

Dr. Danuta Kneipp, Dr. Dirk Manthey, Dr. Andreas Paust

Neun Jahre frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei 50Hertz für den Umbau des Stromnetzes – eine Zwischenbilanz

*Der Stromübertragungsnetzbetreiber 50Hertz setzt seit neun Jahren auf vielfältige Maßnahmen der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung. In einer Zwischenbilanz beschreiben die Autor*innen die Besonderheiten der Bürgerbeteiligung in einem stark verrechtlichten Genehmigungsprozess. Sie führen aus, inwiefern das Unternehmen im Akteursviereck „Bürger“ – „Verwaltung“ – „Politik“ – „Vorhabenträger“ auf die Dialogbereitschaft der lokalen Verwaltungen und deren konstruktive Begleitung der Beteiligungsmaßnahmen angewiesen ist und legen dar, wie die Kommunen ihre Rollen als „Betroffene“, „Wissens-träger*innen“, „Anwält*innen lokaler Interessen“ und „Kommunikator*innen“ wahrnehmen.*

Fachlich, prozedural und kulturell hat die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung die Planung von Höchstspannungsleitungen verändert. Nach neun Jahren ziehen wir eine Zwischenbilanz – wohl wissend, dass wir es mit einem dynamischen System zu tun haben. Denn der Ansatz, die Maßnahmen und deren Umsetzung werden beeinflusst von verschiedenen Akteur*innen, die ihren eigenen Rollen und Rationalitäten verpflichtet sind. Insofern bestimmen die Schnittmengen aus diesen Rollenverständnissen maßgeblich, zu welchen Ergebnissen deliberatives Handeln führt. Unsere These ist: Je weitreichender die Rollen aufeinander eingestimmt sind, desto besser – bessere Planung, weniger Konflikte, nachhaltigere Ergebnisse. Werfen wir einen Blick auf die Stellschrauben, die es vermögen, die Schnittmengen möglichst zu erweitern.

Der Trialog – kein Modell für Infrastrukturvorhaben

Trialoge als
Grundlage

Mit Trialog wird im Diskurs zur Bürgerbeteiligung das Zusammenwirken der Akteure Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft bezeichnet, die sich zum Beispiel auf ein Verfahrensmodell bei kommunalen Projekten verständigen. Dieses Modell ist weitverbreitet. Unter anderem arbeitete auch der Arbeitskreis „Integrierte Partizipation“ der Allianz Vielfältige Demokratie mit einer von Ruth Beilharz und Sonja Rube entwickelten Form des Modells, die für die folgenden Ausführungen den Bezugsrahmen liefert (vgl. Allianz Vielfältige Demokratie/Bertelsmann Stiftung 2018). Grundprämissen des Modells sind:

- Der Akteur „Politik“ will mit seinem Gestaltungswillen Entscheidungen treffen. Sein Handeln wird bestimmt von dem Ziel des Machterhalts. Er fürchtet Machtverlust und sucht nach Möglichkeiten, um Widerstände möglichst aufzulösen.
- Der Akteur „Verwaltung“ strebt nach Risikovermeidung. Dies erreicht er, indem er rechtskonform handelt. Er strebt langfristige Lösungen an, rechtfertigt Sachentscheidungen rational sowie formal und wägt Interessen entlang vorgegebener Prozesse sorgfältig ab.
- Die „Zivilgesellschaft“ als dritter Akteur will sich wiederum über die gegenwärtigen Möglichkeiten der repräsentativen Demokratie hinaus Mitspracherechte sichern. Dies bedeutet insbesondere, eigene Interessen bei Sach- und Fachentscheidungen einbringen zu können und auf Augenhöhe gehört und verstanden zu werden. Handlungsleitend ist dabei der Wunsch, befürchtete Fehlentscheidungen beziehungsweise nachteilige Entscheidungen abzuwenden.

Bei einem Infrastrukturvorhaben wie dem von der angestrebten Energiewende getriebenen Netzausbau verschieben sich diese Rollenzuschreibungen maßgeblich:

- Die Politik delegiert die Verantwortung für die Umsetzung eines Infrastrukturvorhabens an das ausführende Unterneh-

men und die Genehmigungsbehörde, die jetzt in die Rolle der „Verwaltung“ schlüpft. Letztere wacht über die Rechtmäßigkeit des Verfahrens und arbeitet für eine rechtssichere Abwägung aller planungs- und gerichtsrelevanten Fakten.

