

# Optionen moderner **Bürgerbeteiligung** bei Infrastrukturprojekten

Ableitungen für eine verbesserte Beteiligung auf Basis von Erfahrungen und Einstellungen von Bürgern, Kommunen und Unternehmen





UNIVERSITÄT LEIPZIG



Das Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V. an der Universität Leipzig ist ein interdisziplinäres Zentrum, das sich im Rahmen einer praxisorientierten Forschung mit Fragestellungen der öffentlichen Wirtschaftsbereiche – auch an der Schnittstelle zur Privatwirtschaft – beschäftigt. Themenschwerpunkte bilden neben den öffentlichen Finanzen vor allem die Bereiche der Daseinsvorsorge (beispielsweise Energie- und Wasserversorgung). Das Zentrum wurde 2009 gegründet und beinhaltet elf Professuren aus Ökonomie, Jurisprudenz, Politikwissenschaft, Infrastruktur, Stadtentwicklung und Wirtschaftspädagogik.

Mit freundlicher Unterstützung von:



# Liebe Leser,



Dipl.-Kffr. Romy Albrecht



Dipl.-Geogr./ Dipl.-Ing. André Grüttner



Prof. Dr. Thomas Lenk



M.Sc.(VWL) Oliver Lück



Dr. Oliver Rottmann

seit dem Jahr 2010 erregt der Streit über den Neubau des Stuttgarter Hauptbahnhofs („Stuttgart 21“) großes mediales Interesse. Die Bilder von protestierenden Stuttgarter Bürgern, denen die Polizei vehement entgegentrat, verfestigten sich im kollektiven Gedächtnis und standen exemplarisch für die mangelnde Akzeptanz von politisch getroffenen Entscheidungen und dem Wunsch vieler Bürger für eine stärkere Bürgerbeteiligung, insbesondere bei infrastrukturellen Großvorhaben. Die Ereignisse in Stuttgart waren und sind kein Einzelfall. So kam es nicht nur dort zu Protesten. Volksentscheide in Hamburg über die geplante Schulreform und in Bayern bezüglich des Nichtraucherschutzes sind nur zwei weitere Beispiele, bei denen die Bürger sich aktiv und medial fassbar in den politischen Prozess einbrachten. Medial häufig nur rudimentär erwähnt – aber dennoch diskursiv – bleiben Bürgerproteste im Rahmen von Netzausbauprojekten (Stromtrassen) oder Anlagen erneuerbarer Energien (Biomassekraftwerke, Windparks).

Bürger bemängeln in erster Linie die Intransparenz der bestehenden Planungsverfahren. Insbesondere bei großen Infrastruktur- und Investitionsvorhaben erscheinen die formellen Beteiligungsverfahren als nicht hinreichend adäquat, um die notwendige Akzeptanz für das jeweilige Projekt herzustellen.

Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der im Jahr 2011 von der schwarz-gelben Bundesregierung beschlossenen Energiewende, die die Realisierung vieler infrastruktureller Großvorhaben erfordert, ist eine intensivere Einbindung der Bürger jedoch dringend geboten. Um die ohnehin schon ehrgeizigen Ziele zu erreichen, sind langwierige Verzögerungen und dadurch entstehende Kostensteigerungen bei wichtigen Infrastrukturprojekten zu vermeiden.

Ein möglicher Lösungsweg für diese Probleme wird in der Nutzung von informellen Beteiligungsverfahren gesehen. Der methodische Instrumentenkasten ist diesbezüglich gut gefüllt. Es existieren bereits zahlreiche informelle Beteiligungsverfahren, die eine frühzeitige Kommunikation mit den Bürgern ermöglichen. Das große Angebot wirft jedoch die Frage nach ihrem angemessenen Einsatz auf. Welches Beteiligungsverfahren ist optimal für welches Projekt? Welche Rolle spielt die Größe des Investitionsvorhabens auf die Auswahl des Verfahrens?

Auf diesen Überlegungen aufbauend, will die vorliegende Studie darlegen, welchen Formalisierungsgrad und Umfang eine effektive Bürgerbeteiligung aufweisen muss, um Infrastrukturprojekte zielführend, effizient und transparent umzusetzen. Als theoretischer Überbau wurde eine Analyse der vorhandenen Literatur sowie Praxisstudien zu Bürgerbeteiligungen durchgeführt. Den wesentlichen Bestandteil bildet die Auswertung und Interpretation der Befragung der drei Gruppen Haushalte, Kommunen und Unternehmen. Schließlich wurden die formellen Planungsverfahren beleuchtet und Handlungsoptionen für eine weiterführende zielorientierte und konfliktminimierenden Bürgerbeteiligung im Rahmen formaler Beteiligungsverfahren erarbeitet.

Die Autoren danken weiterhin den zahlreichen Bürgern, Kommunen, Unternehmen und Fachexperten, die sich an der Studie beteiligt und im Wesentlichen zum Gelingen der Studie beigetragen haben.

Ein besonderer Dank gilt der envia Mitteldeutsche Energie AG und der MITNETZ STROM GmbH für Ihre finanzielle und fachliche Unterstützung.

# Inhaltsverzeichnis

## **Abbildungsverzeichnis**

## **Tabellenverzeichnis**

<b>1</b>	<b>Executive Summary</b>	10
<b>2</b>	<b>Desktopanalyse – Bürgerbeteiligung in Wissenschaft und Praxis</b>	14
2.1	Wandel des Demokratieverständnisses und Bürgerbeteiligung	14
2.2	Partizipation in der Demokratie	15
2.3	Bürgerbeteiligung bei öffentlichen Planungsvorhaben	16
2.4	Bürgerbeteiligung im Zuge der Energiewende	17
2.5	Überblick über aktuelle Forschungsstudien	18
2.6	Dialogveranstaltung Bürgerbeteiligung und Planungsverfahren	22
<b>3</b>	<b>Ergebnisse der Befragung von Haushalten, Kommunen und Unternehmen</b>	24
3.1	Befragungsdesign	24
3.2	Rahmen der Beteiligung – Planungsvorhaben und Trägerschaften	24
3.2.1	Ergebnisse der Kommunalbefragung	25
3.2.2	Ergebnisse der Unternehmensbefragung	32
3.3	Einschätzung der gegenwärtigen Beteiligung durch die Aufgaben- bzw. Vorhabenträger und Spiegelung an den Aussagen der Haushaltsbefragung	34
3.3.1	Erfahrungen mit und Einschätzung der formalen Teilnahmeverfahren	34
3.3.2	Erfahrungen mit und Einschätzung der informellen Teilnahmeverfahren	40
<b>4</b>	<b>Optionen für eine situative, konsensorientierte Bürgerbeteiligung</b>	54
4.1	Arten der Öffentlichkeitsbeteiligung und Einbindung in die Planungsinstrumente	54
4.1.1	Formelle Beteiligung	54
4.1.2	Informelle Beteiligung	55
4.2	Kritik an der formalen Öffentlichkeitsbeteiligung	58
4.3	Exkurs zur Öffentlichkeitsbeteiligung – das Partizipationsparadoxon	60
4.4	Ableitung von Optionen zur zielgenaueren Bürgerbeteiligung aus der Befragung	61
4.4.1	Grundsätzliche Anknüpfungspunkte	61
4.4.2	Handlungsoptionen bzw. zielführende Beteiligungsinstrumente	62
<b>5</b>	<b>Exkurs: Finanzielle Bürgerbeteiligung</b>	88
5.1	Finanzielle Beteiligung als neue Form der Partizipation von Bürgern	88
5.2	Ergebnisse der Bürgerbefragung zur finanziellen Bürgerbeteiligung	89
<b>6</b>	<b>Conclusio</b>	91
	<b>Literaturverzeichnis</b>	93

# Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Beteiligungspyramide	18
Abbildung 2:	Träger kommunaler Infrastruktur nach Gemeindegrößenklassen	26
Abbildung 3:	Örtliche Investitionsplanung (Neu- und Ausbau) der Kommunen in den nächsten 5 Jahren	27
Abbildung 4:	Überörtliche Investitionsplanung (Neu- und Ausbau) der Kommunen in den nächsten 5 Jahren	28
Abbildung 5:	Überörtliche Infrastrukturprojekte nach Raumtyp	29
Abbildung 6:	Durchführung der Plankonzeption nach Gemeindegröße	30
Abbildung 7:	Fachliche Durchführung der Planungsverfahren nach Gemeindegröße	31
Abbildung 8:	Branchen der teilnehmenden Unternehmen	32
Abbildung 9:	Einflussmöglichkeit der Unternehmensbeteiligung auf das Planungsergebnis	33
Abbildung 10:	Einflussmöglichkeiten der Unternehmensbeteiligung auf das Planungsergebnis nach Infrastrukturbereichen	33
Abbildung 11:	Zufriedenheit mit den formellen Beteiligungsverfahren	35
Abbildung 12:	Erfahrungen mit Bürgerbeteiligung von Unternehmen und Kommunen	37
Abbildung 13:	Maßnahmen einer stärkeren Bürgerbeteiligung aus Kommunal- und Unternehmenssicht	39
Abbildung 14:	Gewünschte Art der Beteiligung aus Perspektive der Bürger am Beispiel einer Hochspannungsleitung	39
Abbildung 15:	Nutzung informeller Verfahren aus Kommunal- und Unternehmenssicht	40
Abbildung 16:	Bereiche stärkerer informeller Bürgerbeteiligung aus Sicht der drei Befragungsgruppen	42
Abbildung 17:	Gründe gegen eine informelle Bürgerbeteiligung bei bestimmten Infrastrukturvorhaben	43
Abbildung 18:	Von den Kommunen und Unternehmen genutzte und den Bürgern bekannte informelle Beteiligungsverfahren	45
Abbildung 19:	Erfolgsfaktoren einer gelungenen Bürgerbeteiligung aus Kommunal- und Unternehmenssicht	50
Abbildung 20:	Hemmnisse einer gelungenen Bürgerbeteiligung aus Kommunal- und Unternehmenssicht	51
Abbildung 21:	Zufriedenheit der Kommunen und Unternehmen mit dem Ergebnis informeller Beteiligungsverfahren	52
Abbildung 22:	Empfehlung der Anwendung informeller Beteiligungen nach Infrastrukturbereichen	53

Abbildung 23: Integration informeller Beteiligungsformen in formelle Planungsverfahren in der Praxis	57
Abbildung 24: Das Partizipationsparadoxon	60
Abbildung 25: Ablaufschema des Energienetzausbaus	63
Abbildung 26: Verfahren und Beteiligungen am Beispiel des (Übertragungs-) Netzausbaus	64
Abbildung 27: Mögliche freiwillige informelle Beteiligungsformen im Rahmen von Planungsverfahren	70
Abbildung 28: Ablauf des Raumordnungsverfahrens am Beispiel Sachsens	74
Abbildung 29: Flankierung des Raumordnungsverfahrens mit informellen Beteiligungsformen für eine bessere Einbindung von Planungsbetroffenen	76
Abbildung 30: Ablauf des Planfeststellungsverfahrens	78
Abbildung 31: Flankierung des Planfeststellungsverfahrens mit informellen Beteiligungsformen für eine bessere Einbindung von Planungsbetroffenen	81
Abbildung 32: Verfahrensablauf Bauleitplanung	84
Abbildung 33: Flankierung der Bauleitplanung mit informellen Beteiligungsformen für eine bessere Einbindung von Planungsbetroffenen	86
Abbildung 34: Finanzielle Bürgerbeteiligung als Option?	89
Abbildung 35: Bereiche möglicher finanzieller Beteiligung der Bürger (Energieversorgung)	90

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Aufwand ausgewählter informeller Bürgerbeteiligungsformen aus Kommunal- und Unternehmenssicht	48
--	----



# 1 Executive Summary



Im Rahmen der Studie wurden etwa 400 Kommunen, 150 Unternehmen des Infrastrukturbereichs und 1.500 Haushalte zur Einstellung, Bewertung und Nutzung formeller und informeller Beteiligungsformen im Rahmen von Infrastrukturvorhaben befragt. Zudem erfolgte einleitend eine Auswertung einschlägiger Studien und bereits durchgeführter Beteiligungen in diesem Kontext. Schließlich wurde der Frage nachgegangen, wo und wie weitere Verfahren der freiwilligen Bürgerbeteiligung in formale Planungsverfahren integriert werden können.

Allgemein zeigt sich, dass die Bürger eine stärkere Beteiligung sowohl am politischen Entscheidungsprozess allgemein als auch an der Planung und Gestaltung von Infrastruktur(groß)vorhaben im Speziellen wünschen. Seitens der wissenschaftlichen Diskussion zeichnet sich dieser Trend bereits länger ab und es kann konstatiert werden, dass sich die Beteiligung der Bürger nicht mehr alleine durch konventionelle, gesetzlich vorgeschriebene Verfahren erstrecken kann, sondern verstärkt auch informelle, diskursive Formen umfassen sollte. Verschiedenste Studien (BMVBS, RWE AG u.a.) und Fachveranstaltungen widmen sich daher verstärkt dieser Thematik.

Im Ergebnis der vorliegenden Studie zeigt sich für die drei befragten Gruppen folgendes Bild: Während die Kommunen und Unternehmen mit den existierenden formalen Beteiligungsverfahren weitestgehend zufrieden sind und diese Beteiligungsmöglichkeit als ausreichend befinden, erachten über ein Drittel der Haushalte diese als unzureichend und vertreten die Meinung, dass eine verstärkte Bürgerbeteiligung bei Infrastrukturprojekten erforderlich ist. Es zeigte sich

zudem, dass eine erfolgreiche Umsetzung von Infrastrukturvorhaben auch stark von der Akzeptanz der Bürger abhängig ist. So befürworteten fast drei Viertel Protestaktionen gegen Vorhaben, welche nach deren Meinung ohne ausreichende Berücksichtigung der Bürgerinteressen umgesetzt werden sollen.

Dem stehen jedoch die Aussagen zur Nutzung der formalen Beteiligungsmöglichkeiten durch die Bürger entgegen bzw. diese werden durch o.g. Einschätzungen relativiert. Denn trotz des bekundeten Interesses der Bürger zeigten die Erfahrungen der Kommunen und Unternehmen, dass die Bürger augenscheinlich kaum Interesse an den bestehenden Beteiligungsverfahren zeigen; auch gab ein Großteil der befragten Haushalte an, zwar die Möglichkeit der Beteiligung zu kennen, diese aber nicht zu nutzen. Befragt nach den Gründen für eine Teilnahme erfolgt diese oftmals nur bei persönlicher Betroffenheit, Interesse an kommunalen oder übergemeindlichen Fragen besteht hingegen kaum. Dieses Ergebnis deckt sich mit dem in der wissenschaftlichen Theorie als sog. „Partizipationsparadoxon“ benannten Phänomen: Danach ist die Einflussnahme auf ein Projekte im Vorfeld der eigentlichen, formellen Planungsverfahren am größten. Hier könnten gleichfalls mögliche Konfliktpotenziale beseitigt oder minimiert und somit der eigentliche Verfahrensablauf beschleunigt werden. Jedoch zeigt sich, dass in dieser Phase das Interesse und Engagement am geringsten ist. Reziprok verhält es sich im fortgeschrittenen Planungsverfahren bzw. bezogen auf die Umsetzung der Maßnahme: Mit fortschreitendem Verfahrensstand schwindet die Möglichkeit der Einflussnahme der Betroffenen. Zugleich steigt folglich das Engagement und Interesse, da nun be-

stimmte Maßnahmen konkreter werden und sich ggf. die eigene Betroffenheit deutlicher abzeichnet.

Das Problem der geringen und im Planungsverfahren meist erst relativ späten Beteiligung der Bürger sehen die Kommunen und Unternehmen ebenfalls. Insbesondere vertreten sie die Meinung, dass dem mangelnden Interesse und der erst im weit fortgeschrittenen Planungsprozess stattfindenden Beteiligung mit umfassender Information, und hier unter Nutzung vielfältiger Medien, sowie frühzeitiger Bekanntgabe von Entscheidungsschritten begegnet werden kann. Dies korrespondiert mit dem Wunsch der Bürger nach stärkerer Information zu Vorhaben. Weniger zielführend hingegen erachten Kommunen und Unternehmen (bzw. stärker die Unternehmen) die Einbeziehung der Bürger in konkrete Gestaltungs- und Planungsprozesse, wenngleich gut zwei Drittel der Bürger direkt über die Umsetzung von Maßnahmen abstimmen wollen.

Um dem vorhandenen Wunsch nach besserer Bürgerbeteiligung nachzukommen, nutzen Kommunen und Unternehmen (sofern diese Vorhabenträger sind) vielfach bereits zusätzliche, informelle Beteiligungsinstrumente, wenngleich nicht in allen Infrastrukturbereichen gleichermaßen. Unabhängig verschiedener, angebrachter Erfolgsfaktoren und Hemmnisse sind die deutliche Mehrzahl der Kommunen und Unternehmen mit den Ergebnissen der zusätzlichen, informellen Beteiligungen zufrieden. Vorrangig werden dabei Bürgerversammlungen bzw. Bürgerfragestunden genutzt, welche auch bei den Bürgern einen hohen Bekanntheitsgrad aufweisen. Relativ selten werden von den Kommunen und Unternehmen hingegen

informelle Verfahren genutzt, welche eine direkte Beteiligung der Bürger an Entwurfskonzeptionen oder Alternativenentwicklungen zum Ziel haben (Planungszellen, Zukunftswerkstatt, Open-Space-Konferenzen). Sie begründen dies u.a. mit dem zeitlichen, finanziellen, organisatorischen und prozessbegleitenden Aufwand der einzelnen Beteiligungsverfahren. Dabei zeigt sich, dass im Besonderen zeitliche Restriktionen für die Wahl zusätzlicher Beteiligungen ausschlaggebend sind, weniger finanzielle Aufwendungen. Demnach ist vorrangig die Einhaltung zeitlicher Abläufe und damit eine möglichst geringe Verfahrensverzögerung das Hauptauschlagkriterium bei der Wahl zusätzlicher Beteiligungsformen. Insbesondere wenn es um zusätzliche Beteiligungen während eines laufenden Planungsverfahrens geht, bei welchem i.d.R. eine zusätzliche Information der Betroffenen zum Vorhaben avisiert wird, eignen sich die von den Kommunen und Unternehmen o.g. favorisierten Instrumente. Die anderen beispielhaft genannten wären eher im Vorfeld von Planungsverfahren zu integrieren, insbesondere wenn mit den Bürgern Alternativen oder grundlegende Ausgestaltungen diskutiert werden sollen. Mithin sind diese Verfahren zeit- und kostenintensiver, tragen aber der durch die Bürger geforderten Form der Beteiligung eher Rechnung.

Die Analyse der relevanten Planungsprozesse zeigte, dass derzeit zwar zahlreiche Beteiligungsoptionen vorgesehen sind, diese aber teilweise deutlich nach Planungsebene und Planungsverfahren variieren. Grundsätzlich wird bemängelt, dass die Einflussnahme der Bürger auf den Bedarf einer Maßnahme („Ob“) fehlt, wenngleich dies sicherlich nicht auf allen Planungsebenen sinnvoll ist. Aber auch die

Detail- oder Umsetzungsplanungen von Vorhaben („Wie“) sieht i.d.R. keine Öffentlichkeitsbeteiligung bzw. Beteiligung der Bürger vor; vielfach werden die Entwurfsplanungen allein vom Vorhabenträger nach Abstimmung mit der Planfeststellungsbehörde erarbeitet und die Ergebnisse bilden dann die Grundlage der formalen Öffentlichkeitsbeteiligung. Zudem werden weitere Kritikpunkte benannt, welche mitunter auch von den Bürgern als Defizite empfunden werden. So ist es u.a. auch im Sinne transparenter Verfahren negativ, dass die Bürger empfinden, sie würden unzureichend beteiligt, da sich die formale Beteiligung (gefühlte) nur auf die direkt Betroffenen beschränke. Auch die Einbindung der Öffentlichkeit nur bei bestimmten Stufen des Planungsverfahrens und nicht kontinuierlich während des gesamten Prozesses wird als kritisch erachtet. Weiterhin wird kritisiert, dass die engen Beteiligungsfristen keine ernsthafte Auseinandersetzung mit dem Pro und Contra von Vorhaben und damit keine ernsthafte Beteiligung zulassen. In die gleiche Richtung zielt die Kritik, dass für die Einwendungen fachlicher und juristischer Beistand fehle. Aber auch die Auslegungsunterlagen stehen in der Kritik. Diese seien zu unübersichtlich und nicht allgemeinverständlich. Schließlich wird die fehlende Einsichtnahme in Planungen außerhalb der formalen Auslegungsfristen beklagt.

Aus den Umfrageergebnissen und der Analyse von Studien und Literatur zur Thematik zeichnen sich erste Anforderungen an die Beteiligungen ab. Zunächst sind mehr Transparenz und Information zu nennen. Diese Forderung kann verhältnismäßig einfach umgesetzt werden, da hierfür die favorisierten Instrumente angewandt werden können (Versammlungen, Frage-

stunden). Im Planungsverfahren können diese sowohl im Vorfeld der Verfahren, während des Verfahrens, aber auch im Anschluss an das Planungsverfahren (während der Umsetzung vor Ort) integriert werden. Werden diese im Vorfeld eingebunden, kann dem Wunsch nach frühzeitiger Beteiligung entsprochen werden. Hier geht es dann vor allem um Darlegung der Ziele von Maßnahmen, der Information zu deren Notwendigkeit, aber auch im Sinne transparenter Verfahren um Aufklärung zu Verfahrensschritten, Zustandekommen von Entscheidungen oder Diskussion von Zeitabläufen. Aber auch Betreuung vor Ort oder unbürokratische Problemlösung nach Abschluss des eigentlichen Verfahrens erhöhen die Akzeptanz und können beitragen, Konflikte zu minimieren. Zugleich kann mit solchen Maßnahmen das Vertrauen in die Planungsverantwortlichen gestärkt werden.

Während der Planungsverfahren selbst können bestimmte Schritte wie umfassende und verständlich aufbereitete Planungsunterlagen oder extern moderierte Anhörungsverfahren einerseits das Interesse an der Teilnahme an formellen Verfahren erhöhen, andererseits aber auch dem Bedarf an umfassenderer und einfacherer Information Rechnung tragen.

Wenngleich aufgrund des rechtlichen Rahmens von den Planungsverantwortlichen sicherlich nicht auf die Beteiligung über das „Ob“ einer Maßnahme hingewirkt werden kann, so können insbesondere im Vorfeld der eigentlichen formalen Verfahren freiwillige Beteiligungsformen integriert werden, welche dieser Forderung seitens der Bürger entgegenkommt und zudem die „Verhandlung auf Augenhöhe“ unterstützen kann. Zu nennen wären hier die o.g. Planungszellen, die Zukunftswerkstatt oder Open-Space-Kon-

ferenzen. Hier könnten in diskursiven Prozessen mit den Bürgern die Inhalte der Entwurfsplanungen für die formalen Auslegungsverfahren erarbeitet oder zumindest vertieft diskutiert werden.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass die Wünsche der Bürger nach mehr Beteiligung und Einflussnahme im Rahmen der Entscheidungen über das „Wie“ einer Maßnahme verstärkt berücksichtigt werden können. Dabei können beide Wünsche der Bürger, die Bereitstellung besserer und transparenter Informationen und die Mitwirkung an der (Entwurfs-) Planung selbst, verstärkt in (Infrastruktur-) Planungsprozesse integriert werden, wenngleich dies mitunter zu einem erhöhten finanziellen und zeitlichen Aufwand führen kann. Generell ist eine bessere Verzahnung zwischen Entscheidungsträger (Politik), Vorhabenträger, Verwaltung (als Planungsbehörde) und der Öffentlichkeit im Verfahren anzustreben.

## 2 Desktopanalyse – Bürgerbeteiligung in Wissenschaft und Praxis



### 2.1 Wandel des Demokratieverständnisses und Bürgerbeteiligung

Die Einbeziehung von Bürgern in Entscheidungsprozesse und die Umsetzung von Infrastrukturprojekten – besonders in der Daseinsvorsorge – werden derzeit vermehrt diskutiert, wenngleich eine flächendeckende Umsetzung gegenwärtig (noch) nicht stattfindet. Bürger wollen prinzipiell mehr direkte Beteiligung: laut Bertelsmann-Stiftung bevorzugen dies 78% der Bürger, wobei besonders Infrastrukturprojekte im Fokus des Bürgerinteresses (68%) stehen.<sup>1</sup> Doch gerade in Bereichen der Daseinsvorsorge – Energie, Wasser, Abfall, Verkehr – wird der Einbezug Privater in die Leistungserstellung mitunter skeptisch gesehen. Der Wunsch der Bürger nach einer aktiven Beteiligung an politischen Entscheidungsprozessen bettet sich ein in die wissenschaftliche Diskussion der Postdemokratie. Basierend auf dieser Theorie stehen die westlichen Demokratien vor einem Epochenumbruch, der durch das Aufkommen von postdemokratischen Strukturen gekennzeichnet ist.<sup>2</sup> Postdemokratische Regime zeichnen sich dadurch aus, dass alle Institutionen einer parlamentarischen Demokratie vollkommen intakt sind, aber die Legitimation des politischen Handelns nicht mehr vollumfänglich durch die Partizipation des Volkes gedeckt wird.<sup>3</sup> Der Legitimationskrise politischer Entscheidungen, die sich aus der Diskrepanz von politischer und gesellschaftlicher Realität ergibt, wird bspw. durch abnehmende Wahlbeteiligungen Ausdruck verliehen. Zu diesen Entwicklungen tragen maßgeblich die in der globalisierten Welt geforderte hohe Mobilität und die durch den technischen Fortschritt ermöglichten neuen Formen der digitalen Kommunikation bei.<sup>4</sup>

Im Zuge dessen kommt es laut JÖRKE zu einer Differenzierung der demokratischen Beteiligung, die sich nicht mehr nur in den konventionellen, gesetzlich vorgeschriebenen Verfahren erstreckt, sondern vor allem auch informelle, diskursive Teilnahmeverfahren umfasst, die in einer „bürgergesellschaftlichen Aneignung des Politischen“<sup>5</sup> münden. Die Hinwendung zu informellen Teilnahmeverfahren im Sinne einer aktiveren Partizipation der Bürger im politischen Entscheidungsprozess erfolgt dabei zulasten der repräsentativen Institutionen der parlamentarischen Demokratie. Dieser Wandel demokratischer Partizipation findet seinen Ursprung in sich vollziehenden gesellschaftlichen Veränderungen.<sup>6</sup>

In diskursiven Bereichen (Energie- und Wasserversorgung, Verkehr, Entsorgung) kann Bürgerbeteiligung – insofern sie intelligent ausgestaltet ist – den Prozess zielführend bereichern und forcieren, andernfalls aber auch hemmen oder scheitern lassen. Ein weiteres augenscheinliches Negativbeispiel bildet der vor wenigen Jahren initiierte Versuch, die Stadtwerke Leipzig zu teilprivatisieren (als Gesellschafterstrukturveränderung). Sowohl dem Stadtrat (5 Parteien mit unterschiedlichen Zielen) als auch dem potenziellen privaten Investor gelang es nicht, durch eine umfassende Transparenzbildung den Bürger zu informieren, zu integrieren und den Prozess zielführend zu steuern. Es formierte sich eine Bürgerbewegung gegen das Projekt, die letztlich ein Plebiszit durchsetzte, das der fiskalisch angespannten Kommune für drei Jahre jedwede Privatisierung in der Daseinsvorsorge untersagte.<sup>7</sup>

<sup>1</sup> Vgl. Bertelsmann-Stiftung 2011, S. 8.

<sup>2</sup> Vgl. Crouch 2008; Jörke 2011; Hubertus/Nullmeier 2006.

<sup>3</sup> Vgl. Jörke 2011, S. 13.

<sup>4</sup> Vgl. Süßmuth 2011, S. 4.

<sup>5</sup> Vgl. Jörke 2011, S. 14.

<sup>6</sup> Vgl. Jörke 2011, S. 14.

<sup>7</sup> Vgl. u.a. Lenk/Rottmann 2007.

Der verstärkte Rückgriff auf informelle Beteiligungsverfahren ist aus demokratietheoretischer Sicht nicht völlig unproblematisch. So ist festzustellen, dass besonders bildungsferne Bevölkerungsschichten dem politischen Beteiligungsprozess fern bleiben. Generell gilt: je niedriger das Bildungsniveau und das zur Verfügung stehende Einkommen, desto geringer die Wahlbeteiligung oder die Bereitschaft zur Teilnahme an informellen Beteiligungsverfahren. Dies hat zur Folge, dass die beiden Grundziele einer Demokratie, die gleiche politische Teilhabe und die Angleichung der sozialen Lebensverhältnisse, nicht mehr in gleichem Maße gewährleistet sind. Sie bewegen sich zunehmend auseinander. Der Rückgriff auf diskursive Beteiligungsverfahren verstärkt diesen Prozess zusätzlich. Demzufolge ist postdemokratischen Regimen eine gewisse Ambivalenz inhärent. Sie stärken auf der einen Seite zwar die politische Beteiligung der Bürger, haben aber auf der anderen Seite für die Exekutive meist nur eine beratende Funktion, sodass die in sie gehegten partizipatorisch-exekutiven Hoffnungen meist enttäuscht werden.<sup>8</sup>

## 2.2 Partizipation in der Demokratie

Die politische Partizipation in Deutschland unterlag seit der Gründung der Bundesrepublik einem stetigen Wandel. In den Anfangsjahren konnten die Bürger ihre politischen Ansichten und Interessen nur über den in einer Demokratie klassischen Weg der Beteiligung an Wahlen zum Ausdruck bringen. In den 1970er Jahren erfolgte ein erster qualitativer Sprung der Bürgerbeteiligung. Auf der kommunalen Ebene wurden die Informations- und die Anhörungsrechte

der Bürger gestärkt. Dies geschah vorrangig durch die Einführung von Bürgerversammlungen und die formelle Beteiligung der Bürger an Planungsverfahren der öffentlichen Hand. Zudem entwickelten sich erste Verfahren informeller Bürgerbeteiligung. Ferner wurden in den 1990er Jahren auf der kommunalen Ebene bundesweit direktdemokratische Beteiligungsverfahren wie Bürgerentscheide und Bürgerbegehren eingeführt. Zeitgleich begannen diskursive Partizipationsverfahren, die vorrangig auf die Beeinflussung des öffentlichen Meinungsbilds abzielen, die bisherigen institutionalisierten Beteiligungsformen zu ergänzen.<sup>9</sup> Somit präsentieren sich die Formen politischer Partizipation heute in einer Vielfalt, die insbesondere auf der kommunal lokalen Ebene genutzt wird. So sind gerade in den letzten Jahren die finanzielle Beteiligung der Bürger an kommunalen Infrastrukturvorhaben und die E-Partizipation als neue Formen der Bürgerbeteiligung in den Fokus des gesellschaftlichen Interesses gerückt und erfreuen sich wachsender Beliebtheit.<sup>10</sup>

Die Ausdifferenzierung der Partizipationsformen fügt sich dabei in den Trend der Individualisierung der Gesellschaft ein. Während früher die klassische politische Beteiligung durch das dauerhafte, oft langjährige Mitwirken in Parteien oder Bürgerinitiativen gekennzeichnet war, charakterisiert sich politische Partizipation heute eher vermehrt durch das zeitlich befristete Engagement an einem bestimmten Projekt und erfolgt meist auf freiwilliger Basis in einem losen institutionellen Rahmen.<sup>11</sup> Im Zuge dieser Individualisierung der Bürgerbeteiligung gewinnen diskursive und informelle Verfahren stark an Bedeutung.

<sup>8</sup> Basierend auf Jörke 2011, S. 15-18.

<sup>9</sup> Vgl. Vetter 2008, S. 11 f.

<sup>10</sup> Vgl. Krcmar/Wolf/Zimmers 2012, S. 16.; Einhaus 2012, S. 8.

<sup>11</sup> Vgl. Pfennig/Benighaus 2008, S. 197.

Die wachsende Relevanz der Bürgerbeteiligung ist primär im Wandel des Demokratie- und Staatsverständnisses zu sehen. Das zentrale Ziel von Bürgerbeteiligung liegt in der Schaffung von Legitimation von politischen Entscheidungen, insbesondere angesichts der Krise bisheriger institutioneller Legitimationsorgane wie Wahlen und Parteien. Daneben ermöglicht sie jedoch auch eine Rückkopplung zwischen Regierenden und Regierten. Für den komplexen politischen Entscheidungsprozess ist diese Rückkopplung unabdingbar und schafft das notwendige Vertrauen in die handelnden Akteure des Entscheidungsprozesses und in die Demokratie als politisches System insgesamt.<sup>12</sup>

### 2.3 Bürgerbeteiligung bei öffentlichen Planungsvorhaben

Die Beteiligungsformen bei großen Infrastrukturvorhaben gliedern sich prinzipiell in formelle, folglich gesetzlich verankerte, und informelle Verfahren. Die formellen Beteiligungsverfahren erfolgen dabei während des Planungsprozesses und dienen nur zur Information und Konsultation der Bürger. Die mitunter in demokratischen Systemen auftretenden Legitimationskrisen äußern sich ebenfalls in der (fehlenden) Akzeptanz von Entscheidungen im Rahmen formeller Planungsverfahren. Die Ursachen hierfür sind vielfältig.<sup>13</sup>

- In dichtbesiedelten Regionen fallen die Risiken und der Nutzen großer Investitionsvorhaben meist auseinander. Während ein großer, meist anonymer Teil der Bevölkerung von diesen Projekten – wie z.B. dem Ausbau der Netzinfra-

struktur – profitiert, fällt das Risiko nur bei der Standortbevölkerung an. Dies führt zu einer empfundenen Verletzung des Fairness-Prinzips.

- Das Sachwissen von Experten hat seine integrative Fähigkeit zur Begründung von öffentlichen Großprojekten eingebüßt. Da zwischen den Fachleuten meist selbst kein Konsens bezüglich der Notwendigkeit solcher Projekte besteht, lässt sich demzufolge jedes Für und Wider durch eine entsprechende Stellungnahme begründen. Somit können Expertenaussagen z.T. durch eine gewisse Beliebigkeit charakterisiert sein.
- Ferner besteht eine Diskrepanz zwischen den Risiko- und Folgeabschätzungen der Experten und den von der Bevölkerung empfundenen und wahrgenommenen Risiken. Die Beurteilung hängt dabei maßgeblich davon ab, ob die Bevölkerung die Risiken aktiv beeinflussen kann oder ob sie den Risiken ohne Möglichkeit der Einflussnahme ausgesetzt ist.
- Durch den vermehrten Rückgriff auf Expertenaussagen bei politischen Entscheidungen fürchten viele Bürger, den Einfluss über ihre eigene Lebenswelt zu verlieren. Von daher versuchen sie, ihnen aufgezwungene politische Entscheidungen für sich zu beeinflussen oder sogar abzuwehren, um sich so eine gewisse Kontrolle über ihre Lebenswelt zu wahren.
- Zudem entzündet sich der Widerstand gegen bestimmte Investitionsvorhaben vor allem an der Art und Weise, wie politische Entscheidungen

<sup>12</sup> Basierend auf Vetter 2008, S. 9.

<sup>13</sup> Vgl. Renn 2011, S. 20-22.

getroffen und kommuniziert werden. Hier wünschen sich die Bürger eine stärkere Partizipation, besonders wenn die anstehenden Beschlüsse sie und ihr direktes Umfeld unmittelbar betreffen.

Die Legitimationskrise politischer Entscheidungen soll durch den Rückgriff auf informelle Beteiligungungsverfahren behoben werden. Sie sollen die bisherigen formellen Verfahren im Planungsprozess unterstützen. Neben diesen beiden klassischen Formen der Beteiligung wollen viele Träger der öffentlichen Hand den Bürgern die Option bieten, sich aktiv an großen Investitionsvorhaben finanziell zu beteiligen. Dies kann in Form von Genossenschaften oder Fonds geschehen. Auf diese Weise soll eine schnelle und zielführende Realisierung der Projekte erreicht werden. Genauer wird auf diese beiden Formen in Kapitel 4.1 eingegangen.

## 2.4 Bürgerbeteiligung im Zuge der Energiewende

Die Umstellung des deutschen Energiemix auf erneuerbare Energien im Rahmen der nach den Vorfällen in Fukushima im Frühjahr des Jahres 2011 beschleunigten Energiewende, stellt eines der größten Infrastrukturvorhaben in der jüngeren deutschen Geschichte dar. Der vorwiegend im Norden Deutschlands gewonnene Strom aus Windenergie muss in die Ballungsregionen in Süd- und Westdeutschland transportiert werden, um dort eine stabile Stromversorgung zu gewährleisten. Dies erfordert den Ausbau des hiesigen Stromnetzes. In ihrem überarbeiteten Netzentwicklungsplan 2012 analysieren die vier

deutschen Übertragungsnetzbetreiber einen Bedarf von 4.400 km an Trassenverstärkungen und von 1.700 km an Trassenneubauten in den kommenden Jahren.<sup>14</sup> Die Bundesregierung hat im Netzausbauplan bereits gesetzliche Vorschriften erlassen, die den Bau der notwendigen Stromtrassen auf schnellerem Wege voranbringen soll. Neben dem Aus- und Neubau der Netzinfrastruktur sind zur schnellstmöglichen Umsetzung der Energiewende weitere große Investitionen in erneuerbare Energien erforderlich. Der Bau von weiteren Solarparks, Biogas- und Windkraftanlagen ist unabdingbar, um den Anteil des „grünen“ Stroms am gesamten Stromverbrauch in Deutschland von derzeit rund 20% im Jahr 2011 auf die von der Bundesregierung vorgesehenen 35% im Jahr 2020<sup>15</sup> zu steigern.

Das Gelingen dieses infrastrukturellen Großvorhabens hängt maßgeblich vom Willen und der Akzeptanz der Bürger ab. In demokratischen Gesellschaften sind große Infrastrukturprojekte nicht gegen den Bürgerwillen durchsetzbar. Wie Studien zeigen, steht die Mehrheit der deutschen Bevölkerung dem Ausstieg aus der Atomkraft und der Ausweitung der Nutzung von erneuerbaren Energien sehr positiv gegenüber.<sup>16</sup> Es ist jedoch das Verhalten beobachtbar, dass Bürger die Auswirkungen der Energiewende – z.B. in Form einer Windkraft- oder Biomasseanlage – in unmittelbarer Nachbarschaft weniger tolerieren.<sup>17</sup> Für diese Einstellung hat sich der Begriff NIMBY (not-in-my-backyard) verbreitet.<sup>18</sup> Oft formieren sich in solchen Fällen lokale Bürgerinitiativen, die versuchen, die geplanten Bauvorhaben abzuwehren oder an anderer Stelle zu realisieren. Die Abwehrhaltung der Bürger hat zum Teil enorme zeitliche Verzögerun-

<sup>14</sup> Vgl. 50Hertz Transmission GmbH/Amprion GmbH/TenneT TSO GmbH/TransnetBW GmbH 2012, S. 182.

<sup>15</sup> Vgl. BMU 2012, S. 3.

