

From 'Decide, Announce, Defend' to 'Announce, Discuss, Decide'?

Suggestions on how to Improve Acceptance and Legitimacy for
Germany's 380kV Grid Extension

Von 'Entscheiden, Verkünden, Verteidigen' hin zu 'Verkünden, Diskutieren, Entscheiden'?

Vorschläge zur Verbesserung von Akzeptanz und Legitimität für
Deutschlands 380 Kilovolt Netzausbau

Zusammenfassung

Als Reaktion auf die nuklearen Unfälle in Fukushima entschied die deutsche Regierung im Mai 2011, bis zum Jahr 2022 aus der Kernenergie auszusteigen. Dieser Beschluss markierte den Startpunkt zu einer öffentlichen Debatte über die Notwendigkeit, kurzfristig Deutschlands 380 Kilovolt Netze auszubauen.

Die Umsetzung bereits laufender Netzausbauprojekte ist vielfach verspätet. In dem Bemühen, lokale Interessen zu vertreten, haben sich Bürgerinitiativen unerwartet aktiv gegen Projekte ausgesprochen. Infolgedessen wurden sie vielfältig als einer der Haupthinderungsgründe für eine zeitige Projektumsetzung ‚identifiziert‘. Als Konsequenz unterzeichnete die deutsche Regierung im August 2011 eine Reihe neuer Gesetze, die zwei Ziele verfolgen: die Öffentlichkeitsbeteiligung zu verbessern und dadurch die Akzeptanz für den Netzausbau zu steigern und gleichzeitig die Umsetzungsgeschwindigkeit des Netzausbaus zu erhöhen. Für viele stellt dieses Doppelziel ein Paradox dar – Öffentlichkeitsbeteiligung wird als sehr zeitintensiv wahrgenommen, so dass eine Gesetzgebung mit dem Ziel der Beschleunigung kaum in der Lage sein kann, gleichzeitig verbesserte Beteiligungsmechanismen zuzulassen.

Die vorliegende Arbeit zielt darauf zu beurteilen, inwieweit die neue Gesetzeslage geeignet ist, nichtsdestotrotz erhöhte Akzeptanz für den Netzausbau zu erreichen sowie notwendige weitergehende Schritte aufzuzeigen. Sie tut dies, indem sie die zwei folgenden Forschungsfragen beantwortet:

1. Wie sollte Öffentlichkeitsbeteiligung in der Zukunft gehandhabt werden, um Akzeptanz und Legitimität zu fördern, ohne Genehmigungsverfahren unnötig zu verlangsamen?
2. Welche (neuen) Organisationen/Akteure und Rollen sind entscheidend, um das obige Ziel zu erreichen?

Die erste Forschungsfrage zielt bewusst sowohl auf Akzeptanz als auch auf Legitimität des Netzausbaus. Hierbei gilt, dass Akzeptanz gegeben ist, wenn sich die Öffentlichkeit mit den Details eines Netzausbaubeteiligungsprojekts ‚wohl fühlt‘, wohingegen Legitimität einen Zustand beschreibt, in dem die Öffentlichkeit mit den Details des Projekts möglicherweise nicht einverstanden ist, aber zumindest den Verwaltungsprozess akzeptiert, über den diese Entscheidung zustande gekommen ist.

Die vorliegende Arbeit argumentiert, dass Akzeptanz und Legitimität ein Nebenprodukt der Erreichung **fünf sozialer Ziele** ist. Die Zielerreichung hängt von dem **Kontext** ab, unter dem ein Öffentlichkeitsbeteiligungsprozess stattfindet, sowie von den Details dieses **Prozesses**. Kontext, Prozess und soziale Ziele sind daher die Kernelemente des analytischen Bewertungsrahmens (siehe Abbildung).

Der Bewertungsrahmen wird für drei Forschungsschritte verwendet: erstens, um die Defizite der Öffentlichkeitsbeteiligung unter der Gesetzeslage des Energieleitungsausbaugesetzes (EnLAG) zu verstehen, welches gegenwärtig laufende Genehmigungsprozesse abdeckt, zweitens, um zu bewerten in welchem Umfang die neue Gesetzgebung – insbesondere Netzentwicklungsplan und das Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG) – geeignet ist, ermittelte Schwächen zu überwinden und drittens, um weitere Empfehlung hinsichtlich eines verbesserten zukünftigen Öffentlichkeitsbeteiligungsprozesses zu geben.

