



Energiewende und internetgestützte Bürgerbeteiligung

Tilman Schulze-Wolf

Ausgangslage

Der gesetzlich beschlossene und von einem breiten gesellschaftlichen und politischen Konsens getragene Atomausstieg und die damit eingeleitete Energiewende haben viele Aspekte und Facetten. Der Diskurs über die Umsetzung der Energiewende ist inzwischen in der Mitte der Gesellschaft angekommen. Waren vor einigen Jahren energiewirtschaftliche Themen noch die Domäne von hochspezialisierten Expert/innen, so bereichern Schlagworte wie Offshore-Windenergie, Photovoltaik oder gar HGÜ¹ inzwischen sogar den Party-Smalltalk. Diese allgegenwärtige Präsenz zeigt die Bedeutung dieses Themas im gesellschaftlichen Bewusstsein. Sie führt aber auch dazu, dass Energie-Bauprojekte (Hochspannungstrassen, Pipelines, Kraftwerke, Konverterstationen, Gas-Kavernen etc.) insbesondere von den betroffenen Bürger/innen und Institutionen sehr viel genauer und kritischer beobachtet bzw. hinterfragt werden. Viele Bürger/innen arbeiten sich außerdem in die hochkomplexen Thematiken ein, um die in den Planungsunterlagen gemachten Aussagen gewissenhaft überprüfen zu können.

Nicht zuletzt das Debakel um Stuttgart 21 hat gezeigt, dass eine Planung ohne eine breite Einbeziehung der Öffentlichkeit nicht nur erhebliche Verzögerungen nach sich zieht, sondern vor allem zu einem immensen politischen Flurschaden führt, der sich nur sehr schwer beheben lässt. Das auf diese Weise verloren gegangene Vertrauen der Bürger/innen in das Handeln der Politik muss mühsam wieder aufgebaut werden.

Neue Anforderungen an Planungsverfahren

Vor diesem Hintergrund wurden die behördlichen Anforderungen an die Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planungs- und Genehmigungsverfahren deutlich erhöht. Dahinter steht die Erkenntnis, dass Bauprojekte mit solchen Dimensionen nicht mehr »per ordre de mufti« umgesetzt werden können, sondern nur mit einem Mindestmaß an öffentlicher Partizipation und einer Bereitschaft zu gesellschaftlichem Konsens eine realistische Umsetzungs-Chance haben. Konsequenterweise bedeutet das, dass eine gut gemachte Öffentlichkeitsbeteiligung in aller Regel zu einer höheren Akzeptanz und damit zu einer beschleunigten Umsetzung der Projekte führt. Dies deckt sich mit den Interessen der jeweiligen Vorhabenträger wie zum Beispiel Übertragungsnetzbetreiber (Strom) oder Fernleitungsnetzbetreiber (Gas): Jeder Tag, den eine Leitung früher Strom oder Gas transportiert, ist für jeweilige Unternehmen ein wirtschaftlicher Gewinn. Und damit ist alles, was zu einer früheren Inbetriebnahme führt, in wirtschaftlichem Sinne positiv für ein Unternehmen. Dies gilt in besonderem

¹ Hochspannungs-Gleichstrom-Übertragung



Maße auch für eine entsprechende Öffentlichkeitsbeteiligung. Ein daraus resultierendes positives Medienecho wird dabei von den Unternehmen als »Nebeneffekt« gerne gesehen. Insofern sind die Aufwendungen, die eine Bürgerbeteiligung verursacht, nur dann Kosten, wenn sie die zusätzlichen Gewinne, die durch einen schnelleren Nutzungsbeginn realisiert werden können, übersteigen.

Diese positiven Effekte einer Bürgerbeteiligung werden von immer mehr Vorhabenträgern gesehen. So wundert es nicht, dass z.B. der Übertragungsnetzbetreiber TenneT TSO bei seinen Planfeststellungsverfahren inzwischen verstärkt auf die Bürger zugeht und teilweise bereits lange vor dem offiziellen Verfahren umfangreiche Informationen und Anlaufstellen bereitstellt, um mit großem personellem und technischem Aufwand Antworten für die drängenden Fragen der Bürger zu geben.

