

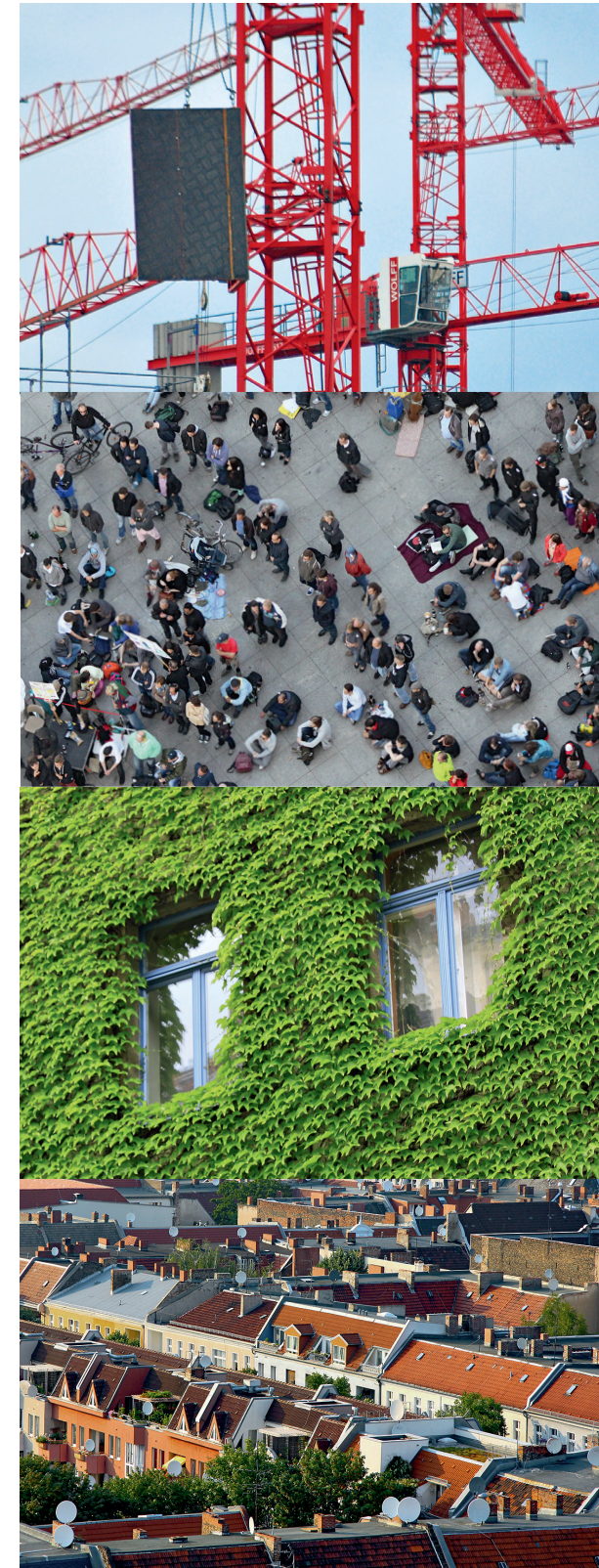
Der „Planungsdialog Borgholzhausen“ verdeutlicht: Frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung bei der planerischen Umsetzung von Vorhaben im Rahmen der Energiewende lohnt sich, Kommunikation gelingt aber nicht von heute auf morgen. Sie ist vielmehr Ergebnis harter Arbeit, ein intensiver Lernprozess und verlangt allen beteiligten Akteuren eine entsprechende Haltung ab. Vor allem die Beteiligung geloster Bürger/innen trug zum Gelingen des Beteiligungsformats bei. Dies sind Ergebnisse der Evaluation des Planungsdialogs, den das Deutsche Institut für Urbanistik 2018 in Borgholzhausen, einer nordrhein-westfälischen Kleinstadt mit knapp 9.000 Einwohner/innen im Teutoburger Wald, von Beginn an wissenschaftlich begleitete.

Bereits im Vorfeld des Genehmigungsverfahrens wurde der Dialog mit den Bürger/innen eröffnet, um als kommunikativer Neuanfang für ein konfliktreiches Projekt akzeptierte Prozesse zu fördern und tragfähige Lösungen für den Netzausbau vor Ort zu entwickeln. Der Band zeigt damit beispielhaft den Prozess einer frühzeitigen, freiwilligen Öffentlichkeitsbeteiligung bei Projekten der Energiewende auf.

Stephanie Bock, Jan Abt, Bettina Reimann

Öffentlichkeits- beteiligung beim Netzausbau

Evaluation des „Planungsdialogs Borgholzhausen“



Öffentlichkeitsbeteiligung beim Netzausbau



9 783881 186407

ISBN: 978-3-88118-840-7
ISSN: 1863-7728

Stephanie Bock
Jan Abt
Bettina Reimann

Öffentlichkeitsbeteiligung beim Netzausbau

Evaluation des „Planungsdialogs Borgholzhausen“

Impressum

Autorinnen und Autor:

Dr. Stephanie Bock
Jan Abt
Dr. Bettina Reimann

Redaktion:

Patrick Diekelmann

DTP:

Christina Bloedorn

Gestaltungskonzept Umschlag:

3pc GmbH Neue Kommunikation

Zitierweise:

Stephanie Bock, Jan Abt, Bettina Reimann: Öffentlichkeitsbeteiligung beim Netzausbau. Evaluation des „Planungsdialogs Borgholzhausen“, Berlin 2019 (Difu-Impulse, Bd. 1/2019)

Bildnachweise (Umschlag):

- 1. v. oben: © Busso Grabow (Difu)
- 2., 3., 4. von oben: © Wolf-Christian Strauss (Difu)

ISBN 978-3-88118-640-7

ISSN 18634-77282853

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH 2019
Zimmerstraße 13–15, 10969 Berlin
+49 30 39001-0, difu@difu.de, www.difu.de

Berlin, Mai 2019

Inhalt

Das Wichtigste auf einen Blick	5
1. Einleitung	6
2. Energiewende und Öffentlichkeitsbeteiligung	7
2.1 Öffentlichkeitsbeteiligung am Netzausbau	7
2.2 Zufallsauswahl als Methode der Öffentlichkeitsbeteiligung	13
3. Wissenschaftliche Begleitung und Evaluation	17
4. Planungsdialog Borgholzhausen	20
4.1 Das Pilotvorhaben EnLAG Nr. 16	20
4.2 Der Planungsdialog	23
4.3. Was macht den Planungsdialog besonders?	26
5. Ergebnisse der Evaluation	28
5.1 Vor und nach dem Dialog – Einschätzungen der Beteiligten	28
5.2 Der Verlauf macht sichtbar: Informelle Beteiligung zeigt Wirkung	38
5.3 Akteure finden ihre Rollen I: Vorhabenträgerin Amprion	45
5.4 Akteure finden ihre Rollen II: Geloste Bürger/innen	51
5.5 Kommunikation als Lernprozess	56
6. Fazit und Schlussfolgerungen	61
6.1 Voraussetzungen eines Erfolg versprechenden Planungsdialogs	61
6.2 Gelingen eines Formats mit Verbesserungsmöglichkeiten	62
6.3 Beteiligung – neu konzipiert und umgesetzt	65
6.4 Vorhabenträgerin Amprion: Lernprozess Beteiligung	67
6.5 Geloste Bürger/innen – unverzichtbare Beteiligte im Dialog	68
6.6 Wichtige Partnerin – Stadt Borgholzhausen	69
6.7 Perspektive und offene Fragen	70
6.8 Was lässt sich für andere Vorhaben aus dem Planungsdialog lernen?	71
7. Literatur	73
8. Anhang: Die schriftliche Befragung	76
8.1 Auswertung Befragung Planungsdialog	77
8.2 Auswertung Befragung Bürger-Infomärkte	88
8.3 Fragebogen Planungsdialog (Abschluss)	93
8.4 Fragebogen Bürger-Infomarkt (Abschluss)	97

Das Wichtigste auf einen Blick

In diesem Band werden die Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung und Evaluation der ersten Phase des „Planungsdialogs Borgholzhausen“ (2018) dargestellt. Das wichtigste Ergebnis vorneweg: Der Planungsdialog – ein Format der freiwilligen und frühzeitigen Beteiligung – hat sich gelohnt.

Die Ausgangslage war schwierig: Der bis dahin erfolgte Planungsprozess war von Konflikten geprägt, Skepsis und Misstrauen überwogen auf allen Seiten. Durch den Planungsdialog ist es gelungen, die Kommunikation zwischen Akteuren neu in Gang zu bringen, die eigentlich nicht mehr bereit waren, der anderen Seite offen zuzuhören oder gar mit dieser gemeinsam nach neuen bzw. besten Wegen für den Trassenverlauf zu suchen. Nicht zuletzt durch eine professionelle, externe Moderation, durch bislang nicht involvierte Bürger/innen, die per Los für die Mitwirkung gewonnen wurden, sowie durch Personen mit technischer Expertise, die bereit waren, im „Maschinenraum der Bürgerbeteiligung“ mitzuwirken, wurde die Basis gelegt für eine tragfähige Kommunikation zwischen der Vorhabenträgerin, der Bürgerinitiative, Vertreter/innen von Interessengruppen und öffentlicher Belange sowie der Kommune. Der Verlauf zeigt: Konflikte wurden ausgehalten, Meinungsunterschiede offengelegt, Entscheidungsspielräume für Planungsalternativen eröffnet. Die Ergebnisse des Formats, das regelmäßige, moderierte Treffen im geschützten Raum vorsah, belegen: Beteiligung ist ein gemeinsamer Prozess, der von allen beteiligten Akteuren Transparenz, Konfliktbereitschaft, Durchhaltevermögen und Lernbereitschaft verlangt.

Eine Evaluation begleitete und beleuchtete diesen Prozess eingehend. So konnte es gelingen, allen Beteiligten Gehör zu verschaffen, Erfolge sowie Schwachstellen zu identifizieren und daraus zu lernen. Der „Planungsdialog Borgholzhausen“ kann als gutes Beispiel dafür gelten, welcher Mehrwert, auch für Vorhabenträger, in der Transformation einer eher reaktiven Informationsvermittlung zu einem aktiven Dialog liegt. Dies ist nicht selbstverständlich, sondern setzt eine entsprechende Haltung zu Kommunikation und Beteiligung voraus. Dass diese von allen Beteiligten erlernt und eingenommen wurde, mag beispielgebend für andere Planungsvorhaben sein. Dialogformate in möglichst gemischter und kontrovers ausgerichteter Besetzung sind keine überflüssige Zeitverschwendung, sondern rechnen sich.

1. Einleitung

Die Energiewende in Deutschland und der damit verbundene Umbau der Energieversorgung erfordern den Bau neuer Anlagen zur Gewinnung, Speicherung und Übertragung von Energie. Die Realisierung dieser Infrastrukturen ist oft umstritten, so dass die Planungs- und Genehmigungsverfahren zumeist von Konflikten begleitet werden. Die Menschen vor Ort befürchten, ebenso wie (Umwelt-)Verbände, erhebliche negative Auswirkungen auf die Lebens- und Umweltqualität. Deshalb melden sie sich im Rahmen der Planungs- und Genehmigungsverfahren – gefragt oder ungefragt – immer lauter zu Wort. Sie nutzen die angebotenen Beteiligungsformate, fordern aber darüber hinaus häufig weitergehende Möglichkeiten der Mitsprache und Mitentscheidung. Zwar sind Verzögerungen wie auch das Scheitern solcher Infrastrukturvorhaben nicht nur auf die kritische Haltung der Betroffenen und das gestiegene Interesse an Mitwirkung zurückzuführen – beides führt dazu, dass eine angepasste Konzeption, Vorbereitung und Umsetzung derartiger Verfahren für die erfolgreiche Realisierung des Vorhabens an Bedeutung gewinnt.

Angesichts dieser Herausforderungen entscheiden sich immer mehr Vorhabenträger für die frühzeitige Durchführung einer informellen Öffentlichkeitsbeteiligung. Frühzeitige Beteiligung ermöglicht eine Mitwirkung nicht nur zu einem Zeitpunkt, an dem noch größere Gestaltungs- und Veränderungsspielräume bestehen, sondern sie weist auch eine größere methodische Flexibilität auf, um auf spezifische Anforderungen eingehen zu können. Allerdings zeigen sich noch häufig Defizite. Vor allem ein verbindlich geregelter Umgang mit den Beteiligungsergebnissen, der Einbezug eines möglichst repräsentativen Spektrums betroffener Bürger/innen und eine Evaluation des Beteiligungsprozesses sind eher Ausnahmen. Viel zu selten werden Beteiligungsprozesse bisher reflektiert, um aus den Erfahrungen und Ergebnissen lernen und spätere Verfahren daraufhin optimieren zu können.

Vor diesem Hintergrund hat sich die Amprion GmbH als Übertragungsnetzbetreiberin entschieden, einen dreistufigen, informellen Planungsdialog zur Planung eines Teilabschnittes des Ausbaus der EnLAG-Verbindung Nr. 16 Gütersloh – Wehrendorf Bl. 4210 im Stadtgebiet Borgholzhausen durchzuführen. Im Rahmen der Prüfung auf Teilerdverkabelung im Genehmigungsabschnitt Hesseln bis zur Landesgrenze Nordrhein-Westfalen/Niedersachsen legte Amprion einen Schwerpunkt auf eine frühzeitige Beteiligung. Ziele der 2018 durchgeführten ersten Phase des „Planungsdialogs Borgholzhausen“ waren, die Planung der Vorhabenträgerin transparent zu machen, lokales Wissen einzubeziehen sowie neue Wege der Kommunikation zu erproben und das unternehmensinterne Kommunikations-Know-how zu erweitern. Besondere Bedeutung kam dabei der Auswahl der Teilnehmer/innen des Planungsdialogs zu. Neben ausgewählten Vertreter/innen eines möglichst vielfältigen Interessenspektrums (Bürgerinitiative, Träger öffentlicher Belange, Verwaltung, Wirtschaft) wurde eine festgelegte Anzahl von Bürger/innen per Zufallsauswahl (Los) in das Gremium des Planungsdialogs aufgenommen. Insbesondere dieser für das Unternehmen neue Ansatz der Auswahl von Bürger/innen stellte einen Schwerpunkt der begleitenden Evaluation dieser ersten Phase dar.

Da Wirkungen von Öffentlichkeitsbeteiligung bisher nur vereinzelt systematisch erfasst, Beteiligung eher selten im laufenden Prozess reflektiert und Beteiligungserfahrungen und -wissen zumeist nur unzureichend aufgearbeitet und weitergegeben werden, wurde mit der begleitenden Evaluation die Chance ergriffen, bereits im laufenden Verfahren den Prozess zu reflektieren und Lernprozesse anzustoßen. Mit dem Planungsdialog EnLAG

Nr. 16 betraten die Beteiligten somit Neuland in doppelter Hinsicht: Eingesetzt und erprobt wurde ein neues Beteiligungskonzept, das zudem wissenschaftlich begleitet wurde.

In diesem Band wird der „Planungsdialog Borgholzhausen“ zunächst in die aktuelle Forschung zum Thema „Energiewende und Öffentlichkeitsbeteiligung“ (vgl. Kap. 2) eingeordnet. Anschließend werden Ziele, Vorgehen und Methode der wissenschaftlichen Begleitung des Planungsdialogs EnLAG Nr. 16 beschrieben (vgl. Kap. 3). Kapitel 4 stellt das Pilotvorhaben EnLAG Nr. 16 und seine Besonderheiten vor, bevor in Kapitel 5 die Ergebnisse der Evaluation erläutert werden. Abschließend werden in Kapitel 6 Schlussfolgerungen und eine Perspektive formuliert.

2. Energiewende und Öffentlichkeitsbeteiligung

Mit dem im Juni 2011 beschlossenen stufenweisen Ausstieg aus der Kernenergie und dem Umstieg in die regenerativen Energien begann in Deutschland eine umfassende Transformation des Energiesystems. Im Rahmen dieser „Energiewende“ werden seitdem nicht nur große Infrastrukturprojekte wie Windkraft-, Photovoltaik- und Speichieranlagen projektiert, geplant und umgesetzt, auch die begleitende Verteilungsinfrastruktur, d.h. ca. 3.800 Kilometer neue Stromtrassen, die teilweise bundesländerübergreifend verlaufen, werden neu konzipiert und realisiert.

Herausforderung:
Transformation des
Energiesystems

Die Komplexität dieser Aufgabe spiegelt sich in der Vielschichtigkeit der Planungsebenen und Zuständigkeiten ebenso wider wie in der Vielzahl und Heterogenität der beteiligten Akteure. Aus diesem Grund wurde zur grundsätzlichen planerischen Umsetzung der Energiewende ein dreistufiges Verfahren festgelegt: Auf der ersten Stufe werden Start- und Endpunkte der neuen Leitungsvorhaben im Netzentwicklungsplan und Bundesbedarfsplan bestimmt. Die zweite Stufe umfasst die Konkretisierung der Trasse in der Bundesfachplanung, für die neben der Bundesnetzagentur die Netzbetreiber und Länder zuständig sind. Die dritte Stufe bilden die Planfeststellungsverfahren, in denen die Trasse inklusive der Standorte von Masten und Anlagen verbindlich festgelegt werden. Auf allen drei Ebenen finden jeweils Beteiligungsprozesse statt. Diese Komplexität des Planungs- und Beteiligungsprozesses wird in dieser Studie nur am Rande von Bedeutung sein, da sich der Fokus der Evaluation mit dem „Planungsdialog Borgholzhausen“ auf einen informellen Beteiligungsprozess richtete, der vor dem Planfeststellungsverfahren durchgeführt wurde. Die übergeordneten Ebenen werden dann berücksichtigt, wenn eine Betrachtung der dort verankerten Prozesse notwendig erscheint, um den Planungsdialog im Kontext der Beteiligung zur Energiewende zu verstehen.

2.1 Öffentlichkeitsbeteiligung am Netzausbau

Mehr Beteiligung!? Grundsätzliche Herausforderungen

Laut Umfragen sprechen sich zwischen 60 und 80 % der Bundesdeutschen für den Umstieg auf regenerative Energien aus (FORSA Umfrage von März 2016: 10 ff.), gleichzeitig stößt die konkrete Umsetzung vor Ort auf erheblichen Widerstand. Vorhandene Unsicherheiten, die vor Ort entstehenden

Lasten und die befürchteten Gesundheitsrisiken führen nicht selten zu öffentlichen Protesten, Widerstand und zur Gründung von Bürgerinitiativen. Kennzeichen der Projekte der Energiewende ist somit ein grundlegendes Dilemma zwischen ihrem Nutzen für die Allgemeinheit und einer konkreten Betroffenheit vor Ort: „Während frühere Konflikte oft zwischen Umweltschutz und Wirtschaftsinteressen polarisierten, stellen sich die neueren Konflikte in dieser Hinsicht weniger eindeutig dar. Beim Ausbau der Schieneninfrastruktur oder beim Bau von Energietrassen, großflächigen Solaranlagen, Windparks oder Pumpspeicherkraftwerken treffen Konzepte einer nachhaltigen Raumentwicklung, die zur Energiewende beitragen und den Schienenverkehr fördern sollen, auf Protest vor Ort, der sich vielfach wirkmächtig und professionell zu organisieren versteht. Die Konflikte lassen sich jedoch zumeist nicht einseitig mit Vor-Ort-Interessen von Anwohnern erklären, sondern oft kommt es zu komplexen Konfliktlagen, in denen sich verschiedenste Interessen überlagern“ (Beirat für Raumordnung 2012: 2).

Da die Projekte der Energiewende häufig mit umfangreichen Eingriffen in das Landschaftsbild, die Natur und in die persönliche Lebensumgebung vieler Menschen verbunden sind, wurde der umfangreiche Transformationsprozess von Anfang an in allen seinen Phasen von und in der Öffentlichkeit intensiv und kritisch begleitet. Insbesondere bei den direkt Betroffenen ist die Akzeptanz – kaum verwunderlich – eher gering, so dass der Einbezug und die Mitsprache der Öffentlichkeit als eine unverzichtbare Voraussetzung für das Gelingen der Transformation bewertet werden. In der Konsequenz wird die Beteiligung der Öffentlichkeit in den Projekten zunehmend von Anfang an mitgedacht und mitkonzipiert. Dass eine erfolgreiche Energiewende und eine breite Öffentlichkeitsbeteiligung unmittelbar zusammengehören, belegt das jüngst herausgegebene „Handbuch Energiewende und Partizipation“ eindrucksvoll: „Aufgrund von enormer gesellschaftlicher wie technischer Komplexität solcher Transformationsprozesse (wird) Partizipation zu einem unabdingbaren Bearbeitungs- bzw. Problemlösungsschlüssel (...), ohne den Energiewenden im 21. Jahrhundert nicht gelingen können“ (Holstenkamp/Radke 2018b: 4). Auch Kamlage u.a. resümieren: „Neben einer umfassenden, verständlichen und transparenten Informationsvermittlung für die Öffentlichkeit (...) gelten informelle dialogorientierte Verfahren der Bürger- und Stakeholderbeteiligung ergänzend zu den Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren als ein Lösungsweg, um die Planungen mit Legitimität und Akzeptanz auszustatten“ (2018: 628). Die Beteiligung der Öffentlichkeit an den Projekten der Energiewende gilt somit als unverzichtbar, wenn die Energiewende erfolgreich umgesetzt werden soll.

Energiewende und Beteiligung – eng miteinander verknüpft

Die konkrete Umsetzung und die darauf abgestimmten Beteiligungsangebote müssen allerdings an die aktuellen Debatten um eine Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung anknüpfen, deren Erfahrungen aufgreifen und auf die Projekte der Energiewende übertragen. Das bedeutet, dass die vielerorts – nicht erst ausgelöst durch „Stuttgart 21“ und den Protest rund um andere Großprojekte – vorgebrachten und bundesweit diskutierten Mängel an der bisherigen Kommunikation und Beteiligungspraxis berücksichtigt werden sollten. Neben den grundsätzlich als unzureichend wahrgenommenen Mitwirkungs- und Mitgestaltungsmöglichkeiten an der Planung der Projekte konzentriert sich die Kritik auf vorhandene, vermeintliche oder vermutete Defizite bei der Information über Projekte (u.a. unzureichende Transparenz, falscher Zeitpunkt), bei der Konsultation der Betroffenen und Interessierten (u.a. eingeschränkte Auswahl), bei der konkreten Mitwirkung an den Planungen (u.a. Alternativlosigkeit) und bei der Mitentscheidung über die Projekte (u.a. fehlende Verbindlichkeit). Beanstandet werden die Beteiligungsverfahren auch, weil sie mit den Anforderungen, Leistungsmöglichkeiten und Ressourcen der Menschen, die sich beteiligen bzw. be-

Neue Erwartungen und Anforderungen an Öffentlichkeitsbeteiligung

teiligen möchten, nur begrenzt kompatibel sind. Unmut entzündet sich zudem an Informations- und Kommunikationsprozessen, die nur in eine Richtung funktionieren und die die (Nicht-)Umsetzung der Beteiligungsergebnisse viel zu selten mit den Beteiligten rückkoppeln.

Vorgebracht wird dies von Bürger/innen unabhängig davon, ob sie in Bürgerinitiativen oder in Umweltverbänden aktiv sind oder als Einzelpersonen mitwirken. Vor allem nicht in Initiativen organisierte Bürger/innen finden wenig Zugang zu den komplexen Planungs- und Genehmigungsverfahren, welche sich zudem über einen kaum überschaubaren Zeitraum erstrecken (vgl. Hielscher u.a. 2014: 7; Kamlage u.a. 2018; Richter u.a. 2016; Bock u.a. 2013; Nanz/Fritsche 2012; vgl. auch Kap. 2.2).

Besonders herausfordernd ist die Beteiligung an den Projekten der Energiewende auch deshalb, weil in den einzelnen formellen Verfahrensstufen aufgrund des mehrstufigen Planungs- und Genehmigungsverfahrens jeweils spezifische Vorfestlegungen erfolgen und gleichzeitig die Zuständigkeiten und Ansprechpersonen wechseln. So finden viele Bürger/innen keine Anknüpfungspunkte für ihren Wunsch nach Beteiligung und das Einbringen der eigenen Perspektiven. Dies kann für die Verfahren selbst negative Folgen haben: „Wer an den Bürgern vorbeiplant, riskiert zu scheitern. Den Einzelprojekten der Transformation des Energiesystems fehlt es – zumindest in ihrer konkreten Ausgestaltung – an faktischer Zustimmung oder Akzeptanz. Diese wird meist bestimmt von der wahrgenommenen Gerechtigkeit und Fairness des Planungsverfahrens (...), d.h., Akzeptanz knüpft an normative Erwartungshorizonte, nämlich an die Zustimmungswürdigkeit oder Akzeptabilität einer Entscheidung“ (Richter u.a. 2016: 4).

Öffentlichkeitsbeteiligung – was wir darunter verstehen

Partizipation, Öffentlichkeits- und Bürgerbeteiligung werden oft unterschiedlich definiert und in den konkreten Verfahren entsprechend unterschiedlich verstanden und umgesetzt. Verstehen die einen unter Öffentlichkeitsbeteiligung Informationsveranstaltungen im Rahmen formell vorgeschriebener Prozesse, erwarten andere direkte Mitbestimmungsmöglichkeiten, während Dritte finanzielle Beteiligungen, z. B. an Windkraftanlagen, darunter fassen. In der Praxis gestaltet sich „Öffentlichkeitsbeteiligung“ entsprechend vielfältig. Gleichzeitig entstehen Missverständnisse über das, was mit einem konkreten Beteiligungsangebot erreicht werden kann oder soll.

In dieser Studie verstehen wir Öffentlichkeitsbeteiligung als Beteiligung an (politischen) Willensbildungs- oder Planungsprozessen. Dabei sind nicht nur die direkt von der Planung Betroffenen, sondern auch weitere interessierte Bürger/innen sowie Verbände und Initiativen raumunabhängig und je nach Stand der Planung und der relevanten Aspekte einbezogen. Die Begriffe Öffentlichkeitsbeteiligung, Beteiligung sowie Partizipation werden im Folgenden synonym verwendet. Sie umfassen sowohl formalisierte Verfahren der klassischen repräsentativen Demokratie (Wahlen, Parteien) als auch formalisierte (formelle) und nicht formalisierte (informelle) Beteiligungsprozesse sowie direktdemokratische Verfahren wie Bürgerbegehren und Bürgerentscheide. Informelle Beteiligung reicht dabei über die formal geregelten und zwingend durchzuführenden Beteiligungsverfahren hinaus. Sie ist rechtlich nicht festgelegt, wird freiwillig durchgeführt und kann der jeweiligen Situation entsprechend flexibel angepasst werden. Informelle Beteiligungsverfahren können zudem gezielt einzelne Personen, juristische Personen sowie Vereinigungen wie Umweltverbände oder aber auch die Öffentlichkeit insgesamt adressieren.

Beteiligung an (politischen) Willensbildungs- oder Planungsprozessen

Zu unterscheiden sind unterschiedliche Stufen der Beteiligung, diese reichen von der Information über die Konsultation, d.h. Austausch und Dialog, bis zur Kooperation. Weitere Stufen sind die Delegation von Entscheidungen in Selbstverantwortung sowie die eigenständige Entscheidung. In dieser Studie liegt der Schwerpunkt auf deliberativen, d.h. dialogorientierten, Verfahren, in denen Bürger/innen, zivilgesellschaftliche Akteure und Entscheidungsträger/innen frühzeitig zusammenkommen (vgl. Nanz/Fritzsche 2012: 10). Das bedeutet, dass Bürgerbeteiligung in unserem Verständnis mehr ist als Informieren.

Was sagen Forschung und Praxis?

So unstrittig die Verknüpfung des Netzausbaus mit Öffentlichkeitsbeteiligung ist, so schwierig ist ihre konkrete Ausgestaltung. Unterschiedliche Ziele und widersprüchliche Erwartungen, sich ausschließende Interessen und große Emotionen, komplexe und schwer zu verstehende Themen, Beteiligte mit unterschiedlichem Wissens- und Erfahrungshintergründen, Expert/innen und Laien sowie eine komplexe Struktur der Entscheidungs- und Planungsprozesse stellen die Öffentlichkeitsbeteiligung vor besondere Herausforderungen. Vor allem mit informellen Dialogverfahren sollen kommunikative Wege eröffnet, akzeptierte Prozesse gefördert und nach Möglichkeit tragfähige Lösungen für den Netzausbau vor Ort entwickelt werden.

Informelle Beteiligung – notwendiger Baustein der Beteiligung

Die aktuelle Beteiligungslandschaft zu Projekten der Energiewende ist vielfältig, aber bisher nicht umfassend erfasst, d.h. noch fehlen sowohl ein vollständiger und aktueller Überblick über die durchgeführten Beteiligungsprojekte als auch vergleichende Studien. Ein erster Überblick über die bisher durchgeführten Beteiligungsverfahren wurde im Rahmen des Forschungsprojekts Demoenergie erstellt. 43 Beispielfahrten wurden in der Datenbank „Energiebeteiligt“ erfasst und für die Öffentlichkeit in Form einer Kartierung visuell aufbereitet (www.energiebeteiligt.de). Hierunter fallen auch 34 Beteiligungsprozesse zum Neu- oder Umbau von Stromtrassen.

Neben einigen breiter angelegten Studien zur Öffentlichkeitsbeteiligung an der Energiewende (vgl. u.a. Holstenkamp/Radke 2018a; Bock/Reimann 2017a; Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung 2014) liegen mittlerweile die Ergebnisse erster – zumeist wissenschaftlich begleiteter – Modellvorhaben zu informeller Öffentlichkeitsbeteiligung am Leitungsausbau vor. Diese liefern einen wichtigen Fundus neuer Erkenntnisse und übertragbarer Schlussfolgerungen für die Beteiligung am Netzausbau. Einen Schwerpunkt bilden Studien zur Akzeptanzforschung sowie Evaluationen einzelner Beteiligungsverfahren. In Fallstudien zur Trasse Wahlen-Mecklar (vgl. Schweizer-Ries u.a. 2010), zur Trasse Dörpen West-Niederrhein (vgl. Perez-Carmona 2013), zur „Thüringer Strombrücke“ (vgl. Schnelle/Voigt u.a. 2012), zur Uckermarkleitung (vgl. Zimmer u.a. 2012), zur Westküstentrasse in Schleswig-Holstein (vgl. Hübner/Hahn 2013) und zum Bayernring (vgl. Molinengo/Danelzik 2016) wurden vor allem Konflikte im Netzausbau sowie Planungs- und Beteiligungsprozesse analysiert.

