

Öffentlichkeitsbeteiligung beim Netzausbau Mit informeller Beteiligung das formelle Verfahren vorbereiten und begleiten

Christian Möller und Kevin Zdiara

Es ist etwas ruhiger geworden um den Ausbau des Stromnetzes in Deutschland. Es wird in bundesweiten Medien über Meilensteine berichtet und bei bestimmten Themen wie beispielsweise Landschaftsschutz oder Mehrfachbelastungen auf regionaler Ebene immer noch heiß diskutiert. Aber die Zeiten wütender Bürgerproteste scheinen vorerst vorbei. Das hat bis zu einem gewissen Grad mit gesetzlichen Änderungen zu tun, nach denen bei Gleichstromverbindungen zukünftig die Erdverkabelung zu bevorzugen ist und die Möglichkeit der Teilerdverkabelung von Wechselstromvorhaben ausgeweitet wurde. Das hat zu einer deutlichen Beruhigung und Versachlichung der Diskussionen geführt. Vor allem geht die Veränderung der Konfliktlagen aber auf einen Bewusstseinswandel bei den Übertragungsnetzbetreibern zurück, die mittlerweile auf eine sehr intensive und frühe informelle Bürgerbeteiligung setzen.

Bei den großen Nord-Süd-Stromtrassen wurde direkt mit der Neuplanung der Vorhaben Anfang 2016 auch mit der Öffentlichkeitsbeteiligung begonnen. Dadurch wurden Bürgerinnen und Bürger sowie Träger öffentlicher Belange auf die formelle Beteiligung durch die Genehmigungsbehörde im Rahmen der Bundesfachplanung (1) vorbereitet. Die häufig geforderte enge Verzahnung von informeller und formeller Beteiligung war hierbei von Anfang an ein wichtiges Ziel (2).

Beteiligung muss mit Planung Hand in Hand

Obwohl die frühzeitige und informelle Öffentlichkeitsbeteiligung heute fester Bestandteil der meisten großen Infrastrukturvorhaben ist, sind die Ansätze sehr verschieden und immer abhängig vom jeweiligen Projektteam und dessen Sicht auf Beteiligung.

Eine wichtige Voraussetzung ist dabei stets, dass der Dialogprozess nicht abgekoppelt von den darin gegebenen fachplanerischen Herausforderungen gestaltet wird. Das bedeutet für den Netzausbau, dass diejenigen, die die Beteiligung organisieren und umsetzen, ein Verständnis für die umweltfachlichen, raumordnerischen und genehmigungsrelevanten Fragen mitbringen und diese im Hinblick auf die Einbindung der Öffentlichkeit mitdenken. Nur so können potenzielle Konflikt- und Problemfelder frühzeitig erkannt und Lösungswege gesucht werden.