Fünf Kontextelemente wurden als essentiell identifiziert: die **Gesetzeslage hinsichtlich Öffentlichkeitsbeteiligung** und **bezüglich des Netzausbaus**, das **Vertrauen**, das die Öffentlichkeit Behörden und Netzbetreibern gegenüber aufbringt, das **wissenschaftliche**

Verständnis für entscheidende den Ausbau betreffende Fragen sowie das **Verständnis der eigenen Rolle und der Rolle anderer Akteure** im Genehmigungsprozess. Der gegenwärtige Kontext bereitet verschiedene Hemmnisse für einen erfolgreichen Öffentlichkeitsbeteiligungsprozess.

Bei einer Bewertung der sechs Prozesselemente, die der Bewertungsrahmen vorgibt, zeigt sich, dass der gegenwärtige Prozess nicht als ausreichend **fair und transparent** wahrgenommen wird, um der Bevölkerung umfassend zu vermitteln, was ihre Rolle ist und wie Entscheidungen gefällt werden. Ein eingeschränkter **Zugang zu Informationen** behindert eine hochwertige Beteiligung. Die Gesetzgebung weicht einer **kontinuierlichen und substantiellen Einbindung** der Öffentlichkeit aus, da sie weder Beteiligung in der frühen Phase des Prozesses vorsieht noch der Öffentlichkeit die Möglichkeit gibt, Diskussionen und Entscheidungen maßgeblich zu beeinflussen. Um alle **gesellschaftlichen Gruppen gleich zu berücksichtigen**, wäre es notwendig, zusätzliche Schritte einzuleiten, die die Beteiligung der breiten Bevölkerung vereinfachen. Es gibt kaum Mechanismen, die **Konflikte aktiv managen** und idealerweise Streitigkeiten auflösen. Öffentlichkeitsbeteiligung führt nicht zu **bindenden Ergebnissen**, da es gesetzlich nicht vorgesehen ist, dass über sie tatsächliche Einigungen zwischen den verschiedenen Akteuren erzielt werden.

Infolgedessen können Mängel beim Erreichen jedes der fünf sozialen Ziele festgestellt werden. Die Öffentlichkeit ist **nicht ausreichend unterrichtet und informiert** über die grundsätzliche Notwendigkeit des Netzausbaus und die wirtschaftlichen und technischen Details möglicher Alternativen. Gewisse lokale, aber auch nationale **öffentliche Werte erhalten wenig Aufmerksamkeit**, stattdessen beeinflussen vor allem Interessen der Netzbetreiber und Kostenfragen das Ergebnis vieler Entscheidungen. Der späte Einbezug der Bevölkerung kann die Möglichkeiten behindern, die **Qualität von Entscheidungen maßgeblich zu verbessern**, indem auf lokales Wissen eingegangen wird. Behörden werden als parteiisch oder hilflos im Umgang mit den Netzbetreibern wahrgenommen, was das **Vertrauen in Institutionen unterminiert**. Wie die Debatte in den Medien reflektiert, ist **Konflikt auf nationaler Ebene im Ansteigen**, statt aktiv gehandhabt und gelöst zu werden.



Bewertungsrahmen (vereinfachte Darstellung)

Die neue Gesetzgebung hat das Potenzial, einige der identifizierten Mängel zu lösen. Die Öffentlichkeit erhält besseren Zugang zu wichtiger Information und wird zu einem früheren Zeitpunkt und zu mehr Themen konsultiert. Nichtsdestotrotz können die neuen Gesetze nur als erster Schritt betrachtet werden. Das Erreichen der fünf sozialen Ziele wird teils davon abhängen, wie die neuen Gesetze umgesetzt werden, erfordert aber auch zusätzliche Maßnahmen, die nicht von den neuen Gesetzen abgedeckt sind.

Die zusätzlichen Empfehlungen für eine verbesserte Öffentlichkeitsbeteiligung können grob in drei Bereiche aufgeteilt werden. Ein Bereich betrifft den Grad von **Information und Transparenz**, der im Zuge des Entscheidungsprozesses hergestellt wird. Der zweite Bereich befasst den **Einfluss**, den die Öffentlichkeit nehmen kann – der Haupthebel für tatsächliche Akzeptanz für einen behördlichen Entscheid. Drittens ist **aktives Management von Dialog und Konflikt** eine notwendige Basis für alle zukünftigen Interaktionen.

