

# OPTIONEN FÜR ABGEORDNETE ZUR GESTALTUNG DES INTERESSENAUSGLEICHS BEIM STROMNETZAUSBAU

Aktuell ist in Deutschland ein weitreichender Umbau bzw. eine Erweiterung des Stromnetzes im Gang. Hierbei treten immer wieder Konflikte vor Ort auf. Bürger lehnen neue Leitungen ab, gründen Bürgerinitiativen, organisieren Protest, da die Maßnahmen zum Netzausbau zum Teil stark in den physischen Raum ihrer Lebensumwelt eingreifen. Viele Menschen haben ein ausgeprägtes Bedürfnis, dass ihre heimatliche Umgebung, so wie sie sie kennen, erhalten bleibt. Wird Vertrautes verändert, schafft dies zunächst Unsicherheit und kann Angst auslösen, weil oftmals die Auswirkungen der Veränderung unbekannt sind. Die Diskussionen werden daher häufig sehr engagiert und emotional geführt. Netzausbauvorhaben müssen deshalb besonders gut begründet und erklärt werden, dem Bedürfnis der Menschen nach Mitgestaltung ist Rechnung zu tragen. Auch ist der Bedarf an Information und Beteiligung beim Netzausbau mittlerweile deutlich gestiegen. Die Netzbetreiber können diesem Anspruch jedoch nicht allein gerecht werden, da sie häufig als voreingenommen bzw. nicht neutral angesehen werden. Gefragt sind an dieser Stelle vielmehr unabhängige Akteure.

Wichtigster Ansprechpartner für Bürger ist somit nicht der Netzbetreiber, sondern vielmehr »die Politik«, oft in Person ihres regionalen Repräsentanten im Deutschen Bundestag. Die Bürger erwarten von ihren Abgeordneten, dass sie sich mit ihren Anliegen befassen und oftmals auch eine klare Positionierung als Sachwalter ihrer Interessen. Sie wollen ferner substantielle Informationen erhalten und ihre Meinung einbringen können. Andererseits gehen die Netzbetreiber davon aus, dass die Politik die gefassten Beschlüsse rechtfertigt und dafür einsteht, dass sie möglichst reibungslos umgesetzt werden können. Die Abgeordneten sind somit in einer doppelten bzw. mehrfachen Rolle gefordert: zum einen als zentrale Ansprechpartner, zum anderen als Vermittler zwischen bundespolitischen Zielen und Entscheidungen (Klimaschutz, Energiewende, Netzausbau) und den lokalen Ansprüchen der Betroffenen.

Für die Bundestagsabgeordneten betroffener Wahlkreise stellen sich somit ganz konkrete Anforderungen und Fragen, welche Handlungsmöglichkeiten ihnen zur Verfügung stehen. Vor diesem aktuellen Hintergrund hat der Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung des Deutschen Bundestages das TAB beauftragt, das Projekt »Interessenausgleich bei Infrastruktur-

projekten: Handlungsmöglichkeiten für die Kommunikation und Organisation vor Ort« durchzuführen. Die zentrale Zielsetzung ist es, auf konzeptionell und wissenschaftlich fundierter Grundlage praxisrelevante Handlungsmöglichkeiten für Kommunikationsstrategien und Beteiligungsverfahren zu entwickeln. Mitglieder des Deutschen Bundestages sollen auf diese Weise beim Umgang mit den durch den Stromnetzausbau entstehenden Interessenkollisionen und Konflikten vor Ort unterstützt werden. Diese streng praxisorientierte Ausrichtung eines Projekts stellt für das TAB nach 25 Jahren wissenschaftlicher Politikberatung für den Deutschen Bundestag in gewisser Weise ein Novum dar (TAB 2015).

## DIE ROLLE DER ABGEORDNETEN: ERLÄUTERN UND VERMITTELN

Der Bundestag hat 2013 mit breiter parlamentarischer Mehrheit das Bundesbedarfsplangesetz (BBPlG) beschlossen. Dem ging ein mehrstufiger Prozess zur Bedarfsermittlung voraus, der seitdem in festem Turnus wiederholt wird. Die Planungen und Berechnungen dazu, wie viele und welche Stromleitungen gebraucht werden, führen die Netzbetreiber durch. Sie werden

von der Bundesnetzagentur (BNetzA) überprüft. Das Parlament beschließt dann den bestätigten Plan im BBPlG. Für Bürger ist dieser Beschluss des Parlaments und der Weg dorthin in hohem Maße erklärungsbedürftig, da ihnen oft unklar bleibt, ob alle technischen und planerischen Alternativen zu den beschlossenen Stromleitungen wirklich ausreichend geprüft worden sind und ob der Plan die beste aller Alternativen darstellt.