<sup>16</sup> Vgl. Agentur für Erneuerbare Energien 2012. Für Ostdeutschland zeigen das: Lenk/Rottmann/Albrecht 2012.

<sup>17</sup> Vgl. Lenk/Rottmann/Albrecht, S. 18.

<sup>18</sup> Vgl. Schnelle/Voigt 2012, S. 31.

gen und Kostensteigerungen der Bauvorhaben zur Folge. Um dies zu verhindern, wurden in den letzten Jahrzehnten verschiedene informelle Beteiligungsverfahren entwickelt, mit denen die Bürger frühzeitig in den Planungs- und Entscheidungsprozess miteingebunden werden können.

**Abbildung 1: Beteiligungspyramide**



Quelle: Lüttringhaus (2003), S. 67.

Die Reichweite der Mitwirkung von Bürgern an den Entscheidungsprozessen großer Investitionsvorhaben kann in verschiedene Grade unterteilt und in Form einer Beteiligungspyramide dargestellt werden. Politische Partizipation ist ein zweiseitiger, reziproker Prozess zwischen dem Staat und den Bürgern. Während der Staat im Partizipationsprozess Teilhabe gewährt, müssen die Bürger die Bereitschaft zur Teilnahme offenbaren. Die Einbeziehung der Bürger reicht dabei von der reinen Bereitstellung von Informationen bis zum eigenverantwortlichen Handeln. Der Einfluss der Beteiligten nimmt dabei stetig zu. Im Falle des Extrempols des eigenständigen Handelns kann nicht mehr von Beteiligung gesprochen werden, da die Bürger nicht mehr auf die Gewährung von Teilhabe von staatlicher Seite angewiesen sind.

Während die Akteure im Rahmen der ersten Stufe nur Informationen erlangen und auswerten, können sie auf der Konsultationsstufe bereits eigene Meinungen und Bedenken hinsichtlich eines Planungsverfahrens artikulieren. Dementsprechend muss die Seite der öffentlichen Hand bereit sein, sich verschiedene Meinungen und Anregungen einzuholen. Auf der dritten Beteiligungsstufe der Mitentscheidung können die Bürger aktiv im Planungsverfahren mitentscheiden. Dies setzt eine sehr intensive Kommunikation zwischen allen Akteuren voraus. Der größtmögliche Beteiligungsgrad umfasst das eigenverantwortliche Handeln der Bürger. Ein derart großes Maß an Partizipation wird den Bürgern in der Praxis aber fast nie eingeräumt. Bei den meisten Verfahren endet der Grad der Beteiligung auf der Stufe der Konsultation.<sup>19</sup>

## 2.5 Überblick über aktuelle Forschungsstudien

Ein Blick in die Literatur zeigt, dass bereits diverse Handbücher und Studien zur Rolle der Bürgerbeteiligungsverfahren bei baulichen Großprojekten der öffentlichen Hand vorliegen. Folgend soll auf die Arbeiten des BUNDESMINISTERIUMS FÜR VERKEHR, BAU UND STADTENTWICKLUNG (BMVBS) über die Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor; die Studie der RWE AG zur Beteiligung von Bürgern an Infrastrukturvorhaben im Rahmen der Energiewende; der Studie von GERMANWATCH E. V. in Kooperation mit dem DAKT E. V. und der HEINRICH-BÖLL-STIFTUNG THÜRINGEN zur „Thüringer Strombrücke“ sowie den Handlungsempfehlungen eines von der BERTELSMANN-STIFTUNG

<sup>19</sup> Vgl. Schweizer-Ries/Rau/Hildebrand 2011, S. 141.

organisierten Dialogs zwischen Experten und Praktikern für Planungsverfahren und Bürgerbeteiligung im Juni 2011 in Hannover näher eingegangen werden. Im Fokus stehen die jeweilig erarbeiteten Handlungsempfehlungen zur besseren Einbindung der Bürger in die entsprechenden verwaltungstechnischen Entscheidungsprozesse.

### **BMVBS-Studie**

Das Handbuch des BMVBS konzentriert sich auf den Einsatz von Bürgerbeteiligung bei Investitionsvorhaben im Verkehrssektor. Sie präsentiert zunächst die Beobachtung, dass, obwohl die gesetzlichen Vorschriften eine Beteiligung der Bürger am Planungsprozess vorsehen, diese aber von den Bürgern nicht ausreichend wahrgenommen wird.<sup>20</sup> Deshalb werden verschiedene Vorschläge zur Erweiterung der bisher existierenden, gesetzlich verankerten Beteiligungsverfahren um informelle Elemente vorgestellt. Das Ziel ist eine kontinuierliche Bürgerbeteiligung während des gesamten Planungsverfahrens. Zur Behebung dieser Probleme wird eine frühzeitige und offene Beteiligung der Bürger, die die Transparenz und die Akzeptanz der getroffenen Entscheidungen erhöht, vorgeschlagen. Die informellen Verfahren sollen im Planungsprozess in die Zwischenphasen der Verwaltungsverfahren integriert werden. Grundsätzlich sollte auf eine frühzeitige, kontinuierliche und qualitativ hochwertige Partizipation geachtet werden. Gleichzeitig muss jedoch auch auf die Grenzen und das eventuelle Scheitern der in die Beteiligung gehegten Hoffnungen hingewiesen werden, um bei den Bürgern das Entstehen falscher Erwartungen zu verhindern.

Konkret werden Beteiligungsmöglichkeiten bereits bei der Aufstellung des Bundesverkehrswegeplans gefordert. Notwendig ist, alle vorhandenen relevanten Meinungen und Sichtweisen in den Erstellungsprozess miteinfließen zu lassen. Die Bürger sollen nicht mehr nur über das „Wie“, sondern auch über das „Ob“ einer Investitionsmaßnahme mitentscheiden. Dabei müssen die relevanten Informationen zu Aufgaben und zur Methodik des Bundesverkehrswegeplans den Bürgern transparent bereitgestellt werden. Dies wird z.B. durch Informationsveranstaltungen oder eine verbesserte Internetpräsenz erreicht. Die formelle Bürgerbeteiligung im Rahmen des Raumordnungs- und des Planfeststellungsverfahrens soll durch ergänzende Informationsveranstaltungen und erweiterte Informationsangebote (z.B. Bürgersprechstunde, Internetangebot) verbessert werden. Zudem wird empfohlen, die Bürger bereits in der Planungs- und Entwurfsphase beider Planungsverfahren aktiv einzubinden. Der im Planfeststellungsverfahren festgeschriebene Erörterungstermin ist einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Auch nicht direkt betroffenen, interessierten Bürgern soll somit die Teilnahme an diesen Veranstaltungen möglich sein.

### **RWE-Studie „Akzeptanz für Großprojekte“**

Die Beteiligung der Bürger an großen Infrastrukturvorhaben im Zuge der Energiewende steht im Mittelpunkt dieser Studie der RWE AG. Die zentrale Herausforderung in diesem Zusammenhang liegt in der Entwicklung einer neuen Beteiligungskultur, um den Umbau der Energieversorgung in Deutschland erfolgreich und zielführend zu gestalten. Im Rahmen der Studie wurden Leitfadeninterviews mit verschiedenen

<sup>20</sup> Vgl. BMVBS 2012, S. 14.

Experten aus den Bereichen Politik, Medien, Wissenschaft, Wirtschaft, Verwaltung und Vertretern von Non-Profit-Organisationen durchgeführt, auf deren Basis die Ergebnisse erarbeitet wurden. Aufgrund der gewählten methodischen Vorgehensweise sind die Studienergebnisse jedoch nicht repräsentativ.

Die befragten Experten sehen generell ein verstärktes Selbstbewusstsein der Zivilgesellschaft, was dazu führt, dass Proteste und Demonstrationen gesellschaftlich viel stärker akzeptiert werden. Daraus ziehen sie die Schlussfolgerung, dass die Planungsträger den Protest der Bürger bei Projekten, die den gesetzlich vorgeschriebenen Planungsprozess bereits erfolgreich genommen haben, als Realität anerkennen sollten. Die Akzeptanz von infrastrukturellen Großvorhaben ergibt sich demnach nicht mehr nur aus deren formellen Legitimität, sondern auch aus der Resonanz der betroffenen Öffentlichkeit. Die Gründe für den Wunsch nach mehr Partizipation auf Bürgerseite sehen die Befragten in der Entfremdung der politischen Verantwortungsträger und des damit korrespondierenden sinkenden Vertrauens sowie dem Gefühl der Nichtberücksichtigung von Bürgerinteressen bei Planungsfragen zugunsten von Profitstreben.

Ein Mehr an Bürgerbeteiligung kann laut der Studie dazu beitragen, die genannten Entwicklungen zu verhindern und Bürgerproteste bei Großvorhaben einzudämmen. Dabei ist jedoch klar festzustellen, dass die Bürgerbeteiligung kein Allheilmittel ist und eine Einzelfallbetrachtung unabdingbar ist. Die befragten Experten sehen in

- der Reformierung der bestehenden Beteiligungspraxis,

- der qualitativen Verbesserung der Kommunikationsprozesse,
- der wirtschaftlichen Partizipation der Bürger an bestimmten Projekten sowie in
- der Pflicht der Politik, Zusammenhänge besser zu erklären und Perspektiven aufzuzeigen

wesentliche Punkte, um die Akzeptanz von Infrastruktur Großvorhaben, die für ein erfolgreiches Gelingen der Energiewende in den nächsten Jahren und Jahrzehnten unbedingt umgesetzt werden müssen, bei den Bürgern zu erhöhen.

### **Projekt „Thüringer Strombrücke“**

Diese Kooperationsstudie im Auftrag von GERMANWATCH E. V., des DAKT E. V. und der HEINRICH-BÖLL-STIFTUNG THÜRINGEN analysiert den Zusammenhang zwischen Bürgerbeteiligung und der Akzeptanz von infrastrukturellen Großprojekten am Beispiel der „Thüringer Strombrücke“.<sup>21</sup> Dieses 380-kV-Netzausbauvorhaben ist ein Teil der Halle-Schweinfurt-Südwest-Kuppelleitung. Die EU-KOMMISSION hat es als ein Projekt von europäischem Interesse deklariert. Der Studie liegt die These zugrunde, dass die deliberative Einbindung der Bürger in Planungs- und Genehmigungsverfahren zu einer höheren Akzeptanz dieser Entscheidungen führt. Zur Überprüfung dieser These bedienen sich die Autoren methodisch der Analyse von wissenschaftlichen Publikationen sowie von Print- und Online-Medien. Anhand eines Best-Practice-Beispiels werden alternative Beteiligungsprozesse aufgezeigt. Ferner wurden Experteninterviews durchgeführt, die die Stärken und Schwächen der vollzogenen Prozesse im Rahmen des Projekts „Thüringer

<sup>21</sup> Vgl. Schnelle/Voigt 2012.

Strombrücke“ in Hinblick auf die Qualität und die Akzeptanz der Entscheidungen herausstellen. Mit Hilfe der genannten Methoden identifizieren die Autoren der Studie fünf Problemfelder der momentanen formellen Bürgerbeteiligung und präsentieren gleichzeitig Handlungsempfehlungen, um diesen Problemen zu begegnen.<sup>22</sup>

- *Aktivierung zur Beteiligung*

Die von den Vorhabenträgern offerierten Informationswege werden nur von einem geringen Teil der Bevölkerung genutzt. Zudem erfolgt die Bereitstellung dieser Informationen sehr spät, und zwar erst nach der Erstellung der Planungsunterlagen. Zur besseren Einbindung der Bürger sollten andere Kommunikationsmittel wie Tageszeitungen oder das Internet genutzt werden. Die Beteiligung muss frühzeitig im Planungsprozess erfolgen, um mögliche Einwände rechtzeitig zu identifizieren und berücksichtigen zu können.

- *Meinungsbildung durch Information*

Den Bürgern entstehen hohe zeitliche und monetäre Kosten, um die formell veröffentlichten Informationen erschließen zu können.<sup>23</sup> Von daher ist es für die öffentliche Hand empfehlenswert, die Informationsangebote sachgerecht aufzuarbeiten, sodass sich die Bürger diese zu vertretbaren Kosten aneignen können. Eine Option ist die Erstellung von externen Gutachten.<sup>24</sup> Hier regen die Autoren der Studie an, dass die Vorhabenträger den Bürgern finanzielle Mittel für die Beauftragung eines Gutachtens zur Verfügung stellen. Alternativ können auch Vertreter aller involvierten Interessengruppen ein gemeinsames

Gutachten erstellen. Generell ist die effiziente Durchführung des Planungs- und Genehmigungsverfahrens unabdingbar mit der Akzeptanz des Projektes in der Bürgerschaft verbunden. Deshalb sollten von vornherein darauf geachtet werden, allen betroffenen Interessengruppen den Sinn und Zweck des Bauvorhabens zu verdeutlichen und sie kontinuierlich über dessen aktuellen Status zu informieren.

- *Meinungsbildung durch diskursiven Austausch von Argumenten*

Prinzipiell ermöglichen die formellen Beteiligungsverfahren nur einen indirekten und sehr späten Austausch von Stellungnahmen und Informationen zwischen der verfahrensführenden Behörde und den interessierten Bürgern. Um dem zu entgegen, sollte die Notwendigkeit der Durchführung des Verfahrens nicht gesetzlich festgeschrieben, sondern vom Vorhabenträger im Planfeststellungsverfahren grundlegend erörtert werden. Die Bevölkerung muss frühzeitiger – z.B. durch die Bildung von Arbeits- und Abstimmungsgruppen – in das Verfahren mit eingebunden werden. Hier wird eine Antragskonferenz im Planfeststellungsverfahren (PFV) vorgeschlagen, in der die Anregungen und Fragen der Bürger gesammelt und für die Entscheidungsfindung bearbeitet werden. Diskursive Verfahren und Verfahren der Online-Partizipation eignen sich hierfür ebenso. Zur Umsetzung dieser Empfehlungen wird die Erweiterung des bisherigen Planungs- und Genehmigungsverfahrens um einen zusätzlichen Rahmenprozess angeregt. Dieser soll die Verbindung zwischen den formellen und

<sup>22</sup> Der nachfolgende fünf Probleme und Handlungsempfehlungen basieren auf ebenda, S. 38-48.

<sup>23</sup> Die monetären Kosten entstehen dem einzelnen Bürger bspw. für die Informationsbeschaffung, die Informationsverwertung und -interpretation, die Beurteilung der eigenen Betroffenheit einer Maßnahme, die Erarbeitung einer Einwendung, ggf. rechtliche Beratung etc. Zeitliche Kosten entstehen insbesondere für die Teilnahme am Auslegungs- und Anhörungsverfahren oder der persönlichen Vorbereitung der Teilnahme.

<sup>24</sup> Wenngleich die Erstellung entsprechend aufgearbeiteter Planungsunterlagen oder Beratungsangebote für die Planungsverantwortlichen entstehen, so sind diese volkswirtschaftlich sicherlich geringer als die Summe o.g. Kosten. Fraglich ist, wer ggf. die Kosten für eine Bereitstellung entsprechender Unterlagen zu tragen hat bzw. hierfür verantwortlich ist. Grundsätzlich kann dies sowohl im Aufgabenbereich des Vorhabenträgers, welcher die Planungsunterlagen zu erstellen hat, liegen, aber auch der Planfeststellungsbehörde, welche für die Öffentlichkeitsbeteiligung und die damit verbundene Bereitstellung der erforderlichen Planungsunterlagen verantwortlich ist. Die Zuständigkeit sollte im Rahmen des Scoping-Termins geklärt werden, wenn eine entsprechende separate Aufbereitung der Unterlagen für die Öffentlichkeitsbeteiligung vorgenommen werden soll.

informellen Beteiligungsverfahren ermöglichen. Zu den Aufgaben dieses Rahmenprozesses würden u.a. die Informationsbereitstellung, die Organisation von Bürgerveranstaltungen und die Öffentlichkeitsarbeit zählen.

- *Einflussnahme auf die Entscheidung*  
Anders als von den Bürgern gewünscht, erlauben die formellen Beteiligungsverfahren keinen direkten Zugriff auf die Entscheidungsfindung. Die von ihnen artikulierten Argumente und Vorbehalte werden nicht als unmittelbare Entscheidungsgrundlage genutzt. Für viele Bürger besitzt eine direkte Beteiligung an der Entscheidungsfindung auch keine so große Relevanz. Sie legen vielmehr Wert darauf, dass ihre Hinweise ernsthaft im Entscheidungsprozess abgewogen und diskutiert werden. Der Vorhabenträger kann durch eine hohe Transparenz im Planungsprozess den Bürgern zeigen, dass ihre Argumente und Meinungen ernst genommen werden.
- *Akzeptanz*  
Große Infrastrukturmaßnahmen stoßen bei den betroffenen Bürgern meist auf wenig Akzeptanz. Die Gründe hierfür sind vorrangig in der NIMBY-Problematik und der oft als willkürlich empfundenen politischen Festsetzung der Notwendigkeit des jeweiligen Projekts zu finden. Oft erkennen die Betroffenen keinen für sie direkten Nutzen. Zur Akzeptanzsteigerung ist es hilfreich, große Bauvorhaben in ein regionales, nationales oder sogar internationales Gesamtkonzept einzubetten und somit gleichsam zu begründen. Von Beginn an ist von Seiten der öffentlichen Hand ein

hohes Maß an Transparenz anzustreben. Die bereitgestellten Informationen sollten durch eine unabhängige Instanz auf Ihre Richtigkeit geprüft werden. Den Bürgern muss ein direkter Nutzen aus dem Projekt entstehen. Dieser muss ihnen möglichst anschaulich vermittelt werden. Gerade im Bereich der Netzinfrastruktur bietet es sich an, wichtige Stromtrassen, Autobahnen und Schienenwege eng beieinander verlaufen zu lassen. Durch eine intelligente Infrastrukturbündelung können Synergieeffekte realisiert werden, die die Belastung für die Natur reduzieren und die Akzeptanz unter den Bürgern erhöhen.

## 2.6 Dialogveranstaltung Bürgerbeteiligung und Planungsverfahren

Eine von der BERTELSMANN-STIFTUNG, der LEIBNIZ UNIVERSITÄT HANNOVER und dem NIEDERSÄCHSISCHEN MINISTERIUM FÜR UMWELT UND KLIMASCHUTZ organisierte Tagung im Juni 2011 in Berlin befasste sich mit dem Thema Bürgerbeteiligung und Planungsverfahren. Experten und Praktiker diskutierten, ob und wie die momentanen rechtlichen Rahmenbedingungen reformiert werden müssen. Die Ergebnisse der Arbeitsgruppen und die Auswertung der verschiedenen Vorträge flossen in die Erstellung von Handlungsempfehlungen für eine verbesserte Bürgerbeteiligung ein.<sup>25</sup>

Die anwesenden Experten heben ebenfalls die rechtzeitige und transparente Einbeziehung der Bürger hervor. Für eine Veränderung des Planungsverfahrens in dieser Hinsicht kann der

<sup>25</sup> Vgl. Buchsteiner/Heckel/Renkamp 2011.

§ 3 Abs. 1 Baugesetzbuch als Orientierung dienen. Das Raumordnungsverfahren sollte durch ein Informationsverfahren erweitert werden. Zur Erhöhung der Akzeptanz von Infrastrukturmaßnahmen sollten die Bürger sowohl in die politische Debatte als auch in die Entscheidungsprozesse mit einbezogen werden. Somit wird ihnen die Chance gegeben, den Bedarf und die konkrete Ausgestaltung eines Projekts zu problematisieren. In diesem Zusammenhang sind die bisherigen Kommunikationskanäle auszubauen. Die vorgelegten Handlungsempfehlungen betonen ebenfalls die vermehrte Nutzung des Internets und die Einrichtung von Bürgerbüros. Durch die Schaffung von Anreizsystemen soll die Akzeptanz bei unmittelbar von den Bauvorhaben nachteilig betroffenen Regionen gesteigert werden. Es wird vorgeschlagen, die Kommunen durch finanzielle Ausgleichszahlungen, Sachleistungen oder Investitionen in die Infrastruktur zu entschädigen. Beim Thema Finanzierung muss vor allem auch die Aufteilung der Kosten für Bürgerbeteiligungsverfahren klar geregelt werden. Die Experten der Arbeitsgruppen empfehlen hier die Einführung einer gesetzlichen Regelung. Des Weiteren wird darauf hingewiesen, eine Unterscheidung zwischen öffentlichen und privaten Infrastrukturvorhaben hervorzuheben. Bei Privatvorhaben konzentriert sich die Diskussion auf die konkrete Ausgestaltung, wohingegen die durch Steuern und Nutzungsentgelte finanzierten öffentlichen Projekte sich den Fragen nach dem „Ob“ und dem „Wie“ stellen müssen. Die Grenzen sind jedoch fließend. Als Beispiel dienen die Stromtrassen, die von privaten Unterneh-

men betrieben werden, jedoch eine Leistung der öffentlichen Daseinsvorsorge erfüllen. In diesen Fällen sollte sich die Beteiligung der Bürger an den Maßgaben für öffentliche Projekte orientieren.

Bürgernähe wird zugleich als akzeptanzfördernder Aspekt eingestuft. Optimierte Erörterungstermine können beitragen, diese in erheblichem Maße zu erhöhen. Dabei ist insbesondere auf eine adäquate Schulung der Verhandlungsleiter und eine nach Sachthemen geordnete Tagesordnung zu achten. (Neutrale) Dritte können zudem als Mediatoren ein transparentes und faires Verfahren unterstützen. Eine positive Einstellung zur Bürgerbeteiligung sollte auch bei den Mitarbeitern innerhalb der Verwaltung vorherrschen. Aus diesem Grund müssen auch sie geschult und für die Probleme der Bürger sensibilisiert werden.

# 3 Ergebnisse der Befragung von Haushalten, Kommunen und Unternehmen



## 3.1 Befragungsdesign

Die Ableitung zusätzlicher, zielführender Beteiligungsoptionen für die betroffene Öffentlichkeit, aber auch alle an der Planung Interessierten, erfordert ein möglichst breites Wissen über Einstellungen und Kenntnisstand der relevanten Akteursgruppen zu Planungsvorhaben, Beteiligungsmöglichkeiten und erwarteter Einflussnahme auf Planungsprozesse. Auf dieser Basis können Beteiligungen verbessert oder erweitert und damit die Akzeptanz entsprechender Maßnahmen erhöht sowie Konflikte im Vorfeld minimiert werden. Im Rahmen der empirischen Erhebung wurden daher eine Kommunal-, eine Haushalts- sowie eine Unternehmensbefragung durchgeführt. Zusätzlich erfolgte eine Expertenbefragung sowie Workshops mit Planungsakteuren.

Die Haushaltsbefragung erfolgte telefonisch. Um eine repräsentative Stichprobe (1.500 Haushalte) zu erhalten, wurden rund 20.000 Anrufe geführt. Die Haushalte wurden weiterhin in verschiedene Kategorien unterteilt:

- Raumtyp (Stadt, Land)
- Altersgruppe (18-40 Jahre, 41-60 Jahre, 61 Jahre und älter)
- Geschlecht
- Berufsgruppe (Vollzeit, Teilzeit, nicht erwerbstätig, Rentner, Ausbildung/Schule)
- Bildungsstand (geringer als mittlere Reife, mittlere Reife, Hochschulreife, Hochschulabschluss)
- Haushaltsnettoeinkommen (bis 1.300 €, 1.301-2.000 €, 2.001-3.200 €, über 3.200 €)

- Haushaltsgröße (Single, 2-Personen-Haushalt, 3-Personen-Haushalt und mehr)

Die Kommunalbefragung richtete sich schriftlich an alle deutschen Kommunen. Die Städte und Gemeinden wurden ferner in drei Gruppen (Agglomerationsräume, verstädterte sowie ländliche Räume) unterteilt. Aus der Gesamtheit der Kommunen (11.017) wurde eine repräsentative Stichprobe (2.203 Gemeinden) gezogen. Es beteiligten sich schlussendlich 380 Kommunen an der Befragung, was einem Rücklauf von 17% und damit deutlich den statistischen Anforderungen an eine gesicherte Stichprobe entspricht. Des Weiteren wurden deutschlandweit 1.306 Infrastrukturunternehmen befragt. Davon beteiligten sich 150 Unternehmen, was in etwa 12% entspricht und damit ebenso den statistischen Anforderungen genügt.

Um ein praxisfundiertes Vorgehen und eine hinreichend handhabbare Überführung des theoretischen Kontextes und der empirischen Erhebung zu gewährleisten, wurden zusätzlich Kommunalvertreter (Bürgermeister, Verbandsvertreter, Vorhabenträger etc.) in mehreren Workshops diskursiv gebeten, Ihre Erfahrungen und Anforderungen zielführender Bürgerbeteiligung in den Studienkontext zu integrieren.

## 3.2 Rahmen der Beteiligung – Planungsvorhaben und Trägerschaften

Nicht alle Infrastrukturbereiche rufen bei der Planung von (Neubau-)Vorhaben in gleichem Maße Forderungen

gen nach mehr Beteiligung oder Mitentscheidungskompetenz hervor. Insbesondere bei Vorhaben, bei welchen negative subjektive Auswirkungen vermutet werden, scheint verstärkt ein größeres Mitspracherecht eingefordert zu werden.<sup>26</sup>

Will eine Gemeinde oder ein Unternehmen entsprechenden Wünschen nachkommen, ist zunächst zu hinterfragen, wer Vorhabenträger oder Planungsbehörde ist. Neben der räumlichen Verortung des Vorhabens (örtlich oder überörtlich) und damit der planungsrechtlichen Zuständigkeit ist für eine mögliche breitere Einbindung der Öffentlichkeit auch der betreffende Infrastrukturbereich und damit die Aufgabenträgerschaft von Interesse. Daher wurden sowohl Kommunen als auch Unternehmen bezüglich der Aufgabenträgerschaft bei bestimmten Infrastrukturbereichen befragt. Ebenso ist für eine frühzeitige Beteiligung die Kenntnis über zukünftige Planungsvorhaben wichtig, insbesondere über solche, welche nicht in der eigenen Durchführungsverantwortung liegen. Daher wurden die Kommunen weiterhin zu geplanten Infrastrukturvorhaben befragt.

### 3.2.1 Ergebnisse der Kommunalbefragung

Bezogen auf die Kommunen zeigen sich bestimmte Infrastrukturbereiche, welche in deren Aufgabenträgerschaft liegen. Insbesondere die Wasserver- und Abwasserentsorgung sowie der ÖPNV obliegen der kommunalen Trägerschaft. Aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen verwundert dies nicht.<sup>27</sup> Jedoch unterscheiden sich je nach Gemeindegröße die Organisationsformen der Aufgabenwahrnehmung (vgl. Abbildung 2). Mit zunehmender Gemeindegröße

erfolgt die Aufgabenwahrnehmung bezogen auf die Wasserver- und Abwasserentsorgung häufiger durch Stadtwerke und weniger durch die Gemeinde selbst bzw. einen Zweckverband als gesetzlich vorgeschriebene Form der interkommunalen Zusammenarbeit in diesem Bereich. Gleichfalls überraschen die Trägerstrukturen bezogen auf den ÖPNV, auch differenziert nach Gemeindegröße, nicht. Bezogen auf die rechtliche Trägerschaft ist hier jedoch zu erwähnen, dass die Antworten wahrscheinlich Aufgabenträgerschaft und Bedienung beinhalten: Aufgabenträger ist i.d.R. der Landkreis bzw. die kreisfreie Stadt, die Bedienung der Linien selbst wird durch ein beauftragtes Unternehmen (unterschiedlicher Rechtsform) durchgeführt. Je größer eine Kommune (bezogen auf die Einwohner) ist, desto häufiger scheint ein kommunales Unternehmen auch mit der Bedienung betraut.

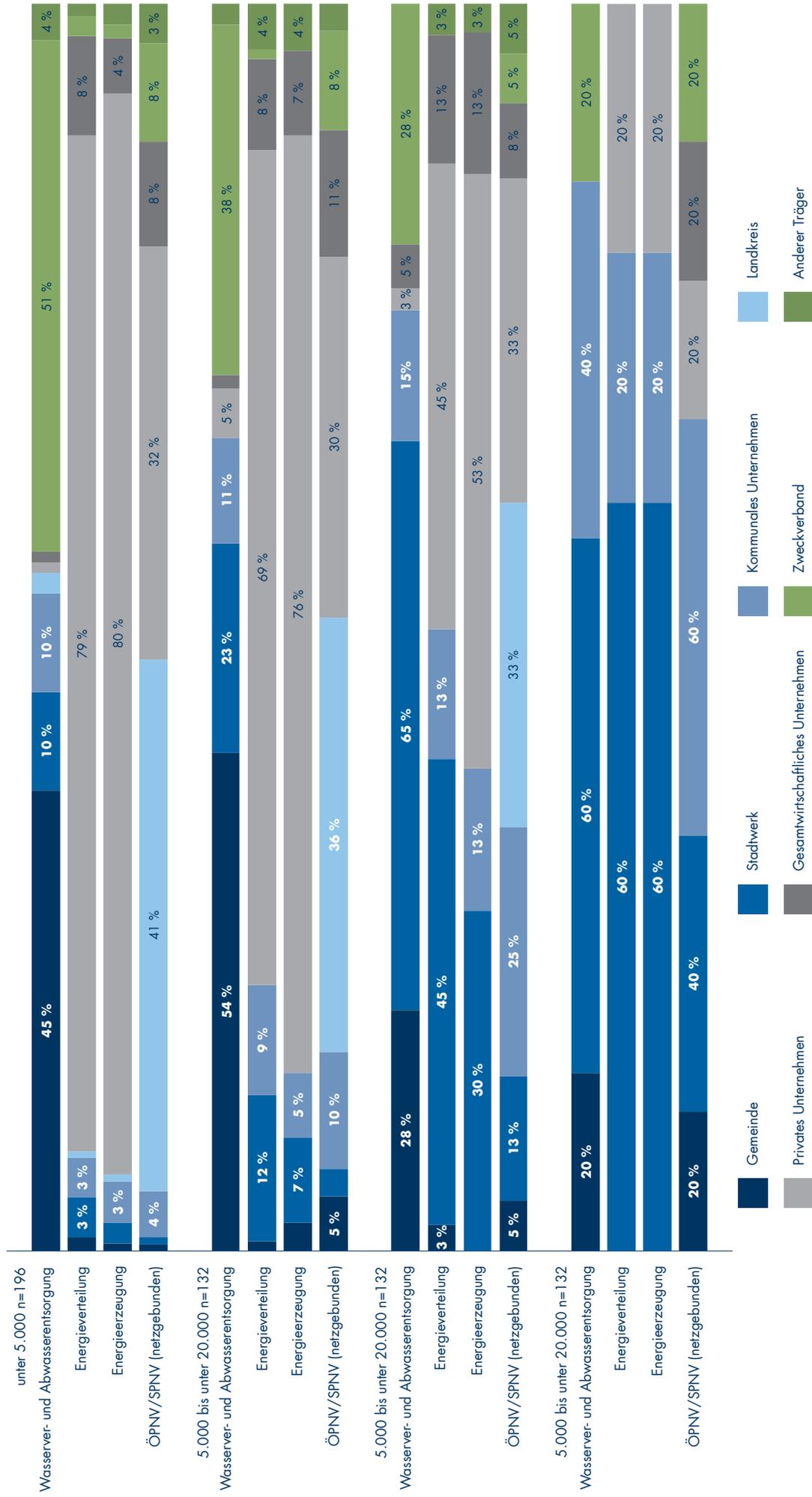
Die weiteren gefragten Infrastrukturbereiche Energieerzeugung und Energieverteilung zeigen bezüglich der Trägerschaft ebenfalls das zu erwartende Bild: Vorherrschend sind privatwirtschaftliche Unternehmen, mit zunehmender Gemeindegröße übernehmen jedoch verstärkt Stadtwerke und kommunale Unternehmen die Trägerschaft; Gemeinden über 100.000 Einwohner nutzen vorrangig letztgenannte.

Für die Fragestellung nach einer besseren Einbindung in Planungsverfahren bedeutet dies, dass für dieselben Infrastrukturbereiche unterschiedliche Planungsverantwortliche agieren, was sich unterschiedlich auf die Bereitschaft weiterer Beteiligungen außerhalb der gegenwärtig formell vorgeschriebenen auswirken kann. Genauere Rückschlüsse lassen sich an späterer Stelle ziehen, wenn die Fragen zur Einschätzung der Beteiligungsformen dargelegt werden.

<sup>26</sup> Vgl. dazu Kapitel 3.4.

<sup>27</sup> So werden der ÖPNV und die Wasserversorgung als hoheitliche Aufgabe im Rahmen der Daseinsvorsorge betrachtet, vgl. § 1 Abs. 1 RegG bzw. § 50 Abs. 1 WHG. Die Gemeindeordnungen regeln weitere Pflichtaufgaben der Kommunen, so ist die Abwasserentsorgung eine kommunale Pflichtaufgabe.

**Abbildung 2: Träger kommunaler Infrastruktur nach Gemeindegrößenklassen**



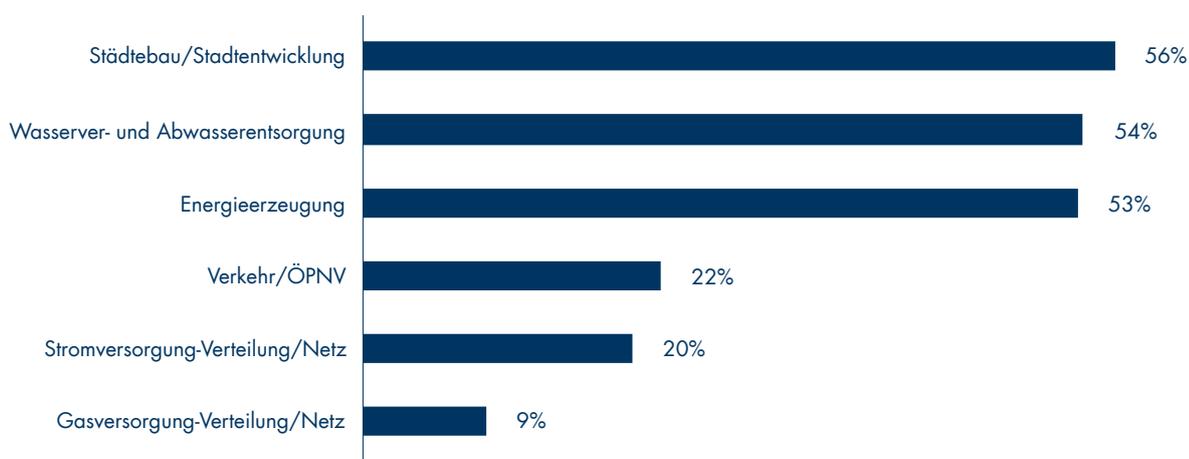
Eigene Darstellung; Mehrfachnennungen möglich, 1% - 2% ohne Beschriftung.

Ein weiterer Faktor für eine zielgenauere Bürgerbeteiligung ist die Kenntnis über geplante Infrastrukturmaßnahmen. Daher wurden die Kommunen befragt, ob in den nächsten fünf Jahren innerhalb der Gemeinde konkrete Vorhaben geplant und ob überörtlich entsprechende Maßnahmen bekannt sind.

Kommunale Infrastrukturprojekte spielen im Hinblick auf notwendige Neuinvestitionen (z.B. im Zuge der Energiewende) oder im Bereich der Erhaltungsinvestitionen (z.B. im Straßenbau) flächendeckend eine Rolle. So werden bei 56% der teilnehmenden Kommunen örtliche Infrastrukturinvestitionen im Städtebau virulent, in 54% der Fälle in der Wasserver- und Abwasserentsorgung sowie in 53% im Rahmen der Energieerzeugung (Abbildung 3). Die relativ geringen Nennungen der anderen Infrastrukturbereiche verwundert nicht, da diese eher mehrere Gemeinden

betreffen oder nur für Gemeinden ab einer bestimmten Einwohnerzahl und Flächengröße eine gewisse Relevanz besitzen. Für die Bürgerbeteiligung bedeutet dies im Falle örtlicher Vorhaben, dass bereits die Gemeinde verstärkt in den Bereichen Städtebau/ Stadtentwicklung, Energieerzeugung sowie Wasserver- und Abwasserentsorgung für eine bessere Beteiligung sorgen kann, da sie, sofern sie nicht selbst Planungsträger ist, über ihre Funktion als zwingend zu hörender sog. „Träger öffentlicher Belange“ frühzeitig informieren oder sich an Entwürfen/ Stellungnahmen beteiligen kann.

**Abbildung 3: Örtliche Investitionsplanung (Neu- und Ausbau) der Kommunen in den nächsten 5 Jahren**

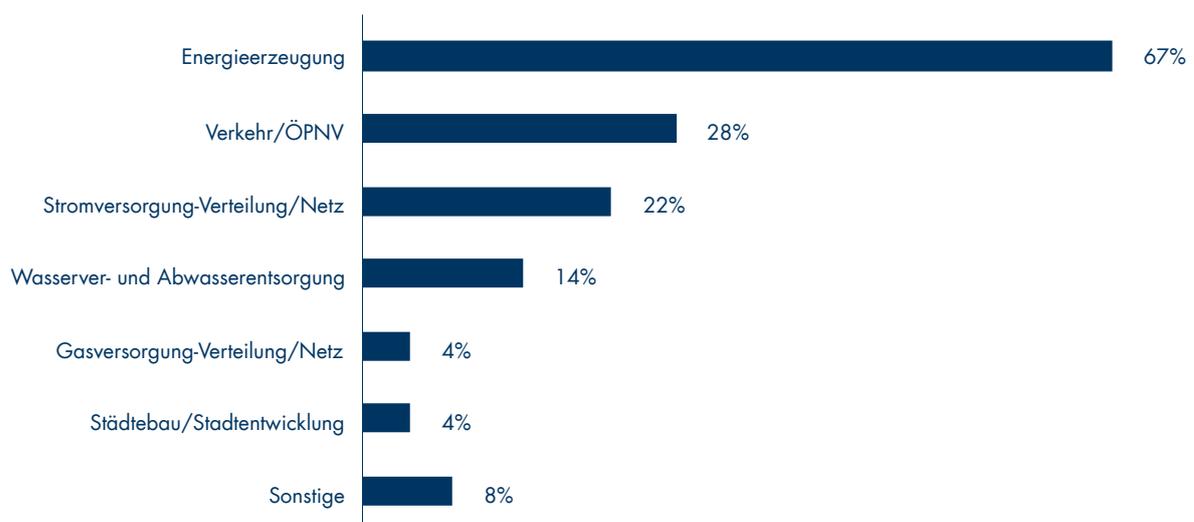


Eigene Darstellung; Mehrfachnennung möglich, n=284.

