

Bürgerbeteiligungsmodelle als ein Erfolgsfaktor der deutschen Energiewende?

Viola Schmidt

Das erklärte Ziel der Europäischen Kommission: Der europäische »Grüne Deal«

Ursula von der Leyen stellt ihre Regierungszeit unter ein klares Motto: Vereinbarkeit von Wirtschaftswachstum und einer nachhaltigen Ressourcennutzung. Damit strebt sie nicht weniger an, als dass in Europa im Jahr 2050 keine Netto-Treibhausgasemissionen mehr freigesetzt werden. Die Zukunft Europas hängt somit auch davon ab, ob sich die Spitzen der Nationalstaaten länderübergreifend auf dieses ambitionierte Ziel einigen können.

Die Europäische Kommission bekennt in ihrer Mitteilung vom 11.12.2019 (1), dass solche weitreichenden Eingriffe in die Lebenswirklichkeit der Menschen nur gelingen können, wenn zwei Grundvoraussetzungen erfüllt sind. Die Öffentlichkeit muss aktiv beteiligt und ihr Vertrauen in den Wandel langfristig gesichert werden. In Anlehnung an die laufenden Bürgerdialoge möchte sich die Kommission auf die konstante Zusammenarbeit mit der Öffentlichkeit auf analogen und digitalen Wegen konzentrieren.

Aber wie wahrscheinlich ist es, dass die Idee des »Grünen Deals« auch vom »europäischen Volk« mitgetragen wird? Es wird wohl darauf hinauslaufen, dass einige Länder als »Koalition der Willigen« beispielhaft vorgehen müssen. Könnte vielleicht Deutschland eine Vorreiterrolle einnehmen und andere Staaten zu mehr Engagement im Klimaschutz inspirieren?

Der »Grüne Deal« wird letztlich nur Aussicht auf Erfolg haben, wenn alle Menschen in Europa merken, dass sie in einem Boot sitzen und in dieselbe Richtung steuern müssen. Den kommunalen Aufgabenträger/innen – also allen involvierten Behörden – fällt dabei die wichtige Rolle zu, die Eigenarten und Besonderheiten des jeweils anderen Verwaltungssystems und dessen Dialogkultur gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern zu kennen und zu beachten.

Der Musterschüler Deutschland? – Bürgerbeteiligung im Föderalstaat

Das Gelingen der Energiewende scheint die Herausforderung dieses Jahrhunderts zu sein. In jüngster Zeit machen laute Proteste in Deutschland Schlagzeilen. Zunächst ging es um die Proteste im Hambacher Forst bei Köln. Zunehmend stehen die Aktionen der »Fridays for Future«-Bewegung im Fokus der medialen Aufmerksamkeit.

Müssen sich die deutschen Bürgerinnen und Bürger derart aggressiv zur Wehr setzen? Die Bundesregierung behauptet von sich selbst, mit der Energiewende »weltweit Maßstäbe« zu setzen und eine »internationale Vorreiterrolle« einzunehmen (Die Bundesregierung 2011, S. 2). Die Häufung an Protesten steht dazu im Widerspruch. Bürgerbeteiligung ist in einem demokratischen und föderalen System folglich keine Option, sondern der Schlüssel für eine gelungene Energiewende. Veränderungen müssen von der Basis finanziell und psychologisch getragen werden, damit politische Grundsatzprogramme die Strukturen vor Ort verändern können (vgl. Zenke/Dessau 2013, S. 288).

Auf den Punkt: Die Stärken und Schwächen der gesetzlich vorgeschriebenen und freiwilligen Öffentlichkeitsbeteiligung in Deutschland

Die Ergebnisse der ausführlichen rechtlichen und soziologischen Untersuchung der formellen und informellen Öffentlichkeitsbeteiligung in Deutschland lassen sich unter den folgenden vier Erkenntnislinien zusammenfassen.

