

Bürger als politische Akteure und Planer

# Öffentlichkeitsbeteiligung bei Großprojekten der Energiewende

Vorhaben im Kontext der Energiewende umfassen den Netzausbau und verschiedene Großprojekte zur Energieerzeugung. Öffentlichkeitsbeteiligung ist ein notwendiger Bestandteil bei der Umsetzung dieser Vorhaben. Doch der Gesetzgeber hat noch einen langen Weg vor sich, um eine zufriedenstellende Form der Beteiligung zu realisieren.

Von Michael Zschiesche

Es gibt in Deutschland keine exakten Zahlen, wie viele infrastrukturelle Vorhaben jährlich durch Bürgerbeteiligung flankiert werden. Offizielle Statistiken werden nicht erhoben. Es mangelt an Studien mit empirischen Daten. Trotz der öffentlichen Aufmerksamkeit im Zuge des Bahnhofprojektes Stuttgart 21 nach 2010 und der zahlreichen Pilotprojekte gibt es nur eine grobe Schätzung zur jährlichen Zahl von Beteiligungsfällen. Derzeit kann davon ausgegangen werden, dass jährlich etwa  $772 \pm 150$  solcher Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung in Deutschland stattfinden (Führ 2009, S. 29).

## Vorhaben im Kontext der Energiewende

Darunter sind auch viele Vorhaben im Kontext der Energiewende: Netzausbau, Bau von Windrädern, Kohlekraftwerke. In all diesen Fällen sind Bürger beim Erreichen bestimmter Größenklassen zu beteiligen. Das bedeutet aber nicht, dass sie auch aktiv werden.

Im Bereich des Anlagenbaus werden in Deutschland nur etwa bei jedem dritten Fall auch Einwendungen und Stellungnahmen geltend gemacht (Zschiesche 2014, S. 130 ff.). Im Bereich der Planfeststellungsverfahren, also auch beim Netzausbau, der Planung von Straßen und Schienenwegen gibt es hinsichtlich der Beteiligung Dritter keine übergreifenden empirischen Untersuchungen und mithin keine verlässlichen Daten zur Beteiligung der Bürger. Hier „retten“ die anerkannten Umwelt- und Naturschutzverbände die Idee der Beteiligung, weil sie bei nahezu jedem Planfeststellungsverfahren in Deutschland Stellungnahmen einreichen.

## Die Grenzen der Öffentlichkeitsbeteiligung

Seit Stuttgart 21 wurde in Deutschland die Grenzen von Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltrelevanten Zulassungsverfah-

ren (Steinberg 2011; Durner 2011) tief gehend erörtert: Dass die repräsentative Demokratie über gewisse Fehlstellen verfügt und sich daraus die Notwendigkeit „analytisch-deliberativer Beteiligungsprozesse“ (Renn 2011) ableitet. Dies bewirkte in allen Parteien des Deutschen Bundestages eine Debatte über eine Neujustierung der Bürgerbeteiligung, deren Ergebnis Programme und Vorschläge waren, die bei aller Unterschiedlichkeit im Kern eine stärkere und frühzeitigere Beteiligung vorsehen.

## Neue Gesetzeslage

Die Bundesregierung hat im Juni 2011 mit dem Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG) die Öffentlichkeitsbeteiligung auf verschiedenen Ebenen der Ausbauplanung erweitert. Dieses sowie das im Juni 2013 verabschiedete „Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren“ (PlVereinHG 2013) sollte die Lehren aus dem Stuttgarter Fall umsetzen. Für das jüngere Gesetz gibt es noch zu wenig Praxiserfahrungen, wobei der öffentliche Umgang irritiert, da dieses Gesetz mit dem ambitionierten Titel bisher nicht einmal von der Fachöffentlichkeit wahrgenommen wurde.

Verbesserungen der Einbeziehung der Bürger hat das 2011 verabschiedete NABEG mit sich gebracht (Zschiesche 2012). Es sieht zahlreiche Erweiterungen der Einflussnahme von Bürgern und zivilgesellschaftlichen Akteuren wie Umweltverbänden auf verschiedenen Planungsebenen vor.

