

Marius Strecker²²

Bürgerdialog und Bürgerbeteiligung bei Infrastrukturprojekten

Einsichten und Anliegen

Der Ruf nach Bürgerbeteiligung bei Infrastrukturprojekten erschallt nicht nur in Leitartikeln und einschlägigen Publikationen. Öffentlichkeit und Politik fordern sie ein, Ministerien und Behörden, zivilgesellschaftliche Organisationen und Verbände veröffentlichen Empfehlungen, Leitfäden und Handbücher (VDI 2013, BMVI 2012, Germanwatch 2013). Ohne umfassende Einbeziehung der für ein Vorhaben relevanten Personen und Gruppen scheint die Planung und erfolgreiche Umsetzung großer Infrastrukturprojekte nicht mehr möglich. Ein ordnungsgemäß durchlaufendes rechtsstaatliches Genehmigungsverfahren ist längst kein Garant mehr für eine gelingende Durchführung. Legalität bedeutet nicht automatisch auch Legitimität in den Augen vieler Bürgerinnen und Bürger.

Dieser Beitrag schildert Erfahrungen bei der Umsetzung von Dialog und Bürgerbeteiligung am Beispiel eines Übertragungsnetzbetreibers. Denn: Ohne Akzeptanz wird Netzausbau nicht gelingen und ohne Dialog und Beteiligung wird keine Akzeptanz entstehen.

Das Tempo des Netzausbaus bestimmt das Tempo der Energiewende

Die sichere Versorgung mit Elektrizität ist eine unabdingbare Voraussetzung für unser Leben in einer modernen Gesellschaft. Dafür brauchen wir eine leistungs- und zukunfts-

²² Zitationsvorschlag: Strecker, Marius (2014): Bürgerdialog und Bürgerbeteiligung bei Infrastrukturprojekten, in: TTN edition. 3/2014, online unter: www.ttn-institut.de/TTNedition, 42-50. [Datum des Online-Zugriffs]

fähige Infrastruktur. Das gilt für jedes Industrieland. Aber Deutschland steht hierbei vor einer ganz besonderen Herausforderung. Mit der Energiewende hat sich Deutschland äußerst ehrgeizige und weltweit vorbildliche Ziele gesetzt: Den Ausstieg aus der Kernenergie und den Umstieg zu einer klimaschonenden Stromerzeugung aus Erneuerbaren Energien. Damit dieses Jahrhundertprojekt ein Erfolg wird, muss die dafür nötige Infrastruktur geschaffen werden. Und das betrifft nicht nur die Stromerzeugung, sondern ebenso die Stromnetze, die aus- und umgebaut werden müssen, um die erneuerbaren Energien zu den Verbrauchern zu bringen. In Deutschland erleben wir derzeit einen grundlegenden Wandel der Erzeugungslandschaft. Die Großkraftwerke in der Nähe der Verbrauchszentren im Westen und Süden des Landes verschwinden, die Erzeugung wandert nach Norden und wird gleichzeitig volatiler. Für die Übertragungsnetze stellt dies eine große Herausforderung dar. So werden die Bundesländer Bayern, Baden-Württemberg und Hessen im Jahr 2024 über 30 Prozent ihres Jahresverbrauchs an Strom importieren müssen (ÜNB 2014: 42), zum Beispiel Strom aus Windkraftanlagen im Norden Deutschlands, der über Hunderte Kilometer nach Süden transportiert werden muss. Die dazu nötige Netzinfrastruktur existiert noch nicht. Sie muss erst gebaut werden. Und zwar dringend. So sind laut Netzentwicklungsplan Strom 2014 in den nächsten zehn Jahren insgesamt Netzverstärkungen auf Bestandstrassen (Umbeseilung oder Stromkreisauflagen, Neubau einer leistungsfähigeren Leitung in bestehenden Trassen) von rund 5.300 km nötig. Der Ausbaubedarf neuer Leitungstrassen liegt bei 3.500 km, davon ca. 2.000 km in Gleichstrom-Technologie (ÜNB 2014: 103).