Erkenntnis 1: Informations- und Klagerechte alleine genügen nicht

Wissen ist Macht. Das Recht auf Informationszugang kann elementar sein, um Auswirkungen von umweltrelevanten Maßnahmen rechtzeitig einschätzen zu können. Internationale Abkommen wie die Rio- oder die Aarhus-Konvention sichern Bürgerinnen und Bürgern dieses Recht sowie ein Klagerecht in Umweltangelegenheiten zu. Der rechtliche Rahmen sieht in diesem Kontext jedoch keine aktive Teilhabe vor. Information und Rechtsweg setzen oft zu einem Zeitpunkt an, in dem die relevanten Tatsachen schon geschaffen sind.

Erkenntnis 2: Das Planungsrecht bietet die wirksamsten Beteiligungsrechte

Im Gegensatz dazu bietet das deutsche Planungsrecht die idealen Ansatzpunkte für eine effektive Bürgerbeteiligung. Es handelt sich um die sog. formelle Bürgerbeteiligung. Sie ist gesetzlich vorgeschrieben.

Wegweisende Entscheidungen in Bezug auf die Energiewende werden im deutschen Recht auf der Regionalplanungsebene und in der Bauleitplanung getroffen. Um tatsächlich Einfluss zu gewinnen, müssen Bürgerinnen und Bürger bei den Festlegungen von Ziel- bzw. Grundsatzbestimmungen und bei der Bestimmung von Konzentrationszonen ihre Mitspracherechte nutzen. Die umfangreiche Rechtsprechung (gerade im Windenergieausbau) beweist, dass Bürgerinnen und Bürger sich meist zu spät zu Wort melden. Sie klagen gegen die Genehmigung, anstatt sich bereits auf der Planungsebene zu Wort zu melden. Damit verzögern sich die ohnehin langwierigen Genehmigungsprozesse.

Die wichtige Standortfrage wird in diesem Stadium aber nicht mehr geklärt, zumal die Rechtslage bezüglich Abstands- und Emissionsregelungen hinreichend gerichtlich ausexerziert wurde.

Es besteht eine relativ hohe Transparenz dank der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung und der gerichtlich überprüfbaren Auswahl der sog. »Konzentrationszonen« durch die Bestimmung von Tabuzonen. Bürgerbeteiligung beschränkt sich in diesem Kontext sowohl auf regionaler als auch auf kommunaler Ebene auf die Auslegung relevanter Planungsunterlagen zur Einsichtnahme der Öffentlichkeit.

Erkenntnis 3: Freiwillige Maßnahmen müssen gezielt zur Beteiligung motivieren

Trotz dieser umfangreichen formell zugesicherten Beteiligungswege steht die Verwaltungspraxis vor großen Herausforderungen. Gerade die Regionalplanung erscheint vielen Bürgern und Bürgerinnen abstrakt und realitätsfern. Die gestrichelten und gepunkteten Markierungen in Regional- und Bauleitplänen sind für Laien wenig eingängig. Die von ihnen im späteren Genehmigungsverfahren angeführten landschaftsästhetischen oder gesundheitlichen Belange könnten in der Planungsphase noch Auswirkungen auf die Gebietsausweisung haben (Beteiligungsparadoxon). Sobald die Zone festgelegt ist, haben die Projektentwickler – die sog.

»Projektierer« – aufgrund der großen Höhe moderner Anlagen und der strikten Abstandsregelungen wenig Spielraum.

Entscheidend für eine wirkliche Beteiligung ist folglich eine frühzeitige Sensibilisierung der Bürgerinnen und Bürger. Sie müssen das Gefühl haben, mit ihren Sorgen und Nöten ernst genommen zu werden. Dies setzt voraus, dass sie rechtzeitig von Planungs- bzw. Genehmigungsvorhaben in Kenntnis gesetzt werden. Zudem ist es notwendig, sie durch informelle (gesetzlich nicht vorgeschriebene) Vorgehensweisen zu einer Teilhabe an der formellen Beteiligung zu befähigen.

Hierbei haben sich die unterschiedlichsten Formate bewährt: erklärende Animationsfilme, Diskussionsrunden, Eins-zu-eins-Gespräche auf Messen, Ortsbegehungen und Visualisierungen für ein besseres Vorstellungsvermögen sowie Mediationsverfahren in Konfliktfällen.

Der richtige Zeitpunkt der Beteiligung und die effektive Verzahnung der informellen mit den formellen Verfahren sind entscheidende Erfolgsfaktoren. Bei der Auswahl des passenden Verfahrens muss den jeweiligen lokalen Gegebenheiten Rechnung getragen werden.

