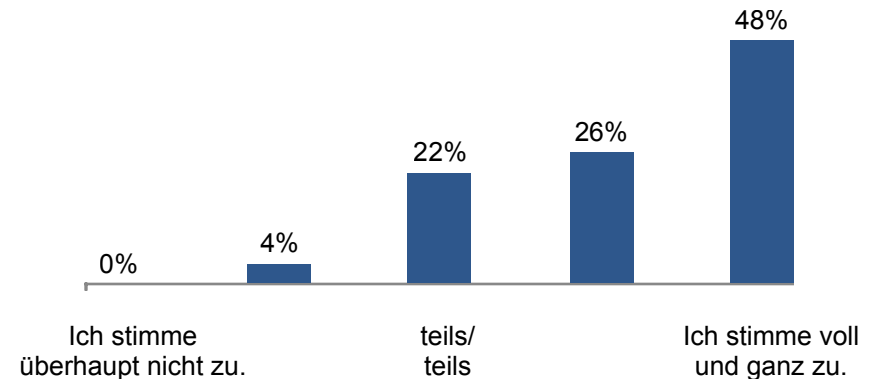


„Wir haben hier eine Reihe von Aussagen über den Bürgerrat.  
Bitte kreuzen Sie auf der 5er-Skala an, wie stark Sie diesen Aussagen zustimmen.“

„Aufgrund meiner Teilnahme am Bürgerrat spreche ich mit Freunden / Bekannten intensiv über das Thema ‚Verkehrspolitik‘.“



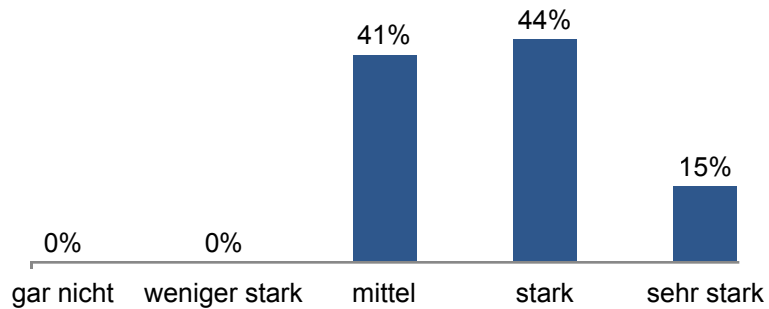
„Die Mitarbeit im Bürgerrat hat mein generelles Interesse für das politische Geschehen vor Ort verstärkt.“



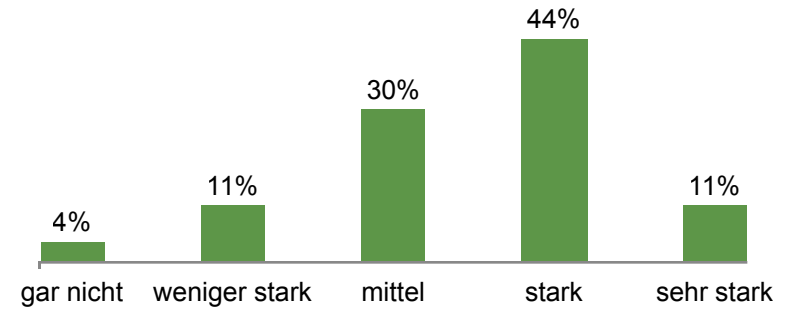
# Hintergrund: Teilnehmende interessieren sich generell für Politik / Verkehrspolitik



„Wie stark interessieren Sie sich für Politik allgemein?“



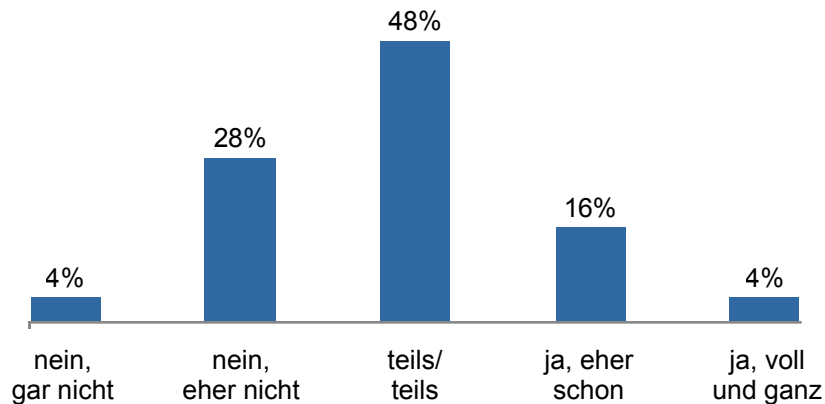
„Wie stark interessieren Sie sich für Verkehrspolitik?“