Auch überörtlich sind 50% der Gemeinden für die nächsten fünf Jahre bereits Infrastrukturvorhaben bekannt. 34% haben keine Kenntnis überörtlicher Investitionsmaßnahmen. Bei Investitionen mit überörtlichem Charakter sind v. a. überörtliche Maßnahmen der Energieerzeugung den betroffenen Gemeinden bekannt (67%), mit Abstand gefolgt von Verkehrsprojekten/ÖPNV (28%) und dem Stromnetzausbau (22%; Abbildung 4). Dabei zeigt sich, dass Maßnahmen der Energieerzeugung und Energieverteilung (Strom) besonders im ländlichen Raum geplant sind, im Agglomerationsraum hingegen verkehrliche Infrastrukturmaßnahmen überwiegen (vgl. Abbildung 5). Bezogen auf diese Maßnahmen sind die entsprechenden Kommunen i.d.R. als planungsbetroffene sog. „Träger öffentlicher Belange“ und formal durch Stellungnahmen zum Vorhaben zu beteiligen. Je nach Infrastrukturbereich und Vorhaben erfolgt die

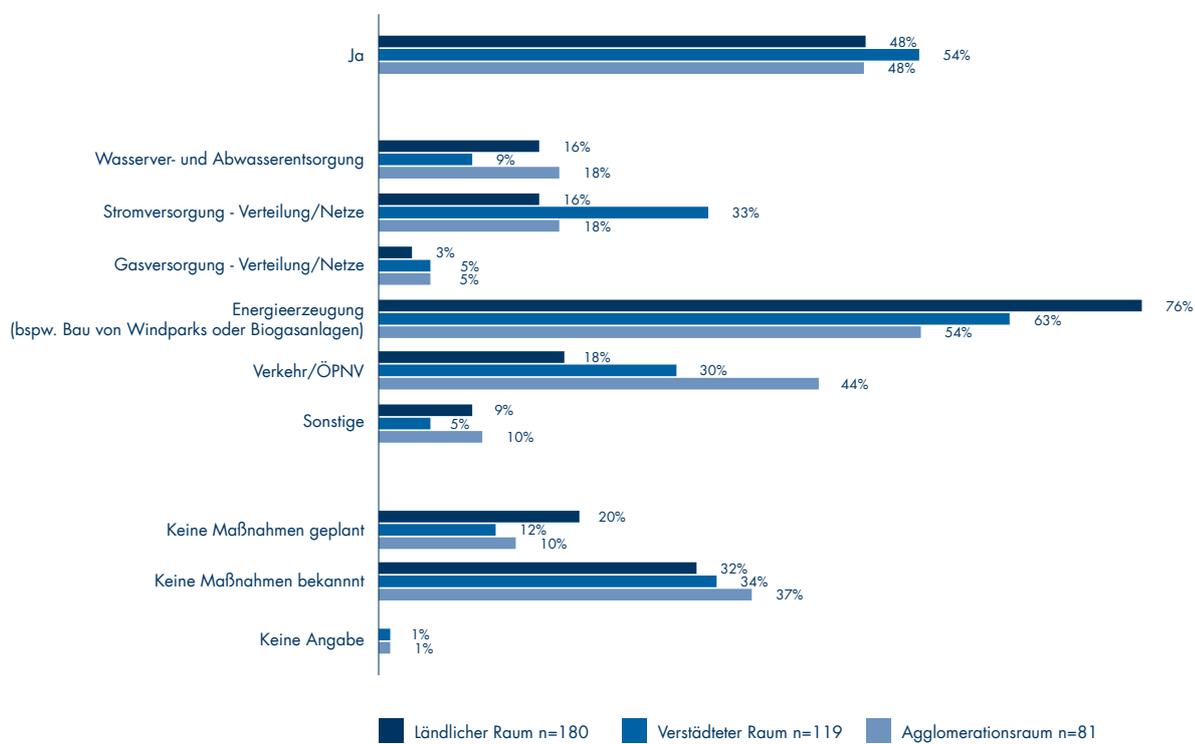
Einbindung jedoch zu unterschiedlichen Planungsphasen. Bezogen auf den Übertragungsnetzausbau werden sie bspw. bereits bei Erstellung der Netzentwicklungspläne beteiligt, bei anderen Vorhaben erfolgt die Beteiligung erst im Zulassungsverfahren des konkreten Vorhabens (genauer vgl. Kapitel 4). Schon hier kann die Frage gestellt werden, ob im Hinblick auf eine adäquate Umsetzung überörtlicher Maßnahmen im Kontext einer hinreichenden Bürgerakzeptanz eine möglichst frühe Einbindung der Kommunen gewährleistet ist und ob diese wiederum die Bürger in die gemeindliche Beteiligungspflicht involvieren (siehe vertiefend Kapitel 4). Dies kann entscheidend sein für die Akzeptanz der Maßnahme durch die Bevölkerung vor Ort.

**Abbildung 4: Überörtliche Investitionsplanung (Neu- und Ausbau) der Kommunen in den nächsten 5 Jahren**



Eigene Darstellung; Mehrfachnennungen möglich, n=190.

**Abbildung 5: Überörtliche Infrastrukturprojekte nach Raumtyp**



Eigene Darstellung; Mehrfachnennungen möglich.

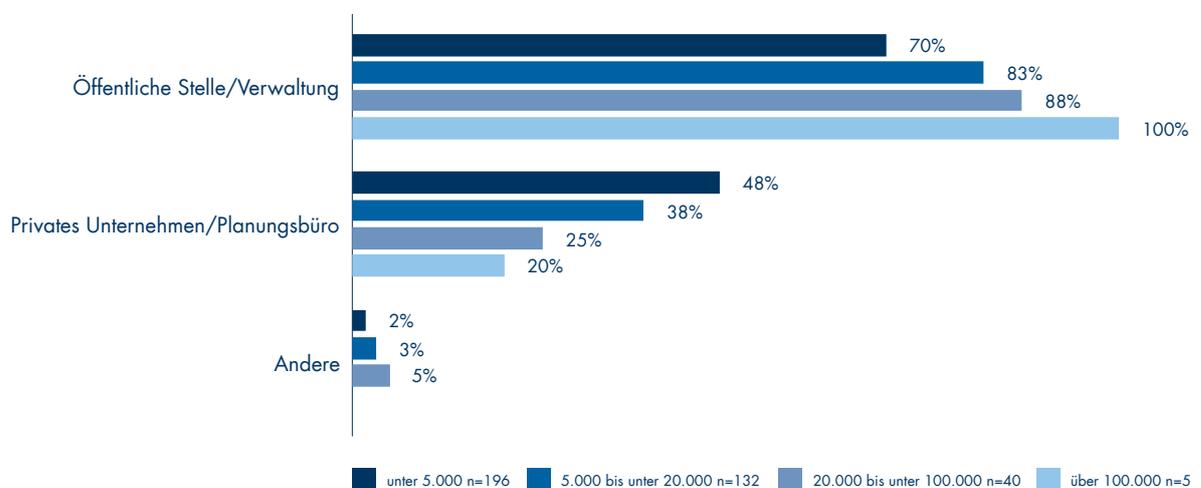
Ein weiterer interessanter Punkt für eine Verbesserung der Bürgerbeteiligung bezogen auf den Akteur Kommune ist die Frage nach der Zuständigkeit für den Planentwurf und die fachliche Durchführung des Planungsverfahrens. Denn insbesondere in diesen beiden Stufen der Planungskaskade ist durch eine entsprechende (zielgenauere) Einbindung der Planungsbetroffenen, unabhängig von deren Intensität (Information – Beteiligung an Entscheidungen) eine frühzeitige Konfliktminimierung und Akzeptanzerhöhung möglich.

Bezogen auf die Verantwortlichkeit bezüglich der Planerstellung zeigt sich insgesamt, dass bei Planungen die Kommune betreffend zu 78% die Plankonzeption (über alle Infrastrukturbereiche hinweg) durch eine öffentliche Stelle bzw. die Verwaltung erfolgt. Aber auch private Unternehmen bzw. Planungsbüros sind oftmals hierfür zuständig (43%). Da es zu unter-

schiedlichen Verantwortlichkeiten bzw. Zuordnungen der Trägerschaft hinsichtlich der Infrastrukturbereiche kommen kann, liegen die Antworten über 100%. Differenzierter zeigt sich das Bild bei Hinzuziehen der Gemeindegröße (vgl. Abbildung 6). Hier zeigt sich, dass mit zunehmender Gemeindegröße auch die Verantwortlichkeit bzw. Zuständigkeit einer öffentlichen Stelle bzw. der Verwaltung zunimmt. Bei den befragten Kommunen über 100.000 Einwohnern erfolgt die Plankonzeption ausschließlich durch diese. Sofern folglich die Kommune hier verantwortlich zeichnet, obliegt ihr auch die Option, informelle Beteiligungsmöglichkeiten zu verbessern.

Die Durchführung der Planungsverfahren erfolgt erwartungsgemäß durch eine öffentliche Stelle, da es sich um eine hoheitliche Aufgabe handelt (Bau-

**Abbildung 6: Durchführung der Plankonzeption nach Gemeindegröße**

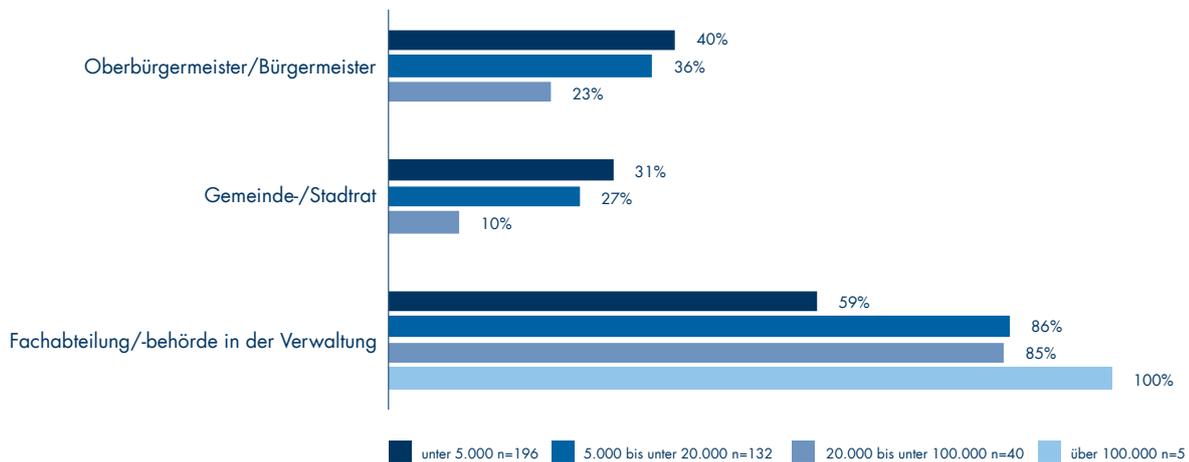


Eigene Darstellung; trotz Einfachnennungen wurden teilweise mehrfache Antworten gegeben.

bzw. Planungsrecht). Es zeigt sich jedoch, dass mit wachsender Gemeindegröße – und damit auch zunehmender Komplexität der Vorhaben und folglich Planungsabläufe – immer häufiger eine Fachabteilung bzw. Fachbehörde zuständig ist (Abbildung 7). Zudem wird deutlich, dass in kleineren Kommunen verschiedene (politische) Gremien für Planungsverfahren zuständig sind, bei Gemeinden unter 5.000 Einwohner bspw. mit über 70% der Bürgermeister oder der Gemeinde-/Stadtrat. Dies deutet auch darauf hin, dass in kleineren Gemeinden eher örtliche Vorhaben im Rahmen der Bauleitplanung bedeutsam

sind. Schlussendlich können Kommunen in der Funktion als Leiter des Planungsverfahrens – auch wenn sie dies durch eine Fachabteilung der Verwaltung durchführen – im Rahmen der formalen Beteiligung eine Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung verfolgen, wengleich hier aufgrund des gesetzlich festgeschriebenen Ablaufs der Planungsverfahren (i.d.R. nach BauGB, VwVfG oder UVP) eher informatorische oder zusätzliche informelle Beteiligungsformen in Betracht kommen. Genauer wird hierauf in Kapitel 4 eingegangen.

**Abbildung 7: Fachliche Durchführung der Planungsverfahren nach Gemeindegröße**



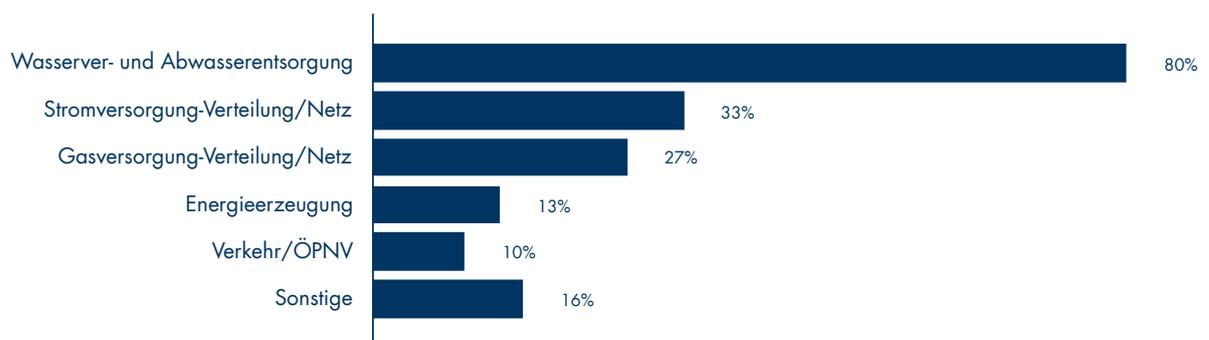
Eigene Darstellung; trotz Einfachnennungen wurden teilweise mehrfache Antworten gegeben.

### 3.2.2 Ergebnisse der Unternehmensbefragung

Die Unternehmen wurden ebenfalls zur Einbindung in den Planungsprozess befragt. Da (privatwirtschaftliche) Unternehmen jedoch nicht als Planungsbehörde fungieren können, wurden sie zur Rolle im Plankonzeptionsprozess befragt. Hier können Unternehmen durchaus Aufgabenträger und damit verantwortlich für die Erstellung der Planungsunterlagen sein. Der Rücklauf verteilte sich über das gesamte Bundesgebiet, wobei Unternehmen aus Bayern mit 29% und aus Sachsen mit 23% dominierten. Nach Größenklassen differenziert sind 79% der beteiligten Unternehmen der Umsatzgrößenklasse unter 50 Mio. Euro Umsatzerlöse zuzurechnen.<sup>28</sup> Die beteiligten Unternehmen sind in erster Linie in der Wasserver- und Abwasserentsorgung verortet (80%). Ein Drittel der Firmen sind Stromversorgungs- und -verteilungsunternehmen, 27% Gasversorgungs- und -verteilungsunternehmen (Abbildung 8).

Knapp über die Hälfte der an der Befragung teilnehmenden Unternehmen (51%) sind Vorhabenträger formeller Infrastrukturprojekte und damit für die Entwurfsplanung verantwortlich. Jene Unternehmen, die nicht als Vorhabenträger fungieren, sind jedoch zumeist als Träger öffentlicher Belange bzw. Sachkundige (95%), als Versorgungsträger bei der Plankonzeption (38%) oder im Rahmen der öffentlichen Auslegung des Planverfahrens (35%) beteiligt. Grundsätzlich lässt sich hier dann vermuten, dass Unternehmen im Rahmen ihrer Planungsbeteiligung durch verstärkte informelle Öffentlichkeitsbeteiligung betroffene Bürger, aber auch Kommunen (sofern diese nicht selbst maßgeblich in den Planungsprozess eingebunden sind) zu einer besseren Akzeptanz von Infrastrukturvorhaben bewegen können, zumindest wenn sie für die Entwurfsplanung verantwortlich sind. Sollten Unternehmen nur formell am Infrastrukturvorhaben beteiligt und folglich keine Planungsträger sein, schätzen sie ihre Einflussmöglichkeit auf Planungsvorhaben ambivalent ein. Etwas weniger als

**Abbildung 8: Branchen der teilnehmenden Unternehmen**



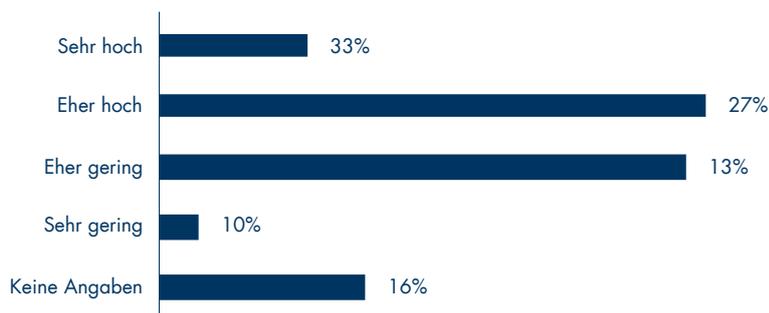
Eigene Darstellung; Mehrfachnennungen möglich, n=150.

<sup>28</sup> Die Umsatzgrößenklassen wurden mit < 50 Mio. €, 50 - < 100 Mio. €, 100 - < 250 Mio. € sowie ab 250 Mio. € festgelegt.

die Hälfte klassifizieren ihren Einfluss als sehr hoch (10%) oder eher hoch (37%), 36% als eher gering und 3% als sehr gering (Abbildung 9). Nach Infrastrukturbereichen fällt das Bild etwas anders aus, hier schätzen Unternehmen der Sparte Energieerzeugung und der Sparte Verkehr/ÖPNV die Einflussnahme eher hoch ein, während alle anderen diese tendenziell neutral bewerten (vgl. Abbildung 10). Demnach

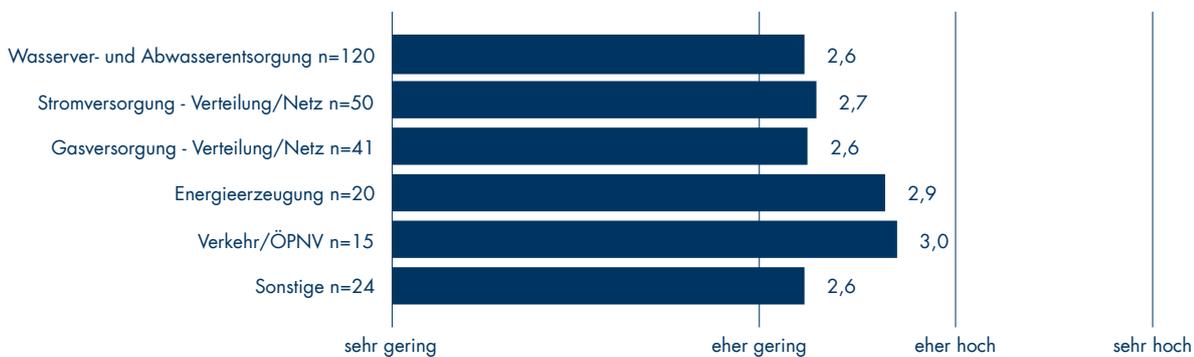
ist es fraglich, ob bzw. inwieweit Unternehmen zu einer besseren Beteiligung und damit Einflussnahme der betroffenen Bürger auf Planungsvorhaben bspw. in ihrer Funktion als Sachverständiger, beitragen können.

**Abbildung 9: Einflussmöglichkeit der Unternehmensbeteiligung auf das Planungsergebnis**



Eigene Darstellung; n=150.

**Abbildung 10: Einflussmöglichkeiten der Unternehmensbeteiligung auf das Planungsergebnis nach Infrastrukturbereichen**



Eigene Darstellung.

Ein größerer Teil der Unternehmen scheint dem gewandelten Bedürfnis nach verstärkter Beteiligung der Bürger bereits nachzukommen. So beziehen 43% der befragten Unternehmen, welche Planungsbeteiligte sind, die Bürger frühzeitig in den Prozess ein, bei 40% ist dies nicht der Fall. Zudem planen 9% der befragten Unternehmen, dies zukünftig verstärkt zu tun. Als Formen eines Bürgereinbezugs seitens der Unternehmen wurden Bürgerversammlungen (34%), Bürgergespräche/Anregungen zur Planung (27%) und verstärkte Information der Bürger genannt (19%). Interessanterweise beteiligen insbesondere jene befragten Unternehmen (61%) frühzeitig betroffene Bürger, welche Vorhabenträger und damit für die Erstellung der Planungsunterlagen verantwortlich sind. Werden jene Unternehmen hinzugezogen, die dies zukünftig beabsichtigen (12%), so erhöht sich die Zahl der entsprechenden Unternehmen auf 73%. Vorrangig erfolgt die Beteiligung dann über Bürgerversammlungen, Information zum Vorhaben und Diskussion des Planungsvorhabens hinsichtlich möglicher Konfliktpunkte. Sind Unternehmen selbst nur im Rahmen von Teilnahmeverfahren in Planungsprozesse involviert, beteiligen nur 29% frühzeitig betroffene Bürger im Rahmen ihrer Stellungnahmen o.ä. Mitunter kann letztgenannter Sachverhalt damit begründet werden, dass besagte Unternehmen nicht frühzeitig in der Phase der Erstellung der Planungsunterlagen beteiligt werden, sondern wie die formal zu beteiligende Öffentlichkeit erst im Rahmen der Planauslegung nach Planfeststellungsverfahren. Hier ist die Einflussmöglichkeit der Unternehmen nicht größer als jene anderen Akteure/zu Beteiligten.

### **3.3 Einschätzung der gegenwärtigen Beteiligung durch die Aufgaben- bzw. Vorhabenträger und Spiegelung an den Aussagen der Haushaltsbefragung**

#### **3.3.1 Erfahrungen mit und Einschätzung der formalen Teilnahmeverfahren**

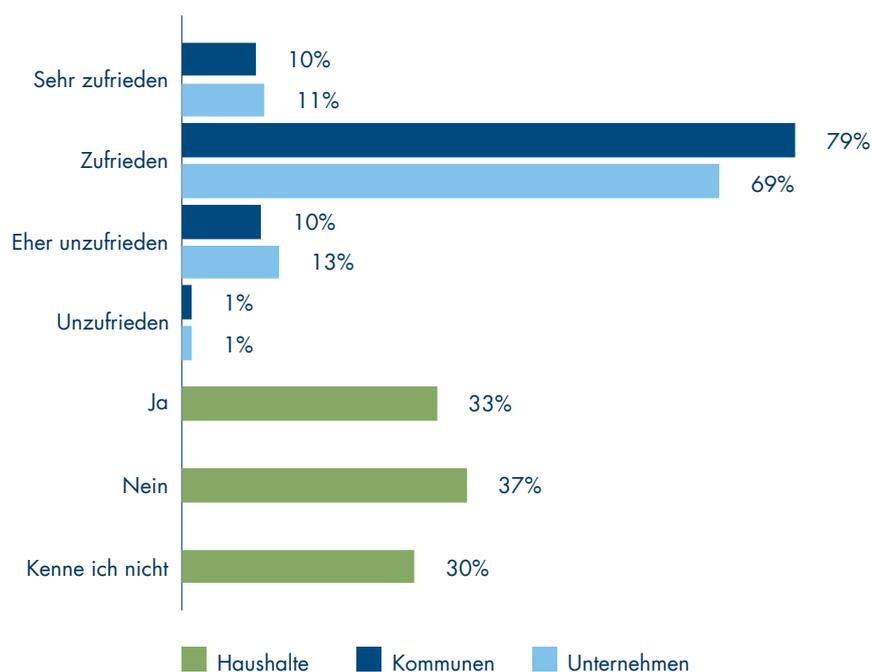
Unabhängig der o.g. Ergebnisse zu bereits vorhandenen informellen Teilnahmen ist für einen ziel-führenden, konfliktvermeidenden Planungsprozess und letztlich erfolgreiche Umsetzung von Vorhaben ausschlaggebend, welchen Stellenwert Unternehmen und Kommunen den formalen Teilnahmeformen beimessen. Diese sind verstärkt in der Kritik, da sie anscheinend dem Partizipationsverständnis der Bürger entgegenstehen, wenngleich sie demokratisch legitimiert sind. Jedoch auch seitens der Judikative und der Planungswissenschaften wird vermehrt Kritik an den gegenwärtigen formalen Teilnahmeverfahren geübt (vgl. dazu Kapitel 4.2). Folglich kann eine adäquate Beteiligung nur dann gelingen, wenn die Planungsverantwortlichen auf die durchaus gegebene Kritik reagieren und gewillt sind, im Rahmen ihrer Möglichkeit die Forderungen nach mehr Beteiligung und Entscheidungsspielraum in den Planungsprozess zu integrieren. Eine der zentralen Fragen der Studie umgrenzt daher den Einsatz informeller Teilnahmeverfahren in Ergänzung der bestehenden formellen Ansätze sowie die Beurteilung der bestehenden formalen Planungsverfahren hinsichtlich ihrer Partizipationsmöglichkeiten.

Die Fragen der Eignung formeller Verfahren sowie zur Notwendigkeit informeller Teilnahmeverfahren

wurden allen Befragungsgruppen gestellt. Dabei wurden die Kommunen und Unternehmen zur Zufriedenheit der bestehenden Beteiligungsmöglichkeiten hinsichtlich einer akzeptablen Lösungsfindung befragt. Die Haushalte wurden gefragt, ob sie die gegenwärtigen gesetzlich vorgesehenen Informations- und Beteiligungsmöglichkeiten bei Genehmigungsverfahren als ausreichend empfinden. Während Kommunen (89%) und Unternehmen (80%) insgesamt sehr bzw. eher zufrieden mit den bestehenden formellen Verfahren sind, argumentieren die Haushalte diesbezüglich deutlich kritischer (Abbildung 11): 37% sind der Auffassung, dass die gesetzlich gegebenen Einflussmöglichkeiten unzureichend sind, 30% kennen diese gar nicht. Nur ein Drittel der Bürger ist mit dem Status quo zufrieden. Zunächst scheint die deutliche

Mehrheit der Kommunen und Haushalte den Status quo als hinreichend zu empfinden, wenngleich diese Einschätzung am stärksten durch die Kommunen vertreten wird. Mitunter kann diese leichte Diskrepanz damit zusammenhängen, dass ggf. die Unternehmen als Vollzieher der konkreten (Bau-)Maßnahme deutlicher den Unmut der ggf. negativ Betroffenen verspüren, ohne dass sie über die Entscheidungskompetenz zum „Ob“ der Maßnahme verfügen. Mit einer verbesserten Informationsbereitstellung und frühzeitigen Diskussion des Vorhabens können möglicherweise entsprechende Widerstände abgemildert und Konflikte im eigentlichen Planfeststellungsverfahren verringert werden.

**Abbildung 11: Zufriedenheit mit den formellen Beteiligungsverfahren**



Um die Einschätzung zur Zufriedenheit mit den formalen Beteiligungsverfahren zu validieren, wurden die Kommunen und Unternehmen zu ihren Erfahrungen mit diesen Verfahren befragt. Die Einbindung der Bürger sowie deren Interesse an einer Verfahrensbeteiligung werden von beiden Gruppen ähnlich eingeschätzt (Abbildung 12). Völlig einer Meinung sind beide Gruppen darin (79% bzw. 78%), dass Bürger in der Mehrheit wenig Notiz von den bestehenden Beteiligungsverfahren nehmen. Eine Ursache kann darin liegen, dass ein Großteil der Bürger die Beteiligungsmöglichkeiten nicht kennt (dafür spricht die Antwort der Haushalte in Abbildung 11) oder zumindest kein Interesse an diesen zeigen. Letzgenannter Aspekt scheint sich aus der Befragung der Haushalte zu bestätigen, da gut 82% der Haushalte angaben, zwar zu wissen, dass Planungsunterlagen in der Gemeinde öffentlich ausgelegt werden müssen, aber nur ein Drittel tatsächlich an einem entsprechenden Verfahren teilgenommen haben. Noch geringer ist die Teilnahme an größeren Planungsvorhaben, welche nicht zwingend das eigene Wohnumfeld betreffen: Hier gaben nur 17% der befragten Haushalte an, sich an einem solchen Verfahren beteiligt zu haben. Dies bestätigt auch die Frage nach Gründen für eine Beteiligung: Die Bürger würden sich im Wesentlichen nur dann beteiligen, wenn sie eine negative Beeinträchtigung der Lebensqualität, negative Auswirkungen auf das Wohnumfeld oder Vermögensschäden erwarten. Von gewisser Relevanz ist zudem die Gefährdung der Umwelt. Das Interesse an der Ortsentwicklung selbst oder den Wirkungen auf das Landschaftsbild kann hingegen als eher nachrangig deklariert werden.

Eine weitere Ursache für das zu konstatierende mangelnde Interesse der Bürger an den Betei-

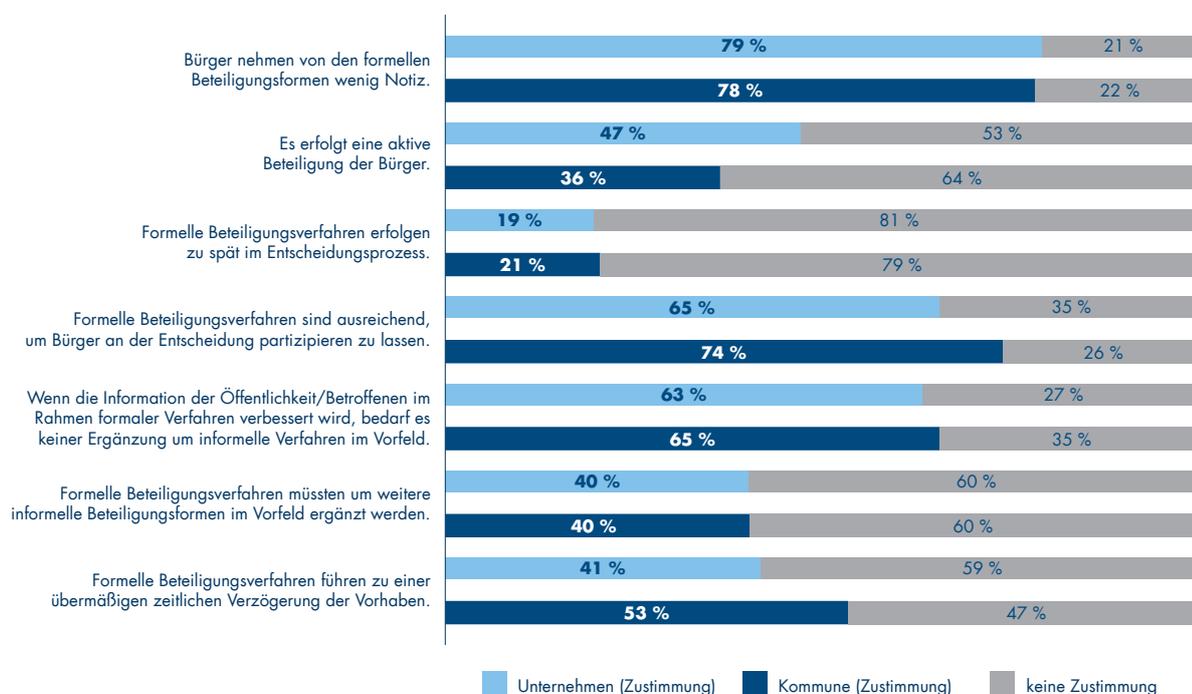
lungsmöglichkeiten im Rahmen der formalen Planungsverfahren kann darin gesehen werden, dass möglicherweise keine aktive Beteiligung der Bürger an den gegebenen Partizipationsmöglichkeiten erfolgt. Dies schätzen immerhin gut zwei Drittel (64%) der befragten Unternehmen und etwas mehr als die Hälfte der befragten Kommunen (53%) so ein. Möglicherweise liegt dies darin begründet, dass nur etwas mehr als ein Viertel (28%) der Bürger, welche bereits an Auslegungsverfahren im Rahmen der Bauleitplanung teilgenommen haben, einschätzt, dass ihre Meinung ausreichend berücksichtigt wurde. Dies kann dahingehend interpretiert werden, dass entweder Unkenntnis über den Planungsprozess und eventuelle Notwendigkeiten von Teilmaßnahmen herrscht oder eine Beteiligung zu spät im Planungsprozess erfolgt, wo auf bestimmte Einwendungen aufgrund des Planungsfortschrittes nicht mehr reagiert werden kann.

Ebenfalls sind Kommunen und Unternehmen in überwiegenderem Maß einig, dass bestehende Verfahren ausreichen, einen zielführenden Beteiligungsprozess zu gewährleisten. Jedoch zeigt sich auch hier eine leichte Diskrepanz zwischen den Unternehmen und Kommunen: Dieser Meinung sind gut drei Viertel der antwortenden Kommunen, aber nur zwei Drittel der antwortenden Unternehmen. Ursächlich kann auch hier der o.g. Effekt der „Durchführungsverantwortung“ der Unternehmen sein. Schließlich sind beide Gruppen in gleicher Weise der Meinung, dass formelle Verfahren nicht zu spät im Prozess der Infrastrukturerstellung erfolgen. Mitunter kann dies dahingehend interpretiert werden, dass eine Beteiligung der Bürger in der Vorphase der Planerstellung aus diversen Gründen als hinderlich für einen zügigen Verfahrensverlauf gesehen wird, was augenschein-

lich 41% der Unternehmen und sogar 53% der Kommunen bestätigen. Erste Hinweise, ob weitere (informelle) Formen der Beteiligung nach Ansicht der Kommunen und Unternehmen im Planungsprozess erforderlich sind, liefern die letzten abgefragten Aspekte zur Einschätzung der gegenwärtigen formellen Beteiligungsformen. Jeweils gut zwei Drittel der befragten Kommunen und Unternehmen sind der Meinung, dass eine verbesserte Information der betroffenen Bürger weitere informelle Beteiligungsformen erübrigt. Im Umkehrschluss sehen jeweils etwa 60% der Antwortenden dieser Gruppen, dass (dann)

keine weiteren informellen Beteiligungsformen notwendig sind. Insgesamt wurde damit die eingangs konstatierte grundlegende Zufriedenheit mit den gegenwärtigen Planungsverfahren bestätigt.

**Abbildung 12: Erfahrungen mit Bürgerbeteiligung von Unternehmen und Kommunen**



Eigene Darstellung; Mehrfachnennungen möglich.

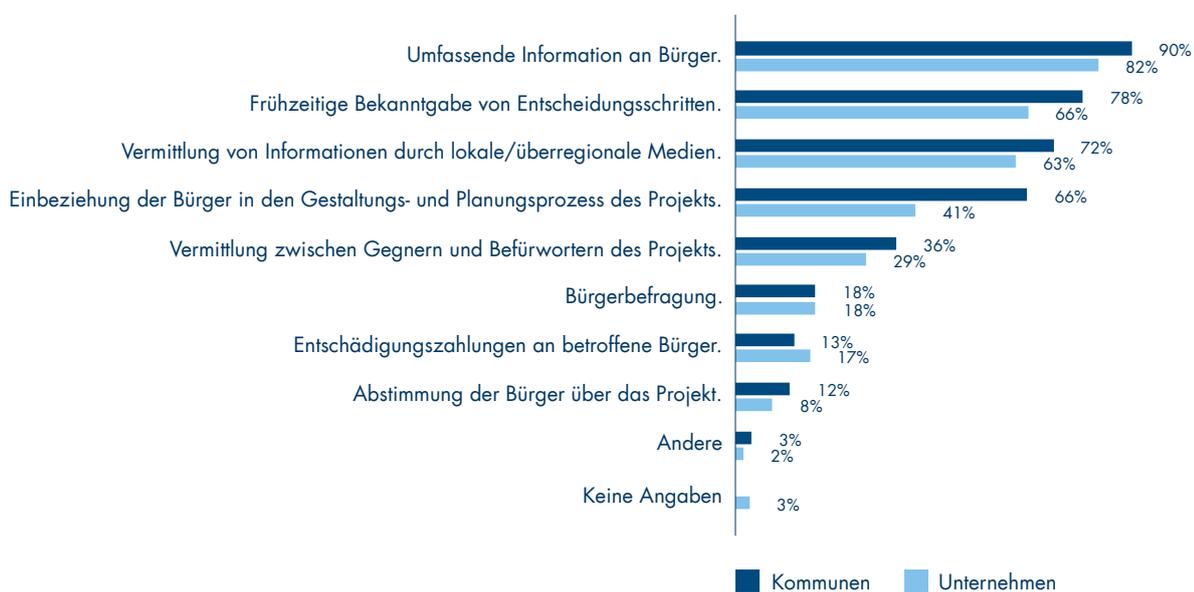
Um Empfehlungen für eine zielführende, konfliktminimierende Bürgerbeteiligung ableiten zu können, ist es wichtig zu eruieren, welche Formen der Beteiligung die Planungsträger (Kommunen und Infrastrukturunternehmen) für eine gelungene Partizipation der Bürger an Entscheidungen als besonders wichtig erachten (Abbildung 13). Hierbei wurden Themen wie die umfassende Informationsbereitstellung, eine frühe Bekanntgabe von Entscheidungsschritten sowie eine Informationsvermittlung über lokale Medien von beiden Gruppen in überwiegendermaßen vorgebracht. Unterschiedlicher Meinung sind Kommunen und Unternehmen in der Frage der Einbeziehung des Bürgers in den Gestaltungs- und Planungsprozess des Vorhabens. Die Kommunen (66%) gewichten die Einbeziehung der Bürger deutlich stärker als die Unternehmen (41%). Dies könnte auch darauf zurückzuführen sein, dass Unternehmen mit zunehmender Beteiligung der Bürger eine Verzögerung des Vorhabenprozesses (vgl. Abbildung 12) erwarten, was in erster Linie mit einem finanziellen Mehraufwand korrespondiert.

Dem entgegen stehen die Beteiligungswünsche der Bürger (Abbildung 14). Gefragt nach der gewünschten Beteiligung am Beispiel des Baus einer Hochspannungsleitung steht zwar auch hier der Wunsch nach detaillierten Informationen (84%) an erster Stelle und mit 77% möchten sie aktiv ihre Bedenken einbringen können (entspricht in etwa dem nach Kommunal- und Unternehmensmeinung viertwichtigsten Punkt, der Einbeziehung der Bürger in den Gestaltungs- und Planungsprozess), doch eine deutliche Diskrepanz herrscht zwischen Bürgern auf der einen und den Planungsträgern auf der anderen Seite bezüglich

der Abstimmung über das „Ob“ eines Projekts: Der deutlichen Forderung der Bürger über das Recht zur Abstimmung zur Umsetzung einer Maßnahme (62%) steht eine ablehnende Haltung der Planungsträger entgegen (nur 12% bzw. 8% plädieren für eine Bürgerabstimmung). Demnach fordern die Bürger eine stärkere Intensität der Einflussnahme, als es die Planungsträger zugestehen möchten.