Doch der Ausbau der Netze hinkt nicht nur dem der sich wandelnden Erzeugungsstruktur um Jahre hinterher, die Genehmigungsverfahren dauern auch bis zu acht Jahre und länger. Da das Tempo des Netzausbaus letztlich das Tempo der Energiewende bestimmt, sind überschaubare und effiziente Genehmigungsverfahren entscheidend für das Gelingen der Energiewende. Dies hat auch der Gesetzgeber erkannt. Den vordringlichen Bedarf und die energiewirtschaftliche Notwendigkeit von Netzausbaumaßnahmen, die somit nicht mehr im Genehmigungsverfahren nachgewiesen werden muss, hat der Bundesgesetzgeber im Energieleitungsausbaugesetz (EnLAG) und im Bundesbedarfsplangesetz (BBPIG) festgelegt. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass dies nur dann tatsächlich verfahrensbeschleunigend wirkt, wenn die Politik nicht selber diese Festlegung kurz nach ihrer Verabschiedung wieder in Frage stellt.

Das Netz für eine umweltverträgliche und nachhaltige Stromversorgung auszubauen, ist eine politische und gesellschaftliche Herausforderung. Deutschland braucht einen breiten und tragfähigen Konsens über die Notwendigkeit der neuen Leitungen. Nur wenn die Infrastrukturprojekte, die für die Energiewende benötigt werden, auch die Akzeptanz der Bürgerinnen und Bürger und die Unterstützung der Politik finden, kann Deutschland den Weg ins Zeitalter der erneuerbaren Energien erfolgreich beschreiten. Bisher zeigen z. B. Meinungsumfragen (Wirtschaftswoche 2014) eine sehr hohe generelle Zustimmung zu den übergeordneten Zielen der Energiewende. Sobald es jedoch konkret um deren Umsetzung geht, schwindet die Unterstützung. Energiewende – ja! Infrastruktur – na ja. So gerät ein Jahrhundertprojekt, das parteiübergreifend beschlossen wurde, durch mangelnde Akzeptanz bei der Umsetzung in Gefahr.

Anliegen des Stakeholder-Dialogs

Verständnis und Akzeptanz zu schaffen, das ist die Aufgabe aller Beteiligten. Am Beispiel des Netzausbaus ist dies nicht nur der Übertragungsnetzbetreiber, sondern beispiels-

weise auch Politik, Behörden, Wirtschaft und Verbände. Diese Akzeptanz wird nur wachsen, wenn die Bürgerinnen und Bürger frühzeitig und umfassend informiert werden. Und mehr noch: wenn die Anliegen und Sorgen der Menschen gehört und die Bürger in alle Planungsprozesse eingebunden werden. Wirtschaft und Politik müssen also nicht nur reden und Informationen bereitstellen, sie müssen ebenso zuhören. Und genau das meint: Dialog. Und zwar Dialog mit allen gesellschaftlich wichtigen Gruppen. Im Englischen wird hier gern der Fachbegriff "Stakeholder" verwendet. Die übliche deutsche Übersetzung als "Anspruchsgruppen" trifft den Kern: Denn Bürger, kommunale Entscheidungsgremien und andere wichtige Gruppen vor Ort haben einen Anspruch darauf, umfassend und ehrlich informiert zu werden. Der Stakeholder- Dialog ist also kein Beiwerk bei der planerischen und ingenieurstechnischen Realisierung großer Infrastrukturprojekte, sondern steht vielmehr im Zentrum jeglicher Projektplanung, die auf die erfolgreiche Umsetzung, auf das Gelingen des Projektes angelegt ist.

Ein Vorhabensträger kann sich heute nicht mehr darauf beschränken, während des Genehmigungsverfahrens begleitend zu informieren. Der Dialog muss frühzeitiger einsetzen und umfassender sein. Bereits in den behördlichen Genehmigungsverfahren (wie der Bundesfachplanung nach dem Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG), das die Beteiligungsmöglichkeit der Öffentlichkeit gestärkt hat) sind partizipative Elemente integriert. Darüber hinaus ist es als Vorhabensträger jedoch wichtig, bereits informell und vor allem eigenverantwortlich in den Dialog zu treten, denn während der formalen Genehmigungsverfahren liegt die Verantwortung für Konsultation und Beteiligung in den Händen der Behörde. Um Vertrauen aufzubauen, ist es jedoch wichtig, eigenständig und freiwillig zu agieren.

Netzausbau berührt emotional und weckt Betroffenheit

Hinter schleppenden Genehmigungsverfahren stehen nicht selten konkrete Konflikte vor Ort um den Bau von Übertragungsleitungen, die von der Politik aufgenommen und in Behörden gespiegelt werden. Aus der praktischen Erfahrung in zahlreichen Aus- und Neubauprojekten lassen sich einige klassische Konfliktthemen benennen.