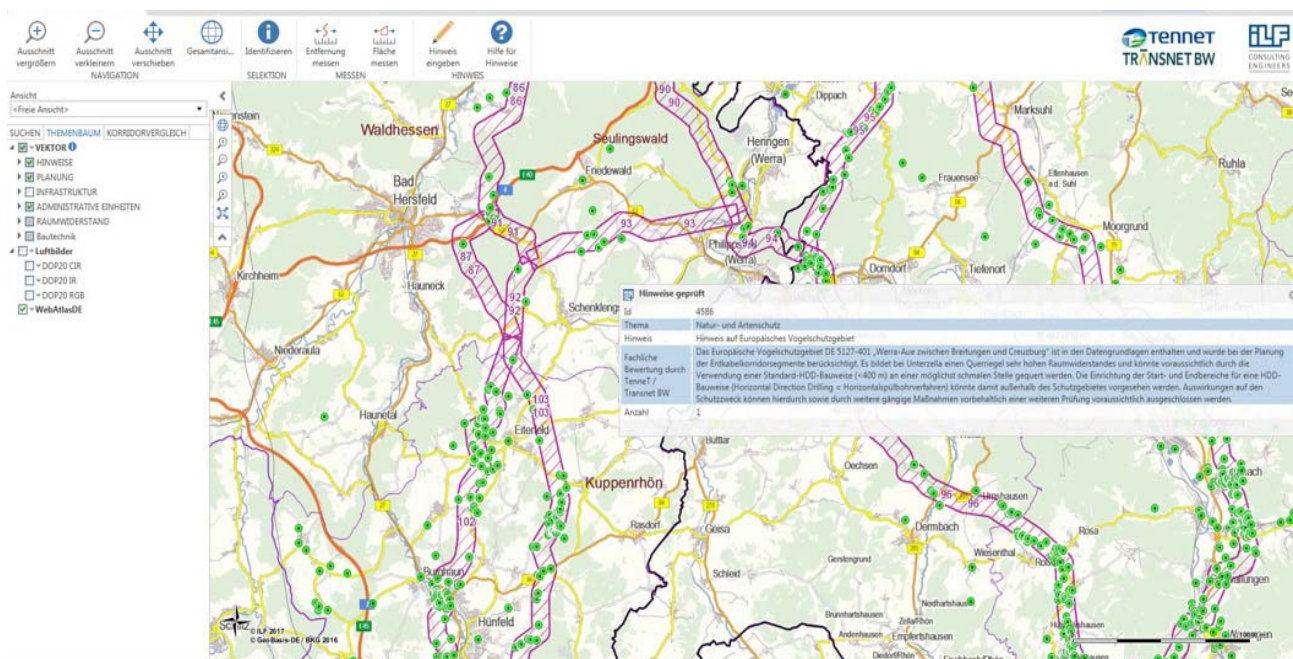
Die hochkomplexen Planungen für Netzausbaumaßnahmen, die Technologie und Terminologien müssen den Bürgerinnen und Bürgern allgemeinverständlich erläutert werden. »Untersuchungsräume«, »Raumwiderstandskriterien« oder »Schutzgüter« etc. sind für die meisten Menschen vor Ort häufig unbekannte Fachbegriffe, die aber darüber entscheiden, ob ein Vorhaben in ihrer Nachbarschaft umgesetzt wird oder nicht. Werden die fachlichen Zusammenhänge in Beteiligungsprozessen nicht schlüssig und allgemein verständlich darlegt, entsteht schnell Skepsis und Ablehnung bei den Anwohner/innen. Hier kommt den Beteiligungsexpert/innen eine wichtige Aufgabe zu. Zudem sind sie für die Rückkopplung der Diskussionen mit den verschiedenen Akteuren zuständig. Sie sind diejenigen, die Sorgen und Bedenken der lokalen Bevölkerung an die Planer/innen zurückspielen und so frühzeitig abgleichen, welche planerischen Vorschläge im Hinblick auf die öffentliche Akzeptanz möglich sind und wo gegebenenfalls Alternativen in Betracht gezogen werden müssen. Berechtigte Bedenken hinsichtlich der Planung finden auf diese Weise ihren Weg zu den Planer/innen und in die Planung. Auch im Hinblick auf die Verknüpfung der informellen mit der formellen Beteiligung haben die Beteili-

gungsgestalter/innen eine Schlüsselfunktion, weil sie gewährleisten können, dass der Dialog mit der Öffentlichkeit aufrechterhalten wird und dass die Beteiligungsergebnisse der informellen Phase berücksichtigt werden.

Neue Wege in der informellen Beteiligung

Die Umsetzung der informellen Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Planung für Netzausbauvorhaben ist eine große Herausforderung für Dialog- und Partizipationskonzepte. Dies hängt einerseits mit der Komplexität der Vorhaben zusammen. Gesetzliche Vorgaben, raumordnerische sowie genehmigungsrechtliche Kriterien fließen hier ein. Die Planungen bewegen sich bis zur Planfeststellung in einem großflächigen Untersuchungsraum. Im Rahmen der informellen Beteiligung muss den Menschen vor Ort der Planungsprozess erklärt werden. Sie müssen sich einbringen können und erfahren, dass ihre Bedenken ernst genommen werden. Andererseits erstrecken sich Netzausbauvorhaben in der Regel über viele, teilweise hunderte Kilometer. Aus diesem Grund muss die Beteiligung immer lokal und gleichzeitig überregional gedacht und umgesetzt werden. Doch allein die Zahl aller potenziell betroffener Bürgerinnen und Bürger bei den geplanten großen Nord-Süd-Stromtrassen ist so groß, dass eine umfassende und direkte Beteiligung aller Menschen an logistische Grenzen stößt.

Für das Projekt SuedLink (3) wurde aus diesem Grund im Verbund mit dem Planungsbüro ILF ein onlinebasiertes Geoinformationssystem (WebGIS) aufgesetzt, das neben den Korridorvorschlägen auch alle relevanten Planungsdaten enthält.