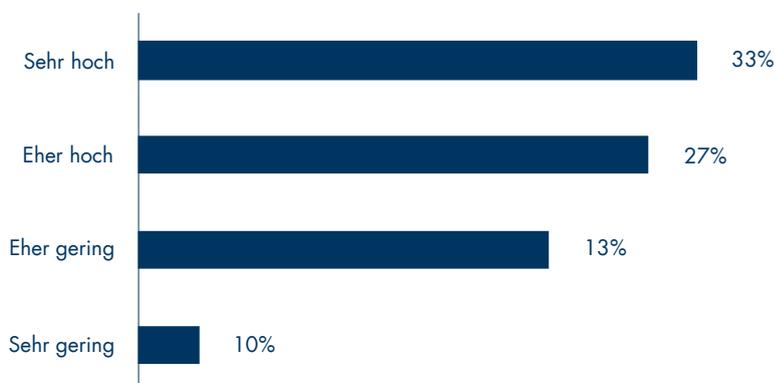
Für eine verbesserte Bürgerbeteiligung lassen sich hieraus erste Rückschlüsse ziehen: Wenngleich eine Abstimmung über das „Ob“ eines Planungsvorhabens, insbesondere bei bundes- oder landesbedeutenden Vorhaben, durch den Gesetzgeber nicht vorgesehen ist, so obliegt es dem Planungsträger bzw. der Planungsbehörde, eine bessere und frühzeitigere Einbindung der Öffentlichkeit in das „Wie“ des Vorhabens zu gewähren, insbesondere wenn explizit Ermessensspielräume für Beteiligungen vorgesehen sind.

**Abbildung 13: Maßnahmen einer stärkeren Bürgerbeteiligung aus Kommunal- und Unternehmenssicht**



Eigene Darstellung; Mehrfachnennungen möglich.

**Abbildung 14: Gewünschte Art der Beteiligung aus Perspektive der Bürger am Beispiel einer Hochspannungsleitung**



Eigene Darstellung; Mehrfachnennungen möglich.

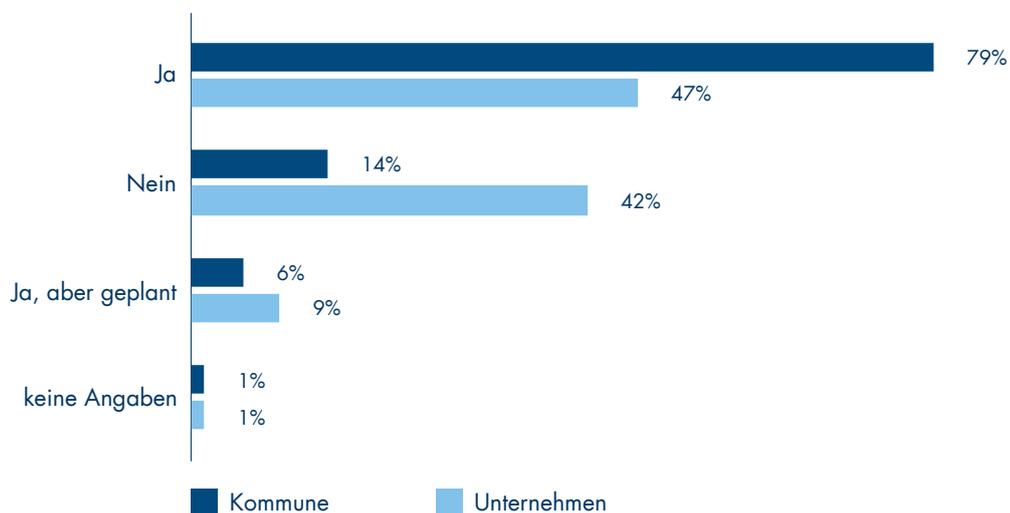
### 3.3.2 Erfahrungen mit und Einschätzung der informellen Beteiligungsverfahren

Soll abgeleitet werden, wo und wie formale Planungsverfahren durch informelle Beteiligungen verbessert werden können, ist von Interesse, ob und in welchen Bereichen informelle Beteiligungsverfahren bereits genutzt werden und wo dies für nicht zielführend erachtet wird. Zudem ist von Interesse, wie der Aufwand dieser Verfahren beurteilt wird und welche

Hemmnisse sowie Erfolgsfaktoren für eine gelungene Bürgerbeteiligung gesehen werden.

Im Rahmen der Erhebung wurde deutlich, dass Kommunen bereits sehr viel stärker informelle Verfahren zur Bürgerbeteiligung nutzen als Infrastrukturunternehmen (Abbildung 15). Dies ist darauf zurückzuführen, dass Kommunen in stärkerem Maße Vorhabenträger sind. Jedoch wird auch deutlich, dass Unternehmen in Zukunft mehr Beteiligungsmaßnahmen ergreifen werden.

**Abbildung 15: Nutzung informeller Verfahren aus Kommunal- und Unternehmensicht**



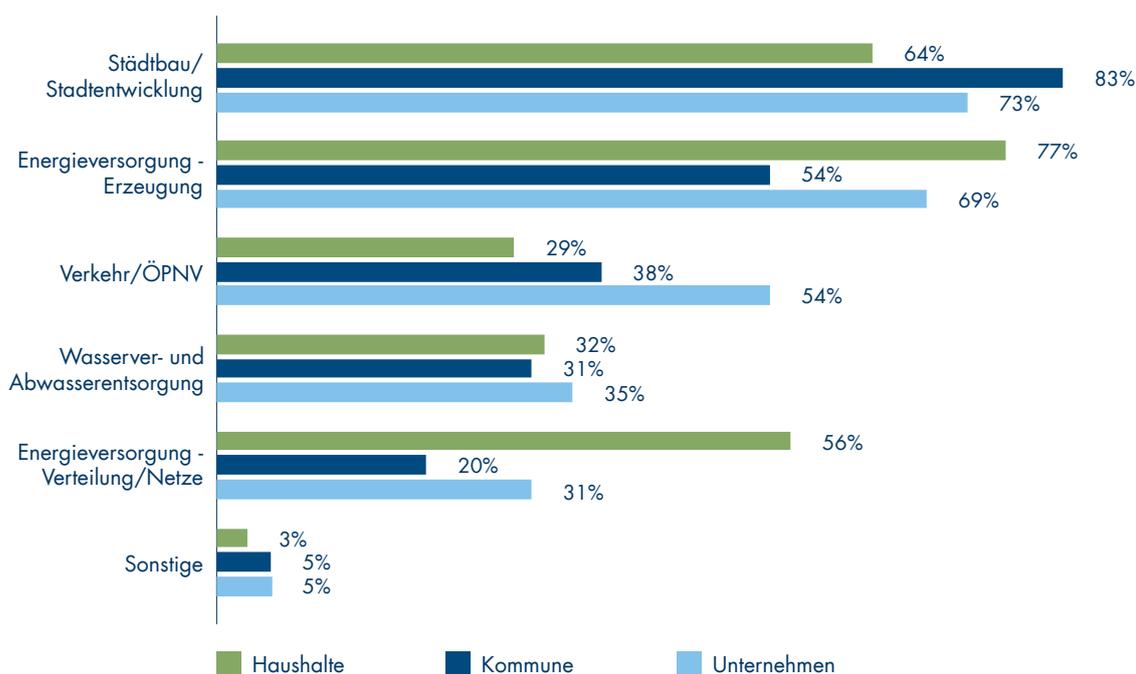
Eigene Darstellung.

Die Möglichkeiten für eine verstärkte und zielführendere Einbindung der Öffentlichkeit in Planungsentscheidungen variieren je nach Infrastrukturbereich und Planungsebene (folglich Abstraktionsgrad der Planung). Bezogen auf relativ abstrakte Planungen, wie dem Bundesbedarfsplan im Rahmen der Netzentwicklungsplanung, bei dem lediglich Start- und Endpunkte von Trassenkorridoren festgelegt werden, reichen eher informatorische Instrumente zur Beteiligungen aus, während bei der Detailplanung, etwa der Plankonzeption eines konkreten Trassenverlaufs im Vorfeld des Planfeststellungsverfahrens, eher partizipative Beteiligungsformen für eine konfliktminimierende Planung erforderlich sind. Was bezogen auf die formalen Planungsverfahren jedoch gleichermaßen gilt, ist, dass eine verbesserte Öffentlichkeitsbeteiligung aufgrund der gesetzlichen Beteiligungsregeln nur durch zusätzliche, informelle Beteiligungsverfahren möglich ist.

Werden alle drei Gruppen befragt, in welchen Infrastrukturbereichen eine informelle (zusätzliche) Bürgerbeteiligung sinnvoll erscheint, gehen die Meinungen teilweise deutlich auseinander (Abbildung 16). Während alle drei Gruppen das Thema Stadtentwicklung/Städtebau dafür als grundsätzlich sinnvoll erachten, wünschen die Bürger mehr Mitsprache in Energieverteilungs- und -netzfragen (56%), wohingegen nur 20% der Kommunen und 31% der Unternehmen diese Auffassung teilen. Im Bereich ÖPNV hingegen sind Unternehmen deutlich stärker bereit (als Kommunen und als Bürger dies wünschen), ein höheres Maß an Teilhabe zu gewährleisten. Folglich sehen die Planungsträger größere Chancen für zusätzliche Beteiligungen eher bei Maßnahmen auf örtlicher Ebene (Städtebau/Stadtentwicklung) bzw. bei

Maßnahmen von überörtlicher Bedeutung und Planungszuständigkeit, aber konkretem Standort (Erzeugungsanlagen erneuerbarer Energien, bspw. Windräder) als bei netzgebundenen Infrastrukturmaßnahmen wie Trassenverläufen von Energieverteilungs- oder -übertragungsnetzen. Die Infrastrukturbereiche, bei welchen sie sich eine informelle Bürgerbeteiligung vorstellen können, entsprechen jedoch nicht immer den Beteiligungswünschen an bestimmten Infrastrukturbereichen aus Bürgerperspektive.

**Abbildung 16: Bereiche stärkerer informeller Bürgerbeteiligung aus Sicht der drei Befragungsgruppen**



Eigene Darstellung; Mehrfachnennungen möglich.

Im Umkehrschluss gaben die Kommunen und Unternehmen an, dass insbesondere in der Wasserver- und Abwasserentsorgung (Kommunen 75%, Unternehmen 47%) sowie der Energieverteilung – Netzausbau (jeweils knapp unter 50%) eine informelle Bürgerbeteiligung explizit nicht stattfinden soll. Typischerweise sind dies Bereiche, bei denen bei der Planung und Umsetzung, aufgrund betriebstechnischer Anforderungen und Ausführungsvorschriften bzw. anderer Erfordernisse, kaum Handlungsspielraum für Planungsvarianten gegeben ist.

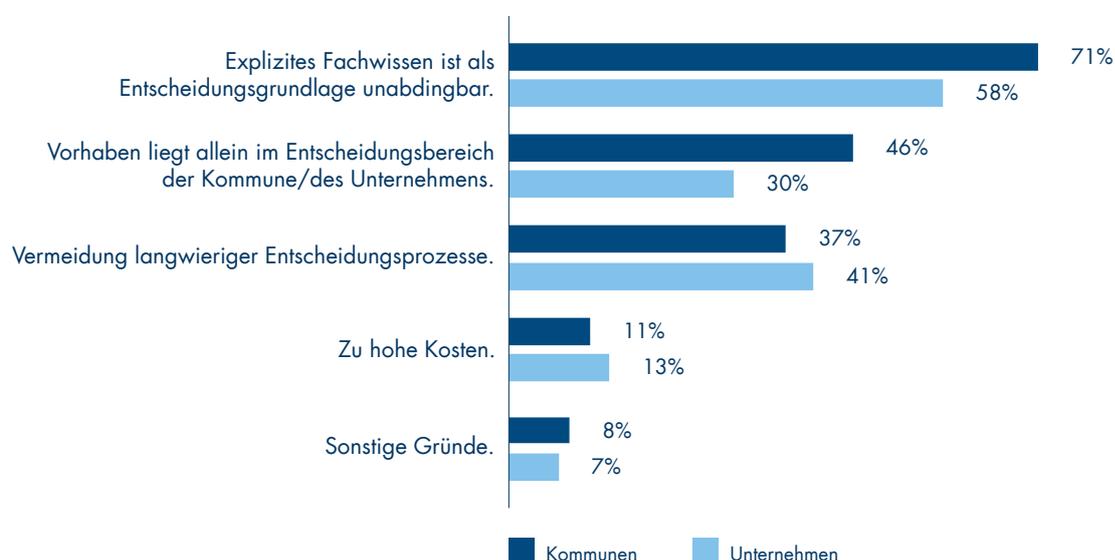
Abbildung 17 verdeutlicht die wesentlichen Gründe, warum dort nicht beteiligt werden soll. Die Hemmnisse der Wirksamkeit informeller Beteiligungsverfahren begründen die Kommunen (71%) mit fehlender expliziter Fachkenntnis der Bürger – im Besonderen im Rahmen von sehr komplexen Infrastrukturvorhaben. Knapp die Hälfte der Städte und Gemeinden argumentieren, dass die Entscheidungshoheit auf kommunaler Ebene liegt und repräsentativ-demokratische Strukturen genug Wirkung entfalten. Mehr als ein Drittel (37%) der Kommunen befürchten langwie-

rige Entscheidungsprozesse im Rahmen informeller Beteiligungsverfahren. Zu hohe Kosten solcher Verfahren spielen allerdings mit 11% der Nennungen eine untergeordnete Rolle. Unternehmen sehen dies ähnlich, jedoch differieren die Intensitäten mitunter deutlich. So sehen die Unternehmen als wichtigsten Grund zwar auch das unabdingbare Fachwissen als wesentlichen hemmenden Faktor an, mit 58% wird dieser Grund jedoch weniger häufig benannt. Möglicherweise beziehen die Kommunen das Fachwissen auf das Planungsverfahren (rechtliche Komponente) und die Vorhabenplanung (technische Komponente), während die Unternehmen ggf. eher auf die technische Komponente abstellen. Als zweitwichtigsten Grund führen die Unternehmen die Vermeidung langwieriger Entscheidungsprozesse an, erst dann folgt deutlich abgeschlagen (30%) die Nennung der Entscheidungskompetenz.

Für die Ableitung von Handlungsoptionen bedeutet

dies, dass insbesondere Beteiligungsmethoden in Frage kommen müssen, welche Entscheidungsprozesse zeitlich verkürzen. Das Argument des Fachwissens ist durchaus gerechtfertigt, verdeutlicht aber erneut die Rolle von Information nicht nur zum Vorhaben selbst, sondern auch zu dessen technischer Umsetzung und Erfordernissen oder juristischer Anforderungen. Das Argument der Entscheidungskompetenz über ein Vorhaben kann hingegen als Gradmesser zur Einstellung der Kommunen/Unternehmen zu informellen Beteiligungsverfahren gesehen werden. Denn gerade wenn diese der Kommune/dem Unternehmen obliegt, können sie im Rahmen ihres Ermessensspielraums die formalen Verfahren um weitere, informelle Beteiligungen ergänzen. Sofern dieser Punkt aber als Grund gegen weitere, informelle Beteiligungen genannt wird, scheint kein Interesse an weiterführenden Beteiligungen zu bestehen bzw. werden die formalen Beteiligungsformen als ausreichend empfunden.

**Abbildung 17: Gründe gegen eine informelle Bürgerbeteiligung bei bestimmten Infrastrukturvorhaben**



Im Hinblick auf die Frage zu, welche Formen der informellen Bürgerbeteiligung von den Kommunen und Unternehmen bereits genutzt werden und welche Formen den Bürgern bekannt sind, lassen sich wichtige Erkenntnisse für einen zielgerichteten und lösungsorientierten Einsatz informeller Beteiligungsverfahren für die erfolgreiche und konfliktminimierende Vorhabendurchführung ableiten. Abbildung 18 zeigt die genutzten und bekannten informellen Beteiligungsformen.

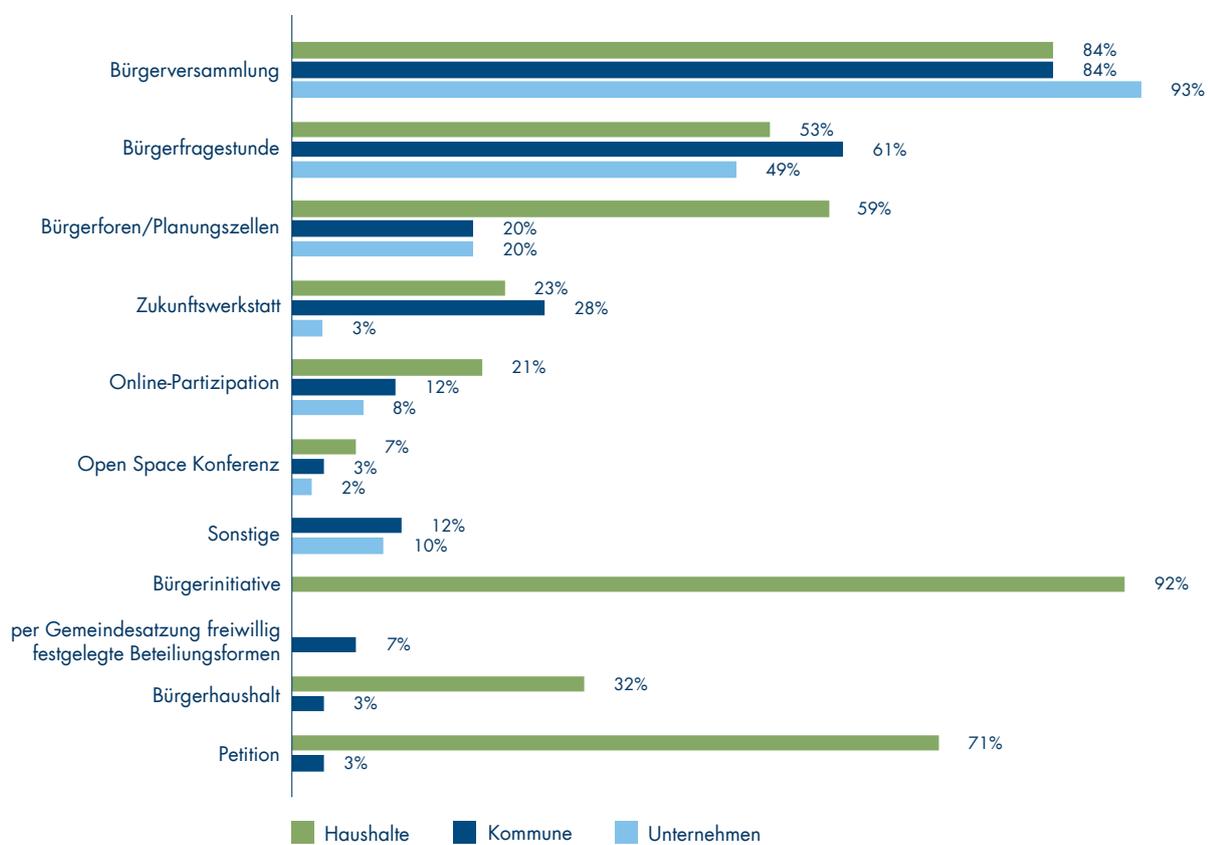
Werden zunächst die bereits genutzten Formen betrachtet, so zeigt sich, dass die gebräuchlichste und auch dem Bürger bekannteste Beteiligungsform die Bürgerversammlung ist. Fast alle Unternehmen (93%) und eine sehr große Zahl von Kommunen (84%), welche informelle Beteiligungsformen nutzen, verwenden sie. Mit 84% ist sie auch den Bürgern gut bekannt. Ähnlich verhält es sich mit der Bürgerfragestunde, wengleich diese stärker durch die Kommunen (61%, Unternehmen 49%) genutzt wird und nur etwas mehr als der Hälfte der befragten Bürger bekannt ist (53%). Letztgenannter Aspekt kann darin begründet liegen, dass keine trennscharfe Unterscheidung bzw. Definition der Begriffe „Bürgerversammlung“ und „Bürgerfragestunde“ existiert bzw. diese ggf. synonym verwendet werden. Entgegen dem relativ hohen Bekanntheitsgrad bei den Bürgern (59%) werden Bürgerforen/Planungszellen von den Kommunen und Unternehmen kaum genutzt (jeweils 20%), was im relativ hohen Aufwand dieses Verfahrens begründet liegen kann (ausführlich dazu später, Tabelle 2). Andere Verfahren wie Zukunftswerkstatt, Online-Partizipation oder Open-Space-Konferenzen sind dem Bürger relativ wenig bekannt und werden auch kaum von den Kommunen und Unternehmen genutzt.

Bezogen auf die informellen Beteiligungsverfahren lassen sich zudem Besonderheiten aufweisen. So ist die durchaus bekannteste informelle Beteiligungsform die Bürgerinitiative; 92% der befragten Bürger gaben an, dieses Instrument zu kennen. Hinsichtlich deren Anwendung ist festzuhalten, dass Bürgerinitiativen nicht von Kommunen und Unternehmen als Beteiligungsinstrument genutzt werden können, da sie ihrem Wesen nach eben durch Bürger begründet werden müssen und erst dann ggf. als Interessensvertretung in den Planungsprozess eingebunden werden können. Ähnliches gilt für Petitionen. Diese sind mit 71% ebenfalls relativ bekannt, jedoch sind diese grundgesetzlich verankert und damit bestimmten formalen Kriterien unterworfen.<sup>29</sup> Relativen Bekanntheitsgrad haben zudem Bürgerhaushalte, welche durch die Kommunen als Beteiligungsformen faktisch im Rahmen von Planungsverfahren kaum genutzt werden (3%). Begründet werden kann dies damit, dass Bürgerhaushalte i.d.R. in anderen Bereichen als bei Planungsverfahren zum Einsatz kommen (können).

Die Bürger wurden im Zusammenhang mit deren Beteiligung an Planungsverfahren ferner ebenfalls befragt, welche Beteiligungsverfahren sie bereits genutzt haben. Allerdings ist die Auswertung aus zweierlei Gründen kritisch: Einerseits wurde diese Frage als offene Frage gestellt und damit sind die Antworten nicht immer bzw. nicht eindeutig den geschlossenen Kategorien der Kommunal- und Unternehmensbefragung zuordenbar, andererseits haben nur 17% der Befragten auf diese Frage geantwortet. Die verwertbaren Antworten bestätigen jedoch tendenziell das o.g. Bild zur Kenntnis der Verfahren mit deren Nutzung durch die Bürger.

<sup>29</sup> So muss eine öffentliche Stelle, an welche eine Petition gerichtet ist, sich mit dieser auseinandersetzen. Unterlässt sie es, kann sie auf dem Verwaltungsrechtsweg dazu gezwungen werden.

**Abbildung 18: Von den Kommunen und Unternehmen genutzte und den Bürgern bekannte informelle Beteiligungsverfahren**



Eigene Darstellung; Mehrfachnennungen möglich.

Werden die „Sonstigen Verfahren“ detaillierter betrachtet, so ist zunächst festzuhalten, dass kaum andere als die als Antwort vorgegebenen Verfahren genutzt werden, sowohl bei den Kommunen als auch bei den Unternehmen mit 12% bzw. 10%. So können etwa die Hälfte dieser Antworten der befragten Kommunen in dieser Rubrik (46% oder 12 Nennungen) der Kategorie Fragestunden/Versammlungen zugeordnet werden, was allerdings der gleichen Kategorie aus den vorgegebenen Antwortmöglichkeiten entspricht. Damit wird die Relevanz dieser Instrumente nochmals verstärkt.

Als wichtigste zusätzliche Beteiligungsform wird von den Unternehmen ein breites Informationsangebot gesehen (44% oder vier Nennungen). Hierunter sind verschiedenste Formen zusammengefasst. Genannt wurden Informationen zum Vorhaben mittels Anzeigen, Aushängen, Infopost, eigener Homepage, Faltblätter, Pressemitteilungen und Einladungen. Ebenfalls werden Einzelgespräche/individuelle Beratungen, Bürgerarbeitskreise/Runder Tisch (jeweils 22% oder zwei Nennungen) sowie Vor-Ort-Termine (11% oder eine Nennung) für eine weitere, informelle Bürgerbeteiligung genutzt. Damit scheinen die Unternehmen konkreter die Belange der Bürger in ihren Planungen berücksichtigen zu wollen als die Kommunen. Mitunter kann dies darin begründet sein, dass die Kommunen eher Träger des Planfeststellungsverfahrens und die Unternehmen als Vorhabenträger eher mit der Umsetzung der Vorhaben vor Ort betraut sind und Letztgenannte folglich eher Detailfragen zu klären haben, wofür sich eben die von den Unternehmen benannten weiteren Verfahren besser eignen.

Im Hinblick auf den vor allem seitens der Unternehmen geäußerten hohen Aufwand für Bürgerbeteiligungsverfahren wurde deutlich, dass bei eher formlosen Verfahren mit Bürgerfragestunden dieser als eher geringer gesehen wird, bei Bürgerforen und Planungszellen hingegen eher größer.

Generell scheint dabei sowohl von den Kommunen als auch von den Unternehmen der zeitliche Aufwand am Kritischsten gesehen zu werden, der finanzielle Aufwand hingegen scheint von nachrangiger Bedeutung für die Nutzung zusätzlicher Verfahren. Je nach Instrument ist zudem der Aufwand für Planung/Organisation und für die Prozessbegleitung für eine Nutzung zusätzlicher Beteiligungsformen relevant. Werden die Aussagen zur Anwendung bestimmter informeller Beteiligungsformen mit den Angaben zum zeitlichen, finanziellen, Planungs-/Organisations- und Prozessbegleitungsaufwand verknüpft, so ist insbesondere die Bürgerfragestunde ein geeignetes Verfahren, welches relativ einfach in bestehende Planungsverfahren integrierbar scheint. Dafür sprechen u.a. die relativ häufige Nutzung durch die Kommunen und Unternehmen sowie der geringste Aufwand bezogen auf die vier abgefragten Kategorien. Ähnliches gilt für die Bürgerversammlung, wengleich hier der Aufwand etwas höher eingeschätzt wird. Jedoch eignen sich diese beiden Verfahren eher für informatorische Zwecke, da mit diesen keine Abstimmung über bestimmte Entscheidungen avisiert wird, sondern lediglich die Möglichkeit zur Information gegeben werden soll. Sofern eine bessere Information Ziel einer zusätzlichen Beteiligung sein soll und die Realisierung per Fragemöglichkeit angedacht ist, wären die Bürgerversammlung und die Bürgerfragestunde geeignete Instrumente.

In deutlich geringerem Umfang genutzt werden hingegen zusätzliche Beteiligungsformen, welche über einen längeren Zeitraum angelegt sind und die eine konkrete Alternativenentwicklung zum Ziel haben. Insbesondere sind hier die Planungszellen, die Zukunftswerkstatt, die Open-Space-Konferenz und die Online-Partizipation zu nennen. Wird zunächst auf die Einschätzung der jeweiligen Rahmenbedingungen abgestellt (vgl. Tabelle 1), dann beurteilen Kommunen und Unternehmen die Kosten als eher hoch bis hoch, ebenso wird der Aufwand für Planung/Organisation und Prozessbegleitung als eher hoch eingeschätzt. Aber auch bei allen genannten Beteiligungsformen hat der finanzielle Rahmen weniger Gewicht, wenngleich er als deutlich höher eingestuft wird als bei den eher informatorischen Beteiligungsformen. Die geringe Nutzung dieser Instrumente kann folglich zwei Ursachen haben: Einerseits der doch beträchtliche Durchführungsaufwand und andererseits insbesondere der zeitliche Rahmen im Kontext zur Zeitschiene formaler Planungsverfahren mit den doch relativ engen, gesetzlich vorgegebenen Zeitrahmen (Auslegungsfristen, Fristen zur Stellungnahme und Abwägung dieser). Daher sind diese selbst eher ungeeignet, um die Bürger zusätzlich an Planungsvorhaben im Rahmen der eigentlichen Feststellungsverfahren zu beteiligen. Wird dennoch eine Mitwirkung der Bürger an der Vorhabenkonzeption gewünscht, so eignen sich diese Verfahren hierfür. Sie sind dann jedoch vor dem eigentlichen Planfeststellungsverfahren durchzuführen. Wenngleich eine pauschale Aussage über die Zielführung entsprechender Verfahren aufgrund der unterschiedlichen Anforderungen je nach Infrastruk-

turbereich, Maßnahme und ggf. lokalen Besonderheiten schwer möglich ist, so kann jedoch vermutet werden, dass der finanzielle Mehraufwand dieser Beteiligungsformen durchaus gerechtfertigt erscheint, wenn als Ergebnis eine positive Resonanz der Bürger über die Beteiligung und das Vorhaben erreicht werden kann und letztendlich langwierige und oftmals kostenintensive Klageverfahren im Anschluss an den Entscheid des Planfeststellungsverfahrens verhindert oder zumindest minimiert werden können.

**Tabelle 1: Aufwand ausgewählter informeller Bürgerbeteiligungsformen aus Kommunal- und Unternehmenssicht**

		Zeit	Finanzen	Planung/Organisation	Prozessbegleitung
Bürgerversammlung	<b>Kommunen</b>	2,6	1,8	2,5	2,5
	Unternehmen	2,8	1,9	2,6	2,5
Bürgerforen/Planungszellen	<b>Kommunen</b>	3,2	2,6	3,1	3,2
	Unternehmen	3,2	2,5	3,0	3,0
Zukunftswerkstatt	<b>Kommunen</b>	3,3	2,6	3,2	3,2
	Unternehmen	3,2	2,8	3,1	3,1
Open-Space-Konferenz	<b>Kommunen</b>	3,1	2,7	3,1	3,1
	Unternehmen	3,1	2,8	3,1	3,0
Online-Partizipation	<b>Kommunen</b>	2,7	2,4	2,8	2,8
	Unternehmen	2,6	2,4	2,9	2,9
Bürgerfragestunde	<b>Kommunen</b>	1,9	1,4	1,8	1,9
	Unternehmen	2,2	1,7	2,0	2,0
Sonstiges Verfahren	<b>Kommunen</b>	2,7	2,1	2,4	2,5
	Unternehmen	2,7	1,5	2,2	2,3
Bürgerhaushalt	<b>Kommunen</b>	3,3	2,7	3,2	3,2
	Petition	<b>Kommunen</b>	2,7	2,0	2,4
In der Gemeindefassung freiwillig festgelegte Beteiligungsformen	<b>Kommunen</b>	2,3	2,0	2,4	2,4

1: Niedrig                      2: Eher niedrig                      3: Eher hoch                      4: Hoch

Eigene Darstellung.

Schließlich wurden die Kommunen und Unternehmen zu Erfolgsfaktoren und Hemmnissen einer gelungenen informellen Bürgerbeteiligung befragt. Anhand dieser Einschätzung lassen sich Rückschlüsse darauf ziehen, was Stellschrauben für eine verbesserte und konfliktminimierende Beteiligung darstellen können und wo im Planungsprozess welche Beteiligungsinintensität ggf. zweckmäßig erscheint.

Die befragten Planungsträger sind durchaus der Auffassung, dass der Erfolg einer intensiven Bürgerbeteiligung kein Selbstläufer ist, sondern von verschiedenen Faktoren abhängt. Inwiefern Beteiligungsmodelle Wirkung entfalten können, lässt sich nach Auffassung von Kommunen und Unternehmen darauf zurückführen, ob bspw. eine frühe Information der Betroffenen

stattfindet, ob die intendierten Ziele klar formuliert sind oder die Entscheidungsprozesse transparent gemacht werden (Abbildung 19). Neben diesen Kernaussagen differenzieren die Antworten genannter Befragten jedoch mitunter merklich, was mglw. auf unterschiedliche Erfahrungen oder einer eher kritischeren Grundhaltung der Unternehmen an „Erfolgsfaktoren“ zurückzuführen ist.

So wird bspw. eine frühe Information der Bürger von 91% der Kommunen als der zentrale Erfolgsfaktor für eine zielführende Bürgerbeteiligung erachtet, gefolgt von klar formulierten Zielen (72%) und transparenten Entscheidungsprozessen (71%). Von zentraler Bedeutung sind weiterhin eine umfassende Informationsbereitstellung, Glaubwürdigkeit sowie gegenseitiges

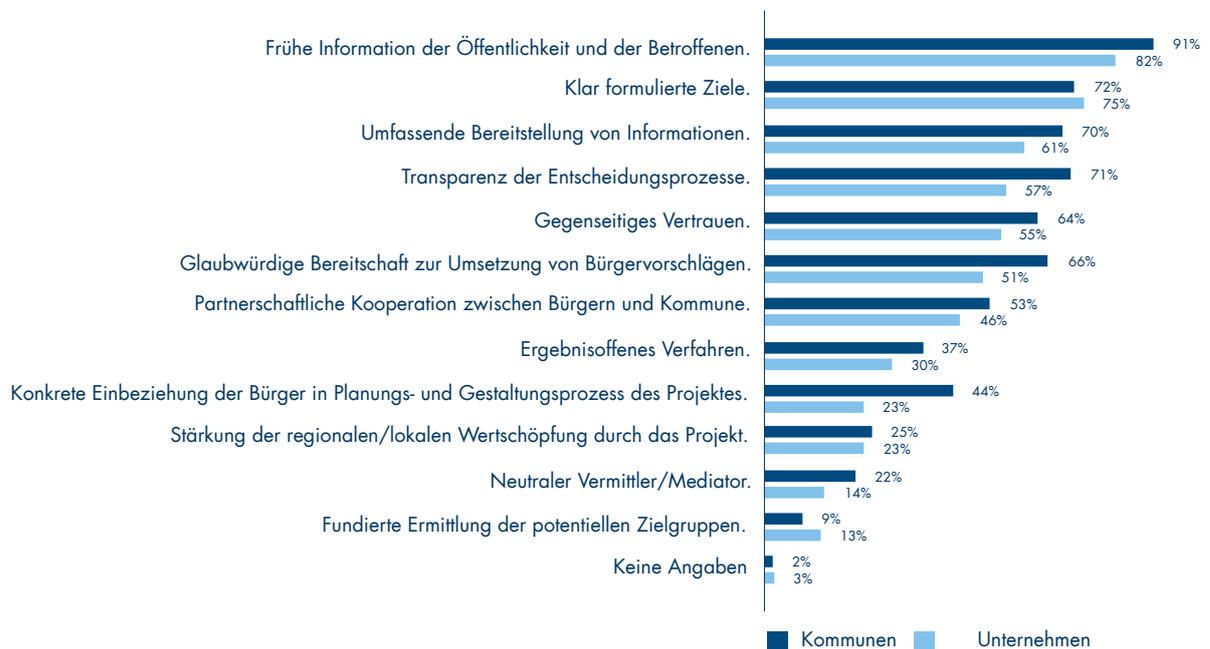
Vertrauen. Weitere Erfolgsfaktoren sehen die befragten Kommunen in einer Kooperation auf Augenhöhe und der konkreten Einbeziehung in den Planungs- und Gestaltungsprozess.

Auch für die Unternehmen erscheint es primär wichtig, die Betroffenen frühzeitig zu informieren (82%) und klare Ziele zu formulieren (75%). Der Tiefe und damit folglich auch der Fülle an Informationen wird von den Unternehmen hingegen ein nicht ganz so hoher Stellenwert eingeräumt, wenngleich ebenfalls als wichtig erachtet wird, umfassend (61%) und transparent (57%) zu informieren. Auch das gegenseitige Vertrauen (55%) ist nach Auffassung der Unternehmen von Relevanz, ebenso eine glaubwürdige Einbeziehung der Bürgerwünsche (51%).

Weniger relevant erscheinen hingegen Fragen der Ausgestaltung der Verfahren wie Ergebnisoffenheit, externe Moderation/Mediation oder zielgruppendifferenzierende Verfahren. Auch mögliche regionale Effekte des Vorhabens scheinen nach Meinung der Kommunen und Unternehmen von geringer Bedeutung.

Damit ergeben sich weitere Hinweise für eine bessere Beteiligung: Die Öffentlichkeit muss frühzeitig und möglichst umfassend über Vorhaben informiert werden. Zudem sind klare mit dem Vorhaben verbundene Zielstellungen zu formulieren und Entscheidungsprozesse transparent darzulegen. Insofern wird den in Kapitel 4.1.2 aufgeführten Leitkriterien auch seitens der Praxis Relevanz beigemessen.

**Abbildung 19: Erfolgsfaktoren einer gelungenen Bürgerbeteiligung aus Kommunal- und Unternehmenssicht**



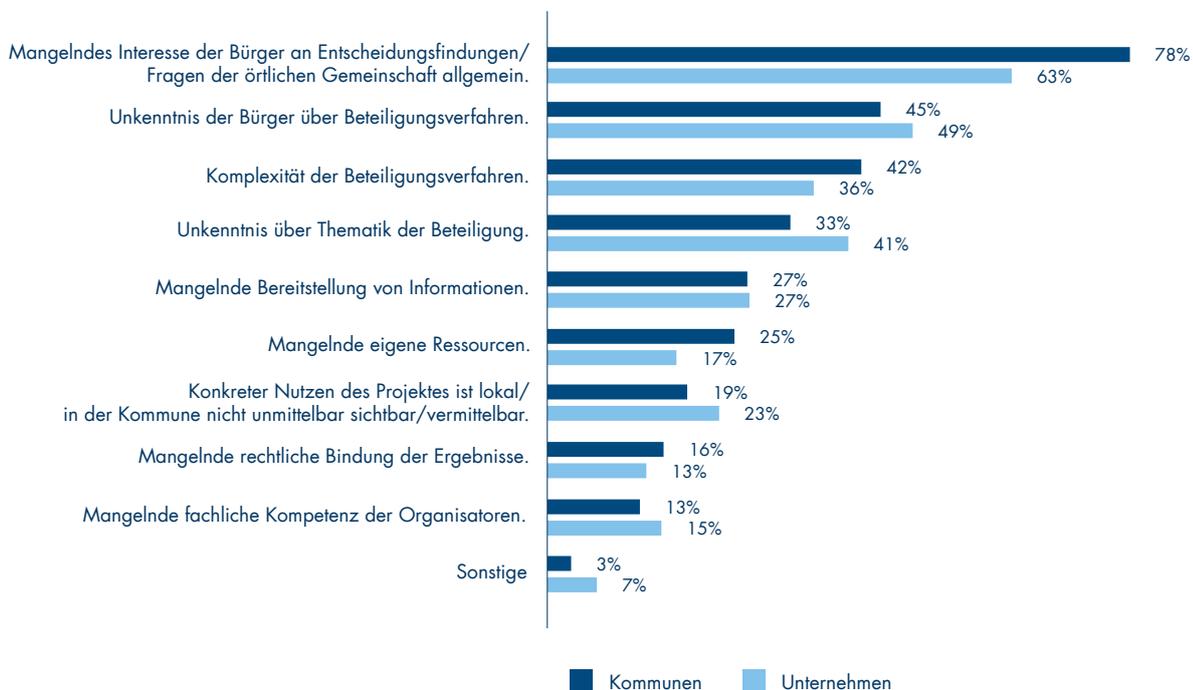
Eigene Darstellung; Mehrfachnennungen möglich.

Hemmnisse liegen hingegen aus Sicht der befragten Kommunen und Unternehmen darin, dass die Bürger in der Mehrheit wenig Interesse an der Entscheidungsfindung bzw. an Anliegen des örtlichen Gemeinwesens zum Ausdruck bringen (Abbildung 20). Demgegenüber stehen allerdings Faktoren, die eine Intensivierung von Mitbestimmungsmaßnahmen durch die Bürger einschränken oder verhindern können. Zu nennen sind hier in erster Linie ein mangelndes Interesse der Bürger an komplexen Sachverhalten oder unzureichende (Fach-)Kenntnisse des jeweiligen Projektes. Mangelnde eigene Ressourcen/

Engagement, rechtliche Restriktionen oder mangelnde eigene fachliche Kompetenz sehen die Planungsträger eher nicht.