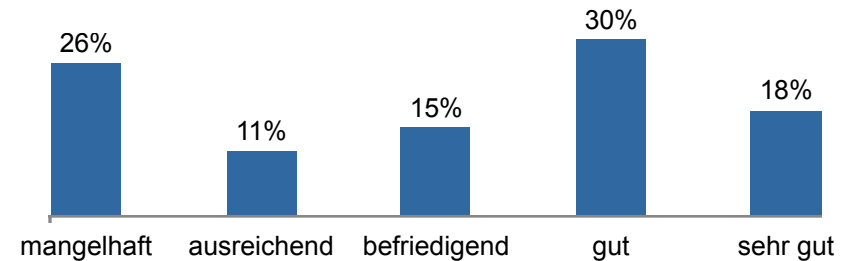
# Teilnehmende finden ihre Interessen in der Diskussion über Verkehrsinfrastruktur allgemein nicht besonders gut vertreten



„Unabhängig vom Bürgerrat: Haben Sie den Eindruck, dass Ihre Interessen in der Diskussion über die Verkehrsinfrastruktur in der Region Hannover ausreichend Gehör finden?“



„Wie gut haben Sie sich vor dem Bürgerrat über das Thema ‚Modernisierung des Westschnellwegs‘ informiert gefühlt?“



# Wünsche nach Beteiligung unter den Teilnehmenden



Diejenigen, die NICHT den Eindruck haben, dass ihre Interessen in der Diskussion über die Verkehrsinfrastruktur in der Region Hannover ausreichend Gehör finden, wurden gefragt:  
„Auf welche Art und Weise würden Sie gerne mehr Gehör finden?“

Das ist eine verdammt gut Frage.

Mehr Transparenz über Planungen und Mitsprachemöglichkeiten.

Offene Fragestunde in der Gemeinde über Verkehrskonzepte oder Aufruf zur Gründung eines Bürgerrates, der Vorschläge erarbeiten soll, bevor die Planungen bereits im Stadtrat zur Abstimmung kommen. Z. B. auf die Planung des Radschnellweges in Garbsen zur Schnittstelle Hannover hatten die Bürger Garbsens keinen Einfluss. Meine Einwände bei der Ratssitzung wurden abgeschmettert, da die Planung schon zu weit fortgeschritten war. Nun bekommt Garbsen wohl einen Radschnellweg, den vermutlich kaum jemand nutzen wird.

Am Beispiel Westschnellweg: Auf Ihn fahren täglich ca. 50.000 PKW bei 1 Mio. Einwohner der Region Hannover immerhin 5%. Trotzdem steht bei der Modernisierung vor allem der Umweltschutz im Fokus. Die Meinung der Nutzer kommt zumindest in der Debatte zu kurz. Hier würde ich mir einen Fokus auf die Nutzer wünschen. Warum fahren die da lang? etc. Bei Baumaßnahmen könnte ich mir öffentliche Begehungen und Fragen vorstellen, bei denen man teilnehmen kann. In meinem Heimatort finden nur Informationstermine zwischen 9:00 und 16:00 Uhr statt, die für Arbeitnehmer nicht zu erreichen sind. Bei einem Bahnprojekt (Hannover Bielefeld) konnte man Detailverschlüsse zu Trassen oder Naturschutzgebieten machen.

Mehr basisdemokratische Abstimmung im politischen Prozess und dadurch mehr Öffentlichkeit für die Themen, dadurch Hilfe zur Meinungsfindung und Zufriedenheit mit Entscheidungen; mehr Veranstaltungen mit zuständigen Politikern; mehr Informationen in den Medien und dabei mehr ‚Aufklärung‘ über politische Zuständigkeiten und Verfahren; politische und zivilgesellschaftliche Bildung in alle Schulformen von der Grund- bis zur Berufsschule; Modellprojekte/ Bürgerräte zu verschiedenen Themen.

Die zuständigen Personen aus Politik und Verwaltung sollen die Empfehlungen öffentlich im Radio und Fernsehen vorlesen und anschließend in einer Runde diskutieren.