- Die kommunalen und regionalen Verwaltungen müssen an dem kleinteilig geregelten (Genehmigungs-)Verfahren teilnehmen, wägen selbst aber nichts mehr ab. Sie werden zum Informationsbeschaffer des Unternehmens sowie der Genehmigungsbehörde und müssen sich kritisch fragen lassen, ob sie die vorgelegten Planungen mittragen. So drohen sie zwischen alle Stühle zu geraten und sehen sich gelegentlich an die Seite der Zivilgesellschaft gedrängt.
- Die „Zivilgesellschaft“ formuliert ihre Anliegen jetzt nicht mehr nur Richtung Politik und Verwaltung, sondern auch in Richtung Genehmigungsbehörde und Netzbetreiber.
- Das planende Unternehmen, etwa 50Hertz, erhält von der Politik den Auftrag, das Projekt erfolgreich umzusetzen. Seitens der Genehmigungsbehörde werden ihm dazu alle bestehenden formalen Sachzwänge übermittelt, und von der Verwaltung wird die Erwartung artikuliert, dass eine bürgernahe Planung und ein respektvoller Umgang mit der Zivilgesellschaft (und Politik) erfolgt.

Damit ist abstrakt die Ausgangssituation beschrieben, in der 50Hertz 2012 begann, seine Verfahrensweise umzustellen. Damals waren die ersten Vorhaben aus dem Netzausbaubeschleunigungsgesetz von 2009 in Verzug geraten. Die ersten Klagen vor dem Bundesverwaltungsgericht kündigten sich an. Die Situation war geprägt von Misstrauen und Unverständnis (auf allen Seiten). Wieso gab es Proteste gegen Maßnahmen, die die Energiewende voranbringen sollten? Die Politik reagierte und passte mehrfach den Rechtsrahmen an (vgl. NABEG, EnWG und Bundesbedarfsplangesetz): Mehr Beteiligung in den Verfahren, mehr Transparenz bei der Entscheidung über den Netzausbaubedarf, modifiziertes Genehmigungsverfahren mit neuen Zuständigkeiten – das waren die Ziele.

Proteste forcieren
Beteiligung

Der Weg zur frühen Öffentlichkeitsbeteiligung von 50Hertz

Komplexer
Rechtsrahmen

Die Konstellation für eine partizipative Vorgehensweise bei einem Infrastrukturvorhaben wird nicht nur geprägt von einem komplexen Gefüge verschiedener Akteur*innen, sondern ist auch rechtlich außerordentlich vorstrukturiert. Abgesehen von der Tatsache, dass über die Notwendigkeit eines Netzausbauvorhabens bereits mit Öffentlichkeitsbeteiligung auf Bundesebene entschieden wurde, gibt das Verfahrensrecht den Takt vor. Hinzu kommen die diversen strikten Normen, die für die Planung eines Leitungsbauvorhabens zu berücksichtigen sind: Planungsrecht des Bundes, der Länder und der Kommunen; Denkmal-, Natur-, Arten-, Landschafts- und Immissionsschutz; Eigentumsrechte. Die vollständige Liste ist noch länger.

Dies alles macht ein konkretes Projekt extrem erklärungsbedürftig, bis die Möglichkeiten für Beteiligung beschrieben sind: Erstens geht es darum zu vermitteln, welchen Handlungsspielraum lokale Verwaltungen und Zivilgesellschaft haben, um auf die Planung einwirken zu können. Zweitens muss herausgearbeitet werden, welche Planungsoptionen aus den vielen Einzelinteressen erwachsen, die anschließend noch einer Abwägung und Ausgestaltung zugänglich sind. Da gibt es inhaltlich gesehen einiges – allerdings kann es eben nur gemeinsam freigelegt werden: Unternehmen, Genehmigungsbehörde und Politik kennen den rechtlichen Spielraum. Die lokale Verwaltung und Zivilgesellschaft steuern inhaltliche Fakten und Interessen bei.