Es ist jedoch unumstritten, dass Partizipationsverfahren keine Allheilmittel zur Befriedigung aller berechtigten Einzelinteressen und sozialer Spannungen sind. Ein Stück praktizierte Demokratie sind sie in jedem Fall.

Paradoxerweise gibt es jedoch politische Stimmen, die trotz der Einsicht in die Nützlichkeit von Bürgerbeteiligungen mit Hinweis auf die erforderliche Beschleunigung der Energiewende eine Einschränkung der Partizipationsmöglichkeiten der Bürger/innen fordern. So wird beispielsweise immer wieder eine Verkürzung der Beteiligungsdauer für die Bürger/innen ins Spiel gebracht. Angesichts der üblichen Gesamtdauer von Raumordnungs- oder Planfeststellungsverfahren von mehreren Jahren, hätte eine Verkürzung um zwei oder vier Wochen keinen ernstzunehmenden Beschleunigungseffekt. Im Gegenteil: Eine solche Verkürzung würde als Einschränkung von Bürgerrechten wahrgenommen und die Infrastrukturprojekte würden durch noch geringere Akzeptanz, negative Berichterstattung, noch mehr öffentliche Proteste und Widerstände zusätzlich in die Länge gezogen. Hier wird also offenkundig im Windschatten der Energiewende versucht, deliberative oder partizipative Bestandteile unserer Demokratie einzuschränken oder abzuschaffen.

Öffentlichkeitsbeteiligung bei formellen Verfahren der Energiewende

Der Fokus dieser Betrachtung liegt auf Öffentlichkeitsbeteiligungen zu formellen Verfahren der Energiewende, also beispielsweise Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren, aber auch Verfahren der Landes- und Regionalplanung. Hier ist eine Öffentlichkeitsbeteiligung gesetzlich vorgeschrieben (vgl. Schulze-Wolf, T./Köhler, S., 2008). Zwar sind solche Öffentlichkeitsbeteiligungen schon seit vielen Jahren fester Bestandteil der behördlichen Verfahren, haben aber in den vergangenen Jahren eine zusätzliche Bedeutung erhalten. Dies zeigt u.a. der Gesetzentwurf zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (Bundesministerium des Innern, 2012). Dort wird bei Planfeststellungsverfahren u.a. eine »frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit« gefordert, also eine Abkehr von der bisher gängigen Praxis, Beteiligungsverfahren erst dann zu starten, wenn die Planungen praktisch alle schon abgeschlossen sind. Allerdings soll diese frühzeitige Beteiligung nicht obligatorisch sein. Insofern bleibt abzuwarten, welchen Inhalt die Gesetzesänderung tatsächlich haben wird und welche Auswirkungen auf formelle Beteiligungsverfahren daraus resultieren werden.

Auch das »Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung« des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, 2012) weist in diese Richtung und empfiehlt ein ganzes Bündel an Maßnahmen, um die Öffentlichkeitsbeteiligung bei Infrastrukturgroßprojekten zu optimieren.

Online-Beteiligung

Angesichts der Internet-Durchdringung praktisch aller Lebensbereiche ist es unbedingt erforderlich, auch bei Beteiligungsverfahren nicht nur auf traditionelle Methoden der papiergestützten Beteiligung zu setzen, sondern das Internet als eigenständigen Beteiligungskanal einzusetzen. Durch seine vielfältigen und sich ständig erweiternden Möglichkeiten bietet das Internet die idealen Voraussetzungen, um sowohl bei formellen Verfahren als auch bei begleitenden diskursiven oder informellen Partizipationsangeboten die passenden Instrumente zur Verfügung zu stellen.

Trotz einer aktuellen Gesamt-Online-Quote über alle Altersgruppen von 75 % in Deutschland (Initiative D21, 2012) müssen sich online- und offline-Partizipationsangebote gegenseitig ergänzen, um nicht ganze Bevölkerungsgruppen von der Beteiligung auszuschließen.