SuedLink WebGIS Planungsabteilung: <https://qis.ilf.com/K509/synserver?project=K509>

Interessierte können mithilfe des WebGIS ihre Hinweise punktgenau abgeben und in einer Maske die Hinweise spezifizieren und Kategorien zuordnen. Insofern die Nutzer des WebGIS Kontaktdaten hinterlassen, erhalten sie von den Planer/innen eine fachliche Antwort zu ihrem Hinweis zugeschiedt. So können alle Bürgerinnen und Bürger bequem von Zuhause oder unterstützt durch Expert/innen an Laptops auf Infoveranstaltungen den Verlauf nachvollziehen und sich

beteiligen. Eine wichtige Funktion des WebGIS ist schließlich die öffentliche Dokumentation der Hinweise, da sie nach einer Prüfung durch die Planer/innen in das System eingespielt werden und so öffentlich einsehbar sind. Das Ergebnis auf dieses Beteiligungsangebot war überwältigend. So wurden in der zweimonatigen informellen Phase über das WebGIS alleine rund 6.600 planungsrelevante Hinweise aufgenommen, die bereits in Echtzeit bei der Planung berücksichtigt wurden oder im weiteren Verlauf des Verfahrens noch berücksichtigt werden.

Ein weiteres Beispiel stammt von einem anderen großen Netzausbauvorhaben. Hier wurden vom Vorhabenträger zusätzlich zu den gängigen Angeboten an Infomärkten und Gesprächen mit Trägern öffentlicher Belange planungsbegleitende Workshops angeboten, die eine sehr intensive Beteiligung eines definierten Teilnehmerkreises ermöglichen. Diese sind als feste Gremien konzipiert, die zu zentralen Projektmeilensteinen stattfinden und den gesamten Planungsprozess flankieren. Die Workshops fanden zu Beginn des Planungsprozesses in jedem durch das Vorhaben berührten Landkreis statt, sodass eine große Reichweite durch eine Multiplikatorenwirkung der Teilnehmer/innen möglich war. Die Teilnehmer/innen setzten sich aus Mandatsträger/innen und kommunalen Spitzenvertreter/innen, Vertreter/innen von Fachbehörden und Verbänden auf Kreisebene sowie Vorsitzenden und Vertreter/innen von Interessensgruppen vor Ort zusammen. Diese sollten im Rahmen der Veranstaltung die Belange der Region in die Trassenkorridorfindung einbringen sowie frühzeitig und transparent Informationen zur Planung und zu den weiteren Beteiligungsmöglichkeiten erhalten. Der Workshop ist ein aktives Beteiligungsformat, bei dem an Arbeitstischen fünf bis sechs Teilnehmer/innen mit einem Planer/einer Planerin des Vorhabenträgers den aktuellen Planungsstand durchgehen und raumkonkrete Hinweise vorbringen können. Da hierbei nicht nur Träger öffentlicher Belange eingeladen wurden, sondern auch Vertreter/innen von Bürgerinitiativen, wurde gewährleistet, dass konträre Meinungen Gehör fanden. Die Rückmeldungen aus dem Teilnehmerkreis zeigen, dass hier ein konstruktives und gutes Dialogforum entstanden ist. So gaben 79 Prozent der Teilnehmer/innen in ihrem Feedback an, alle wichtigen Informationen erhalten zu haben, 75 Prozent fanden das Format gut bis sehr gut und 88 Prozent würden sich wieder daran beteiligen.

Der Weg von der informellen Beteiligung zum formellen Verfahren

Die große Herausforderung bleibt aber, wie sich der Übergang von der informellen Beteiligungsphase, die maßgeblich durch die Vorhabenträger geführt wird, zur formellen Beteiligungsphase, die federführend von der Genehmigungsbehörde übernommen wird, gestalten lässt. Dies ist ein ganz entscheidender Aspekt, der für den gesamten Dialog mit der Öffentlichkeit bestimmend ist. Hier zeigt sich für die beteiligten Bürgerinnen und Bürger, ob die frühzeitige Beteiligung eine echte Beteiligung war oder nur eine »Beruhigungspille«.

Ein grundsätzliches Anliegen der informellen Beteiligung ist es, die Bürgerinnen und Bürger auf das formelle Verfahren vorzubereiten. Denn so wichtig die Einbindung der Menschen zu einer möglichst frühen Planungsphase auch ist, rechtlich verbindlich ist alleine die formelle Beteiligung und damit auch alle Einwendungen, die in deren Verlauf eingebracht werden.

