

## Zusammenfassung der Studie

# Energiewende und Bürgerbeteiligung: Öffentliche Akzeptanz von Infrastrukturprojekten am Beispiel der „Thüringer Strombrücke“

## Hintergrund

Die gemeinsam von der Heinrich-Böll-Stiftung Thüringen, DAKT e.V. und Germanwatch in Auftrag gegebene Studie untersucht am Beispiel der „Thüringer Strombrücke“, wie der Prozess der Bürgerbeteiligung beim Ausbau der Stromnetze verbessert und so die öffentliche Akzeptanz von Infrastrukturprojekten erhöht werden kann. Die beiden Autoren Kerstin Schnelle und Matthias Vogt zeichneten hierfür den Entscheidungs- und Genehmigungsprozess der „Thüringer Strombrücke“ nach. Im Rahmen zahlreicher Interviews mit politischen Entscheidungsträgern, Bürgerinitiativen und Unternehmensvertretern identifizierten sie Chancen und Grenzen für Beteiligungsverfahren beim Stromnetzausbau und entwickelten konkrete Handlungsempfehlungen.

Die „Thüringer Strombrücke“ ist eines der aktuell umstrittensten Ausbauprojekte im Übertragungsnetz. Es handelt sich um eine 380-kV-Stromleitung, die Thüringen mit Bayern verbinden soll, um den Transport des in Nordostdeutschland produzierten Windstroms nach Süddeutschland zu ermöglichen. Dieses Ausbauprojekt gilt seit 2006 im Rahmen der transeuropäischen Verkehrsnetze als Vorhaben von europäischem Interesse. 2009 wurde der energiewirtschaftliche Bedarf für die „Thüringer Strombrücke“ im Rahmen des Energieleistungsausbaugesetzes (ENLAG) festgestellt. Im Laufe des Genehmigungsverfahrens gründeten sich vor Ort zahlreiche Bürgerinitiativen. Aktuell liegt eine Klage gegen den Planfeststellungsbeschluss des zweiten Bauabschnitts vom Januar 2012 vor. Am 24.5.2012 hat das Bundesverwaltungsgericht den Antrag einer Gemeinde auf vorläufigen Rechtsschutz gegen den Planfeststellungsbeschluss abgelehnt. Somit kann der Bau des zweiten Leitungsabschnittes beginnen.

Der Fokus der Studie liegt auf den informellen Beteiligungsverfahren sowie den Beteiligungsverfahren im Rahmen der einzelnen Verfahrensstadien der formalen Genehmigungsverfahren. Der Studie liegt die Annahme zugrunde, dass die politischen Entscheidungsprozesse und formalen Genehmigungsverfahren stärker als bisher um Elemente der Bürgerbeteiligung ergänzt werden sollten. Angesichts einer wachen Zivilgesellschaft und neuer technischer Möglichkeiten reichen die bestehenden Genehmigungsverfahren bei großen Infrastrukturprojekten oftmals nicht mehr aus, um Akzeptanz zu gewinnen. Ein „Mehr“ an Bürgerbeteiligung kann hingegen dazu beitragen, bessere Entscheidungen zu treffen und legitimere Prozesse zu schaffen. So können Behörden und Vorhabenträger beispielsweise lokales Wissen, die Präferenzen der Bevölkerung vor Ort oder Hindernisse für eine spätere Umsetzung in Erfahrung bringen. Dafür braucht es jedoch einen ergebnisoffenen Dialog auf Augenhöhe mit allen Beteiligten, die Möglichkeit eines kontinuierlichen Austauschs im Sinne eines ernsthaften „Wettbewerbs der Argumente“.