Nicht zu unterschätzen ist dabei auch die soziologische Dynamik. Menschen ohne Vorerfahrung im Windenergieausbau, die in einer Landschaft mit hohem Erlebniswert wohnen, sind mit sachlichen Argumenten möglicherweise nicht zu erreichen. Ebenfalls sollte bedacht werden, dass gerade die »lauten« – gut vernetzten Gegner und Gegnerinnen – die Möglichkeit wahrnehmen, sich zu Wort zu melden. Ein großes Potential birgt aber die schweigende, zum Teil unentschlossene Mehrheit. Kommunen sollten ihre Bürgernähe nutzen, um gezielt mit diesen Menschen ins Gespräch zu kommen und Vertrauen aufzubauen. Einigen wird eine Teilnahme aufgrund mangelnder persönlicher, finanzieller oder zeitlicher Ressourcen erschwert. Die Rahmenbedingungen der Beteiligung müssen dem angepasst sein. So kann die Kommune zu einer erhöhten Verfahrensgerechtigkeit beitragen.

Erkenntnis 4: Beteiligung am Netzausbau wird die zukünftige Debatte dominieren

Der verstärkte dezentrale Ausbau der erneuerbaren Energien stellt neue Anforderungen an das Energiesystem. Neben dem Problem der Energiespeicherung muss das Problem des Energietransports gelöst werden. Der Ausbau des Stromnetzes muss mit dem Anlagenausbau Schritt halten können, um einen leistungsfähigen grenzüberschreitenden Strombinnenmarkt in Europa zu etablieren. Doch gerade die Errichtung von Hochspannungsleitungen birgt das Risiko, auf gesellschaftliche Widerstände zu stoßen. Zu groß ist die Angst vor einer Verschandelung der Landschaft oder vor den gesundheitlichen Schäden durch die Strahlung.

Der gesetzliche Rahmen für den Netzausbau sieht eine Reihe von Beteiligungsformen sowohl in der Bedarfplanung als auch in der konkreten Trassenfindung vor. Das sehr komplexe System wird bundesweit von der Bundesnetzagentur koordiniert. Sie versucht, das lokale Wissen der Bevölkerung trotz der schwer verständlichen Materie und der vielschichtigen Planungsebenen bestmöglich in den Prozess der Trassenfestlegung einfließen zu lassen. Bürgerinnen und Bürger sollten hiernach bereits darüber mitdiskutieren, ob der Bedarf für einen Netzausbau besteht und wenn ja, wo die Grobtrasse verläuft. Wenn diese beiden Planungsstadien abgeschlossen sind, ist der Spielraum auf eine 500 bis 1.000 Meter breite Trasse beschränkt. Die

Bundesnetzagentur ist bestrebt, durch Erklär-Filme und Bürgerbüros vor Ort die Fragen in allen Planungsphasen zu beantworten. Dennoch erfordert diese technische Materie das Wissen von Expertinnen und Experten für die Beurteilung der technischen Machbarkeit von Alternativrouten. Bezüglich der informellen Beteiligung bestehen viel-fältige Bemühungen, mit den Menschen vor Ort oder im Rahmen des »Bürgerdialogs Stromnetz« (2) in Kontakt zu treten.