Wissenschaftlich begleitete Modellvorhaben bringen neue Erkenntnisse

Auch wenn jedes Vorhaben angesichts unterschiedlicher Historie, Rahmenbedingungen, Akteure und Konflikte andere Schwerpunkte aufweist und einen spezifischen Verlauf nimmt, legen diese Studien übergreifende Ergebnisse zur Akzeptanzbildung und zu den Beteiligungsmöglichkeiten im Netzausbau offen. So bestätigt sich analog zu den Ergebnissen bundesweiter Befragungen, dass neue Freileitungen mit dem Hinweis auf gesundheitliche Befürchtungen und negative landschaftlichen Effekte abgelehnt werden, auch wenn die prinzipielle Notwendigkeit neuer Stromleitungen anerkannt wird (vgl. Schweizer-Ries u.a. 2010). Entsprechend ähneln sich Motive und

Ziele der Bürgerinitiativen, die sich bundesweit entlang neuer Stromtrassen gebildet haben.

Die wachsenden Konflikte um die Vorhaben der Energiewende einerseits und die verstärkt eingeforderten, veränderten Formen und neuen Qualitäten der Beteiligung andererseits bleiben – wie in den Studien sichtbar wird – nicht folgenlos. Zunächst führen die Veränderungen im Beteiligungsverständnis vor allem zivilgesellschaftlicher Akteure zu Unsicherheiten bei den Vorhabenträgern. Diese müssen erkennen, dass formal korrekt durchgeführte Verfahren, auch wenn sie eine ebensolche formale Öffentlichkeitsbeteiligung beinhalten, keine Garantie für die Akzeptanz und konfliktfreie Umsetzbarkeit ihrer Projekte sind (vgl. Bock/Reimann 2017a). Formal legitimiert und lokal akzeptiert sind hier nicht gleichzusetzen. Darüber hinaus zeigt sich, dass unreflektiert konzipierte Beteiligungsangebote alleine nicht ausreichen, um die Menschen vor Ort in die Planung und Umsetzung der Energiewende einzubeziehen. Solange im Netzausbau Bürgerbeteiligung alleine als „Akzeptanzinstrument für geplante Stromtrassen“ (Richter u.a. 2016: 19) interpretiert wird, werden die bei der Beteiligung vorhandenen Möglichkeiten zur inhaltlichen Weiterentwicklung der einzelnen Vorhaben sowie zur Vermittlung der komplexen Rahmenbedingungen nicht ausreichend genutzt. Beteiligung wird von den Beteiligten dann als reine Alibi-Veranstaltung empfunden.

Unsicherheiten auf Seiten der Vorhabenträger

Gleichzeitig wird – hierauf reagierend – auf den unterschiedlichen Verfahrensebenen mit neuen Beteiligungsformaten experimentiert: „Ziel ist dabei einerseits direkt, transparent und ausgewogen über das Ausbauvorhaben und mögliche Risiken und Nachteile zu informieren und andererseits Möglichkeiten der Mitgestaltung bei der Planung des Trassenverlaufs anzubieten“ (Kamlage u.a. 2018: 628). Im Fokus der Beteiligung stehen „u.a. die Transparenz des Verfahrens, eine ausgeglichene Repräsentativität von Akteursgruppen, die Korrigierbarkeit von Ergebnissen, Vertrauen in die handelnden Akteure sowie ein balanciertes Verhältnis positiver und negativer Auswirkungen“ (ebenda).

Wachsende Zahl informeller Beteiligungsexperimente

In den Studien kristallisieren sich vor allem zwei Ziele heraus, die mit Beteiligung erreicht werden sollen: „Erstens, dass die Betroffenen umfassend und verständlich über die Vorhaben informiert werden wollen, und sich zweitens wünschen, dass sie sich direkt in die Gestaltung des Trassenverlaufs einbringen können, wenn sie schon die Lasten und Risiken des Netzausbaus tragen sollen“ (ebenda: 639). Frühzeitige, umfassende und transparente Informationen über die Technologien und den Planungsprozess sowie eine aktive Mitwirkung an Beteiligungsprozessen und Entscheidungen sind somit die im Rahmen der Beteiligung zu lösenden Anforderungen.

Wichtigste Ziele der Beteiligung: Information und Mitgestaltung

Dies macht konstruktive Kommunikationsprozesse zwischen den beteiligten Akteursgruppen erforderlich (vgl. Schweizer-Ries u.a. 2010). Die formellen (gesetzlich vorgeschrieben) und informellen (freiwillig ergänzenden) Beteiligungsprozesse im Rahmen von Planungs- und Genehmigungsverfahren werden somit zu zentralen Zeit- und Gelegenheitsfenstern: „Hier treffen verschiedene Akteursgruppen unmittelbar aufeinander, dementsprechend bietet sich hier die Chance, durch gelingende Kommunikations- und Beteiligungsmethoden Vertrauen aufzubauen und gute Erfahrungen zu ermöglichen, die akzeptable Lösungen zumindest wahrscheinlicher machen“ (Hildebrand u.a. 2018: 201).

Oft wird jedoch die Kommunikation der Vorhabenträger gegenüber der Öffentlichkeit als Schwachstelle der Beteiligung identifiziert. Fehlendes Vertrauen und unzureichende Wertschätzung spielen dabei eine große Rolle. Dass die Erwartungen an gute Kommunikation nicht immer erfüllt werden

Herausforderung: Vertrauensaufbau

und Beteiligungsansätze unter einer solchen Hypothek damit eher zu einer Vergrößerung als einem Abbau der Konflikte führen können, zeigt beispielsweise die Studie zum 380kV-Netzausbauvorhaben in Thüringen. An diesem Beispiel „lässt sich erkennen, dass die Ziele der Infrastruktur-Maßnahme gegenüber der Bevölkerung nicht ausreichend geklärt wurden und einmal vorgegeben, auf keine große Akzeptanz bei der betroffenen Bevölkerung stießen. Die ungeklärte Notwendigkeit der 380kV-Leitung ist neben der not-in-my-backyard-Problematik das größte Hindernis für die Akzeptanz des 380kV-Netzausbauprojektes“ (Schnelle/Voigt 2012: 32).

Übereinstimmend zeigen die begleitenden Untersuchungen auch, dass „die Planungs- und Abstimmungsprozesse zum Netzausbauvorhaben wenig positive Wirkung auf die grundsätzliche Akzeptanz des Infrastruktur-Projektes hatten“ (Schnelle/Voigt 2012: 32). Gerechtigkeit und Fairness als mögliche Kriterien für eine Akzeptanz des Beteiligungsverfahrens werden in den von den Vorhabenträgern angebotenen Beteiligungsformaten häufig vermisst (vgl. Schweizer-Ries u.a. 2010, Zimmer u.a. 2013). Wahrgenommen wird in vielen Fällen ein starkes Ungleichgewicht der Kräfte, was dazu führt, dass die Verfahren als unfair bewertet und als nicht ernst gemeint erlebt werden. Anders sieht die Bilanz bei den vor Ort zu klärenden Fragen aus. Hier konnten zumindest ein Teil der bestehenden Konflikte befriedet und teilweise eine Akzeptanz für das „Wie“ des Projekts erreicht werden (vgl. Schnelle/Voigt 2012).

Angesichts der vielfältigen Kritik an der bisherigen Praxis der Öffentlichkeitsbeteiligung, der wachsenden Forderung nach Mitwirkung und dem Wunsch nach flexibleren Beteiligungsformaten kommt den unterschiedlichen Formen informeller Öffentlichkeitsbeteiligung eine besondere Bedeutung zu. Wie schwierig jedoch eine Verknüpfung informeller Beteiligung und formeller Planungsverfahren ist, zeigen aktuelle Forschungsergebnisse (vgl. u.a. Bock/Reimann 2017a). Bei „guter Öffentlichkeitsbeteiligung“ wird informelle Beteiligung nicht isoliert konzipiert und umgesetzt, sondern in einem Zusammenhang mit den formellen Beteiligungsangeboten und dem gesamten Vorhaben entwickelt. Das bedeutet, dass die zumeist frühzeitig angesetzte informelle Beteiligung in das gesamte Planungs- und Genehmigungskonzept integriert, Transferprozesse berücksichtigt und eine umfassende Verfahrensarchitektur entwickelt werden müssen.

Ausbaufähige Verknüpfung informeller und formeller Verfahren

Dabei spielt die inhaltliche Verschränkung mit den formellen Verfahren eine bedeutende Rolle – insbesondere hinsichtlich der Wirkkraft und Verbindlichkeit der informellen Beteiligungsschritte: „Der sich über die Stufen Information, Konsultation, Kooperation und Eigenverantwortung erstreckende Einflussbereich sollte dabei im Rahmen des Erwartungsmanagements am konkreten Beteiligungsgegenstand geklärt werden, insbesondere auch hinsichtlich der Frage, wie die Ergebnisse eines informellen Beteiligungsprozesses in das formelle Verfahren eingebracht werden können“ (Hildebrand u.a. 2018: 201 f.). Dies ist bisher jedoch keine verbreitete Praxis, sondern findet nur in Ausnahmefällen statt. Informelle Beteiligungsprozesse und die meist zeitlich anschließenden formellen Planungs- und Genehmungsverfahren sind in der derzeitigen Praxis in der Regel nur unzureichend miteinander verknüpft (vgl. Bock/Reimann 2017a).

Eine weitere Herausforderung der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Energiewende resultiert aus der Vielzahl der unterschiedlichen Gruppen, Institutionen und Einzelakteure, die einbezogen werden müssen, um die sich oft widersprechenden Interessen sichtbar und verhandelbar machen zu können. Angesichts der komplexen Themen und Interessen im Rahmen der Energiewende reicht – so zeigt es die bisherige Praxis – eine auf Anwohner/innen und Betroffene beschränkte Beteiligung nicht aus. Hinzu kommt, dass diese Akteure unterschiedlich sichtbar werden. Einige Betroffene mel-

Öffentlichkeit – vielfältige Stimmen und widersprüchliche Interessen

den sich oft ungefragt und überall zu Wort, während andere Betroffene distanziert bleiben. Besonders auffallend und das öffentliche Meinungsbild formend sind gut organisierte Gruppen, die als prägende Stimmen in den Auseinandersetzungen wahrgenommen werden.

Neben Interessengruppen werden deshalb in den unterschiedlichen Dialogformaten Vertreter/innen aus Wirtschaft, Verwaltung und Politik, Bürgerinitiativen, Umweltverbänden, Vorhabenträger, Planungsbehörden und Vertreter/innen der Gemeinden und Landkreise einbezogen (vgl. Nanz/Fritzsche 2012). Besondere Aufmerksamkeit kommt verstärkt auch denjenigen Akteuren zu, die sich „gerade nicht aktiv innerhalb des Konfliktes positionieren und engagieren“ (Hoeft u.a. 2017: 13). Ihr Einbezug gewährleistet, dass lokaler Protest nicht zwingend als einheitlicher kollektiver Bürgerwille wahrgenommen werden muss. Unterschiedliche Beteiligungskonzepte und -methoden zielen darauf, diese leisen und weniger polarisierten Stimmen einzubeziehen (vgl. Kap. 2.2).

Unterschiedliche Perspektiven sollen dazu beitragen, qualitativ bessere Entscheidungen vorzubereiten. Im besten Fall sollen die Legitimität und, darauf aufbauend, die Akzeptanz für das Vorhaben gesteigert werden (vgl. Kamlage/Warode 2016: 1; Nanz/Fritzsche 2012: 11). Ob dies im Ergebnis tatsächlich gelingt, ist bislang empirisch nur unzureichend fundiert (vgl. Holtkamp 2018: 126). Zwar gibt es Einzelfallstudien zu den unmittelbaren Folgen und Ausgestaltungsformen einzelner Formate der dialogorientierten Bürgerbeteiligung und in jüngerer Zeit vermehrt auch Arbeiten zur Öffentlichkeitsbeteiligung bei Projekten der Energiewende. Langfristige Wirkungen, z.B. auf unterschiedliche Politikfelder, sind hingegen bislang nicht erfasst (vgl. Kamlage/Warode 2016: 3).

Treffen die unterschiedlichen Akteure mit ihren unterschiedlichen Verständnissen, Interessen und Handlungszwängen in einem Beteiligungsprozess aufeinander, so bleiben Emotionen und Konflikte zwischen den Beteiligten häufig nicht aus. Diskutiert und verhandelt werden unterschiedliche Lasten und Risiken der Betroffenen. Dies führt immer wieder zu sachunabhängigen, emotionalen Diskussionen und Fragen nach Verteilungsgerechtigkeit. Vertrauensbildung und Konfliktbearbeitung sind deshalb notwendige Bestandteile eines Beteiligungsprozesses. Beteiligung ist in diesem Sinne auch als sozialer Prozess zu begreifen, in dessen Rahmen die Wechselbeziehungen zwischen den Akteuren maßgeblich auf den Verlauf des Verfahrens wirken. Eine Gesprächskultur auf Augenhöhe, die Akzeptanz emotionaler Befindlichkeiten sowie Wertschätzung, der Aufbau von Vertrauen und Glaubwürdigkeit werden zu wichtigen Aspekten einer gelungenen Beteiligung.

Emotionen und Konflikte gehören dazu

2.2 Zufallsauswahl als Methode der Öffentlichkeitsbeteiligung

Der Anspruch, ein möglichst breites Spektrum an Akteuren zu beteiligen und gezielt vielfältige Akteursgruppen anzusprechen, wie Bürgerinitiativen, Interessengruppen und -verbände, Stakeholder aus den Bereichen Politik, Verwaltung und Wirtschaft sowie nicht organisierte Bürger/innen bzw. Laien, sagt noch nichts darüber aus, wer tatsächlich an Beteiligungsprozessen teilnimmt. Dies ist abhängig u.a. von den Zielen und Interessen derjenigen, die Beteiligungsprozesse und -verfahren initiieren und durchführen, den dafür gewählten Beteiligungsformaten und Rekrutierungsmethoden und nicht zuletzt den Interessen, Kompetenzen und Ressourcen derjenigen, die sich beteiligen.

Insbesondere die Einbindung von nicht organisierten Bürger/innen stellt sich mit Blick auf die Öffentlichkeitsbeteiligung als Herausforderung dar (vgl. Richter u.a. 2016: 4 f.). Zum einen deshalb, weil sich die Beteiligung der Öffentlichkeit bei großen Infrastrukturvorhaben und im Kontext formaler Planungs- und Genehmigungsverfahren üblicherweise an erfahrene und im Thema versierte Akteursgruppen, d.h. an Verbände und andere organisierte Interessen, richtet. Nicht organisierte Bürger/innen werden allenfalls als interessierte Anwohner/innen sowie als Betroffene einbezogen. Zum anderen deshalb, weil sich Langwierigkeit und Zeitintensität der Verfahren negativ auf die Motivation von Laien auswirken (vgl. Kamlage/Warode 2016: 6).

Zudem ist der sozialen Ungleichheit und sozialen Selektivität von Beteiligungsprozessen Rechnung zu tragen. Denn weitgehend Einigkeit besteht sowohl in der Beteiligungsforschung als auch in der Beteiligungspraxis, dass Beteiligungsverfahren sozial selektiv sind, das heißt, das Spektrum der mitwirkenden Personen und Organisationen ist – mit Blick auf die Breite der gesellschaftlichen Gruppen und Personen – nicht repräsentativ. Nach Böhm/Büsching finden „soziale Ungleichheit und Undurchlässigkeit (...) ihr Abbild in der Ungleichheit bei der politischen Beteiligung“ (2013: 2). Oder anders ausgedrückt: „Politische Beteiligung steigt mit der Verfügbarkeit über Bildung, Einkommen und Kompetenzen“ (Böhnke 2011: 20).

Soziale Selektivität
von Beteiligungs-
prozessen

Wenngleich bislang nur wenige empirische Studien zur sozialen Selektivität von Bürgerbeteiligung in der Energiewende vorliegen, führt ein Blick auf Studien zur geschlechterdifferenzierten Beteiligung weiter: Nachgewiesen ist, dass die Beteiligung von Frauen und Männern an Vorhaben der Energiewende sehr unterschiedlich ist und Männer deutlich stärker vertreten sind. Dabei unterscheiden sich Frauen und Männer allerdings nicht grundsätzlich hinsichtlich ihrer politischen Beteiligung, sondern bezüglich der von ihnen gewählten Form politischer Partizipation: Frauen beteiligen sich eher an informellen Prozessen, während Männer eher formale Kanäle nutzen (vgl. Fraune 2018: 763).

Dies führt zu der Schlussfolgerung, dass – manchmal bewusst und gezielt, oftmals aber unwissentlich – das eingesetzte Repertoire der Öffentlichkeitsbeteiligung die Teilnahme spezifischer Gruppen an den Beteiligungsprozessen beeinflusst. Die eingesetzten Formen der Beteiligung scheinen in der Regel klassischen bürgerlichen Mittelschichtstandards zu entsprechen, d.h. Dialogverfahren setzen die Bereitschaft und die Fähigkeit voraus, sich in den gesetzten Regeln zu verständigen. Vorausgesetzt werden entsprechende Kompetenzen, entsprechende Zugänge und die erforderliche Durchsetzungskraft (vgl. Bödeker 2012). Ausgrenzt werden vor allem diejenigen, die sich entweder nicht oder ganz anders äußern können oder wollen. Im Ergebnis zeigt sich, dass die Wege und Methoden, mit denen die Öffentlichkeit in Beteiligungsprozessen informiert und einbezogen wird, sowie die gewählten Kommunikationsformen meist nur von den Bevölkerungsgruppen wahr- und angenommen werden, die es gewohnt sind oder die gelernt haben, sich in diesen Formen zu äußern. Dies trifft nicht nur im Bereich der gesetzlich geregelten oder institutionalisierten politischen Beteiligung (Wahlen, Bürger- und Volksbegehren, Bürger- und Volksentscheide) zu (vgl. Bertelsmann Stiftung 2013), sondern auch bei den informellen Beteiligungsformen (vgl. Freie und Hansestadt Hamburg 2014: 3). Das Ungleichgewicht bei der Teilnahme an politischen Prozessen scheint durch die Ausweitung der politischen Partizipationsmöglichkeiten um direktdemokratische und dialogorientierte Formen – entgegen der damit verbundenen Erwartungen – sogar noch verstärkt zu werden (vgl. Fraune 2018).

Beteiligungsformate
bestimmen den Kreis
der Beteiligten

Dass in jüngerer Zeit gezielte Anstrengungen unternommen werden, das Spektrum der Meinungen und Interessen in Beteiligungsverfahren breiter o-

der gar repräsentativer anzulegen und insbesondere um jene zu bereichern, die nicht organisiert sind, wird vor allem im Zusammenhang mit konfliktbehafteten Vorhaben deutlich (vgl. Bock/Reimann 2017a), denn immer wieder – so der Vorwurf aus Politik, Wirtschaft und Verwaltung – führten durch Stakeholder und Bürgerinitiativen dominant vertretene Partikularinteressen zu Verzögerungen und Verhinderung der Umsetzung von Planungsvorhaben.

In diesem Zusammenhang können unabhängige Bürger/innen eine besondere Rolle einnehmen. Ihre Willens- und Meinungsbildung stellt sich im Unterschied zu Bürgerinitiativen und organisierten Gruppen, die für ein explizites Interesse eintreten, als eher ungebunden dar (vgl. Kamlage/Warode 2016: 8). Allein durch die Heterogenität der Standpunkte und Sichtweisen, die durch unabhängige Bürger/innen neu zum Ausdruck kommen, können sie der Dominanz von Einzelinteressen im Prozess entgegenwirken (vgl. Kamlage/Warode 2016, Bock/Reimann 2017a).

Teilnehmer/innen einer Bürgerbeteiligung und damit auch nicht organisierte Bürger/innen können auf verschiedenen Wegen für Beteiligungsverfahren angesprochen und gewonnen werden. Bei der Rekrutierung der Teilnehmer/innen wird „zwischen Selbstselektion (es kommt, wer will), direkter Ansprache (Personen und Personengruppen werden zu Teilnahme aufgefordert) und Methoden der Zufallsauswahl“ unterschieden (Richter u.a. 2016: 17). Bei der Zufallsauswahl unterscheidet man drei Varianten: Die reine Zufallsauswahl, die Zufallsauswahl mit Quoten und Gewichtung – die beide auf Basis des Melderegisters erfolgen – sowie die Zufallsauswahl mit Quoten ohne Melderegister, d.h. auf Basis einer Einladungskampagne mit Bewerbungen von Interessenten. Die Varianten haben jeweils Vor- und Nachteile und sind für bestimmte Anwendungsszenarios besonders geeignet. (vgl. Allianz Vielfältige Demokratie 2017a: 10). Die Zufallsauswahl wird in der Praxis zudem häufig auch ergänzend zur Rekrutierung über direkte Ansprache genutzt.

Rekrutierung durch
Zufallsauswahl

Im vorliegenden Bericht wird anstelle der Begriffe „Zufallsbürger/innen“ oder „zufällig gewählte Bürger/innen“, die in wissenschaftlichen Veröffentlichungen zumeist verwendet werden, von Personen oder Bürger/innen gesprochen, die per Los ausgewählt wurden, bzw. von gelosten Personen oder gelosten Bürger/innen. Viele Diskussionen mit auf diesem Wege rekrutierten Personen, nicht nur in diesem Projekt, zeigen, dass die Begriffe „Zufallsbürger/innen“ und „zufällig gewählte Bürger/innen“ abgelehnt werden, weil sie als nicht zutreffend oder gar diskreditierend empfunden werden. Verwiesen wird darauf, dass nicht alle so ausgewählten Personen nur aufgrund des Zufalls in Beteiligungsverfahren gelangt seien. Da die Ziehung nicht notwendigerweise aus dem Einwohnermelderegister, sondern häufig aus einem „Topf“ erfolge, in dem vorab interessierte Personen ihre Kontaktdaten hinterlassen haben, gehe dem Zufall in diesen Fällen eine bewusste Entscheidung zur möglichen Teilnahme voraus.

Begriffsklärung:
geloste Personen statt
Zufallsbürger/innen

Mit der Zufallsauswahl verbunden sind spezifische Erwartungen und Wirkungen. Im Unterschied zur Auswahl der Teilnehmenden durch Selbstselektion oder durch gezielte Ansprache verspricht man sich von der Zufallsauswahl andere Wirkungen:

Erwartungen an Inklusion,
Heterogenität und
Unabhängigkeit

- „Inklusion: Zufallsauswahl garantiert Chancengleichheit. (...) Partizipationsferne Bürger sind besser zu erreichen als in anderen Verfahren der Rekrutierung.
- Heterogenität: Zufallsauswahl schränkt die Selbstselektion ein. Die Gruppe hat mehr Potenzial, eine Vielfalt an Meinungen widerzuspiegeln. Bei größeren Gruppen kann die Ziehung auch repräsentativ angelegt sein.

- Unabhängigkeit: Zufallsauswahl minimiert Partikularinteressen. Die üblichen Verdächtigen stehen nicht im Fokus. Die per Losverfahren versammelten Personen oder Gruppen werden nicht als parteiisch angesehen“ (Allianz Vielfältige Demokratie 2017a: 6).

Zu berücksichtigen ist aber auch, dass mit der Zufallsauswahl noch kein inklusives Beteiligungsverfahren sichergestellt ist. Selbst die Ziehung einer statistisch repräsentativen Stichprobe für einen Partizipationsprozess sagt noch nichts darüber aus, ob diese Personen dann auch tatsächlich teilnehmen und ob Beteiligungsformate gewählt werden, die ihnen angemessen Gehör und Sprache verschaffen (vgl. ebenda: 10).

Beteiligungsprozesse, in denen die Zufallsauswahl eingesetzt wird, sind konzeptionell voraussetzungsvoll. Der Einsatz der Zufallsauswahl erfordert eine durchdachte Vor- und Nachbereitung der Rekrutierung (also z.B. angemessene Definition der Grundgesamtheit und Quoten sowie evtl. Verfahren zur Nachwerbung) sowie eine sinnvolle Kombination mit einem deliberativen (auf Kommunikation zwischen den Beteiligten zielenden) Verfahren. Das heißt: Die Gruppe der gelosten Bürger/innen darf nicht sich selbst überlassen bleiben, sondern muss begleitet und unterstützt werden. So sind den Beteiligten ausreichende Informationen zur Verfügung und eine Moderation zur Seite zu stellen, die gewährleistet, dass eine Diskussion auf Augenhöhe und ein Abwägen der Argumente, im Zusammenspiel mit den „Beteiligungsprofis“, möglich sind. Darüber hinaus ist abzuwägen, inwieweit die verschiedenen Akteursgruppen (Laien, Wissenschaft, Politik, Verwaltung) in getrennten Beratungs- oder Arbeitsgruppen tagen und entsprechend auch eher getrennte Aufgaben verfolgen sollen (vgl. Kamlage/Warode 2016). Wird all dies gewährleistet, zeigen Forschungsergebnisse, „dass Dialogverfahren mit Zufallsbürgern komplexe und anspruchsvolle Themen und Probleme bearbeiten und gehaltvolle Ergebnisse präsentieren können“ (Kamlage/Warode 2016: 3).

Die Erkenntnisse über die Folgen einer einseitigen Rekrutierung von Beteiligten sowie die Hoffnung auf den Erfolg des Formats Zufallsauswahl veranlassen öffentliche und private Vorhabenträger verstärkt dazu, zufällig gewählte Bürger/innen in Beteiligungsverfahren von komplexen und umstrittenen Infrastrukturprojekten einzubinden (vgl. Bock/Reimann 2017a, Kamlage/Warode 2016). Politik und Verwaltung setzen gleichfalls verstärkt auf dieses Instrument in der Erwartung, auf diesem Wege Beteiligungsverfahren auf eine breite Basis zu stellen, möglichst viele Bevölkerungsgruppen einzubinden und qualitativ bessere Entscheidungen von höherer Akzeptanz zu erreichen. Eine Veröffentlichung der Bertelsmann Stiftung kommt zusammenfassend zu der Einschätzung, dass das Losverfahren heutzutage fester Bestandteil von Bürgerbeteiligungen ist (vgl. Allianz Vielfältige Demokratie 2017a: 5).

Hoffnungsträger:
geloste Bürger/innen

Die Partizipationsforschung zieht – bezogen auf die Erwartungen – ein weitgehend positives Fazit: Die Methode eigne sich vor allem dann, wenn viele Bevölkerungsgruppen einbezogen werden sollen und wenn das Thema konfliktreich und umstritten ist. Zufällig geloste Personen tragen dazu bei, die Debatten zu versachlichen und Brücken zwischen den Akteuren und Interessensfronten zu bauen. Zufällig ausgewählte Bürgervertreter/innen, so die Erkenntnis, sind in der Lage „in hohem Maße Gemeinwohlinteressen abzubilden, wenn die Gruppe in ihrer Zusammensetzung möglichst vielen Merkmalen entspricht“ (Kamlage/Warode 2016: 7). Es versteht sich von selbst, dass dies bei größeren Samples besser gelingt als bei kleineren.

Nutzen und Fallstricke
der Zufallsauswahl

Die Kehrseite wird mitunter von Bürgerinitiativen und anderen organisierten Interessen zum Ausdruck gebracht: Der Vorwurf richtet sich hier auf die Entpolitisierung der Prozesse, denn unstrittig ist auch, dass organisierte Gruppen und Bürgerinitiativen, die besondere Interessen vertreten, zuguns-

ten eines breiteren Meinungsspektrums geschwächt werden. Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass motivierte Personen, die sich beteiligen wollen, nicht ausgelost werden und damit nicht zum Zug kommen.

Die hohen Erwartungen an die Zufallsauswahl und damit an die auf diesem Wege gelosten Bürger/innen erklären die steigende Zahl von Beteiligungsprozessen, in deren Rahmen diese Form der Rekrutierung zum Einsatz kommt. Wichtig ist jedoch immer eine intelligente Verknüpfung aus Rekrutierungsmethoden und Beteiligungsformaten. Dies setzt nicht zuletzt voraus, dass die politischen und wissenschaftlichen Diskussionen stärker als bislang die Bürger/innen in ihrer Vielfalt hinsichtlich Motivation und Beteiligungsform in den Blick nehmen (vgl. Fraune 2018).

3. Wissenschaftliche Begleitung und Evaluation

In den letzten Jahren wurde eine wachsende Zahl wissenschaftlicher Begleit- und Evaluationsstudien – überwiegend im Rahmen der Transformationsforschung zu Energiewende und Klimapolitik – als eher langfristige und über den unmittelbaren Beteiligungskontext hinausgehende wissenschaftliche Begleitungen konzipiert. Wissenschaftliche Evaluation wird dabei als die „Messung der Qualität, Legitimität und Wirkung von Beteiligungsverfahren“ verstanden (Fraunhofer-Institut für Umwelt-, Sicherheits- und Energietechnik 2012: 8). Die formativ angelegten (begleitenden und offenen) Evaluationen verstehen Beteiligung als einen gemeinsamen Lernprozess und zielen darauf, die Qualität der Öffentlichkeitsbeteiligung zu verbessern. Methodisch stehen diese Evaluationen mit ihrem deskriptiv-analytisch und aktiv-gestaltenden Ansatz, ihrer Prozessorientierung und konstruktiven Kommunikation dem Konzept der Begleitforschung nahe. Eine Voraussetzung ist die Mitwirkung der Forschenden im Feld. Durch ihre teilnehmende Beobachtung können Prozesse von innen untersucht und begleitet werden.