Die hinter dem Netzaus- und -umbau stehenden zentralen Planungen und bundespolitischen Beschlüsse kennen die allermeisten Bürger nicht bzw. können diese nicht nachvollziehen. Laut einer aktuellen Delphi-Umfrage (Landwehr 2014) sind 87 % der Bevölkerung »eher uninformatiert«, »uninformatiert« oder »völlig uninformatiert«, was das Thema Netzausbau angeht. Einer großen Aufregung in Teilen des Landes steht also auch großes Unwissen gegenüber. Zwar leisten die BNetzA und die Übertragungsnetzbetreiber (ÜNB) bereits viel Informationsarbeit, dennoch bleibt ein deutliches Informationsdefizit. Dieser Mangel an Information schafft Unmut vor Ort und kann mittelfristig zu bleibendem Misstrauen und Protest führen. Viele Bürger fühlen sich übergangen, gerade auch weil Entscheidungen schon im Vorfeld gefallen sind, und verlieren das Vertrauen in die Politik und deren Entscheidungskompetenz.

Den an sie gerichteten zum Teil widerstreitenden Erwartungen können Abgeordnete am besten mit Kommunikationsangeboten und der Unterstützung von Beteiligungsverfahren entsprechen. Sie können als Mittler und »Übersetzer« zwischen den verschiedenen Ebenen, zwischen Bundespolitik und den Bürgern vor Ort fungieren und dafür sorgen, dass »alle Fakten auf den Tisch kommen« und sachlich diskutiert werden kann. Die Erwartungen verdeutlichen, dass Abge-

ABB.

FÜNF PLANUNGSSTUFEN FÜR STROMTRASSEN

Schritt 1	Schritt 2	Schritt 3	Schritt 4	Schritt 5
<b>Szenariorahmen</b>	<b>Netzentwicklungsplan/ Umweltbericht</b>	<b>Bundesbedarfsplan(gesetz)</b>	<b>Bundesfachplanung/ Raumordnung</b>	<b>Planfeststellung</b>
Prognoseentscheidungen zu Kraftwerkspark, Jahreshöchstlast und Verbrauch	Ermittlung von Netzausbaumaßnahmen, Netzmodellierung und Netzberechnung	Feststellung der energie-wirtschaftlichen Notwendigkeit, Feststellung des vordringlichen Bedarfs	Trassenkorridore	konkrete Trassen
<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; jährlich erstellt</li> <li>&gt; öffentlich konsultiert</li> <li>&gt; genehmigt durch BNetzA</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; jährlich erstellt</li> <li>&gt; zweimal öffentlich konsultiert</li> <li>&gt; genehmigt durch BNetzA</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; alle 3 Jahre</li> <li>&gt; Beschluss durch Bundestag</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; zuständig ist BNetzA</li> <li>&gt; Zeitraum: sechs Monate</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; erstes Verfahren voraussichtlich 2015</li> </ul>
erstmals 2011	erstmals 2012	erstmals 2013	erstmals ab Herbst 2014	voraussichtl. ab 2015

September 2014

DUH 2013

ordneten eine bedeutende Rolle bei den großen Netzausbauprojekten zugesprochen wird. Sie sind jedoch auch prädestiniert, eine aktive und zentrale Rolle bei der Gestaltung der Diskussion vor Ort einzunehmen und Informations- und Beteiligungsmöglichkeiten zu organisieren bzw. zu unterstützen. Hierbei wird von ihnen erwartet, dass sie

- > die parlamentarische Entscheidung erklären,
- > unabhängige Informationen zum geplanten Vorhaben bereitstellen,
- > Bürgern eine Plattform zur Diskussion bieten,
- > ggf. informelle Beteiligungsformate aktiv mitgestalten.

Die Frage ist nun, wie Abgeordnete ziel führend agieren und interagieren können, um trotz zum Teil widerstreitender Erwartungen zu einer angemessenen Lösung vor Ort beizutragen und ihre eigene Reputation, politische Kompetenz und Vertrauenswürdigkeit zu wahren.

## ERKENNTNISSE ZU INFORMATION UND BETEILIGUNG

Die öffentliche Akzeptanz für Netzausbauprojekten in den jeweils betroffenen Regionen ist zu einer relevanten

Größe geworden. Häufig richten sich Einwände nicht allein gegen das Vorhaben als solches, sondern gegen die Art und Weise, wie Entscheidungen zustande kommen, die zur Planung und Umsetzung von infrastrukturellen Vorhaben führen. Die Ansprüche an politische und planerische Entscheidungsfindungsprozesse sind gewachsen, und der Ruf nach bürgernäheren Planungsverfahren wird lauter.