Dieser zu beschreitende Pfad ist eng und verschlungen. Darum ist es nachvollziehbar, dass 50Hertz und auch die anderen Netzbetreiber den Begriff der (Bürger-)Beteiligung oft vermieden haben. Vielmehr sprechen wir von Dialogverfahren oder eben „früher Öffentlichkeitsbeteiligung“. Der Zusatz „Frühe“ soll dabei deutlich machen, dass die hier zugrundeliegende Haltung, Strategie und Vorgehensweise zu unterscheiden ist von dem verfahrensrechtlichen Schritt der Öffentlichkeitsbeteiligung mit seiner Abfolge von

Auslegung, Stellungnahme und Erörterung. Diese sichert formal die Abwägung von spezifischen Interessen bei der Planung und Entscheidungsfindung. Die „frühe Öffentlichkeitsbeteiligung“ wird als Teil des Planungsprozesses den einzelnen Genehmigungsschritten unternehmensseitig systematisch vorgeschaltet und nimmt sich der Einzelinteressen schon zu einem frühen Planungszeitpunkt an. Sie ist angelegt als eine Hinführung zur formal maßgeblichen Öffentlichkeitsbeteiligung. Aus Unternehmenssicht sind dabei die Zielstellung und Motivlage folgende (vgl. Kneipp/Manthey 2019, S. 76):

Frühe Beteiligung
prägt das Verfahren

- Das allgemeine Misstrauen gegen Infrastrukturvorhaben (und gegen unternehmerisches Handeln im Allgemeinen) kann nur durch Transparenz und Interaktion verringert werden.
- Es ist notwendig, die Belange der Menschen vor Ort besser zu verstehen und ihre Kenntnisse zu berücksichtigen, um aus technischen Planungen bessere Planungen zu machen.
- Infrastrukturvorhaben berühren vielfältige Interessen, die sich manchmal ausschließen und damit zu Konflikten führen. Beteiligungsverfahren helfen, diese Konfliktslagen früh zu erkennen und daran gemeinsam zu arbeiten, damit Lösungen wahrscheinlicher werden.
- Die Einbeziehung lokaler Kenntnisse und Konfliktbeilegung vermeiden idealerweise Projektstillstand, lange Umplanungen oder gar juristische Auseinandersetzungen und damit überlange Projektlaufzeiten – und unnötige volkswirtschaftliche Kosten.
- Als reguliertes Unternehmen setzt 50Hertz gesetzliche Aufträge um und handelt im Sinne der Gesellschaft. Bürgerbeteiligung ist damit ein Instrument, das aus unternehmerischer Sicht dieses „Auftragsverhältnis“ gegenüber dem Gesetzgeber stärkt und schützt.

- Niemand arbeitet gern im Dauerstreit und gegen das Unverständnis anderer Menschen an. Darum sichert frühe Öffentlichkeitsbeteiligung auch die Arbeitsfähigkeit der Mitarbeiter*innen von 50Hertz, stärkt deren Motivation und verbessert die Attraktivität des Unternehmens.

Als Unternehmen bleibt 50Hertz damit zunächst dem Ziel verpflichtet, seinen Auftrag zu erfüllen, kann dies aber doch in einer Art und Weise tun, die dem demokratischen Gemeinwesen dienlich und inhärent ist.

Haltung, Strategie, Maßnahmenbaukasten – und Tastsinn

Das Übertragungsnetz ist ein vermaschtes Geflecht von Leitungen mit Umspannwerken als Knotenpunkten und Umschlagplätzen zu den unteren, regionalen Verteilnetzen. Die Vermaschung sichert die Stromversorgung ab und setzt andererseits die Zielpunkte, zu denen die Höchstspannungsleitungen hingeführt werden müssen. In der Regel sind diese Leitungsabschnitte ungefähr 50 Kilometer lang. Sie überschreiten Gemeinde-, Kreis- und Landesgrenzen. Die Genehmigungsverfahren gliedern das Vorhaben gegebenenfalls in parallele, ungleichzeitige Einzelverfahren. Diese wenigen Hinweise sollen andeuten, dass sich in den Dörfern und Städten des Planungsraumes eine vielgestaltige Klientel versammelt. Wie kann es also gelingen, diesen unterschiedlichen Interessen, Kulturen und Situationen gleichermaßen gerecht zu werden? So verstehen wir jedenfalls die Herausforderung.

Ungleichzeitige
Verfahren

Den Orientierungsrahmen setzen für 50Hertz die einschlägigen Publikationen guter Beteiligung wie die Richtlinie 7000 des Vereins Deutscher Ingenieure (2015), die Qualitätskriterien der Allianz Vielfältige Demokratie (2017a) und die Qualitätskriterien des Netzwerks Bürgerbeteiligung (2013).

