



Frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung am Beispiel eines geplanten Neubaus einer 110-kV Hochspannungsleitung – Herausforderungen und Erfolgsfaktoren bei komplexen Beteiligungsprojekten

Frank Ulmer und Tim Sippel

Hintergrund und Ziele der Öffentlichkeitsbeteiligung

Zwischen Kupferzell und Rot am See plant die Netze BW GmbH den Neubau einer 110-kV Hochspannungsleitung. Damit sollen die Netzkapazitäten an die steigende Stromeinspeisung durch den voranschreitenden Ausbau erneuerbarer Energien angepasst werden. Durch den Ausbau des Verteilnetzes werden die angestrebten Ziele des Integrierten Energie- und Klimaschutzkonzeptes des Landes Baden-Württemberg eingehalten (vgl. Baden-Württemberg 2014).

Im Zuge dieses geplanten Vorhabens wurde ein Beteiligungsprozess eingeleitet. Zielsetzungen dieses Prozesses waren: 1. Informationen zum aktuellen Planungsstand der Netze BW bereitstellen, 2. lokales Wissen sowie Präferenzen und Bedenken der am Prozess Beteiligten in die Planung einbringen und damit 3. den Untersuchungs- und Planungshorizont der Netze BW GmbH erweitern, 4. intensive Kooperation zwischen den im Prozess Beteiligten und der Netze BW GmbH in Form von Empfehlungen und Rückmeldungen hinsichtlich deren Berücksichtigung sowie 5. Teilnehmer/innen wirken als Multiplikator/innen des komplexen Themas in die breite Öffentlichkeit.

Form der Beteiligung und Charakteristika des Beteiligungsprozesses

Um diese Ziele zu erreichen, wurde das dialogische Prinzip bestehend aus Anhörung von Politik, Verwaltung und Bürgerschaft grundsätzlich verfolgt. Dies geschah über Vorstellungen in den Gemeinderäten und Stadtverwaltungen, Bürgersprechstunden etc. Darüber hinaus wurde eine Kontaktgruppe ins Leben gerufen. Sie setzte sich aus acht Vertretern/innen lokaler Verbände, Vereine und Initiativen und acht zufällig ausgewählten Bürgern/innen betroffener Gemeinden zusammen und tagte von November 2014 bis März 2015 acht Mal, um über verschiedene Korridorvarianten zu diskutieren. Ein externer Dienstleister leitete und moderierte die Sitzungen. Es wäre nicht zielführend gewesen im Raumordnungsverfahren »präventiv« sämtliche, je nach Trassenführung, betroffenen politischen Akteure und Stadtverwaltungen einzubinden. Man hat sich deshalb bewusst auf die Konsultation der Kontaktgruppe konzentriert.

Charakteristisch für den Beteiligungsprozess waren zwei Aspekte: Zum einen die frühzeitige Beteiligung vor der Einleitung des Raumordnungsverfahrens, und zum anderen die Auswahl der Teilnehmer/innen der Kontaktgruppe. Über eine Internetseite und persönliche Aufforderungen hatten Verbandsvertreter/innen die Möglich-

keit, sich für die Teilnahme an der Kontaktgruppe zu bewerben. Alle am Prozess interessierten Verbandsvertreter/innen konnten teilnehmen, und das Los musste nicht entscheiden. Die acht Bürger/innen der Kontaktgruppe wurden über ein Zufallsverfahren ermittelt und für den Prozess gewonnen. Damit verbunden war das Ziel, der breiteren Öffentlichkeit eine möglichst hohe Transparenz zu signalisieren. Denn eine Zufallsziehung durch ein unabhängiges Institut ist generell gut begründbar und sichert eine vielfältige Zusammensetzung der Teilnehmerstruktur. Zentrales Kriterium für die Auswahl der Teilnehmer/innen der Kontaktgruppe war die Bereitschaft zur Kooperation und zur konstruktiven Mitgestaltung. Um diese zu ermitteln, fand mit allen Bewerber/innen und den ermittelten Bürger/innen im Vorfeld je ein Telefonat statt.