Laut einer Studie der Bertelsmann-Stiftung sind in Deutschland 75 % der Meinung, dass Bürgerbeteiligung mehr unterschiedliche Interessen in die Politik einfließen lässt und somit das Gemeinwohl fördert. Knapp 80 % sind zudem überzeugt, dass Beteiligung neue Ideen generiert. Die Studie hat darüber hinaus ergeben, dass Beteiligung das politische Interesse und die demokratischen Kompetenzen der Bürger stärkt. Zwei Drittel denken, dass Bürgerbeteiligung die Akzeptanz steigert, auch wenn die eigenen Interessen nicht mit der endgültig getroffenen Entscheidung der gewählten Vertreter übereinstimmen. Von den politischen Entscheidern ist nur gut ein Drittel der Meinung, dass Akzeptanz nicht von Bürgerbeteiligung abhängt (Bertelsmann-Stiftung 2014, S. 7).

Die Umfrageergebnisse lassen auch erkennen, dass unterschiedliche Argumentationslinien bestehen, warum und zu welchem Zweck Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt werden soll. Auf der einen Seite des Spektrums steht das Bestreben, den Zugang zu Entscheidungsfindungsprozessen zu erhöhen und möglichst eine große Zahl von Bürgern zu beteiligen bzw. sie dazu auch zu befähigen (Inputlegitimation). Auf der anderen Seite steht die Argumentation der sogenannten Outputlegitimation, die einzig die Ergebnisse eines Entscheidungsfindungsprozesses als Gütekriterien sieht. Dazwischen liegt die Position, die nach dem Prinzip »Regieren ist Lösungsfinden« vor allem bessere Verfahren und Prozesse der Entscheidungsfindung fordert. In allen Fällen steht die Frage nach der Erhöhung der Legitimität politischer Entscheidungen im Vordergrund.

Der Beteiligungsanspruch bei großen Infrastrukturprojekten ist groß: So sind 67 % der Bürger und 63 % der politischen Entscheidungsträger der Meinung, dass rechtzeitige Bürgerbeteiligung Fehlplanungen und Fehlinvestitionen verhindert. Bei der Frage der Notwendigkeit des Baus und der Erneuerung von Infrastrukturtras-

Erwartungen an die Abgeordneten: vonseiten der Bürger	vonseiten der Netzbetreiber
klar Stellung zum Vorhaben beziehen	politische Entscheidungen vor Ort vertreten
unabhängige Informationen bereitstellen	bei der Vermittlung von Informationen unterstützen
Anliegen der Bürger unterstützen, möglichst wenig Veränderung zuzulassen	Umsetzung des Vorhabens vor Ort unterstützen

sen ist die Meinungslage ausgeglichen: 45 % der Befragten sehen hier nur einen geringen Bedarf, 43 % einen großen. Wenn es jedoch um den Bau oder die Erneuerung von Energietrassen in ihrer Region geht, sind 51 % dagegen (Allensbach 2011, n. Bertelsmann-Stiftung 2014, S. 7).

Entgegen der häufig in vielen Medien zugespitzten Darstellung des aggressiven Protestierers, oft mit den Begriffen NIMBY («not in my backyard») oder Sankt-Florian-Prinzip unterlegt, agieren Bürgerinitiativen zum Thema Netzausbau zumeist »maßvoll«, in »ruhigen Formen des Protestes« sowie in »produktiver Vernetzung und Kontaktpflege mit Vertretern aus Politik und Wirtschaft« (Brettschneider 2013). Es gibt Mahnwachen, Lichterketten und Unterschriftenaktionen. Sie bemühen sich, komplexe Themen für die breite Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Laut Brettschneider gibt es differenzierte Gründe, warum Bürger mehr Information und Beteiligung einfordern: Manche Projekte finden nicht grundsätzliche Ablehnung, jedoch werden einzelne Aspekte kritisiert, hinterfragt oder Risiken anders als in Expertengutachten bewertet. Zusätzlich können »verborgene Gründe« wie Angst vor Veränderung oder ein grundsätzlicher Zweifel an der Vertrauenswürdigkeit von Politik und Unternehmen die Kritik am Projekt befeuern. Auch mehrt sich die Kritik an den wenigen Beteiligungsmöglichkeiten, die die formellen Verfahren vorsehen, deren wahrgenommener Intransparenz und der Art der Kommunikation seitens der Entscheidungsträger.

## EXPERTEN UND LAIEN: KOMMUNIKATION MIT HINDERNISSEN

Beteiligungsverfahren müssen auch die Informations- und Kompetenzunterschiede zwischen Fachexperten (qua Amt oder Mandat), Laienexperten (sehr gut informierte Bürger) und Laien ausgleichen. Häufig zu beobachten sind unterschiedliche Herangehensweisen dieser Gruppen bei der Wahrnehmung und Bewertung möglicher Risiken: Für Experten stehen beim Thema Risiko vor allem objektivierbare Detailfragen, wie der Nachweis von Wirkzusammenhängen im Zentrum des Interesses. Für Laien hingegen steht stärker die subjektive Risikobewertung im Fokus. »Experte« und »Laie« können auch als soziale Rollen verstanden werden, die durch Zuschreibungen

gen zustande kommen; in modernen Industriegesellschaften sind diese Zuschreibungen durch formale Akkreditierungsverfahren (Prüfungen, Zulassungen) geregelt.