50Hertz fragt in der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung in vier Schritten gezielt nach aktuellen und planungsrelevanten Hinweisen, um

diese schon von Anfang an ins formelle Verfahren einbringen zu können. Dazu sammelt das Unternehmen vor Antragstellung in verschiedenen Veranstaltungsformaten Hinweise der Landespolitik, der regionalen sowie lokalen Behörden, von Fachverbänden und Anwohner*innen. 50Hertz bietet allen Anlieger*innen, politisch Verantwortlichen und Behörden die Möglichkeit, Trassierungsvorschläge zu prüfen und mögliche Alternativen vorzuschlagen oder anders zu gewichten. Denn Orts- und Detailkenntnis der lokalen und regionalen Akteur*innen können für wichtige, zum Teil auch gänzlich neue Informationen sorgen. Alle Hinweise werden soweit wie möglich bereits bei der Erstellung der Antragsunterlagen berücksichtigt.

Die Ausgestaltung des Dialogangebotes ist nicht beliebig. Es folgt zunächst im Wesentlichen den Maßstäben, die das Unternehmen seit 2013 in verschiedenen Vereinbarungen mit Landesregierungen in Ost- und Norddeutschland festgeschrieben hat. Ergänzt werden diese Vereinbarungen auf Landesebene durch ein Positionspapier, das 50Hertz (zusammen mit den anderen drei Übertragungsnetzbetreibern) im Diskurs mit den kommunalen Spitzenverbänden 2015 unterzeichnet hat (vgl. 50Hertz 2020). Beide Vorgänge gehen den Weg einer abgestimmten Selbstregulierung. Sie bieten eine Orientierung hinsichtlich der Vorgehensweise und Verlässlichkeit der konkreten Maßnahmen in der Beteiligungsphase. Das Mindestprogramm sichert ab:

Abgestimmte
Selbstregulierung

- frühzeitige Information und Dialogangebote an alle Städte, Gemeinden und Bürger*innen im Planungsraum,
- kontinuierlicher Zugang zum Planungsteam und -inhalten
- sowie fortlaufende Information über Ergebnisse und Fortschritte im Planungsprozess, durch Mailings, Informationsmaterialien und digitale Informationskanäle.

Sodann stellt sich aber die Frage, inwiefern der Beteiligungsprozess auf lokale und spezifische Bedingungen zugeschnitten werden kann. Wo möglich, gewünscht oder erforderlich, erfolgt eine indivi-

Baukasten an
Formaten

duelle Ausgestaltung. Auf diese Weise ist bei 50Hertz ein Baukasten an Maßnahmen entstanden, der einer verfahrensbegleitenden Strategie folgt. Gleichzeitig bietet er jedoch auch wiedererkennbare Formate, die regional „gelernt“ werden können, ohne die Notwendigkeit einer schnellen Umsetzung außer Acht zulassen. Zum Maßnahmenbaukasten gehören auszugsweise:

- Länderarbeitsgruppe (insbesondere, wenn mehrere Bundesländer berührt sind)
- Kreis- beziehungsweise Ämterkonferenzen (Vorstellung von Verfahren, Methode, Planungsstand gegenüber Landkreis und Gemeinden beziehungsweise Stadt und Ortsteilen; Abstimmung über Beteiligungsverfahren)
- Planungsforum (regelmäßiges regionales Forum für Politik, Verbände, Verwaltungen, Zivilgesellschaft im weiteren Planungsverlauf)
- Dialogveranstaltungen (Infomärkte, DialogMobil, Workshops)
- Projektwebseite mit aktuellen Informationen zum Verfahren und Genehmigungsunterlagen im Internet
- Einrichtung von weiteren Dialogmöglichkeiten wie beispielsweise Bürgertelefon, Ansprechpartner*in, Newsletter, Online-Hinweisplattform
- Presse- und Medienarbeit
- Informationsmaterialien (Publikationen, digitale Simulationen)
- Webkonferenzen

Diese Maßnahmen werden zielgruppenspezifisch und anlassbezogen angesteuert. So wird sichergestellt, dass die Handschrift möglichst einheitlich ist, aber vor Ort doch situativ angemessen gehandelt werden kann. Wichtig ist dabei auch, den Dialogfaden nicht

abreißen zu lassen. Das bleibt bei einem Vorhaben von hundert Kilometern Länge und mehr stets eine Herausforderung.