Einmal ist dies die grundsätzliche Infragestellung des Ausbaubedarfs. Oft zugespitzt in der Aussage: "Ich bin zwar für die Energiewende, aber gerade diese Leitung ist dafür nicht nötig"; zu hören bei fast jedem Leitungsbauprojekt, in allen Regionen. Weniger medial präsent, doch dennoch nicht selten anzutreffen, ist auch die grundsätzliche Infragestellung der Energiewende: "Lasst doch die Kernkraftwerke laufen" oder "baut neue fossile Kraftwerke, dann brauchen wir keine Windräder und neuen Leitungen, die beide nur die Landschaft verschandeln." Die Identifizierung der für die Energiewende benötigten Netzausbauprojekte erfolgt zwar vor ihrer Festlegung durch den Gesetzgeber in einem transparenten Verfahren unter mehrmaliger Konsultation der Öffentlichkeit, doch werden die dahinterstehenden energiepolitischen und energiewirtschaftlichen Entscheidungen legitimerweise hinterfragt, vor allem dann, wenn sich persönliche Betroffenheit einstellt.

Netzausbau ist ein Thema, das Menschen emotional berührt. Es geht um ihre Heimat und um Veränderungen im unmittelbaren Lebensumfeld. Bürger sorgen sich um mögliche Auswirkungen auf Mensch und Umwelt und um eventuelle Gefahren für die Gesundheit. Ebenso prägt die legitime Angst vor wirtschaftlichen Nachteilen die Debatte, auf Gemeindeebene oft als befürchtete Einschränkung bei Entwicklungsmöglichkeiten, bei

Immobilien- und Grundbesitzern als drohende Wertverluste. Oft werden dabei die Erfordernisse von Umwelt und- Naturschutz bei der Planung von Trassen und das Bedürfnis von Anwohnern, möglichst weit von einer Trasse entfernt zu leben, als Gegensatz empfunden. Daneben stehen sich häufig Anwohner mit gleichermaßen berechtigten, aber widerstreitenden Interessen gegenüber. Ein Vorhabensträger muss diese Sorgen ernst nehmen und dennoch vermitteln, dass das Finden und Herausarbeiten einer bestimmten Trassenführung immer nur eine Abwägung zwischen unterschiedlichen Gütern und berechtigten Interessen sein kann.

Phänomene

Was einen lösungsorientierten Dialog in einigen Fällen zusätzlich erschwert, sind verdeckte Agenden mancher Akteure. Da werden beispielsweise die Notwendigkeit der Baumaßnahme, die Legitimität der gesetzlichen Grundlage oder die Planungsgrundsätze nicht aus einer völlig berechtigten grundsätzlich kritischen Haltung heraus in Frage gestellt. Auch Argumente zu Gesundheit und Landschaftsbild werden nicht immer aus echter Sorge vorgebracht. Darüber hinaus artikuliert sich in Protesten gegen ein konkretes Projekt oft auch allgemeiner Unmut über das politische System, wie grundsätzliche Unzufriedenheit über mangelnde Teilhabe in demokratischen Entscheidungsprozessen und in rechtsstaatlichen Planungs- und Genehmigungsverfahren. Der Göttinger Politikwissenschaftler Franz Walter spricht in diesem Zusammenhang von dem "ziellosen Verdruss einer typischen Misstrauensgesellschaft" (Walter 2013: IV).

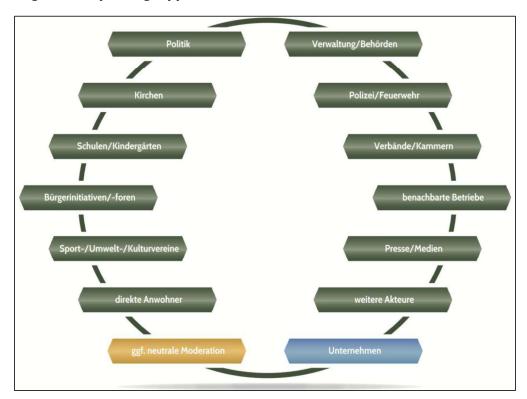
Protest gegen Bauprojekte, selbst wenn sie bereits genehmigt sind, wird als Form der politischen Auseinandersetzung und Teilhabe von einer Mehrheit der Gesellschaft anerkannt (Allensbach 2011). Unmut wird von Nichtregierungsorganisationen, wie z.B. Umwelt- und Naturschutzverbänden oder lokalen Bürgerinitiativen gebündelt und von den Medien breitenwirksam kommuniziert. Das Internet sorgt dafür, dass Menschen gut informiert sind und jeder sich Gehör verschaffen kann und soziale Netzwerke haben ein hohes Mobilisierungspotential.