Die Zerteilung zwischen informeller und formeller Beteiligung muss den Menschen deutlich vermittelt werden, da die entsprechenden verwaltungsrechtlichen Vorgaben oftmals nicht selbsterklärend sind. Auch die formalen Anforderungen an Stellungnahmen zum Vorhaben sind ein Bereich, in dem die Vorhabenträger die Bürgerinnen und Bürger und Träger öffentlicher Belange durch Informationen und regionale Workshops unterstützen können.

Der wichtigste Aspekt im Hinblick auf den Übergang von informeller zu formeller Beteiligung ist aber, dass die Vorhabenträger Transparenz, Glaubwürdigkeit und Kontinuität signalisieren. Das betrifft zum einen konkret die Kommunikation mit den Bürgerinnen und Bürgern: Kein Hinweis, der bei den Vorhabenträgern eingegangen ist, sollte unbeantwortet bleiben. Zwar können Einwendungen, die entweder zu allgemein oder bereits flurstückscharf sind, in sehr frühen Planungsphasen nicht befriedigend beantwortet werden. Nichtsdestotrotz sollten die Sorgen der Menschen ernst genommen und dies auch zum Ausdruck gebracht werden.

Ein weiterer wichtiger Teil ist die öffentliche Dokumentation der Beteiligungsergebnisse. In den vergangenen Jahren hat sich bewährt, dass im Rahmen der Antragsunterlagen für die Bundesfachplanung nicht nur die Maßnahmen der informellen Öffentlichkeitsbeteiligung dargestellt werden, sondern insbesondere auch die raumkonkreten und planungsrelevanten Hinweise dokumentiert, mit einer Einschätzung aus planerischer Sicht versehen und im Anhang dargestellt werden. Dieser Anhang ist gerade im Hinblick auf die Transparenz ein ganz wesentlicher Bestandteil des Antrags, weil so alle Bürgerinnen und Bürger nachvollziehen können, ob ihre Hinweise aufgenommen wurden und hier auch noch einmal aufgezeigt wird, ob diese Hinweise bereits in der Planung beachtet wurden, zu einer Anpassung der Planung geführt haben oder gegebenenfalls im weiteren Verfahren noch einmal herangezogen werden.

Begleitung des formellen Verfahrens

Mit der Antragseinreichung für das Genehmigungsverfahren beginnt die formelle Phase der Beteiligung. Gleichwohl endet damit nicht der informelle Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern. Vielmehr gilt es den Gesprächsfaden aufrechtzuerhalten und die Menschen bei der formellen Beteiligung zu unterstützen. Eine Schwierigkeit ist hierbei, dass eine Vermischung der informellen Beteiligung durch die Vorhabenträger mit der formellen Beteiligung durch die Genehmigungsbehörde vermieden werden muss. Denn Hinweise und Stellungnahmen müssen mit Beginn des Genehmigungsverfahrens bei der Behörde eingehen, da sie für die Prüfung und deren Berücksichtigung zuständig ist.

Es geht in dieser Phase vor allem darum, die Menschen mitzunehmen und ihnen den aktuellen Stand und die nächsten Schritte im Planungsprozess zu erläutern. Dabei kommt der informellen Beteiligung eine wichtige Rolle zu, denn die formellen Beteiligungsmöglichkeiten sind gegenwärtig noch stark auf die Träger öffentlicher Belange ausgerichtet. Bürgerinnen und Bürger werden nicht ausgeschlossen und sie können ihre Einwendungen an die Genehmigungsbehörde auch schriftlich herantragen. Aber ihnen fehlt oft das genehmigungsrechtliche und planerische Detailwissen, um ihre Belange zielführend vorzubringen. Das zentrale öffentliche Beteiligungsformat der Bundesfachplanung ist die von der Bundesnetzagentur durchgeführte »Antragskonferenz«. Diese entspricht dem Scoping-Termin im Raumordnungsverfahren und an ihr darf jede/r Interessierte teilnehmen sowie seine/ihre Stellungnahme zum Vorhaben vortragen. Sie findet in der Regel nur an wenigen zentralen Orten innerhalb des Untersuchungsraums statt, was es Bürgerinnen und Bürgern, die weit entfernt davon wohnen, schwer macht, daran teilzunehmen. Als ganztägige Veranstaltungen, die sich teilweise auf bis zu zwei Tage erstrecken, sind Antragskonferenzen beispielsweise für berufstätige Menschen ungeeignete Beteiligungsformate. Die informelle Beteiligung kann hier aber ergänzend greifen, indem sie während der weiteren Verfahrensmeilensteine die Menschen mit Informationsangeboten vor Ort beteiligt und auf die Einreichung von Stellungnahmen nach der öffentlichen Auslegung vorbereitet.