Der Blick nach Frankreich – Der Klimawandel macht keinen Halt an Landesgrenzen

Ein erster Blick über die Grenze verrät, dass jedes europäische Land eine ganz eigene Beteiligungskultur pflegt. Der im Januar 2019 unterzeichnete Vertrag von Aachen formuliert den Willen, die Energiewende vereint mit den französischen Nachbarinnen und Nachbarn voranzutreiben. Auch wenn Art. 7 der Charte de l'environnement ein Informations- und Beteiligungsrecht mit Verfassungsrang zusichert, kann die rechtliche Durchsetzbarkeit von den gängigen Beteiligungsformen im Gegensatz zu deutscher Bürgerbeteiligung angezweifelt werden. Die älteste Form der »enquête publique« sammelt Anmerkungen und Vorschläge nach Einsichtnahme der Bürgerinnen und Bürger. Diese werden durch eine ernannte Kommissarin oder einen Kommissar in einer abschließenden befürwortenden oder ablehnenden Stellungnahme gebündelt. Das Prozedere unterscheidet sich deutlich von der deutschen Diskussionskultur. Allerdings vermitteln jüngste gesetzliche Änderungen mit neuen Elementen wie der »concertation« oder der »débat public« den Eindruck, dass sich die Bürgerbeteiligung in Frankreich noch im Experimentierstadium befindet. Um dem Gedanken der frühzeitigen Einbindung gerecht zu werden, wird in einigen Fällen eine freiwillige »concertation préalable« durchgeführt. Diese Instrumente sind auf einen offenen Austausch ausgerichtet. Allerdings sind sie vom eigentlichen Entscheidungsprozess der Verwaltung entkoppelt. Diese behält sich das Entscheidungsmonopol vor. Getreu dem zentralistischen kulturellen Erbe spielen staatliche Vertreterinnen und Vertreter weiterhin eine wichtige Rolle. Der Präfekt bzw. der Bürgermeister oder die Bürgermeisterin entscheidet über Genehmigungen. Ein staatlicher Garant überwacht die »concertation«.

Positiv anzumerken ist die Herausbildung verschiedenster Formate, die der deutschen informellen Beteiligung ähneln. Während die deutschen Kommunen eine Gestaltungsfreiheit begrüßen, erscheint die heterogene französische Beteiligungspraxis ein Zeichen von rechtlicher Unsicherheit zu sein. Zu oft beschränken sich die Mitspracherechte noch auf strategische Grundsatzpapiere mit Zielwerten für den Ausbau der erneuerbaren Energien. Es mangelt an einer strukturierten, breit angelegten Debatte bei der Umsetzung konkreter Projekte vor Ort. Französinnen und Franzosen müsste es erlaubt werden, den konkreten Standort einer Anlage oder einer Stromleitung auf Augenhöhe mit der Verwaltung zu diskutieren.

Der Blick in die Glaskugel – Europa im Jahr 2050

Die Zeit rennt. Spätestens der Sonderbericht des Weltklimarats IPCC hat den Handlungsbedarf schwarz auf weiß naturwissenschaftlich belegt. Die Menschen werden durch Klimakatastrophen weltweit alarmiert. Die Umsetzung von Energieprojekten scheitert nicht zuletzt am Widerstand von Bürgergruppen. Doch das Jahr 2019 lässt neue Hoffnungen aufkeimen. Eine politisch interessierte Generation organisiert sich über Ländergrenzen hinweg. »Fridays for Future« ist der Name der Protestbewegung, die die Politik zu ehrgeizigeren klimapolitischen Maßnahmen zwingen will.

Verwaltungen sollten diese Stimmung in Europa nutzen und auf den Zug aufspringen. Die formellen Beteiligungsverfahren in Deutschland werden zwar für ihre zu komplexe Struktur und den späten Zeitpunkt der Einbindung der Öffentlichkeit kritisiert. Die größere Hürde bleibt aber die Einstellung der Menschen selbst. Eine noch so gute Kommunikationsstrategie kann keine Wirkung entfalten, wenn die Adressaten das Angebot zum Dialog nicht annehmen. Wie empirische Studien belegen, sind die Ursachen dafür meistens sehr persönlich. Bürgerinnen und Bürger versuchen, die landschaftliche Schönheit ihrer Region zu schützen und lassen sich von starken Meinungsführerinnen und Meinungsführern durch besorgniserregende Animationen oder durch Berichte mit angeblichen Beweisen für eine Gesundheitsgefahr verunsichern.