Besondere Herausforderungen

"Umfassend und angemessen zu kommunizieren" – diese Formulierung benennt zugleich eines der Spannungsfelder, in denen sich die Information und Beteiligung der lokalen Anspruchsgruppen bewegt. Es gilt, das richtige Maß an Information zu finden, um niemanden mit Informationen zu überfrachten und zu verwirren ohne andererseits Misstrauen durch ein zu wenig an Information zu wecken. Die Interessen der Anspruchsgruppen sind oft sehr gegensätzlich. Ein Kompromissvorschlag, der eine Gruppe überzeugt, kann bei der anderen heftigen Protest hervorrufen. Daher ist es wichtig, ein möglichst genaues Bild von den jeweiligen Anspruchsgruppen und ihren Interessen zu gewinnen. Dies steht am Beginn jeder Kommunikationsplanung.

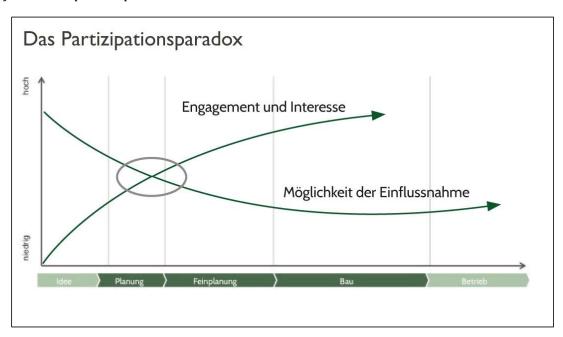
Ein wichtiges Dilemma der Bürgerbeteiligung ist das sogenannte "Partizipationsparadoxon". Zu Beginn der Planung ist der Spielraum für Veränderungen noch groß, das Interesse an Beteiligung jedoch noch gering, da keine direkte persönliche Betroffenheit gegeben ist. Diese Betroffenheit entsteht erst, wenn die Planungen bereits weiter fortgeschritten sind, viele Vorentscheidungen jedoch bereits gefallen sind.

Grafik: mögliche Anspruchsgruppen



Quelle: TenneT

Grafik: Partizipationsparadox



Quelle: TenneT

Bausteine für eine gelingende Stakeholder-Kommunikation

Wie Bürgerbeteiligung sinnvoll gestaltet werden kann, die zu Verständnis und Akzeptanz für Netzausbauprojekte beitragen kann, ist für alle Beteiligten noch ein Lernfeld. Aus Erfahrungen lassen sich jedoch einige Elemente benennen, auf denen der Dialog aufgebaut werden kann.

Damit der Dialog gelingen kann müssen:

- Information und Beteiligung so früh wie möglich beginnen und kontinuierlich erfolgen
- Texte verständlich und zielgruppengerecht gestaltet sein
- alle Informationen leicht zugänglich sein, z. B. über das Internet
- alle relevanten Stakeholder einbezogen sein, auch kritische Akteure
- die Gesprächspartner Vertrauen zueinander aufbauen
- Spielregeln und Zuständigkeiten in den Beteiligungsprozessen klar definiert sein
- bestehende Gestaltungsspielräume inhaltlich wie zeitlich klar benannt sein, um keine unrealistischen Erwartungen zu wecken
- Elemente von Information, Dialog und Beteiligung eindeutig voneinander abgegrenzt werden
- auch Politik und Medien Verantwortung übernehmen und den Dialog konstruktiv mitgestalten
- Dialog- und Beteiligungsformate auf die Situation vor Ort und die Bedürfnisse der Stakeholder zugeschnitten sein

Beteiligung bedeutet, Einflüsse zu ermöglichen. Im Dialog können die Stakeholder sich äußern, doch erst wenn ihre Anregungen und Einwände in die konkrete Planung aufgenommen werden, kann von einer Beteiligung im engeren Sinne gesprochen werden, von einem gemeinsamen Gestalten.