Für die Verbesserung der Beteiligungsverfahren muss aus Perspektive der Kommunen und Unternehmen folglich das Interesse der Bürger an der Entscheidungspartizipation gestärkt werden. Dies beinhaltet auch, grundsätzlich über Beteiligungsmöglichkeiten zu informieren. Mitunter sind dies jedoch Aufgaben, welche in den Verfahrensablauf selbst nicht zu integrieren, sondern für zielführende zusätzliche Beteiligungen zu beachten sind.

**Abbildung 20: Hemmnisse einer gelungenen Bürgerbeteiligung aus Kommunal- und Unternehmenssicht**



Eigene Darstellung; Mehrfachnennungen möglich.

Dennoch überwiegt bei den Kommunen und Unternehmen, welche informelle Modelle genutzt haben, die Zufriedenheit mit der Beteiligung (Abbildung 21) und sie können mehrheitlich die Anwendung freiwilliger Beteiligungsmodelle weiterempfehlen (Abbildung 22). Die Kommunen sind zu 83% zufrieden bis sehr zufrieden, nur insgesamt 17% sind damit unzufrieden. Folglich fällt auch die Empfehlung an andere Kommunen, ebenfalls verstärkt informelle Verfahren

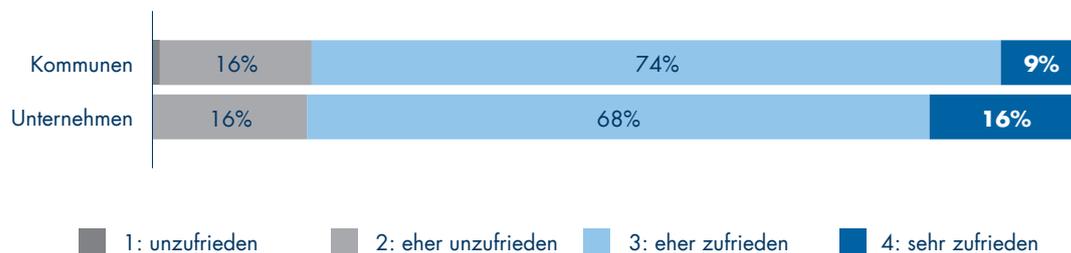
zu nutzen, positiv aus (68%). Nur 3% der Kommunen gaben an, dass sie ihre Erfahrungen nicht im positiven Sinne weitergeben können, 14% sind diesbezüglich un schlüssig. Daher können die beteiligten Kommunen in der Regel auch nur Bereiche für eine verstärkte Bürgerbeteiligung empfehlen, in denen der Bürger auch in der Lage ist, sich ein Bild von der Situation zu machen bzw. diese zumindest in Ansätzen zu beurteilen. Genannt wurde seitens der Kommunen

die Stadtentwicklung/der Städtebau (84%), gefolgt von der Energieerzeugung (67%) sowie dem ÖPNV (54%).

Auch jene Infrastrukturunternehmen, die informelle Modelle der Bürgerbeteiligung angewandt haben, sind eher zufrieden (67%) bis sehr zufrieden (16%) und würden zu 71% anderen Unternehmen informelle Beteiligungen weiterempfehlen. Dabei empfehlen sie für eine freiwillige Beteiligung tendenziell die gleichen Infrastrukturbereiche wie die Kommunen. Im Umkehrschluss bedeutet dies jedoch, dass insbesondere für überörtliche und überregionale Netzinfrastukturvorhaben freiwillige Beteiligungsformen von Kommunen und Unternehmen weniger empfohlen werden und augenscheinlich dort größere Probleme bei einer Beteiligung gesehen werden. In Kapitel 4 wird diese Aussage nochmals aufgegriffen.

---

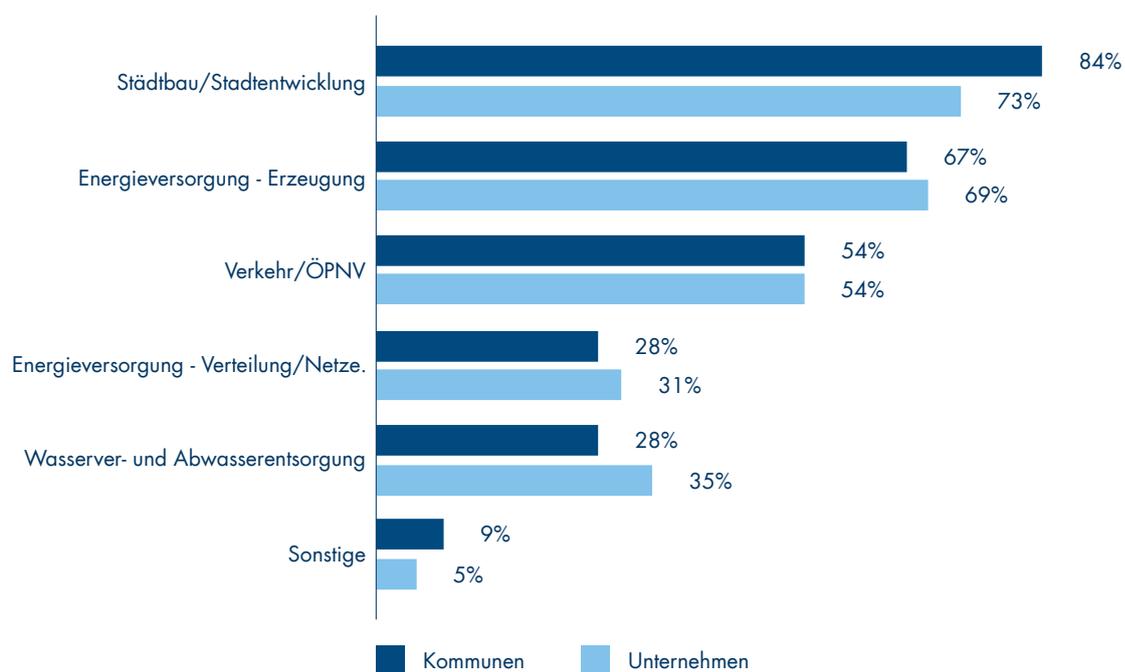
**Abbildung 21: Zufriedenheit der Kommunen und Unternehmen mit dem Ergebnis informeller Beteiligungsverfahren**



Eigene Darstellung.

---

**Abbildung 22: Empfehlung der Anwendung informeller Beteiligungen nach Infrastrukturbereichen**



Eigene Darstellung; Mehrfachnennungen möglich.

## 4 Optionen für situative, konsensorientierte Bürgerbeteiligung



### 4.1 Arten der Öffentlichkeitsbeteiligung und Einbindung in die Planungsinstrumente

Die grundlegenden Ausgestaltungsmöglichkeiten der Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen von Planungsverfahren lassen sich in zwei Gruppen kategorisieren: obligatorische und fakultative Beteiligungsverfahren<sup>30</sup>. Erstgenannte Beteiligungsverfahren sind auch als formelle Beteiligungen bekannt, zweitgenannte als informelle. Bezogen auf formelle Beteiligungen besteht ein gesetzlicher Zwang zur Einbindung Dritter in den Entscheidungsprozess, während bei informellen Beteiligungen gesetzliche Beteiligungsvorschriften gänzlich fehlen oder in das Ermessen des Entscheidungsträgers gestellt werden.<sup>31</sup> Die formellen Beteiligungen sind zudem von unterschiedlicher Intensität der Einflussnahme und reichen von Beteiligungsformen mit schwachen Einflussmöglichkeiten auf die Planung wie Unterrichtung oder Anhörung bis hin zu solchen mit starker Einflussnahme wie das Einvernehmen, d.h. die zu Teilnehmenden können durch Veto Entscheidung gänzlich verhindern.<sup>32</sup>

#### 4.1.1 Formelle Beteiligung

Formale Beteiligungen finden bei Planungsverfahren auf allen staatlichen Ebenen sowie auf Ebenen von Mittelbehörden statt. So wird die Öffentlichkeit sowohl auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene als auch auf der regionalen Ebene beteiligt. Genauer wird hier in Kapitel 4.4.2 eingegangen.

In der Regel findet dabei eine mehrstufige Öffentlichkeitsbeteiligung statt. Meist ist diese zweistufig in der Form, dass eine erste Beteiligung im Rahmen der Planauslegung stattfindet, wo Einwendungen

und Stellungnahmen zu den Planungen abgegeben werden können. Die zweite Stufe der Beteiligung ist dann der Erörterungstermin über die eingegangenen Einwendungen und Stellungnahmen. In Kapitel 4.4.2 werden die wesentlichen Planungsverfahren mit der gesetzlich vorgesehenen Beteiligung detaillierter dargestellt.

Je nach Planungsvorhaben gestaltet sich die Öffentlichkeitsbeteiligung jedoch unterschiedlich komplex. Im Falle des Netzausbaus im Energiebereich findet eine Kaskade von Planungsverfahren auf unterschiedlichen Ebenen mit unterschiedlichsten Beteiligungsformen Anwendung, für welche zudem diverse Gesetze zu beachten sind. Eine Beeinflussung der Transparenz entsprechender Planungsverfahren kann dadurch vermutet werden. Beispielhaft werden in Kapitel 4.4.2 (Abbildung 29) die Planungsstufen und vorgeschriebenen Beteiligungen im Rahmen des Netzausbaus vorgestellt.

Nicht aufgeführt sind die einzelnen Fristen für Beteiligungen sowie die Bindung der Entscheidungsbehörden an die Beteiligungsergebnisse. Dennoch zeigt dieses Schema, dass vielfach zwar Behörden und Träger öffentlicher Belange in die Verfahrensschritte schon der Bedarfs- und Entwurfsplanung eingebunden werden, betroffene Private jedoch meist erst im Zulassungsverfahren. Auch unter Beachtung der aktuellen Diskussion hinsichtlich der Beteiligung von Bürgern an Planungsprozessen scheinen die gegebenen Beteiligungsmöglichkeiten für eine sachliche und konfliktminimierende Verfahrensdurchführung und Interessensabwägung nicht mehr hinreichend.

<sup>30</sup> Vgl. bspw. ARL 2005, S. 86 ff.

<sup>31</sup> Vgl. ebenda, S. 86.

<sup>32</sup> Vgl. ebenda.

### 4.1.2 Informelle Beteiligung

Der Rückgriff auf Beteiligungsverfahren informeller Art kann als Versuch klassifiziert werden, die von den Bürgern gewünschte stärkere Einbindung in politische Prozesse zu berücksichtigen. Zugleich soll die durch unzureichende Vermittlung politischer Entscheidungen entstandene Akzeptanzlücke durch diese Verfahren geschlossen werden. Der Begriff informell bezieht sich dabei in erster Linie auf die Tatsache, dass diese Partizipationsformen nicht gesetzlich vorgeschrieben sind. Ein weiterer wichtiger Aspekt ist der meist diskursive, deliberative Charakter dieser Verfahren.

Die theoretische Grundlage für solche Diskursverfahren liefern die Arbeiten zum kommunikativen Handeln von JÜRGEN HABERMAS. In einer vereinfachten Definition können Diskurse als „wissenschaftlich moderierte Aushandlungsverfahren verschiedener, jeweils rational legitimer Interessenlagen mit dem normativen Ziel gemeinsame Rationalität und Konsens herzustellen“ beschrieben werden.<sup>33</sup> Die maßgeblichen Unterschiede der diskursiven Verfahren im Vergleich zu den formellen Partizipationsformen liegen u.a. in

- der zeitlichen Befristung und der intrinsischen Motivation der Teilnehmer;
- der thematischen Fokussierung auf lokale und regionale Problemstellungen;
- dem wissenschaftlich objektiven Partizipationsstil unter Berücksichtigung subjektiver Interessen;
- der Ergebnisoffenheit des Verfahrens und
- der Möglichkeit der Bürger, sich nicht nur punktuell, sondern kontinuierlich zu beteiligen.<sup>34</sup>

Die Formen informeller Beteiligungsverfahren wurden fortlaufend weiterentwickelt, sodass mittlerweile ein breites Spektrum existiert. Für die Bewertung der Güte und Qualität diskursiver Verfahren haben sich in der wissenschaftlichen Literatur vier Leitkriterien etabliert. Dabei handelt es sich um die Kriterien der Fairness, der Kompetenz, der Effizienz und der Legitimation.<sup>35</sup>

#### *Fairness*

Das Kriterium der Fairness ist sehr eng an die Beteiligung der betroffenen Bürger an der Entscheidungsfindung gebunden. Eine weitere Kategorisierung erfolgt in die strukturelle und die prozessuale Fairness. Im Falle der strukturellen Fairness steht die angemessene Repräsentanz aller Betroffenen Bürger im Vordergrund, wobei die Grenzen zwischen ihnen und den Nichtbetroffenen oft fließend sind. Ein weiteres Element der strukturellen Fairness ist die Festsetzung struktureller Rahmenbedingungen und Regeln des diskursiven Verfahrens. Darunter fallen unter anderem die Auswahl der Themen oder die Auswahl der Form zur Entscheidungsfindung. Die prozessuale Fairness gewährleistet allen Teilnehmern ihren Anregungen und Forderungen im Diskursverfahren Ausdruck zu verleihen.<sup>36</sup>

#### *Kompetenz*

Zur Beurteilung diskursiver Verfahren bezieht sich die Kompetenz nicht allein auf das Vorhandensein von Sachwissen oder objektivem Wissen. Vielmehr zielt es auf die Fähigkeit des Verfahrens ab, alle Beteiligten in die Lage zu versetzen, die gesamten geäußerten Aussagen und Meinungen nachvollziehbar beurteilen und selektieren zu können. Das Kriterium der Kompetenz stellt aber auch den Anspruch an

<sup>33</sup> Pfenning/Benighaus 2008, S. 199.

<sup>34</sup> Vgl. Pfenning/Benighaus 2008, S. 200.

<sup>35</sup> Vgl. Renn/Webler 1998, S. 36-43; Hettich 2002, S. 9-11; Renn 2011, S. 35.

<sup>36</sup> Vgl. Renn/Webler 1998, S. 36-39.

die Teilnehmer, ihre Normen und Einschätzungen in einer Art und Weise zu formulieren, die einen kommunikativen Austausch über die innere Logik der vorgebrachten Argumente erlaubt.<sup>37</sup>

#### *Effizienz*

Diskursverfahren unterliegen auch ökonomischen Kosten-Nutzen-Überlegungen. Demnach sollten die Ergebnisse und Vorteile in einer angemessenen Relation zum Aufwand und den Kosten (zeitlich und monetär) stehen. Ferner bezieht sich das Effizienzkriterium auch auf die Verhandlungsführung der Organisatoren. Der Ablauf des Verfahrens sollte sich an einer kostenminimierenden, entscheidungsanalytischen Schrittfolge orientieren.<sup>38</sup>

#### *Legitimation*

Legitimation ist das zentrale Bewertungskriterium für diskursive Verfahren. Die Ergebnisse müssen demnach für Außenstehende ebenso klar verständlich, fair und nachvollziehbar sein. Dies begünstigt die Reichweite der Verbindlichkeit der getroffenen Entscheidungen. Das Kriterium wird in die formale, argumentative und die integrative Legitimation weiter unterteilt. Die Einhaltung der formalen Legitimation fordert die Einbindung des Verfahrens in einen legalen Entscheidungsprozess sowie die Bereitschaft der Entscheidungsträger, die getroffenen Entscheidungen ergebnisoffen zu prüfen. Die argumentative Legitimation fordert die legitime Anerkennung der Ergebnisse und der Struktur des Diskurses durch am Prozess Nichtbeteiligte. Ist die Anschlussfähigkeit der Verfahrensergebnisse an die Institutionen der politischen Arena gewährleistet, ist das Kriterium der integrativen Legitimation erfüllt. Die Ergebnisse müssen dabei so aufbereitet werden, dass sie in die politische

Willensbildung und Entscheidungsfindung überführt werden können.<sup>39</sup>

#### *Integration informeller Beteiligungsformen in formelle Planungsverfahren in der Praxis*

Abschließend verdeutlicht Abbildung 23 die Integration der verbreitetsten informellen Verfahren nach Zielstellung und Akteursebene. Das heterogene Spektrum informeller Beteiligungsverfahren offenbart unterschiedliche Stärken und Schwächen. Die richtige Auswahl eines Beteiligungsverfahrens ist insbesondere von der übergeordneten Zielsetzung abhängig. Für die Entwicklung einer komplexen Lösungsstrategie ist das Einsetzen einer Planungszelle sinnvoller als eine offene Open-Space-Konferenz, bei der es vorrangig um die Ermittlung von Schwerpunktthemen geht und nur im Ansatz Lösungsstrategien besprochen werden können. Wenn Bürgerbeteiligung bei kurzfristigen politischen Entscheidungen implementiert werden soll, ist eine Petition zielführender als eine Zukunftswerkstatt, die sich eher der Erarbeitung langfristiger Versionen widmet. Stehen jedoch vor allem Informationsaspekte im Vordergrund, scheint eine Bürgerversammlung zweckmäßiger als eine Online-Partizipation, welche das Mitwirken von Bürgern am Entscheidungsprozess unterstützen soll.<sup>40</sup>

<sup>37</sup> Basierend auf Renn/Webler 1998, S. 39 f.

<sup>38</sup> Vgl. Renn/Webler 1998, S. 40 f.

<sup>39</sup> Vgl. Renn/Webler 1998, S. 41-43.

<sup>40</sup> Vgl. Institut für den öffentlichen Sektor e.V. (Hrsg.) 2011, S. 8.

Abbildung 23: Integration informeller Beteiligungsformen in formelle Planungsverfahren in der Praxis

		Einschätzung der befragten Kommunen							Einschätzung der befragten Unternehmen				
	Verfahren	Zielstellung	Typische Themen/Themenbereiche	Kontext	Beteiligungsinitiatoren	Dauer	Teilnehmerzahl	Durchführung	Zeitaufwand	Finanzieller Aufwand	Planungs-/Organisationsaufwand	Prozessbegleitung	Geignet für formelles Planungsverfahren (Partizipation)
Bürgerver-sammlung	Gegenstand sind i.d.R. Fragen aus dem Bereich der örtlichen Verwaltung (Selbstverwaltungsangelegenheiten, Auftragsverwaltung), die vom Bürgermeister und Beordneten geleitet werden. Die Ausgestaltung ist je nach herrschender Rechtslage sehr unterschiedlich, grundsätzlich hat die Bürgerversammlung jedoch keine Beschlussbefugnis, sondern kann maximal Empfehlungen vorschlagen.	Informationsvermittlung, Beeinflussung öffentlicher Diskussion, Kommunikation mit dem Vorhabenträger	Feedback zu lokalen Fragestellungen und lokalen Infrastrukturprojekten	lokale Fragestellungen	Kommune, Unternehmen (beide als Vorhabenträger)	2 bis 3 Stunden	bis zu 150	Präsenzveranstaltung	+	-	+	+	BLP
Bürgerforen	Ziel ist es, den Horizont und die „democratic skills“ der Teilnehmer zu erweitern (z.B. Zuhören und Anerkennen des Gegenteils, Berücksichtigung anderer Meinungen, Austausch von Argumenten, Organisieren von Unterstützung, Entwicklung eines gemeinsamen Standpunktes, Bereitschaft zur Konfliktlösung). Ein Bürgerforum soll die öffentliche Debatte im Hinblick auf das betreffende Thema substanziell bereichern und die Qualität entsprechender politischer Entscheidungen verbessern.	Informationsvermittlung, Beeinflussung öffentlicher Diskussion	geeignet für verschiedene gesellschaftliche Themen	lokale bis nationale Fragestellungen	bislang private Stiftungen	6 bis 8 Wochen	Großgruppen (300 bis 400 Personen)	Präsenzveranstaltung und Online-Diskussion	+	+	+	+	BLP, PFV
Planungszellen	Kommissionen von 10-25 Bürgern, die zufällig ausgewählt werden und gegen Vergütung Entscheidungshilfen bzw. Handlungsempfehlungen zu bestimmten Sachfragen erarbeiten, wobei die notwendigen Informationen von Sachverständigen (i.d.R. von Vorträgen, Videovorführungen, Anhörungen etc.) bereitgestellt werden. Die Ergebnisse der Beratungsprozesse werden von einem neutralen Durchführungsträger in Bürgergutachten zusammengefasst und der Öffentlichkeit sowie dem Auftraggeber vorgelegt.	Beratung von Entscheidern, Beeinflussung öffentlicher Diskussion, Erarbeitung von Handlungsempfehlungen	konkrete lokale oder regionale Planungsaufgaben	lokale bis regionale Fragestellungen	Kommunipolli-tiker, Kommunalver-waltung, ähnliche Behörden, Unter-nehmen	2 bis 4 Tage	max. 25 Personen pro Planungszelle	Präsenzveranstaltung	+	+	+	+	BLP, PFV, (ROV)
Zukunftswerkstatt	i.d.R. Großgruppenverfahren mit dem Ziel der freiwilligen Beratung der Entscheidungsträger zu zukünftigen kulturellen, sozialen und ökologischen Entwicklungen. Üblicherweise werden Kleingruppen gebildet, deren jeweilige Ergebnisse im Anschluss (an Kritik, Phantasie- und Realisierungsphase) zusammengetragen und den Entscheidungsträgern vorgestellt werden. Das Verfahren wird von professionellen Moderatoren geleitet.	Beratung von Entscheidern, Beeinflussung öffentlicher Diskussion, Aufzeigen von Handlungsalternativen	Antizipieren künftiger Entwicklungen und Ableitungen von Empfehlungen in Bezug auf unterschiedliche Themen	lokale Fragestellungen, innerorganisatorische bzw. innerbetriebliche Themen und Abläufe	Kommunen, Verbände, Unternehmen	2 bis 3 Tage	10 bis 200 Personen	Präsenzveranstaltung	+	+	+	+	BLP
Open-Space-Konferenz	Seminar- und Tagungstechnik, die darauf abzielt, heterogene Teilnehmergruppen mit konfliktträchtigen Themen nach dem Prinzip der Selbstveranwortung und -organisation: zielorientierte, kreative Lösungsansätze in einer aufgelockerten Atmosphäre erarbeiten zu lassen („strukturierte Kaffeepause“).	Beeinflussung öffentlicher Diskussion, Aufzeigen von Handlungsalternativen	Sammlung von Ideen und Vorschlägen zu unterschiedlichen Themen	Lokale bis transnationale Fragestellungen	Unternehmen, Vereine, Behörden, kommunale Verwaltung, Bildungseinrichtungen, Kirchen etc.	2 bis 3 Tage	10 bis 2.000 Personen	Präsenzveranstaltung	+	+	+	+	BLP, PFV, (ROV)
Online-Partizipation	Teilnahme von natürlichen und juristischen Personen (und ihrer Gruppen) an politisch-administrativen Prozessen der Entscheidungsfindung mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechnik (IKT). Neben Digitalisierung bereits vorhandener Beteiligungsverfahren sind auch die Entwicklung und der Einsatz neuer Möglichkeiten in der (politischen) Teilhabe an (politischen) Entscheidungs- und Meinungsbildungsprozessen vorgesehen.	Mitwirken bei Entscheidungsfindungen, Beeinflussung öffentlicher Diskussion	geeignet für gesellschaftliche Themen	lokale bis transnationale Fragestellungen	Kommunen, Verbände, Unternehmen	bis zu 3 Monaten	unbegrenzt	Online-Diskussion	+	-	+	+	BLP, PFV, ROV
Einwohnerfragestunde	Möglichkeit für Bürger, im Rahmen von Ratssitzungen Fragen zu bestimmten Themen an den Stadt-/Gemeinderat zu stellen, um auf diese Weise Informationsgewinne zu generieren. Direkte Einflussmöglichkeiten auf aktuelle Fragestellungen werden damit nicht anvisiert.	Informationsvermittlung, Beeinflussung öffentlicher Diskussion	Feedback zu lokalen Fragestellungen	lokale Ebene	Kommunen	2 bis 3 Stunden	abhängig von der zur Verfügung stehenden Zeit	Präsenzveranstaltung	-	-	-	-	BLP
Petition	Recht auf Empfehlungen, Vorschläge und/oder Beschwerden, die zumeist (persönlich, d.h. nichtanonym) in schriftlicher Form bei der zuständigen Behörde eingereicht werden und schließlich von einem zuständigen Petitionsausschuss erörtert und an den Stadt-/ Gemeinderat zur Entscheidung weitergeleitet werden.	Einbezug zusätzlicher Bedenken	Diskussion zu lokalen Fragestellungen	lokale bis nationale Fragestellungen	Bürgerinitiativen/ Verbände, Einzelpersonen	mehrere Wochen bis Monate	unbegrenzt	keine Anwesenheit notwendig	+	-	-	+	BLP, PFV
Bürgerhaushalt	Einbeziehung der Bürger durch Erarbeitung von konkreten Vorschlägen zu aktuellen haushaltspolitischen Fragestellungen im Rahmen einer Informationsphase (Presse, Broschüren, Vorträge) und Konsultationsphase (Bürgerforen, Telefonbefragungen, Internet). Die Entscheidungsbedürfnisse obliegt weiterhin der Legislative.	Beratungen von Entscheidern, Entscheidung durch Bürger, Schaffung von Akzeptanz für fiskalpolitische Entscheidungen	Kommunalfinanzen (komplett oder Teilbereiche)	lokale Fragestellungen (Kommunalbudgets)	Kommunipolli-tiker, Kommunalver-waltung	1 bis 3 Monate	10 bis 40 Personen	Präsenzveranstaltung	+	+	+	+	

BLP: Bauleitplanung, PFV: Planfeststellungsverfahren, ROV: Raumordnungsverfahren/Quelle: Eigene Darstellung nach, Bertelsmann-Stiftung 2010.

Für eine moderne Gesellschaft ist es essentiell, Verfahren der Entscheidungsfindung, in denen betroffene Bürger die Gelegenheit erhalten, einer Atmosphäre gegenseitiger Gleichberechtigung mit Vorhabenträgern gemeinsam Handlungsoptionen zu diskutieren und Lösungen zu finden. Die Formen der informellen Bürgerbeteiligung sollten eine Funktionsbereicherung der formellen Verfahren darstellen. Die Verfahren zur informellen Bürgerbeteiligung werden aber nur dann zu einem befriedenden Ergebnis führen wenn alle Seiten bereit sind, sich einer fairen Diskussion zu stellen. Alle an dieser Diskussion beteiligten Gruppen müssen gleichberechtigt und ohne äußere Zwänge ihre Interessen offenlegen dürfen und durch den Austausch von Argumenten gemeinsame Lösungen anstreben. Ziel eines solchen Diskurses sollte es immer sein, durch die Abwägung der vorgebrachten Argumente über die Risiken und Chancen eine für alle tragfähige Lösung zu finden. Die Einigung auf einen kleinsten gemeinsamen Nenner sollte nicht Ziel der Diskussion sein, sondern vielmehr die Gegenüberstellung von Argumenten und nachvollziehbaren Begründungen um dann gemeinsam nach neuen und innovativen Lösungen zu suchen.

#### **4.2 Kritik an der formalen Öffentlichkeitsbeteiligung**

Neben dem bereits in Kapitel 1 genannten, sich ändernden Partizipationsverständnis der Bürger sowie den in Kapitel 2 der Studie genannten Hemmnissen für eine erfolgreiche Öffentlichkeitsbeteiligung, finden sich in der Literatur weitere, durchaus kritische Punkte, welche für neue Beteiligungsoptionen sprechen. Einige wenige sollen kurz herausgestellt werden.

Ein gewichtiger Grund für mangelndes Interesse und möglicherweise auch die mangelnde Akzeptanz von Planungsverfahren kann in der fehlenden Einflussnahme auf den Bedarf einer Maßnahme vermutet werden („Ob“ der Maßnahme). Im Falle der Netzplanung werden die energiewirtschaftliche Notwendigkeit und der vordringliche Bedarf auf Bundesebene sogar per Gesetz festgestellt und sind folglich auch für die Planfeststellung verbindlich. Damit kann ein teilweise verkürzter Rechtsschutz zu einem späteren Zeitpunkt von einem konkreten Vorhaben Betroffenen vermutet werden.<sup>41</sup> Auch auf anderen Planungsebenen mit konkreten Vorhaben, etwa der Planfeststellung, erfolgt keine Beteiligung über das „Ob“.

Wie aus Abbildung 26 ersichtlich ist, können sowohl private wie öffentliche Planungsbetroffene ebenso kaum über Detailplanungen von Vorhaben entscheiden („Wie“ der Maßnahme), dies passiert i.d.R. im Vorfeld der eigentlichen formalen Beteiligung durch die Vorhaben- oder Planungsträger. So werden die relevanten Unterlagen, etwa die Trassierung mit Varianten von Hochspannungsleitungen, nach Konsultation des Vorhabenträgers mit der Planfeststellungsbehörde durch den Vorhabenträger erstellt und als Planentwurf eingereicht. Erst jetzt beginnt das formale Verfahren mit der gesetzlich vorgesehenen Beteiligung. Eine echte Einflussnahme der zu Beteiligten auf das Vorhaben im Sinne einer gemeinsamen Plankonzeption ist folglich nicht gegeben.

Schließlich sei ein letzter Punkt aufgeführt. Mit dem „Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten“ von 1998 (sog. Aarhus-

<sup>41</sup> Vgl. Groß 2012, S. 62.

Konvention) verpflichtete sich auch die Bundesrepublik Deutschland zum dort geregelten „Ob“ und „Wie“ der Bürgerbeteiligung für die in Artikel 6 genannten Entscheidungsverfahren, u.a. auch für Hochspannungsleitungen. Gegen die dort enthaltenen völkerrechtlichen Vorgaben verstieß das Umweltschutzgesetz (URG), sodass eine Novellierung unabdingbar wurde.<sup>42</sup> Einschätzungen zufolge erschwert aber auch die Novellierung des URG weiterhin die in der Aarhus-Konvention festgeschriebene Öffentlichkeitsbeteiligung, insbesondere bezüglich des Zugangs zu Gerichten.<sup>43</sup>

Neben diesen eher fundamentalen Kritikpunkten fühlen Bürger oftmals weitere Defizite formaler Verfahren.<sup>44</sup>

So wird angebracht, dass sich

- die formale Beteiligung v.a. auf direkt Betroffene beschränkt,
- keine kontinuierliche Beteiligung über sämtliche Stufen der Verfahren erfolgt, was mitunter auch der Planungszeiträume zwischen den Verfahrensschritten geschuldet sei,
- aufgrund der engen Beteiligungsfristen keine ernsthafte Beteiligung im Sinne von Abwägung von Vor- und Nachteilen möglich sei,
- dies verschärft würde durch unübersichtliche, nicht allgemeinverständliche Planungsunterlagen,
- für Einwendungen fachlicher und juristischer Bestand fehle und
- außerhalb der formalen Beteiligung keine Möglichkeit zur Einsichtnahme in Planungsunterlagen gegeben werde.

Auch diese Punkte sind für eine bessere, zielorientierte und konfliktminimierende Beteiligung zu berücksichtigen.

<sup>42</sup> Vgl. Landesbüro der Naturschutzverbände NRW 2012, S. 20 f.

<sup>43</sup> Vgl. ebenda, S. 21.

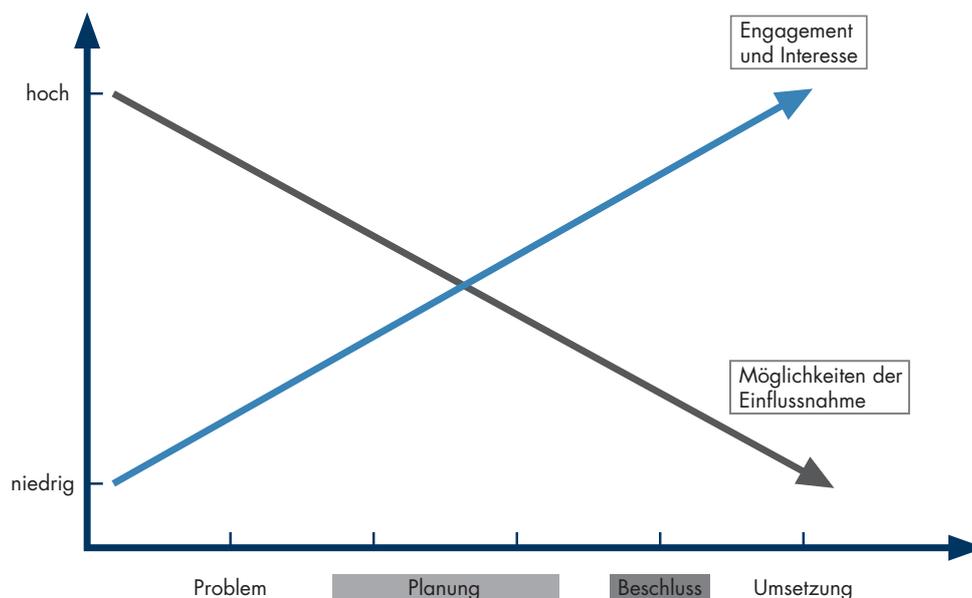
<sup>44</sup> Vgl. u.a. BMVBS 2012, S. 13 f.

### 4.3 Exkurs zur Öffentlichkeitsbeteiligung – das Partizipationsparadoxon

Ein grundlegendes Problem der Beteiligung an Planungsverfahren – neben den bereits geschilderten Sachverhalten – beschreibt das sog. Partizipationsparadoxon (vgl. Abbildung 24). Danach ist eine Einflussnahme der von Planungsvorhaben Betroffenen auf ein Projekte im Vorfeld der eigentlichen, formellen Planungsverfahren, folglich dem Scoping-Termin und der Erstellung der Antrags- und Planungsunterlagen durch den Vorhabenträger, am Größten. Hier könn-

ten gleichfalls mögliche Konfliktpotenziale beseitigt oder minimiert und somit der eigentliche Verfahrensablauf beschleunigt werden. Jedoch zeigt sich, dass in dieser Phase das Interesse und Engagement am geringsten ist. Jedoch ist der Abstraktionsgrad der Planung hier hoch und die zeitliche Realisierung der Maßnahmen relativ weit in der Zukunft liegend, so dass es sehr schwer fällt, eine größere Anzahl von Personen für eine frühzeitige und kontinuierliche Beteiligung zu interessieren.

**Abbildung 24: Das Partizipationsparadoxon**



Reziprok verhält es sich im fortgeschrittenen Planungsverfahren bzw. bezogen auf die Umsetzung der Maßnahme: Mit fortschreitendem Verfahrensstand schwindet die Möglichkeit der Einflussnahme der Betroffenen. Mit Planfeststellungsbeschluss bzw. Beschluss eines Planes und der anschließenden Umsetzung der Maßnahme kann kein Einfluss mehr genommen werden. Zugleich steigt folglich das Engagement und Interesse, je konkreter bestimmte Maßnahmen werden und je deutlicher sich ggf. die eigene Betroffenheit abzeichnet.

Die Befragung scheint diesen Sachverhalt zu bestätigen. So zeigte sich in der Haushaltsbefragung, dass vorwiegend konkrete, oftmals das subjektive Umfeld betreffende Auswirkungen von Planungsvorhaben für eine persönliche Beteiligung ursächlich sind. Die Kommunen und Unternehmen vermuteten, dass eine frühzeitige und verbesserte Information der Planungsbetroffenen im Rahmen der formalen Planungsverfahren das Interesse am Vorhaben steigern und folglich die Partizipation erhöhen kann, was im Umkehrschluss bedeutet, dass möglichst frühzeitig der Abstraktionsgrad verringert werden muss.

Eine erste Schlussfolgerung hieraus wäre, dass der Vorhabenträger möglichst frühzeitig und umfangreich über das Vorhaben informieren und dies möglichst anschaulich darlegen sollte, um auf diesem Weg Anreize für eine frühzeitige und kontinuierliche Partizipation am Vorhaben zu setzen.<sup>45</sup>

## **4.4 Ableitung von Optionen zur zielgenaueren Bürgerbeteiligung aus der Befragung**

### **4.4.1 Grundsätzliche Anknüpfungspunkte**

Der stufenförmige Ablauf formaler Planungsverfahren erlaubt dem Planungsträger an verschiedenen Verfahrensphasen, neben den rechtlich vorgesehenen Beteiligungen, weitere informelle Beteiligungsoptionen zu integrieren. Zudem können im Vorfeld der Plankonzeption und während der Umsetzung konkreter Maßnahmen weitere Kampagnen unternommen werden, um die Akzeptanz des Projektes zu erhöhen und Konfliktpotenziale im eigentlichen Planungsverfahren zu minimieren. Zudem kann durch zusätzliche informelle Beteiligungen zu möglichst jeder Planungsstufe der Forderung nach einer kontinuierlichen Bürgerbeteiligung über den gesamten Planungsprozess Rechnung getragen werden.

Besonders kann die Beteiligung der Bürger an der Planerstellung verbessert werden. Dabei könnte dies über bloße Information, aber auch einer direkten Beteiligung erfolgen. Insbesondere bieten sich hierfür die Vorplanungsphasen an, folglich der Zeitpunkt des Bekanntwerdens einer beabsichtigten Planung durch den Vorhabenträger oder die Planungsbehörde. Damit könnte bereits im Vorfeld bzw. während der Phase der Erstellung der Planungsunterlagen über das Vorhaben und erste Details informiert werden. Zudem wäre eine Beteiligung an der Erarbeitung der Planungsvarianten denkbar, um möglichst schon zu einer frühen Phase mögliche Konflikte oder Hemmnisse aufzuzeigen und gleich einen Grundkonsens zur Maßnahme herzustellen. Auch würde dadurch der

<sup>45</sup> Vgl. Dunger-Löper 2011.

Auffassung der Bürger, sie würden zu spät beteiligt, wenn folglich kein Einfluss auf die Gestaltung von bspw. Trassenverläufen mehr gegeben ist, begegnet werden können. Grundsätzlich sollten hierzu wieder der gegenwärtigen Beteiligung alle an der Planung Interessierten informiert werden.

Auch in den bisherigen formalen Beteiligungen der Durchführungsphasen sind situative bzw. infrastrukturenspezifische Optimierungen denkbar. Dies reicht von Fragen der Auslegungsfristen und Bekanntmachung bis hin zur Durchführung bspw. des Erörterungstermins. Hierzu erfolgen in 4.4.2 detailliertere Hinweise.

Jedoch sollen und können durch zusätzliche informelle Beteiligungen keine grundsätzlichen Aspekte behandelt werden, denn in verschiedenen Infrastrukturbereichen wird über das „Ob“ einer Maßnahme durch die oberste Planungsinstanz bzw. den Gesetzgeber entschieden, hier hat selbst der Vorhabenträger oder die Planfeststellungsbehörde keinen Einfluss (Bindungswirkung).

Schließlich zeigt sich, dass auch den anschließenden Umsetzungsphasen und ggf. sogar über diese hinaus weitere, begleitende Maßnahmen sinnvoll werden können, wenngleich damit auf die konkreten Umsetzungsmaßnahmen selber kein Einfluss mehr genommen werden kann. Typischerweise sind solche Maßnahmen eher der Außendarstellung des Vorhabenträgers (Unternehmen) zuzuordnen, ungeachtet eines ordnungsgemäßen Verlaufs des Verfahrens.