## Ergebnisse

### *Bedarfsermittlung*

Einer der zentralen Kritikpunkte vieler Bürgerinitiativen und von PolitikerInnen vor Ort ist, dass der energiewirtschaftliche Bedarf der „Thüringer Strombrücke“ nicht in den Genehmigungsverfahren überprüft wurde. Durch die Aufnahme in die Liste der transeuropäischen Energienetze und vor allem durch die Aufnahme in das ENLAG wurde 2009 der energiewirtschaftliche Bedarf dieser Leitung vom Gesetzgeber festgestellt. Die Tatsache, dass die Notwendigkeit der „Thüringer Strombrücke“ nicht in einem transparenten und nachvollziehbaren Prozess ermittelt wurde, stellte sich als eins der größten Hindernisse für die Akzeptanz heraus. Auch der Zweck der geplanten Leitung, nämlich den überschüssigen Windstrom aus Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg nach Süddeutschland zu transportieren, wurde seitens der Bürgerinitiativen immer wieder in Frage gestellt. An dieser Stelle ist Transparenz notwendig. Der zuständige Übertragungsnetzbetreiber 50hertz hat dies erkannt und stellt seit April 2012 die Lastflussdaten seiner Leitungen ins Internet. Damit griff er einen wichtigen Kritikpunkt der Bürgerinitiativen auf. Auch für zukünftige Planungen in Deutschland ist das Problem der Bedarfsermittlung erkannt worden. Aus diesem Grund kam es im Zuge der Energiewende zur Novelle des Energiewirtschafts-

gesetzes (EnWG). Seit 2012 ist für die Ermittlung des Netzausbaubedarfs ein mehrstufiger Prozess vorgesehen, bei dem sich die Bürgerinnen und Bürger sowie die breite Öffentlichkeit beteiligen können, in einem ersten Schritt im Rahmen einer Konsultation durch die Übertragungsnetzbetreiber von Anfang Juni bis Mitte Juli. Bis Ende 2012 soll dieser Prozess in einen neuen Netzentwicklungsplan münden. Er bietet für künftige Netzausbauprojekte die Chance eines offenen Prozesses, der Konflikte um die energiewirtschaftliche Bedarfsermittlung wie im Fall der „Thüringer Strombrücke“ vermeiden kann.

#### *Informationen*

Die Studie zeigt, dass eine frühzeitige und qualitativ hochwertige Information der Bürgerinnen und Bürger für das Gelingen des Beteiligungsprozesses essenziell ist. Die im Rahmen der formalen Genehmigungsverfahren (im Raumordnungsverfahren sowie im Planfeststellungsverfahren) zur Verfügung gestellten Informationen reichten aus Sicht vieler Befragter nicht aus, um eine sinnvolle Beteiligung am Verfahren zu ermöglichen. Die Information der Bürgerinnen und Bürger erfolgte oftmals erst durch die Anzeige der Eröffnung der formalen Verfahren, durch Aushang und Auslage der Planungsunterlagen in den betroffenen Kommunen. Es entstand der Eindruck, dass die Betroffenen sich selbst um Informationen zum Vorhaben bemühen mussten, anstatt aktiv seitens der Verwaltung sowie des Vorhabenträgers informiert zu werden. Die zur Verfügung stehenden Informationen (z.B. Antragsunterlagen) waren aus Sicht der Betroffenen häufig nicht verständlich und konnten das Informationsbedürfnis nicht erfüllen. Ebenfalls kritisch gesehen wurde die Rolle des Vorhabenträgers als Hauptinformationsquelle. Um die Informationsasymmetrien zu beheben, wurden unabhängige Gutachten, Informationen über das Vorhaben in verständlicher Sprache sowie über die Verfahren und Zeitabläufe vorgeschlagen. Diese Informationen sollten möglichst über verschiedene Quellen, unter anderem das Internet, zugänglich sein.