Beispiel Schleswig-Holstein

Ein positives Beispiel ist die Netzentwicklungsinitiative Schleswig-Holstein. Dort steuert und moderiert die Landesregierung (in wechselnden politischen Koalitionen) seit 2010 den Prozess des Netzausbaus. Kommunen, Kreise und Verbände sind eng eingebunden. Alle Stakeholder übernehmen Verantwortung und gehen Verpflichtungen ein. Auf Basis eines gemeinsam erarbeiteten Zeitplans hat dort die Bürgerbeteiligung erstmals intensiv bereits vor der Erstellung der Planunterlagen und dem Start des rechtsförmlichen Verfahrens eingesetzt. Ziel war es, Akzeptanz bereits in einem frühen Stadium aufzubauen, potentielle Konflikte früh zu erkennen und zu entschärfen und dadurch über weniger Einwände im eigentlichen Verfahren insgesamt eine Verfahrensbeschleunigung zu erreichen.

Dialog und Beteiligung am Beispiel SuedLink

SuedLink ist das größte Projekt der Energiewende. Eine rund 800 km lange Gleichstromverbindung, die große Mengen Strom in Deutschland von Nord nach Süd transportieren soll. Der erste Teil dieses Projektes ist die Verbindung von Wilster in Schleswig-Holstein nach Grafenrheinfeld in Bayern. Ein Projekt dieser Größenordnung und einer

entsprechenden großen Anzahl an Betroffenheiten ist auch kommunikativ eine Herausforderung. In diesem Projekt haben TenneT und TransnetBW als Vorhabenträger den Dialog und die Beteiligung von Bürgern und Anspruchsgruppen an der Planung früh und intensiv begonnen. Die erste Stufe in der Planung eines Netzausbauprojektes ist dabei, entsprechend den gesetzlichen Vorgaben, mögliche Trassenkorridore zu entwickeln.

Die ersten Vorschläge wurden bereits im Februar 2014 lange vor der Eröffnung des Genehmigungsverfahrens der Öffentlichkeit vorgestellt. Dies sollte zum einen allen Interessierten schon frühzeitig die Gelegenheit geben, sich mit dem Vorschlag auseinanderzusetzen. Zum anderen war damit die Einladung verbunden, Hinweise zu den vorgeschlagenen Trassenkorridoren abzugeben oder alternative Korridorführungen einzubringen. Nach Bekanntmachung der Vorschläge bildeten sich rasch über zehn Initiativen gegen eine Trassenführung in der jeweiligen Region. Zeitgleich kam es im Februar bei einem Projekt eines anderen Übertragungsnetzbetreibers in Bayern zu heftigen Protesten während öffentlicher Informationsveranstaltungen. Als Reaktion auf diese Proteste verkündete die bayerische Staatsregierung ein "Moratorium" zum Stromnetzausbau.

Dialog auf Augenhöhe

Unter diesen Rahmenbedingungen war klar, dass klassische frontale Formate nicht durchführbar sind. TenneT entschied sich daher für einen konsequent deeskalierenden Ansatz. Statt Podien und Frontalformaten wurden innerhalb von drei Monaten über zwanzig sogenannte Infomärkte durchgeführt. Dort hatte jeder Besucher die Gelegenheit, mit Mitarbeitern des Projektteams in das direkte Gespräch zu kommen. 15- 20 Experten standen jeweils für Gespräche zur Verfügung. Auf diesen Veranstaltungen gab es unterschiedliche Themeninseln, vom Prozess der Netzentwicklungsplanung und der Korridorfindung bis zu Masttypen, und der Darstellung eines Kabelgrabens. Im Mittelpunkt standen dabei die konkreten Trassenvorschläge für die jeweilige Region und das entsprechende Kartenmaterial. Alle Besucher der Infomärkte wurden aufgefordert, Hinweise, Anregungen und eigene Vorschläge einzubringen, ob als Zeichnung auf einer Karte oder auf eigens zu Verfügung gestellten Formularen. Die Veranstaltungen waren mit durchschnittlich 300 Besuchern gut besucht.