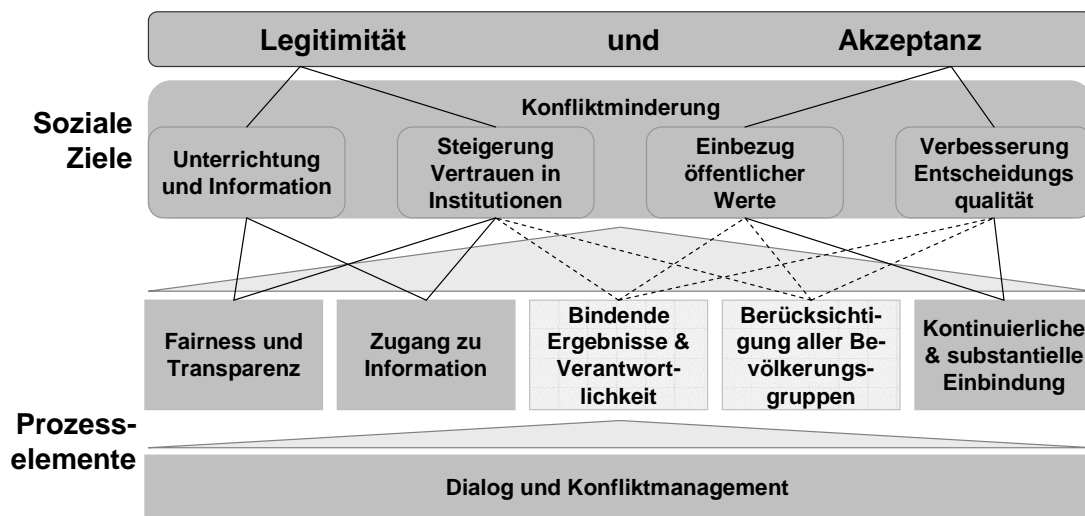
Die Prozesselemente ‚fairer und transparenter Prozess‘ und ‚Zugang zu Informationen‘ sind entscheidend, um den Grad von **Information and Transparenz** zu verbessern. Mehr Transparenz ist notwendig bezüglich der Frage, wie die Öffentlichkeit offiziell in der Lage ist, den Beteiligungsprozess zu beeinflussen und wie Eingaben durch die Öffentlichkeit bei der letztlichen Entscheidungsfindung berücksichtigt werden. Es bedarf besserer Information sowohl hinsichtlich der Thematik, warum eine neue Leitung überhaupt erforderlich ist, als auch in Bezug auf die Möglichkeiten, vorgeschlagene Alternativen zu berücksichtigen. Lücken sind zu füllen, indem der Zugang zu relevanten Dokumenten verbessert wird, indem offener über den Entscheidungsprozess kommuniziert wird, aber auch indem sichergestellt wird, dass Information aus glaubwürdigen Quellen kommt und in Formaten geliefert wird, die der breiten Bevölkerung verständlich sind. Verbesserte Information und erhöhte Transparenz können als essentiell verstanden werden, die Öffentlichkeit zu ‚unterrichten und zu informieren‘ und ihr ‚Vertrauen in Institutionen‘ zu verstärken, um so die Legitimität von Genehmigungsentscheiden in der Bevölkerung zu erreichen.

Zugleich ist die breite Bevölkerung nicht einverstanden mit der Vorstellung, ausschließlich besser informiert zu werden, während die Möglichkeiten zur tatsächlichen **Einflussnahme** unverändert bleiben. Empfehlungen hinsichtlich des Prozesselements ‚kontinuierliche, substantielle Einbindung‘ sind entscheidend, um den Einfluss der Öffentlichkeit zu erhöhen und damit sowohl zu erhöhtem ‚Einbezug öffentlicher Werte‘ als auch ‚substantiell verbesserter Entscheidungsqualität‘ beizutragen. Drei Kernänderungen werden für notwendig erachtet, um die tatsächliche Einflussnahme zu verbessern.

Erstens muss die Öffentlichkeit aktiv in die Lage versetzt werden, die vorgesehene Beteiligungsrolle vom frühestmöglichen Zeitpunkt an auszufüllen, indem sie sowohl auf einen Entscheidungsprozess aufmerksam gemacht wird als auch Regeln und Rechte zur Einflussnahme klar erläutert werden.