#### *Prozesse*

Die Studie zeigt, dass die bisherigen formalen Genehmigungsverfahren noch keinen ausreichenden Rahmen für einen kontinuierlichen Dialog zwischen Vorhabenträgern, Behörden und Beteiligten bieten. Es handelt sich um Prüfverfahren, in denen geprüft wird, ob das Planungsvorhaben den gesetzlichen Grundlagen entspricht. Bisher ist in diesen Verfahren nur ein Erörterungstermin vorgesehen. Ein solcher Termin reicht jedoch nicht aus, um einen Austausch zwischen Vorhabenträger und BürgerInnen zu ermöglichen und Vertrauen zwischen den beteiligten Akteuren aufzubauen. Die BürgerInnen brauchen oftmals mehr Zeit als in den offiziellen Verfahren vorgesehen, um sich einerseits in die Thematik einzuarbeiten und andererseits auf Antworten des Vorhabenträgers zu reagieren. Oftmals kam nur ein indirekter Austausch über die verfahrensführende Behörde zustande, die die jeweiligen Stellungnahmen und Entgegnungen einsammelte.

Im Rahmen der Studie wurde deutlich, dass zusätzliche Dialogveranstaltungen über die gesetzlichen Anforderungen hinaus notwendig sind, um einen permanenten Dialog zu ermöglichen. Von großen Informationsveranstaltungen im Plenum rät die Studie hingegen dezidiert ab, da diese häufig keine zielführende Zusammenarbeit ermöglichen und die Argumente der beiden Seiten nur vorgetragen werden, ohne in einen konstruktiven Austausch zu münden. Eine Idee ist, kontinuierliche Arbeitsgruppen einzurichten, die das Verfahren begleiten und deren Arbeit transparent für eine breite Öffentlichkeit nachvollziehbar ist.

Weiterer zentraler Punkt ist, dass es keinen Raum für ein Feedback an die BürgerInnen gab. So herrschte oft der Eindruck, dass ihre Einwände keinen Einfluss hatten, da es keine offizielle Reaktion des Vorhabenträgers und der verfahrensführenden Behörde auf ihre Stellungnahmen gab. Zum Teil führte dies zu Frustration beim Netzbetreiber, da sie Änderungen vornahmen und kein positives Feedback darauf bekamen. An dieser Stelle könnte – zum Beispiel im Internet – mehr Transparenz darüber, welche Argumente und Stellungnahmen für die weitere Planung aufgegriffen und welche aus bestimmten Gründen nicht aufgegriffen wurden, für mehr Akzeptanz des gesamten Verfahrens sorgen.

Ebenfalls wichtig für ein legitimes und akzeptiertes Beteiligungsverfahren ist die Tatsache, dass es sich um einen ergebnisoffenen Prozess handelt, bei dem es echte Mitwirkungsmöglichkeiten für die BürgerInnen gibt und in dem verschiedene Alternativen geprüft und abgewogen werden können. Ohne konkrete Mitwirkungsmöglichkeiten wird die Beteiligung schnell als Alibi-Veranstaltung wahrgenommen. In diesem Zusammenhang ist es gleichzeitig wichtig, die Möglichkeiten, aber auch die Grenzen der Beteiligung deutlich zu kommunizieren und die Rollen für alle Beteiligten klarzustellen. So werden keine falschen Hoffnungen geweckt.

Im Fall der „Thüringer Strombrücke“ konnte zwar keine Einigkeit über den Bedarf der Leitung erzielt werden, aber Dialogveranstaltungen auch außerhalb der formalen Genehmigungsverfahren haben dazu beigetragen, den Trassenverlauf vor Ort zu optimieren.

### **Empfehlungen und aktueller Diskussionsstand**

Für neue bundesländerübergreifende Stromleitungen wurde 2011 das Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG) erlassen. Hier finden sich für ausgewählte Leitungen einige Verbesserungen in Bezug auf die Planungsverfahren. So werden Informationen zum Planungsverfahren nicht nur per Aushang und Auslage zur Verfügung gestellt, sondern auch im Internet veröffentlicht. Die Antragskonferenzen finden öffentlich statt, so dass alle Interessierten teilnehmen können. Darüber hinaus wurde auch die Alternativenprüfung im Rahmen der Raumordnung („Bundesfachplanung“) gestärkt. Diese Verfahrensverbesserungen in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung sollten auch auf andere Netzausbauprojekte angewendet werden.