Bild 1: Teilnehmer/innen der Kontaktgruppe, inklusive externem Dienstleister

Ergebnisse und Erfolgsfaktoren im Dialog mit Bürger/innen und Verbandsvertreter/innen

Im Nachhinein stellte sich heraus, dass eine hohe Zufriedenheit (1) mit dem Prozess der Kontaktgruppensitzungen seitens der Teilnehmer/innen bestand (2). Dazu trugen verschiedene Faktoren bei: So ermöglichte die frühzeitige Beteiligung den Teilnehmer/innen der Kontaktgruppe, in einem frühen Stadium des Gesamtverfahrens ihre Sichtweisen, Bedenken und ihr Wissen einzubringen und damit gestalterisch auf den Prozess der Kontaktgruppensitzungen einzuwirken. Dies zeigte sich auch dadurch, dass ein Vertreter eines lokalen Verbandes einen zusätzlichen Korridor in die Diskussion einbringen konnte. Des Weiteren hatte die frühzeitige Beteiligung den Vorteil, dass die Diskussionen sehr sachorientiert waren. Bei vielen anderen Verfahren wird Bürgerbeteiligung als Instrument zu spät eingesetzt, und oft werden Konflikte sehr emotional ausgefochten, was eine Konzentration auf eine sachliche Diskussion sehr schwierig macht. Dies war bei den Kontaktgruppensitzungen nicht der Fall. Zudem trug sicherlich auch der Auswahlprozess der Teilnehmer/innen wesentlich dazu bei, eine sachorientierte Diskussion zu führen.



Ein weiterer Einflussfaktor auf die hohe Zufriedenheit mit dem Prozess der Kontaktgruppensitzungen war das überaus positive Arbeitsklima. Dieses wurde wesentlich von der Durchführung und Strukturierung der Sitzungen durch die externe Moderation und den permanent anwesenden Vertreter der Netze BW GmbH positiv beeinflusst. Die Teilnehmer/innen erhielten eine Vielzahl an relevanten Informationen, und sämtliche Fragen wurden sofort oder – bei komplexeren Fragen – zeitnah beantwortet. Dies führte, in Verbindung mit der Ergebnisoffenheit, zu einer hohen internen Transparenz. Die Aufarbeitung der Sitzungen durch die Protokolle hat dies zusätzlich verstärkt. Um auch nach außen – in die Öffentlichkeit – transparent zu sein, wurde die Lokalpresse zu einer der Sitzungen eingeladen, und sämtliche Protokolle und Zwischenergebnisse wurden auf der Homepage der Netze BW GmbH präsentiert (3).

Ein unseres Erachtens nicht zu unterschätzender Faktor, der positiv auf das Arbeitsklima eingewirkt hat, war die Verpflegung. Generell ist den Teilnehmern/innen der Effekt, sei er nun positiv oder negativ, möglicherweise selbst nicht bewusst, da keine Erwartungen an die Verpflegung bestehen. In diesem Fall hat man aber darauf geachtet, mit einem lokalen Caterer zusammenzuarbeiten, der regionale Produkte anbietet. Dies wurde von den Vertreter/innen der anwesenden Umweltverbände entsprechend honoriert. Daraus einen positiven Effekt auf das Arbeitsklima abzuleiten, ist natürlich in gewisser Weise spekulativ, doch aufgrund der Beobachtungen und des Feedbacks der Teilnehmer/innen nicht von der Hand zu weisen.