Bei der Diskussion zwischen Laie und Experte geht es darum, zwei individuell wahrgenommene Bezugsrahmen genau so weit übereinander zu bringen, dass deren Schnittmenge – sogenannter »common ground« – gerade ausreicht, um (im Fall der Beteiligung rund um den Netzausbau) eine informierte Entscheidung zu erreichen (z. B. Clark 1996). Der »common ground« von Laien und Experten ist in der Netzausbau Diskussion erfahrungsgemäß eher gering und muss daher erweitert werden. Dabei können z. B. sogenannte Groundingtechniken in der Moderation helfen. Laut Clark sind die drei wichtigsten Methoden (1) die verbale Zustimmung oder Ablehnung, (2) das Initiieren eines Sprecherwechsels (z. B. dadurch, dass eine weiterführende Frage gestellt wird, die zeigt, dass die präsentierte Information verarbeitet wurde) und (3) die Verwendung nonverbaler Signale, die anzeigen, dass der Gesprächspartner den Ausführungen des Sprechers folgt

## KONFLIKTE UM STROMTRASSEN

Konflikte beim Netzausbau begründen sich durch eine Vielzahl an vermuteten und tatsächlichen Beeinträchtigungen durch die Vorhaben. Die Veränderung des Orts- und Landschaftsbilds, der Verlust von Erholungsräumen, der Wertverlust von Grundstücken und Immobilien, die Beeinträchtigung der landwirtschaftlichen Nutzung sowie befürchtete Gesundheitsrisiken sind häufig genannte Gründe für die Ablehnung von Stromleitungen. Das Thema Gesundheitsschutz birgt dabei besondere Herausforderungen, da es um die Bewertung eines Risikos geht, an die einige eher rational, andere emotional herangehen. Bürger wünschen sich möglichst große Abstände zwischen Wohngebäuden und Leitung. Bisher gibt es aber keine rechtlichen Grundlagen, um das »Wohnumfeld« bei der Planung berücksichtigen zu können. Es spielt bei der Abwägung zwischen verschiedenen Belangen keine Rolle. Die Netzbetreiber versuchen zwar, zumeist größtmögliche Abstände einzuhalten, oft steht dies aber anderen Zielen entgegen. Von Bedeutung ist hier v. a. die Erhaltung unzerschnittener Räume, schutzwürdiger Natur- und Kulturlandschaften sowie die Schonung landwirtschaftlicher Flächen.

bzw. nicht folgt (z. B. Blickkontakt, Stirnrünzeln).

Die Herausforderung für Experten im Zuge der Partizipation ist es, ihr Wissen gleichsam zu »entpacken«: Abstrakte Konzepte, die das Denken von Experten typischerweise strukturieren und einen Lösungsweg schon in sich enthalten, müssen auf eine weniger abstrakte Stufe transformiert und erläutert werden. Einen »laientauglichen« Experten zeichnet die Abschätzung der fremden Perspektive (Antizipation) und die Anpassung der eigenen Kommunikationsbeiträge an diese antizipierte Perspektive (Adaptation) aus. Die Fähigkeit, dies zu leisten, entscheidet darüber, ob die Kommunikation gelingt, und nicht, dass der Experte eine in Fachkreisen anerkannte Koryphäe ist!

## OPTIONEN ERFOLGREICHER BEFÄHIGUNG UND KOMMUNIKATION

Ein vorrangiges Ziel ist somit, einen öffentlichen Dialog über den Bedarf an Infrastrukturmaßnahmen und die Planungsgrundlagen zu führen und eine gemeinsame Wissensbasis zu schaffen. Zudem sollen ggf. Spielräume für Planänderungen identifiziert und genutzt werden. Zielgruppen sind die interessierte Öffentlichkeit, betroffene Bürger sowie Vertreter von Verbänden und aus der kommunalen Politik. Die Fragen und Themen, die von den Bürgern gestellt werden, sind in allen Regionen sehr ähnlich. Sie lassen sich in drei Gruppen einteilen:

Fragen des »Ob«: Häufig wird vor Ort bezweifelt, dass die Leitung überhaupt notwendig ist, vor allem wenn bestimmte Akteure auftreten (Wissenschaft, Umweltverbände, Politik etc.), die öffentlich die Planungen der Netzbetreiber infrage stellen. Dabei spielt es in Diskussionen oftmals gar keine Rolle, dass der Bedarf bereits

vom Parlament verbindlich festgestellt wurde. Im Gegenteil, die Entscheidungshoheit und auch Kompetenz von Politik und Behörden wird in der Gesellschaft vermehrt infrage gestellt. Zudem ist den Bürgern zu meist der Ablauf der zentralen Netzplanung nicht bekannt. Häufig besteht ein großes Misstrauen gegenüber den Netzbetreibern, denen einseitige wirtschaftliche Interessen unterstellt werden und denen (ggf. aus der Erfahrung vorangegangener Projekte) eine alle Belange umfassende Planung nicht zugetraut wird. Erschwerend kommt hinzu, dass nicht alle Daten und Planungsgrundsätze bei der Netzentwicklungsplanung öffentlich sind und das Thema so komplex ist, dass selbst Experten nicht alles nachvollziehen können. Die Fragen des »Ob« müssen daher immer wieder diskutiert und erklärt werden. Ein schlichter Verweis auf bereits getroffene Entscheidungen reicht nicht aus, da Bürger häufig erst zu einem späteren Zeitpunkt auf die Planungen aufmerksam werden.

Fragen des »Wie«: Bürger fordern die Prüfung technischer Alternativen, wie z. B. Erdkabel oder eine neuartige Gleichstromtechnik, und möchten Vor- und Nachteile klar erläutert bekommen. Der Begriff »Stand der Technik« bedarf dabei der besonderen Erläuterung, weil die Ausgereiftheit neuer Techniken oft unklar ist. Des Weiteren geht es um das Vorgehen der Übertragungsnetzbetreiber bei der Ermittlung einer Trasse und die Prüfung möglicher Alternativen. Wichtig sind hier vor allem die Kriterien, nach denen die Trassen bewertet werden und die zur Wahl einer Vorzugstrasse führen. In der Bundesfachplanung und Planfeststellung ist dann vor allem das Verfahren der Abwägung erklärungsbedürftig: Nach welchem Schema wägt die Genehmigungsbehörde die verschiedenen Interessen ab und kommt zu einer Entscheidung?

Fragen zu den Beteiligungsmöglichkeiten im Planungsverfahren: Den meisten Bürgern ist das Planungsverfahren nicht geläufig, es muss daher der Gesamtprozess und der derzeitige Stand im Verfahren dargestellt werden. Dabei sind vor allem die Einflussmöglichkeiten in den einzelnen Planungsschritten interessant: Wie und wann kann ich mich einbringen? Welchen Entscheidungsspielraum gibt es jeweils? Was kann ich erreichen und wer kann mir dabei helfen? Hier muss zwischen dem vorgeschriebenen formalen und dem freiwilligen, informellen Verfahren unterschieden werden. Von Interesse sind auch die Klagerechte: Welche Beschlüsse sind anfechtbar und wer kann klagen?

An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass es häufig zu Missverständnissen in der Kommunikation zwischen Behörden, Politik und Zivilgesellschaft bei der Unterscheidung zwischen formeller und informeller Beteiligung kommt. Während formelle Beteiligung in gesetzlich vorgeschriebenen Verfahren abläuft – wie direktdemokratische Instrumente und Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung, z. B. im Baugesetzbuch –, findet informelle Beteiligung außerhalb dieser gesetzlich geregelten Verfahren als öffentlicher Dialog zwischen zuständiger Behörde, Vorhabenträgern und weiteren Beteiligten statt. Letztere definiert Renn (2011, S. 32) als »kommunikative Prozesse ..., in denen Personen, die qua Amt oder Mandat keinen Anspruch auf Mitwirkung an kollektiven Entscheidungen haben, die Möglichkeit erhalten, durch die Eingabe von Wissen, Präferenzen, Bewertungen und Empfehlungen auf die kollektiv wirksame Entscheidungsfindung direkten oder indirekten Einfluss zu nehmen. Dabei wird der Fokus weg von der eigentlichen Entscheidung und hin zu dem Weg, auf dem die Entscheidung getroffen wird, verlagert«. Voraussetzung für die Effektivität und damit Relevanz der erweiterten Dialogmög-

lichkeiten ist die systematische Verzahnung der informellen mit den formellen Verfahren (Banthien et al. 2012). Informeller Dialog ist nur sinnvoll, wenn seine Ergebnisse in das formelle Verfahren einfließen.

Handlungsmöglichkeiten für Abgeordnete liegen vor allem im informellen Bereich. Hier können an die Situation angepasste Kommunikations- und Beteiligungsangebote eingesetzt werden, damit die Bürger sich frühzeitig und zusätzlich zum formalen Verfahren äußern und auf die Planung Einfluss nehmen können.