Die vorliegende Evaluation greift diesen Ansatz auf. Die Evaluation des „Planungsdialogs Borgholzhausen“ war prozessbegleitend (formativ) angelegt. Gegenstand der wissenschaftlichen Begleitung und Evaluation ist der „Planungsdialog Borgholzhausen“ im Projekt EnLAG Nr. 16, der im Zusammenhang mit der Prüfung auf Teilerdverkabelung im Genehmigungsabschnitt Punkt Hesseln bis Landesgrenze Nordrhein-Westfalen/Niedersachsen nach neuem Recht (EnLAG 2015) durchgeführt wurde.

Die dialogisch angelegte Evaluation verfolgte folgende Ziele:

Ziele der Evaluation

- Reflexion und ggf. Aufzeigen von Nachsteuerungsmöglichkeiten des laufenden Planungsdialogs,
- abschließende Analyse und Bewertung des Planungsdialogs,
- Identifizierung der auf andere Vorhabenplanungen der Amprion GmbH übertragbaren Bausteine des Planungsdialogs,
- Ableitung verallgemeinerbarer Schlussfolgerungen für die Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Energiewende.

Die Evaluation gliederte sich in drei inhaltliche Schwerpunkte: erstens Ziele und Inhalte des Verfahrens, zweitens Prozesse und Strukturen sowie drittens Verstetigung und Perspektiven des Planungsdialogs. Ein besonderer

Themen der Evaluation

Fokus lag auf dem gewählten Verfahren der Zufallsauswahl (vgl. Kap. 2.2 und 5.4). Vertieft betrachtet wurden folgende Aspekte:

- Konzeption und grundsätzlicher Verfahrensansatz des Planungsdialogs: Aufbau, Themeneignung, Passgenauigkeit, Anpassungsfähigkeit,
- Methode Zufallsauswahl: Ansatz, Vorgehen und Ergebnis, zukünftiger Einsatzes einer Zufallsauswahl,
- Kommunikation, Atmosphäre und Kooperation im Planungsdialog: Augenhöhe, Zusammenarbeit, Kommunikation und Konflikte,
- Zufällig geloste Bürger/innen: Motivation, Belastung, Ziele, Erfahrungen, Rollen und Mehrwerte für das Verfahren,
- Verfahrensträgerin Amprion: Rolle, Aufgaben sowie Kommunikationsverständnis der Vorhabenträgerin,
- übertragbare Beteiligungsbausteine.

Die Evaluation war kooperativ und dialogorientiert angelegt. In ihrem Verlauf wurden der Amprion GmbH sowie den Beteiligten des Planungsdialogs (Zwischen-)Ergebnisse vor- und zur Diskussion gestellt und den enger am Planungsdialog beteiligten Akteuren Raum zur Selbstreflexion geboten. Somit zielte die reflexive und prozessbegleitende Evaluation des Planungsdialogs im Rahmen aufeinander aufbauender Analyseebenen (wissenschaftliche Analyse, gemeinsamer Reflexionsraum) auf das Verstehen von Prozessen und Zusammenhängen sowie das Erkennen von Konflikten und Kommunikationsbarrieren. Die Evaluation beleuchtete die Interaktionen und das Zusammenspiel der unterschiedlichen am Prozess und Projekt beteiligten Akteure, vollzog Veränderungen nach und analysierte den gesamten Prozess.

Evaluationsverständnis

Die Evaluator/innen übernahmen keine eigenen Aufgaben im Planungsdialog. Sie nahmen als stille Beobachter/innen teil und äußerten sich in den Sitzungen nicht. Die Aufgabe der Evaluator/innen bestand aus Beobachten, Zuhören und Begleiten. Fragen, Analysieren und Schlussfolgern erfolgte in einem zweiten Schritt u.a. über Interviews und Fragebögen. In den begleitenden internen Reflexionsrunden kamen Informieren, Diskutieren und Moderieren hinzu. Nur diese zurückhaltende Neutralität im Prozess ermöglichte – etwa für Interviewphasen – die erforderlichen Zugänge zu den unterschiedlichen Beteiligten.

In die Analyse einbezogen wurden neben den Befunden aus den Beobachtungen die Erfahrungen, Einschätzungen und Bewertungen der unterschiedlichen am Prozess beteiligten Akteure (zufällig geloste Bürger/innen, Vertreter/innen von Institutionen und Organisationen, der Kommunen, Amprion GmbH, Moderation etc.). Dieser multiperspektivische Ansatz ermöglichte das Erkennen von Widersprüchen und Konflikten und bot die Chance, neben der Ableitung von Schlussfolgerungen auch frühzeitig die strategische Steuerung des Planungsdialogs und damit seine Qualitätsentwicklung anzupassen und ggf. zu verbessern. Damit trug die Evaluation dazu bei, dass die Akteure einen differenzierteren Blick auf den Prozess und das Erreichte gewinnen, dass sich Lerneffekte einstellen und damit ein Qualifizierungsprozess sowohl des Beteiligungsverfahrens selbst als auch der Beteiligten vollzogen werden konnte. Dieser gemeinsame Lernprozess mündete in die Ableitung übertragbarer Erkenntnisse und Vorschläge zur Verstetigung und Weiterentwicklung des Ansatzes des Planungsdialogs (vgl. Kap. 6). Die Ergebnisse der Evaluation beziehen sich nicht auf die planerischen Inhalte, sondern auf das dialogische Beteiligungsformat und die kommunikativen Prozesse.

Multiperspektivischer
Ansatz

Methodisch kam eine Kombination aus qualitativen und quantitativen Methoden zum Einsatz. Das verwendete Methodenspektrum reichte von der Analyse und Auswertung des Forschungsstandes und vorliegender schriftlicher Materialien über die beobachtende Teilnahme an den Sitzungen und ausgewählten Fachgesprächen des Planungsdialogs bis zu leitfadengestützten Interviews einerseits und standardisierten Befragungen andererseits. Darüber hinaus wurden Gruppendiskussionen und Reflexionsrunden mit ausgewählten Akteuren initiiert, konzipiert, moderiert und ausgewertet. Der Einsatz der sowohl deskriptiv-analytischen als auch aktiv-gestaltenden Methoden gewährleistete, dass divergierende Sichtweisen, Motivationen und Einschätzungen der beteiligten Akteure sichtbar, aufgegriffen, reflektiert, diskutiert und in den Prozess sowie die Bewertung eingespeist wurden.

Die Evaluation setzte sich im Einzelnen aus folgenden methodischen Schritten zusammen:

Aufbereitung des Forschungsstandes: Die Aufarbeitung des Forschungsstandes zur Öffentlichkeitsbeteiligung an Vorhaben zum Netzausbau umfasste die Recherche, Sichtung und Auswertung aktueller Forschung, von themenrelevantem Material sowie vorliegender Evaluationen von Vorhaben der Öffentlichkeitsbeteiligung am Netzausbau. Auf der Grundlage des zusammengestellten Materials wurden der „Planungsdialog Borgholzhausen“ in der Beteiligungslandschaft zum Netzausbau verortet und die leitenden Fragen der Evaluation geschärft.

Dokumentenanalyse: Konzepte, Arbeitspapiere, Beschlüsse und weitere Unterlagen zum Projekt EnLAG Nr. 16 und Dokumente, die für den Planungsdialog von Bedeutung sind, wurden zusammengetragen und ausgewertet.

Leitfadengestützte Interviews: Die Evaluator/innen führten mit ausgewählten Beteiligten des Planungsdialogs in zwei Projektphasen leitfadengestützte Interviews (Leitfaden siehe Anhang). Die 30- bis 60-minütigen Interviews wurden zu Beginn und am Ende des Planungsdialogs durchgeführt, um Entwicklungen und Veränderungen in der Wahrnehmung und Einschätzung aufnehmen und auswerten zu können. In der ersten Interviewrunde vor Beginn des Planungsdialogs wurden elf Gespräche geführt, darunter ein Gruppengespräch mit den Mitgliedern der Bürgerinitiative. Nach Abschluss des Planungsdialogs wurden in einer zweiten Runde neun Interviews mit vornehmlich den gleichen Akteuren durchgeführt. Im Mittelpunkt der Interviews standen Erwartungen bzw. Erfahrungen, Einschätzungen und Bewertungen des Planungsdialogs, seiner Konzeption, Umsetzung und Zielerreichung sowie der Zusammensetzung und Zusammenarbeit der Teilnehmer/innen. Alle Interviews wurden transkribiert und anschließend entlang festgelegter Fragestellungen ausgewertet.

Schriftliche Befragungen: Die Interviews begleitend wurde jeweils zu Beginn und zum Abschluss des Planungsdialogs eine schriftliche Befragung der am Planungsdialog Beteiligten durchgeführt. Vorgegeben waren Aussagen zum kommenden bzw. zum abgeschlossenen Prozess. Diese konnten auf einer sechsstufigen Skala von „stimme voll und ganz zu“ bis „stimme gar nicht zu“ eingeschätzt werden (Fragebogen siehe Anhang). Der Fragebogen wurde an alle Teilnehmenden des Planungsdialogs mit Ausnahme der Vertreter/innen von Ampriion bei der ersten (Start) und fünften Sitzung (Abschluss) verteilt. Die Rückgabe erfolgte entweder persönlich oder per Mail, auf Wunsch auch anonym über den Moderator. An der ersten Befragung nahmen 17 Personen, an der zweiten 16 Personen teil (von jeweils 18).

In verkürzter Form wurde der Fragebogen bei den beiden Bürger-Infomärkten am 19. Januar und am 31. August 2018 ausgelegt. Der Rücklauf lag bei der ersten Befragung bei 43, bei der zweiten bei 22 Fragebögen. Der Rückgang beim Rücklauf ist wahrscheinlich damit zu erklären, dass der zweite Bürger-Infomarkt deutlich mehr Möglichkeiten für direkte Gespräche und eine direkte Rückkopplung von Eindrücken sowie für die Abgabe von Kommentaren bot, so dass die Anwesenden auf die Abgabe ihres Fragebogens verzichteten. Auffallend ist, dass sich bei der zweiten Befragung sowohl der Anteil der Frauen (Anstieg von 16 % auf 35 %) als auch der Personen, die sich vor der Veranstaltung noch nicht mit dem Neubau der Stromleitung von Gütersloh nach Wehrendorf beschäftigt hatten (Anstieg von 21 % auf 35 %), deutlich vergrößert hat. Der Rücklauf zeigte dabei aber auch, dass die Teilnehmer/innen beider Veranstaltungen nicht repräsentativ für die Borgholzhausener Bevölkerung standen, sondern die an der Stromtrasse besonders interessierten Bürger/innen vertraten.

Bei der Auswertung und Interpretation der Befragungsergebnisse ist die geringe Fallzahl zu beachten. Auch wenn fast alle Teilnehmenden des Planungsdialogs sich an der Befragung beteiligten, liegt die Gesamtzahl der Antworten – konzeptbedingt – deutlich unter 20. Die einzelne Antwort erhält ein hohes Gewicht, bereits eine Antwort führt zu einem prozentualen Anteil von mehr als 5 %. Die Befragungsergebnisse können deshalb nur im Kontext der anderen Erhebungsbausteine interpretiert werden. Dies gilt gleichermaßen für die Befragung im Rahmen der Bürger-Infomärkte.

Teilnehmende Beobachtung: Die Evaluator/innen nahmen an allen Sitzungen des Planungsdialogs, an den beiden Bürger-Infomärkten sowie einem Fachgespräch teil. Die Sitzungen wurden entlang von Leitfragen und auf Grundlage eines Beobachtungsdesigns protokolliert. Durch die persönliche Teilnahme der Forschenden sollten in der Evaluation Aspekte des Handelns und Denkens erschlossen werden, die in Gesprächen und Dokumenten nicht zugänglich sind. Die Analyse floss in die anschließende Gesamtbewertung ein.

Reflexionsworkshops: Im Projektverlauf wurden als wichtige Bausteine der begleitenden und dialogisch ausgerichteten Evaluation ein Reflexionsgespräch mit den Vertreter/innen der Amprion GmbH und ein Reflexionsworkshop mit ausgewählten Beteiligten des Planungsdialogs durchgeführt. Im Rahmen der Workshops wurden erste Ergebnisse und eine Zwischenbilanz der Evaluation vorgestellt und intensiv diskutiert. Zudem waren die Beteiligten aufgefordert, in einer persönlichen Rückschau den Planungsdialog zum jeweils aktuellen Prozessstand zu bewerten.

4. Planungsdialog Borgholzhausen

4.1 Das Pilotvorhaben EnLAG Nr. 16

Im Gesetz zum Ausbau von Energieleitungen (Energieleitungsausbaugesetz – EnLAG) regelt der Gesetzgeber den Neubau von insgesamt 22 Höchstspannungsleitungen in Deutschland. Mit diesen Vorhaben soll u.a. der notwendige Netzausbau und -ausbau in Deutschland vorangetrieben werden, der im Rahmen der Energiewende erforderlich geworden ist. Die 22 Ausbauprojekte des EnLAG gelten als energiewirtschaftlich notwendig und sind

daher durch die vier deutschen Übertragungsnetzbetreiber vordringlich auszubauen.

Eines dieser Ausbauprojekte – in der Anlage des EnLAG als Vorhaben EnLAG Nr. 16 bezeichnet – umfasst die Errichtung einer Höchstspannungsleitung zwischen dem niedersächsischen Wehrendorf und der Stadt Gütersloh in Nordrhein-Westfalen. Auf etwa 70 Kilometer Länge plant die Amprion GmbH als verantwortliche Netzbetreiberin den Neubau einer 380kV-Höchstspannungsleitung. Diese soll eine bereits bestehende 220kV-Hochspannungsfreileitung ersetzen und in vier Abschnitten von Süden nach Norden realisiert werden. Die beiden Genehmigungsabschnitte in Niedersachsen mit ihren insgesamt 42 Kilometer Leitungslänge befanden sich 2018 im oder kurz vor dem Raumordnungsverfahren und sollen voraussichtlich bis 2024 realisiert werden.

Projekt EnLAG Nr. 16 –
Neubau Höchstspan-
nungsleitung Wehren-
dorf – Gütersloh

Der im Mittelpunkt des „Planungsdialogs Borgholzhausen“ stehende dritte Genehmigungsabschnitt des Projekts EnLAG Nr. 16 liegt auf nordrhein-westfälischer Seite. Er beginnt an der Landesgrenze zu Niedersachsen und verläuft auf acht Kilometern Streckenlänge durch das Stadtgebiet Borgholzhausen bis zum Punkt Halle-Hesseln. Von hier bis Gütersloh erstreckt sich der vierte Genehmigungsabschnitt mit weiteren 20 Kilometer Trassenlänge. Ursprünglich umfasste der nordrhein-westfälische Streckenteil nur einen gemeinsamen Genehmigungsabschnitt, für den die entsprechenden Planfeststellungsunterlagen im Dezember 2013 bei der Bezirksregierung Detmold als zuständige Planfeststellungsbehörde eingereicht wurden. Die Planung sah zum damaligen Zeitpunkt eine durchgängige 380kV-Höchstspannungsfreileitung zwischen Gütersloh und der Landesgrenze vor, die weitgehend die Trassenräume der bestehenden 220kV-Hochspannungsfreileitung nutzen und – wo möglich – mit einzelnen Trassenoptimierungen die Siedlungsbereiche entlasten sollte.

Die Neubauplanung einer 380kV-Höchstspannungsfreileitung stieß in Borgholzhausen frühzeitig auf lokales Interesse. Eine erste Informationsveranstaltung fand bereits im Oktober 2011 statt. Im Jahr 2012 gründete sich die Bürgerinitiative „keine 380kV am Teuto“ mit der Kernforderung, den Leitungsneubau als Erdkabel durchzuführen. Auch die Stadt Borgholzhausen sprach sich bereits zu diesem Zeitpunkt für eine Erdverkabelung aus. Bürgerinitiative und Stadt beteiligten sich mit dieser Forderung auch am bundesweiten Konsultationsprozess zum Netzentwicklungsplan 2012.

Diskussion um die
Realisierung im Stadt-
gebiet Borgholzhausen

Die Planfeststellungsunterlagen der Amprion GmbH sahen im Dezember 2013 eine solche Erdverkabelung nicht vor, denn zum Zeitpunkt der Einleitung des Planfeststellungsverfahrens gehörte das Vorhaben zwischen Wehrendorf-Gütersloh nicht zu den vier sogenannten „Pilotprojekten“ des EnLAG, für die eine Erdverkabelung planungsrechtlich bereits möglich war. Ungeachtet dessen war dies eine Forderung vieler betroffener Bürger/innen in den insgesamt 778 Einwendungen, die im Anhörungsverfahren bis März 2014 erhoben wurden. Die Einwendungen verteilten sich dabei regional deutlich ungleich: 721 Einwendungen bezogen sich auf ein Viertel der Trasse – namentlich das Stadtgebiet Borgholzhausen – während für die südlicheren drei Viertel des Planungsgebiets nur 57 Einwendungen erfolgten (vgl. NW 2017).

Die Amprion GmbH und die Bürgerinitiative Borgholzhausen (BI) „keine 380kV am Teuto“ wurden in den Jahren 2013 bis 2015 zu den zentralen Akteuren in der Diskussion um den Neubau einer 380kV-Höchstspannungsleitung durch das Stadtgebiet Borgholzhausen. Die öffentlich wahrnehmbaren Kommunikationsaktivitäten konzentrierten sich dabei jedoch auf unterschiedliche Zeiträume. Der Schwerpunkt der aktiven

Kommunikation der Amprion GmbH fand im Vorfeld des Planfeststellungsverfahrens statt: Zwischen März 2013 und Januar 2014 führte die Amprion GmbH fünf Öffentlichkeitstermine (Informations- und Dialogveranstaltungen) für den nordrhein-westfälischen Genehmigungsabschnitt durch – davon allein drei bezogen auf den kürzeren Planungsabschnitt Borgholzhausen. Die Aktivitäten der BI fanden vor allem im Nachgang des Anhörungsverfahrens für eine zukünftige Erdverkabelung im Stadtgebiet statt. Im Jahr 2015 veranstaltete die BI fünf lokale Demonstrationen und Informationsveranstaltungen, bei denen auch der zuständige Landrat sowie Landespolitiker auftraten.

Im Dezember 2015 kam Bewegung in den Konflikt. Zu diesem Zeitpunkt änderten Bundestag und Bundesrat das Gesetz zum Ausbau von Energieleitungen. Sie erhöhten hierbei die Zahl der Pilotprojekte für Erdverkabelung auf der Höchstspannungsebene von vier auf sechs – u.a. nahmen sie das Projekt EnLAG Nr. 16 auf (vgl. § 2 I EnLAG). Der Einsatz von Erdkabel als Pilotvorhaben zwischen Wehrendorf und Gütersloh wurde ab diesem Zeitpunkt somit grundsätzlich möglich. Diese Entwicklung wurde vor Ort als Erfolg der BI wahrgenommen, da sie neben Kundgebungen ein entsprechendes Lobbying bei der nordrhein-westfälischen Landesregierung und bei Bundestagsabgeordneten betrieben hatte.

Option Erdkabel:
neue Ausgangslage für
die Planung

Nach dem Anhörungsverfahren im Frühjahr 2014 und vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden Gesetzesänderung verfolgte die Amprion GmbH das begonnene Planfeststellungsverfahren vorerst nicht weiter. Im Zuge der EnLAG-Änderung 2015 wurde jedoch gleichzeitig geregelt, dass bereits laufende Planfeststellungsverfahren nach den bis dahin geltenden Vorschriften zu Ende geführt werden. Die Option auf Erdverkabelung für das seit 2013 laufende Verfahren des EnLAG Nr. 16 erforderte daher einen neuen Antrag der Vorhabenträgerin.

Dreieinhalb Jahre nach dem Anhörungsverfahren zog die Amprion GmbH den Planfeststellungsantrag im August 2017 daher teilweise zurück. Aus dem gesamten, rund 28 Kilometer langen nordrhein-westfälischen Genehmigungsabschnitt wurde die acht Kilometer lange Trassenplanung durch das Stadtgebiet Borgholzhausen herausgenommen. Der südlich angrenzende, etwa 20 Kilometer lange Abschnitt zwischen der Umspannanlage Hessel und Gütersloh wurde im Unterschied dazu auf Basis des leicht überarbeiteten Planfeststellungsantrags von 2013 in der ursprünglichen Freileitungsplanung wieder aufgenommen. Der Erörterungstermin für diesen Bereich fand im November 2017 statt. Gegenwärtig werden Planänderungen für diesen südlichen Abschnitt durchgeführt, eine Realisierung ist für 2021 vorgesehen. Die Bürgerinitiativen dieses Genehmigungsabschnitts haben eine Klage vor dem Bundesverwaltungsgericht gegen einen noch zu erfolgenden Planfeststellungsbeschluss bereits in Aussicht gestellt.

Der nördlich angrenzende Genehmigungsabschnitt zwischen der Umspannanlage Hessel und der Landesgrenze befindet sich seit seiner Herauslösung im August 2017 nicht mehr in einem formellen Planfeststellungsverfahren. Eine Neuplanung durch das Stadtgebiet Borgholzhausen müsste nach neuer Gesetzeslage des EnLAG 2015 behandelt werden, was nun auch die Option auf Erdverkabelung umfasst. Zur Vorbereitung der weiteren (formellen) Schritte entschied sich die Amprion GmbH, ein informelles, dreistufiges Beteiligungsverfahren in diesem Abschnitt vorzuschalten: den „Planungsdialog Borgholzhausen“.

4.2 Der Planungsdialog

Der „Planungsdialog Borgholzhausen“ ist ein konsultatives Gremium, d.h. verschiedene lokale Sichtweisen und Wissensbestände, z.B. zu Grundstücks- und Naturschutzfragen, Bodenbeschaffenheiten oder spezifischen lokalen Herausforderungen, sollten in dem zentralen Ort des Dialogs in Borgholzhausen gebündelt werden und in den laufenden Planungsprozess einfließen. Dreistufig bedeutet, dass der Dialog in der Planung (Phase 1), der Genehmigung (Phase 2) und im Bau (Phase 3) (weiter)geführt wird. Interesse von Amprion war es, die in der ersten Phase gewonnen Erkenntnisse strukturiert aufzunehmen und frühzeitig in die Planung einzubeziehen – immer mit Blick auf die technische und genehmigungsrechtliche Machbarkeit. „Ziel der ersten Phase des „Planungsdialogs Borgholzhausen“ war es, bis zum Sommer 2018 eine gemeinsame Idee für eine potenzielle Teilerdverkabelungstrasse im Siedlungsbereich Borgholzhausens sowie für zwei Suchräume für die dazugehörigen Kabelübergabestationen (KÜS) zu entwickeln“ (Amprion GmbH 2018: 5).

Frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung

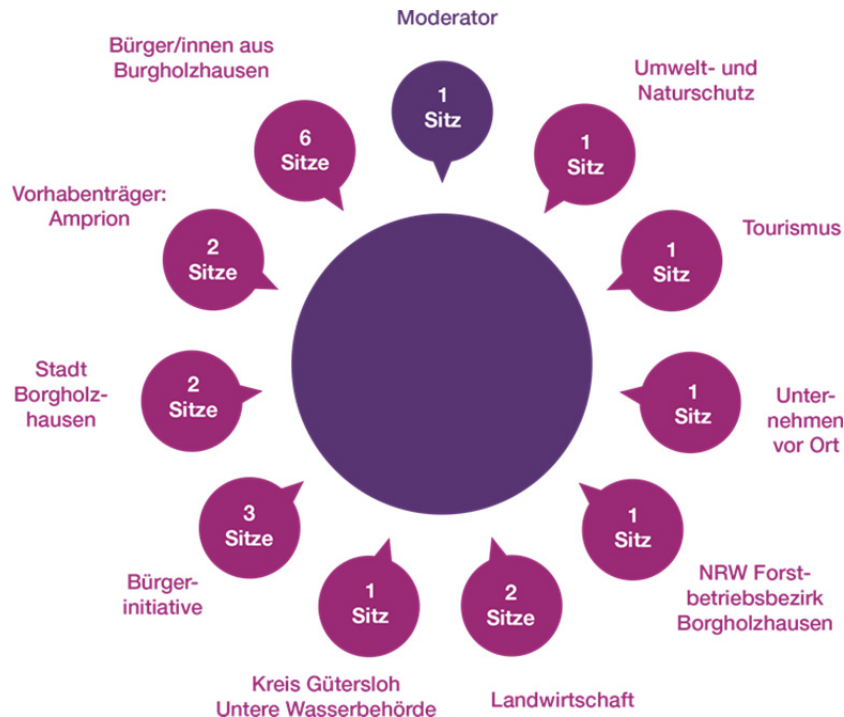
Hervorgehoben wurden vonseiten der Vorhabenträgerin dabei vor allem drei Aspekte, die ihre Ziele für den Planungsdialog beschreiben:

Ziele: Transparenz, Wissen und Neuanfang

- Transparenz: die Planung sollte durch Informationsvermittlung verständlicher und nachvollziehbarer werden. Dazu sollte der Prozess fair und transparent gestaltet werden, um Vertrauen in die Planung herzustellen.
- Wissen: mit dem Planungsdialog sollten die Vor-Ort-Kenntnisse der Borgholzhausener/innen frühzeitig in die Planung einbezogen werden.
- Neuanfang: das Pilotprojekt sollte darüber hinaus zu neuen Erfahrungen und Erkenntnissen im Bereich der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung im Netzausbau führen. Der kommunikative Neustart war deshalb als wissenschaftlich begleiteter gemeinsamer Lernprozess angelegt (vgl. ebenda).

Der Planungsdialog (erste Phase/Evaluationszeitraum) fand im Zeitraum von Januar bis August 2018 statt. Der Dialogprozess wurde extern moderiert, die Diskussionen erfolgten auf Basis von zu Beginn vereinbarten Spielregeln (Vertraulichkeit, Transparenz, Respekt, Sachlichkeit, Verständlichkeit, Verbindlichkeit). Die Sitzungen des Planungsdialogs fanden nicht-öffentlich statt. Vorträge und Ergebnisprotokolle wurden jedoch zeitnah nach den Sitzungen abgestimmt und auf der Internetseite www.planungsdialog-borgholzhausen.net online gestellt.

Abb. 1
Teilnehmende am
Planungsdialog



Quelle: Amprion GmbH 2018:6.

Insgesamt beteiligten sich 20 Personen am Planungsdialog, vorwiegend Bürger/innen aus Borgholzhausen. Neben 14 fest nominierten Teilnehmenden, die verschiedene Themen wie Landwirtschaft, Tourismus, Wirtschaft und Naturschutz sowie die Stadt Borgholzhausen (2), die Bürgerinitiative Borgholzhausen (3) und die Vorhabenträgerin Amprion (2) repräsentierten, nahmen sechs per Losverfahren ausgewählte Bürger/innen teil. Dieses Verfahren sollte gewährleisten, dass unterschiedliche Expertisen, Meinungen und Interessen einbezogen wurden (vgl. Kap. 2.2). Ein Anspruch auf umfassende Repräsentativität wurde jedoch nicht erhoben. Neben den aktiv Beteiligten nahm die Stadt Halle als Gasthörer zeitweilig an den Sitzungen teil, da der Genehmigungsabschnitt vom Punkt Hesseln bis zur Landesgrenze auch einen Teil des Stadtgebiets von Halle (Westfalen) einschloss. Seitens Amprion wurden zudem zu einzelnen Sitzungen Experten aus dem eigenen Haus eingeladen, um Detailfragen der Planung zu erläutern.

Der Dialogprozess begann am 19. Januar 2018 mit einem öffentlichen Bürger-Infomarkt, auf dem sich interessierte Borgholzhausener/innen über das Projekt und den Planungsdialog informieren konnten. Auf diesem Bürger-Infomarkt erfolgte auch die Auslosung der teilnehmenden Bürger/innen. Vorgeschaltet war ein stadtweites Bewerbungsverfahren. Amprion hatte gemeinsam mit der Stadt Borgholzhausen die Bürger/innen per Postkartenversand angesprochen und durch eine begleitende Medienarbeit für eine Mitarbeit am Planungsdialog geworben. Die Postkarten mit den Bewerbungen konnten an Amprion zurückgesendet oder beim Bürger-Infomarkt abgegeben werden. Insgesamt gingen 32 Bewerbungen ein. Die Auslosung erfolgte öffentlich durch den Bürgermeister von Borgholzhausen in zwei Gruppen von unmittelbar an der bisherigen Trasse wohnenden (vier Sitze) bzw. im weiteren Stadtgebiet ansässigen Bürger/innen (zwei Sitze).

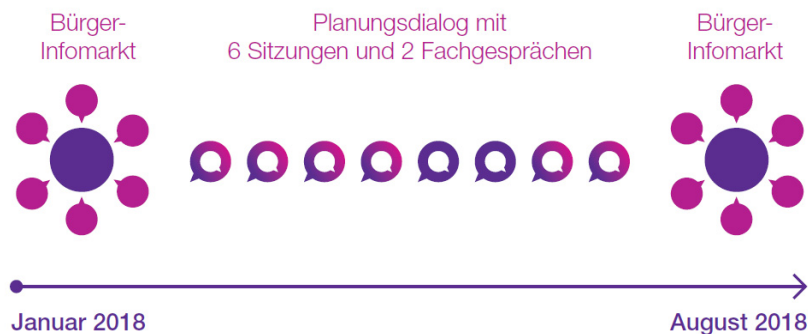
Der Planungsdialog traf sich zu sechs Sitzungen. Zudem fanden das Fachgespräch „Technologie“ und ein Informationsabend zum Thema „Elektrische und magnetische Felder“ statt:

Teilnehmende

Ablauf des
Planungsdialogs

- Sitzung 1: „Auftakt“ (26. Januar 2018): Kennenlernen, Verständigung auf Spielregeln für die gemeinsame Arbeit, Vorstellung des Ablaufs des Dialogprozesses und der der Planung zugrunde liegenden Prämissen.
- Sitzung 2: „Faktenklärung“ (16. Februar 2018): Erklärung und Aussprache zu den wesentlichen Fakten und Rahmenbedingungen der Planung, Vermittlung eines Überblicks über den Kontext und den Stand der aktuellen Planung.
- Sitzungen 3 und 4: „Planungsdiskussion“ (2. und 23. März 2018): Formulierung von Vorschlägen und Hinweisen zum potenziellen Trassenverlauf und zu den KÜS-Suchräumen.
- Sitzungen 5 und 6: „Abschluss“ (6. und 13. Juli 2018): Vorstellung und Diskussion der zwei Varianten des Trassenverlaufs zwischen den KÜS-Suchräumen A (Süd) und C (Nord), Verständigung über Ergebnisbericht und zweiten Bürger-Infomarkt, Feedbackrunde.
- Fachgespräch „Technologie“ (17. April in Dortmund): An dem in Dortmund stattfindenden, nicht-öffentlichen Fachgespräch erläuterten Experten von Amprion interessierten Mitgliedern des Planungsdialogs vertieft die Möglichkeiten und Grenzen der offenen sowie der geschlossenen Bauweise bei der Verlegung von Erdkabeln.
- Informationsabend zum Thema „Elektrische und magnetische Felder“ (28. Juni in Borgholzhausen): Bei dem öffentlichen Bürgerabend, der kein offizieller Bestandteil des Planungsdialogs war, konnte sich die interessierte Öffentlichkeit über die Auswirkungen von Freileitungs- und Erdkabelleitungen auf die Gesundheit informieren. Er wurde vom Bürgerdialog Stromnetz organisiert, der deutschlandweit im Auftrag des Bundeswirtschaftsministeriums über den Netzausbau informiert.