Die Studie entwickelt weitere Vorschläge zur Verbesserung der Planungsverfahren. Sie stellt die Idee vor, einen Rahmenprozess zu entwickeln, der eine frühzeitige, fortlaufende und umfangreiche Information und Beteiligung der BürgerInnen ermöglicht. Dieser Rahmenprozess sollte eng mit den Genehmigungsverfahren verzahnt sein, um sicherzustellen, dass die dort gewonnenen Ergebnisse in die Genehmigungsverfahren einfließen können. In diesem Zusammenhang muss auch über weitere Gesetzesänderungen nachgedacht werden, damit zusätzliche Bürgerbeteiligung nicht nur eine Option bleibt und im Zweifelsfall hinten an gestellt wird. Hier müssen gleichzeitig ausreichend Ressourcen, sowohl auf Seiten der Vorhabenträger, als auch auf Seiten der Behörden, zur Verfügung stehen.

Die Studie macht deutlich, dass neben einer verbesserten Bürgerbeteiligung weitere Punkte für die Akzeptanzsteigerung wichtig sind. Vermehrte Erdverkabelung in sensiblen Bereichen, verbesserte Abstandsregelungen in Siedlungsbereichen, die Bündelung von Infrastrukturen und auch neue Technologien (wie z.B. Hochtemperaturseile oder Gleichstromleitungen) sind konsequenter anzuwenden. Darüber hinaus könnte die Akzeptanz von Stromleitungen gestärkt werden, wenn die Bürgerinnen und Bürger selbst einen Nutzen von diesen Leitungen hätten. Eine Idee in der aktuellen Debatte sind analog zu den Bürgerwindparks Bürgerleitungen, bei denen sich die BürgerInnen finanziell an den Leitungen beteiligen könnten.

#### *Empfehlungen für den Bereich „Informationen“:*

- Frühzeitige Information der Bürgerinnen und Bürger
- Art, Umfang und Zeitpunkt der Informationen sollte über die Regelungen in den bisherigen Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren hinausgehen
- Wichtig sind Informationen über Sinn/ Zweck des Vorhabens, Ablauf und Fortschritte
- Informationen im Internet und ggf. Dokumentationszentren vor Ort
- Regelmäßige Anpassung an den neuesten Kenntnisstand
- Redaktionelle Aufarbeitung der Informationen
- Reader im Internet, ggf. auf eigener Internetseite für das Projekt
- Bürgermeister stärker in die Pflicht nehmen bei der Information ihrer Kommunen
- Aktivierung durch breitere Kommunikation seitens der federführenden Behörde

#### *Empfehlungen für den Bereich „Prozesse“:*

- Frühzeitige Einbindung der Bevölkerung vor Ort direkt nach Antragskonferenz
- Fragen, Vorbehalte und Widersprüche noch vor Beginn der Planungsarbeiten durch den Vorhabenträger in Erfahrung bringen und in den Planungen berücksichtigen
- Zeit einberechnen, die Bürger brauchen, um sich einzuarbeiten und Stellung nehmen zu können
- Zweite Antragskonferenz als Anregung
- Idee von festen Arbeitsgruppen, die den Planungsprozess begleiten und deren Arbeit dokumentiert wird
- Verfahrensführende Behörde als Moderator, bei dem formale und informelle Prozesse zusammenlaufen
- Bessere Abstimmung von informellen Aktivitäten mit den formalen Verfahren, so dass die Erkenntnisse der Bürgerbeteiligungen in die Genehmigungsverfahren einfließen können
- Idee eines gesetzlich verankerten Rahmenprozesses, der für eine enge Verzahnung von Genehmigungsverfahren und sonstigen Beteiligungsverfahren sorgt



Kontakt: Katja Rottmann, Referentin für Strompolitik und -netze

Germanwatch e.V., Schiffbauerdamm 15, 10117 Berlin

Tel.: +49(0)30 / 28 88 356-75, Fax: -1

E-mail: [rottmann@germanwatch.org](mailto:rottmann@germanwatch.org)

Web: [www.germanwatch.org](http://www.germanwatch.org)