Zweitens müssen gesetzlicher Rahmen und seine Auslegung eine Genehmigungsbehörde unterstützen, die darum bemüht ist, aktiv Kompromisse zwischen Konfliktparteien herbeizuführen. Aktuell werden die Chancen der Öffentlichkeit, Entscheidungen zu beeinflussen, als sehr gering wahrgenommen. Die zwei Kernbesorgnisse sind hier zum einen die Möglichkeiten, weniger ‚aufdringliche‘ Technologien zu nutzen und zum anderen den Abstand zwischen Leitungen und Wohngebieten zu erhöhen. Vorschläge werden häufig mit Verweis auf den gesetzlichen Rahmen abgelehnt, der einen starken Fokus auf Kosten und Netzstabilität hat. Beides sind natürlich Kernaspekte des Netzausbaus. Gleichzeitig scheint es, dass Möglichkeiten zu Verhandlungen und Kompromissuche legal erweitert und aktiver genutzt werden sollten.

Drittens müssen Behörden, Übertragungsnetzbetreiber und die Öffentlichkeit sich stärker die Idee zu eigen machen, dass über eine kooperative Suche nach Lösungen bessere Entscheidungen gefällt werden können als über von oben auferlegte Behördenentscheidungen.



Darstellung Hauptverbindungen von Prozesselementen, sozialen Zielen und Legitimität und Akzeptanz¹

Aktives **Management von Dialog und Konflikt** unterstützt das Erreichen aller weiteren Prozesselemente. Dialog muss systematisch die nach wie vor teils defensiven Reaktionen auf eine Fragen stellende Öffentlichkeit ersetzen. Dies dient mehreren Zwecken. Auf der einen Seite wird das gegenseitige Verständnis für die Interessen und Nöte der verschiedenen Akteure gesteigert, indem sowohl Ansichten als auch Fakten in einem Dialogformat ausgetauscht werden. Darüber hinaus stellt Dialog die Basis dar, um Streitigkeiten durch tatsächliche Verhandlungen potenziell aufzulösen.

Ein verbesserter Öffentlichkeitsbeteiligungsprozess und besseres Erreichen der so weit erwähnten vier sozialen Ziele unterstützen außerdem das Erreichen des Ziels ‚Konfliktminderung‘ auf gesellschaftlicher Ebene, da eine kooperative Stimmung in individuellen Projekten mit Sicherheit auch die Atmosphäre beeinflusst, in der weitere Projekte gestartet werden.

Nichtsdestotrotz muss klar gestellt werden, dass Minderung von Konflikt und Erreichen von Akzeptanz zum Teil jenseits dessen liegen, was ein verbesserter Prozess erreichen kann, auch wenn dies weiterhin von den sozialen Zielen abgedeckt wird. Insbesondere Steigerung von ‚Vertrauen in Institutionen‘ und ‚Einbezug öffentlicher Werte‘ erfordern für einige spezifische Themen zuallererst Entscheidungen der Regierung und eine angepasste Gesetzgebung. Grenzwerte von elektrischen und magnetischen Feldern müssen geändert werden, um der Bevölkerung zu zeigen, dass ihre (angebrachten) Besorgnisse hinsichtlich der Gesundheit ernst genommen werden und entsprechend gehandelt wird. Forschungs- und Entwicklungsanreizsetzung muss sichtbar eine schnelle Entwicklung in Richtung der Nutzung von weniger ‚aufdringlichen‘ Technologien unterstützen. Zuletzt muss ein neues Energiekonzept im Detail darstellen, dass der Atomaustieg nicht durch mehr Kohle oder importierten Atomstrom aufgefangen wird. Statt dessen müssen die einzelnen Ausbauprojekte erkennbar

¹ Die Prozesselemente ‚bindende Ergebnisse und Verantwortlichkeit‘ und ‚Berücksichtigung aller Bevölkerungsgruppen‘ unterstützen über die entsprechenden sozialen Ziele sowohl Akzeptanz als auch Legitimität. Sie erhalten in Diskussionen über notwendige Änderungen allerdings nicht den gleichen Grad an Aufmerksamkeit wie die anderen Prozesselemente.

wichtige Bausteine auf dem Weg hin zu einer Gesellschaft, die auf niedrigen CO₂-Ausstößen und erneuerbaren Energien fußt, sein.

Natürlich sind alle bis hierhin aufgeführten Beobachtungen bezüglich der Verbindungen zwischen Prozesselementen und sozialen Zielen auf Hypothesen basiert. Nur Erfahrungen, die in einem Umfeld mit verbesserter Öffentlichkeitsbeteiligung gesammelt werden, können Daten liefern, mit Hilfe derer diese Verbindungen substantiell bestätigt werden können.