Vor allem die Infomärkte und das DialogMobil sind ein niedrigschwelliges Angebot zur Information. Dies betrifft beispielsweise mögliche Trassenkorridore, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, technische Details oder den Fortgang des Planungsverfahrens. Zudem ermöglicht es den Betroffenen, auf einfache Weise mit dem Planungsteam ins Gespräch zu kommen. Auf der angesprochenen digitalen Hinweisplattform werden die Hinweise und Fragen zum Trassenverlauf zusammengetragen. So können sie über ein gesondertes Kapitel im Projektantrag in das formale Verfahren eingebracht werden.

Niedrigschwellige
Angebote

Die den Genehmigungsprozess begleitende Vorgehensweise und alle Maßnahmen fußen auf fünf Grundsätzen, die die Haltung bestimmen, mit der 50Hertz von Anfang an die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung aufsetzte. Sie lauten:

1. Wir setzen auf Transparenz, weil wir den Bürgerwillen respektieren und weil wir das Verständnis für den notwendigen Netzausbau fördern wollen.
2. Wir wollen in unseren Dialogen nicht nur reagieren, sondern frühzeitig agieren (damit wir Vertrauen gewinnen).
3. Wir bauen den Dialog mit Bürger*innen und Stakeholdern aus.
4. Wir arbeiten partnerschaftlich für die Energiewende mit allen Stakeholdern.
5. Wir arbeiten konstruktiv an Verfahren und Positionen für mehr Akzeptanz beim Netzausbau mit.

Von Anfang an sah 50Hertz in der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung einen integralen Bestandteil der Genehmigungssteuerung und -planung. Völlig klar, dass Methoden und Inhalte über die Jahre gereift sind und dass das Unternehmen eine Lernkurve absolviert hat.

Partizipative Planungskultur und ihre Wirkung auf interne Projektabläufe

Langjährige
Entwicklung

Nicht alles, was heute selbstverständlicher Teil der Genehmigungsplanung bei 50Hertz ist, war das bereits zu Beginn. Weil damals manche Vorhaben schon auf dem Weg waren und ein solches Genehmigungsverfahren sechs bis zehn Jahre dauern kann, traten manche methodischen und inhaltlichen Fragen erst nach und nach auf. Gleichwohl hat sich das Ziel, über eine klassische Begleitmusik eines Infrastrukturvorhabens hinauszugehen, sehr bald herausgeschält. Aber der Anspruch der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung, integraler Bestandteil der Genehmigungssteuerung und -planung zu sein, wollte erst eingeübt und durch interne Überzeugungs- und Schulungsarbeit vermittelt sein.

Mittlerweile hat der Ansatz der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung Eingang gefunden in interne Handbücher und Richtlinien und in das Management eines jeden Projektes. Die Projektleitung betrachtet gemäß interner Richtlinie die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung als ein eigenständiges Fachprojekt im Gesamtaufbau der Projektstruktur. Die „Fachprojektleiter Öffentlichkeitsbeteiligung“ gehören zum Kernteam eines jeden Vorhabens. Sie sind gefordert, in der Vorbereitung eines Projekts einen Dialog- und Beteiligungsfahrplan zu erarbeiten. Dieser wird in den Projektzeitplan integriert. Die Einschätzung der öffentlichen Debatte zu einem Vorhaben fließt systematisch in die Risikobewertung der Projekte mit ein.

Ganz praktisch zeigt sich die Integration der Öffentlichkeitsbeteiligung in die Genehmigungsplanung an folgenden Punkten:

- Maßnahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung werden von Beginn an budgetär geplant und eingestellt.
- Der Kick-off-Termin der Projektleitung mit dem Projektteam informiert die Öffentlichkeitsbeteiligung in Bezug auf den Projektverlauf und mögliche besondere Kommunikations- und Beteiligungserfordernisse.

- Die Öffentlichkeitsbeteiligung erstellt regelmäßig einen Statusreport zu den Aktivitäten – dieser ist Bestandteil aller Besprechungen.
- Dialog- und Beteiligungsmaßnahmen fließen je nach Projektstand und Beteiligungsbedarf systematisch in die regelmäßigen Projekt-Jour-Fixe-Termine ein.
- Nach umfangreichen Dialog- und Beteiligungsmaßnahmen erfolgt eine gemeinsame Auswertung der Maßnahmen mit einer Diskussion zum weiteren Vorgehen.
- In einem ressortübergreifenden Beteiligungsausschuss wird die Geschäftsführung eingebunden.