Im Unterschied zur generell hohen Zufriedenheit der Teilnehmer/innen mit dem Prozess der Kontaktgruppensitzungen, waren vereinzelte Bürger/innen mit dem erzielten Ergebnis nicht vollständig zufrieden. Dies liegt daran, dass teilweise eine andere Erwartungshaltung hinsichtlich der Ergebnisse bestand. So wurde erwartet, den bestmöglichen Korridor zu identifizieren und somit eine eindeutige Lösung kommunizieren zu können. Aufgrund der Komplexität des Themas und der vielfältigen Wahl- und Bewertungsmöglichkeiten (bspw. Erdverkabelung vs. Freileitung, Parallel- vs. Ersatzneubau, Siedlungsabstände, Natur- und Landschaftsschutz, Gesundheit etc.) konnte sich die Gruppe jedoch auf keinen konkreten Korridor einigen, bzw. keine konkrete Empfehlung aussprechen. Deshalb wurde ein Empfehlungsschreiben aufgesetzt, das die vielfältigen Vorzüge und Bedenken zu den möglichen Korridoren sowie allgemeine Empfehlungen an die Politik beinhaltete. Einige Teilnehmer/innen sahen gerade in dieser allgemeineren Darstellung der Ergebnisse einen großen Pluspunkt, da genau dabei die Vielfalt an Meinungen und Sichtweisen berücksichtigt werden konnte.

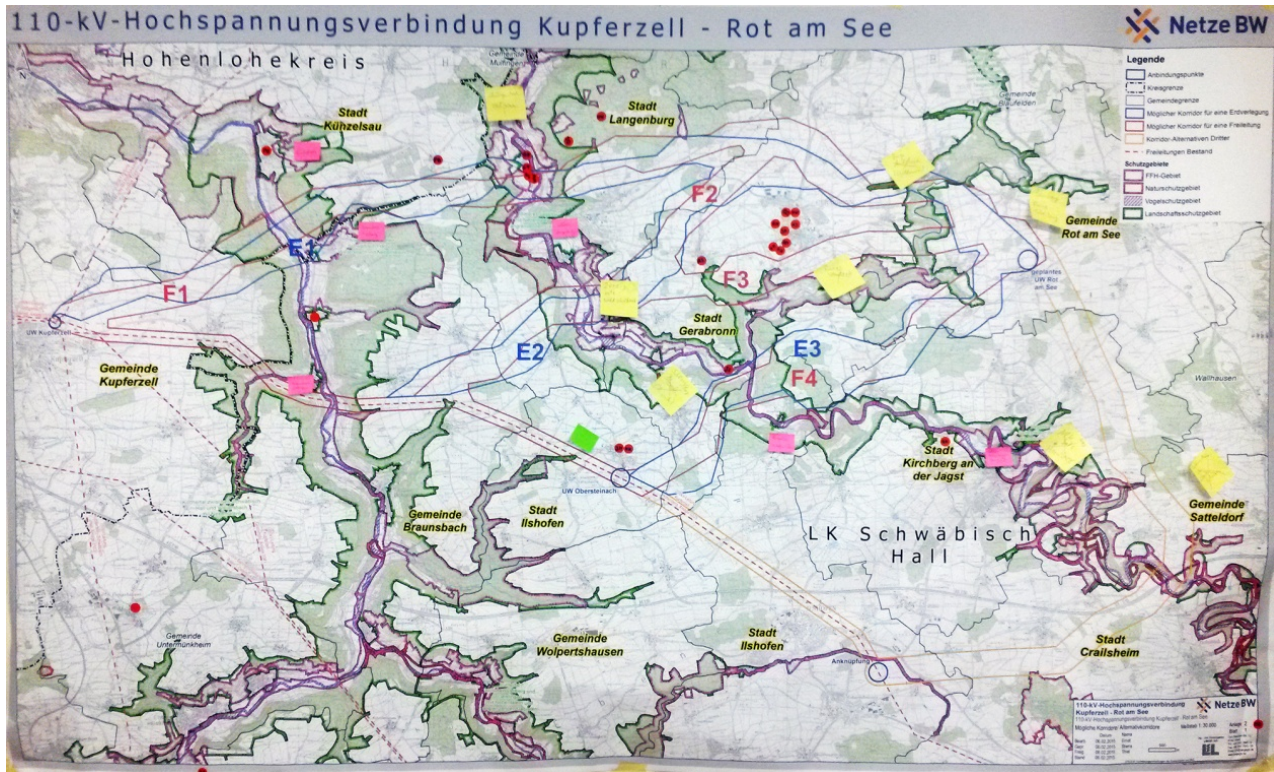


Bild 2: Übersicht über die vielfältigen Korridorvarianten einschließlich Erdverkabelung (E) und Freileitung (F)