Abb 2:
Ablauf des Planungs-
dialogs



Quelle: Amprion GmbH 2018: 9.

Der Bürger-Infomarkt am 31. August 2018 beendete die erste Phase des Prozesses. Im Rahmen der Veranstaltung wurde die Öffentlichkeit über Verlauf und Ergebnis des bisherigen Planungsdialogs, über das weitere Vorgehen und die nächsten Schritte auf dem Weg zur Umsetzung der Planungen informiert.

Gestartet war die erste Phase des „Planungsdialogs Borgholzhausen“ mit dem Ziel, eine gemeinsame Idee für eine potenzielle Teilerdverkabelungstrasse sowie geeignete Suchräume für Kabelübergabestationen (KÜS) im Siedlungsbereich von Borgholzhausen zu entwickeln. Dies führte dazu, dass sich im Planungsdialog zunächst intensiv über den Begriff der „Teilerdver-

Ergebnis der ersten
Phase: Verständigung
über Teilerdverkabelung

kabelung“ verständigt werden musste. Im weiteren Verlauf brachten die einzelnen Teilnehmenden – als Vertreter/innen von Interessengruppen oder als Bürger/innen – ihre unterschiedlichen Sichtweisen auf das Thema Erdverkabelung und Freileitung in die Diskussionen ein. Ebenso intensiv diskutiert wurden verschiedene Vorschläge zu Suchräumen, in denen die notwendigen Kabelübergabestationen lokalisiert werden könnten, und zu möglichen Trassenverläufen zwischen diesen Standorten.

Die Ergebnisse der Diskussionen sind im Arbeitsbericht der Phase 1 des „Planungsdialogs Borgholzhausen“ (Januar-Juli 2018) dokumentiert (vgl. Amprion 2018). Als Resultat der ersten Phase des Planungsdialogs sagte Amprion zu, die Anlage von KÜS-Standorten in den gemeinsam ausgewählten Suchräumen Wichlinghausen (KÜS Süd) und im Bereich des Plateaus östlich der Wellingholzheimer Straße (KÜS Nord) sowie zwei Trassenvarianten zwischen diesen Übergabestandorten auf ihre konkrete Umsetzbarkeit hin detailliert zu prüfen.

4.3. Was macht den Planungsdialog besonders?

Zur Analyse der Stärken und Schwächen der ersten Phase des „Planungsdialogs Borgholzhausen“ ist es notwendig, dieses Dialogverfahren in der Beteiligungslandschaft zum Netzausbau zu verorten und dabei seine Besonderheiten zu identifizieren. Nur wenn diese in die Auswertung einfließen und berücksichtigt werden, können die Ergebnisse zu übertragbaren Schlussfolgerungen für andere Vorhaben der Amprion GmbH und zur Beteiligung am Netzausbau insgesamt führen (vgl. Kap. 6).

Der „Planungsdialog Borgholzhausen“ war in seiner ersten Phase als deliberativer Prozess im Rahmen einer frühzeitigen informellen Öffentlichkeitsbeteiligung angelegt. In seinem konzeptionellen Ansatz ähnelte er somit zahlreichen anderen Projekten der Öffentlichkeitsbeteiligung am Netzausbau, bei denen zumeist im Vorfeld des Planfeststellungsverfahrens ausgewählte Vertreter/innen der Öffentlichkeit zu einem konsultativen Prozess eingeladen werden. Die Zusammensetzung der jeweiligen Beteiligungsgremien unterscheidet sich hierbei im Einzelfall. Zumeist sind neben ausgewählten institutionellen Vertreter/innen, die spezifische Interessen vertreten (u.a. Naturschutz, Wasser, Wald), Vertreter/innen der betroffenen Kommunen, von Umweltverbänden und Bürgerinitiativen auch einzelne Bürger/innen beteiligt, die auf unterschiedlichen Wegen ausgewählt werden. In Borgholzhausen wurde hierzu der Weg der Zufallsauswahl gewählt, den die begleitende Evaluation als einen Schwerpunkt betrachtete.

Vergleichbarer Grund-
ansatz

Neben diesen Gemeinsamkeiten zeichnet sich der Planungsdialog durch einige Besonderheiten aus, die im Folgenden skizziert werden sollen.

Der Anlass zur Durchführung des Planungsdialogs war gleichzeitig eine Besonderheit, die den Beteiligungsprozess von vielen anderen Beteiligungsverfahren unterschied. Die Entscheidung, die seit 2015 bestehende Option auf Teilerdverkabelung auf dem Abschnitt zwischen Hesseln und der Landesgrenze im Rahmen der neuen Planung vor allem für den geschlossenen Siedlungsbereich Borgholzhausen im Detail zu prüfen, bot die Chance für einen mehr oder weniger vollständigen Neustart. Dem langjährigen Konflikt um den Neubau einer Freileitung zwischen der Vorhabenträgerin, der Stadt Borgholzhausen und den betroffenen Bürger/innen, von denen sich viele von Beginn an in einer Bürgerinitiative organisiert hatten, wurde mit diesem planerischen „Reset“ der inhaltliche Boden entzogen. Der Planungsdialog enthielt somit das selten vorhandene Angebot, den „alten“ Konflikt hinter sich zu lassen und neu zu denken. Mit dem planerischen Neustart ist der

Planerischer Reset: von
der Freileitung zur
Teilerdverkabelung

„Planungsdialog Borgholzhausen“ trotz der langen Planungs- und Konflikthistorie als frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung zu bewerten – wenn auch die bisherigen Konflikte als Hintergrundfolie weiterhin eine wichtige Rolle spielten.

Die inhaltliche Neuausrichtung führte unweigerlich dazu, dass alte und bekannte Konfliktlinien von neuen Interessenwidersprüchen abgelöst wurden und somit neue Konflikte auftraten. Gewissheiten aus der langjährigen Auseinandersetzung, in deren Rahmen die Positionen der Beteiligten bekannt, die Rhetorik eingeübt und der Austausch untereinander sich als Ritual etabliert hatten, gerieten ins Wanken. Im Planungsdialog kamen viele „alte Bekannte“ zusammen, die nun herausgefordert waren, einen neuen Umgang miteinander zu entwickeln und sich für neue Vorschläge zu öffnen. Das bedeutet, dass die vorausgegangenen Erfahrungen und das gegenseitige Misstrauen nicht nur die direkte Kommunikation im Planungsdialog prägten, sondern zu Beginn auch ein bedeutender Filter der Einschätzung der Ernsthaftigkeit des Planungsdialogs waren. Der Abbau von Skepsis auf der einen Seite und der Aufbau von Vertrauen auf der anderen Seite waren entsprechend von Bedeutung. Der alte Konflikt beeinflusste die Wahrnehmung des neuen Prozesses vor allem mit Blick auf die kommunikativen und emotionalen Dynamiken im Dialog.

Kommunikativer
Neustart mit „alten
Bekannten“

Eine weitere Besonderheit des Planungsdialogs war seine Verortung in Borgholzhausen, einer Kleinstadt mit knapp 9.000 Einwohner/innen. Der Planungsdialog war in seiner ersten Phase somit kein Gremium, in dem unbekannte Akteure erstmals zusammentrafen. Vielmehr kannten sich die meisten, glaubten, die anderen und ihre Positionen einordnen zu können, und blickten auf unterschiedlich intensive Erfahrungen der Zusammenarbeit zurück. Auszugehen war davon, dass die Zusammenarbeit in dem Gremium von einer gewissen sozialen Kontrolle begleitet wurde. An- und Abwesenheiten konnten ebenso wie Blockadehaltungen oder Anbiederungen an die Öffentlichkeit gelangen. Sowohl der Bürgermeister als auch die Vertreter/innen der Bürgerinitiative konnten – zumindest grundsätzlich – durch direkte Kontakte Einfluss auf die einzelnen Beteiligten nehmen.

Kleinstadt: bekannte
Gesichter und soziale
Kontrolle

Schließlich nahm auch der Bürgermeister eine besondere Rolle ein. Vorauszuschicken ist, dass in zunehmendem Maße auch kleineren Kommunen im Rahmen des Netzausbaus eine besondere, durchaus in verschiedene Richtungen weisende Rolle zukommt. Als Standorte konkreter Netzausbauprojekte sind sie – mit Blick auf zukünftige kommunale Entwicklungen – direkt Betroffene, die in formelle Planungs- und Genehmigungsverfahren eingebunden werden. Gleichzeitig haben die kommunalpolitischen Vertreter/innen die Aufgabe, die Interessen ihrer Bürger/innen zu wahren. Sie wirken nicht zuletzt als Schnittstellen der Öffentlichkeitsbeteiligung, indem sie Ansprechpartner/innen für die Bürger/innen sind und sicherstellen bzw. darauf hinwirken, dass deren Wissen und Vor-Ort-Kenntnisse in die Verfahren eingebracht werden können. Darüber hinaus kommt der Kommunalpolitik vor Ort die Aufgabe zu, für die Energiewende zu werben und überregionale Interessen beim Netzausbau zu vermitteln. Auch dies dürfte allein mit Blick auf die Ressourcen die ehrenamtliche Politik in kleineren Gemeinden vor große Herausforderungen stellen.

Die Doppelrolle als direkt Betroffene auf der einen und als Vermittler/innen zwischen den Bürger/innen sowie Vorhabenträgern auf der anderen Seite führt dazu, dass Bürgermeister/innen häufig zu einem sehr frühen Zeitpunkt Ansprechpartner/innen für die Vorhabenträger werden. Sie werden durch die Vorhabenträger stellvertretend für ihre Bevölkerung sehr frühzeitig informiert und bilden ein Bindeglied zur nachfolgenden Kommunikation und Beteiligung der Bevölkerung. Dies trifft auch auf Borgholzhausen zu. Gestützt auf einen

Schirmherr
Bürgermeister

Stadtratsbeschluss, der sich sehr früh für eine Erdverkabelung auf dem Stadtgebiet aussprach, nahm der Bürgermeister seine Rolle im Planungsdialog aktiv wahr und definierte sich als „Schirmherr“ des Verfahrens. Diese positive Herangehensweise hatte Auswirkungen auf die Wahrnehmung und Akzeptanz des Dialogs in der Kleinstadt Borgholzhausen.

Last but not least stellte auch die begleitende Evaluation eine Besonderheit des Planungsdialogs dar. Mit der Einbindung einer externen Evaluation vermittelte Amprion eine Ernsthaftigkeit des neuen Anfangs und signalisierte Offenheit und Transparenz. Trotz der neutralen und bewusst zurückhaltenden Rolle der Evaluation beeinflusste allein die Entscheidung für den externen Blick den Prozess und seine Wahrnehmung durch die Teilnehmenden. Der Ansatz der formativen Evaluation ermöglichte zudem Änderungen in der Gestaltung des Prozesses im laufenden Dialog.

Begleitende Reflexion

5. Ergebnisse der Evaluation

5.1 Vor und nach dem Dialog – Einschätzungen der Beteiligten

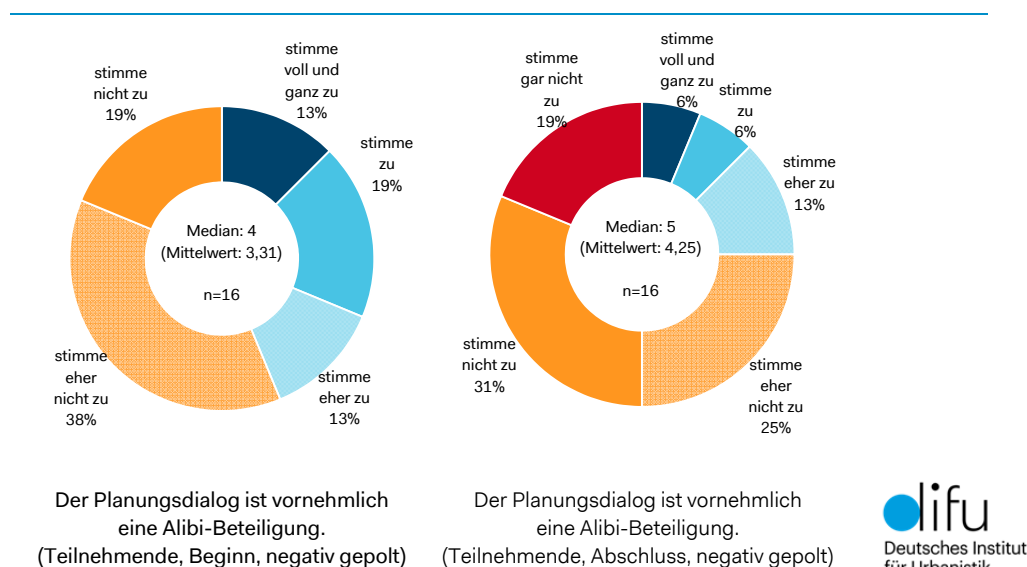
Eine Grundlage der Analyse und Bewertung des Planungsdialogs bilden die direkten Einschätzungen der Beteiligten: Mit welchen Erwartungen sind sie in den Dialogprozess gestartet? Welche Erfahrungen konnten sie im Laufe des gemeinsamen Prozesses sammeln? Wie bewerten sie den gemeinsamen Weg nach der ersten Phase? Da dem „Planungsdialog Borgholzhausen“ ein bereits mehrjähriger Konflikt um die neue Trasse vorausging, war der gemeinsame Dialog kein unbeschriebenes Blatt, sondern mit unterschiedlichen Vorerfahrungen verknüpft. Diese prägten nicht nur die individuellen Erwartungen an den gemeinsamen Dialog, sondern beeinflussten auch die jeweilige Bereitschaft zu einem kommunikativen Neuanfang.

Um die Erfahrungen und Bewertungen der Teilnehmenden einerseits und der Borgholzhausener Öffentlichkeit andererseits in die Evaluation einbeziehen zu können, waren die Teilnehmenden des Planungsdialogs (die „Teilnehmenden/Beteiligten“, wie sie im Folgenden genannt werden) sowie die Besucher/innen der Bürgerinfomärkte (die „Öffentlichkeit“) zu Beginn und am Ende der Dialogphase eingeladen, sich – ergänzend zu den Interviews – an einer standardisierten schriftlichen Befragung zu beteiligen (vgl. Kap. 3). Mit der Befragung, die die Einschätzungen zu zwei unterschiedlichen Zeitpunkten ermittelte, konnten Veränderungen in den Erwartungen, Einschätzungen und Annahmen, die sich im Verlauf des Planungsdialogs ergaben, erfasst werden. Dafür wurden die zu Beginn erhobenen Erwartungshaltungen und die abschließenden Bewertungen vergleichend ausgewertet. Im Folgenden werden die entsprechenden Erkenntnisse zu den Inhalten des Planungsdialogs sowie zum Format des Planungsdialogs aus- und abschließend zusammengeführt. Auf dieser Basis werden Schlussfolgerungen zur Akzeptanz des Prozesses sowie zu seinen Stärken und Schwächen abgeleitet.

Eine Mehrheit ist mit den Ergebnissen zufrieden

Der Planungsdialog wurde rückblickend von drei Viertel der am Planungsdialog Beteiligten als ernst gemeinte Beteiligung wahrgenommen, die Hälfte der Beteiligten teilte diese Einschätzung uneingeschränkt. Nur ein Achtel der direkt Beteiligten beurteilte den Planungsdialog als Alibibeteiligung. Damit haben sich im Vergleich zur Eingangsbefragung die Bewertungen deutlich verschoben: Lag der Anteil der zumindest tendenziell skeptischen Stimmen zu Beginn noch bei ca. 45 %¹, ging ihr Anteil am Ende der ersten Phase des Dialogs auf ein Viertel zurück. Auch bei der Bewertung anderer Aspekte wird dieses „kritische“ Viertel (teilweise auch Drittel) der Beteiligten zu erkennen sein. Noch eindeutiger fiel das – positive – Urteil der Teilnehmenden beim abschließenden Bürger-Infomarkt aus, denn nahezu alle Befragten (95 %) beurteilten den Planungsdialog als keine Alibi-Beteiligung. Insgesamt scheint es gelungen, die anfängliche Skepsis ab- sowie Vertrauen in den Dialogprozess aufzubauen und vor allem dessen Ernsthaftigkeit glaubhaft zu vermitteln.

Kein Alibi – sondern ernsthafte Beteiligung



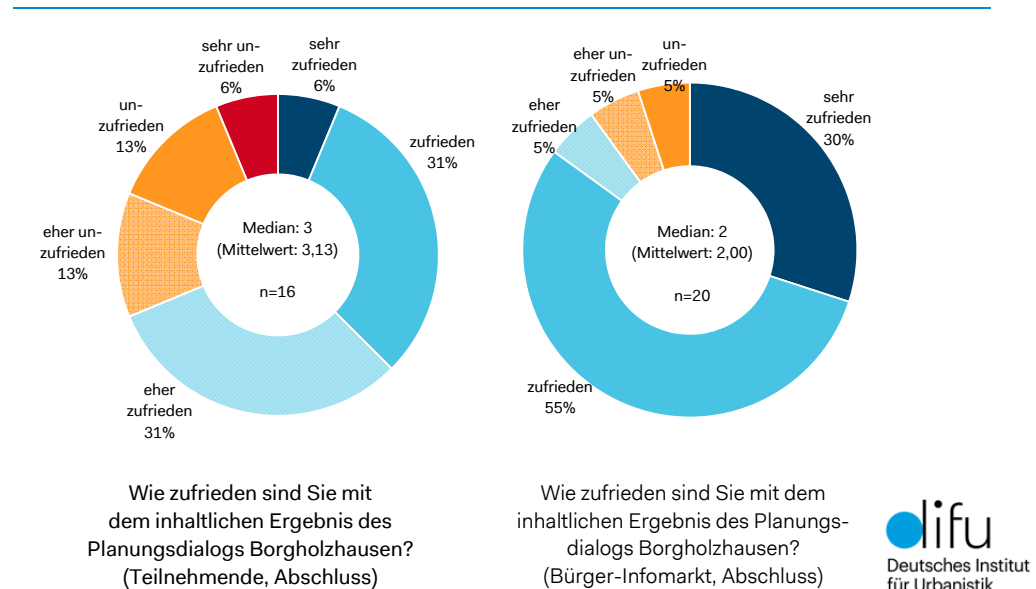
In einem engen Zusammenhang mit der Wahrnehmung als ernsthafte Beteiligung steht die Bewertung der Ergebnisse des Dialogs. Jeweils etwa ein Drittel der direkt am Planungsdialog Beteiligten äußerte sich abschließend zufrieden oder zumindest tendenziell zufrieden mit den inhaltlichen Ergebnissen. Gleichzeitig stimmte jedoch etwa ein weiteres Drittel dem Ergebnis nicht bzw. eher nicht zu. Auch hier urteilte die breitere Öffentlichkeit der am Bürger-Infomarkt Beteiligten deutlich positiver: 90 % äußerten sich (eher) zufrieden mit den erarbeiteten Inhalten, 85 % uneingeschränkt.

Drei Viertel sind mit den Ergebnissen zufrieden – ein Viertel unzufrieden

Die unterschiedliche Einschätzung zwischen den Teilnehmenden am Dialog und denen am Bürger-Infomarkt ist wahrscheinlich auf die unterschiedliche Betroffenheit durch die bestehende Freileitung zurückzuführen. Aufgrund der langjährigen Auseinandersetzung um die geplante Höchstspannungsfreileitung in der Gemarkung Borgholzhausen ist davon auszugehen, dass an den Bürger-Infomärkten vor allem diejenigen teilnahmen, die den langjährigen Konflikt um die Freileitung aus eigener Betroffenheit verfolgten. Die

¹ Gesamtsummen in den Darstellungen ungleich 100 % sind rundungsbedingt.

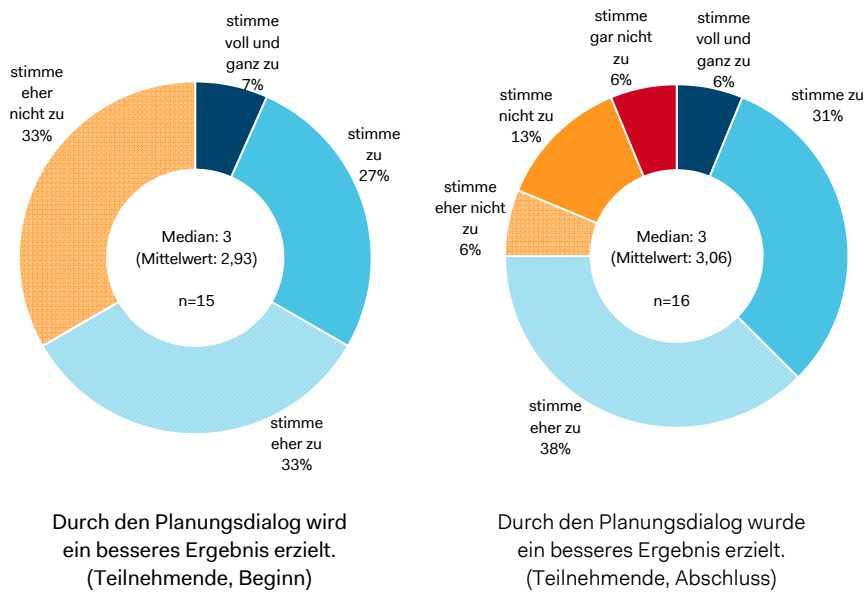
Festlegung auf eine Teilerdverkabelung wurde von ihnen entsprechend als Erfolg gewertet – sie waren mit dem Ergebnis zufrieden. Das zeigte sich auch darin, dass über drei Viertel von ihnen davon ausgingen, dass die Ergebnisse auch für diejenigen tragbar seien, die mit den eventuell daraus erfolgenden Konsequenzen leben müssten.



Bei den am Planungsdialog Beteiligten legen die Befragungsergebnisse nahe, dass es – mit Blick auf die Planungsentscheidung – Gewinner und Verlierer gab, also eine Entlastung von der bestehenden Freileitung für einige und eine Belastung durch eine neue Kabelübergabestation oder durch ein Kabel für andere. Entsprechend differenziert gestaltete sich das Meinungsbild.

Neben der Zufriedenheit mit den Ergebnissen wurde auch nach der Qualität der Ergebnisse gefragt. Ob der Planungsdialog zu einem besseren Ergebnis geführt hat, wurde zumindest in der Tendenz bejaht. 37 % der am Planungsdialog Beteiligten stimmten dieser Frage in der Abschlussbewertung zu. Rechnet man diejenigen hinzu, die dies zumindest in der Tendenz so bewerteten, gingen drei Viertel der Mitwirkenden abschließend davon aus, dass der gemeinsame Diskussionsprozess zu besseren Ergebnissen geführt hat. Verglichen mit dem Ausgangswert – zwei Drittel der Befragten erwarteten vom Planungsdialog ein besseres Ergebnis – wurde bei einer Mehrheit die Erwartungshaltung übertroffen, während beim Abschluss auch hier ein kritisches Viertel der Beteiligten mit den Ergebnissen insgesamt nicht zufrieden war. Analog zu anderen Einschätzungen ist auch bei diesem Punkt die Bewertung vonseiten der breiteren Öffentlichkeit positiver. Hatten zu Beginn des Prozesses knapp drei Viertel ein besseres Ergebnis erwartet, bewerteten zum Ende über 90 % das Ergebnis als ein besseres.

Nicht für alle Beteiligten führte der Planungsdialog zu besseren Ergebnissen

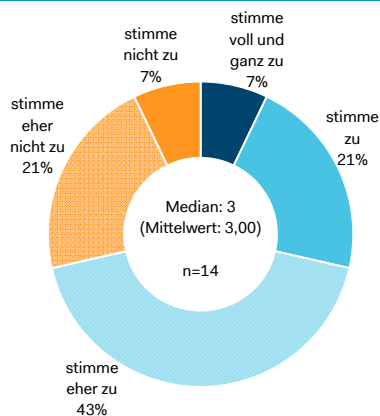


Zufriedenstellende inhaltliche Ergebnisse sind ein wichtiger Aspekt für einen positiv erlebten Beteiligungsprozess – ein transparenter Umgang mit den Ergebnissen ist eine weitere wichtige Stellschraube. Zu Beginn des Planungsdialogs gingen drei Viertel der Befragten davon aus, dass sie wüssten, wie es mit den Ergebnissen nach dem Dialog weiterginge. Abgesehen von kleinen Verschiebungen veränderte sich diese Einschätzung zum Ende des Untersuchungszeitraums kaum. Von den Befragten der breiteren Öffentlichkeit gingen zum Ende des Verfahrens sogar über 90 % davon aus zu wissen, was mit den Ergebnissen im Anschluss an den Dialog geschehe. Vor dem Dialog lag der Anteil mit drei Viertel der Befragten am Bürger-Infomarkt etwas geringer.

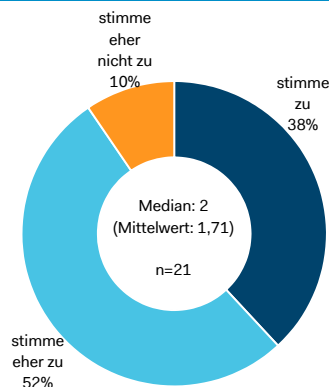
Erwartungen an einen transparenten Umgang mit den Ergebnissen

Zufriedenheit mit den Ergebnissen und zu wissen, was mit diesen geschehen soll, ist allerdings nicht gleichzusetzen mit der Einschätzung der aus dem Dialog resultierenden Wirkungen. Die konkreten Wirkungen des Planungsdialogs wurden von den am Planungsdialog Beteiligten insgesamt nur zurückhaltend optimistisch eingeschätzt. Gut ein Viertel ging zum Abschluss der ersten Phase des Dialogs davon aus, dass die Ergebnisse die anstehende Planung verändern werden, drei Viertel erwarteten nur tendenziell eine oder gar keine Auswirkung. Diese Einschätzungen haben sich im Vergleich zur Ausgangsbefragung nur wenig verändert. Hieraus können zwei Schlüsse gezogen werden: Die hier zum Ausdruck gebrachte skeptische Einschätzung ist Beleg für eine grundsätzlich skeptische Haltung, die sich im Prozess nur wenig veränderte. Es ist jedoch auch möglich, dass diese Einschätzung auf den intensiven Informationsaustausch im Planungsdialog zurückzuführen ist. In seinem Verlauf wurden sowohl die Komplexität, die sich teilweise widersprechenden Interessen sowie die nicht beeinflussbaren Rahmenbedingungen (u.a. zur Verfügung stehende Flächen, geeignete Böden für Kabelverlegung) offenkundig. Dies könnte auch eine Erklärung für die im Vergleich deutlich positivere Einschätzung der nicht direkt Beteiligten sein: Über 90 % von ihnen stimmten im abschließenden Bürger-Infomarkt der Aussage zu, dass die Ergebnisse des Planungsdialogs die weiteren Planungen verändern werden. Zu Beginn des Dialogs waren es nur etwas mehr als die Hälfte. Vielleicht ist die Skepsis der nicht direkt mitwirkenden Bürger/innen geringer geworden, vielleicht hat aber die direkte Beteiligung eher zu einer Ernüchterung bei den Mitwirkenden am Planungsdialog geführt.

Zurückhaltender Optimismus: Ergebnisse werden die Planung verändern



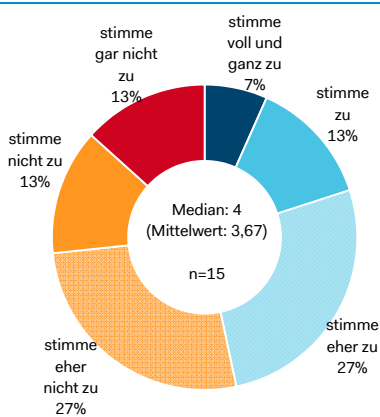
Die Ergebnisse des Planungsdialogs werden die weiteren Planungen verändern.
(Teilnehmende, Abschluss)



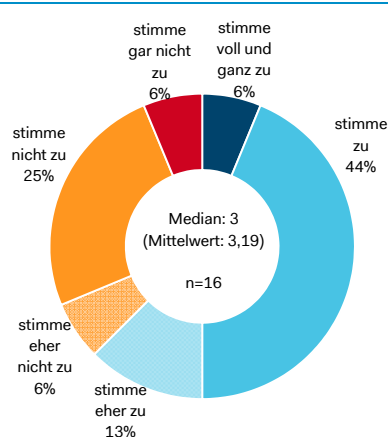
Die Ergebnisse des Planungsdialogs werden die weiteren Planungen verändern.
(Bürger-Infomarkt, Abschluss)

Insgesamt wurden zum Ende hin die Einflussmöglichkeiten, die der Planungsdialog bot, von der Hälfte der Befragten als uneingeschränkt akzeptabel bewertet, weitere 13 % sahen dies zumindest in der Tendenz so. Vergleicht man dies mit den anfänglichen Einschätzungen – hier waren nur 20 % von akzeptablen Einflussmöglichkeiten ausgegangen –, bestätigt sich, dass die anfängliche Skepsis bei zumindest einem Teil der Beteiligten einer positiveren Einschätzung wich. Aus Sicht einer Mehrheit der Beteiligten stand der Planungsdialog für eine ernsthafte Beteiligung oder war zumindest ein erster Schritt auf dem Weg, Vertrauen aufzubauen.