## Beteiligung und Bundesnetzagentur

An der bundesweiten Öffentlichkeitsbeteiligung zum Szenariorahmen 2013 für den Zeitraum 2014 bis 2024, einem jährlich von der Bundesnetzagentur durchzuführenden Verfahren, welches die wahrscheinliche Entwicklung der installierten Kapazitäten erneuerbarer Energien, der konventionellen Kraftwerke und des Stromverbrauchs beschreibt, beteiligten sich 41 Organisationen und eine nicht genannte Zahl privater Personen mit Stellungnahmen und Einwendungen (Bundesnetzagentur 2013, S. 7 ff.). Der Bescheid der Bundesnetzagentur stellt vor allem die konstruktive Mitarbeit der Umweltverbände heraus (Bundesnetzagentur 2013, S. 8). Ansonsten wird lediglich ausgeführt, dass die Stellungnahmen im Abwägungsprozess berücksichtigt wurden. Im ersten Jahr der Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung 2011 hatten sich 46 institutionelle Einwender sowie eine nicht genannte Zahl Privater beteiligt (Bundesnetzagentur 2012, S. 7 ff.).

## Beteiligungsmöglichkeiten nicht ausreichend

Zum Netzentwicklungsplan Strom erhielt die Bundesnetzagentur 2012 mehr als 2.700 Stellungnahmen, 2013 erhöhte sich die Zahl bereits mehr auf mehr als 8.000 Stellungnahmen zum Netzentwicklungsplan Strom, zum Offshore-Netzentwicklungsplan und zum Umweltbericht 2013 (Bundesnetzagentur 2012). Inwieweit in diesem Beteiligungsbereich durch die Öffentlichkeitsbeteiligung Änderungen herbeigeführt wurden, geht aus den Dokumenten der Bundesnetzagentur nicht hervor (Bundesnetzagentur 2013).

Auffällig am bisherigen Arrangement ist, dass die Öffentlichkeit einen hohen Aufwand betreiben muss, um Stellungnahmen und Einwendungen geltend zu machen. Es überrascht daher wenig, dass unter den institutionellen Einwendern für den Szenariorahmen 2013 im wesentlichen Unternehmen der Energiebranche und Landesministerien zu finden sind, im deutlich geringeren Umfang Umweltverbände. Ob durch die Beteiligung der Öffentlichkeit an der Netzplanung, wie sie das NABEG vorsieht, die Akzeptanz von Netzplanungen in der Bevölkerung erhöht werden kann, kann noch nicht bewertet werden. Offenkundig ist, dass die durch das NABEG angebotenen Beteiligungsmöglichkeiten nicht ausreichen. Das haben einige Bundesländer erkannt und bieten flankierende Beteiligungsformate zum Netzausbau an. Das Land Schleswig-Holstein hat im Rahmen einer informellen Netzentwicklungsinitiative gemeinsam mit den Netzbetreibern und anderen Beteiligten eine frühzeitige Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger als vorzuzogene Bürgerbeteiligung gestärkt (Melur S-H 2013).

Diese Erfahrungen stellen gemeinsam mit den Pilotprojekten in Baden-Württemberg (Staatsministerium Baden-Württemberg 2013) für ganz Deutschland wertvolle neue Erkenntnisse dar, an die es auch bundespolitisch anzuknüpfen gilt.

## Beteiligungsverfahren verzahnen

In der Diskussion nach den Ereignissen zu Stuttgart 21 wurde immer wieder die Notwendigkeit betont, formelle und informelle Beteiligungsverfahren sinnvoll miteinander zu verzahnen. Während sich die Bundesregierung mit der Energiewende und den neuen gesetzlichen und praktischen Aktivitäten für eine verstärkte Einbeziehung der Öffentlichkeit auf dem richtigen Weg wähnt, besteht weiterhin die Frage, ob die Bürgerinnen und Bürger sowie deren Interessenorganisationen in diesen Maßnahmen genug vertrauensbildende Kraft sehen, um Konflikte besser als in der Vergangenheit lösen oder eindämmen zu können.

Aus der Sicht der Bürger bleiben Rahmenbedingungen wie die hohe Unübersichtlichkeit und die geringe Transparenz der handelnden Akteure, die Angst um persönliche Nachteile sowie die Sorge um den Schutzzustand der regionalen Umwelt und den Schutzzustand des Landschaftsbildes beim Netzausbau zentral.