Im Hinblick auf die zweite Forschungsfrage kommt die vorliegende Arbeit zu dem Ergebnis, dass eine Reihe bestehender und neuer Akteure spezifische Rollen ausfüllen müssen, damit bessere Öffentlichkeitsbeteiligung praktiziert werden kann.

Die **Regierung** muss eine klarere Strategie hin zu einer neuen Energielandschaft erarbeiten und sicherstellen, dass Gesetze diese Strategie sauber reflektieren. Hierdurch wird der Netzausbaubedarf an sich untermauert, das Wo und Wie verschiedener Umsetzungsalternativen wird bestätigt und weitere Alternativen werden legal ermöglicht.

Die **Bundesnetzagentur** muss transparent machen, wie die Energieziele der Regierung die jeweiligen Genehmigungsentscheide beeinflussen. Sie muss weiterhin Wege suchen, um Entscheidungen ‚von oben‘ durch eine kooperative Suche nach Kompromissen zu ersetzen.

Kommunikationsunterstützung von **großen Umweltschutzgruppen** wird als notwendig erachtet, um für den Netzausbau zu werben und zu erklären, warum dieser für die Energiewende essentiell ist.

Übertragungsnetzbetreiber müssen ihre Rolle als Dienstleister für die Regierung und Zivilgesellschaft voll annehmen, aktiv darauf hinwirken, Informationsbedürfnisse zu erfüllen, und Tests und Standardisierung von weniger ‚aufdringlichen‘ Technologien fördern.

Bürgerinitiativen müssen als gleichwertige Verhandlungspartner angenommen werden. Sie müssen darüber hinaus die Rolle eines konstruktiven Diskussionspartners annehmen.

Um Vertrauensmangel zu überwinden, wird der systematische Einbezug **neutraler Experten** empfohlen, die Informationen, auf denen Genehmigungsentscheidungen basieren, bestätigen.

Die Ausbildung von **Bürgeranwälten** kann der breiten Bevölkerung helfen, ihre Rolle und Chancen auf Einflussnahme leichter zu verstehen. Bürgeranwälte können somit ein wichtiger Katalysator für erfolgreiche Öffentlichkeitsbeteiligung werden.

Eine **Arbeitsgruppe Information und Dialog** muss die verschiedenen Informationsbedürfnisse bestimmen und geeignete Formate finden, um diese Informationen glaubwürdig an die Bevölkerung zu übermitteln.

Neutrale **Moderatoren/Mediatoren** ermöglichen einen laufenden Dialog, der den Austausch von Informationen und Standpunkten unterstützt und Raum für das Beilegen von Streitigkeiten schafft.

Zeit ist erforderlich, um sich wie von dem Titel dieser Arbeit vorgeschlagen, von ‚Entscheiden, Verkünden, Verteidigen‘ hin zu ‚Verkünden, Diskutieren, Entscheiden‘ zu bewegen. Es erfordert Zeit, um die notwendigen Veränderungen in der Geisteshaltung der verschiedenen Akteure zu erreichen. Es erfordert Zeit, um gemeinschaftlich die Details einer verbesserten Öffentlichkeitsbeteiligung festzulegen und zu lernen, was funktioniert und was nicht. Es erfordert außerdem Zeit, den Dialog zu ermöglichen, der jedes einzelne zukünftige

Genehmigungsverfahren begleiten sollte. Diejenigen, die argumentieren, dass Öffentlichkeitsbeteiligung zu zeitintensiv ist, um eine rechtzeitige Umsetzung des Netzausbaus zu ermöglichen, könnten daher geneigt sein, gegen die oben aufgeführten Vorschläge zu argumentieren. All diese Zeit sollte jedoch als ein Investment verstanden werden. Richtig umgesetzt sollte Öffentlichkeitsbeteiligung langfristig Zeit sparen: die Zeit, die aktuell in der Verteidigung verloren geht – entweder, wenn erheblicher Widerstand dadurch hervorgerufen wurde, Öffentlichkeitsbeteiligung auf ein Minimum zu reduzieren, oder wenn eine defensive, vielleicht gut gemeinte, aber schwach umgesetzte Interaktion mit der Öffentlichkeit daran scheitert, Akzeptanz und Legitimität tatsächlich zu steigern.