Im Rahmen des Netzausbaus von Übertragungsnetzen ergeben sich weitere Beteiligungsmöglichkeiten

(zum schematischen Ablauf vgl. Abbildung 29). Grundlage hierfür bilden v.a. das „Gesetz über die Energie- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz – EnWG)“, das „Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz (NABEG)“ und das „Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG)“. Von den dort im Rahmen der Bedarfsplanung auf Bundesebene formal vorgesehenen zu Beteiligten ist denkbar, dass einige in ihre Stellungnahmen etc. freiwillig andere, an einem späteren Zeitpunkt von (Folge-)Maßnahmen Betroffene einbinden. Genauer soll diese Option im nachfolgenden Kapitel beleuchtet werden.

#### **4.4.2 Handlungsoptionen bzw. zielführende Beteiligungsinstrumente**

##### *Vorüberlegungen*

Politik, Verwaltung und Vorhabenträger müssen dabei der Kommunikation mit den Bürgern einen zentraleren Stellenwert einräumen als gegenwärtig. Das – formaljuristisch korrekte und erforderliche – „bloße Abarbeiten“ der gesetzlichen Vorschriften zur Öffentlichkeitsbeteiligung wird nicht mehr als ausreichend empfunden. Um die Akzeptanz für Infrastrukturprojekt zu fördern, müssen Politik, Verwaltung und Vorhabenträger eine aktive, und vor allem aktivierende, Bürgerbeteiligung betreiben. Dazu zählt neben reiner Information und Planungsunterrichtung auch Akzeptanzförderung durch Vermittlung von Zusammenhängen und Planungserfordernisse, welche in vielen Infrastrukturbereichen in ihrer Wirkung über die örtliche Ebene und damit die wesentliche Wahrnehmung der einzelnen Betroffenen hinausgehen. Ziel muss es sein, auch komplexe und überörtliche (oder

gar die nationale Ebene) betreffende Erfordernisse und Notwendigkeiten sowie deren Wirkungszusammenhänge der betroffenen Öffentlichkeit verständlich zu vermitteln. Es ist dafür zu sorgen, dass sich die Information und die daraus folgende Beteiligung sich nicht ausschließlich auf die Partizipationselite beschränkt.

Die Kommunikations- und Beteiligungsstrategie sind für jeden Fall gesondert festzulegen. Im Idealfall sollten die Strategien in Zusammenarbeit mit Bürgern erarbeitet werden. Nur wenn der Vorhabenträger weiß, in welchen Umfang und auf welcher Ebene betroffene Bürger mit einbezogen werden wollen, kann er sinnvoll darauf reagieren.

Im Bereich der Netzinfrastrukturen sind verschiedene staatliche Ebenen involviert, mithin ist vielfach ein großer Kreis öffentlicher Stellen und Privater von der Planung betroffen. Daher kann hier ein großes Konfliktpotenzial vermutet werden, welches selbst mit den im Rahmen des Energienetzausbaus vielfältigen Beteiligungsmöglichkeiten vermutlich nicht wesentlich gemindert werden kann, da hier wiederum das Partizipationsparadoxon (vgl. 4.3) zum Tragen kommt. Beispielhaft soll dies am Energienetzausbau dargelegt werden. Zunächst zeigt Abbildung 25 die Schritte des Netzausbaus von der Bedarfsermittlung auf Bundesebene bis hin zum Projekt des Trassenausbaus auf Landes- bzw. regionaler Ebene. Zugleich ist vom Trassenbau auch immer die lokale bzw. gemeindliche Ebene betroffen.

**Abbildung 25: Ablaufschema des Energienetzausbaus**



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Bundesnetzagentur 2012.

Abbildung 26 zeigt zur Vertiefung zunächst überblicksmäßig die Planungsinstrumente auf diversen räumlichen Ebenen mit den einzelnen Verfahren, deren Inhalte und formell zu beteiligenden Gruppen

sowie den wesentlichen Rechtsgrundlagen. Diese sollen nachfolgend genauer vorgestellt werden.

**Abbildung 26: Verfahren und Beteiligungen am Beispiel des (Übertragungs-) Netzausbaus**

Verfahrens-ebene	Planungsstufe	(Entscheidungs-) Inhalte	Gesetzlich vorgeschriebene Beteiligung	Rechtsgrundlage
<b>Bedarfsplanung (Bundesebene)</b>	<b>Szenariorahmen</b>	Szenario mit 3 Entwicklungspfaden, welche für die nächsten 10 Jahre Bandbreite der wahrscheinlichen Entwicklung des Übertragungsnetzes darlegen Erstellung durch Übertragungsnetzbetreiber auf Basis des vordringlichen Bedarfs	Netznutzer Nachgelagerte Netzbetreiber Träger öffentlicher Belange an Konsultation: Öffentlichkeit	EnWG
	<b>Netzentwicklungsplan</b>	Erstellung durch Übertragungsnetzbetreiber auf Basis des Szenariorahmens alle Maßnahmen zur bedarfsgerechten Optimierung, Verstärkung und Ausbau des Netzes für einen zuverlässigen und sicheren Netzbetrieb in den nächsten 10 Jahren	Netznutzer Nachgelagerte Netzbetreiber Träger öffentlicher Belange Behörden (Energiebehörden der Länder) an Konsultation: Öffentlichkeit	EnWG
	<b>Vorbereitung Bundesbedarfsplan</b>	Bundesnetzagentur erstellt zum Netzentwicklungsplan den Umweltbericht und bestätigt Netzentwicklungsplan	Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung nach UVPG	EnWG UVPG
	<b>Bundesbedarfsplan</b>	Anfangs- und Endpunkte werden bestimmt, keine Trassen bestätigter Bundesbedarfsplan wird auf Vorlage der Bundesregierung vom Bundesgesetzgeber erlassen und ist für nachgelagerte Behörden und Verfahren rechtsverbindlich	Öffentlichkeit Behörden Träger öffentlicher Belange	EnWG
<b>Raumplanung</b>	<b>Bundeschfachplanung → Linienbestimmungsverfahren</b>	Festlegung der Trassenkorridore, für welche Raumverträglichkeit geprüft wird Prüfung ernsthafter Alternativen, wenn Vorhaben ernsthafte öffentliche oder private Belange entgegenstehen Ergebnis: Feststellung des raumverträglichen Trassenverlaufs	1. Öffentliche Antragskonferenz: Betroffene Länder → Festlegung des Untersuchungsrahmens für die Bundeschfachplanung 2. Förmliche Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung → Mündlicher Erörterungstermin	NABEG
	<b>Raumordnungsverfahren</b>	Prüfung der Übereinstimmung des Vorhabens mit Erfordernissen der Raumordnung und Abstimmung mit anderen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen	<u>in jedem Fall:</u> Gemeinden ggf. mit Öffentlichkeit Kreisverwaltungen Regionale Planungsverbände  <u>falls berührt:</u> Landkreise Landes- und Bundesbehörden Verbände nach § 60 BNatSchG Sonstige öffentliche und rechtliche Planungsträger	ROG
<b>Zulassung</b>	<b>Entwurfsplanung</b>	Scoping-Termin, Erstellung Planfeststellungsunterlagen inkl. Umweltbericht, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen	Keine formelle Beteiligung vorgesehen	EnWG NABEG VwVG
	<b>Planfeststellungsverfahren</b>	Prüfung Planungsunterlagen, Abwägung der Belange, Planfeststellungsbeschluss	Öffentlichkeit Träger öffentlicher Belange	EnWG NABEG VwVG

Quelle: Eigene Darstellung nach Zschiesche 2012, Zahn 2012, Weyer 2011, Groß 2012

*Bundesebene bzw. Bedarfsplanung auf Bundesebene – Feststellung der vordringlichen Bedarfe*

Zunächst soll geprüft werden, ob eine zusätzliche, freiwillige Beteiligung der Bürger durch Vorhabenträger im Rahmen deren Beteiligung an übergeordneten Verfahren, meist auf Bundesebene, möglich und zielführend ist. Insbesondere fallen hierunter die Bundesverkehrswegeplanung und die Planung von Übertragungsnetzen im Energiebereich. Für letztgenannte soll die Prüfung exemplarisch durchgeführt werden. Zunächst greift für die Beteiligung von Vorhaben auf dieser Ebene das EnWG. Vorrangig behandelt das EnWG die Erstellung des Szenariorahmens und des Netzentwicklungsplanes. Dort sind neben Inhalt und Zuständigkeit der einzelnen Planungsschritte auch die durchzuführenden Beteiligungen bezogen auf diese geregelt.

Breits in der ersten Planungsphase, dem Entwurf des Szenariorahmens durch die Übertragungsnetzbetreiber, sieht § 12a Abs. 2 EnWG eine erste Beteiligungsstufe vor. Die Bekanntgabe des Szenariorahmens erfolgt auf der Internetseite der Regulierungsbehörde. So kann sich die Öffentlichkeit einschließlich potenzieller und tatsächlicher Netznutzer, die nachgelagerten Netzbetreiber und die Träger öffentlicher Belange zum Entwurf des Szenariorahmens äußern. Unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung genehmigt die Regulierungsbehörde den Szenariorahmen.

Auf Grundlage vorgenannten Dokuments wird nachfolgend ebenfalls durch die Übertragungsnetzbetreiber der Entwurf des Netzentwicklungsplanes gem. § 12b EnWG erstellt. Dieser muss von ihnen vor

Vorlage bei der Regulierungsbehörde mit allen erforderlichen weiteren Unterlagen auf ihren Internetseiten veröffentlicht und der Öffentlichkeit einschließlich potenzieller und tatsächlicher Netznutzer, den nachgelagerten Netzbetreibern, den Trägern öffentlicher Belange und den Energieaufsichtsbehörden der Länder die Möglichkeit zur Stellungnahmen gegeben werden. Dem Entwurf des Netzentwicklungsplanes ist dann eine zusammenfassende Erklärung beizufügen, aus welcher hervorgeht, auf welche Art und Weise die Ergebnisse der Beteiligung berücksichtigt wurden. Anschließend prüft die Regulierungsbehörde die Unterlagen und beteiligt nach Abschluss dieser sofort die Behörden, deren Aufgabenbereiche berührt werden, sowie die Öffentlichkeit entsprechend der Maßgabe des UVPG. Die Auslegung der Unterlagen erfolgt für sechs Wochen am Sitz der Regierungsbehörde, sowie auf deren Internetseite. Die betroffene Öffentlichkeit kann sich dann bis zwei Wochen nach Ende der Auslegung zum Entwurf und zum Umweltbericht äußern. Unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung bestätigt die Regierungsbehörde den Netzentwicklungsplan. Mit Bestätigung ist dieser selbst durch Dritte nicht anfechtbar. Für die Fortschreibung des Netzentwicklungsplanes kann sich die Öffentlichkeitsbeteiligung nur auf die Änderungen gegenüber dem Vorjahr beschränken. Jedoch muss mindestens alle drei Jahre o.g. Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgen.

Der Netzentwicklungsplan wird anschließend entsprechend § 12e EnWG, ebenfalls mindestens alle drei Jahre, an die Bundesregierung als Entwurf des Bundesbedarfsplanes übermittelt. Dieser enthält u.a. die Anfangs- und Endpunkte der länder- und

grenzüberschreitenden Höchstspannungsleitungen. Der Bundesgesetzgeber erlässt diesen Plan dann als Gesetz mit der Folge, dass für die darin enthaltenen Vorhaben die energiewirtschaftliche Notwendigkeit und der vordringliche Bedarf festgestellt wird. Damit sind diese Festlegungen für die Übertragungsnetzbetreiber sowie nachgelagerte Planfeststellungen und Plangenehmigungen verbindlich.

Nach dieser Planungsstufe mit eher abstrakten Maßnahmen ohne konkreten Raumbezug erfolgt die Bundesfachplanung (auch Linienbestimmungsverfahren) auf Grundlage des NABEG. Gemäß § 5 prüft die Bundesnetzagentur hier die Vereinbarkeit konkreter Maßnahmen (Trassenkorridore) auf Basis von Vorhaben aus dem Netzentwicklungsplan mit überwiegend öffentlichen oder privaten Belangen. Zudem wird die Übereinstimmung mit den Erfordernissen der Raumordnung geprüft und es erfolgt eine Abstimmung mit anderen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen. Explizit sind auch ernstzunehmende etwaige alternative Trassenkorridore zu prüfen. Auf Antrag des Vorhabenträgers beginnt die Bundesfachplanung. Dabei sind zunächst nur die für Raumordnung zuständigen Behörden der Länder, auf deren Territorien ein Trassenkorridor verläuft, über die Fristen zu benachrichtigen. Nach Einreichung der Antragsunterlagen bei der Bundesnetzagentur findet im Rahmen der anschließend unverzüglich durchzuführenden Antragskonferenz eine erste Öffentlichkeitsbeteiligung zur Trassenkorridorfestlegung statt. Insbesondere wird geprüft, in wie weit die Trassenführung mit den Erfordernissen der Raumordnung der betroffenen Länder übereinstimmt oder in Übereinstimmung gebracht werden kann. Daher sieht das NABEG hier vor, dass von der Bundesnetzagentur offiziell „nur“ der Vorha-

benräger, die Träger öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereiche berührt werden (insbesondere die für Landesplanung zuständigen Landesbehörden) und die Vereinigungen im Sinne des § 3 URG geladen werden. Dennoch ist die Antragskonferenz öffentlich, die Unterrichtung der Öffentlichkeit erfolgt über die Internetseite der Bundesnetzagentur und über die verbreiteten örtlichen Tageszeitungen der Gebiete, auf welchen sich der beantragte Trassenkorridor voraussichtlich auswirken wird. Die Antragskonferenz endet mit der Festlegung des Untersuchungsrahmens und der Bestimmung des Inhalts der einzureichenden Unterlagen. Auf Grundlage der eingereichten Unterlagen erfolgt spätestens zwei Wochen im Anschluss die Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 9 NABEG. Dabei sind die Behörden nach § 14h UVPG zu beteiligen. Innerhalb einer Frist von maximal drei Monaten können diese eine Stellungnahme abgeben. Zudem erfolgt ebenfalls spätestens 14 Tage nach Zugang der vollständigen Unterlagen eine Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit nach § 14i UVPG. Die Unterlagen sind für die Dauer von einem Monat am Sitz der Bundesnetzagentur und in deren dem Trassenkorridor nächstgelegenen Außenstellen auszulegen. Dabei ist die Auslegung auf der Internetseite und im Amtsblatt der Bundesnetzagentur sowie den verbreiteten örtlichen Tageszeitungen in den Gebieten, auf welche sich das Vorhaben voraussichtlich auswirken wird, bekanntzugeben. Zeitgleich mit dieser Auslegung sind die Unterlagen einen Monat lang im Internet zu veröffentlichen. Dabei erfolgt eine relativ breite Öffentlichkeitsbeteiligung, da sich jede Person und Vereinigung innerhalb eines Monats nach Ablauf der Veröffentlichungsfrist schriftlich zu den beabsichtigten Trassenkorridoren äußern kann. Schließlich erfolgt mit den Einwendungen und dem Vor-

habenträger eine mündliche Erörterung der rechtzeitig eingegangenen Einwendungen. Binnen sechs Monate nach Vorliegen der vollständigen Unterlagen ist die Bundesfachplanung abzuschließen. Nach § 13 erfolgt dann entsprechend die Bekanntgabe und Veröffentlichung der Entscheidung. Danach haben nur noch die betroffenen Länder innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe die Möglichkeit, Einwendungen zu erheben. Für das nachgelagerte Planfeststellungsverfahren ist die Entscheidung bindend, da grundsätzlich die Bundesfachplanung Vorrang vor den Landesplanungen hat.

Wird für diese relativ abstrakte Planungsebene mit den schon zahlreichen, in jedem wesentlichen Planungsschritt vorhandenen Öffentlichkeitsbeteiligungen dahingehend untersucht, wo ggf. weitere Beteiligungsformen für eine zielführende, konfliktminimierende Vorhabendurchführung sinnvoll erscheinen, fällt die Benennung von Optionen aus mehreren Gründen schwierig aus: Zunächst obliegen weitere direkte Einbindungen – wengleich diese informell ausgestaltet werden sollten – dem Verfahrensherr und damit der Regulierungsbehörde bzw. die Bundesnetzagentur. Zudem sieht die gegenwärtige Beteiligung eine parallele Einbindung der „privaten“ Öffentlichkeit (nachgelagerte Unternehmen und Privatpersonen) und der Träger öffentlicher Belange (Behörden, anerkannte Verbände und Vereine) vor, wengleich letztgenannte mitunter längere Fristen für Stellungnahmen und ein stärkeres Einspruchsrecht genießen. Zuletzt kann auch hier vermutet werden, dass aufgrund des abstrakten Planungsstandes und infolge fehlender örtlicher Planaussagen und damit keine mittel- oder unmittelbare Betroffenheit des Einzelnen kaum Interesse an einer subjektiven Mitwir-

kung vorhanden ist. Daher kann angenommen werden, dass die Beteiligung hier ausreichend erscheint, wengleich möglicherweise die Bekanntmachung und im Rahmen einer einigermaßen umfassenden Erfassung des Vorhabens und dessen Auswirkung die Auslegungs- und Einspruchsfristen verlängert werden könnten.

#### *Landes- und Regionalplanungsebene, Planfeststellung – Festlegung der konkreten Vorhaben*

Überörtliche Investitionsvorhaben, wie z.B. der Bau von Verkehrswegen oder Stromtrassen, müssen für die erforderlichen Baugenehmigungen auf Länderebene ein mehrstufiges Planungsverfahren durchlaufen. In der Bedarfsplanung erfolgt zunächst die Entwicklung und Aufstellung von Bedarfsplänen und die Strategische Umweltprüfung (SUP). Im anschließenden Raumordnungsverfahren (ROV)<sup>46</sup> wird die Verträglichkeit des Vorhabens mit überörtlichen Planungszielen bezüglich der Raumordnung geprüft. Ziel ist die Findung einer Planungsvariante mit der geringsten Beeinträchtigung für Mensch und Umwelt, aber auch Trassenalternativen. Innerhalb der hier benannten Korridore werden im anschließenden Planfeststellungsverfahren die Detailplanungen zum Vorhaben erarbeitet. Zu den relevanten Akteuren während des ROV gehören neben den verfahrensführenden Behörden und den Antragstellern alle vom Vorhaben betroffenen Behörden und öffentliche Stellen (Träger öffentlicher Belange) sowie Umweltverbände und andere Interessenvertretungen.<sup>47</sup> Vor der Eröffnung des ROV verständigen sich diese Akteure untereinander, ob bereits im Vorfeld raumordnerische Probleme zu identifizieren sind. Diese werden zusammen mit einer Umweltverträglichkeitsprüfung

<sup>46</sup> Das Raumordnungsverfahren kommt nicht zur Anwendung, wenn die Raumverträglichkeit bereits im Rahmen der Bundesfachplanung geprüft wurde.

<sup>47</sup> Vgl. Schnelle/Voigt 2012, S. 11.

der verfahrensführenden Behörde vorgelegt. Beim ROV können zudem die Bürger durch die Befragung zu Umweltaspekten und darüber hinausgehende Belange von der zuständigen Behörde beteiligt werden. Das Verfahren schließt mit der sog. „Raumordnerischen Beurteilung“ ab, welche jedoch nur Empfehlungscharakter hat und im Rahmen der späteren Abwägung nur berücksichtigt werden muss. Nach dem Abschluss des Raumordnungsverfahrens wird das Planfeststellungsverfahren (PFV) angeordnet. Auf dieser Planungsstufe werden konkrete raumbezogene Bauvorhaben (z.B. exakter Trassenverlauf) geprüft. Ein besonderes Merkmal des PFV ist dessen „Konzentrationswirkung“. Dies bedeutet, dass der Planfeststellungsbeschluss für die Erteilung der Baugenehmigung bereits hinreichend ist. Alle anderen notwendigen Genehmigungen müssen nicht mehr eingeholt werden. Der Ablauf des PFV ähnelt dem des ROV.

Die gesetzlich vorgeschriebenen Beteiligungsverfahren konzentrieren sich vornehmlich auf die Betroffenheitsbeteiligung, folglich die Einbindung der nur direkt von der Planung betroffenen Akteure.<sup>48</sup> Alle weiter interessierten Bürger sind bis auf die Veröffentlichung und Auslegung von Informationen vom Planungsprozess ausgeschlossen. Hier setzt die Kritik an den bisherigen formellen Beteiligungsverfahren an. Wie sich gezeigt hat, kann gerade bei sehr konfliktträchtigen Bauvorhaben die Einbindung eines sehr großen Teils der Bevölkerung notwendig werden, um eine möglichst große Akzeptanz zu erreichen. Dazu bietet sich in erster Linie die Nutzung von informellen, diskursiv – deliberativen Beteiligungsverfahren an.

Insbesondere dem Planfeststellungsverfahren wird eine unzureichende Bürgerbeteiligung im Sinne einer echten Partizipation an der Entscheidung zu einem Vorhaben unterstellt. Insbesondere können die unzureichende Information über Vorhaben, die zu späte Einbindung in den Planungsprozess, die Kurzfristigkeit der formellen Auslegungs- und Beteiligungsfristen, ein unterstelltes Desinteresse der zu Beteiligten an den wichtigen formellen Partizipationen (und damit ein subjektiv wahrgenommenes mangelndes Interesse an der örtlichen Gemeinschaft und überörtlichen Entwicklungen) oder die subjektiv wahrgenommenen mangelnde Gleichwertigkeit der am Planungsprozess zu Beteiligten genannt werden.

#### *Örtliche Ebene, Bauleitplanung – Umsetzung der konkreten Maßnahmen*

Gesetzlich ist die öffentliche Hand bei der Umsetzung von raumwirksamen Vorhaben auf örtlicher Ebene und damit der konkreten Umsetzung von Maßnahmen zur formellen Beteiligung der Bürger verpflichtet. Im Rahmen der kommunalen Planung (Flächennutzungsplanung und verbindliche Bauleitplanung) – z.B. dem Bau einer Windkraftanlage und von Energieerzeugungsanlagen – ist das Bauleitplanungsverfahren mit seiner zweistufigen Bürgerbeteiligung von Bedeutung. Die relevanten Vorschriften sind in § 3 Abs. 1 BauGB festgehalten. Demnach muss die bautragende Kommune ihre Bürger frühzeitig über die Planungsziele, etwaige gestalterische Alternativen und die Auswirkungen der Planung informieren. Den Bürgern steht die Möglichkeit zur Stellungnahme offen. Anschließend müssen alle Planungsunterlagen für den Zeitraum von einem Monat öffentlich ausgelegt werden, sodass jedermann diese einsehen

<sup>48</sup> Vgl. ebenda, S. 12.

und ggf. eine Stellungnahme abgeben kann. Der Gemeinderat entscheidet letztlich unter Berücksichtigung aller Einwände und Kritikpunkte über die konkrete Ausgestaltung des Bauleitplanverfahrens.<sup>49</sup>

Wenngleich hier folglich eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung stattfindet, so erfolgt diese aber auch erst nach der eigentlichen Plankonzeption. Mit hin kann auch hier die Kritik angebracht werden, dass die Bevölkerung im Rahmen der formalen Beteiligung<sup>50</sup> nicht über das „Ob“ einer Maßnahme abstimmen kann, was zumindest auf der örtlichen Ebene, folglich den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft und damit den Regelungsbereich der kommunalen Selbstverwaltungshoheit obliegend, als eher unkritisch gesehen werden kann. Mitunter kann solchen Bestrebungen jedoch mit besserer und frühzeitiger Information und freiwilliger Partizipation so weit wie möglich zu Beginn eines Planungsprozesses entgegengewirkt werden. Einige Optionen für eine verbesserte und konfliktminimierende Bürgerbeteiligung zeigt nachstehende Abbildung 27.

Dargestellt sind die drei wesentlichen Verfahren der Umsetzung von Planungsvorhaben. Die in der Abbildung dargestellte Matrix zeigt nun die einzelnen Verfahrensschritte (Gelbtöne) der Planungsverfahren, die dort vorgesehene gegenwärtige gesetzliche Beteiligung (Blautöne) sowie mögliche Konflikte bezogen auf die Beteiligungsformen (Rottöne). Schließlich wird aufgeführt, wie diesen Konflikten begegnet werden kann und welche informellen Beteiligungsverfahren sich dafür eignen (Grüntöne). Weiterhin werden die Verfahren differenziert nach den Verfahrensstufen (Vorphase, Durchführungsphase und Abschluss des Verfahrens), wofür die Farbgebung

weiter innerhalb der o.g. Töne differenziert wurde. Die Verfahrensstufen sind wiederum chronologisch differenziert nach den einzelnen Verfahrensschritten innerhalb der Stufe. So setzt sich bspw. die Vorphase des Planfeststellungsverfahrens aus den einzelnen Schritten „Beantragung Planfeststellungsverfahren“, „Scoping-Termin“ und „Konzeption des Planentwurfs“ zusammen.

Abschließend zu den Handlungsoptionen für eine verbesserte Bürgerbeteiligung unter Einbindung informeller Beteiligungsinstrumente werden die detaillierten Aussagen der Abbildung 27 für die genannten Verfahren zusammengefasst und für diese kurz mögliche Probleme bei der formalen Beteiligung mit daraus entstehenden Konfliktpotenzialen sowie Begegnungsmöglichkeiten durch den Einsatz zusätzlicher informeller Beteiligungsverfahren dargelegt. Dabei werden das Raumordnungsverfahren und im Rahmen des Netzausbaus das Linienbestimmungsverfahren (Bundesfachplanung) als möglichen Ersatz für dieses, das Planfeststellungsverfahren und die Bauleitplanung (Flächennutzungs- und Bebauungsplan) betrachtet. Damit werden zugleich die drei relevanten Ebenen Bund, Region und Kommune und folglich verschiedenen Abstraktionsebenen von Planungen angesprochen.

<sup>49</sup> Basierend auf Institut für den öffentlichen Sektor e.V. 2011, S. 7.

<sup>50</sup> Ungeachtet der Tatsache, dass das demokratische System der Bundesrepublik die Entscheidungsgremien auch der Planungsverfahren eine demokratisch ausreichende Legitimität haben und verfassungsrechtlich zumindest für überörtliche Entscheidungen eine Abstimmung zum „Ob“ formal nicht vorgesehen ist, wird dennoch kurz hierauf eingegangen.



**Abbildung 27: Fortsetzung**

Verfahren	Verfahrensschritt	Inhalt	Verantwortlich	Öffentlichkeitsbeteiligung			allgemein	spezifisch	ggf. Abhilfe durch...	Ausgestaltung dieser Option
				ja	nein	wer				
Verstärkte	Beauftragung PFV		Vorhabenträger	x					Informationsveranstaltung/ Material zur Notwendigkeit des Vorhabens und übergeordneten Entscheidungen	
	Scoping-Termin	Planfeststellungsbehörde formuliert Änderungen für Antragsunterlagen	Planfeststellungsbehörde, Vorhabenträger	x			die Nichtbeteiligung der TOB (u.a. Gemeinden) in der "entscheidenden" Festlegung des Untersuchungsrahmens kann zu fehlender Akzeptanz und verstärkten Widerständen im eigentlichen förmlichen Verfahren führen	umfassende Information der Bürger	alle Bürger erhalten bereits in einem frühen Stadium durch ein neutral moderiertes Anhörungsverfahren die Gelegenheit, das Vorhaben gründlich kennenzulernen – mit Blick auf die geplanten Bauwerke, Ziele, Kosten und die voraussichtliche Finanzierung. Selbst mögliche Alternativen sollen vorgestellt werden. Alle projektrelevanten Informationen wären jederzeit für jedermann öffentlich zugänglich.	Paradell zur Vorstufe des PFV, Planungsziele und Antragswerkstatt zu überarbeiten unter sachkundiger Begleitung durch Vorhabenträger denkbar
	Konzeption des Planentwurfs	Erstellung Entwurf Planungsunterlagen inkl. Umweltbericht, Durchführung der erforderlichen Untersuchungen, Einreichung bei Planfeststellungsbehörde	Vorhabenträger	x			Bürger würden nicht an der grundsätzlichen Entscheidung zur Planfeststellung beteiligt, Beteiligung erfolgt zu spät	da hier die eigentliche Konzeption der Planungsunterlagen und folglich die angedachten Umsetzungen von Vorhaben stattfindet und insb. die TOB von vornherein konsultierbare Personen kennen bzw. auf conflicts of interest achten können, ferner die "überzogenen" oder als nicht gleichwertige Planungsbeiträge fühlen, können, kann eine Nichtbeteiligung zu "passiver Boykottierung", bzw. Verzögerungstaktiken führen	- freiwillige Information und Diskussion über Vorhaben mit den betroffenen Bürgern durch Vorhabenträger - transparente und leicht verständliche Planungsunterlagen für Beteiligungsverfahren	- Informationsveranstaltungen zur Trassenplanung und Diskussion der möglichen Alternativen aus Sicht der Betroffenen - Beteiligung an der Planentwurfs-Konzeption bspw. durch Online-Veröffentlichung aller relevanten Unterlagen und Beteiligungsverfahren - Information durch verschiedene Medien (z.B. Presse, Informations-broschüren, Internet, Postwurf, sendung etc.)
Durchführung PVF	Bekanntmachung und Auslegung der Planentwürfe	Bekanntmachung und Information über Planung, öffentliche Auslegung der Planungsunterlagen	Planfeststellungsbehörde	x			Planunterlagen mitunter unübersichtlich und nicht immer allgemein verständlich und nachvollziehbar, es fehlen begleitende Informationsveranstaltungen im Vorfeld			- Informationsveranstaltungen zur Begründung der Wahl der Trassenkorridore/Durchführungsvarianten
	Sicherung der Einwendungen und Stellungnahmen	Zusammenstellung der Unterlagen für Erörterungstermin	Planfeststellungsbehörde	x			- Auslegungstermin und Fristen zu Stellungnahmen ggf. zu kurz (je nach Komplexität der Vorhaben) - Beteiligung beschränkt auf direkt betroffene Bürger, - enge Fristen ermöglichen keine ernsthafte Auseinandersetzung über Vor- und Nachteile, dadurch u.a. auch Eindruck einer "ungleichen Partnerschaft"		interne Verwaltungsakt	
	Erörterungstermin	Diskussion Planungsunterlagen und eingegangener Stellungnahmen/ Äußerungen, Klärung offener Fragen	Planfeststellungsbehörde	x		Einreicher von Stellungnahmen und Einwendungen		Verbesserung des Erörterungsverfahrens bzw. bessere Vorbereitung der Bürger auf dieses		- klar verständliche Planungsunterlagen - Einsetzen von neutralen Moderatoren - Angebot von juristischer und fachlicher Beratung z.B. im Zuge einer Bürgerversammlung, Einwohnerfragestunde etc.
	Abwägung	Prüfung aller Unterlagen und Ergebnisse des Erörterungstermins	Planfeststellungsbehörde	x					interne Verwaltungsakt	
Abschluss PFV	Planfeststellungsbeschluss	behördenverbindlicher Planfeststellungsbeschluss und Bekanntmachung	Planfeststellungsbehörde	x					Umsetzungsbezogene Maßnahmen im Anschluss an das Planfeststellungsverfahren (vgl. Hinweise zur Bauleitplanung)	

**Abbildung 27: Fortsetzung**

Verfahren	Verfahrensschritt		Inhalt	Verantwortlich		Öffentlichkeitsbeteiligung wie		mögliche Konflikte		ggf. Abhilfe durch...		Ausgestaltung dieser Option
	ja	nein		wer	wie	allgemein	spezifisch	allgemein	spezifisch			
Vorphase	Aufstellungsbeschluss			Bau- und Planungsausschuss o.ä.				interne Verwaltungsakt				
	Plankonzeption		Erarbeitung der Planentwürfe als erste Grundlage für eigenliches Genehmigungsverfahren	Verwaltung oder beauftragtes Büro								<ul style="list-style-type: none"> <li>- im Rahmen von Bürgerversammlungen/ Einwohnerversammlungen Informationen über Ablauf der Bauleitplanung, insbesondere formelle Beteiligungsmöglichkeiten</li> <li>- Ferner Informationen über konkrete Umsetzungsmaßnahmen</li> <li>- Veröffentlichung aller relevanten Unterlagen und Hintergrundinformationen durch verschiedene Medien (z.B. Presse, Informationsbroschüren, Internet, Postwurfsendung etc.)</li> </ul>
	Frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung		Aufforderung der Behörden/TOB zur Äußerung zum Umfang der Umweltprüfung, Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung der Planung für Öffentlichkeit	Bau- und Planungsausschuss o.ä.		Öffentlichkeit, Behörden/TOB	Möglichkeit zur Äußerung					Angebot von juristischer und fachlicher Beratung z.B. im Zuge einer Bürgerversammlung, Einwohnerversammlung, Einwohnerversammlung etc.
	Erarbeitung eines förmlichen Planentwurfs		ggf. Abänderung des Planentwurfs unter Berücksichtigung der Ergebnisse der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung als förmlich einzureichernde Planungunterlagen	Verwaltung oder beauftragtes Büro								
Durchführung Bauleitplanung	Beschluss über die Auslegung des Entwurfs		amtliche Bekanntmachung der Planauslegung	Bau- und Planungsausschuss o.ä.				interne Verwaltungsakt				
	förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung		Öffentliche Auslegung der Planungsmaterialien und Beteiligung der Behörden/TOB	Bau- und Planungsausschuss o.ä.		Öffentlichkeit, Behörden/TOB	Einwendungen, Stellungnahmen					<ul style="list-style-type: none"> <li>- Information und Beratung durch den Vorhabenträger</li> <li>- transparentes Beteiligungsverfahren</li> </ul>
	Beschluss zur Abwägung über Stellungnahmen		Abwägung der eingegangenen Stellungnahmen aus förmlicher Beteiligung	Stadtrat/Bürgermeister o.ä.								<ul style="list-style-type: none"> <li>- Angebot von juristischer und fachlicher Beratung z.B. im Zuge einer Bürgerversammlung, Einwohnerversammlung etc.</li> <li>- extern moderiertes Beteiligungsverfahren</li> </ul>
	Beschluss über Änderung bei FNP-Änderung bzw. Satzungsbeschluss bei B-Plan		Veröffentlichung im Amtsblatt	bei FNP: Genehmigung durch Mittelbehörde, bei B-Plan Stadtrat/ Bürgermeister o.ä.								
Abschluss	Beschluss über die Bekanntmachung		Veröffentlichung im Amtsblatt	bei FNP: Genehmigung durch Mittelbehörde, bei B-Plan Stadtrat/ Bürgermeister o.ä.								<ul style="list-style-type: none"> <li>- während der gesamten Umsetzungsphase</li> <li>- Ansprechpartner vor Ort;</li> <li>- freiwillige finanzielle Entschädigungen und/oder Ausgleichsmaßnahmen</li> </ul>
												<ul style="list-style-type: none"> <li>- Informationsbüro vor Ort</li> <li>- kostenfreie Hotline für Betroffene</li> <li>- Persönliche Gespräche des Vorhabenträgers mit Betroffenen</li> <li>- aktuelle Informationen zum Baufortschritt und nächste geplanten Maßnahmen</li> </ul>

### *Raumordnungsverfahren*

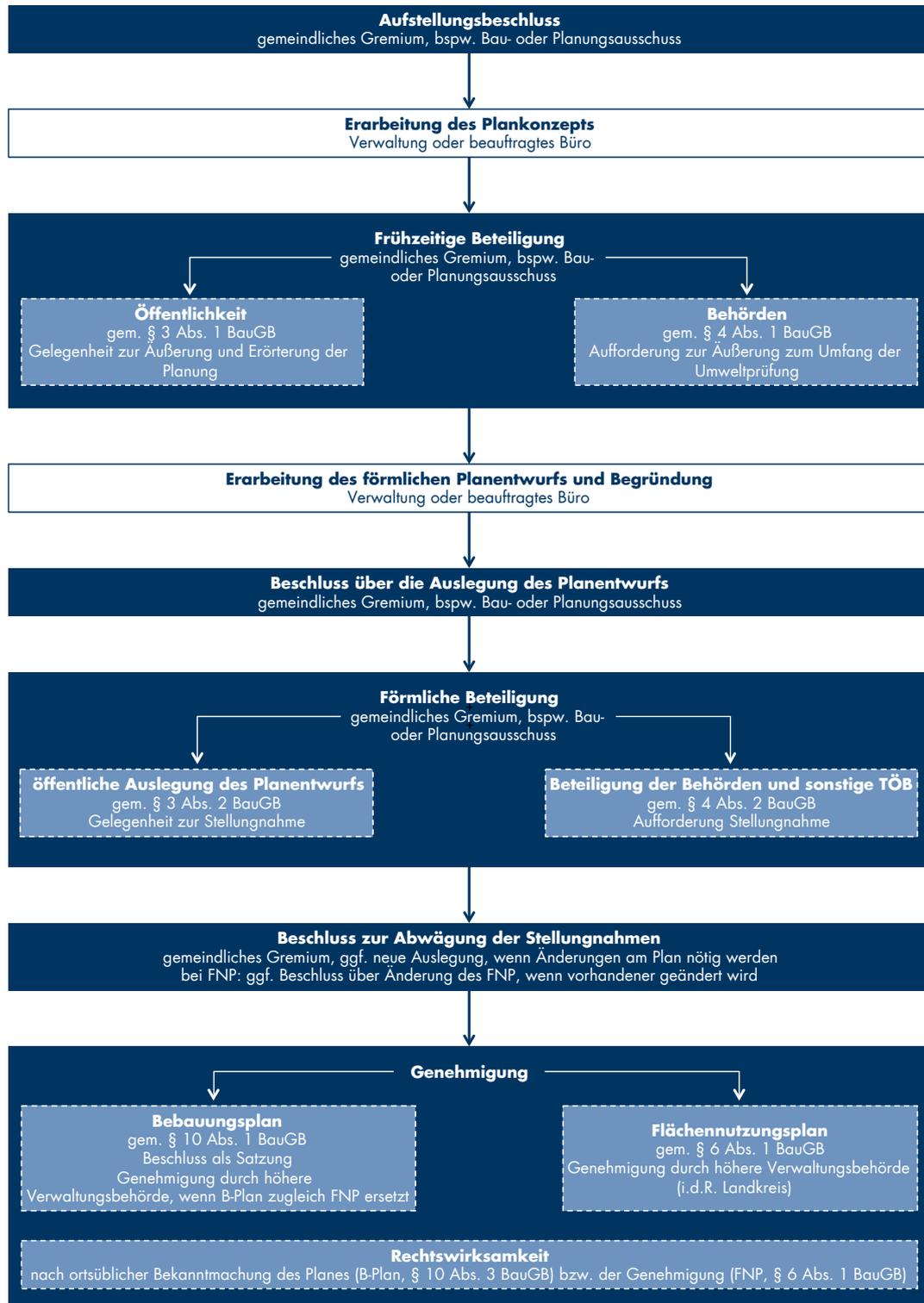
Als erste Stufe einer konkreten Umsetzung von Vorhaben und Maßnahmen wird im Rahmen des Raumordnungsverfahrens (ROV) (bzw. des Linienbestimmungsverfahrens/Bundesfachplanung beim Netzausbau) die sog. Raumverträglichkeit des Vorhabens geprüft (vgl. o.g. Ausführungen). Am Beispiel des Energienetzausbaus ist hier folglich die Raumverträglichkeit der Leitungstrassen Gegenstand der Prüfung. Bezüglich der Öffentlichkeitsbeteiligung ist zu unterscheiden, ob das ROV oder das Linienbestimmungsverfahren zur Anwendung kommt. Das ROV wird dann eingeleitet, wenn die geplanten Trassen innerhalb eines Bundeslandes liegen. Verfahrensträger ist dann zuständige Landesbehörde. Verlaufen die geplanten Trassen hingegen über mehrere Bundesländer oder sind gar grenzüberschreitend, ist die Bundesnetzagentur Verfahrensträger und prüft die Raumverträglichkeit im Rahmen des Linienbestimmungsverfahrens. Nachfolgend sollen daher diese beiden Verfahren kurz separat betrachtet werden. Das ROV läuft schematisch wie in Abbildung 28 dargestellt ab. Für das Linienbestimmungsverfahren erfolgen nur ergänzend verbale Ausführungen.