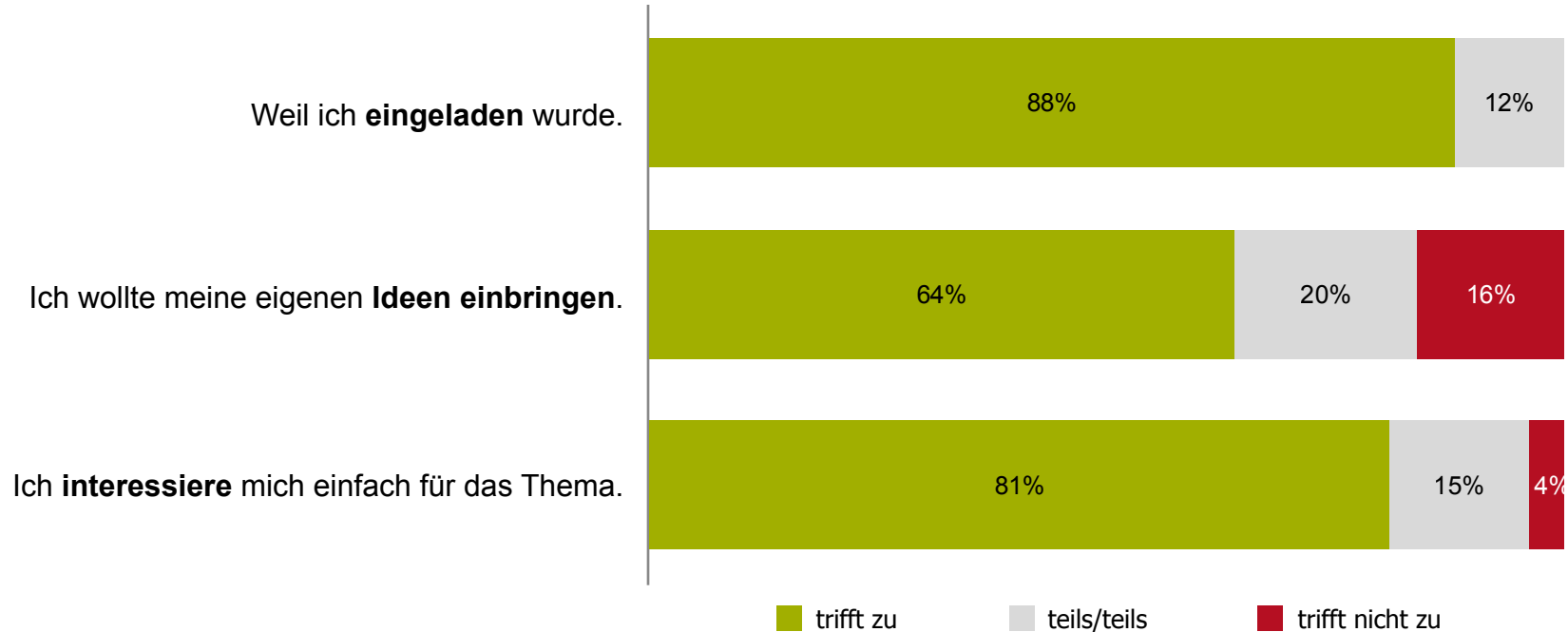
Zum Beispiel mehr dem Bürgerrat ähnliche Formate / Umfragen / Abstimmungen.

# Vielfältige Gründe für die Teilnahme am Bürgerrat



„Warum haben Sie an dem Bürgerrat teilgenommen?  
Bitte kreuzen Sie auf der 5er-Skala an, wie stark der jeweilige Grund auf Sie zutrifft.“

Antwortskala: 1 = „Trifft voll und ganz zu.“ bis 5 = „Trifft überhaupt nicht zu.“  
In der Grafik sind die Anteile der Antworten 1 und 2 sowie 4 und 5 zusammengefasst.



Weitere Gründe, die genannt wurden, finden sich auf der nächsten Seite.