Fazit

Die Diskussion rund um das Thema Bürgerbeteiligung bei Großprojekten hat in den letzten Jahren spürbar zu einem »Kulturwandel« bei Planer/innen, Ingenieur/innen und Genehmigungsbehörden geführt. Sowohl im Netzausbau als auch in zahlreichen anderen Bereichen dominieren Beteiligungsansätze, die in erster Linie auf frühzeitigen Dialog, Transparenz und Konsultation setzen. Diese Ansätze unterscheiden sich durch variabelere Strukturen und prozessbegleitende Abläufe gegenüber eigenständigen Bürgerbeteiligungsverfahren. Damit fällt der Übergang von informeller und formeller Öffentlichkeitsbeteiligung per se für diese Ansätze und Beteiligungsformen einfacher, weil hier die Akteure keinen Bruch zwischen partizipativ-freier Bürgerbeteiligungssphäre auf der einen Seite und juristisch-behördlicher Öffentlichkeitsbeteiligung auf der anderen Seite erleben.

Wichtig für eine engere Verknüpfung von informeller und formeller Öffentlichkeitsbeteiligung wäre aber sicherlich, dass sich gerade auch die gesetzlich vorgeschriebenen Beteiligungsformate noch stärker an die Bürgerinnen und Bürger wenden. Gerade für Akzeptanz der großen Netzausbauprojekte und damit auch für das Gelingen der Energiewende ist es von herausragender Bedeutung, dass sich die Menschen vor Ort und nicht nur die Träger öffentlicher Belange im Genehmigungsverfahren mitgenommen fühlen.

Anmerkungen

(1) Die Bundesfachplanung ist das Genehmigungsverfahren für alle Netzausbauprojekte, die im Bundesbedarfsplangesetz aufgeführt sind und Bundesländer übergreifend umgesetzt werden sollen. Die hierfür zuständige Genehmigungsbehörde ist die Bundesnetzagentur. Die Bundesfachplanung entspricht dem Raumordnungsverfahren auf Länderebene.

(2) Arcadis hat verschiedene Projekte für Übertragungsnetzbetreiber betreut und unterstützt momentan noch mehrere Vorhaben bei der Konzeption und Umsetzung der Öffentlichkeitsbeteiligung.

(3) Bei SuedLink handelt es sich um zwei Höchstspannungsgleichstromverbindungen, die von den Übertragungsnetzbetreibern TransnetBW und TenneT gemeinsam geplant werden, und von Brunsbüttel bzw. Wilster nach Grafenrheinfeld bzw. Großgartach führen sollen: <https://www.tennet.eu/de/unser-netz/onshore-projekte-deutschland/suedlink/>

Autoren

Kevin Zdiara ist Berater für Bürgerbeteiligung und Kommunikation bei der Arcadis Germany GmbH und unterstützt hierbei insbesondere Netzbetreiber bei Dialog- und Partizipationsmaßnahmen. Davor war er mehrere Jahre als freier Journalist tätig und hat im Anschluss in einer PR-Agentur Kommunikationsstrategien für deutsche und europäische Kunden aus dem Agrarsektor entwickelt und umgesetzt sowie rund um die Themen Energie- und Biotechnologie gearbeitet.

Christian Möller ist ebenfalls als Kommunikationsberater bei der Arcadis Germany GmbH im Bereich Umweltplanung und Genehmigungsmanagement tätig und betreut neben Netzausbauprojekten auch verschiedene Flughafen- und Hochwasserschutzprojekte in der Öffentlichkeitsbeteiligung und Projektsteuerung.

Kontakt

Arcadis Germany GmbH

Europaplatz 3

64293 Darmstadt

E-Mail: kevin.zdiara@arcadis.com

E-Mail: christian.moeller@arcadis.com

Redaktion eNewsletter

Netzwerk Bürgerbeteiligung

c/o Stiftung Mitarbeit

Redaktion eNewsletter

Ellerstraße 67

53119 Bonn

E-Mail: newsletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de