Online-Beteiligungs-Lösungen für formelle Verfahren werden schon seit ca. zehn Jahren von verschiedenen Anbietern für unterschiedliche Verfahrenstypen angeboten und sind ausgereift und praxistauglich. Im Detail unterscheiden sich die Systeme jedoch sehr stark.

Ein Online-Beteiligungs-System besteht grundsätzlich immer aus mindestens zwei Bestandteilen: Einer Beteiligungskomponente und einer Auswertungskomponente. Ausgestaltung, Funktionalitäten, Leistungsumfang und Leistungsfähigkeit sowie ergänzende Komponenten der verschiedenen Systeme sind weitestgehend abhängig von dem Verfahrenstyp, für den die Anwendungen entwickelt wurden.

Energieinfrastrukturprojekte zeichnen sich durch langgezogene Untersuchungskorridore aus, die durch viele verschiedene Kultur- und Naturräume verlaufen. Dies hat zwei wichtige Konsequenzen:

1. Um diese Räume vollständig und mit einer hinreichenden Auflösung abzudecken, ist eine große Zahl von kartografischen Unterlagen für die Verfahren bereitzustellen.
2. Die hohe räumliche Betroffenheit führt zu einem großen Kreis von Beteiligten. In der Folge gibt es viele Stellungnahmen. Diese müssen von den Mitarbeiter/innen der Verfahren führenden Behörde entgegengenommen und vom Vorhabenträger bearbeitet sowie von zahlreichen verschiedenen Fachleuten beantwortet werden.

Durch diese besonderen Anforderungen sind internetbasierte Beteiligungs-Management-Systeme für den Einsatz in diesem Themenfeld geradezu prädestiniert.

Kartografische Unterlagen werden mit Hilfe eines sogenannten Mapservers blattschnittfrei und in hoher Darstellungsgeschwindigkeit und -qualität visualisiert. Ähnlich wie bei Google-Maps können sich die Betrachter

durch das gesamte Kartenmaterial der Fachuntersuchungen bewegen, vergrößern, verkleinern und ausdrucken, ohne dass dazu große Datenmengen auf ihre Rechner heruntergeladen werden müssen. Mit Hilfe eines einfachen Zeichenmoduls (s. Abb. 1) kann direkt am PC in das Original-Kartenmaterial hineingezeichnet werden. Eine solche zeichnerische Stellungnahme ist exakter und viel schneller zu erstellen, als eine vergleichbare Textstellungnahme.

Da zu allen Stellungnahmen eine **Erwiderung** durch den Vorhabenträger erarbeitet werden muss, wird die Beantwortungs-Last auf möglichst viele Schultern verteilt. So wird versucht, eine möglichst schnelle und fachgerechte Reaktion auf die eingegangenen Stellungnahmen sicherzustellen. Dies hat aber bei der herkömmlichen (analogen) Arbeitsweise physikalische Grenzen, da die Stellungnahmen entsprechend oft vervielfältigt und an die jeweiligen Bearbeiter/innen verschickt und schließlich wieder zentral zusammengefasst werden müssen. Auch die Verwendung von E-Mails löst das Problem nicht, da hier als zusätzliches Problem die vielfach redundante Existenz einzelner Stellungnahmen bzw. Erwiderungen auftritt, da meist mehrere Bearbeiter/innen an der gleichen Erwiderung arbeiten müssen.