Im ROV ist die Beteiligung der Behörden, des entsprechenden Regionalen Planungsverbandes sowie der Landkreise und Gemeinden, welche voraussichtlich von der Planung oder deren Maßnahmen betroffen sind, zwingend. Diese Beteiligung erfolgt durch Übermittlung der Planungsunterlagen und der Stellungnahme oben genannter Akteure. Ggf. können mündliche Erörterungstermine und Orts- bzw. Trassenbegehungen die Beteiligung ergänzen. Bürger werden nur indirekt über die öffentliche Ausle-

gung der Planungsunterlagen und der Möglichkeit der Äußerung im Rahmen der Anhörungs- und Unterrichtungspflicht beteiligt. Sie können bis eine Woche nach Auslegungsfrist (1 Monat) entsprechende Äußerungen einreichen. Jedoch erfolgt die öffentliche Auslegung nur in jenen Gemeinden, welche auch im Rahmen der gesetzlichen Beteiligungspflicht zu beteiligen sind. Hinzu kommt, dass im Beispiel des Freistaates Sachsen nach § 15 Abs. 9 eine Beteiligung der Bürger entfallen kann, wenn eine Anhörung im Rahmen eines anderen Genehmigungsverfahrens gewährleistet werden kann, etwa dem Planfeststellungsverfahren oder der Bauleitplanung. Folglich liegt die Bürgerbeteiligung im Ermessen der höheren Raumordnungsbehörde.

Schließlich prüft die Raumordnungsbehörde die eingegangenen Stellungnahmen und Äußerungen sowie die finalen Planungsunterlagen und wägt diese ab. Im Ergebnis steht die Raumordnerische Beurteilung, welche für einen Monat in den betroffenen Gemeinden auszulegen ist. Das Ergebnis ist jedoch für den einzelnen Bürger nicht rechtsverbindlich und stellt für die nachgelagerten Verfahren lediglich eine Empfehlung dar, welche berücksichtigt, aber nicht beachtet werden muss (d.h., evtl. Bedenken können im Abwägungsprozess anschließender Verfahren „weggewogen“ werden).

Abbildung 28: Ablauf des Raumordnungsverfahrens am Beispiel Sachsens



Eigene Darstellung in Anlehnung an SMI 2004.

Die geschilderte gesetzlich vorgeschriebene Beteiligung kann durchaus Konfliktpotenzial bergen. Wie auch in anderen Planungsverfahren findet in der Vorstufe des ROV, welches die Erstellung der Planungsunterlagen zum Gegenstand hat, keine Beteiligung der Öffentlichkeit statt. Hier kann dann der generelle Kritikpunkt der fehlenden Bürgerbeteiligung an der Konzeption der Planungsvarianten herangezogen werden. So dient die Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen des ROV auch der Erhebung zusätzlicher Informationen zu lokalen Gegebenheiten und der frühzeitigen transparenten Information über das beabsichtigte Vorhaben, mit der formalen Beteiligung aber erst in der Durchführungsphase kann diesem Anspruch nach modernen Aspekten der Öffentlichkeitsbeteiligung kaum Rechnung getragen werden. Die Nichtbeteiligung der Träger öffentlicher Belange (u.a. Gemeinden) in der „entscheidenden“ Festlegung des Untersuchungsrahmens kann bspw. zu fehlender Akzeptanz und verstärkten Widerständen im eigentlichen förmlichen Verfahren führen. Ebenso ist dies kaum mit der angestrebten transparenten Information der Bürger über ein Vorhaben und hier insbesondere auch der Darlegung von Entscheidungsprozessen vereinbar. Mitunter wäre eine Ergänzung des Raumordnungsverfahrens um informelle Instrumente entsprechend nachstehender Abbildung 29 zielführend.

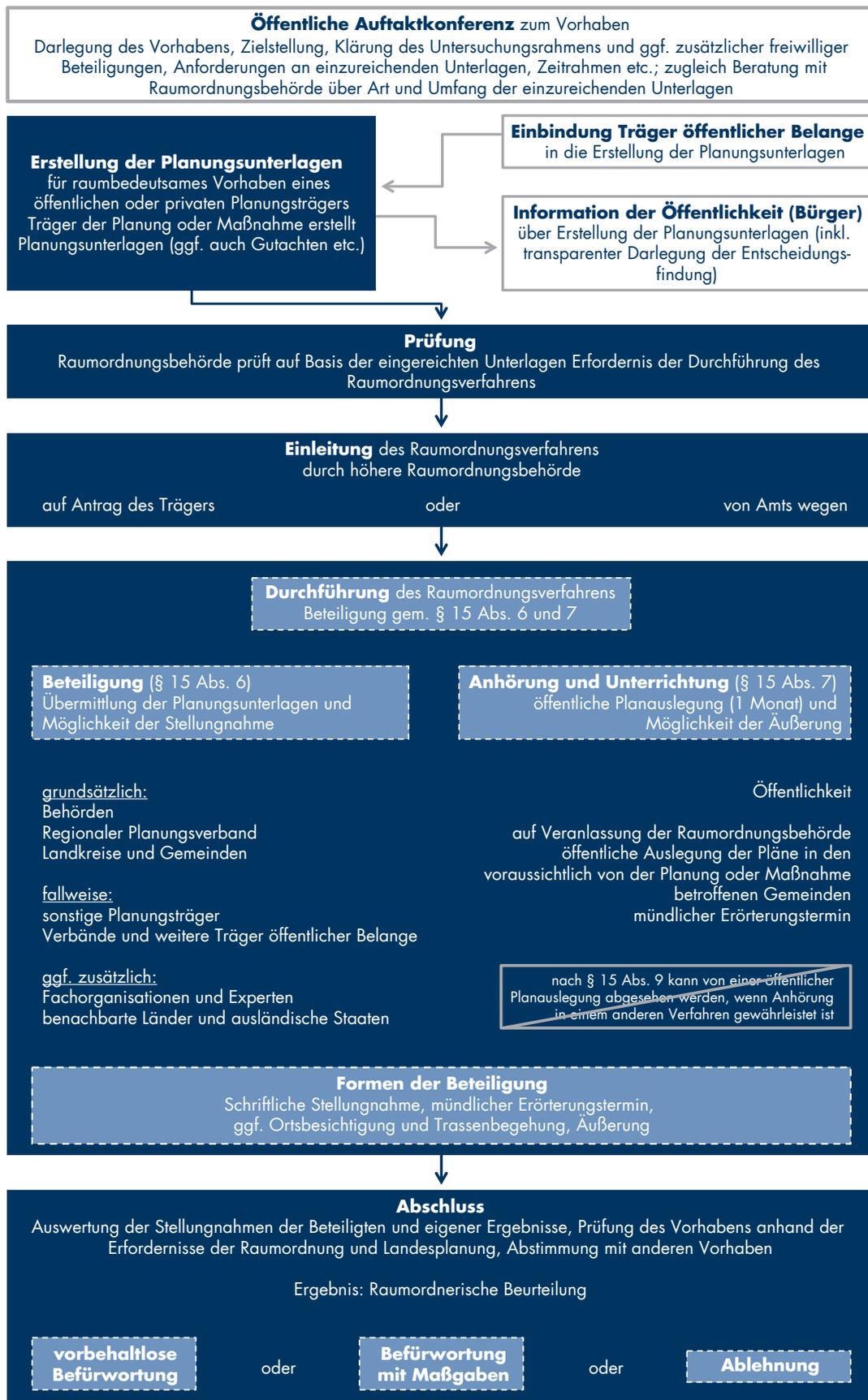
Grundsätzlich ist die höhere Raumordnungsbehörde Verfahrensträger und zunächst für entsprechende Fragen der Beteiligung auch außerhalb des gesetzlichen Rahmens verantwortlich. Da im ROV die eigentliche Konzeption der Planungsunterlagen und folglich die angedachten Umsetzungen jedoch durch den Vorhabenträger erfolgt, kann auch er durch zu-

sätzliche Beteiligungsverfahren zur Minimierung von Konflikten beitragen.

Zunächst ist auch beim ROV eine voranzustellende Auftaktkonferenz denkbar, welche ggf. vom Vorhabenträger als zusätzliche, informelle Beteiligung durchgeführt werden kann. Da sie dann aber zugleich die Abstimmung über den Untersuchungsumfang der Stufe „Erstellung der Planungsunterlagen“ enthalten sollte, käme auch die Raumordnungsbehörde als durchführende Instanz in Frage. Erst im Anschluss würde dann der Vorhabenträger die Planungsunterlagen erstellen.

Diese Stufe kann ebenfalls um informelle Beteiligungsverfahren ergänzt werden. Dabei scheint eine Zweiteilung zielführend, da in der anschließenden Prüfung zur Durchführung des ROV als Ergebnis auf dieses verzichtet werden könnte und damit das Verfahren beendet wäre. Folglich sollten an der Plankonzeption selber nur die Träger öffentlicher Belange eingebunden werden. Die Bürger würden im Hinblick auf die Transparenz und dem auch aus der Befragung ersichtlichen Wunsch nach mehr Information über den Prozess, inklusive Dokumentation der Entscheidungsfindung, informiert.

**Abbildung 29: Flankierung des Raumordnungsverfahrens mit informellen Beteiligungsformen für eine bessere Einbindung von Planungsbetroffenen**



Etwas konkreter wäre Folgendes denkbar: Der Vorhabenträger kann im Rahmen der Erstellung der Planungsunterlagen insbesondere die TÖB vor Ort von vornherein informieren und mit ihnen zusammen mögliche Varianten diskutieren, da sie oftmals konfliktärmere Varianten kennen bzw. auf örtliche Spezifika hinweisen können. Denkbar wären Auftaktgespräche zur Planvorstellung und gemeinsame Diskussionsrunden zur Entwurfsplanung. Wenn bereits in dieser Stufe eine kooperative Erarbeitung der Planungsunterlagen erfolgt, entfallen ggf. vorgebrachte Bedenken gegen das Vorhaben in der eigentlichen Durchführungsphase. Zugleich sollte jedoch eine aktive Information der Bürger über das Vorhaben und die einzelnen Schritte der Erstellung der Planungsunterlagen während dieser ersten Phase erfolgen. Geeignet wäre hierfür insbesondere eine Art „Newsletter“, welche interessierte Bürger kostenfrei beziehen könnten (per E-Mail und/oder Infoblättern). Auch ein Ansprechpartner für Fragen zur Plankonzeption wäre denkbar (telefonisch oder per E-Mail).

Ebenfalls kann die gesetzlich vorgesehene Beteiligung der Öffentlichkeit im Sinne der Beteiligung der Bürger selber zu Akzeptanzproblemen eines Vorhabens führen. Begründet ist dies einerseits infolge der vorgesehenen Beteiligungsform: Es erfolgt im Wesentlichen nur eine Unterrichtung derart, dass die Planunterlagen einen Monat lang in den betroffenen Gemeinden ausgelegt werden und die Bürger bis eine Woche nach Auslegungsfrist sich zur Planung äußern können. Eine Diskussion der Unterlagen mit den Bürgern im Sinne eines Erörterungstermins ist zunächst nicht vorgesehen. Andererseits liegt die Beteiligung der Bürger am ROV im Ermessen der Raumordnungsbehörde. Wenn festgestellt wird, dass die

Bürger an dem Vorhaben auch im Rahmen eines anderen Verfahrens beteiligt werden können, kann von einer Beteiligung im Rahmen des ROV abgesehen werden. Mitunter kann insbesondere diese Option seitens der Bürger als bewusster Ausschluss empfunden werden und nachhaltig die Akzeptanz von Maßnahmen negativ beeinträchtigen. Diese Option obliegt jedoch ausschließlich der Raumordnungsbehörde, sodass hier die Empfehlung ergehen müsste, vom Ermessensspielraum abzurücken und die Beteiligung verbindlich vorzusehen. Sofern an der Beteiligung ausschließlich durch Planauslegung festgehalten werden soll, so sind auch hier Modifikationen denkbar: längere Auslegungsfristen, verbindlicher mündlicher Erörterungstermin zu den Planungsunterlagen (Inhalt, Ziel, verständliche Erläuterung der Dokumente etc.) oder ein sachkundiger Ansprechpartner während der Zeit der Planauslegung.

Sofern die Raumverträglichkeit nicht durch das ROV, sondern die Bundesfachplanung geprüft wird, ist eine etwas andere Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen. Der größte Unterschied liegt dabei in der Beteiligung der Bürger: An der Auftaktkonferenz zur Bundesfachplanung kann jeder interessierte Bürger teilnehmen. Im Anschluss werden auf Basis dieser Auftaktkonferenz durch die Netzbetreiber die Trassenverläufe festgelegt und diese Planungen öffentlich ausgelegt und im Internet veröffentlicht. Hier kann sich wiederum jeder Interessierte beteiligen. Wichtig ist, dass nur derjenige, welcher hier Anregungen einbringt, am anschließenden Erörterungstermin teilnehmen kann. Dennoch erfolgt bei der Bundesfachplanung eine bereits deutlich verbesserte Öffentlichkeitsbeteiligung: Einerseits besteht für die Beteiligung der Bürger nun kein Ermessensspielraum mehr, andererseits

sind die Pläne auch im Internet öffentlich auszulegen und damit deutlich besser zugänglich. Dennoch sind auch hier zusätzliche informelle Beteiligungen der Bürger durch die Vorhabenträger in o.g. Art denkbar.

#### Planfeststellungsverfahren

Das bezogen auf ein Vorhaben immer anzuwendende Verfahren ist das Planfeststellungsverfahren (PFV). Hier geht es um die Genehmigung konkreter

Vorhaben bzw. Planungen. Durch die Planfeststellung wird die Zuverlässigkeit des Vorhabens einschließlich der notwendigen Folgemaßnahmen festgestellt (§ 75 VwVfG); der Planfeststellungsbeschluss ist behördenverbindlich, Private unterliegen der sog. „Duldungspflicht“. Schematisch gestaltet es sich wie in nachstehender Abbildung 30.

**Abbildung 30: Ablauf des Planfeststellungsverfahrens**



Eigene Darstellung in Anlehnung an amprion 2012.

In der Vorphase des PFV werden im sog. „Scoping-Termin“ der Umfang der Untersuchung sowie die einzureichenden Unterlagen festgelegt. Beteiligt sind der Verfahrens- und der Vorhabenträger. Anschließend erstellt der Vorhabenträger auf Basis der erörterten Anforderungen die Planungsunterlagen inklusive des Umweltberichts. Eine Öffentlichkeitsbeteiligung findet in dieser Vorstufe nicht bzw. nur soweit statt, wie sie im Rahmen der Erstellung des Umweltberichts gesetzlich festgeschrieben ist.

Die verfahrensführende Behörde eröffnet mit der Bekanntmachung des Vorhabens das eigentliche PFV. Den vom Vorhaben betroffenen Behörden und Träger öffentlicher Belange werden die Planungsunterlagen übermittelt mit der Aufforderung, zu diesen Stellung zu nehmen. Paragraph 73 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) schreibt zudem eine einstufige Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen des PFV vor. Nach der öffentlichen Auslegung der relevanten Planungsunterlagen können innerhalb von zwei Wochen Einwände von Seiten der Bürger erhoben werden. Von diesem Recht dürfen jedoch nur von der Planung direkt betroffene Bürger Gebrauch machen. Anschließend wird im Rahmen eines Erörterungstermins über die eingegangenen Stellungnahmen und Einwendungen beraten. Der Erörterungstermin steht dabei nur jenen Bürgern offen, welche in der vorgelegerten Planauslegung Einwendungen eingereicht haben. Anschließend werden die Einwendungen und Stellungnahmen, über welche im Erörterungstermin keine Einigung erzielt werden konnte, geprüft und abgewogen. Ergeben sich infolgedessen keine wesentlichen Planänderungen wird das PFV durch die verfahrensführende Behörde mit dem Planfeststellungsbeschluss abgeschlossen. Dieser ist zwei

Wochen lang in den betroffenen Gemeinden auszuliegen. Der Planfeststellungsbeschluss kann innerhalb der entsprechenden Fristen angefochten werden.

Mithin unterliegt auch die formale Beteiligung im Rahmen des PFV der Kritik. Grundsätzlich gilt auch hier, dass die Beteiligung zu spät im Planungsprozess erfolgt und dass die Öffentlichkeit nicht an der Erstellung der Planungsunterlagen selber beteiligt wird. Diese zwei Punkte betreffen eher die Vorphase des eigentlichen PFV, da hier in Absprache zwischen dem Vorhaben- und Verfahrensträger der Umfang der Planungsunterlagen, die zu erstellenden Berichte etc. sowie durch den Vorhabenträger ohne vorgesehene Beteiligung die Planentwurfskonzeption erfolgt. Damit sind nur jene Planungsvarianten, welche hier erarbeitet werden, Gegenstand der eigentlichen Öffentlichkeitsbeteiligung. Ein wirklicher Einfluss auf die Plangestaltung bzw. der Abgabe von Hinweisen hierzu durch die Planungsbeneficiären ist folglich nicht gegeben. Insbesondere kann die Nichtbeteiligung der TÖB (u.a. Gemeinden) in der „entscheidenden“ Festlegung des Untersuchungsrahmens zu fehlender Akzeptanz der Planung und verstärkten Widerständen im eigentlichen förmlichen Verfahren führen. Denn gerade in der Konzeptionsphase der Planungsvarianten in der Vorstufe und folglich der Festlegung der angedachten Umsetzungen von Vorhaben kann eine frühzeitige und umfassende Einbindung zumindest der TÖB für eine konfliktarme Planverwirklichung zielführend sein. Mithin kennen diese die örtliche Spezifika und können von vornherein konfliktärmere Varianten vorschlagen. Mitunter wäre hier zudem an eine frühzeitige und umfangreiche Information der „privaten Öffentlichkeit“ zu denken, um dem vielfach geäußerten Vorwurf der Planungsbeneficiären zu ent-

gegen, wie würden nicht wirklich bzw. nicht umfangreich beteiligt. Oftmals entsteht das Gefühl des „Übergangenseins“ und die Wahrnehmung als nicht gleichwertiger Planungsbeteiligter. Auch dies kann im späteren formalen Beteiligungsverfahren zu von vornherein grundsätzlich kritischen oder ablehnenden Haltungen zum Vorhaben führen und möglicherweise können als negativ wahrgenommene Aspekte des Planungsverfahrens auch auf das Image des Vorhabenträger übertragen werden.

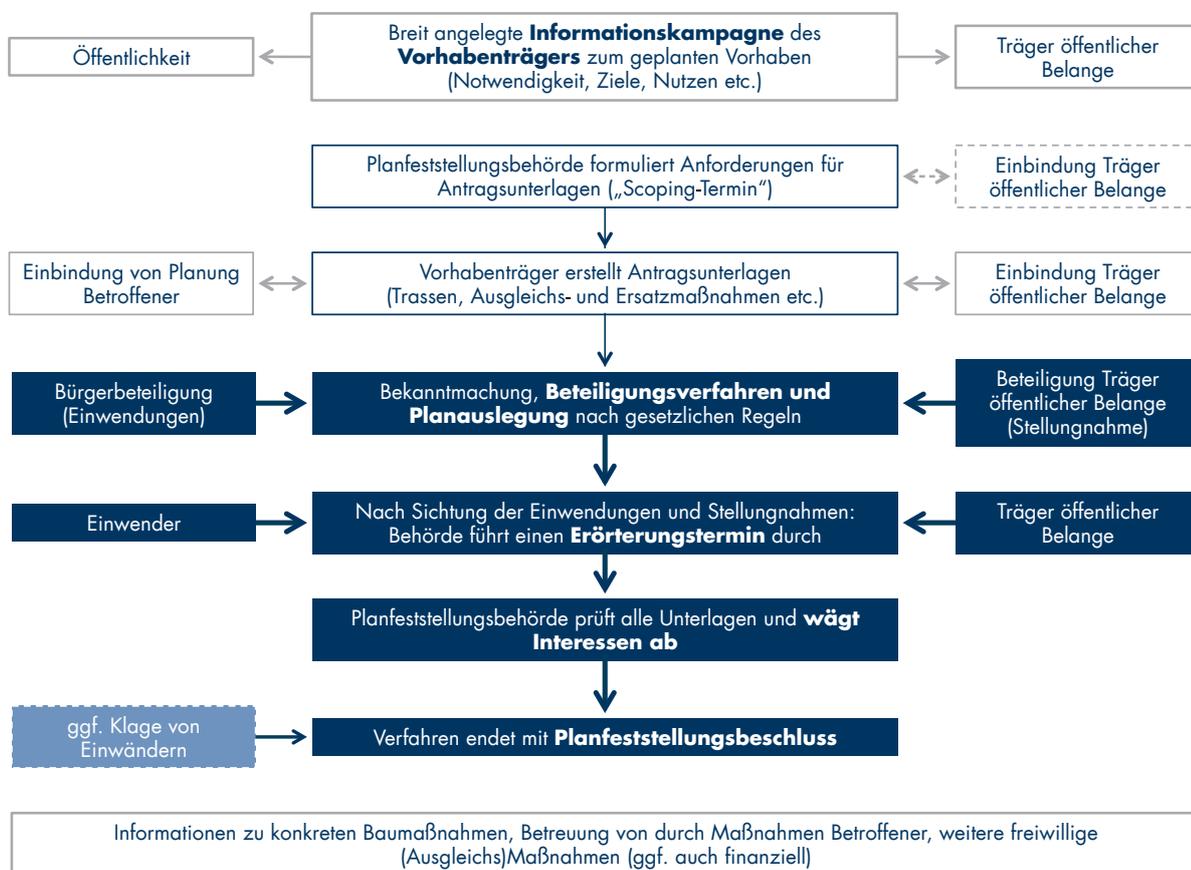
Neben diesen Punkten an der Konzeption der Vorhabenplanung wird aber auch an der vorgesehenen Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen des PFV Kritik geübt. Neben den bereits oben genannten Punkten betrifft diese v.a. die formalen Aspekte der Auslegung der Planungsunterlagen. Häufig wird kritisiert, dass

- die Auslegungsfristen und Fristen zu Stellungnahmen ggf. zu kurz ausfallen (je nach Komplexität der Vorhaben),
- die formale Beteiligung sich i.d.R. nur auf direkt betroffene Bürger beschränkt,
- die engen Fristen keine ernsthafte Auseinandersetzung über Vor- und Nachteile ermöglichen und dadurch u.a. auch der Eindruck einer „ungleichen Partnerschaft“ entsteht,
- die Planunterlagen mitunter unübersichtlich und nicht immer allgemein verständlich und nachvollziehbar sind und hierfür begleitende Informationsveranstaltungen im Vorfeld fehlen sowie

- der fehlende (juristische und fachliche) Beistand zu mangelnder adäquater Interessensvertretung der Bürger führt.

Eine Verbesserung der Beteiligung zur Minimierung der genannten möglichen Konflikte ist im PVF entsprechend der Darstellung in Abbildung 31 denkbar. Dort sind grundsätzliche Ansatzpunkte aufgeführt, wo im Planungsprozess die Beteiligung verbessert bzw. ergänzt werden kann.

**Abbildung 31: Flankierung des Planfeststellungsverfahrens mit informellen Beteiligungsformen für eine bessere Einbindung von Planungsbetroffenen**



Eigene Darstellung in Anlehnung an amprion 2012, Ergänzung um mögliche informelle Beteiligungsoptionen (grau).

Insbesondere bietet sich hierfür die Vorplanungsphase an, folglich der Zeitpunkt des Bekanntwerdens einer beabsichtigten Planung durch den Vorhabenträger oder die Planungsbehörde. Damit könnte bereits im Vorfeld bzw. während der Phase der Erstellung der Planungsunterlagen über das Vorhaben und erste Details informiert werden. Zudem wäre eine Beteiligung an der Erarbeitung der Planungsvarianten denkbar, um möglichst schon in einer frühen Phase mögliche Konflikte oder Hemmnisse aufzuzeigen und gleich einen Grundkonsens zur Maßnahme herzustellen. Auch würde dadurch der Auffassung der Bürger, sie würden zu spät beteiligt, wenn kein Einfluss auf die Gestaltung von bspw. Trassenverläufen mehr gegeben ist, begegnet werden können. Konkret wäre denkbar, dass mit Bekanntwerden einer anstehenden Planung und eines einzuleitenden Planfeststellungsverfahrens (entweder im Vorfeld des sog. Scoping-Termins oder zumindest zeitgleich) durch den Vorhabenträger eine Informationskampagne zum Projekt initiiert wird, welche vorrangig über Zielstellung, Notwendigkeit, Umfang (inklusive regionale und lokale Maßnahmen), Zeitplan, ggf. Kosten für Anlieger sowie deren transparente Aufschlüsselung) etc. und die folgenden (formalen) Planungsschritte informiert. Grundsätzlich sollten hierzu entgegen der gegenwärtigen Beteiligung alle an der Planung Interessierten informiert werden.

Im Scoping-Termin selbst ist eine frühzeitige Beteiligung der Träger öffentlicher Belange (bspw. von der Planung betroffene Gemeinden) sinnvoll, da von diesen bereits hier Hinweise zu möglichen territorialen Besonderheiten, Einschränkungen oder Hindernissen gegeben werden können. Insbesondere für realisierbare Trassenvarianten scheint dies opportun.

In der zweiten Stufe des Vorverfahrens, der Erstellung der Planungsunterlagen durch den Vorhabenträger, kann zur Problemminimierung mit den direkt von der Planung Betroffenen eine erste konkrete Beteiligung am Planungsverfahren erfolgen. Weniger technische Details, als die Einholung von Bedenken, Hinweisen und möglichen Alternativen sollten hier Gegenstand sein. Auch sollen und können hier keine grundsätzlichen Aspekte behandelt werden, denn in verschiedenen Infrastrukturbereichen wird über das „Ob“ einer Maßnahme durch die oberste Planungsinstanz bzw. den Gesetzgeber entschieden, hier hat selbst der Vorhabenträger oder die Planfeststellungsbehörde keinen Einfluss (Bindungswirkung). Dabei ist anzumerken, dass im Bereich des Übertragungsnetzausbaus oder von Leitungen ab 110 kV bei Vorhaben, bei welchen nach § 2 Abs. 2 NABEG die Bundesnetzagentur mit dem Planfeststellungsverfahren betraut wird, hier bereits eine sog. Antragskonferenz unter Beteiligung der Planfeststellungsbehörde, des Vorhabenträgers, den betroffenen Trägern öffentlicher Belange sowie nach § 3 URG anerkannte Umweltvereinigungen vorgesehen ist.

Auch in den bisherigen formalen Beteiligungen sind situative bzw. infrastrukturspezifische Optimierungen denkbar. Dies reicht von Fragen der Auslegungsfristen und Bekanntmachung bis hin zur Durchführung bspw. des Erörterungstermins. Entsprechend der genannten Kritikpunkte am Ablauf der förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung (Auslegungs- und Einspruchsfristen) können der sowohl der Gesetzgeber als auch die Verfahrens- und Vorhabenträger Abhilfe schaffen. In den Aufgabenbereich des Gesetzgebers fiel die Regelung zu den Auslegungs- und Einspruchsfristen. Möglicherweise wären hier je nach Art und Um-

fang des Vorhabens gestaffelte Zeithorizonte denkbar. Wesentlicher im Rahmen der Studie sind aber Handlungsoptionen des Vorhaben- und des Verfahrensträgers. Für eine allgemeinverständliche Planung wäre seitens des Vorhabenträgers im Vorfeld der öffentlichen Planauslegung bzw. parallel mit dieser eine Informationsveranstaltung zur Begründung der Wahl der Trassenkorridore/Durchführungsvarianten denkbar, welche auch eine fachliche Beratung umfassen sollten. Seitens des Verfahrensträgers sollten ggf. zusätzlich juristische Beratungsangebote im Rahmen der Einspruchsfristen vorgehalten werden. Schließlich kann auch der Erörterungstermin verbessert werden. Denkbar wäre eine neutrale, externe Moderation dieses Termins.

Insgesamt sollte die Beteiligung zudem auf die Einbeziehung der interessierten Öffentlichkeit<sup>51</sup> erweitert werden.

Schließlich zeigt sich, dass auch in der dem PVF anschließenden Umsetzungsphase und ggf. sogar über diese hinaus weitere, begleitende Maßnahmen sinnvoll werden können, wenngleich auf die Maßnahme selber kein Einfluss mehr genommen werden kann. Typischerweise sind solche Maßnahmen eher der Außendarstellung des Vorhabenträgers (Unternehmen) zuzuordnen, ungeachtet eines ordnungsgemäßen Verlaufs des Verfahrens. Dabei können Informationen zum Baufortschritt, zu ergriffenen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen oder nachfolgenden Schritten gegeben werden. Hierfür würden sich Infopostsendungen oder Newsletter (gedruckt oder per E-Mail) anbieten. Ferner könnte begleitend zur Umsetzung der Planung ein Ansprechpartner vor Ort eingesetzt werden, welcher sich um mit der Maßnahme zusammenhängen-

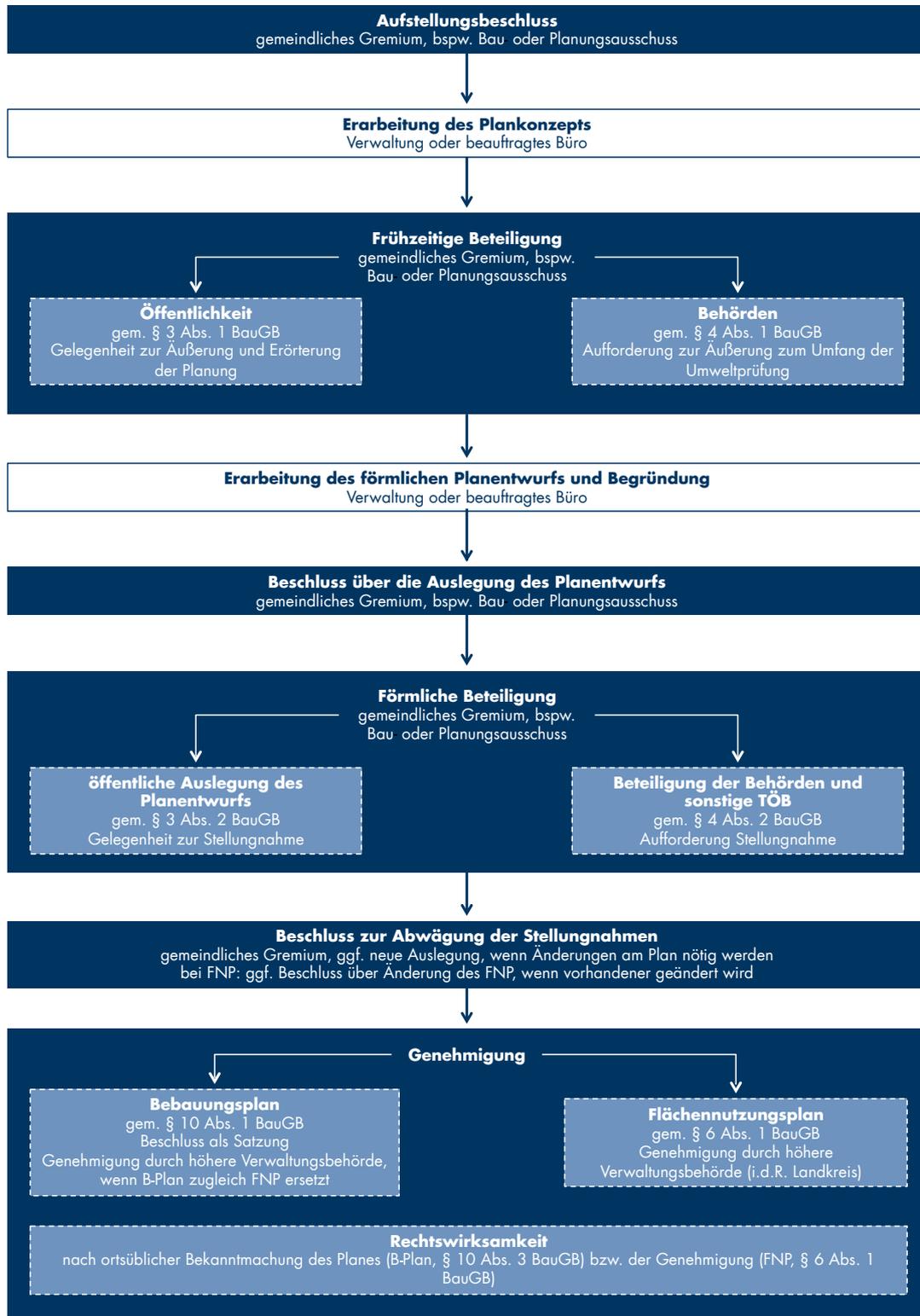
de Belange der Betroffenen kümmert und/oder für Auskünfte zum Vorhaben zur Verfügung steht. Zudem könnte über zusätzliche freiwillige Ausgleichsmaßnahmen durch den Vorhabenträger nachgedacht werden, ggf. auch kurzfristige und unbürokratische finanzielle Ausgleichszahlungen.

#### *Bauleitplanung*

Die Bauleitplanung, welche die Erstellung der Flächennutzungspläne (FNP) als vorbereitenden und die Bebauungspläne (B-Plan) als verbindliche Bauleitplanung umfasst, ist das einzige Planungsverfahren, bei welchem zwingend zwei Beteiligungsstufen vorgesehen sind (vgl. § 3 Abs. 1 und 2 BauGB). Den formalen Ablauf zeigt Abbildung 32.

<sup>51</sup> Bezogen auf die Öffentlichkeitsbeteiligung ist in den klassischen formalen Beteiligungsverfahren mithin nur die Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit vorgesehen, also jener, auf welche die Vorhaben direkt wirken, weil Aufgabenbereiche bspw. im Falle von Behörden, Eigentumsrechte wie Grundstücke bspw. im Falle von Privatpersonen, satzungsmäßige Aufgaben bspw. im Falle eines nach BNatSchG anerkannten Vereins betroffen sind oder das Vorhaben auf dem Gemeindegebiet bspw. im Falle einer Kommune raumwirksam ist. Hingegen ist die interessierte Öffentlichkeit weiter gefasst und muss nicht direkt von einem Vorhaben oder Maßnahme betroffen sein. Hierunter wären alle zu zählen, die am Vorhaben interessiert sind und sich dazu äußern möchten. Dies kann bspw. eine Interessengemeinschaft sein, welche bspw. eine bestimmte Zielstellung verfolgt und sich aus dieser heraus zu einem Vorhaben äußern will.

Abbildung 32: Verfahrensablauf Bauleitplanung



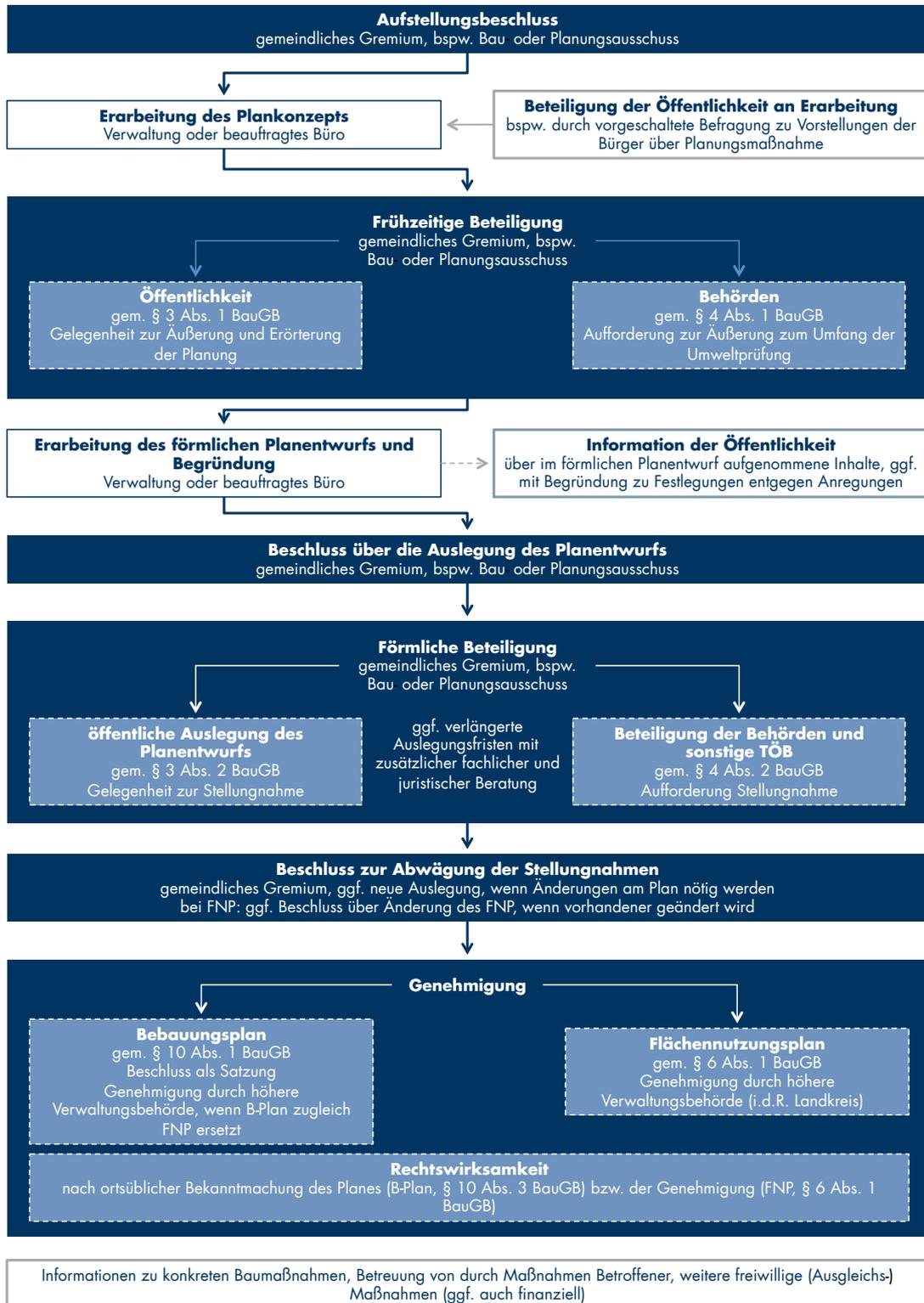
Eigene Darstellung.