### DER RICHTIGE ZEITPUNKT

Grundsätzlich gilt: Je früher, desto besser, um dem Vorwurf zu begegnen, es sei schon alles entschieden. Allerdings müssen bereits Planungsunterlagen mit einem gewissen Detailierungsgrad vorliegen, mit denen eine konkrete Befassung möglich ist. Ansonsten ist die Bereitschaft gering, sich mit Eventualitäten zu befassen. Es braucht das konkrete Beispiel, um verschiedene Aspekte zu diskutieren. Am sinnvollsten ist eine Beteiligung, wenn der Netzbetreiber bereits verschiedene Trassenverläufe vorgeprüft, aber noch keinen Antrag auf Bundesfachplanung oder Raumordnung gestellt hat. Zu diesem Zeitpunkt sind noch Planänderungen möglich und man ist noch nicht im formalen Verfahren »gefangen«. Grundsätzlich sind jederzeit Gespräche und Veranstaltungen möglich, nur ist deren Charakter unterschiedlich. Vor einer Veranstaltungsplanung ist zu prüfen, in welcher Phase der Planung sich das Vorhaben befindet, welche Unterlagen schon vorliegen und welche Entscheidungen vielleicht schon gefällt wurden. An diese Fakten müssen die Formate und Themen der Veranstaltung angepasst werden. Ist z.B. die Bundesfachplanung bereits abgeschlossen, wäre es sinnlos, runde Tische zu Trassenalternativen zu initiieren.

### VERTRAUEN IST SEHR WICHTIG

In Dialogprozessen ist der Aufbau von Vertrauen zwischen den Bürgern sowie den Vorhabenträgern und politisch Verantwortlichen von höchster Relevanz. Vertrauen und Glaubwürdigkeit werden häufig gerne als »weiche« Faktoren beschrieben. In Dialogen sind diese aber erfolgskritisch, gewissermaßen die »conditio sine qua non« für den Erfolg eines Dialogs. Ohne Vertrauen in einen Prozess oder Initiator bzw. Absender von Informationen wird keiner Information geglaubt – und sei sie noch so gut aufbereitet. Denn viele Sachverhalte sind so komplex, dass sie von den Bürgern nur »geglaubt« werden können, da die eigene Verifizierung nicht möglich ist.

Vertrauen muss sich u.a. durch Offenheit und konsistentes Handeln entfalten. Deshalb sind z. B. Onlinedialoge zu kritischen Infrastrukturen als alleinige Methode der Kommunikation nicht zielführend. Vertrauen entsteht vornehmlich im persönlichen Gespräch und nicht im Onlinechat. »Vertrauen schaffen« bedeutet für die konkrete Praxis des Dialogs:

- > Aufgeschlossene und wertschätzende Haltung: Die Dialogpartner untereinander müssen merken, dass die wechselseitigen Perspektiven gewürdigt und gehört werden. Es muss deutlich werden, dass man das jeweilige Gegenüber wirklich verstehen und nicht nur überzeugen will.
- > Dialog »auf Augenhöhe«: Die wertschätzende Haltung führt zu dem Aspekt der wechselseitigen Anerkennung des anderen in seinen Ansichten. Es gibt in einer idealen Dialogsituation nicht einerseits den Wissenden und Mächtigen und andererseits den Unwissenden und Machtlosen. Ganz unabhängig von den tatsächlich vorhandenen Ungleichheiten muss der Dialog immer

darauf zielen, diese »Fallhöhe« für das Gespräch auszublenden.

- > Ergebnissen des Dialogs Relevanz geben: Sobald Teilnehmende an einem Dialog merken, dass die besprochenen Inhalte eine Relevanz und Bedeutung für den weiteren Planungsprozess haben – was keinesfalls eine unmittelbare Übernahme konkreter Positionen bedeuten muss – entsteht eine Anerkennung für den Prozess und den Initiator.
- > Transparenz schaffen: Je weniger im Verborgenen bleibt und je weniger Anlass für Gerüchte und Spekulationen gegeben wird, umso besser ist es für die Wahrnehmung eines fairen und glaubwürdigen Prozesses. Dies wird durch eine hohe Transparenz in der Prozessführung erreicht.
- > Mut zu unangenehmen Wahrheiten: Letztlich wird auch bei sehr kritischen Themen honoriert, wenn offen mit ihnen umgegangen wird.

### GEEIGNETE VERANSTALTUNGSFORMATE UND -KOMPONENTEN

Grundsätzlich muss auch bei diesem Punkt zunächst recherchiert werden, in welcher Phase der Planung sich das Vorhaben befindet, welche Unterlagen schon vorliegen und welche Entscheidungen schon gefällt wurden. In der formalen Phase kann das relativ leicht bei der Bundesnetzagentur erfragt werden. In der für die Kommunikation relevanteren informellen Phase ist bei den Netzbetreibern zu eruiieren, wie weit ihre Planungen sind, welche Informationen sie schon veröffentlichen können/wollen und wie ihre weitere Zeitplanung aussieht. Öffentliche Veranstaltungen sind erst dann sinnvoll, wenn auf Karten Vorschläge für Trassenalternativen gezeigt werden können. Hier ist man zumeist auf das Entgegenkommen des Netzbetreibers angewiesen. Sinnvoll ist daher, Ziel und Zielgruppe der geplanten Veranstaltungen mit dem Netzbetreiber zu besprechen,

denn diese haben durchaus Interesse an sachlichen Diskussionen zu den Planungen, möchten aber verständlicherweise erst mal eine solide Planungsbasis als Diskussionsgrundlage schaffen. Je nach Planungsstand und Situation vor Ort müssen die Angebote für Kommunikation und Beteiligung somit angepasst werden.