Die Studien belegen allerdings auch, dass der geringste Teil der Bevölkerung aktiven Widerstand leistet. Vielmehr schweigt die Mehrheit. Diese Chance sollten Projektträger und Verwaltungen aktiv nutzen. Durch eine Hochkonjunktur für Studien und Handlungsempfehlungen verfügen sie bereits über einen Werkzeugkasten mit erprobten Handlungsinstrumenten. Gelingt es ihnen, Konflikte als einen konstruktiven Meinungsbildungsprozess anzusehen, können sie die Dynamik gewinnbringend für sich nutzen. Die Herausforderung der nächsten Jahre wird es sein, die Befürworter sichtbar zu machen und ihnen eine hörbare Stimme zu verleihen, die auch in den Medien präsent ist. Nur eine breit angelegte Imagekampagne zugunsten der erneuerbaren Energien, die einen Mentalitätswandel anstößt, vermag die Schwelle von der bereits vorhandenen technologiebezogenen Akzeptanz hin zu einer projektbezogenen Akzeptanz zu überwinden. Bürgerinnen und Bürger müssen sich darüber im Klaren werden, dass die landschaftlichen Veränderungen und gesundheitlichen Risiken ohne die Anlagen der erneuerbaren Energien weitaus gravierender sind.

Inzwischen wächst bereits eine Generation heran, die an den Anblick von Windenergieanlagen oder Stromleitungen gewöhnt ist. Teile der älteren Generation sind zunehmend bereit, sich an den Anblick zu gewöhnen, wie vorherige Generationen an den Bau von Autobahnen und an Eisenbahnlinien. Sollten die Menschen die Beeinträchtigungen durch Energieanlagen als »normales Lebensrisiko« einstufen, könnten Politikerinnen und Politiker die Verbreitung der erneuerbaren Energien einsetzen, ohne zu fürchten, Wählerstimmen zu verlieren. Bestenfalls werden Bürgermeisterinnen und Bürgermeister zu Leitfiguren, die ihre Wählerinnen und Wähler dazu motivieren, voller Stolz und Eigeninitiative eine klimaneutrale oder klimaautarke Kommune zu werden.

Der Erfolg der europäischen Klimapolitik wird entscheidend davon abhängen, ob die Politik es schafft, das Vertrauen der Menschen zu gewinnen. Dafür benötigen sie den ehrlichen Dialog, der Chancen und Grenzen bürgerlicher Mitentscheidung klar kommuniziert.

Nur wenn sich Bürgerinnen und Bürger ernst genommen fühlen, sind sie gesprächsbereit. Es geht nicht darum, ihnen die letztlich verbindliche Entscheidungsmacht zu übertragen, sondern das Vertrauen in die handelnden Akteure zu steigern und somit die Identifikation mit den Projekten zu erhöhen.

Hinweis

Dieser Beitrag ist nur ein Auszug aus der umfangreichen Veröffentlichung »Bürgerbeteiligung als ein Erfolgsfaktor der deutschen Energiewende?« in Schriften zur Grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, Band 17, Dike Verlag

Anmerkungen

(1) https://www.regupedia.de/fileadmin/user_upload/uploads_redakteure/user_upload/european-green-deal-communication_de.pdf

(2) <https://www.buergerdialog-stromnetz.de/>

Literatur

- Die Bundesregierung 2011: Energiewende – Schritt für Schritt Einstieg in ein neues System. Berlin: (<https://www.bundesregierung.de/re-source/blob/975238/779488/4b6713bea8d0288e35660bd95c73bd6e/2011-09-29-energiewende-data.pdf?download=1>)
- Zenke, Ines/Dessau, Christian 2013: Bürgerbeteiligungen als Schlüssel einer kommunalen Energiewende. In: KommJur 2013, S. 288 – 292.

Autorin

Viola Schmidt ist als Quartiersmanagerin bei der Stadt Münster tätig. In ihren Aufgabenbereich fällt insbesondere die planungsbegleitende Kommunikation in den Außenstadtteilen, damit sich die Münsteranerinnen und Münsteraner bei den anstehenden großen baulichen Veränderungen aktiv miteinbringen können. Darüber hinaus ist das Quartiersmanagement bestrebt, die Stadtteilidentität und das bürgerschaftliche Engagement vor Ort zu stärken. Zuvor hat die Autorin den Master »Europäisches Verwaltungsmanagement« an den Hochschulen für öffentliche Verwaltung und Finanzen in Ludwigsburg und Kehl abgeschlossen.

Kontakt

viola-schmidt@online.de

Redaktion eNewsletter

Netzwerk Bürgerbeteiligung
c/o Stiftung Mitarbeit
Redaktion eNewsletter
Ellerstraße 67
53119 Bonn
E-Mail: newsletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de