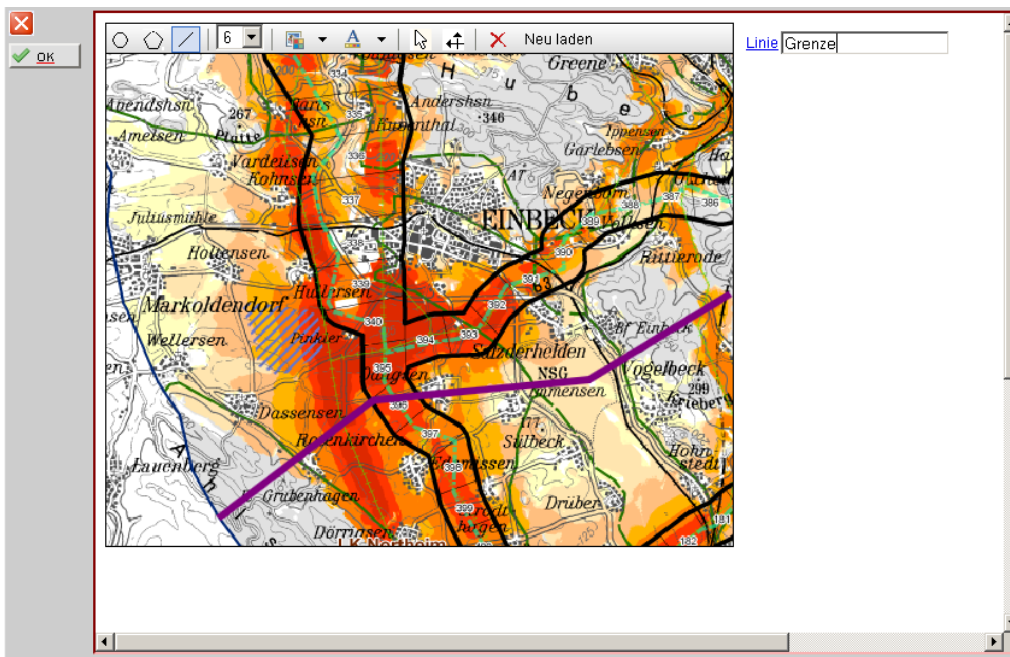


Abbildung 1: Zeichenmodul von BO.PLUS der Fa. entera



Hier bieten internetbasierte Verfahren eine elegante Lösung: Alle Stellungnahmen und Erwiderungen werden nur einmal, also redundanzfrei, in einer zentralen Datenbank auf einem Internet-Server vorgehalten, auf den alle Expert/innen gleichzeitig von beliebigen Standorten aus zugreifen können. Entsprechend weit entwickelte Beteiligungs-Management-Systeme bieten durch die datenbankbasierte Arbeitsweise enorme Vorteile, da viele leistungsfähige Werkzeuge zum Suchen, Filtern oder Kategorisieren die (Zusammen-)Arbeit erleichtern. Insbesondere das automatisierte Erstellen von formatierten Ausdrucken wie Berichten und Synopsen sind wichtige Hilfsmittel zur Arbeitsvereinfachung. Ein definierbarer Workflow mit Fristsetzungen ist dabei die organisatorische Grundlage und stellt eine zügige Bearbeitung sicher.

Online-Beteiligung als Win-Win-Win-Situation

Ein Beteiligungsverfahren ist für alle Akteure, also sowohl für den Vorhabenträger und den Verfahrensführer als auch die beteiligten Personen und Institutionen, alles andere als ein Freizeitvergnügen. Daher sind alle Maßnahmen und Methoden, die den Betroffenen die Arbeit erleichtern, grundsätzlich positiv zu sehen.

Oberflächlich betrachtet, scheint zunächst einmal der Vorhabenträger den größten Nutzen aus der Anwendung eines internetgestützten Beteiligungs-Management-Systems zu ziehen, da sich durch die webbasierte Zusammenarbeit der verschiedenen Bearbeiter erhebliche Geschwindigkeits- und Effizienzvorteile ergeben.

Aber auch die Beteiligten profitieren von der Nutzung eines solchen internetbasierten Systems: Ständige Verfügbarkeit der Planungs-Unterlagen ohne Download, komfortable Visualisierung der Karten und Texte, die Möglichkeit zeichnerischer und textlicher Stellungnahmen, Abgabe der Stellungnahmen bis zum letzten Moment, Unabhängigkeit von behördlichen Öffnungszeiten und eine sichere Verwaltung der eigenen Stellungnahmen sind nur einige der Vorteile für die Beteiligten. Institutionelle Beteiligte können darüber hinaus gemeinsam an Stellungnahmen arbeiten, diese untereinander weiterleiten und anderen Institutionen Einblick in versendete Stellungnahmen geben.