Die Bauleitplanung erfolgt für die konkreten baulichen Maßnahmen bestimmter Vorhaben vor Ort und ist sowohl für Behörden als auch Private rechtlich bindend. Verfahrensherr ist die Kommune bzw. ein entsprechendes gemeindliches Gremium. Das Bauleitplanungsverfahren beginnt mit dem Aufstellungsbeschluss. Anschließend erarbeitet die Verwaltung oder ein beauftragtes Planungsbüro das Plankonzept. Im Gegensatz zu den anderen Planungsverfahren erfolgt hier nun die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 3 Abs. 1 bzw. 4 Abs. 1 BauGB, bei welcher der Öffentlichkeit die Möglichkeit zur Äußerung und Erörterung des Plankonzepts gegeben wird sowie von den Behörden aufgefordert werden, sich zum Umfang des zu erstellenden Umweltberichts zu äußern. Im Anschluss erfolgt unter Berücksichtigung der Ergebnisse der ersten Beteiligungsstufe die Erarbeitung des förmlichen Planentwurfs. Mit dem Beschluss über die Auslegung des Planentwurfs wird die zweite Stufe der Öffentlichkeitsbeteiligung eröffnet. Nun erfolgt die förmliche Beteiligung mit der öffentlichen Auslegung des Planentwurfs sowie der Möglichkeit der Stellungnahme und die Beteiligung der Behörden mit der Aufforderung zur Stellungnahme (§ 3 Abs. 2 bzw. 4 Abs. 2 BauGB). Darauf folgt die Abwägung der eingegangenen Stellungnahmen. Bezogen auf den Bebauungsplan kann es bei gravierenden Änderungen zu einer erneuten Auslegung kommen, die zweite Stufe der Öffentlichkeitsbeteiligung würde erneut durchgeführt. Ist eine Planänderung nicht erforderlich, erfolgt die Genehmigung des Planes. Der Bebauungsplan wird dabei als Satzung durch die Kommune beschlossen und genehmigt, der Flächennutzungsplan wird durch die höhere Verwaltungsebene genehmigt. Nach ortsüblicher Bekanntmachung des Bebauungsplanes bzw. der

Bekanntmachung der Genehmigung des Flächennutzungsplanes sind diese rechtswirksam.

Wenngleich durch das zweistufige Beteiligungsverfahren die Öffentlichkeit bereits in die Konzeption der Planungen einbezogen wird, erfolgt auch hier die o.g. Kritik bzgl. der Auslegungsfristen und Planungsunterlagen. Aber auch eine Beteiligung an der Erarbeitung des Plankonzepts erfolgt nicht, auch wenn dieses in der ersten Beteiligungsstufe zur Stellungnahme ausgelegt wird und damit eine gewisse Einflussnahme auf den Planentwurf gegeben ist. Daher gelten auch hier die bereits in den anderen Planungsverfahren genannten Kritikpunkte in abgeschwächter Form. Überblicksmäßig zeigt Abbildung 33 Optionen für eine erweiterte Bürgerbeteiligung.

**Abbildung 33: Flankierung der Bauleitplanung mit informellen Beteiligungsformen für eine bessere Einbindung von Planungsbetroffenen**



Eigene Darstellung, Ergänzung um mögliche informelle Beteiligungsformen (grau).

Für eine Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und insbesondere ggf. anzuwendende Beteiligungsinstrumente ist zusätzlich zu unterscheiden, ob es sich um eine eigene kommunale Planung oder die Planerstellung für Bauvorhaben im Rahmen überörtlicher Planungen handelt. Sofern es sich um eigene kommunale Planungen handelt, kann die Gemeinde interessierte Bürger und andere TÖB bereits in die Erarbeitung des Plankonzepts einbinden. Dies könnte auf zweierlei Art vorgenommen werden: Einerseits wäre eine Bürgerversammlung o.ä. denkbar, in welcher grundlegend zum Vorhaben informiert wird und in deren Rahmen die Bürger zu ihren Vorstellungen befragt werden. Dies kann auch durch eine Art Online-Befragung erfolgen. Andererseits könnte bei konkreten städtebaulichen Vorhaben die Erarbeitung des Plankonzepts durch eine Planungszelle unter sachkundiger Begleitung durch die zuständige Verwaltungsstelle erfolgen. Damit wären engagierte und interessierte Bürger direkt in die Plankonzeption eingebunden. Bezogen auf übergeordnete Planungen, bei welchen in deren Rahmen konkrete Maßnahmen auf dem Gemeindegebiet erfolgen, wäre im Zusammenhang mit der Erstellung des Plankonzepts eher an eine detaillierte Information über das Gesamtvor-

haben und die das Gemeindegebiet betreffenden Maßnahmen denkbar. Dies könnte über die Veröffentlichung aller relevanten Unterlagen und Hintergrundinformation durch verschiedene Medien (z.B. Presse, Informationsbroschüren, Internet, Postwurfsendung etc.) erfolgen. Zugleich wäre hier dann im Rahmen der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung an juristische und fachliche Beratungsangebote zur Unterstützung von Stellungnahmen der Bürger denkbar. Bezogen auf die Verbesserung der Auslegungs- und Einwendungsfristen gelten auch bei der Bauleitplanung die Vorschläge im Rahmen des PFV.

Schließlich sind auch hier Maßnahmen im Nachgang des eigentlichen Verfahrens denkbar, welche bereits im Rahmen des PFV vorgestellt wurden. Zu nennen wären wiederum die Betreuung der von der Planung betroffener Bürger oder weitere freiwillige Ausgleichsmaßnahmen.

## 5 Exkurs: Finanzielle Bürgerbeteiligung



### 5.1 Finanzielle Beteiligung als neue Form der Partizipation von Bürgern

Um die Realisierung großer Investitionsvorhaben, die im Zuge der Energiewende durchzuführen sind, auf schnellem Wege voranzubringen und finanziell umsetzen zu können, versuchen die Träger der öffentlichen Hand, Bürger zur finanziellen Beteiligung an diesen Projekten zu motivieren. Aber nicht nur die Kommunen und kommunalen Stadtwerke erzielen Vorteile aus dieser Art der Bürgerbeteiligung. Die Bürger können sich somit aktiv als Projektpartner an Investitionsvorhaben etablieren. Solche Projekte dienen zudem als Anlagemöglichkeit. Des Weiteren erfolgen die Investitionen auf der lokalen Ebene, also vor der „eigenen Haustür“, und sind somit direkt für den Bürger greifbar. An den in ihrer Kommune oder ihrem kommunalen Stadtwerk anfallenden Pachteinnahmen und Erträgen profitieren die Bürger ebenfalls.<sup>52</sup> Daneben existieren jedoch auch sogenannte „Nonprofit-Modelle“, bei denen die Bürger ihrer Kommune Kapital zur Verfügung stellen, ohne eine angemessene Verzinsung als Gegenleistung zu erhalten. Das von den Bürgern gestiftete Geld wird dann für gemeinnützige Zwecke verwendet. Bei der Finanzierung von kommunalen Infrastrukturvorhaben spielen „Profit-Modelle“, bei denen die Kapitalgeber eine Rendite erhalten, jedoch vermutlich eine wichtigere Rolle.<sup>53</sup>

Der öffentlichen Hand stehen mehrere Optionen offen, ihre Bürger finanziell an Investitionsvorhaben zu beteiligen.<sup>54</sup> Eine erste Variante sind geschlossene Fonds und Aktiengesellschaften, oft in Form einer Publikums-KG. Die Bürger treten dabei als Kommanditisten einer Kommanditgesellschaft mit den

entsprechenden Mitspracherechten in Erscheinung. Die Kommanditgesellschaft zeichnet für die Planung und Durchführung des Projektes verantwortlich. Die erwirtschafteten Gewinne werden an die Anteilseigner ausgezahlt. Da die Mindesteinlage bei einer Publikums-KG meist bei für den Durchschnittsbürger nicht unerheblichen 5.000 Euro liegt, eignet sich diese Form nicht in besonderem Maße für die Beteiligung der breiten Bevölkerung.<sup>55</sup>

Eine oft gewählte, zweite Form der finanziellen Bürgerbeteiligung ist die Genossenschaft. Steuerlich aufgrund der Zahlung der Körperschaftsteuer etwas ungünstiger als eine Kommanditgesellschaft, ergeben sich die Vorteile einer Genossenschaft primär aus dem Verzicht auf die Erstellung eines Prospektes. Zudem ist ferner aus Bürgersicht die direkte Einwirkung auf das Unternehmen durch Stimmrechte positiv zu nennen. In Deutschland gibt es bereits zahlreiche genossenschaftliche Zusammenschlüsse, die sich insbesondere im Bereich der Erneuerbaren Energien stark engagieren (z.B. die Energiegenossenschaft Odenwald eG oder die Norddeutsche Energiegenossenschaft eG).<sup>56</sup> Durch den Zusammenschluss der Mitglieder ergeben sich sowohl Synergien und Größenvorteile, mit denen eine Effizienzsteigerung im Erwerb, in der Produktion und in der Bewirtschaftung korrespondieren kann. Das Identitätsprinzip resultiert aus der dualen Struktur der Genossenschaftsmitglieder: Sie fungieren sowohl als Kapitalanleger als auch als Nutzer. Der übliche Gegensatz zwischen Eigentümer- und Nutzerinteressen entfällt damit bzw. schwächt sich ab.

Die finanzielle Beteiligung der Bürger an großen Investitionsvorhaben kann auch über den klassischen

<sup>52</sup> Vgl. Einhaus 2012, S. 8.

<sup>53</sup> Vgl. dazu und zur Vorstellung verschiedener „Nonprofit-“ und „Profit-Modelle“. Hoppenberg/Dinkhoff/Bock 2012.

<sup>54</sup> Vgl. Plazek/Horn/Keunecke 2011, S. 10.

<sup>55</sup> Vgl. Einhaus 2012, S. 8.

<sup>56</sup> Siehe für die kurze Vorstellung von Genossenschaften im Bereich der erneuerbaren Energien Schäfer 2012, S. 14-24.

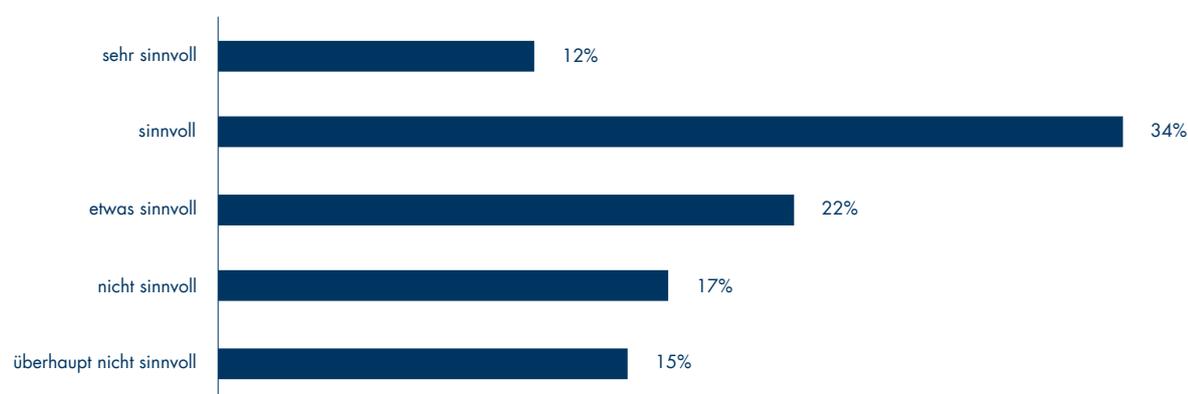
Weg eines Darlehens erreicht werden. In diesem Falle überlassen die Bürger einer Projektgesellschaft finanzielle Mittel. Die Bürger erhalten als Anteilseigner im Gegenzug eine feste oder variable Verzinsung. Im Gegensatz zur Genossenschaft oder einer Publikums-KG besteht für die Bürger hier keine Mitbestimmungsmöglichkeit. Es wird momentan auch ein Hybridmodell aus einer GmbH & Co KG und einer Genossenschaft diskutiert, in dem ein kommunales Stadtwerk als privatrechtlich ausgestaltetes Unternehmen die Leitungsrolle einnimmt. Die Bürger würden in diesem Modell zwar Mitspracherechte einbüßen. Gleichsam ist aber die gemeinsame Integration von Klein- und Großanlegern in einem Projekt erreichbar.<sup>57</sup> In der Praxis hat sich bislang noch kein bestimmtes Modell zur finanziellen Beteiligung durchgesetzt, sodass der öffentlichen Hand eine große Auswahl an Beteiligungsformen zur Verfügung steht.<sup>58</sup>

## 5.2 Ergebnisse der Bürgerbefragung zur finanziellen Bürgerbeteiligung

Neben der Frage der informellen Bürgerbeteiligung im Planfeststellungsverfahren bzw. der Infrastrukturplanung wurden die Bürger zusätzlich zu ihrer Einstellung und Bereitschaft der finanziellen Bürgerbeteiligung befragt. Insbesondere im Bereich der Energieerzeugung erfreuen sich entsprechende Modelle in letzter Zeit steigender Beliebtheit.

Die Mehrheit der Haushalte hält auch eine finanzielle Beteiligung für sinnvoll. Nur 17% sind der Auffassung, dass finanzielle Bürgerbeteiligung für sie keine Option darstellt (Abbildung 34)

**Abbildung 34: Finanzielle Bürgerbeteiligung als Option?**



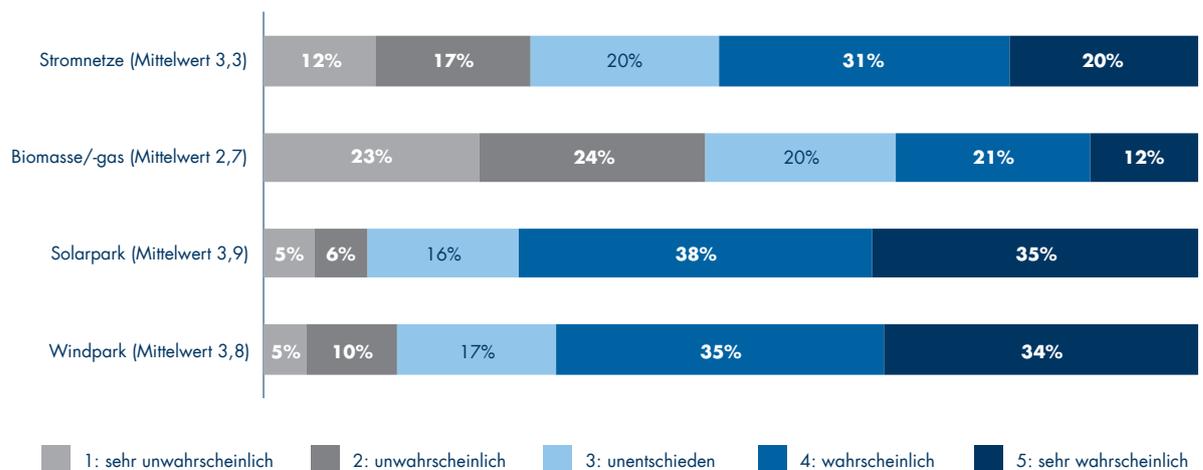
Eigene Darstellung.

<sup>57</sup> Siehe Einhaus 2012, S. 8.

<sup>58</sup> In Anlehnung an Institut für den öffentlichen Sektor e.V. 2011, S. 10.

Im konkreten Fall ändert sich das Bild jedoch fundamental (Abbildung 35). Bei insgesamt 68% der Bürger ist die Bereitschaft zur finanziellen Beteiligung eher bzw. sehr gering. Bei hingegen 20% eher bzw. sehr groß. Am ehesten würden sich Bürger in den Bereichen Wind- oder Solarparks finanziell engagieren.

**Abbildung 35: Bereiche möglicher finanzieller Beteiligung der Bürger (Energieversorgung)**



Eigene Darstellung.

## 6 Conclusio



Bürgerbeteiligung bei Infrastrukturprojekten spielt derzeit eine zentrale Rolle im politischen Diskurs und gewinnt weiter an Dynamik. Neben medial diskursiven Beispielen, wie Stuttgart 21 oder dem Flughafen München, treten unzählige regionale Vorhaben, die den Wunsch des Bürgers nach mehr Mitbestimmung reflektieren. Diese regionalen Diskussionen, wie beispielsweise ein Trassenbau durch eine Kommune, können aber – als kleine, jedoch wichtige Einheiten eines großen übergeordneten Projekts (große Übertragungsleitung) – Großvorhaben lähmen oder gar verhindern. Ein Szenario, was sich der Industriestandort Deutschland aus Wohlstands- und Wettbewerbsgründen nicht leisten kann. Im Zuge von nationalen Herausforderungen, wie der Energiewende, die ein reibungsloses Interagieren in den Regionen bedingt, werden Projekte nur gelingen, wenn die Einwände der Bürger frühzeitig und transparent einbezogen werden. Dafür ist eine Reihe von (formellen) Maßnahmen bereits vorhanden. Unter Umständen wirken diese aber teilweise intransparent und aufgrund der Komplexität vieler Verfahren und Projekte für den Bürger diffus. Hier gilt es für die öffentliche Hand, Modifikationen zu ermöglichen, diese Verfahren zu verbessern und praktikabler zu gestalten. Zusätzlich stehen der staatlichen Seite sowie den Infrastrukturunternehmen eine Vielzahl an informellen Verfahren zur Verfügung, die den Wünschen der Bürger insofern Rechnung tragen, dass diese transparent und nachvollziehbar Einfluss nehmen können, um die Akzeptanz und letztlich das Gelingen des Projektes zu gewährleisten. Ein später und teurer Projektabbruch stellt in diesem Kontext die schlechteste Variante dar.

Im Rahmen der Studie wurden diese Herausforderungen – Bürger frühzeitig, transparent und hinreichend in diskursive Infrastrukturprojekte einzubinden – herausgearbeitet. Wie kann der Vorhabenträger (die Kommunen oder das Infrastrukturunternehmen) den Prozess zielführend steuern, welche Verfahren eignen sich und welche müssen neu implementiert oder modifiziert werden, um den Bürgerwillen im Kontext einer akzeptierten Projektumsetzung nutzbar zu machen? Vor diesem Hintergrund wurden drei Gruppen hinsichtlich ihrer Einstellungen, Wünsche und Vorbehalte zu einer stärkeren Bürgerbeteiligung befragt. Wenngleich die Gruppe der Kommunen und der Unternehmen analog einer stärkeren Ausweitung formeller auf informelle Verfahren verhalten gegenüber stehen und formelle Verfahren als ausreichend erachten, sind sie dennoch der Meinung, dass informelle Verfahren – sollten sie zur Anwendung kommen – durchaus praktikabel sind. Im Rahmen der Haushaltsbefragung wurde deutlich, dass Bürger eine viel umfänglichere Beteiligung wünschen – von höherer Information bis zu dezidiertem Mitbestimmung. Hier wird ein gewisser „trade-off“ sichtbar, der sich mit rein formellen Verfahren nicht lösen lässt. Zwar wird ebenso deutlich, dass die meisten Bürger nur geringes Interesse an Infrastrukturprojekten besitzen, in unmittelbarer Umgebung oder bei Verdacht auf Benachteiligung der eigenen Lebensqualität aber aktiv werden (wollen). Auch lassen sich Bürger nicht selten inspirieren von subjektiven, jedoch als ubiquitär empfundenen Demokratiedefiziten. So verwundert nicht, dass über 70% der Bürger Proteste gegen große Infrastrukturprojekte als gut oder sehr gut empfinden. Dieser (potentielle) Konflikt zwischen Vorhabenträger

und Bürger lässt sich nachhaltig nur lösen, wenn Bürgern im Rahmen von vor allem diskursiven Infrastrukturprojekten glaubwürdig und transparent eine Teilhabe am Entscheidungs- und Umsetzungsprozess gewährt wird.

Dafür liefert die Studie erste Lösungsansätze. Es wird herausgearbeitet, welche formellen Verfahren welche Wirkung entfalten und welche ergänzt werden sollen. Ferner wird dargestellt, welche informellen Verfahren die formellen flankieren können, um dem Bürger eine bessere Einbindung zu ermöglichen.

Neben einer reinen Information und Planungsterrichtung sollte auch Akzeptanzförderung durch Vermittlung von Zusammenhängen und Planungserfordernissen, die in vielen Infrastrukturbereichen in ihrer Wirkung über die örtliche Ebene und damit die wesentliche Wahrnehmung der einzelnen Betroffenen hinausgehen, durchgesetzt werden. Das Ziel liegt darin, auch komplexe und überörtlich bezogene Erfordernisse und Notwendigkeiten sowie deren Wirkungszusammenhänge der betroffenen Öffentlichkeit verständlich zu vermitteln. Es muss dafür gesorgt werden, dass sich die Information und die daraus folgende Beteiligung nicht ausschließlich auf die Partizipationselite beschränkt. Mithin sollte mittels entsprechender Anstrengungen der Kommunen und Unternehmen auch darauf abgestellt werden, das Interesse der Bürger an der Entscheidungspartizipation gestärkt werden.

Eine Änderung der formellen Verfahren ist ausschließlich dem Gesetzgeber vorbehalten. Der Vorhabenträger selbst (Gemeinde, Unternehmen) kann

formelle Verfahren aber zielführend durch informelle Verfahren flankieren, hat aber zu bedenken, dass formelle Verfahren einem restriktiven Zeitkorsett unterliegen (bzgl. Beteiligungs- und Auslegungsfristen). Insofern empfiehlt es sich, dass der Vorhabenträger zielführende, konfliktminimierende Beteiligungsverfahren in der Vorstufe formaler Verfahren oder während der Durchführungsphase etabliert. Dafür liefert die Studie erste Ansätze, welche allerdings aufgrund der Heterogenität der lokalen Gegebenheiten als Einzelfallentscheidungen abzuwägen sind und keine Pauschalempfehlungen umfassen können.

# Literaturverzeichnis

Agentur für Erneuerbare Energien (Hrsg.) (2012): Akzeptanz Erneuerbarer Energien in der deutschen Bevölkerung. Bundesländergenaue Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage von TNS Infratest im Auftrag der Agentur für Erneuerbare Energien, in: *Renews spezial*, Ausgabe 56, März 2012.

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.) (2005): *Handwörterbuch der Raumordnung*, Hannover.

Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.) (2011): *Politik beleben, Bürger beteiligen, Charakteristika neuer Beteiligungsformen*, Bielefeld.

Buchstein, Hubertus/Nullmeier, Frank (2006): Einleitung: Die Postdemokratie-Debatte, in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, 19. Jg. (2006), Nr. 4, S. 16-22.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) (2012): *Erneuerbare Energien 2011, Daten des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit zur Entwicklung der erneuerbaren Energien in Deutschland im Jahr 2011 auf der Grundlage der Angaben der Arbeitsgruppe Erneuerbare Energien-Statistik (AGEE-Stat), Vorläufige Angaben, Stand 08. März 2012.*

Crouch, Colin (2008): *Postdemokratie*, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bd. 745, Bonn.

Einhaus, Julian(2012): *Jede Drehung einen Cent Wert*, in: *Behördenpiegel*, 28. Jg. (2012), Nr. VIII.

Hettich, Joachim (2002): *Chancen und Grenzen internetgestützter Verfahren der Bürgerbeteiligung im Rahmen der Lokalen Agenda 21*, in: *Arbeitsberichte der Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg*, Nr. 164, September 2002, S. 9-11.

Hoppenberg, Michael/Dinkhoff, Marc/Bock, Volker (2012): *(Finanzielle) Bürgerbeteiligungs-Modelle*, D73/D25728.

Institut für den öffentlichen Sektor e.V. (Hrsg.) (2011): *Bürgerbeteiligung bei Großprojekten der öffentlichen Hand*, in: *ders.: Public Governance, Zeitschrift für öffentliches Management*, Ausgabe Herbst 2011, S. 6-11.

Jörke, Dirk (2011): *Bürgerbeteiligung in der Postdemokratie*, in: *Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, 61 (2011), 1-2/2011, Bonn, S. 13-18.

## Literaturverzeichnis

Krcmar, Helmut/Wolf, Petra/Zimmers, Barbara (2012): Großes Potenzial für E-Partizipation, in: Behörden-spiegel, 28 (2012), Nr. VIII, Berlin und Bonn.

Lenk, Thomas/Rottmann, Oliver (2007): Öffentliche Unternehmen vor dem Hintergrund der Interdependenz von Wettbewerb und Daseinsvorsorge am Beispiel einer Teilveräußerung der Stadtwerke Leipzig, Institutspa-pier Nr. 36 des Instituts für Öffentliche Finanzen und Public Management der Universität Leipzig, Leipzig.

Lenk, Thomas/Rottmann, Oliver/Albrecht, Romy (2012): Energiewelt Ost. Eine wissenschaftliche Studie. Eine Studie im Auftrag der und herausgegeben von envia Mitteldeutsche Energie AG.

Lüttringhaus, Maria (2003): Voraussetzungen für Aktivierung und Partizipation, in: Lüttringhaus, Maria/ Ri-chers, Hille (Hrsg.): Handbuch Aktivierende Befragung, Konzepte, Erfahrungen, Tipps für die Praxis, Arbeits-hilfen für Selbsthilfe- und Bürgerinitiativen Nr. 29, Bonn, S. 66-72.

Pfenning, Uwe/Benighaus, Christina (2008): Partizipativer Wandel – methodischer Wandel: Neue und klas-sische Formen der Bürgerbeteiligung im Vergleich, in: Vetter, Angelika (Hrsg.), Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligungen, Wiesbaden, S. 195-216.

Rebsch, Stephanie (2012): Ist eine Weiterentwicklung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Sicht?, in: Landesbüro der Naturschutzverbände NRW (Hrsg.): Rundschreiben 37/Juli 2012, S. 19-22, Oberhausen.

Renn, Ortwin (2011): Einführungsvortrag: Bürgerbeteiligung – Aktueller Forschungsbestand und Folgerungen für die praktische Umsetzung, in: Hilpert, Jörg (Hrsg.), Nutzen und Risiken öffentlicher Großprojekte: Bürger-beteiligung als Voraussetzung für eine größere gesellschaftliche Akzeptanz, Stuttgarter Beiträge zur Risiko- und Nachhaltigkeitsforschung, Juni 2011, Nr. 19, S. 19-43.

Renn, Ortwin/Webler, Thomas (1998): Der kooperative Diskurs. Theoretische Grundlagen, Anforderungen, Möglichkeiten, in: Renn, Ortwin et. al. (Hrsg.): Abfallpolitik im kooperativen Diskurs. Bürgerbeteiligung bei der Standortsuche für eine Deponie im Kanton Kraichgau, Polyprojekt Risiko und Sicherheit, Dokument Nr. 19, S. 1-103.

Sächsisches Staatsministerium des Innern (Hrsg.) (2004): Raumordnung und Landesentwicklung in Sachsen, Dresden.

# Literaturverzeichnis

Schnelle, Kerstin/Voigt, Matthias (2012): Energiewende und Bürgerbeteiligung: Öffentliche Akzeptanz von Infrastruktur-Projekten am Beispiel der „Thüringer Strombrücke“, Studie erstellt im Auftrag von Germanwatch e.V./DAKT e.V./Heinrich-Böll-Stiftung Thüringen e.V.

Schweizer-Ries, Petra/Rau, Irina/Hildebrand, Jan (2011): Akzeptanz- und Partizipationsforschung zu Energienachhaltigkeit, in: ForschungsVerbund Erneuerbare Energien (FVEE) (Hrsg.), Transformationsforschung für ein nachhaltiges Energiesystem, Beiträge zur FVEE- Jahrestagung 2011, Themen 2011, S. 138-144.

Süßmuth, Rita (2011): Demokratie: Mangelt es an Offenheit und Bürgerbeteiligung?, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 61 (2011), 44-45/2011, Bonn, S. 3-7.

Schäfer, Michael (Hrsg.) (2012): Rubrik Genossenschaften und Energiewende, in: Unternehmerin Kommune, Fachzeitschrift für kommunalwirtschaftliches Handeln, 16. Jg. (2012), Nr. 2, S. 14-24.

Vetter, Angelika (2008): Lokale Bürgerbeteiligung: Ein wichtiges Thema mit offenen Fragen, in: Vetter, Angelika (Hrsg.), Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung, Wiesbaden, S. 9-27.

Zahn, Judith (2012): Ausbau des Höchstspannungsnetzes Teil I: Die Bundesbedarfsplanung, in: Landesbüro der Naturschutzverbände NRW (Hrsg.): Rundschreiben 37/Juli 2012, S. 6-18, Oberhausen.

## Internetquellen/Internetdokumente

amprion GmbH (Hrsg.) (2012): Planfeststellungsverfahren, online verfügbar unter <http://www.amprion.net/netzausbau/planfeststellungsverfahren>, zuletzt geprüft am 03.12.2012.

Buchsteiner, Dirk/Heckel, Margret/Renkamp, Anna (2011): Bürgerbeteiligung und Planungsverfahren. Rechtliche Rahmenbedingungen neu gestalten? Ein Dialog zwischen Praktikern und Experten für Planungsverfahren, Infrastrukturprojekte und Bürgerbeteiligung, Dokumentation der gemeinsamen Tagung der Bertelsmann-Stiftung/Leibniz Universität Hannover/Niedersächsisches Ministerium für Umwelt und Klimaschutz „Bürgerbeteiligung und Planungsverfahren. Rechtliche Bedingungen neu gestalten?“ vom 29. Juni 2011 in der Vertretung des Landes Niedersachsen, Berlin, online verfügbar unter [http://www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/themen\\_materialien/buergerbeteiligung%20\\_planungsverfahren.pdf](http://www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/themen_materialien/buergerbeteiligung%20_planungsverfahren.pdf), zuletzt geprüft am 03.12.2012.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2012): Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung, Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor, Berlin, online verfügbar unter <http://www.bmvbs.de/cae/servlet/contentblob/81212/publicationFile/65799/handbuchbuergerbeteiligung.pdf>, zuletzt geprüft am 03.12.2012.

## Literaturverzeichnis

Bundesnetzagentur (Hrsg.) (2012): Der Ablauf: Netzausbau in fünf großen Schritten, online verfügbar unter [http://www.netzausbau.de/cln\\_1931/DE/Netzausbau/Ablauf/ablauf\\_node.html;jsessionid=F22F-B687E2CC7BE47EBF435203C2A0EB](http://www.netzausbau.de/cln_1931/DE/Netzausbau/Ablauf/ablauf_node.html;jsessionid=F22F-B687E2CC7BE47EBF435203C2A0EB), zuletzt geprüft am 03.12.2012.

Dunger-Löper, Hella (2011): Partizipation – ein Kernelement von Prozessen und Projekten der Stadtentwicklung, online verfügbar unter <http://www.heuer-dialog.de/aktuell/28.10.2011-partizipation-kernelement-von-prozessen-projekten-stadtentwicklung>, zuletzt geprüft am 03.12.2012.

Groß, Thomas (2012): Neues Planungsverfahren für Infrastrukturprojekte, Rechtsgutachten im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, Osnabrück, online verfügbar unter [http://www.toni-hofreiter.de/dateien/Neues\\_Planungsverfahren\\_fuer\\_Infrastrukturprojekte.pdf](http://www.toni-hofreiter.de/dateien/Neues_Planungsverfahren_fuer_Infrastrukturprojekte.pdf), zuletzt geprüft am 03.12.2012.

Stiftung MITARBEIT (Hrsg.) (2012): Bürgerbeteiligung als Teil der lokalen Demokratie, <http://www.buergergesellschaft.de/politische-teilhabe/modelle-und-methoden-der-buergerbeteiligung/warum-und-wozu-buergerbeteiligung/buergerbeteiligung-als-teil-der-lokalen-demokratie/buergerinnenbeteiligung-als-teil-der-lokalen-demokratie-seite-4/105571/>, zuletzt geprüft am 23.10.12.

Weyer, Hartmut (2011): Netzausbau in Deutschland, Rechtlicher Rahmen und Handlungsbedarf, in: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Hrsg.): Arbeitspapier 05/2011, online verfügbar unter [http://www.sachverstaendigenratwirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/download/publikationen/arbeitspapier\\_05\\_2011.pdf](http://www.sachverstaendigenratwirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/download/publikationen/arbeitspapier_05_2011.pdf), zuletzt geprüft am 03.12.2012.

Zschiesche, Michael (2012): Energiewende, Netzausbau und Öffentlichkeitsbeteiligung – Wie geht das zusammen? in: Netzwerk Bürgerbeteiligung (Hrsg.): eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 03/2012 vom 05.10.2012, online verfügbar unter [http://www.ufu.de/media/content/files/Fachgebiete/Umweltrecht/Publikationen/Zschiesche\\_2012\\_Energiewende,%20Netzausbau%20und%20Oeffentlichkeitsbeteiligung.pdf](http://www.ufu.de/media/content/files/Fachgebiete/Umweltrecht/Publikationen/Zschiesche_2012_Energiewende,%20Netzausbau%20und%20Oeffentlichkeitsbeteiligung.pdf), zuletzt geprüft am 03.12.2012.

50Hertz Transmission GmbH/Amprion GmbH/TenneT TSO GmbH/TransnetBW GmbH (Hrsg.) (2012): Netzentwicklungsplan Strom 2012, 2. überarbeiteter Entwurf der Übertragungsnetzbetreiber, August 2012, online verfügbar unter <http://www.netzentwicklungsplan.de/content/netzentwicklungsplan-2012-2-entwurf>, zuletzt geprüft am 03.12.2012.



# Impressum



UNIVERSITÄT LEIPZIG

Universität Leipzig  
Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V.  
Neues Augusteum  
Augustusplatz 10  
04109 Leipzig

Dr. Oliver Rottmann  
Geschäftsführer  
Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V.

Telefon: +49 341 973-3583  
Telefax: +49 341 973-3589  
E-Mail: [rottmann@wifa.uni-leipzig.de](mailto:rottmann@wifa.uni-leipzig.de)  
Internet: [www.wifa.uni-leipzig.de/kompetenzzentrum](http://www.wifa.uni-leipzig.de/kompetenzzentrum)

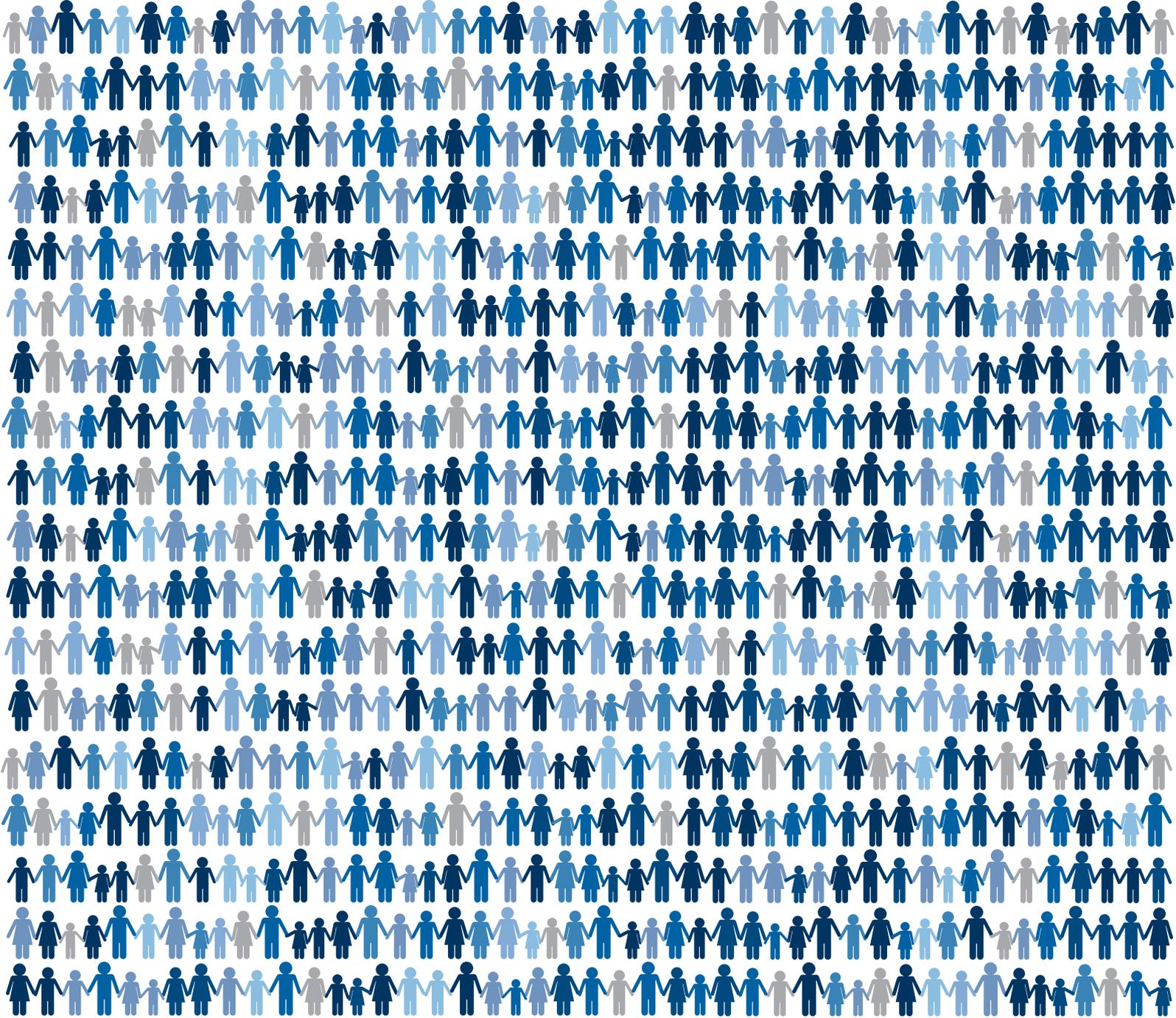
Umsetzung:  
Dipl.-Kffr. Romy Albrecht  
Dipl.-Geogr./Dipl.-Ing. André Grüttner  
Prof. Dr. Thomas Lenk  
M.Sc.(Vwl) Oliver Lück  
Dr. Oliver Rottmann

Bildnachweis:  
Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V.  
Fotolia buyman #39749027

Alle Angaben wurden sorgfältig recherchiert und zusammengestellt. Für die Richtigkeit und Vollständigkeit des Inhaltes sowie für zwischenzeitliche Änderungen übernehmen die Herausgeber keine Gewähr. Alle Rechte vorbehalten, auch die der fotomechanischen Wiedergabe und Speicherung in elektronischen Medien.

© Januar 2013





**KOMPETENZZENTRUM**  
Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und  
Daseinsvorsorge e. V.

Universität Leipzig

Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft,

Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V.

Neues Augusteum

Augustusplatz 10

04109 Leipzig