Herausforderungen und Alternativen

Dass eine frühzeitige Bürgerbeteiligung und der beschriebene Auswahlprozess nicht nur positive Auswirkungen haben, sondern auch Herausforderungen mit sich bringen, zeigte sich auch in dem beschriebenen Fall. So sind bei einer frühzeitigen Beteiligung beispielsweise nicht alle relevanten Informationen verfügbar: Entscheidungsdienliche Informationen – wie bspw. der genaue Trassenverlauf oder Informationen über die Kosten der verschiedenen Varianten – können erst im Planfeststellungsverfahren bereitgestellt werden. Diese fehlende Konkretisierbarkeit erschwerte es den Teilnehmern/innen, konkrete Empfehlungen auszusprechen. Auf der anderen Seite hätten sich einige Teilnehmer/innen eine noch frühzeitigere Beteiligung gewünscht, um weitere Alternativkorridore vorzuschlagen. Damit zeigt der hier beschriebene Sachverhalt, dass der richtige Zeitpunkt, eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen, je nach Betrachtung und Bedürfnissen interessierter Bürger/innen variieren kann. Für zukünftige Verfahren empfehlen wir, unterschiedliche Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung anzuwenden. Zu einem frühen Projektplanungszeitpunkt, also vor dem Raumordnungsverfahren, bestehen vergleichsweise hohe Informations- und Wissenslücken, und viele Fragestellungen sind daher offen. Deshalb kann den Bürgern/innen zu dieser frühen Phase keine Entscheidungskompetenz abverlangt werden. Daher empfehlen wir, das Format der konsultierenden Fokus-Gruppen (4) als Alternative zu erproben –



trotz der durchweg positiven Erfahrungen mit dem Format der Kontaktgruppe. Kontaktgruppensitzungen sind grundsätzlich zu jeder Phase des Gesamtverfahrens einsetzbar. Es ist allerdings wahrscheinlich, dass die Ergebnisse umso konkreter werden, je fortgeschrittener der Planungsstand ist.

Auch der Auswahlprozess bzw. die Zusammensetzung der Kontaktgruppe stellte eine Herausforderung dar. Indem ein zusätzlicher Korridor in die Diskussion eingebracht wurde, entstand eine neue Situation der Betroffenheit. Bürger/innen aus den entsprechenden Gebieten waren aufgrund dieser neuen Situation nicht in der Kontaktgruppe vertreten. Es ist wichtig, dass ein Beteiligungsprozess auch flexibel auf eine solche Dynamik reagieren kann, ohne die Prozessstabilität durch zu viele Teilnehmer/innen zu gefährden. Daher schlagen wir folgendes Vorgehen vor: Um die Belange der neu identifizierten Betroffenen oder von Vertreter/innen weiterer Interessenverbände in angemessener Form in die Kontaktgruppe einspeisen zu können, werden eine oder mehrere Sprecher der jeweiligen Gruppierungen zu einer der Sitzungen als Gäste eingeladen. Diese Vertreter/innen qualifizieren sich durch ihre Funktion bzw. Zugehörigkeit zu bestimmten Gruppen der neu betroffenen Region (z.B. Bezirksbeirat einer neu betroffenen geographischen Region oder Sprecher eines lokalen Vereins, Verbands oder einer Initiative), deren lokalen Belange sie in die Diskussion der Kontaktgruppe einbringen. Die eingebrachten Interessen werden im Anhang des Empfehlungsdokuments festgehalten und von den Kontaktgruppenmitgliedern im weiteren Prozess beachtet.

Bewertung und Zusammenfassung

Wie eingangs bereits ausgeführt, wurden durch die Etablierung einer Kontaktgruppe fünf Ziele verfolgt. Vollständig erreicht wurden davon folgende Ziele: 1. Die Bereitstellung von Informationen zum aktuellen Planungsstand der Netze BW GmbH, 2. das Einbringen von lokalem Wissen sowie von Präferenzen und Bedenken der betroffenen Bevölkerung in die Planung sowie 4. eine Kooperation zwischen der Kontaktgruppe und der Netze BW GmbH. Zum letzten Aspekt – d. h. ob und in welcher Form die Empfehlungen der Kontaktgruppe in die Planungen bzw. Verfahren eingeflossen sind – können noch keine Details genannt werden, da das Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren noch nicht abgeschlossen sind.