Es macht einen Unterschied, wann spezifische Dialogformate zum Einsatz kommen. In der klassischen Öffentlichkeitsarbeit wird in der Regel nach einzelnen Planungsschritten informiert. Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung kommuniziert hingegen vor dem Abschluss der inhaltlichen Planungsarbeiten.

Formate sind auch phasenabhängig

Deshalb ist es eine wichtige gemeinsame Aufgabe im Projektteam, den inhaltlichen Spielraum für die Beteiligung abzustecken: Zu welchen konkreten Planungsthemen und räumlichen Konflikten benötigen wir Hinweise? Wo ist Raum für Vorschläge alternativer Trassenverläufe? Damit diese Fragen im Projektteam adressiert und für einzelne Dialogformate inhaltlich vorbereitet werden können, ist ein grundsätzlich partizipativer und kollaborativer Arbeitsstil notwendig. So kann aus der Öffentlichkeitsbeteiligung ein inhaltlicher Mehrwert für die Planungsarbeit entstehen. Denn Konfliktpunkte im Planungsraum werden früher als ohne Beteiligung sichtbar. Nunmehr kann das Projektteam rechtzeitig darauf eingehen und prüfen, welche Hinweise planungsrelevant sind und wie damit im weiteren Planungsprozess umgegangen werden kann. Die Projektteams bei 50Hertz gehen so durch einen gemeinsamen Lernprozess. Durch die Integration der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung in die Genehmigungsplanung steigen sie in eine partizipative Planungskultur ein.

Organisierte Lernprozesse

Wirkungen auf das lokale Umfeld: Projekte brauchen Dialogbrücken

Der Planungsraum ist groß und für das Projektteam ist das lokale Umfeld unübersichtlich. Eine Stakeholderanalyse und ein Beteiligungsscoping (vgl. Allianz Vielfältige Demokratie/Bertelsmann Stiftung 2017b) helfen bei den ersten Schritten. Aber bei der konkreten Ausgestaltung spielen die lokalen Verwaltungen, die Bürgermeister*innen und Ortsvorsteher*innen eine ganz wichtige Rolle. Sie bieten einen Zugang zu den lokalen Strukturen – oder eben auch nicht. Sie moderieren und vermitteln zu wichtigen Akteur*innen – oder eben auch nicht. Sie formulieren Kompromisse oder Verhandlungsoptionen – oder eben auch nicht.

Wichtige erste Schritte

So steht dann 50Hertz mit seiner partizipativen Planungskultur plötzlich im Rathaus. Vorgestellt wird ein Projekt, das sich „irgendwer woanders ausgedacht“ hat. Verfahrenstechnisch wird die Gemeinde als Trägerin öffentlicher Belange irgendwann zu einem Antrag (der mittlerweile in der Regel mehrere tausend Seiten stark ist) eine Stellungnahme abgeben können. Das wäre die puristische Variante.

Natürlich wird man immer ein gewisses Interesse an den Inhalten und Folgen des Projektes für die Gemeinde unterstellen können. Ein planungsbegleitender Dialog jedoch, der kontinuierlich verläuft, der sich in Strukturen vor Ort einpassen will – der erfordert Ressourcen, der bringt Herausforderungen mit sich, der strapaziert das Rollenbild einer Gemeinde, die sich im ersten Moment womöglich als ein Spielball der Energiewende empfindet.

50Hertz ist als Vorhabenträger jedoch auf die Dialogbereitschaft der lokalen Verwaltungen angewiesen, insbesondere auf deren konstruktive Begleitung der Maßnahmen der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung. Zielvorstellung ist ein möglichst kontinuierlicher Kontakt: Er dient

- der Vermeidung von Missverständnissen,

- fördert die gemeinsame Verständigung auf Veranstaltungsformen
- und ermöglicht die Rückmeldung, ob zusätzliche Maßnahmen situativ helfen können, Fragen zu klären und Konflikte aufzulösen.

Aus Sicht von 50Hertz sind ein möglichst kontinuierlicher Kontakt und ein kurzer Draht unverzichtbar, wenn dies für das mehrjährige Planungsgeschehen über viele Kilometer mit vielen verschiedenen Gebietskörperschaften gleichzeitig gelingen soll. Dialog kann immer nur als beidseitige Veranstaltung gelingen. Zu dem verwaltungsfachlichen Dialog tritt der Dialog mit den Bürger*innen.