Mitwirkungsmöglichkeiten erscheinen akzeptabel



Die in Aussicht stehenden Einflussmöglichkeiten durch den Planungsdialog finde ich akzeptabel. (Teilnehmende, Beginn)



Die Einflussmöglichkeiten durch den Planungsdialog finde ich akzeptabel. (Teilnehmende, Abschluss)

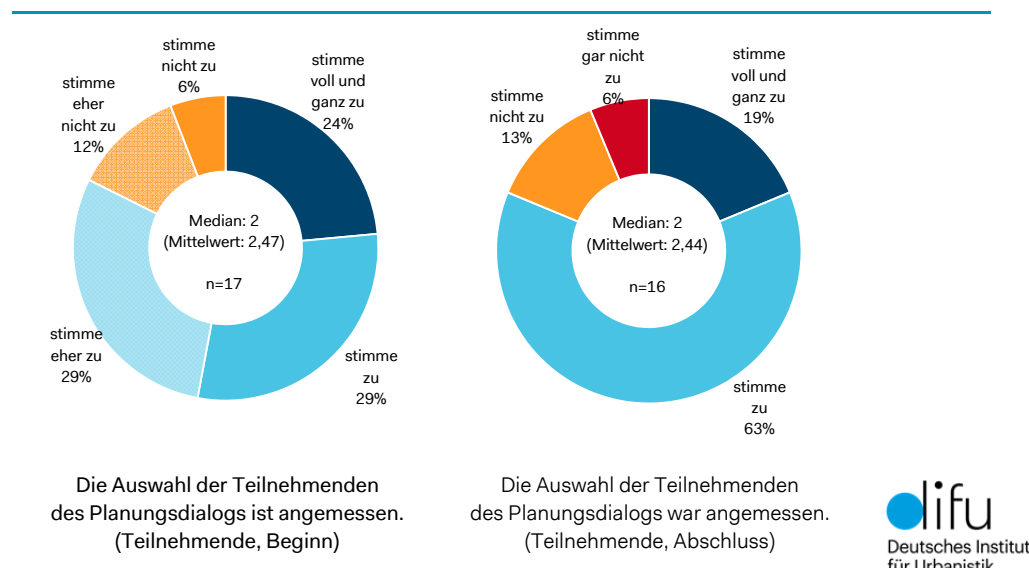
Gutes Beteiligungsformat mit Schwächen

Neben den gemeinsam erarbeiteten Ergebnissen ist die Bewertung des Formats „Planungsdialog“ ein weiterer Aspekt, aus dem sich Hinweise auf die Wahrnehmung und Akzeptanz des Planungsdialogs ableiten lassen. In der schriftlichen Befragung waren die Teilnehmenden am Planungsdialog deshalb auch aufgefordert, ihre Einschätzung zu verschiedenen Sachverhalten abzugeben: zur Zusammensetzung des Planungsdialogs, zum Um-

gang miteinander, zum Verlauf der Sitzungen, zur Aufbereitung der Themen, zur Rolle der Moderation sowie zu den Möglichkeiten, sich aktiv einbringen zu können.

Eine deutliche Mehrheit der Beteiligten bewertete die Zusammensetzung des Planungsdialogs im Rückblick als gut. So stimmten knapp über 80 % der Aussage zu, dass die Auswahl der Teilnehmenden angemessen war. Berücksichtigt man, dass dieser Aussage zu Beginn nur etwas mehr als die Hälfte der Befragten zustimmen konnten, und zieht bei der Analyse zudem hinzu, dass die Methode der Zufallsauswahl anfangs kritisch kommentiert wurde, wird deutlich, dass sich in diesem Punkt Verschiebungen ergaben. Auszugehen ist davon, dass die konkrete Erfahrung der Zusammenarbeit mehrheitlich dazu führte, dass die personelle Zusammensetzung des Dialogs aus ausgewählten institutionellen Vertreter/innen und gelosten Bürger/innen als passend eingeschätzt wurde (vgl. Kap. 5.4). Von den Befragten am Bürger-Infomarkt stimmten abschließend sogar über 90 % der gewählten Zusammensetzung des Planungsdialogs zu.

Die Richtigen sind im Planungsdialog dabei



Viele einzelne Aspekte des Formats Planungsdialog und seiner konkreten Umsetzung wurden mehrheitlich positiv bewertet. So beurteilten beinahe alle Befragten (94 %) den Umgang miteinander als respektvoll. Dies war – zumindest in der Tendenz – zu Beginn auch so erwartet worden.

Respektvoller Umgang miteinander geschätzt

Ebenso verlief der Planungsdialog aus der Perspektive der Mitwirkenden überwiegend fair – knapp 70 % stimmen dieser Aussage am Ende zu, weitere 25 % zumindest in der Tendenz. Erwartet hatten dies zu Beginn jedoch 88 % und weitere 6 % in der Tendenz. Die Erwartungen an einen fairen Dialog waren somit leicht höher. Dies kann darauf hin deuten, dass sich die Vertreter/innen einer Minderheitsmeinung nicht im gleichen Maße fair behandelt fühlen.

Erwartungen an faire Spielregeln mehrheitlich erfüllt

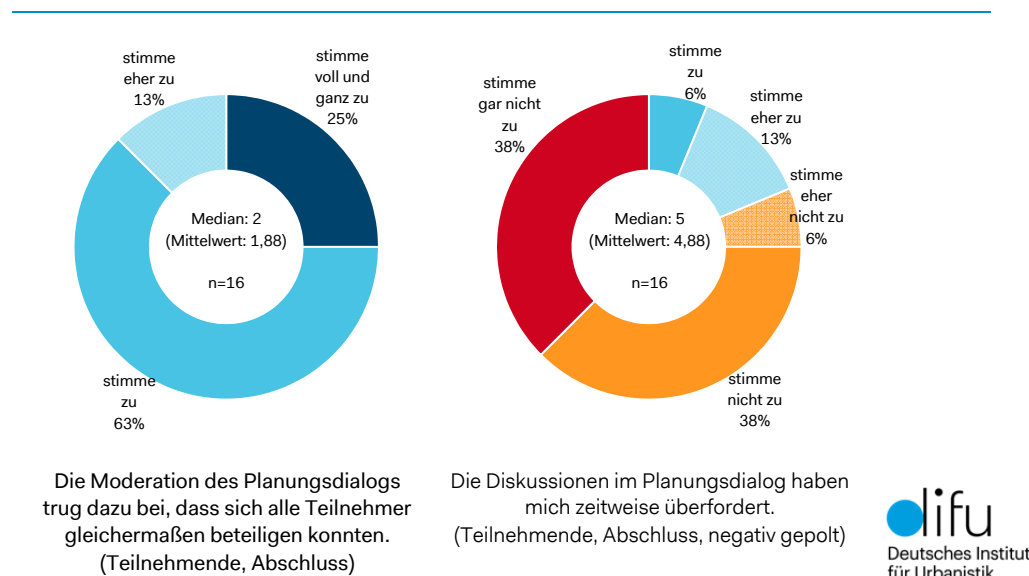
Eine wichtige Rolle nahm in diesem Zusammenhang die Moderation ein, der die Aufgabe zukam, den Planungsdialog als Dialog zu gestalten. Dies scheint gelungen, denn alle Befragten stimmten der Aussage zu, dass die Moderation des Planungsdialogs dazu beitrug, dass sich alle gleichermaßen beteiligen konnten. Knapp 90 % der Befragten sahen dies uneingeschränkt. Auch wenn bereits zu Beginn die Erwartungen an die Moderation ähnlich positiv ausgefallen waren, ist die abschließende Zustimmung ein Beleg für

Große Zufriedenheit mit der Moderation

die hohe Bedeutung der externen Moderation für den Verlauf und auch die Zufriedenheit mit dem Prozess (vgl. Kap. 5.2).

Diese Wirkung der Moderation, vermutlich in Ergänzung mit der Bereitschaft der Experten, komplexe Sachverhalte anschaulich auszudrücken, spiegelte sich in der positiven Bewertung der Verständlichkeit der im Dialog verhandelten Themen wider. In diesem Punkt wurden die Erwartungen übertroffen. Es ist gelungen, die Themen so zu behandeln, dass weitgehend alle – unabhängig von ihrer fachlichen Vorbildung – folgen konnten. Entsprechend positiv fiel die Wertung von drei Viertel der Beteiligten am Ende der ersten Phase aus: Sie fühlten sich zu keinem Zeitpunkt des Dialogs überfordert. Zu Beginn des Prozesses wurde dies nicht in so starkem Maß erwartet, hier ging nur etwas über die Hälfte der Beteiligten davon aus, dass die Diskussionen sie nicht überfordern werden.

Verständliche Aufbereitung der Themen

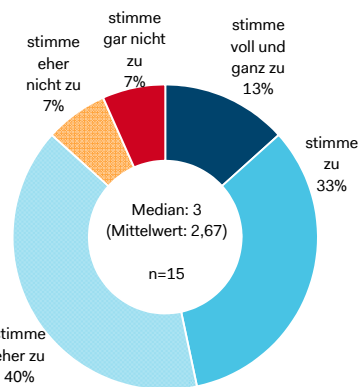


Ein differenziertes Bild ergibt sich bei den Fragen, die die inhaltlichen Mitgestaltungsmöglichkeiten des Planungsdialogs betreffen. Knapp 70 % der Befragten gingen am Ende davon aus, dass sie persönlich wichtige Beiträge und Positionen in den Planungsdialog einbringen konnten, weitere 25 % sahen dies zumindest in der Tendenz.

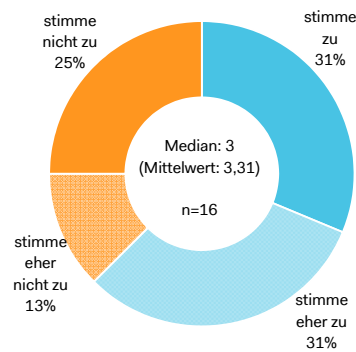
Themen und Positionen konnten eingebracht werden

Themen und Interessen einbringen zu können, ist ein Anfang. Der sich daran anschließende gemeinsame Austausch über und der Umgang mit den Anregungen waren weitere relevante Stellschrauben dafür, ob der Dialog positiv oder negativ empfunden wurde. Waren zu Beginn noch 46 % der Beteiligten davon ausgegangen, dass dem Austausch unterschiedlicher Positionen im Verfahren ausreichend Raum gegeben werden würde, sank der Anteil derjenigen, die den Planungsdialog tatsächlich als Austauschformat erlebten, zum Abschluss auf 31 %. 38 % stimmten dieser Aussage nicht bzw. in der Tendenz nicht zu, zu Beginn waren dies nur 14 %.

Weniger Raum zum Austausch als erwartet



Dem Austausch unterschiedlicher Positionen wird im Planungsdialog ausreichend Raum gegeben. (Teilnehmende, Beginn)

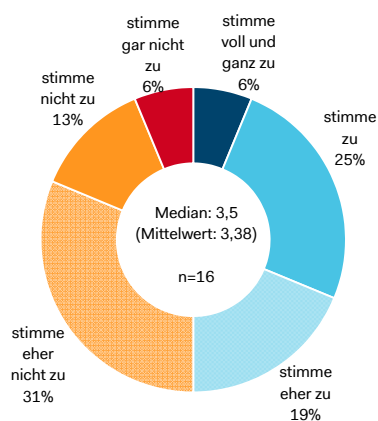


Dem Austausch unterschiedlicher Positionen wurde im Planungsdialog ausreichend Raum gegeben. (Teilnehmende, Abschluss)

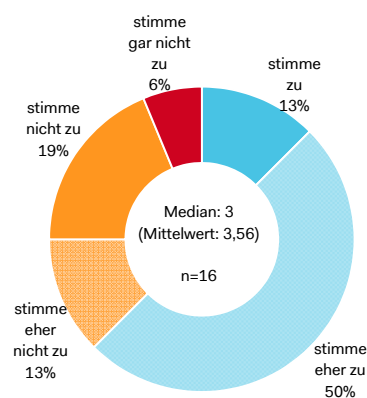
Auch bei der Berücksichtigung aller Argumente und Interessen im Dialog wurden nicht die Erwartungen aller Beteiligten erfüllt. Gingen zu Beginn noch über 30 % davon aus, waren es am Ende nur noch 13 %, die diesen Punkt uneingeschränkt umgesetzt sahen. Voll und ganz überzeugt war in der Abschlussbefragung von diesem Punkt niemand mehr.

Nicht alle eingebrachten Argumente wurden berücksichtigt

Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass die Teilnehmenden die Erfahrung gemacht hatten, dass Themen und Argumente zwar von allen eingebracht werden konnten, der Umgang mit diesen jedoch nicht für alle zufriedenstellend war. Aus Sicht der Mitwirkenden konnten also alle gleichberechtigt diskutieren, die Wertigkeit der Beiträge wurde jedoch nicht in gleichem Maße als gleichberechtigt erlebt – im Gegensatz zum fairen formalen Ablauf wurde die inhaltliche Fairness somit deutlich kritischer beurteilt.



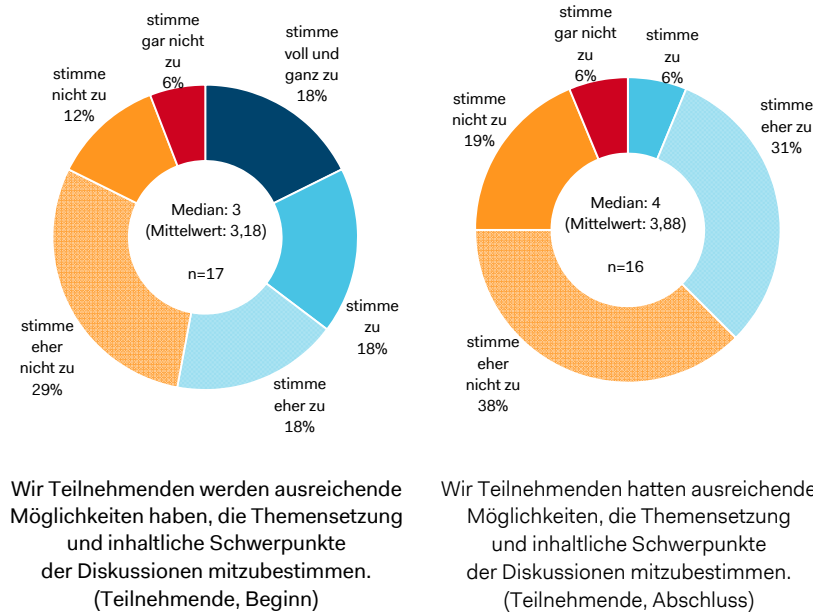
Alle Argumente und Interessen werden im Planungsdialog berücksichtigt. (Teilnehmende, Beginn)



Alle Argumente und Interessen wurden im Planungsdialog berücksichtigt. (Teilnehmende, Abschluss)

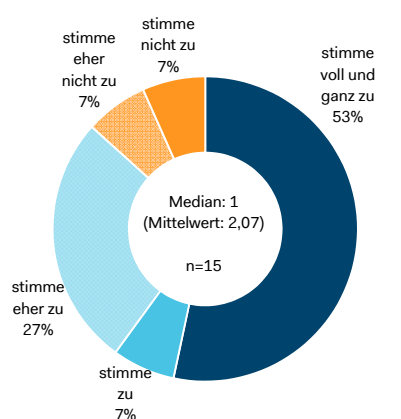
In eine ähnliche Richtung weisen die Antworten auf die Frage, ob die Teilnehmenden ausreichende Möglichkeiten hatten, die Themensetzung und inhaltlichen Schwerpunkte der Diskussionen mitzubestimmen: Knapp zwei Drittel der Teilnehmenden sahen dies zumindest tendenziell nicht gegeben – sie äußerten sich zurückhaltend. Die Erwartungen an Mitgestaltungsmöglichkeiten waren am Anfang deutlich größer. Die Befunde deuten darauf hin, dass es vielen Teilnehmenden nicht nur wichtig war, inhaltlich zu diskutieren, sondern auch mitzubestimmen, welche Themen inhaltlich behandelt werden sollten (vgl. Kap. 5.2).

Zu wenig Einfluss auf die Gestaltung des Dialogs

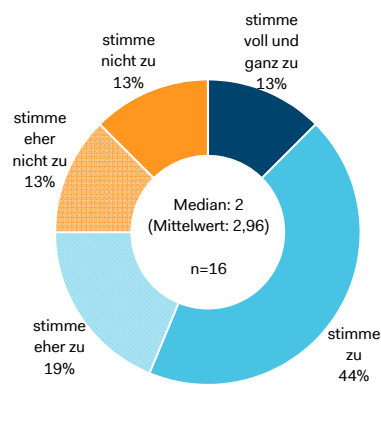


Trotz der nicht in allen Aspekten positiven Einschätzung des Planungsdialogs – insbesondere hinsichtlich seiner gleichberechtigten Gestaltung – stimmten über die Hälfte der Befragten der Frage, ob Veranstaltungen wie der Planungsdialog häufiger durchgeführt werden sollten, voll und ganz zu. Weitere 6 % stimmten grundsätzlich zu und noch einmal 27 % zumindest in der Tendenz. Diese Werte haben sich im Vergleich zur Eingangsbefragung kaum verändert, d.h. die dem Planungsdialog zugeschriebenen allgemeinen Erwartungen scheinen sich – trotz höherer oder anderer Erwartungen an der ein oder anderen Stelle – erfüllt zu haben. Von den am Bürger-Infomarkt Teilnehmenden sind es 95 %, die den Planungsdialog als ein Format sehen, das häufiger durchgeführt werden sollte.

Planungsdialog:
mehr davon



Veranstaltungen wie der Planungsdialog Borgholzhausen sollten häufiger durchgeführt werden. (Teilnehmende, Abschluss)



Durch den Planungsdialog ist es in positiver Weise gelungen, Bewegung in einen bestehenden Konflikt zu bringen. (Teilnehmende, Abschluss)

Drei Viertel der befragten Teilnehmenden bestätigten (zumindest in der Tendenz), dass es durch den Planungsdialog in positiver Weise gelungen sei, Bewegung in einen bestehenden Konflikt zu bringen. D.h. der Planungsdialog war in den Augen der Beteiligten somit mehrheitlich ein wirksames Instrument zur Konfliktbearbeitung in Borgholzhausen. Der Wunsch nach ähnlichen Veranstaltungen könnte darüber hinaus auf ein grundsätzliches Interesse an insgesamt mehr strukturierten und konkreten Möglichkeiten der Mitwirkung hindeuten.

Bewegung in einem
lange währenden Kon-
flikt

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der Planungsdialog insgesamt von einer deutlichen Mehrheit als gutes Beteiligungsformat wahrgenommen wurde. Der respektvolle Umgang miteinander, die angemessene Sprache, ein fairer Ablauf der Sitzungen und eine gute Moderation wurden ebenso wie die personelle Zusammensetzung des Dialogs positiv bewertet. Trotz des komplexen Themas sowie enger und unveränderbarer Zeitplanung fühlten sich die meisten Teilnehmenden weder inhaltlich noch zeitlich überfordert und konnten die Aspekte in den Dialog einbringen, die ihnen wichtig waren.

Fazit: kommunikativer
Neuanfang akzeptiert

Kritischer wurden die als wenig flexibel wahrgenommenen Vorgaben für Ablauf und Austausch im Dialog empfunden. Die Erwartungen an eine aktive Mitgestaltung des Planungsdialogs und an einen als gleichberechtigt empfundenen Austausch unterschiedlicher Positionen wurden in geringerem Maße als andere Aspekte erfüllt. Entsprechend sind die Mitwirkenden nicht vollends überzeugt, dass alle Fragen ausreichend geklärt werden konnten.

Dass die Bewertungen gleichwohl in weiten Teilen positiv ausfielen, ist in Verbindung mit der inhaltlichen Wende zur Teilerdverkabelung zu sehen, denn der geplante Ausbau der Freileitung stand lange Jahre im Kern der konflikthafter Auseinandersetzung. Die Befunde legen nahe, dass eine Mehrheit der Beteiligten zu Beginn nicht in dem Maß mit Veränderungen der Planung gerechnet hatte, wie sie sich letztendlich durch den Planungsdialog abzeichneten, und einem gemeinsamen Dialog daher anfangs eher kritisch und skeptisch gegenüberstand.

Den weitgehend zufriedenen Beteiligten stehen jedoch diejenigen gegenüber, die den Planungsdialog nicht als offenen Dialograum erlebten, und diejenigen, die abschließend mit den Ergebnissen nicht zufrieden waren. Die Befunde legen nahe, dass die inhaltliche Verschiebung von der Freileitung zur Teilerdverkabelung zwar von vielen Beteiligten befürwortet wurde, aber gleichzeitig zu einer neuen Polarisierung zwischen den Teilnehmenden führte, die sich auch in der Bevölkerung Borgholzhausens widerspiegelt.

Nicht alle zufrieden mit Planungsdialog

5.2 Der Verlauf macht sichtbar: Informelle Beteiligung zeigt Wirkung

Ergänzend zur schriftlichen Befragung und den sich dort abzeichnenden Einschätzungen erlaubten teilnehmende Beobachtungen der Sitzungen des Dialogs und Interviews mit den Beteiligten tiefergehende Einblicke in den Planungsdialog. In den folgenden Abschnitten werden das Verfahren des Planungsdialogs, seine konkreten Wirkungen, die Rollen zweier Akteursgruppen und die Kommunikation im Verfahren – aus Sicht der Beteiligten und darauf aufbauenden Einschätzungen der Evaluation – eingehender beleuchtet.

Kommunikativer Neustart

Bedeutsam für die Betrachtung des „Planungsdialogs Borgholzhausen“ ist, dass er für alle Beteiligten einen neuen Abschnitt im Prozess definierte. Der Bürgermeister der Stadt Borgholzhausen wie auch die Vertreterin von Amprion machten bereits in ihren Eröffnungsworten zum ersten öffentlichen Bürger-Infomarkt deutlich: Mit dem Planungsdialog beginnt etwas Neues. Mit den Statements: „Heute wird ein neues Kap. aufgeschlagen“ (Bürgermeister) und „Mit dem Planungsdialog fangen wir neu an“ (Amprion) hoben beide den Planungsdialog als „kommunikativen Neustart“ von dem vorangegangenen, in weiten Teilen von Konflikten geprägten Kommunikationsprozess ab (vgl. Kap. 4.1). Die bisherigen Schwierigkeiten in der Kommunikation sowie das bestehende Misstrauen, so der Appell, sollten möglichst hinten angestellt werden (Bürgermeister), der großen Skepsis in der Bürgerschaft (Amprion) sollte mit dem Planungsdialog entgegengewirkt werden. Der Planungsdialog sollte dazu beitragen, Vertrauen in das Projekt zu schaffen. Kommunikation, Austausch und Transparenz sollten die Schlüssel dafür sein.

Aus der Partizipationsforschung ist bekannt, wie wichtig Kommunikation und Transparenz für einen vertrauensvollen Umgang verschiedener Akteurs- und Interessengruppen sind und, umgekehrt, wie schwierig es ist, einmal verlorenes Vertrauen wiederzuerlangen. Sind die Bürger/innen misstrauisch, fühlen sie sich schlecht oder falsch informiert bzw. wurden sie tatsächlich spät oder gar falsch informiert, ist das Vertrauen in das Vorhaben sowie in den für die Durchführung verantwortlichen Vorhabenträger nachhaltig erschüttert (vgl. Bock/Reimann 2017a). Als Zeichen einer Veränderung in die Richtung eines kommunikativen Neustarts in Borgholzhausen war daher zu werten, dass die Atmosphäre und der Austausch zwischen den am Planungsdialog Mitwirkenden von ihnen überwiegend positiv bewertet wurden: „Also ein wichtiger Erfolg war, dass es so gut gelaufen ist, dass man richtig aufeinander Rücksicht genommen hat“ (Teilnehmer/in Planungsdialog) (vgl. auch Kap. 5.1).

Verlorengegangenes Vertrauen wiedergewinnen

Dazu mag wesentlich beigetragen haben, dass sich die Beteiligten mit ihren unterschiedlichen Erfahrungen und Interessen im Rahmen des dialogisch angelegten Gremiums kennengelernt bzw. neu kennengelernt hatten. Denn

der Austausch fand nicht nur einmalig bei einer Veranstaltung oder auf der Straße, sondern im Kontext eines festen Formats statt, in dem die Meinungen und Positionen der Beteiligten aufgenommen und eingebunden werden konnten. Dies ist vor dem Hintergrund der Konflikthistorie im konkreten Fall durchaus ein kommunikatives Neuland, was die Beteiligten in den Gesprächen auch bestätigten: „Also der Planungsdialog als neue Strategie – da würde ich sagen, der ist geglückt. Der ist gelungen. Grundsätzlich“ (Teilnehmer/in Planungsdialog). Dass es ein Neustart war, der bisher als tragfähig und gelungen beurteilt werden kann, zeigte sich u.a. auch daran, dass keine und keiner der Beteiligten den Planungsdialog frühzeitig verlassen und seine Mitarbeit beendet hat. Alle haben durchgehalten, nicht nur am Start, sondern auch auf der „Mittelstrecke“. Meinungsunterschiede, die lange Jahre die Kommunikation blockiert hatten, konnten in der durch die Moderation strukturierten Diskussion angesprochen und zumindest im Ansatz ausgetragen werden.

Frühzeitige Beteiligung generiert Planungsalternativen

Mit dem informellen Beteiligungsverfahren des Planungsdialogs öffnete Amprion die Türen für Austausch und Mitwirkung. Das Angebot, über Planungsvarianten zu diskutieren und lokale Kenntnisse einzubinden, erfolgte zu einem Zeitpunkt, zu dem mit der Neuaufnahme der Planungen noch nicht alle Würfel gefallen waren und (wenn auch begrenzte) Planungsalternativen bestanden. Durch den zurückgezogenen Planfeststellungsantrag und der nach neuem Recht möglichen Erdverkabelung entstand Raum für einen Austausch, der den Beteiligten die Möglichkeit eröffnete, die Planungen vertieft kennenzulernen sowie Planungsvarianten zu prüfen und zu beeinflussen.

Die Stärken der informellen Beteiligung – frühzeitig einzusetzen, Planungsalternativen zu diskutieren, Einbindung lokaler Expertise zu ermöglichen, Raum zu geben für Austausch unterschiedlicher Positionen sowie für Dialog bis hin zu Streit und den Weg zu bereiten für die folgenden, formalen Beteiligungsschritte – entfalteten im „Planungsdialog Borgholzhausen“ Wirkung. Sie wurden jedoch nur möglich, da die Planungen noch nicht feststanden – was wiederum auf die Bedeutung der Frühzeitigkeit der Beteiligung verweist: „Für einen zielführenden Austausch ist es unerlässlich, dass der Vorhabenträger die Betroffenen umfänglich über das geplante Vorhaben informieren kann, ohne die Planungen bereits zu weit vorangetrieben zu haben. Alle relevanten Sichtweisen sollten bei der Entwicklung von Plänen und Alternativen noch einfließen können“ (Bezirksregierungen NRW 2014: 15).

Stärken frühzeitiger Beteiligung nutzen

Für den „Planungsdialog Borgholzhausen“ scheint – mit dem zurückgezogenen Planfeststellungsantrag und der nach neuem Recht möglichen Erdverkabelung – ein solcher frühzeitiger und unter den gegebenen Rahmenbedingungen ergebnisoffener Prozess passend terminiert worden zu sein. Vonseiten der Teilnehmenden des Planungsdialogs wurde der gewählte Zeitpunkt nicht bemängelt. Jedoch wurde das Konzept dieser ergebnisoffenen, frühzeitigen Beteiligung wurde von den Teilnehmenden zu Beginn sehr kritisch verfolgt. Zu tief saß die Skepsis, alles sei bereits entschieden und die Ergebnisse bereits fixiert: „Ich habe mir schon gedacht: Naja, Amprion hat da bestimmt schon was in der Schublade liegen. Natürlich. Und zur Bürgerberuhigung macht sie jetzt sowas. Da bin ich skeptisch“ (Teilnehmer/in Planungsdialog). Selbst in den abschließenden Interviews wurde von verschiedenen Akteuren zwar gewürdigt, dass für den Planungsdialog ein Zeitpunkt gewählt wurde, der es ermöglichte, über Alternativen und Varianten zu diskutieren. So ganz glauben konnten dies dennoch nicht alle. Trotzdem wurde die Beteiligung, gerade weil sie frühzeitig ansetzte und dialogorientiert aus-

Zweifel an Ergebnisoffenheit

gerichtet war, von den Beteiligten wertgeschätzt. Dass hierin auch ein Mehrwert für das durchführende Unternehmen stecke, wurde betont: „Ich glaube, wichtig war für Amprion vor allem, dass sie lernte, dass man aktiv in einer Phase, in der die Planung noch nicht festgelegt ist, in eine Diskussion über Planungsvarianten einsteigen kann. (...) Die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung – das sollte ein bisschen Mut machen. Es macht sich immer bezahlt, wenn man gut vorbereitet ist und einen klaren Rahmen absteckt und frühzeitig über Planungen redet“ (Teilnehmer/in Planungsdialog).

Umsetzung mitgedacht: Verknüpfung formell – informell

Um Wirkung zu entfalten, müssen informelle Beteiligungsverfahren, wie der „Planungsdialog Borgholzhausen“, mit den anderen formalen Schritten der Öffentlichkeitsbeteiligung verknüpft werden (vgl. Bock/Reimann 2017a: 65 ff.). Da der Planungsdialog in mehreren Phasen stattfand und weiterhin stattfindet und u.a. auch den weiteren Genehmigungsprozess begleiten wird, war eine entsprechende Verknüpfung zumindest konzeptionell vorgesehen. Dennoch sorgte der informelle Charakter des Dialogs für Verunsicherung bei einigen Beteiligten.