Beteiligung verändert die Planung

Alle über 3000 Anregungen, auch solche die über die SuedLink-Webseite oder per E-Mail eingingen wurden dokumentiert und geprüft. Auf dieser Basis wurden anschließend Alternativen für den Korridorverlauf erarbeitet. Aus der Vielzahl der Anregungen wurden ca. 100 Vorschläge herausgearbeitet, die entweder als Optimierung der bereits vorhandenen Vorschläge oder als Alternativen Eingang in die Antragsunterlagen finden werden. Diese Vorschläge aus dem Bürgerdialog wurden anschließend wiederum in einer Reihe von Infomärkten der Öffentlichkeit vorgestellt und diskutiert. Darüber hinaus erhielten alle Hinweisgeber eine persönliche Antwort. Dies allen fand in einem sehr frühen Stadium der Planung statt. Es gab also noch keinerlei Festlegungen auf später zu realisierende Trassenkorridore. Der erste Schritt im formellen Genehmigungsverfahren, das Vorverfahren zur Bundesfachplanung (§ 6 NABEG), in dem wiederum lediglich über den weiter zu verfolgenden Untersuchungsrahmen entschieden wird, hatte noch nicht begonnen. Genau dies transparent darzustellen, erwies sich allerdings kommunikativ als

große Herausforderung. Denn obwohl hier sehr früh ein intensiver Dialog auf Augenhöhe stattfand und Stakeholder tatsächlich auf die konkrete Planung Einfluss nehmen konnten, stand oft der Verdacht im Raum, die Entscheidung für eine endgültige Leitungsführung wäre bereits gefallen.

Fazit

Die Herausforderungen der Energiewende bedeuten nicht nur die Notwendigkeit, sondern auch die Chance, eine neue Planungskultur zu schaffen, die sich auf allen Seiten durch ein lösungsorientiertes Miteinander auszeichnet. Eine Planungskultur, die weit mehr auf Partizipation und gemeinsames Gestalten setzt als behördliche Verfahren früherer Jahrzehnte. Also, eine neue Dialog- und Beteiligungskultur. Denn eines lässt sich vor Ort täglich beobachten: Gelingende Beteiligung setzt Kompromissbereitschaft auf allen Seiten voraus und die grundsätzliche Bereitschaft, auch Gemeinwohl vor Eigennutz zu stellen.

Literaturverzeichnis

- Allensbach Institut für Demoskopie Allensbach (2011): Akzeptanzprobleme großer Infrastrukturprojekte, online unter:
 - http://www.baustoffindustrie.de/root/img/pool/downloads 2011/130911/text handout koecher.pdf, [29. 9.2014].
- BMVI Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2012): Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung bei der Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor, online unter:
 - http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/handbuch-buergerbeteiligung.pdf? blob=publicationFile, [30.10.2014].
- Bundesbedarfsplangesetz (BBPIG) vom 23. Juli 2013 (BGBl. I S. 2543; 2014 I S. 148), das durch Artikel 11 des Gesetzes vom 21. Juli 2014 (BGBl. I S. 1066) geändert worden ist.
- Germanwatch (2013): Recommendations on Transparency and Public Participation in the Context of Electricity Transmission Lines, online unter: https://germanwatch.org/en/download/8649.pdf, [30.10.2014].
- Gesetz zum Ausbau von Energieleitungen (Energieleitungsausbaugesetz EnLAG) vom 21. August 2009 (BGBl. I S. 2870), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 23. Juli 2013 (BGBl. I S. 2543) geändert worden ist.
- Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG) Übertragungsnetz vom 28. Juli 2011 (BGBl. I S. 1690), das durch Artikel 4 des Gesetzes vom 20. Dezember 2012 (BGBl. I S. 2730) geändert worden ist.
- ÜNB Übertragungsnetzbetreiber (2014): Der Netzentwicklungsplan 2014, 1. Entwurf, online unter:
 - http://www.netzentwicklungsplan.de/ NEP file transfer/NEP 2014 1 Entwurf T eil1.pdf, [24.10.2014].

- VDI Verein Deutscher Ingenieure (2013): Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Großprojekten. VDI 7000. Entwurf. Beuth Verlag, Düsseldorf.
- Walter, Franz (Hrsg.) (2013): Die neue Macht der Bürger. Was motiviert Protestbewegungen? BP-Gesellschaftsstudie. Rowohlt Verlag GmbH, Reinbek bei Hamburg.
- Wirtschaftswoche (2014): Hohe Zustimmung für Energiewende, online unter: http://www.wiwo.de/politik/deutschland/allensbach-umfrage-hohe-zustimmung-fuer-energiewende/10037578.html, [28.10.2014].