Vertrauensaufbau

Entsprechend groß ist das Interesse von Seiten 50Hertz, den Schritt auf die Städte und Gemeinden für beide Seiten möglichst konstruktiv zu gestalten. Dankenswerterweise war das Deutsche Institut für Urbanistik (difu) 2019 bereit, diesem Thema in Form einer exemplarischen Studie nachzugehen (vgl. Reimann/Bock et. al. 2020). Die Autor*innen stellen die Bürgermeister*innen und Landrät*innen in den Mittelpunkt ihrer Betrachtung. Sie beschreiben sie als wichtige Dialogbrücken und Akteur*innen beim Stromnetzausbau, die dialoggestaltend und prägend auftreten können – bisher in der wissenschaftlichen Analyse aber wenig beachtet worden sind.

Während wir bei 50Hertz die Rolle der Städte und Gemeinden als überaus wichtig einschätzen, verstehen diese sich in der Selbstwahrnehmung und Rollenbeschreibung nur selten als den Prozess mitgestaltende Akteur*innen. In erste Linie sehen sie sich

Unterschiedliche
Rollenverständnisse

- als Betroffene, die versuchen müssen, „das Beste“ für ihre Gemeinde aus dem Verfahren herauszuholen,
- als Verwaltung aufgefordert, fach- und sachgerechte Informationen zu liefern,
- bei dünner Personaldecke überfordert, der Komplexität eines Vorhabens dieser Größenordnung gerecht zu werden,

- in der ungewollten Zwickmühle zwischen administrativer Pflicht und Vertreterin von Bürgerinteressen.

Dagegen sehen die Autor*innen der Studie die Rolle der Kommunen in einem anderen Licht:

- Betroffene, die als Trägerin öffentlicher Belange in einen mit ungleich verteilten Lasten gestalteten Prozess eingebunden sind,
- Wissensträgerinnen und Zuständige für den Wissenstransfer,
- Anwältinnen lokaler Interessen,
- Kommunikatorinnen und Moderatorinnen mit stellenweise umfangreichen Erfahrungen in der Bürgerbeteiligung.

Viel zu selten, heißt es in der Studie, werde das kommunikative und vermittelnde Selbstverständnis der Bürgermeister*innen sowie die in zahlreichen Städten und Gemeinden vorhandenen Erfahrungen und die Expertise der Bürgerbeteiligung mit den Anforderungen an die Öffentlichkeitsbeteiligung vor Ort zusammengedacht und -gebracht. Hier zeichne sich eine kommunikative Lücke ab, die als Stellschraube einer verbesserten Öffentlichkeitsbeteiligung an Bedeutung gewinnen sollte. Weitere Befunde belegen, dass sich für alle eingangs beschriebenen Akteur*innen und Rollen Möglichkeiten zeigen, die Schnittstellen in der gegenseitigen Zusammenarbeit auszubauen. Aus 50Hertz-Sicht bot der projektbegleitende Lenkungsreis des Difu-Projektes dafür einen ersten Schritt. Es entstand in dem Gremium ein reflektierender Dialog, der auf der Basis gemeinsamer Erfahrungen Ansatzpunkte für künftiges Vorgehen offenlegte – auch wenn der Spielraum für einen Übertragungsnetzbetreiber dabei auf die eigene Rolle begrenzt ist.

Kommunikative
Lücke

Ein Fazit zur Zwischenbilanz

50Hertz hat seinen partizipativen Planungsansatz schon sehr früh klar formuliert. In der konkreten Ausgestaltung vor dem Hintergrund praktischer Erfahrungen hat es jedoch seine Zeit gebraucht,

bis Maßnahmen für die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung entwickelt, mit den anderen Akteur*innen abgestimmt und systematisch angewendet wurden. Auch ist der Aufbau einer internen, partizipativen Planungskultur als ein unbedingter Erfolgsfaktor anzusehen. Heute blicken wir auf einen Maßnahmenbaukasten, der den Dialogangeboten von 50Hertz ein klares Profil gibt und praktisch in allen Projekten angewendet wird. Erfahrungsgesättigt können wir nun die Feinjustierung vorantreiben, neues Terrain erschließen und daran arbeiten, dass diese Planungskultur in den Projekten wirksam sein kann.