Auf der einen Seite war es den institutionellen Vertreter/innen im Planungsdialog wichtig, den informellen und rechtlich nicht bindenden Charakter des Planungsdialogs zu betonen: „Und dass sich da keiner drauf berufen kann. Also im Grunde auch solche Pläne – das ist alles für die Tonne. Im Planfeststellungsverfahren geht es bei null wieder los“ (Teilnehmer/in Planungsdialog). Verbunden war damit einerseits der Hinweis auf eine zum Teil zurückhaltende Rolle dieser Institutionenvertreter/innen im Planungsdialog, in dem sie nicht als offizielle Vertreter/innen oder Träger/innen öffentlicher Belange auftreten wollten: Ihre nicht mit den von ihnen vertretenen Institutionen abgestimmten Äußerungen sollten nicht als verbindliche Stellungnahmen wahrgenommen und die formalen Einflussmöglichkeiten im späteren Verfahren nicht vorweggenommen werden. Andererseits beinhaltete dieser wiederholt formulierte Hinweis immer auch eine Skepsis, ob die im Planungsdialog erarbeiteten Ergebnisse (Trassenvarianten und KÜS-Standorte) im formellen Genehmigungsprozess standhalten können. Den von Beginn an zurückhaltenden institutionellen Vertreter/innen standen auf der anderen Seite diejenigen Beteiligten gegenüber, die die Ergebnisse des Planungsdialogs als verbindlich erachteten. In den gemeinsamen Diskussionen wurde erst im Laufe des Prozesses deutlich gemacht, dass die Vorhabenträgerin die Umsetzung der Ergebnisse des Planungsdialogs wegen des offenen Ausgangs des Genehmigungsverfahrens nicht garantieren könne. Dies sorgte zum Abschluss der ersten Phase des Dialogs für einige Verunsicherung und Fragen (vgl. Kap. 5.1).

Auftrag und Reichweite des Dialogs für einige Beteiligte unklar

Einer solchen Verunsicherung kann durch Transparenz und klare Worte des Vorhabenträgers bereits zu Beginn bzw. im Vorfeld eines informellen Beteiligungsverfahrens vorgebeugt werden. Ein solches Erwartungsmanagement zu Beginn des Planungsdialogs bietet nicht nur Vorteile für die Beteiligten, denen es Klarheit verschafft, sondern auch für den Vorhabenträger, der der Kritik und dem Unmut entgegenwirken und die Verfahrensakzeptanz durch Transparenz und Aussagen zur Verbindlichkeit befördern kann.

Diese insbesondere zu Beginn des Verfahrens mangelnde Klarheit und Verbindlichkeit wurde rückblickend auf den Prozess von mehreren Teilnehmenden in den Interviews hervorgehoben. So wurden zum Start des Dialogprozesses verständliche und eindeutige Aussagen zum Stand, den Grundlagen und den Möglichkeiten bzw. Spielräumen des Planungsdialogs vermisst. Aus Sicht der Teilnehmenden hätte der Stellenwert des Planungsdialog

Unzureichendes Erwartungsmanagement zu Beginn

logs im gesamten Verfahren – und damit auch in Verknüpfung mit der späteren formellen Beteiligung – zu Beginn besser erklärt und eingeordnet werden müssen. Zu berücksichtigen ist hierbei, dass viele Teilnehmenden bis zu diesem Zeitpunkt keine Berührungspunkte mit formellen Genehmigungsverfahren besaßen. Da die Einordnung in ein Gesamtverfahren nicht ausreichend erfolgte, so einige Beteiligte, blieb der Auftrag des Gremiums für sie in Teilen unklar. Neben der allgemeinen Aufgabe, eine „Idee einer potenziellen Trasse für eine Teilerdverkabelung zu finden“, wurden mit den Prozesszielen (vgl. Kap. 4.2) einer besseren Transparenz („Das Projekt nachvollziehbar machen. Einen ‚Schulterblick‘ auf die Planung ermöglichen“) und eines Einbezugs lokalen Wissens („Kenntnisse der Borgholzhausener in Form von Hinweisen und Empfehlungen aufnehmen und in die Planung einbeziehen“) für sie eher unverbindliche Aussagen zum Arbeitsauftrag des Planungsdialogs getroffen.

Der Ablauf steht fest – Flexibilität gelingt nur im Detail

Mit der Entscheidung für einen „kommunikativen Neustart“ durch den Planungsdialog machte Amprion den lokalen Akteuren und Einwohner/innen Borgholzhausens ein Angebot, an den Planungen für eine Erdverkabelung im Stadtgebiet mitzuwirken. Da die Amprion GmbH den Planungsdialog initiierte, organisierte, finanzierte und steuerte, wurde sie von den Teilnehmenden deutlich als „Herrin des Verfahrens“ angesehen. Dass die Organisation des Beteiligungsverfahrens bei der Vorhabenträgerin und nicht etwa bei einem neutralen dritten Akteur lag, wurde von allen Mitwirkenden akzeptiert – zumal Alternativen, wie etwa die Trägerschaft durch ein Landesministerium, nicht zur Verfügung standen.

Als Verantwortliche für den Beteiligungsprozess gab Amprion den organisatorischen und inhaltlichen Rahmen des Dialogs vor: Vor Beginn waren die Anzahl der Sitzungen und deren Termine ebenso wie der Ablauf und die Themen der einzelnen Sitzungen festgelegt, die Experten aus dem eigenen Haus bereits für bestimmte Termine gebucht, d.h. das Konzept und die geplante Umsetzung des Planungsdialogs waren zu Beginn fixiert und wurden auch so kommuniziert. Wünsche der Teilnehmenden nach Terminverschiebungen einzelner Sitzungen wurden im Rahmen des Dialogprozesses verschiedentlich thematisiert, von Amprion mit dem Verweis auf organisatorische Zwänge jedoch nicht aufgegriffen. Auch die Anregungen einer Benennung von Stellvertreter/innen, die bei Verhinderung eines Mitglieds des Planungsdialogs an der Sitzung teilnehmen sollten, sowie die Möglichkeit der Teilnahme per Videokonferenz wurden nicht weiterverfolgt. Dies führte dazu, dass viele Beteiligte in den Interviews die anfänglich mangelnde Flexibilität und das zu starre Gerüst des Planungsdialogs kritisierten. Insbesondere die einseitige Terminfestlegung mit den Folgen, dass einzelne Mitglieder teilweise über mehrere Sitzungen nicht teilnehmen konnten, wurde mit Begriffen wie „unzufrieden“, „irritiert“, „eigentümlich“, „bedauerlich“ und „Termindiktat“ belegt.

Amprion gibt als „Herrin des Verfahrens“ Ablauf und Struktur vor

Im Laufe des Dialogverfahrens öffnete sich Amprion stärker den Anregungen der Teilnehmenden und passte das Konzept des Planungsdialogs in einigen Punkten an. So fand auf Wunsch aus dem Gremium ein nicht-öffentliches Fachgespräch zu technischen Aspekten der Erdkabelverlegung als zusätzlicher Termin in Dortmund statt. Ein weiterer öffentlicher Termin zu gesundheitlichen Fragen in Zusammenhang mit Stromübertragung wurde durch den „Bürgerdialog Stromnetz“ durchgeführt. Der ursprünglich für den zweiten Bürger-Infomarkt vorgesehene Termin am Ende des Planungsdialogs wurde in eine zusätzliche sechste Sitzung des Gremiums umge-

Anpassung des Konzepts im weiteren Verlauf

wandelt. Bereits im Rahmen der ersten Sitzung des Dialogs wurde die Startzeit der folgenden Termine um eine halbe Stunde nach hinten verlegt, ein Kompromiss zwischen den Bedürfnissen der professionellen Akteure (Arbeitszeit) und der teilnehmenden Bürgerinnen und Bürgern (Freizeit). Die vereinbarten Endzeiten der Sitzungen wurden während des gesamten Dialogs konsequent eingehalten.

Während zu Beginn des Verfahrens durchaus immer mal wieder Unsicherheiten formuliert wurden, ob im Rahmen der angesetzten Sitzungen die komplexen Sachverhalte und Planungsvarianten ausreichend diskutiert werden können, fiel das Urteil zum Ende des Prozesses weitgehend positiv aus (vgl. Kap. 5.1). Gleichwohl formulierten die Beteiligten Wünsche an zukünftige Verfahren und brachten somit ihre Kritik an den erlebten Abläufen zum Ausdruck: So wurde neben einer größeren Flexibilität bei Anzahl und Terminen der Sitzungen der Wunsch geäußert, die Themen und den Rahmen für ein solches Dialogformat stärker gemeinsam zu entwickeln und informellen Gesprächen mehr Raum zu geben. Auch Wünsche nach einer größeren Transparenz sowie nach einer Sprache, die Vertrauen schafft, wurden vorgebracht (vgl. Kap. 5.5). Auch wenn Amprion das organisatorische Vorgehen als zielführend und die Festlegung von Terminen und Themen sowie den zeitlichen Umfang des Dialogs von insgesamt sechs Sitzungen als passend und angemessen einschätzte, wurden die Teilnehmenden in die Terminfindung der nachfolgenden zweiten Phase des Planungsdialogs direkt einbezogen und somit ein Wunsch direkt umgesetzt. Dies ist auch eine Empfehlung der Allianz Vielfältige Demokratie: „Beschränkt sich der Vorhabenträger auf ein grobes Gerüst und entwickelt Fahrplan und Design anschließend mit den Beteiligten, signalisiert er Offenheit“ (2017: 15).

Professionelle Moderation der Sitzungen: Kommunikation und Austausch gelingen

Zur professionellen Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung gehört vor allem ein umfassendes und professionelles Projektmanagement. Dieses beinhaltet eine externe Moderation des Prozesses, die sich, so empirische Befunde anderer Forschungsvorhaben (vgl. Bock/Reimann 2017a, 2017b), als besonders wichtig erweist und erheblich zum Gelingen der Öffentlichkeitsbeteiligung beiträgt, wenn sie gut angelegt ist und entsprechend ausgeführt wird.

Amprion beauftragte für die Durchführung und Moderation des Planungsdialogs einen professionellen Moderator, der einigen der Beteiligten durch frühere Kontakte bereits bekannt war und der deshalb großes Vertrauen und große Akzeptanz genoss. Sein Engagement und seine Bereitschaft, auch zwischen den Sitzungsterminen intensiv zu kommunizieren, wurde in den Gesprächen besonders hervorgehoben: „Er war oft gut vorbereitet, würde ich sagen, so dass das immer einigermaßen passte. Gut fand ich die Gespräche vorab. Das würde ich noch einmal herausstellen. Also vor dem eigentlichen Start des Planungsdialogs. Also eigentlich als feststand, wer es ist. Da wurde ja nochmal eingeladen. Und diese Runde war auch nochmal gut. Da wurde man auch mal grob eingeordnet. Das war wirklich gut“ (Teilnehmer/in Planungsdialog). Der gute Draht des Moderators zu den Teilnehmenden erwies sich für die Umsetzung des Prozesses und für die Berücksichtigung aller Interessen als hilfreich.

Akzeptierte externe Moderation

Auch wenn die Verantwortung und Federführung für den Planungsdialog bei der Vorhabenträgerin lag, gab Amprion für die konkrete Prozessgestaltung „die Zügel“ ein Stück weit aus der Hand. Mit Blick auf die Zusammen-

Transparentere Aufgabenteilung zwischen Amprion und Moderation gewünscht

arbeit von Moderation und Vorhabenträgerin kritisierten einige Beteiligte die mangelnde Transparenz darüber, wer nun den Prozess leite und manage. In den Gesprächen tauchte die Frage auf: „Wer führt eigentlich diesen Prozess?“ Diese Frage spiegelt die als mangelhaft wahrgenommene Transparenz bei der Verantwortung für den Dialog wider. Die konkrete Ausgestaltung der Sitzungen trug hier nicht zur Klärung bei. Die Moderation hatte die Gesprächsführungen in den Sitzungen inne, schlug Spielregeln vor, stimmte diese mit den Teilnehmenden ab und war für die Dokumentation der Sitzungen und des Prozesses verantwortlich. Amprion wiederum setzte eher im Hintergrund den Rahmen und gab den zum Teil als zu starr empfundenen Ablauf vor.

Eine im Rahmen der ersten Sitzung des Planungsdialogs vorgenommene Vorstellung der jeweiligen Rollen, insbesondere mit Blick auf Amprion und die Moderation, hätte zu mehr Klarheit in Bezug auf die Rollen, Verantwortlichkeiten und Aufgabenteilung beigetragen und wäre für den Gesamtverlauf hilfreich gewesen.

Dokumentation der Sitzungen – die Basis für Transparenz

Ein weiterer Aspekt guter Öffentlichkeitsbeteiligung ist die Sicherung der Ergebnisse der Beteiligung – diese macht die Beteiligungsergebnisse nachvollziehbar, informiert die Öffentlichkeit und andere Verfahrensbeteiligte, wie Behörden, und ist die Voraussetzung dafür, dass die Ergebnisse Eingang in die weiteren Prozessschritte finden (vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin 2011: 180 f.).

Im Planungsdialog wurden die Ergebnisse der einzelnen Sitzungen protokolliert. Dies war durchaus umstritten, da einige Beteiligte die Diskussionsverläufe und unterschiedlichen Positionen der Öffentlichkeit zugänglich machen wollten. Gleichwohl blieb Amprion an dieser Stelle strikt. Die protokollarische Dokumentation beschränkte sich auf die Ergebnisse. Einzelne Positionen wurden nicht dokumentiert. Die Protokolle erstellte der Moderator und stimmte diese mit den Teilnehmenden ab. Die Protokolle wurden auf der Webseite des Planungsdialogs veröffentlicht (<https://borgholzhausen.amprion.net>).

Öffentliche Ergebnisprotokolle der Sitzungen

Mit dem Protokoll der dritten Sitzung wurde auf Wunsch Amprions dieses Verfahren dahingehend geändert, dass konkrete Inhalte und Hinweise zur Planung nur noch in einem internen Ergebnisprotokoll dokumentiert und lediglich ein inhaltlich reduziertes Protokoll öffentlich bereitgestellt wurde. Begründet wurde dies damit, dass Aussagen zu konkreten Planungsüberlegungen und deren Begründungen nur in einem geschützten Kreis möglich seien und eine Paralleldiskussion über Planungsalternativen in der Öffentlichkeit vermieden werden sollte. Nicht alle Teilnehmenden waren mit dieser Form der reduzierten Dokumentation einverstanden. Auf Initiative der Teilnehmenden wurde die Möglichkeit eröffnet, ergänzende Stellungnahmen zum Protokoll per Mail an den Kreis der Mitglieder des Planungsdialogs zu verschicken. Letztendlich wurde diese Möglichkeit jedoch nur in wenigen Fällen genutzt.

Neben den Sitzungsprotokollen wurden der gesamte Prozess und seine Ergebnisse in einem Bericht dokumentiert. Dieser Bericht wurde durch den Moderator erstellt, der diesen mit den Beteiligten des Planungsdialogs abstimmt. Die Dokumentation orientiert sich stark an den internen und externen Protokollen des Dialogs, wurde durch die Teilnehmenden grundsätzlich unterstützt und von ihnen nur in einzelnen Aspekten ergänzt (vgl. Amprion 2018).

Abschließende Dokumentation des Dialogs

Wenngleich die Ergebnissicherung des Prozesses als weitgehend gelungen und – bis auf die anfänglich durchaus kontroversen Streitigkeiten zur Protokollierung der Sitzungen – auch als einvernehmlich beurteilt werden kann, ist festzustellen, dass Rolle und Funktion der Dokumentation nicht näher erläutert wurden. Zwar kündigte Ampriion auf dem Bürger-Infomarkt zu Beginn des Dialogs eine öffentlich zugängliche Dokumentation des Planungsdialogs an. Jedoch wurde diese nicht genauer beschrieben oder hinsichtlich ihrer Bedeutung für das Verfahren eingeordnet. Genau diese Klärung wird in der Fachliteratur jedoch für wichtig erachtet – so z.B. in einer Empfehlung des Bundesverkehrsministeriums: „Vorhabenträger sollten genau darüber informieren, wie und wann die Ergebnisse der jeweiligen Veranstaltung in den weiteren Planungsprozess einfließen werden. (...) Grundsätzlich sollten die Ergebnisse der informellen Beteiligung in die Abwägungsentscheidung der verfahrensführenden Behörde eingehen. Dazu sollten die Beteiligungsschritte in einem Bericht dokumentiert werden, der die wesentlichen Ergebnisse zusammenfasst und aufzeigt, bei welchen Themen ein Konsens bzw. Dissens besteht. Dieser Bericht sollte der verfahrensführenden Behörde zur Verfügung gestellt werden“ (BMVI 2014: 97).

Eine derartige Erläuterung des Vorgehens zu Beginn des Dialogs – verbunden mit einer Erläuterung der Zielsetzungen der Dokumentation – erfolgte für den „Planungsdialog Borgholzhausen“ nicht. Wenngleich der Abschlussbericht nicht umstritten war, hätte eine solche Erläuterung zu einem Abbau der anfänglichen Vorbehalte und der skeptischen Grundhaltung bei den Beteiligten und zur Klärung von offenen Fragen (Wer führt? Was sind die Ziele?) beitragen können. Auch eine weitere Funktion einer Dokumentation, die in der Selbstverpflichtung des Vorhabenträgers liegt, blieb ungenutzt. In der Praxis finden sich andere Beispiele: Im Verfahren des Stromnetzausbaus der Westküstenleitung (TenneT TSO) ging der Vorhabenträger beispielsweise die Verpflichtung ein, alle Fragen und Anmerkungen, die im Laufe des Prozesses schriftlich oder mündlich bei den Veranstaltungen von den Bürger/innen gestellt werden, zu beantworten und dies in einem öffentlichen Bericht zu dokumentieren (vgl. Becker 2013: 3). Eine solche Selbstverpflichtung der Vorhabenträgerin erfolgte im „Planungsdialog Borgholzhausen“ nicht.

Evaluation – der Planungsdialog als Lernprozess

Eine Besonderheit des „Planungsdialogs Borgholzhausen“ ist, dass dieser wissenschaftlich begleitet und evaluiert wurde. Dies ist keine Selbstverständlichkeit, denn bisher werden die Wirkungen von Öffentlichkeitsbeteiligung kaum erfasst, Prozesse selten reflektiert und Beteiligungserfahrungen nur unzureichend aufgearbeitet und weitergegeben (vgl. Bock/Reimann 2017b). Damit werden Chancen vergeben, denn Vorhabenträger können im Zuge einer Evaluierung Sicherheit im Umgang mit Öffentlichkeitsbeteiligung erlangen. Zudem tragen Evaluationen einzelner Beteiligungsverfahren dazu bei, Qualitäten der Beteiligung zu kommunizieren, weiterzuentwickeln und zu sichern. Nicht zuletzt erlangt der Vorhabenträger hierüber Erkenntnisse, die für die Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung zukünftiger Beteiligungsverfahren relevant sind.

Mit der Entscheidung der Amprion GmbH für eine externe Evaluation wurde nicht nur eine unabhängige Perspektive auf den Prozess möglich, sondern es konnten im Laufe des Verfahrens Reflexionen angestoßen werden. Vor allem die Begleitung durch ein externes Forschungsinstitut wurde nicht nur von den direkt Beteiligten, sondern auch von der Borgholzhausener Öffentlichkeit aufmerksam wahrgenommen und als Indiz für die Einhaltung des Versprechens von Transparenz gewertet: „Also das war wichtig, dass Sie [gemeint ist die Evaluation] da waren. Persönlich wurde ich zweimal interviewt, und durch die Feedbackrunde in der letzten Sitzung reflektiert man sich selber und stellt eine Reflexion über den ganzen Planungsdialog an. Das ist hilfreich. Und das Verhalten der Amprion wird objektiver dargestellt“ (Teilnehmer/in Planungsdialog).

Evaluation als Zeichen
ernstgemeinter Trans-
parenz

Auch der im Rahmen der Evaluation durchgeführte Reflexions-Workshop, der im letzten Drittel der Prozesslaufzeit angesetzt war, wurde von den Beteiligten geschätzt. Die Beobachtungen der Evaluation, die in Form von Zwischenergebnissen präsentiert wurden, stießen auf Interesse. Die darauf aufbauenden Diskussionen und Einschätzungen flossen wiederum in die Evaluationsarbeit mit ein.

Auch Amprion nutzte die Begleitforschung und Evaluation, z.B. in Außendarstellungen und der Öffentlichkeitsarbeit zum Planungsdialog, in denen die unabhängige Evaluation herausgestellt wurde und, wenn auch nicht explizit gemacht, die Ernsthaftigkeit, Seriosität und Glaubwürdigkeit des eigenen Vorgehens sowie die Innovationsbereitschaft des Unternehmens unterstrichen werden sollten.

5.3 Akteure finden ihre Rollen I: Vorhabenträgerin Amprion

Vorhabenträger sind nicht zu einer frühzeitigen Beteiligung verpflichtet. Vielmehr ist „die Gestaltung eines anschaulichen und transparenten Beteiligungsverfahrens“ (Schwab 2014: 283) eine freiwillige Aufgabe. Das bedeutet, dass der Vorhabenträger die informelle Öffentlichkeitsbeteiligung aus eigener Motivation durchführt und er alleine entscheidet, ob, wann und wie die Öffentlichkeit über das geplante Vorhaben informiert wird, ob er in einen Dialog tritt, was in diesem verhandelbar ist und wie die Ergebnisse in die weiteren Planungs- und Genehmigungsunterlagen einfließen. Eine wachsende Zahl von Unternehmen rückt seit der als Schock erlebten gescheiterten Beteiligung bei Stuttgart 21 die Aspekte Kommunikation und Beteiligung im Rahmen ihrer Unternehmenskommunikation verstärkt in den Mittelpunkt. Vor allem größere Unternehmen und große Konzerne befassen sich im Rahmen ihres Stakeholdermanagements inzwischen intensiver mit den sich daraus abzuleitenden Kommunikationserfordernissen. Dies kann als Signal für eine gestiegene Offenheit der Vorhabenträger für kommunikative Prozesse und auch für informelle Öffentlichkeitsbeteiligung gewertet werden. Es ist sicherlich auch eine Reaktion auf wachsende Vorbehalte und fehlendes Vertrauen der Bürger/innen gegenüber Großunternehmen. So äußerten 81 % der deutschen Bevölkerung, dass sie wenig bis gar kein Vertrauen in Großunternehmen haben (vgl. Infratest dimap 2008).

Mit dem „Planungsdialog Borgholzhausen“ betrat auch die Amprion GmbH kommunikatives Neuland. In dem Unternehmen lagen bis dahin zwar Erfahrungen mit informeller Öffentlichkeitsbeteiligung vor – ein mehrmonatiger Dialogprozess, der zudem im Vorfeld eines Genehmigungsverfahrens durchgeführt, extern moderiert und wissenschaftlich begleitet wurde, war allerdings ein für das Unternehmen neuer Ansatz. Dieser bot allen beteilig-

Planungsdialog: Kom-
munikatives Neuland

ten Akteuren – auch der Vorhabenträgerin Amprion – die Möglichkeit, sich innerhalb des Dialogprozesses inhaltlich und kommunikativ neu zu verorten, die eigene Rolle zu überprüfen, sich durchaus auch neu zu (er)finden und dies nach außen zu vermitteln.

Lokales Wissen schätzen und einbeziehen

Ein Ziel des Planungsdialogs war der Einbezug der Vor-Ort-Kenntnisse der Borgholzhausener/innen. Aufgegriffen und berücksichtigt werden sollte ihr Wissen zu spezifischen lokalen Gegebenheiten. Hierdurch sollten, so die Hoffnung und Erwartung Amprions, der Arbeitsaufwand im weiteren Verlauf reduziert und inhaltlichen Überraschungen vorgebeugt werden. Angeknüpft wurde damit an die Erfahrungen vorausgegangener Freileitungsplanungen, bei denen frühe Öffentlichkeitsbeteiligung beispielsweise zu kleineren Verschiebungen von Masten geführt hatte. Dies, so die Erfahrung, hatte im weiteren Verfahren dazu beigetragen, Konflikte zu vermeiden. Zur geplanten Teilerdkabeltrasse, die im Gegensatz zu einer Freileitung „verdeckte“ Planungsprobleme – etwa hinsichtlich Grundwasser, Bodendenkmälern, Bodenbeschaffenheit oder zu erwartenden Munitionsfunden – aufweisen kann, erwartete Amprion wertvolle Hinweise aus dem Planungsdialog.

Bedeutung lokalen Wissens

Der Planungsdialog reiht sich mit dem Ziel des Einbezuges lokalen Wissens in vergleichbare Beteiligungsverfahren ein. Dessen Stellenwert wird in der Fachdiskussion hervorgehoben (vgl. Bock/Reimann 2017: 68). Lokales Wissen wird als wertvoll und gewinnbringend bezeichnet: „Eine erfolgreiche Planung komplexer Projekte, die vielen Ansprüchen gerecht werden muss, lebt davon, dass alle für den Prozess relevanten Institutionen und Akteursgruppen eingebunden werden und ihr – häufig auch lokales – Wissen einbringen. Somit wird die Basis für innovative Lösungen und einen effektiven Einsatz von Ressourcen geschaffen. Projektträger und Planer nutzen damit nicht nur das Fachwissen von Experten, sondern die Kompetenz der vielen – und schaffen so die Grundlage für bessere Entscheidungen und Ergebnisse“ (Land NRW 2016: 11, ähnlich z.B. auch Renn 2012: 2 oder Molinengo/Danelzik 2016: 110 f.).

In ihrer Rolle, die sie selbst als „Wissensaufnehmerin“ bezeichnete, zeigte sich Amprion inhaltlich aufgeschlossen. Die Hinweise der Teilnehmenden zu potenziellen KÜS-Standorten und zu den Trassenvarianten wurden in den Sitzungen des Planungsdialogs festgehalten. Insbesondere die transparente Dokumentation der Anregungen an Stelltafeln durch den Moderator sowie die detaillierte Darstellung der Hinweise im internen Teil des Protokolls unterstützten die Nachvollziehbarkeit dieses Arbeitsschritts. Die inhaltliche Prüfung der Vorschläge durch Amprion orientierte sich an dieser Dokumentation und die Ergebnisse der Prüfung wurden im Rahmen der vierten Sitzung des Planungsdialogs vorgestellt und gemeinsam diskutiert. Die Teilnehmenden würdigten die transparente Prüfung aller Standortvorschläge ausdrücklich.

Interesse und Offenheit für lokales Wissen

Die Offenheit Amprions für lokales Wissen wurde von den Teilnehmenden deutlich wahrgenommen und positiv bewertet (vgl. Kap. 5.1). Auch in den Interviews wurde mehrheitlich die Möglichkeit hervorgehoben, Wissen in den Dialog einbringen zu können und dieses auch berücksichtigt zu sehen: „Ich hatte schon den Eindruck, dass einige Teilnehmer Amprion auch noch was mitgeben konnten auf dem Weg zur Planung. Das ist immer so eine Vokabel, die man gerne benutzt: ‚Mit auf dem Weg geben‘. Aber ich glaube schon, dass da einige Sachen dabei waren, die sinnvoll waren für die Planer“ (Teilnehmer/in Planungsdialog). Andere formulierten jedoch einschränkend ihren Eindruck, dass die Hinweise „zwar gehört, aber nicht so ganz für real angesehen“ wurden.

Der überwiegend positiven Wirkung auf die Beteiligten, die sich ernstgenommen sahen – was damit mittelbar auch auf die Akzeptanz des Prozesses wirkte –, stand eine eher zurückhaltende Einschätzung der Vorhabenträgerin mit Blick auf die Tiefe der erhaltenen Hinweise gegenüber. Amprion war davon ausgegangen, dass mehr fachlicher Input vor allem von denjenigen eingebracht würde, die sich schon länger mit der Planung auseinandergesetzt hatten. Insbesondere von den planenden Professionen bei der Vorhabenträgerin wurde das lokale Wissen aus dem Planungsdialog lediglich als „Hinweis“, „Vertiefung“ oder „Sensibilisierung“ verstanden. Entsprechende Fachuntersuchungen könnten dieses lokale Wissen aus ihrer Sicht – allein aus rechtlichen Gründen – nicht ersetzen. Diese Einschränkungen wurden auch mehrfach im Dialog deutlich gemacht. Tatsächliche inhaltliche „Überraschungen“ erwarteten die Fachplaner der Vorhabenträgerin zu Beginn des Verfahrens nicht, sie sind nach ihrer Einschätzung im Verfahren auch nicht eingetreten. Interessant erscheint in diesem Zusammenhang, dass die Beteiligten des Dialogs in den Interviews darauf hinwiesen, dass sie sich teilweise inhaltlich „ausgebremst“ fühlten und keine Möglichkeit sahen, sich vertieft einzubringen. Dieses Kommunikationsproblem bzw. -missverständnis wird an anderer Stelle wieder aufgegriffen (vgl. Kap. 5.5).

Höhere Erwartungen an fachliche Hinweise

Mit der Einschätzung zum Stellenwert des lokalen Wissens steht Amprion als Vorhabenträgerin nicht alleine. So wird mit Blick auf die Bedeutung lokalen Wissens für diese Art Vorhaben einschränkend darauf verwiesen, dass lokales Wissen zwar einen wichtigen Beitrag zur Lösung von Entscheidungsproblemen leisten kann, es aber aufgrund der subjektiven Komponente auch lückenhaft und fehleranfällig bzw. nicht immer verallgemeinerbar bleibt (vgl. Goldschmidt 2014: 138).

Komplexe Informationen vermitteln

Amprion ging es mit dem Planungsdialog nicht nur darum, lokales Wissen in die laufende Planung einzubeziehen. Ein weiteres Ziel war, „die Planung durch Informationsvermittlung verständlicher und nachvollziehbarer zu machen“ (Amprion 2018: 5, vgl. Kap. 4.2). Diese transparente Weitergabe von Informationen ist eine der Erfolgsbedingungen von Öffentlichkeitsbeteiligung: „Teilnehmende sollen befähigt sein, zielführende substantielle und reflektierte Diskussionen zu führen, die dem Format gemäß erfolgreich abgeschlossen werden und gehaltvolle Ergebnisse liefern. Die Kompetenzentwicklung ist die Basis für optimale Entscheidungen“ (Goldschmidt 2014: 132).