Nicht zuletzt nützt ein solches System aber auch der Verfahren führenden Behörde, da ihr die gleichen Werkzeuge (Kategorisierung, Suche, automatisierte Ausgabe von Berichten und Synopsen etc.) wie dem Vorhabenträger zur Verfügung stehen. Insbesondere die Vorbereitung und Durchführung der Erörterungstermine werden durch ein Beteiligungs-Management-System optimal unterstützt. Die verwaltungstechnischen Aufgaben der Behörde im Zusammenhang mit einem Beteiligungsverfahren lassen sich damit teilweise automatisiert erledigen und erheblich beschleunigen und entlasten so die Personalressourcen.

Für Vorhabenträger, Beteiligte und Verfahrensführer ergeben sich also gleichermaßen Vorteile durch ein Beteiligungs-Management-System, so dass man hier von einer klaren Win-Win-Win-Situation sprechen kann.

Akzeptanz der internetgestützten Kommunikationsinstrumente

Beim Einsatz »neuer« Methoden stellt sich neben dem Nutzen auch immer schnell die Frage, ob diese auch angenommen werden. Die Angabe der Nutzerzahlen wird bei Online-Verfahren immer gerne als Maß hierfür verwendet. Nun ist jedoch die bloße Anzahl der angemeldeten Nutzer/innen oder die Anzahl der online abge-



geben Stellungnahmen kein brauchbares Kriterium, da ein Vergleichswert fehlt. Besser ist es, die Zahlen der online und offline abgegebenen Stellungnahmen miteinander ins Verhältnis zu setzen.

Beispielhaft wurde eine entsprechende Auswertung für fünf größere Verfahren der letzten vier Jahre durchgeführt.

Tabelle 1: Auswertung der Nutzerzahlen ausgewählter Beteiligungsverfahren aus den Jahren 2008 - 2012

Verfahren	Bundesland	StN insgesamt (Argumente)	Davon online		StN von Bürger/innen		Davon online		StN von Institutionen		Davon online	
LEP ¹	Schleswig-Holstein	4152	594	14%	104	3%	52	50%	4048	97%	480	12%
WRRL ²	Nordrhein-Westfalen	4488	1417	32%	259	6%	180	69%	4229	94%	1237	29%
ROV Wahle-Mecklar ³	Niedersachsen/Hessen	3201	861	27%	1102	34%	464	42%	2099	66%	397	19%
Regionalpläne Windenergie; 1. Anhörung ⁴	Schleswig-Holstein	1835	737	40%	887	48%	483	54%	948	52%	254	27%
Regionalpläne Windenergie; 2. Anhörung ⁵	Schleswig-Holstein	1256	560	45%	622	50%	386	62%	634	50%	174	27%

¹Beteiligungsverfahren zum Entwurf des Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein 2009; Beteiligungsphase: Januar – Dezember 2008

²Beteiligungsverfahren zum Bewirtschaftungsplan und zum Maßnahmenprogramm in Nordrhein-Westfalen im Rahmen der Umsetzung der europäischen Wasserrahmenrichtlinie; Beteiligungsphase: Dezember 2008 – Juni 2009

³Raumordnungsverfahren zur Höchstspannungsverbindung Wahle-Mecklar (Niedersachsen/Hessen) ; Beteiligungsphase Juni-August 2010 und November-Dezember 2010

⁴Online-Beteiligung zur Teilfortschreibung der Regionalpläne in Schleswig-Holstein - erste Anhörung; Beteiligungsphase August-November 2011

⁵Online-Beteiligung zur Teilfortschreibung der Regionalpläne in Schleswig-Holstein - zweite Anhörung; Beteiligungsphase Juni-Juli 2012

Die obigen Nutzerzahlen zeigen ein relativ klares Bild:

Private Beteiligte nutzen das Internet-Angebot wesentlich stärker als Institutionen. Dabei ist ein Lerneffekt zu beobachten: Der LEP (2008) und die beiden Anhörungen zu den Regionalplänen (2011 und 2012) besitzen eine gewisse Vergleichbarkeit, da sie im gleichen Raum, nämlich im ganzen Land Schleswig-Holstein, durchgeführt wurden. Hier ist eine kontinuierlich Zunahme der Online-Beteiligung festzustellen: Von 50 % im Jahr 2008 stieg die Online-Nutzung auf 64 % im Jahr 2012. Noch augenfälliger ist dieser Lerneffekt bei den beteiligten Institutionen, wenngleich auch auf erheblich niedrigerem Niveau.

Evaluierungen verschiedener Verfahren zeigen, dass für die vergleichsweise geringe Nutzung der Online-Beteiligung durch die Institutionen häufig organisatorische Gründe angeführt werden («... ist nicht mit unserem Ratsinformationssystem kompatibel»; «... bildet nicht unsere Organisationsstruktur ab« etc.).

Fazit

Internetgestützte Beteiligungsverfahren sind zweifellos auf dem Vormarsch. Der hohe Prozentsatz und die steigende Tendenz der von Bürgerinnen und Bürgern online abgegebenen Stellungnahmen belegen eine hohe bzw. steigende Akzeptanz bei privaten Beteiligten. Insbesondere der demographisch bedingte steigende Anteil von Menschen, die mit dem Computer aufgewachsen sind (Digital Natives) wird die Nutzung weiter deutlich



erhöhen. Dies wird auch durch die vergleichsweise vielen positiven Reaktionen von Privatleuten bestätigt, die über eine Lob & Kritik-Funktion während der Beteiligungsphase zur Windenergie in Schleswig-Holstein abgegeben wurden.

Bei den institutionellen Beteiligten hingegen ist mit aktuell etwa 27 % online abgegebener Stellungnahmen allerdings noch deutlich Luft nach oben. Insbesondere Verbände und Bürgerinitiativen haben den Nutzen der Online-Beteiligung und der sich daraus ergebenden Vernetzungsmöglichkeiten noch nicht für sich erkannt.

Literatur

Bundesministerium des Innern (2012): Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (PIVereinHG); Deutscher Bundestag Drucksache 17/9666, 17. Wahlperiode, 16.05.2012, Gesetzentwurf der Bundesregierung; <<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/096/1709666.pdf>>, Stand 16.08.2012

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2012): Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor - Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung; <<http://www.bmvbs.de/cae/servlet/contentblob/81212/publicationFile/53987/handbuch-buergerbeteiligung.pdf>>, Stand 16.08.2012

Initiative D21 (2012): (N)onliner Atlas 2012 - Basiszahlen für Deutschland. Eine Topographie des digitalen Grabens durch Deutschland. Initiative D21 e.V., Berlin <<http://www.initiated21.de/wp-content/uploads/2012/06/NONLINER-Atlas-2012-Basiszahlen-f%C3%BCr-Deutschland.pdf>>, Stand 16.08.2012

Schulze-Wolf, T./Köhler, S. (2008): Online-Beteiligung für das Raumordnungsverfahren zur Küstenautobahn A 22. In: UVP-Report, Jg. 22, H.3, S.104-110

Autor

Dipl. Ing. agr. Tilmann Schulze-Wolf ist geschäftsführender Mit-Gesellschafter der Ingenieurgesellschaft entera aus Hannover. Seine Arbeitsschwerpunkte sind internetgestützte Projekte für Behörden, Verwaltungen und Firmen. Seit etwa zehn Jahren ist er im Bereich der e-Partizipation tätig und hat eine große Zahl sehr unterschiedlicher Beteiligungsverfahren durchgeführt.

Kontakt

schulze-wolf@entera.de



Redaktion eNewsletter

Stiftung MITARBEIT
Netzwerk Bürgerbeteiligung
Redaktion eNewsletter
Ellerstraße 67
53119 Bonn
E-Mail: newsletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de