In Zeiten der Corona-Pandemie, in der dieser Text entstanden ist, kommen dabei verstärkt digitale Lösungen in den Blick: Den Chancen stehen auch Grenzen gegenüber. Diese sind nicht nur technischer Natur, sondern können auch im Zusammenspiel aller Akteur*innen liegen. Als Dauerbrenner kann dabei gelten, den „Verwaltungsrechtssprech“ in allgemeinverständliche Informationen zu übersetzen und den betroffenen Menschen eine Brücke in das „verwaltungsrechtssprechende“ Genehmigungsverfahren zu bauen. Wer dort mitmachen will, muss sich darauf einlassen.

Aber der spannendste Aspekt bleibt - offline und online - die Suche nach Möglichkeiten und Plattformen, um alle handelnden Akteur*innen miteinander ins Gespräch zu bringen. Denn nur so wird eine möglichst große Schnittmenge gemeinsamer Sichtweisen erreicht - unsere frühe Öffentlichkeitsbeteiligung entfaltet sich im Miteinander.

Im Fokus bleibt
das Gespräch

Literatur

50Hertz Transmission GmbH (2020): Leitlinien der Planung - <https://www.50hertz.com/de/Netz/Netzentwicklung/LeitlinienderPlanung> (aufgerufen 01.06.2020).

Allianz Vielfältige Demokratie/Bertelsmann Stiftung (2017a): Qualität von Bürgerbeteiligung. Zehn Grundsätze mit Leitfragen und Empfehlungen, Gütersloh - <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/qualitaet-von-buergerbeteiligung> (aufgerufen 01.06.2020).

Allianz Vielfältige Demokratie/Bertelsmann Stiftung (2017b): Frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung bei Infrastrukturprojekten gut vorbereiten. Eine Handreichung zum Beteiligungs-Scoping am Beispiel von Projekten des Bundesverkehrswegeplans,

Gütersloh - https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Vielfaeltige_Demokratie_gestalten/Beteiligungscoping_final.pdf (aufgerufen 01.06.2020).

Allianz Vielfältige Demokratie/Bertelsmann Stiftung (2018): Bürgerbeteiligung, Volksabstimmungen, Parlamentsentscheidungen. Empfehlungen und Praxisbeispiele für ein gutes Zusammenspiel in der Vielfältigen Demokratie, Gütersloh - <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/buergerbeteiligung-volksabstimmungen-parlamentsentscheidungen/> (aufgerufen 01.06.2020).

Bundesbedarfsplangesetz: <https://www.gesetze-im-internet.de/bbplg/> (aufgerufen 01.06.2020).

Energiewirtschaftsgesetz (EnWG): https://www.gesetze-im-internet.de/enwg_2005/ (aufgerufen 01.06.2020).

Kneipp, Danuta/Manthey, Dirk (2019), Zwischen Skepsis und Misstrauen – Warum 50Hertz auf Dialog und frühe Öffentlichkeitsbeteiligung setzt, in: KommunalPraxis spezial 2/2019, Bürgerbeteiligung und bürgerschaftliches Engagement. S. 76-80.

Netzausbaubeschleunigungsgesetzes (NABEG): <https://www.gesetze-im-internet.de/nabeg/BJNR169010011.html> (aufgerufen 01.06.2020).

Netzwerk Bürgerbeteiligung (2013): Qualitätskriterien Bürgerbeteiligung - 10 Anforderungen an eine gute Bürgerbeteiligung, Bonn – <https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-beteiligungspolitik-gestalten/qualitaetskriterien-buergerbeteiligung/> (aufgerufen 28.05.2020).

Reimann, Bettina/Bock, Stefanie et. al. (2020): Dialogbrücken beim Stromnetzausbau. Die Mitwirkung von Kommunen an der Öffentlichkeitsbeteiligung in Thüringen (erschieden als Difu Paper im Februar 2020) - <https://difu.de/publikationen/2020/dialogbruecken-beim-stromnetzausbau> (aufgerufen 28.05.2020).

VDI 7000. Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten, Düsseldorf 2015 - <https://www.vdi.de/richtlinien/details/vdi-7000-fruehe-oeffentlichkeitsbeteiligung-bei-industrie-und-infrastrukturprojekten> (aufgerufen 28.05.2020).