Entsprechende Kompetenzen aufzubauen, ist jedoch keine triviale Aufgabe. Der Planungsdialog eröffnete die Möglichkeit, umfangreicher über Planungen zu informieren, als dies die bis dahin durchgeführten Informationsveranstaltungen konnten. Dies stellte Amprion vor eine neue Aufgabe: Aufgrund der Spannbreite des Vorwissens erwies es sich als schwierig zu entscheiden, welches inhaltliche Niveau geeignet sei, alle Beteiligten gleichermaßen „mitzunehmen“. Im Rückblick beurteilte Amprion dies als einen Lernprozess. Es hätten, so der kritische Blick auf das eigene Vorgehen, einige Punkte am Anfang des Dialogs tiefergehend vermittelt werden müssen. Dies deckt sich mit den Einschätzungen der Teilnehmenden, die die Erläuterungen zu Beginn des Prozesses als inhaltlich zu oberflächlich empfanden. Hierdurch wurde die vor allem zu Beginn ausgeprägte Skepsis gegenüber Amprion und dem Planungsdialog verstärkt. Die zwar gut verständlichen, aber aus diesem Grund fachlich einfacher gehaltenen Aussagen bekräftigten bei den Teilnehmenden den Eindruck, Amprion halte bewusst Informationen zurück und stelle Aspekte einseitig dar. Das Interesse zumindest eines Teils der Teilnehmenden war jedoch, ein tieferes Verständnis für

Lernprozess: richtige fachliche Tiefe der vermittelten Informationen

die Planungsinhalte und Restriktionen zu gewinnen. Gewünscht waren daher auch fachlich umfassende Erläuterungen: „Ich brauche eine technische Begründung. Eine richtig fachlich-technische Begründung, warum das technisch nicht möglich ist“ (Teilnehmer/in Planungsdialog).

Ganz anders erlebten die Teilnehmenden das gesonderte Fachgespräch zur Verlegetechnik, das auf expliziten Wunsch aus der Teilnehmendengruppe zusätzlich in den Planungsdialog eingebaut wurde: „Highlight war der Fach-Termin in Dortmund zu technischen Aspekten. Die Inputs dort waren sehr gehaltvoll – das war sehr positiv“ (Teilnehmer/in Planungsdialog). Die Bewertungen der Beteiligten legen nahe, dass mit diesem Termin auch Unzufriedenheit und Konfliktpotenzial verringert werden konnten: „Der Termin in Dortmund war gut. Dort wurden auch Antworten auf Fragen gegeben, die vorher nicht beantwortet wurden“ (Teilnehmer/in Planungsdialog). Amprion konnte in diesem besonderen Rahmen als akzeptierte Vermittlerin von Informationen und Wissen auftreten, da es nicht darum ging, „in einer öffentlichen Versammlung vor 200 aufgebrachten Bürgern zu sitzen und immer in der Defensive zu sein. Sondern hier in einer Workshop-Atmosphäre wirklich relativ entspannt darlegen zu können: Das und das und das ist nun mal so“ (Teilnehmer/in Planungsdialog). Positiv erlebten einige der Teilnehmenden den weitergehenden fachlichen Austausch in den Pausen.

Im Verlauf des Dialogs, dessen Informationen zum Planungsvorhaben auch die Erläuterung der Rahmenbedingungen und vorhandener Restriktionen umfassten, traten die unterschiedlichen Positionen der Teilnehmenden deutlich zutage. Erkennbar wurden auf der einen Seite die komplexen Planungsanforderungen und auf der anderen Seite die widersprüchlichen Interessen der unterschiedlichen Beteiligten. Die kontroversen Positionen und Interessen führten dazu, dass die anfängliche Polarisierung zwischen Amprion und der Bürgerinitiative um weitere Konfliktlinien erweitert wurde. Da die vorangegangene Kommunikation in Zusammenhang mit den Planungen zum EnLAG Nr. 16 vor allem bilateral erfolgte, d.h. Amprion sprach jeweils einzeln mit der Kommune, der Bürgerinitiative oder anderen Interessenverbänden, wurden die jeweiligen Vorstellungen und Wünsche bisher nicht in einer Gesamtschau betrachtet und Widersprüche blieben unsichtbar. Da nun alle Interessen an einem Tisch saßen, verschob sich auch die Rolle Amprions: Sie stand nun nicht mehr immer im Zentrum der Auseinandersetzung. Mit dem nun neuen Konflikt zwischen Erdkabelbefürwortern und -gegnern wurde die Komplexität der Interessen sichtbarer, verbunden mit der wachsenden Schwierigkeit, eine annehmbare Lösung zu entwickeln. Amprion bewertete es als Gewinn, keine Stellvertreterrolle einnehmen zu müssen, wie dies in bilateralen Gesprächen der Fall gewesen sei. Der Austausch im Planungsdialog bot darüber hinaus eine zusätzliche Chance, da anzunehmen ist, dass die Beteiligten die mit der Erdverkabelung verbundenen Konflikte ohne den direkten Austausch miteinander erst viel später erkannt hätten. Der frühe Zeitpunkt ermöglichte es, schon jetzt Lösungen zu entwickeln, die den jeweiligen Interessengruppen möglichst weit entgegenkommen (vgl. Kap. 5.2).

Komplexe Inhalte, neue Widersprüche und Konflikte „entlasten“
Amprion

Gesicht(er) zeigen – Vertrauen stärken durch Mitwirkung der Experten

Mit Blick auf die Fachlichkeit des Planungsdialogs, die den Einblick in die Inhalte und die Komplexität der Planungen deutlich verbesserte und dazu beigetragen hat, Vertrauen aufzubauen, kam den beteiligten Ingenieuren eine besondere Rolle zu. Neben den Vertreter/innen Amprions im Planungsdialog nahmen insgesamt vier Experten im Verlauf des Dialogs an unter-

schiedlichen Sitzungen teil. Zwei von ihnen waren bei allen Terminen entweder als Zuhörer oder als Mitwirkende beteiligt, zwei weitere kamen themenabhängig an einem bzw. zwei Terminen hinzu.

Die Einbindung der Fachexperten aus dem Hause Amprion war zu Beginn des Dialogverfahrens nicht definiert. Insbesondere den Teilnehmenden war die Rolle der Experten, die in den ersten Sitzungen im hinteren Bereich des Saales saßen, unklar, sie wurden kritisch beäugt. Aber auch die Experten selbst hatten zu Beginn des Verfahrens nur eine vage Vorstellung von ihrer eigenen Rolle und Einbindung in den Dialog.

Die grundsätzliche Einbindung von Expert/innen war dabei zu Beginn ein Konfliktpunkt. Bereits auf dem Bürger-Infomarkt zum Start des Planungsdialogs wurde aus dem Plenum der Wunsch geäußert, externe Expert/innen in den Planungsdialog einzubeziehen. Diesen Wunsch bekräftigten einzelne Teilnehmende in den ersten Sitzungen des Gremiums. Den Expert/innen, die von Amprion ausgewählt wurden oder aus dem eigenen Unternehmen stammen, wurde Parteilichkeit und eine einseitige Informationsvermittlung unterstellt. Gefordert wurde, dass auch aus dem Kreis der Teilnehmenden Expert/innen benannt werden können und diese in den Prozess einbezogen werden. Amprion sah dies nicht vor und nutzte an dieser Stelle ihre Rolle als „Herrin des Verfahrens“, um eine solche Diskussion zu beenden. Die einzige Veranstaltung im Kontext des „Planungsdialogs Borgholzhausen“, die unter Beteiligung einer externen Expertin durchgeführt wurde, – der Bürgerabend des Bürgerdialogs Stromnetz zum Thema „Elektrische und magnetische Felder“ – war kein offizieller Bestandteil des Planungsdialogs.

Konflikt um externe Expert/innen

Die Auseinandersetzung um die Einbindung externer Expert/innen trat im Laufe des Planungsdialogs in den Hintergrund. Zeitgleich änderte sich die Rolle der unternehmensinternen Experten: Während sie in der ersten Sitzung keine Beiträge einbrachten, wurde die zweite Sitzung durch ihre Fachinputs bestimmt. In der dritten Sitzung standen sie vor allem für Fragen der Teilnehmenden zur Verfügung, und in der vierten und fünften Sitzung erläuterten sie die Prüfungsergebnisse der Teilnehmendenvorschläge und vertieften sie auf Nachfrage. Vermittelten sie zu Beginn eher einseitig ihre Informationen im Rahmen von Vorträgen, so öffneten sie sich im weiteren Verlauf des Prozesses für einen dialogorientierteren Austausch. Erkennbar wurde, dass sie zunehmend eine eigene Rolle im Dialog einnahmen und diese auch zunehmend akzeptiert wurde. Die Forderungen nach dem Einbezug externer Expert/innen verschwanden, direkte Nachfragen und ein angeregter Austausch mit den Experten nahmen zu.

Veränderte Rolle der unternehmensinternen Experten

Alle Experten Amprions erhielten ausnahmslos positives Feedback von den Teilnehmenden. Sie wurden als „ruhig“, „authentisch“, „unbefangener“, „technischer“, „fachlich“ und „kompetent“ beschrieben. Der direkte Einbezug der Ingenieure wertete aus Sicht der Teilnehmenden den Planungsdialog auf und beförderte die „Augenhöhe“ im Prozess. Das Vertrauen in die Experten zeigte sich auch darin, dass deren Schlussfolgerungen und Bewertungen in der zweiten Hälfte des Planungsdialogs nicht in Frage gestellt wurden. Zu den von ihnen eingebrachten Vorschlägen für die Trassenplanung stellten die Teilnehmenden viele Fragen, um „die Hintergründe zu verstehen“. Die fachlich begründeten Ausführungen zur Realisierbarkeit einzelner Vorschläge wurden akzeptiert: „Der hat Ahnung, der erzählt da passend was drüber und das passt. Und es ist auch gar nicht so einfach, worüber wir hier sprechen“ (Teilnehmer/in Planungsdialog).

Wertschätzung für Fachexperten

Die unmittelbar eingebundenen und jederzeit abrufbaren Fachkenntnisse wurden von den Teilnehmenden des Dialogs positiv aufgenommen. Die Ernsthaftigkeit und Wertschätzung, mit der die Fachplaner jede Frage beantworteten und jedes Detail – auf Wunsch auch mehrfach – erläuterten, trugen dazu bei, dass die Mitglieder des Planungsdialogs den Dialog zunehmend als ernsthaftes Beteiligungsangebot erlebten und Befürchtungen, an einer Alibi-Veranstaltung mitzuwirken, zurückgingen. Die Befunde bestätigen die Bedeutung der aktiven Teilnahme von Expert/innen an dialogorientierten Beteiligungsverfahren. Den Stellenwert des direkten, dialogorientierten Austausch mit Fachexpert/innen betont auch Goldschmidt und schlussfolgert: „Die Laien werden so keine Fachexperten, aber können sich zu Experten in der Bewertung von Experten entwickeln“ (Goldschmidt 2014: 135).

Technische Fachlichkeit qualifiziert das Beteiligungsverfahren

Die anfängliche Skepsis in Borgholzhausen führte Amprion auch darauf zurück, dass das Unternehmen den „Draht in die Region“ verloren habe. Der kommunikative Neuanfang diene deshalb auch dazu, diesen wieder aufzunehmen. Entschieden wurde, dass die für die Planung der Trasse verantwortlichen Mitarbeiter/innen selbst im Planungsdialog mitwirken sollten. Der dadurch mögliche persönliche Kontakt und die Gesprächsmöglichkeiten mit den Verantwortlichen wurden von den Teilnehmenden geschätzt – sehr positiv wurden u.a. die direkten Gespräche mit den Vertreter/innen Amprions am Rande der offiziellen Sitzung bewertet. Die Teilnehmenden nahmen dies als Wertschätzung des Dialogs wahr und würdigten, dass insbesondere die leitenden Ingenieure kontinuierlich am Prozess beteiligt waren: „Der Planungsdialog hat meiner Einschätzung nach schon insofern Einfluss genommen, weil sowohl betroffene Bürger wie auch Ingenieure der Amprion ‚personalisiert‘ wurden und aus der Anonymität herausgetreten sind“ (Teilnehmer/in Planungsdialog). Vor allem das persönliche Kennenlernen der handelnden Personen hat zum Abbau der anfänglichen Skepsis beigetragen. Dies bestätigen auch Erfahrungen aus anderen Beteiligungsprojekten: „Wenn Akteure über einen längeren Zeitraum miteinander reden und zusammenarbeiten, lernen sie, die Interessen, Sprache, Abstimmungswege sowie die Zuverlässigkeit ihrer Gegenüber zu schätzen. Nicht zu unterschätzen ist dabei, wie wichtig persönliche Kontakte sind, um eine Vertrauenskultur aufzubauen und das ‚Freund-Feind-Denken‘ zu hinterfragen“ (Land NRW 2016: 12). Jenseits der Fachlichkeit konnte somit auch das Kennenlernen der handelnden Personen zum Vertrauensaufbau beitragen.

Aktive Mitwirkung der Projektverantwortlichen

Veränderungen in der Rolle wirken nach außen und innen

Die zunehmende kommunikative Öffnung der Amprion GmbH sowie ihre Bereitschaft im Prozess, den Dialog den Wünschen der Beteiligten anzupassen (vgl. Kap. 5.2.), spiegeln sich in dem im Laufe des Dialogs veränderten Blick der Teilnehmenden auf Amprion wider. Zu Beginn bezeichneten sie die Vorhabenträgerin Amprion noch mit Begriffen wie „starres Unternehmen aus der RWE-Tradition“, „Tanker“ oder „Queen Mary“. Die im Verlauf des Dialogs erkennbare Öffnung des Unternehmens wurde von den Bürger/innen wahrgenommen und die Teilnehmenden des Planungsdialogs bewerteten den Dialog als einen „ehrlichen Neuanfang Amprions“. Unter anderem deshalb brachten sie Amprion Anerkennung für den Neustart des Verfahrens entgegen: „Grundsätzlich, das muss man fairerweise sagen, finde ich es hervorragend, dass der Mut aufgebracht wurde, diesen Planungsdialog zu machen“ (Teilnehmer/in Planungsdialog). Diesen Veränderungsprozess thematisierte Amprion in den Gesprächen: Bisher hätten technisch wie juristisch komplexe Planungsaufgaben einen Planungsstil geprägt, der eine einmal eingeschlagene Linie konsequent verfolgte. Der neue kommunikative Weg, wie er mit dem „Planungsdialog Borgholzhausen“

Ein „Dampfer“ kommt in Bewegung und sucht einen neuen Weg

sen“ erprobt wurde, bedeutete nun, gewohnte Wege zu verlassen und auch die bisherigen Verfahrensweisen kritisch zu beleuchten.

Erfahrungen aus anderen Verfahren zur Öffentlichkeitsbeteiligung zeigen, dass eine professionelle Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung ein Erfolgskriterium ihrer Umsetzung ist. Hierzu gehört vor allem ein umfassendes Projektmanagement, das neben einer professionellen Moderation vor allem beinhaltet, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung selbst als Projekt definiert, konzipiert und durchgeführt wird (vgl. Bock/Reimann 2017a: 87). Der „Planungsdialog Borgholzhausen“ war von Beginn an entsprechend angelegt und mit notwendigen Ressourcen untersetzt und ausgestattet. Die eng getakteten Sitzungen des Dialogs hatten aufgrund der feststehenden Termine und der damit verbundenen Aufgaben, für die verschiedene Fachbereiche innerhalb des Unternehmens zuständig waren, intensive unternehmensinterne Abstimmungsprozesse und eine stärkere interne Zusammenarbeit zur Folge. Die fachbereichsübergreifende Kooperation wurde dadurch – so die Einschätzung Amprions – deutlich gefördert und unterstützte nicht nur die Effizienz des Planungsprozesses, sondern beförderte auch die interne Teamarbeit und -bildung. Diese internen Effekte des Planungsdialogs waren so nicht erwartet worden, wurde aber sehr geschätzt.

Positive Wirkung auf unternehmensinterne Teambildung und -arbeit

5.4 Akteure finden ihre Rollen II: Geloste Bürger/innen

Eine Besonderheit des „Planungsdialogs Borgholzhausen“ ist die Mitwirkung geloster Teilnehmender, die über eine Zufallsauswahl ausgewählt wurden (vgl. Kap. 2.2). Die Rolle der gelosten Bürger/innen im Verfahren und die Wirkung ihrer Einbindung wurden daher auch als ein Schwerpunkt der Evaluierung vertieft beleuchtet.

Vielfalt der Mitwirkenden

Amprion entschied sich bei der Auswahl der Bürger/innen für die Zufallsauswahl, um unterschiedliche, vielfältige und eventuell auch kontroverse Sichtweisen auf das Vorhaben einbinden zu können. Im Vordergrund stand dabei nicht der Anspruch auf Repräsentativität, vielmehr ging es darum, ein breites Spektrum an Meinungen und Interessen einzubeziehen. Von den 20 am Planungsdialog teilnehmenden Personen wurden deshalb sechs per Losverfahren ausgewählt. Damit war die Gruppe der gelosten Bürger/innen im Vergleich zu den anderen Gruppen (Bürgerinitiative, Vorhabenträger, Verwaltung, Interessenvertreter/innen) am größten.

Spektrum der Teilnehmenden wird größer

Um die gelosten Bürger/innen in den Planungsdialog aufnehmen zu können, ging dem eigentlichen Dialog eine Vorbereitungsphase voraus (vgl. Kap. 4.2). Für die Mitwirkung am Planungsdialog wurde im Dezember 2017 in allen Haushalten von Borgholzhausen postalisch geworben. Interessierte konnten sich bis Mitte Januar 2018 bewerben. Die Auslosung der Bürger/innen erfolgte auf dem ersten Bürger-Infomarkt. Der Bürgermeister hatte bei der Ziehung eine „glückliche Hand“: Vier der sechs gelosten Bürger/innen waren Frauen, dies führte zum Ausgleich des Geschlechterverhältnisses in dem bis dahin männlich dominierten Gremium. Auch erhöhte sich durch das Los der Anteil jüngerer Personen. Zudem waren zwei geloste Bürger/innen Grundstücksbesitzer und gehörten somit zu einer Interessengruppe, die in den Planungsdialog nicht explizit einbezogen worden sollte – ein Punkt, der vor dem Start des Dialogs wiederholt auf Kritik gestoßen war. Überraschendes Ergebnis des Zufalls: Mit Blick auf Alter, Geschlecht und

Interessenlage wurde das Spektrum der Beteiligten durch das Los breiter und ausgewogener.

Die Losentscheidung über die aktive Beteiligung und die damit verbundene Erweiterung des Kreises der Beteiligten bewerteten die Vertreter/innen der anderen beteiligten Gruppen vor allem zu Beginn uneinheitlich (vgl. Kap. 5.1). Positive Effekte wurden von einigen vorab gesetzten Teilnehmenden in der dadurch gestärkten Legitimität des Verfahrens gesehen: „Ich finde gut, dass man sich bewerben kann. Man kann dann nämlich nicht sagen, das haben die sich alles ausgeklüngelt. Sondern jeder hat die Möglichkeit sich zu bewerben. (...) Es kommt somit zu einer Durchmischung des Dialogforums mit Leuten, die sonst gar nicht die Chance gehabt hätten, da reinzukommen, weil sie zum Beispiel keine besondere Fachlichkeit für die Verkabelung haben“ (Teilnehmer/in Planungsdialog). Diese Erweiterung des Personenkreises wurde jedoch nicht nur positiv bewertet. Bei einigen löste die Auswahl per Zufall Verunsicherung und Vorbehalte aus: „Erst war ich ganz erschrocken über die Zufallsbürger. Wie soll das denn laufen?“ (Teilnehmer/in Planungsdialog).

Einbezug geloster Bürger/innen stößt auch auf Skepsis

Offene Haltung gegenüber den Planungsvarianten und dem Prozess

Verunsicherung und Vorbehalte wurden – so legen es die Interviews nahe – dadurch ausgelöst, dass zunächst nicht bekannt war, für welche Lösung und Planungsvariante sich die gelosten Bürger/innen einsetzen würden. Ihnen konnte zunächst kein klares Interesse und damit keine eindeutige Position zugeordnet werden. Im Unterschied zu den anderen Gruppen im Planungsdialog waren sie nicht eingeladen worden, weil sie sich erkennbar pro oder contra Erdverkabelung oder Freileitung positioniert hatten oder weil sie eine fachliche Expertise mitbrachten. Dies wurde von den anderen Gruppen auch so wahrgenommen: „Ihre Positionen waren noch nicht gefestigt – da war eine Offenheit bis Unsicherheit drin“ (Teilnehmer/in Planungsdialog).

Viele der gelosten Personen bekräftigten in den Interviews, dass ihre Position zu Freileitung oder Erdkabel zu Beginn des Planungsdialogs noch nicht endgültig feststand: „Ich habe noch keine Entscheidung getroffen. Ich will schauen, wie man sich annähern kann“ (geloste Teilnehmer/in) oder: „Ich lass' mich ein bisschen überraschen, in welche Richtung das geht“ (geloste Teilnehmer/in). Diese grundsätzliche Offenheit unterschied viele der gelosten Personen von den Vertretern der Bürgerinitiative und anderen Interessenvertreter/innen, die zwar nicht alle, aber in der Mehrzahl mit klaren Zielen und einer weitgehend gefestigten Position für eine Planungsvariante in den Dialog eintraten und diese umsetzen wollten.

Besonderheit der „Gelosten“: grundsätzliche inhaltliche Offenheit

Im Laufe des Verfahrens konnten jedoch alle gelosten Bürger/innen eine eigene inhaltliche Haltung entwickeln. So bewerteten sie in der Rückschau auf die erste Phase des Planungsdialogs den Verlauf des Dialogs auch deshalb als positiv, weil er für sie auch zu einer eigenen Positionsfindung führte: „Dieser Planungsdialog hat für mich dazu beigetragen, dass ich eine Entscheidung für die Erdverkabelung oder Freileitung treffen konnte“ (geloste Teilnehmer/in).

Weder zeitliche noch inhaltliche Überforderung

Die Voraussetzungen, unter denen sich alle Teilnehmer/innen am Planungsdialog beteiligten, waren unterschiedlich. Jede Person brachte jeweils eigene persönliche und berufs- oder fachbezogene Zugänge zum Thema

des Dialogs mit. Alle verfügten somit über verschiedene Wissens- und Informationsstände, über ungleiche zeitliche Ressourcen und waren bereits unterschiedlich stark in die Vorgeschichte des Verfahrens involviert. Die Bürger/innen, ob per Los oder über ihre Rolle als Vertreter der Bürgerinitiative oder über Fachlichkeit rekrutiert, engagierten sich für den Planungsdialog in ihrer Freizeit, mussten dafür Urlaub nehmen und wurden nicht entlohnt wie etwa andere Beteiligte (z.B. Vorhabenträgerin, Verwaltung), für die der Planungsdialog in der Arbeitszeit stattfand. Die Bürger/innen betonten dieses Ungleichgewicht wiederholt. Es war zu Beginn des Planungsdialogs daher zu befürchten, dass die Mitwirkung in diesem Gremium gerade die (per Los gewählten) Bürger/innen zeitlich (zu) stark belasten könnte.

Die Ergebnisse der schriftlichen Befragung zum Abschluss zeigten, dass zwar ein Drittel der Teilnehmer/innen das Engagement im Gremium als zu zeitintensiv empfand (vgl. Kap. 5.1). Für etwas weniger als die Hälfte der Mitwirkenden war die Teilnahme am Planungsdialog zeitlich jedoch ohne Schwierigkeiten machbar. Auffällig ist, dass die per Los ausgewählten Bürger/innen mehrheitlich zur letztgenannten Gruppe gehörten. Dies deckt sich zudem mit ihren eigenen Einschätzungen zum Ende des Planungsdialogs: „Ich hätte mir das ganze am Anfang noch zeitaufwändiger vorgestellt. Es war aber machbar“ (geloste Teilnehmer/in).

Planungsdialog: auch für Laien machbar

Insgesamt waren die Erwartungen zu Beginn des Planungsdialogs durchaus gemischt, neben Neugierde und Zuversicht gab es bei allen Beteiligten viel Skepsis (vgl. Kap. 5.1). Die per Los ausgewählten Teilnehmer/innen begegneten dem Dialog jedoch überwiegend abwartend zuversichtlich, ihre Skepsis z.B. in Hinblick auf eine echte Beteiligung war deutlicher geringer ausgeprägt als die der anderen Beteiligten. Gleichwohl äußerten sie zu Beginn des Planungsdialogs eine gewisse Angst, von den fachlichen Diskussionen zumindest zeitweise überfordert zu werden und gegenüber den anderen Beteiligten im Hintertreffen zu sein: „Die anderen, die haben halt schon einen Vorsprung. Ich würde behaupten, den kann ich in so kurzer Zeit nicht einholen“ (geloste Teilnehmer/in).

Im Verlauf des Dialogs zeigte sich allerdings, dass die Einschätzung, die inhaltlichen Diskussionen könnten zu voraussetzungsvoll und komplex werden, nicht zutraf. In der schriftlichen Abschlussbefragung der Teilnehmenden des Planungsdialogs antworteten auch die per Los rekrutierten Personen mehrheitlich, dass sie den inhaltlichen Diskussionen im Planungsdialog jederzeit gut folgen konnten. Der Eindruck einer zeitweiligen inhaltlichen Überforderung scheint ein Einzelfall zu sein, so dass der Schluss gezogen werden kann, dass das Konzept des Planungsdialogs hinsichtlich der „Mitnahme“ der gelosten Bürger/innen erfolgreich war.

Impulsgeber für einen verständlichen Dialog

In den Diskussionen im Planungsdialog fielen die per Los gewählten Personen dadurch auf, dass sie immer wieder und nachdrücklich inhaltliche Fragen stellten und Erläuterungen einforderten. Sie leiteten diese Fragen mitunter mit Verweis auf ihre besondere Position und Ausgangslage ein: „Ich muss mal nachfragen, als Laie ...“ (geloste Teilnehmer/in). Wurde etwas nicht verstanden oder unverständlich formuliert, scheuten sie sich nicht, dies deutlich zu machen.

Die gelosten Bürger/innen leisteten immer wieder einen Beitrag zur Konkretisierung der Diskussionen, indem sie, in einer Mischung aus Unbefangenheit und Fachlichkeit, nachfragten, worüber konkret verhandelt werde. Diese Rolle schätzten viele der anderen Teilnehmer/innen. Die gelosten Perso-

Fragen der gelosten Bürger/innen „erden“ den Dialog inhaltlich

nen wurden von ihnen als „sehr aktiv und konstruktiv“ beschrieben. Insbesondere ihre Fragen wurden von den anderen sehr geschätzt, da sie hiermit auf einen inhaltlich verständlichen Dialog hinwirkten. Als „Unbelastete“ sei es ihnen damit gelungen, die Diskussion durch andere und neue Aspekte zu bereichern: „Sie fragen viel und suchen nach tragfähigen Lösungen“ (Teilnehmer/in Planungsdialog). „Sie übernehmen immer wieder die Rolle des kritischen Nachfragers, nicht nur gegenüber Amprion, sondern auch gegenüber der Bürgerinitiative“ (Teilnehmer/in Planungsdialog) oder „Einige haben immer gute Fragen gehabt und genau die richtigen Punkte getroffen“ (Teilnehmer/in Planungsdialog).

Im Ergebnis trugen die gelosten Bürger/innen dazu bei, dass der Planungsdialog größtenteils für alle – geloste wie gesetzte Teilnehmende – verständlich verlief. „Fach-Chinesisch“, wurde in einem Gespräch konstatiert, „findet keinen Raum“. Damit erdeten sie den Planungsdialog, denn obwohl viele der Beteiligten, insbesondere die per Los gewählten Bürger/innen, die ersten beiden Sitzungen des Planungsdialogs als „abgehoben“, „weit weg“, oder „nicht verständlich“ erlebten, sei es im Verlauf der Sitzungen durch kontinuierliches Nachfragen gelungen, die Experten dazu zu bewegen, „einfache Antworten zu geben“ (geloste Teilnehmer/in).

Fairness und Entschärfung bestehender Konflikte

Für die gelosten Teilnehmer/innen war Fairness ein wichtiges Thema. Auf die Frage, was ihnen wichtig sei und wo sie ihre Rolle sähen, hoben sie die sozialen Aspekte von Fairness und Respekt hervor: „Das ist mir wichtig, dass es respektvoll und tolerant untereinander verläuft“ (geloste Teilnehmer/in). Ihnen ging es den Aussagen nach zunächst eher um einen guten Verlauf des Dialogs denn um das Ergebnis: „Der Weg ist für mich entscheidend, dass der korrekt gegangen wird“ (geloste Teilnehmer/in). Dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass sie mehrheitlich ohne eine vorab getroffene Entscheidung oder Position in den Dialog gegangen waren und sich für die Teilnahme am Verfahren des Planungsdialogs bewusst beworben hatten.

Deutlich ablesbar war in den Interviews, dass die gelosten Bürger/innen zwar um die Vorgeschichte und die bestehenden Konflikte wussten, mehrheitlich aber nicht darin involviert waren. Das unterschied sie z.B. von Teilnehmenden aus der Bürgerinitiative. Diese Nicht-Betroffenheit könnte eine Ursache dafür sein, dass sie im Dialog darauf hinwirkten, dass die Konflikte nicht den Dialog dominierten. Mehrheitlich bewerteten sie Emotionen oder von Emotionen getragene Konflikte kritisch und machten deutlich, dass sie Inhalte und Lösungen suchten: „Wir sind an der Sache und nicht an Konflikten interessiert“ (geloste Teilnehmer/in).