Bei allen Aktivitäten sollte grundsätzlich »vom Bürger her« gedacht werden. Abgeordnete kennen die Menschen in ihren Wahlkreisen und deren Anliegen zumeist recht gut, sie kennen die Region und ihre Besonderheiten. Damit sind sie prädestiniert, die Veranstaltungen so zu konzipieren, dass sie den Bedürfnissen der Bürger entsprechen. Bürger wollen ehrliche Informationen, klare und einfache Antworten. Sie wollen, dass ihre Fragen und ihre Anregungen behandelt werden. Sie wollen ernstgenommen und mit Respekt behandelt werden. Der überwiegende Teil der Veranstaltung muss ihren Fragen und Anliegen vorbehalten sein. In der Regel ist auch eine einzelne Veranstaltung weniger geeignet als eine Veranstaltungsreihe. Eine kontinuierliche Kommunikation (auch wenn es keine großen Neuigkeiten gibt) ist besser, als nur in bestimmten Prozessphasen aktiv zu werden. Bei allen Veranstaltungen ist es hilfreich, wenn auch der jeweilige Netzbetreiber zuvor seine Unterstützung signalisiert hat und bereit ist, sich der Fragen und Hinweise anzunehmen.

Grundsätzlich können Abgeordnete auch ohne ein aufwendiges Beteiligungsverfahren informieren und Alternativen diskutieren. Es können Veranstaltungen unterschiedlicher Größe und Zielrichtung organisiert werden. Das richtige Format ist je nach Thema und Ziel der Veranstaltung zu wählen. Grob kann zwischen großen, öffentlichen Veranstaltungen (rund 100 Teilnehmer) und kleineren runden Tischen mit ausgesuchtem Teil-

nehmerkreis (max. 30 Personen) unterschieden werden:

- › Die größeren Veranstaltungen sind geeignet, um in einem Auftakt allgemeine, für alle interessante Informationen zu den Trassenplanungen zu geben: Veranstaltungsdauer 2 bis 3 Stunden, breit gestreute Einladung, maximal zwei kurze Expertenvorträge zum Planungsstand und zu einem Fachthema (z. B. elektromagnetische Felder [EMF], Erdverkabelung, Abwägung), viel Zeit für Fragen und Diskussion, Moderation durch Abgeordnete oder anderen unabhängigen Moderator, eingeladene »laientaugliche« Fachexperten, großformatige Karten mit den Trassenalternativen. Die thematische Einführung sollte nicht länger als 20 Minuten betragen und nicht zu detailreich sein. Es muss ausreichend Zeit für Rückfragen gegeben sein. Viele Bürger möchten ihre persönliche Sicht einbringen und passgenaue Antworten auf ihre Fragen haben. In der Regel besteht erst danach die Bereitschaft zur Auseinandersetzung mit den Argumenten der Gesprächspartner. Zumeist kann nur schwer ein thematischer roter Faden entwickelt werden, Themen »springen« oftmals stark und/oder werden auch mehrfach angesprochen. Offengebliebene Fragen und Anregungen der Bürger können aufgenommen und zur Beantwortung an den Netzbetreiber, die Bundesnetzagentur, Landesregierung, wissenschaftliche Experten etc. weitergeleitet werden. Abgeordnete sollten die Rückmeldungen dabei selbst sammeln und an die Bürger weitergeben.
- › Kleinere Veranstaltungen sind zu empfehlen, wenn spezifische Fachthemen behandelt oder über konkrete Trassenabschnitte diskutiert und Vorschläge dazu erarbeitet werden sollen. Bei diesen runden Tischen können ggf. auch innovative

Beteiligungsmethoden angewandt werden. Häufig sind diese aber sehr zeit- und ressourcenaufwendig und daher nur schwer umsetzbar: Gezielte Einladung (ggf. mehrere Runden) je nach Thema, arbeitsfähiger Kreis von 15 bis 30 Personen, Dauer 2 bis 4 Stunden, zwei kurze Expertenvorträge zum jeweiligen Thema (Landschaftsbild, Erdverkabelung, Trassenalternativen), anschließende, durch Abgeordnete moderierte Diskussion. In diesen Runden ist auch die Erarbeitung konkreter Ergebnisse möglich, z. B. gemeinsame Statements oder Vorschläge für alternative Korridorvarianten.