## Grundfragen der Öffentlichkeitsbeteiligung

Die Erfahrungen den Netzausbau betreffend können auch auf andere Bereiche der Infrastrukturplanung bezogen werden. Denn auch nach den intensiven öffentlichen Debatten nach 2010 sind einige Grundfragen der Öffentlichkeitsbeteiligung noch nicht grundlegend beantwortet. So hat der Gesetzgeber bis heute keine Ziele, die mit der Öffentlichkeitsbeteiligung erreicht werden sollen, gesetzlich verankert. Es reicht auf Dauer nicht aus, gesetzlich nur vorzusehen, dass Stellungnahmen und Einwendungen im Zulassungsverfahren berücksichtigt werden sollen. Die Bürger wollen auch wissen, wie mit ihren Einwendungen umgegangen wurde und warum die Argumente keine Berücksichtigung finden konnten. Die Bemühungen der Bundesregierung im Kontext des NABEG sind daher als erste Schritte eines noch längeren Prozesses zu sehen.

### Literatur

- Bundesnetzagentur (2012): Bescheid v. 30.08.2013, Az.: 6.00.03.05/13-08-30/Szenariorahmen 2013, S. 7 ff. Im Internet unter: [http://www.netzausbau.de/SharedDocs/Downloads/DE/III/Szenariorahmen/GenehmigungSzenariorahmenIII.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.netzausbau.de/SharedDocs/Downloads/DE/III/Szenariorahmen/GenehmigungSzenariorahmenIII.pdf?__blob=publicationFile)
- Bundesnetzagentur (2013): Bescheid v. 20.12.2012, Az.: 8121-12/Szenariorahmen 2011 S. 7 ff. Im Internet unter: [http://www.netzausbau.de/cdn\\_1931/DE/BundesweitePlaene/Alfa/Alfa-node.html](http://www.netzausbau.de/cdn_1931/DE/BundesweitePlaene/Alfa/Alfa-node.html)
- Durner, W. (2011): Möglichkeiten der Verbesserung förmlicher Verwaltungsverfahren am Beispiel der Planfeststellung. In: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR) 7–8/2011, S. 354–363.
- Führ, M. et al. (2009): Evaluation des UVPG des Bundes, UBA-Texte. PIVereinHG (Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren) (2013): Gesetz vom 31.05.2013 - Bundesgesetzblatt Teil I/2013 Nr. 26, 06.06.2013.
- Melur S-H (Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume Schleswig-Holstein) (2013): Energiewende Schleswig-Holstein – Beteiligung. Im Internet unter: [http://www.schleswig-holstein.de/Energie/DE/Beteiligung/beteiligung\\_node.html](http://www.schleswig-holstein.de/Energie/DE/Beteiligung/beteiligung_node.html)
- Renn, O. (2011): Redemanuskript, Tagung Gesellschaft für Umweltrecht, 11/2011.
- Staatsministerium Baden-Württemberg (2013): Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung zum Planungsleitfaden. Im Internet unter: <http://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/en/mitmachen/planungsleitfaden/buerger-und-oeffentlichkeitsbeteiligung>
- Steinberg, R. (2011): Die Bewältigung von Infrastrukturvorhaben durch Verwaltungsverfahren – eine Bilanz. In: Zeitschrift für Umweltrecht, ZUR 7–8/2011, S. 340–350.
- Zschiesche, M. (2012): Energiewende, Netzausbau und Öffentlichkeitsbeteiligung – Wie geht das zusammen? In: eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 03/2012.
- Zschiesche, M. (2014): Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltrelevanten Zulassungsverfahren – Status quo und Perspektiven, Dissertationsschrift, Berlin, S. 130 ff.

### AUTOR + KONTAKT

**Dr. Michael Zschiesche** ist Geschäftsführer und Leiter des Fachgebietes Umweltrecht & Partizipation am Unabhängigen Institut für Umweltfragen e.V.

Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.,  
Greifswalder Str. 4, 10405 Berlin.  
Tel.: +49 30 428499332, E-Mail: [recht@ufu.de](mailto:recht@ufu.de)