Der fachliche Untersuchungs- und Planungshorizont wurde insofern schon jetzt erweitert, als dass die Netze BW GmbH aufgrund der geschaffenen Bürgernähe nun die lokalen Bedenken besser berücksichtigen kann. Als Multiplikator/innen haben die Teilnehmenden hauptsächlich in ihrem privaten und sozialen Umfeld sowie in den einzelnen Verbände- und Vereinsstrukturen gewirkt.

Um diese Ziele zu erreichen, waren vor allem folgende Aspekte von großer Bedeutung:

- Frühzeitige Bürgerbeteiligung und dadurch geringe emotionale Vorprägung
- Auswahlprozess der Verbandsvertreter/innen (Bewerbung) und der Bürger/innen (Zufallsverfahren) inkl. Erhebung der Bereitschaft zu Kooperation und konstruktiver Mitgestaltung



- Strukturierung und Durchführung der Sitzungen
- Informationsbereitstellung und Transparenz
- Verpflegung

Generell ist zu empfehlen, verschiedene Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung zu wählen, um den unterschiedlichen Informations- und Wissensbeständen der Beteiligten gerecht zu werden.

Anmerkungen

(1) Es bestand sowohl eine Zufriedenheit darüber, dass überhaupt ein Bürgerbeteiligungsprozess ins Leben gerufen wurde, als auch eine Zufriedenheit mit dem konkreten Prozess der Kontaktgruppensitzungen. Ob hinsichtlich des Gesamtverfahrens auch eine Zufriedenheit bestand, kann anhand der vorliegenden Daten nicht abschließend geklärt werden.

(2) Die Daten wurden aus der Abschlussarbeit von Tim Sippel über die Evaluation des Prozesses entnommen.

(3) <https://www.netze-bw.de/unternehmen/aktuelles-und-projekte/netzausbauplan-2014-aktuelle-110-kv-projekte/rot-am-see/downloadcenter.html>

(4) Eine konsultierende Fokusgruppe hat den Zweck, dass eine zufällig ausgewählte und heterogen zusammengesetzte Gruppe von Bürgern/innen bestimmte Fragestellungen erörtert. Dies trägt (A) zur Verbesserung der Planung bei und verbessert (B) die Projektkommunikation, da mit geringem Aufwand bestimmt werden kann, was den Bürgern wichtig ist.

Literatur

Baden-Württemberg 2014: Integriertes Energie- und Klimaschutzkonzept Baden Württemberg. Stand: 15. Juli 2014. In: https://um.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/mum/intern/Dateien/Dokumente/2_Presse_und_Service/Publikationen/Klima/20140715_IEKK.pdf, aufgerufen am 10.12.2015.



Autoren

Tim Sippel (M.A.) ist Mitarbeiter des Kommunikationsbüros Ulmer GmbH und hat zahlreiche Beteiligungsverfahren wissenschaftlich begleitet.

Frank Ulmer bearbeitet gemeinsam mit der gemeinnützigen Dialogik GmbH Beteiligungsverfahren und ist Gründungsmitglied der Mediationsallianz Baden-Württemberg. Die Schnittmengen zwischen Bürgerbeteiligung und nachhaltigem Handeln sind sein Steckenpferd. In Jugendbeteiligungsprojekten und in Reallaboren erprobt er neue Verfahren für mehr Bürgerbeteiligung und Nachhaltige Entwicklung.

Kontakt

Kommunikationsbüro Ulmer GmbH

Neue Weinsteige 18

70180 Stuttgart

Tel.: 0711/259 717-20

Fax: 0711/259 717-26

E-Mail: post@kommunikationsbuero.com

Redaktion eNewsletter

Stiftung Mitarbeit

Netzwerk Bürgerbeteiligung

Redaktion eNewsletter

Ellerstraße 67

53119 Bonn

E-Mail: newsletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de