- › Kombination beider Formate: Möglich ist auch, dass in einer Auftaktveranstaltung zunächst Problemfelder angerissen werden, die in weiteren Veranstaltungen spezifischer und eventuell auch nur mit bestimmten Interessengruppen vertieft werden.
- › Bürgersprechstunden zum Netzausbau können jederzeit durchgeführt werden und die anderen Angebote unterstützen.

## RESÜMEE UND AUSBLICK

Netzausbauvorhaben erfordern eine vielschichtige Kommunikation: Erklären, Begründen, Informieren und Diskutieren sind wichtige Komponenten, um eine gemeinsame Wissensbasis bei allen Beteiligten zu schaffen, die eine sachliche Bewertung des Vorhabens ermöglicht. Vertrauen ist dabei eine wichtige »Währung«, weil Sachzusammenhänge nicht immer bis ins Detail nachvollzogen werden können und dann die Glaubwürdigkeit der handelnden Personen eine wichtige, ergänzende Rolle spielt. Ferner sind Klarheit und gegenseitiger Respekt wichtige Voraussetzungen. Je mehr Sachinformationen von unabhängigen Experten bereitgestellt werden, desto geringer ist die Gefahr des »Missverstehens«.

Idealerweise werden über eine gute Kommunikation hinaus die Bürger an der Planung beteiligt. Einwände und Vorschläge werden in das Planungsverfahren für eine Stromleitung mit einbezogen und führen zu Planänderungen. Die letztendliche Entscheidung für das Vorhaben fällt aber die Genehmigungsbehörde, die an gesetzliche Vorgaben gebunden ist. Nur so ist ein rechtssicheres Verfahren möglich. Dieser Fakt ist den meisten Bürgern nicht gegenwärtig. Die Mitgestaltungsmöglichkeiten sind aufgrund der Komplexität des Stromsystems und der gesetzlichen und verfahrensseitigen Vorgaben im Planungsverfahren eher gering. Dennoch sollte dieser, wenn auch geringe, Spielraum aktiv genutzt werden, um die Planungen im Sinne der Bürger zu optimieren. Ein solches »Ernstnehmen« der Bürger kann ein deutliches, evtl. auch entscheidendes Mehr an Vertrauen schaffen. Ein realistisches Ziel ist somit, dass der Planungs- und Entscheidungsprozess von den Bürgern als fair und legitim wahrgenommen wird.

*Peter Ahmels  
Judith Grünert  
Reinhard Grünwald  
Christoph Revermann*

## LITERATUR

Banthien, H., Richwien, M., Versteyl, A. (2012): Akzeptanz und Infrastrukturprojekte: Formelle durch informelle Beteiligung ergänzen – mehr Rechtssicherheit durch gelungene Partizipation. In: Zeitschrift für Politikberatung 2, S. 86–90

Bertelsmann-Stiftung (Hg.) (2014): Vielfältige Demokratie. Einwurf – Zukunft der Demokratie 2, Gütersloh

Brettschneider, F. (2013): „Wutbürger“ in der „Dagegen Republik“? Grundregeln für die Kommunikation bei Infrastrukturprojekten. In: VDI Bau-technik, Jahresausgabe 2013/2014, S. 12–15

Clark, H.H. (1996): Using language. Cambridge, MA

DUH (Deutsche Umwelthilfe e. V.) (Hg.) (2013): Plan N 2.0 – Politikempfehlungen zum Umbau der Stromnetze für die Energiewende. [www.forum-netzintegration.de/123/](http://www.forum-netzintegration.de/123/) (15.9.2014)

Landwehr, T. (2014): Behördenkommunikation beim Netzausbau. Unveröffentlichte Masterarbeit. Hochschule für Ökonomie und Management (FOM), Köln

le für Ökonomie und Management (FOM), Köln

Renn, O. (2011): Einführungsvortrag: Bürgerbeteiligung – Aktueller Forschungsstand und Folgerungen für die praktische Umsetzung. In: Hilpert, J. (Hg.): Nutzen und Risiken öffentlicher Großprojekte: Bürgerbeteiligung als Voraussetzung für eine größere gesellschaftliche Akzeptanz. Stuttgarter Beiträge zur Risiko- und Nachhaltigkeitsforschung 19, S. 19–43

TAB (Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag) (2015): Handlungsmöglichkeiten für Kommunikation und Beteiligung beim Stromnetzausbau. Ein Praxis-Handbuch für Abgeordnete (Autoren: Grünwald, R., Ahmels, P., Banthien, H., Bimesdörfer, K., Grünert, J., Revermann, C.). TAB-Hintergrundpapier Nr. 20, Berlin