# Vielfältige Gründe für die Teilnahme am Bürgerrat



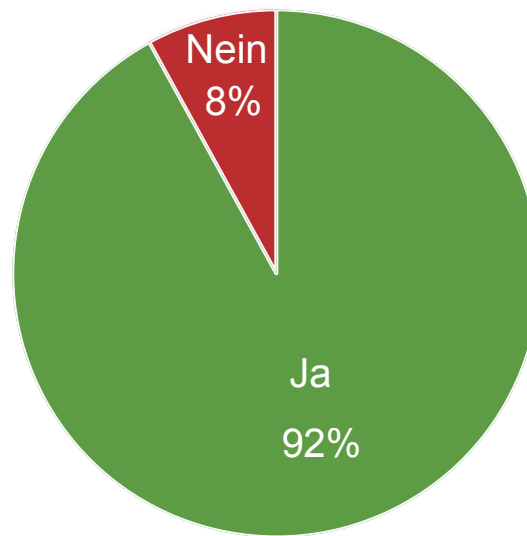
„Warum haben Sie an dem Bürgerrat teilgenommen?“

- „Ich dachte, dass ich mit vorherigem Wissen weiterhelfen kann.“
- „Um Neues zu lernen (über die Modernisierung sowie Gremiumsarbeit).“
- „Beitrag zu einer Verständigung zwischen Pro und Kontra.“
- „Neugierde auf ein Thema außerhalb meines Wirkungskreises.“
- „Bürgerengagement ist wichtig.“
- „Ich möchte mich in der öffentlichen Arbeit engagieren.“
- „Ich wollte mal einen Einblick in die Planung derartiger Projekte bekommen.“
- „Historie Südschnellweg.“
- „Der Umgang mit dem Ausbau des Südschnellwegs.“
- „Wollte wissen, wie ein Bürgerrat abläuft.“
- „Interesse am Thema sowie an der zivilgesellschaftlichen Form ‚Bürgerrat‘.“
- „Chance an demokratischen Prozess teilzunehmen.“
- „Mitwirkung bei demokr. Prozess der Bürgerbeteiligung.“
- „Ich bin grundsätzlich für mehr Bürgerbeteiligung, da wäre eine Nicht-Zusage kontraproduktiv.“
- „Weil es ein interessantes Pilotprojekt ist.“
- „Bürgerbeteiligung und Transparenz ist wichtig.“
- „Die Idee des Bürgerrates im Allgemeinen hat mich fasziniert.“

# Fast alle Teilnehmenden würden wieder teilnehmen



„Würden Sie wieder an einem solchen Bügerrat teilnehmen?“



# Abschließende Mitteilungen von sieben Teilnehmenden



„Möchten Sie uns darüber hinaus noch etwas mitteilen? Dann können Sie das gerne hier tun:“

Der Bürgerrat war eine tolle Erfahrung. Vielen Dank für die Einrichtung!

Die Einbeziehung der Bevölkerung zu (verkehrs-) politischen Entscheidungen ist sicher eine sehr gute Sache und sollte weit öfter organisiert werden. Wir sind im allgemeinen Tagesgeschäft viel zu sehr eingespannt, um von uns aus aktiv tätig zu werden.

Die Mitarbeit der Teilnehmenden am Bürgerrat hat mich beeindruckt. Besonders die sachliche, problemorientierte und tolerante Diskussion ohne ideologische Grabenkämpfe. Die Beteiligung von Bürgern und die Transparenz von politischen Entscheidungsfindungen stärken die Demokratie.

Ich hatte in einigen Arbeitsgruppen den Eindruck, dass Meinungen, die in der Minderheit waren, gefährdet waren, nicht ausreichend Gehör zu finden. Insbesondere wenn es starke/lautere Redner:innen in den Gruppen gab. Es sollte unbedingt (mehr) darauf geachtet werden, dass auch die ‚Leisen‘ gehört werden.

Die positive Atmosphäre und der übersichtliche Teilnehmerkreis mit einem breiten Spektrum aus der (an Politik und demokratischen Verfahren interessierten!) Bevölkerung trug m.E. erheblich dazu bei, diesen Bürgerrat angenehm zu gestalten, die Teilnehmerzahl über die 3 Sitzungen hinweg hoch zu halten. Das wiederum war Voraussetzung dafür, die Empfehlungen in dieser Breite diskutieren und verabschieden zu können.

Es war eine tolle Erfahrung, beim Bürgerrat mitzuwirken. Die Diskussionen liefen sehr respektvoll ab, viele verschiedene Meinungen gehört, und dennoch kam man größtenteils auf einen gemeinsamen Nenner. Gerne wieder!

Weiter so! Und mehr Beteiligung wagen.



Prof. Dr. Frank Brettschneider

Universität Hohenheim  
Lehrstuhl für Kommunikationswissenschaft  
Fruwirthstraße 46  
70599 Stuttgart

Tel. 0711-459-24030

[frank.brettschneider@uni-hohenheim.de](mailto:frank.brettschneider@uni-hohenheim.de)  
<https://komm.uni-hohenheim.de>