Besonderer Beitrag der „Gelosten“: Hinwirkung auf Verringerung der Konflikte

In der Wahrnehmung der anderen Beteiligten wurden geloste Personen dafür wertgeschätzt, dass sie Sachlichkeit über Emotionalität stellten und Konflikten eher distanziert gegenüberstanden, zumindest mehrheitlich nicht darin involviert waren und somit der langjährig eingespielten Polarisierung entgegenwirkten: „Die haben sich sehr aktiv eingebracht und zur Versachlichung der Diskussion beigetragen. Einige sind in eine Rolle reingegangen, um die Konflikte zu entschärfen“ (Teilnehmer/in Planungsdialog). Auch die zufällig ausgewählten Bürger/innen selbst sahen sich in der Rolle eines Mittlers oder einer eher ausgleichenden Instanz: „Wir sind ja emotional nicht in dieses Thema verwickelt, sondern wir sind neutral. Wir können auch mal sagen: Leute, Ihr müsst auch die anderen Aspekte sehen“ (geloste Teilnehmer/in). Dies zeigten auch die teilnehmenden Beobachtungen: Die „Gelosten“ trugen immer wieder dazu bei, dass im Dialog Emotionen nicht zu hoch schlugen und Konflikte nicht eskalierten.

Wenngleich sie konfliktentschärfend wirkten und auch wirken wollten, nahmen sie sich selbst nicht zwangsläufig als inhaltlich neutral wahr. Sie vertraten zwar keine Gruppierung, aber zeigten sich – wie die anderen Beteiligten – inhaltlich interessiert und positionieren sich im Laufe des Verfahrens schließlich selbst: „Also die Leute, die da waren, waren alles Leute, die sich dafür interessieren. Die alle eine Meinung dazu hatten. Es war keiner dabei, der komplett von null anfang, sich mit dem Thema zu befassen, oder der keine persönliche Bindung zu dem Ort selber hatte. Vielmehr waren alle auf irgendeine Art und Weise betroffen“ (geloste Teilnehmer/in).

Akzeptierte Partner im Dialog

Das eigene Fazit der per Los rekrutierten Personen fiel zum Ende des Untersuchungszeitraums mit Blick auf die eigene Rolle und die Akzeptanz im Gremium weitgehend positiv aus: „Es war ein weitgehend respektvoller und toleranter Umgang miteinander. Ich konnte meine Meinung äußern. Ich würde es wieder machen“ (geloste Teilnehmer/in) oder „Es konnte jeder zu Wort kommen und jeder etwas sagen. Es war eigentlich eine gute Atmosphäre“ (geloste Teilnehmer/in). Diese positive Gesamteinschätzung wurde vor allem in Zusammenhang mit den Leistungen der Moderation gesehen, die dafür sorgte, dass alle Teilnehmenden folgen konnten und Fragen geklärt wurden (vgl. Kap. 5.2).

Auch die anderen Beteiligten erkannten abschließend den Mehrwert der Einbindung der per Los Beteiligten an. Dabei war diese Anerkennung in den Aussagen oft mit einer für sie überraschenden Veränderung ihrer eigenen Wahrnehmung verbunden – ihre Erwartungen an den möglichen Beitrag der Gelosten gingen zu Beginn offensichtlich häufig in eine andere Richtung: „Also ich war insgesamt von der Diskussion positiv überrascht. Und gerade von den zufällig ausgewählten Personen war ich sehr angenehm überrascht“ (Teilnehmer/in Planungsdialog). Das deutlichste Signal für eine Akzeptanz der zu Beginn inhaltlich schwer einschätzbaren Gruppe der gelosten Bürger/innen war die Einschätzung vieler „Anderer“, dass sich die per Los gewählten Personen „genauso einbringen wie die anderen“ – und zwar sowohl mit Blick auf den Umfang ihrer Redebeiträge als auch mit Blick auf die Fachlichkeit. Sie seien „kundig“, „lebhaft“ und „engagiert“.

Anerkennung und Wertschätzung der gelosten Teilnehmenden

Die Gruppe der gelosten Personen stellte somit eine Bereicherung für den „Planungsdialog Borgholzhausen“ dar. Sie gaben dem Prozess, der durch die Vorgeschichte belastet war, einen neuen Schwung, die Diskussionen wurden belebt; Mit ihnen gelang – bezogen auf den Prozess und den Austausch – bis zu einem gewissen Maß ein Neuanfang der festgefahrenen Kommunikation. Die per Los gewählten Personen, gemeinsam mit einzelnen Vertreter/innen von Organisationen, wirkten der langjährig eingespielten Polarisierung entgegen.

Damit bekräftigen die Erkenntnisse auch einige vorliegende Annahmen aus der Beteiligungsforschung (vgl. Kap. 2.2). Durch die Rekrutierung per Zufallsauswahl wird die Heterogenität der Beteiligten gesteigert. Die Meinungen und Interessen werden vielfältiger. Die eher parteiisch und institutionell gebundenen Interessen, die üblicherweise ihre Stimme bei solchen Verfahren erheben und beteiligt werden, werden durch Stimmen bereichert, die einen persönlichen, jedenfalls nicht parteiisch gebunden Zugang zum Thema haben.

Zufallsauswahl:
Erwartungen erfüllt

Auch ist der „Planungsdialog Borgholzhausen“ ein weiterer Beleg dafür, dass per Zufallsauswahl/Los rekrutierte Personen zu einer Versachlichung der Diskussionen und einer Brückenbildung zwischen den unterschiedlichen Interessengegensätzen beitragen können. Gleichwohl wird am Bei-

Wichtige Voraussetzung: kompetente Moderation

spiel des „Planungsdialogs Borgholzhausen“ deutlich, dass dies nicht selbstverständlich ist und die Beteiligung von per Los gewählten Personen anspruchsvoll ist. Zur Stärkung der Verständlichkeit des Verfahrens und der Diskussionen ist eine externe Moderation des Dialogs unerlässlich – dies zeigen auch Erfahrungen aus anderen deliberativen Verfahren (vgl. Kap. 2.2). Diese muss dafür Sorge tragen, dass die vielen Fragen und Belange der gelosten Personen gehört und die zur Klärung von Sachverhalten erforderlichen Informationen allen Beteiligten verständlich vermittelt werden. Ohne eine kompetente externe Moderation wäre es darüber hinaus im „Planungsdialog Borgholzhausen“ vermutlich nicht gelungen, die komplexen Sachverhalte und das Spektrum der zu verhandelnden Themen in so kurzer Zeit und so stringent zu verhandeln. Die Moderation war nicht zuletzt die notwendige Voraussetzung dafür, dass die gelosten Personen mehrheitlich zu der Einschätzung kamen, dass der Dialog für sie zeitlich machbar war und sie inhaltlich/fachlich nicht überforderte.

Von besonderem Wert war der – durchaus im Vorfeld nicht als sicher geltende – Umstand, dass die gelosten Personen sehr gut in der Lage waren, dem fachlichen Austausch zu folgen und eine eigene Rolle im Prozess zu finden, welche von den anderen auch anerkannt wurde. Wenn die Voraussetzungen stimmen, kann es also gelingen, dass neu hinzugekommene Laien die Diskussionen nicht nur durch eine gewisse Neutralität, sondern auch durch die ihnen eigenen fachlich-persönlichen Zugänge bereichern und dass sie zu echten und akzeptierten Partner/innen im Dialog werden. Ein ausgeprägter Konflikt zwischen organisierten und nicht organisierten Bürger/innen war nicht zu erkennen. Der Vorwurf der Entpolitisierung von Beteiligungsverfahren durch Laien, wie er immer wieder gegen Verfahren mit Zufallsauswahl vorgebracht wird (vgl. Kap. 2.2), trifft auf den „Planungsdialog Borgholzhausen“ nicht zu.

5.5 Kommunikation als Lernprozess

Der „Planungsdialog Borgholzhausen“ bot nicht nur die Chance auf einen Neuanfang des eigentlichen Planungsprozess und eine Neudefinition der Rollen der einzelnen Akteure. Auch die über lange Jahre entwickelten Kommunikationsformen und -wege standen auf dem Prüfstand und sollten mit dem neuen Format gleichfalls neu gestartet werden. Die Kommunikation erwies sich ergänzend zum organisatorischen Verfahren (vgl. Kap. 5.2) für den Erfolg des Dialogs als zentral. Sie stellte besondere Anforderungen an die Beteiligten, die viel zu gerne als selbstverständlich vorausgesetzt werden.

Schwieriger Ausgangspunkt für einen kommunikativen Neustart

Ausgangspunkt der Kommunikation im Planungsdialog war die in den Interviews als wenig verständlich und kaum wertschätzend bezeichnete Kommunikation der Vorhabenträgerin in den vorangegangenen Jahren. Ampriion habe zumeist aus einer Position der Stärke heraus gehandelt und kommuniziert: „Die haben sich am Anfang einer ‚Bürgerversammlung‘ in Anführungszeichen gestellt und dabei eigentlich nicht bürgerfreundlich argumentiert. Im Gegenteil – man hat auch dann später in der Ratssitzung durchaus den Eindruck gehabt, dass sie noch die alte Methode fahren: Stromleitungen, die werden gebraucht, und die bauen wir dahin, wo wir sie hinhaben wollen. Wir haben hier Rechte und da bauen wir. Punkt“ (Teilnehmer/in Planungsdialog). Dieser kommunikative Stil habe, so die Einschätzung mehrerer Beteiligter, die Skepsis und das Misstrauen gegenüber der Vorhabenträgerin über die Jahre er-

In der Vergangenheit:
einseitige Kommunikation

höht. Besonders konfliktreich gestaltete sich die Kommunikation zwischen der Vorhabenträgerin und den Vertreter/innen der Bürgerinitiative.

Nicht nur vor diesem Hintergrund wurde das Bekenntnis zu einem kommunikativen Neustart von den Beteiligten in Borgholzhausen wahrgenommen und wertgeschätzt (vgl. Kap. 5.1 und 5.3). Auch sie sprachen von einem „neuen Kapitel“ und einem „extremen Neuland“. Ein neuer Kommunikationsstil war für die Teilnehmenden schon in der Konzeption des Planungsdialogs erkennbar: „Bei dieser Form des Bürgerdialogs gehen sie das Thema ganz anders an als 2011/2012. Da standen sie auch für Gespräche zur Verfügung, aber man musste sie drängen, man musste sie drücken, und man hatte immer den Eindruck, die kommen nur sehr widerwillig, wollen erst im Verfahren dann wirklich die formale Bürgerbeteiligung machen. Das hat sich ja komplett gewandelt – wir sind noch nicht im Verfahren, und jetzt wird das im Vorfeld gemacht“ (Teilnehmer/in Planungsdialog).

Planungsdialog: ein neuer kommunikativer Ansatz

Als besonders herausfordernd erwies sich der kommunikative Neustart für die „alten Kontrahenten“ Amprion und Bürgerinitiative. Ihr Konflikt prägte, so die Einschätzung in einigen Interviews, den Planungsdialog zumindest zu Beginn stark. Die Beteiligten benannten in den Gesprächen deutlich, dass die vorhandenen Spannungen spürbar waren. Die wahrgenommene Emotionalität wurde jedoch unterschiedlich bewertet: Einige sahen es als notwendig an, dass es „knirschen müsse“, wenn unterschiedliche Persönlichkeiten zusammenkämen. Sie hätten teilweise noch mehr Konflikte erwartet: „Wobei Konflikte – oder eine Schärfe – finde ich ja nicht grundsätzlich negativ. Im Gegenteil. Also das muss ja genau so sein. Wenn man will, dass nicht Konzerne einfach so (...) Großprojekte in der Landschaft installieren. Da finde ich das durchaus wichtig, dass da auch Schärfe entsteht. Wenn nicht in so was, wann dann? Das muss ja genauso sein“ (Teilnehmer/in Planungsdialog). Andere erlebten die Emotionalität als Belastung des Planungsdialogs. Aus ihrer Sicht störte sie den Prozess: „Es gab zwischenzeitlich die Phase, wo es keinen Spaß machte. Wenn es halt hin und her geht. Zwischen emotionalen Dingen. Zwischen zwei Personen, die sich Kleinigkeiten hin und her schieben. Dann denke ich mir: ‚Leute, lasst euch wieder auf die fachliche Ebene zurück. Das hilft doch keinem weiter‘“ (Teilnehmer/in Planungsdialog). Vor diesem Hintergrund durchaus überraschend, schätzten die Teilnehmenden in der Rückschau den Umgang miteinander in der Befragung übereinstimmend (knapp 95 %) als respektvoll ein (vgl. Kap. 5.1). Das heißt, dass die Emotionalität, die sich über die Jahre entwickelt hatte, und der kommunikativ holprige Start sich nicht langfristig auf das Miteinander auswirkten.

Emotionen und alte Konflikte als Bestandteil der Kommunikation

Direkte Kommunikation in geschütztem Rahmen

Der Planungsdialog bot die Möglichkeit, neu und vor allem gemeinsam miteinander zu sprechen, zu diskutieren und auch zu streiten. Die Beobachtung der Diskussionsverläufe zeigt mit Fortschreiten des Planungsdialogs einen Wandel in der Art der Gespräche: Waren die ersten Sitzungen noch vornehmlich von einem direkten Austausch zwischen Beteiligten und Amprion bestimmt, diskutierten in den späteren Sitzungen die Teilnehmenden auch miteinander. Dabei wurden unterschiedliche Sichtweisen insbesondere auf Erdkabel und Freileitung ebenso deutlich wie unterschiedliche Bewertungen der vorgestellten planerischen Lösungen, die nicht von allen gleichermaßen getragen wurden: „Es gibt immer Gewinner und Verlierer. Es gibt einige, die die KÜS direkt vor der Haustür haben. Machen wir uns da nichts vor: Das ist eine industrielle Anlage. Ein Fremdkörper, der jetzt einfach verortet werden wird. (...) Aber ich glaube schon, die große Mehrheit wird mit diesem Ergebnis gut leben können“ (Teilnehmer/in Planungsdialog).

Der offene Austausch untereinander wurde dadurch befördert, dass für den Planungsdialog ein geschützter Rahmen vereinbart wurde. Grundlage war hier die zu Beginn vereinbarte Spielregel: „Vertraulichkeit: Die Sitzungen des Planungsdialogs sind – in der Regel – nicht öffentlich. So ist eine Diskussion im geschützten Raum möglich. Die Öffentlichkeit wird nur gemeinsam informiert“ (Amprion 2018: 7). Dass diese Regel von allen Teilnehmenden eingehalten wurde, überraschte die Mitwirkenden rückblickend. Deutlich machten sie jedoch auch, dass ihr Einhalten eine große Disziplin erforderte. So waren nicht nur das eigene Mitteilungsbedürfnis zu zügeln sondern auch die Wünsche Außenstehender nach Informationen aus dem Planungsdialog abzuwehren und die damit eventuell verbundenen sozialen Folgen auszuhalten: „In dieser Zeit durfte nichts an die Öffentlichkeit. Das ist unheimlich schwierig. Also nicht nur das einzuhalten, sondern es ist ja auch Unmut draußen – wenn man dabeibleibt und man sagt nichts“ (Teilnehmer/in Planungsdialog).

Vertraulichkeit als
Grundlage für offenen
Austausch

Letztendlich ist es hierdurch gelungen, eine Paralleldiskussion in der Öffentlichkeit zu vermeiden. Der Aushandlungsprozess wurde ausschließlich im Gremium geführt und durch Interessen von außen nicht erkennbar beeinflusst. Dementsprechend beurteilten zwei Drittel der Mitwirkenden den Planungsdialog rückblickend als ein von störenden Einflüssen freies Verfahren. Ein weiteres Fünftel empfand dies in der Rückschau zumindest tendenziell so (vgl. Kap. 5.1).

Überwiegend konstruktive Diskussionsatmosphäre

Die Bereitschaft, sich auf den gemeinsamen Dialog einzulassen und ernsthaft miteinander zu kommunizieren, zeigte sich in den Sitzungen. Beinahe alle Teilnehmenden brachten sich aktiv in die Diskussionen ein. Der Dialog wurde als sachlich und konstruktiv wahrgenommen. Emotionale Auseinandersetzungen konnten in der Regel durch sachliche Fragen und Intervention Dritter beigelegt werden. In diesem Zusammenhang wirkten insbesondere die gelosten Bürger/innen, die auf ihre Wissenslücken Bezug nahmen, dämpfend auf konfliktäre Situationen (vgl. Kap. 5.4).

Die – jenseits der kürzeren Auseinandersetzungen zwischen Vorhabenträgerin und Bürgerinitiative – überwiegend konstruktive Atmosphäre und das positive Diskussionsklima wurden in den Gesprächen u.a. auch mit den kleinstädtischen Strukturen erklärt: „Hier sieht man sich ja jeden Tag. Hier kann man auch sagen: ‚Weißt du eigentlich was du gestern da gesagt hast?‘ Man begegnet sich immer wieder und man spricht ja auch viel miteinander. Und das ist schon anders, als wenn ich eine Stadt wie Bielefeld habe“ (Teilnehmer/in Planungsdialog). Ob und in welchem Grad soziale Kontrolle in dieser Form für das relativ reibungslose Miteinander und die gewährte Vertraulichkeit im Planungsdialog verantwortlich war, kann aus Sicht der Evaluation jedoch nicht abschließend beurteilt werden. Deutlicher wurde in den Interviews jedoch mit Blick auf die konstruktive Auseinandersetzung die Bedeutung der ausgleichenden und zielfokussierten Moderation benannt (vgl. Kap. 5.2).

Erklärungsansätze für
eine konstruktive Dis-
kussion

Die erlebte Form der Kommunikation stellte in der Einschätzung einiger Teilnehmender einen zentralen Erfolg des Planungsdialogs dar. Für einzelne Beteiligte war die Bedeutung der neu begonnenen Kommunikation zwischen allen Beteiligten größer als das eigentliche inhaltliche Ergebnis: „Für die Kommunikation ist es auf jeden Fall ein Erfolg, weil die Parteien, die eigentlich gegeneinander gearbeitet haben, wieder zusammenarbeiten. Ob das ganze nicht auch geschehen wäre ohne diesen Planungsdialog, ist eine andere Geschichte (...) – ich glaube nicht, dass durch den Planungsdialog die Trasse großartig beeinflusst wurde“ (Teilnehmer/in Planungsdialog).

Wertschätzende Kommunikation will gelernt werden

Wurde das Diskussionsklima untereinander im Planungsdialog überwiegend positiv bewertet, so erwies sich die Art und Weise der Kommunikation der Vorhabenträgerin als besondere Herausforderung. Nach der Einschätzung des Kommunikationsstils der Vorhabenträgerin gefragt, fielen Begriffe wie „geringe Wertschätzung“, „unzureichender Respekt“ und „fehlende Augenhöhe“. Besonders kritisch kommentiert wurde die mitunter harsche und als wenig wertschätzend wahrgenommene Wortwahl Amprions: „Es gab so Formulierung wie: ‚Darüber reden wir mit Ihnen nicht.‘ Hier ist die Wortwahl entscheidend. Inhaltlich kann das ja stimmen, aber die Art und Weise der Kommunikation kann den Unterschied machen. Die Sprache war oft eher destruktiv, das führte zu mehr Widerstand. Worte können auch öffnen“ (Teilnehmer/in Planungsdialog). Zu Irritationen führte, wenn dem Wunsch der Teilnehmenden nach bestimmten inhaltlichen Vertiefungen nicht gefolgt wurde und die Ablehnung formell begründet wurde. Einzelne Teilnehmende reagierten betroffen, wenn für sie notwendige Erläuterungen ausblieben: „Wenn es komplex ist, dann kann man es auch komplexer darstellen und nicht einfach so einfach sagen: ‚So ist es. Punkt!‘, sondern auch die Herleitung, woher etwas kommt. Als Begründung dann nur so juristische Texte hinzuwerfen ist (...) unglücklich“ (Teilnehmer/in Planungsdialog).

Der Ton macht die Musik – unsensible Kommunikation

Gewünscht wurde, dass Amprion mehr Sensibilität und Wertschätzung im Umgang mit den Teilnehmenden an den Tag gelegt hätte. Dies galt nach Einschätzung der Teilnehmenden gleichermaßen für die nonverbale Kommunikation. Einzelne Reaktionen Amprions wurden in Mimik und Gestik als abwertend und als Zeichen fehlender Achtung interpretiert: „Bei jeder Frage, die irgendwo her kam – sie drehten das Gesicht und ihre Augen. Ich denke, das könnte man in dem Fall einfach lassen. Das ist ganz wichtig gegenüber denen, die die Fragen gestellt haben. Weil das kommt schon wieder von oben herab“ (Teilnehmer/in Planungsdialog).

Den Teilnehmer/innen war es wichtig, als – nach Möglichkeit – gleichwertige Gesprächspartner/innen anerkannt zu werden: „Dialog heißt, man spricht auf Augenhöhe. Man sprach nicht immer auf Augenhöhe – weil das heißt auch, dass das Gefühl vermittelt wird, dass das, was man sagt, auch ernstgenommen wird“ (Teilnehmer/in Planungsdialog). Insbesondere zu Beginn des Dialogs achteten die Beteiligten intensiv auf Signale Amprions, die Wertschätzung gegenüber den Teilnehmenden ausdrückten. Einige gingen noch einen Schritt weiter und provozierten Reaktionen, um die Ernsthaftigkeit Amprions zu testen. Aber auch die Vorhabenträgerin fühlte sich zu Beginn des Dialogs davon herausgefordert, in einem Klima von großer Skepsis und Misstrauen offen kommunizieren zu sollen. Die Vertreter/innen Amprions fühlten sich missverstanden oder bewusst fehlinterpretiert. Rechtfertigungen und emotionale Er widerungen waren die Folge.

Jedes Signal Amprions wird gedeutet

Einig waren sich die Beteiligten jedoch, dass sich die Kommunikation im Prozess verbesserte: „Oft ist ja im Vorhinein nicht die sachliche Ebene von der Amprion kritisiert worden, sondern eher die Kommunikation und die Art und Weise des Auftretens. Und das glaube ich, ist hierdurch besser geworden. Es ist besser geworden. Ich würde es aber immer noch nicht als gut bezeichnen“ (Teilnehmer/in Planungsdialog). Der „Planungsdialog Borgholzhausen“ zeigt, dass Kommunikation ein Lernprozess ist und dass dieser Zeit braucht. Nicht immer fällt es den Beteiligten leicht, Kommunikationsmuster zu verändern.

Kommunikation kommt im Prozess in Schwung

Da Kommunikationsprozesse ein grundlegender Bestandteil von Beteiligung sind, besteht ein Zusammenhang zwischen dem Verständnis und dem Stellenwert von Kommunikationsprozessen in einem Unternehmen oder ei-

Kommunikation als Ausdruck der Haltung zu Beteiligung

ner Behörde und deren konkreter Beteiligungspraxis (vgl. Bock/Reimann 2017a: 86). Ausschlaggebend ist somit die Haltung zu Kommunikation und Beteiligung: „Erste Voraussetzung für eine gelungene Kommunikation mit Bürgern ist die innere Haltung, dass deren Beteiligung legitimer und wichtiger Bestandteil des gesamten Verfahrens ist. Das bedeutet, dass innerhalb der Organisation eine Haltung in Richtung Offenheit und Fehlertoleranz sowie Bereitschaft zur Einsicht und zur Überarbeitung der Planung entwickelt werden muss“ (BMVI 2014: 93).

Kommunikation ist Ausdruck dieser Haltung. Während die Emotionalität im Planungsdialog als Teil der Kommunikation von den Beteiligten grundsätzlich akzeptiert wurde, reagierten sie deutlich auf Zeichen einer fehlenden wertschätzenden Haltung. „Von einer aufgeschlossenen und wertschätzenden Grundeinstellung zu Partizipationsprozessen kann man sprechen, wenn Beteiligungsverfahren nicht bloß als PR-Maßnahmen interpretiert werden, sondern als ernsthafter Dialog auf Augenhöhe, der für beide Seiten einen Mehrwert hat. Nur wenn die Beteiligten sich ernst genommen fühlen, werden sie die Ergebnisse der Beteiligung akzeptieren“ (Staatsministerium Baden-Württemberg 2014: 58). Erst im Laufe des gemeinsamen Prozesses konnte mehr Gelassenheit in den Dialog in Borgholzhausen einziehen.

Wertschätzende Kommunikation und eine dieser zugrunde liegende Haltung zu Beteiligung sind zwei Schlüsselbegriffe, ohne die Erfolge und Misserfolge in der Beteiligung nicht zu erklären sind. Vor allem in technisch ausgerichteten Unternehmen werden technische Lösungen als vergleichsweise einfach umsetzbar eingeschätzt, die damit verbundenen Erfordernisse an Kommunikation werden jedoch unterschätzt. Eine veränderte Kommunikation erfordert einen umfassenden, unternehmensinternen Lernprozess. „Beteiligung ist mehr als Methodik. Beteiligung benötigt eine innere Haltung. Diese Haltung ist von dem Verständnis geprägt, dass hierarchische Steuerung an Grenzen stößt. Sie ist getragen von Empathie und gegenseitigem Respekt für unterschiedliche Perspektiven und Rollen. Das heißt: Teilnehmende sollten neue Formen der Mitwirkung als ein zeitgemäßes Instrument zur gemeinsamen Umsetzung ihrer Anliegen verstehen und sich deshalb ernsthaft auf Dialog einlassen“ (Beinke u.a. 2012: 2).

Bedeutung wertschätzender Kommunikation

Ernsthaftes Bemühen und kleine Veränderungen in der Kommunikation werden jedoch deutlich wahrgenommen: „Und da bin ich guter Dinge, dass da auch bei der Amprion – also sind sie ja jetzt schon weit gesprungen. Machen wir uns nichts vor. Verglichen zu dem, was BI und so die letzten Jahre da erlebt hat, war der Sprung für Amprion schon relativ groß. Jetzt kann man auch ein bisschen weiter hüpfen. So in kleinen Schritten“ (Teilnehmer/in Planungsdialog). Mit dem „Planungsdialog Borgholzhausen“ ist ein erster Schritt in diese Richtung erfolgt. Aus dem Experiment in Borgholzhausen lassen sich wichtige Hinweise für weitere Beteiligungsprojekte ableiten. Wichtigstes Erfolgskriterium wird dabei die kontinuierliche unternehmensinterne Auseinandersetzung mit und Weiterentwicklung der Themen Beteiligung und Kommunikation sein.

6. Fazit und Schlussfolgerungen

Abschließend werden zunächst die Ergebnisse der Evaluation zusammengefasst und zusammengeführt, um zu den einzelnen Themen der Evaluation Schlussfolgerungen abzuleiten (vgl. Kap. 6.1). In einem weiteren Schritt werden auf dieser Grundlage übertragbare Erkenntnisse für andere Beteiligungsprozesse vorgestellt (vgl. Kap. 6.2).

6.1 Voraussetzungen eines Erfolg versprechenden Planungsdialogs

Jede Beteiligung hat ihre Vorgeschichte – und die ist zu berücksichtigen

Beteiligung beginnt nicht auf einem leeren Blatt Papier. Vielmehr basieren die mit ihr verknüpften Erwartungen auf Erfahrungen und Konflikten aus vorangegangenen Prozessen. Diese prägen die Ausgangshaltungen und Einschätzungen der einzelnen Beteiligten. So wirkten auch in Borgholzhausen der bis dahin durchgeführte Planungsprozess und die dort erfolgte Kommunikation unmittelbar auf den Planungsdialog. Fehlendes Vertrauen, große Skepsis und eingespielte Rollen und Verhaltensmuster waren Rahmenbedingungen des von Amprion gewünschten kommunikativen Neuanfangs. Deziert angesprochen wurden diese schwierigen Ausgangsbedingungen, die vor allem das Verhältnis zwischen der Vorhabenträgerin und der Bürgerinitiative prägten, jedoch nicht. Der Neubeginn sollte als „Tabula rasa“ und „auf Knopfdruck“ funktionieren.

Dass der Schalter nicht so einfach umgelegt werden konnte, zeigte sich an den vorwiegend unterschwelligen Konflikten im Dialog, die vor allem daran zu erkennen waren, dass zumeist kleine Anlässe ausreichten, um den Ton im Gremium rauer werden zu lassen. Einzelne Mitglieder des Dialogs fühlten sich schnell persönlich angegriffen und die Emotionen kochten hoch. In diesen Situationen sorgten – neben dem Moderator – die gelosten Bürger/innen für Entspannung und führten den Dialog auf eine sachliche Ebene zurück.

Die große Skepsis vieler Beteiligten gegenüber Amprion führte dazu, dass auf der einen Seite die Äußerungen der Vorhabenträgerin genauestens verfolgt und interpretiert wurden und kleinste Signale die Frage aufwarfen, ob das Beteiligungsangebot auch wirklich ernst gemeint sei. Auf der anderen Seite musste Amprion mit Erstaunen zur Kenntnis nehmen, dass ihr „Geschenk“ Planungsdialog und die Entscheidung für Erdkabel nicht von Beginn an zur Stärkung des Vertrauens beitrugen, sondern die Ernsthaftigkeit dieser Entscheidung bis zum Schluss immer wieder in Frage gestellt wurde. Vor allem der Bürgerinitiative fiel es schwer, an den Wandel zu glauben. Ihre skeptische Grundhaltung stütze sich auf (alte) Konfliktpunkte. Aber auch der Vorhabenträgerin gelang es nicht immer, alte Konfliktlinien ruhen zu lassen.

Was folgt daraus:

Der Planungsdialog zeigt, wie wichtig es ist, vorhandene und zumeist langjährige Konflikte und deren Geschichte zu Beginn eines Beteiligungsprozesses anzusprechen und zu reflektieren. Nur so können Bedenken offengelegt, Verhaltensweisen überprüft und ein wirklich neuer Kommunikationsprozess begonnen werden. Wird dieser Schritt übersprungen, suchen sich

Vorausgegangene Konflikte offenlegen und ansprechen

die alten Konflikte neue Wege und erschweren – zu nicht vorhersehbaren Zeitpunkten – das Miteinander in dem neuen Beteiligungsprozess.

Teilerdverkabelung ermöglichte neue Spielräume und Entscheidungskorridore

Eine Besonderheit des Planungsdialogs war die ihm vorausgegangene Entscheidung für eine Teilerdverkabelung der bis dahin als durchgehende Freileitung geplanten Trasse. Auch wenn ein Teil der Beteiligten die Ernsthaftigkeit dieser Entscheidung zumindest zu Beginn infrage stellte und Zweifel hinsichtlich der Umsetzung äußerte, ergab sich daraus eine neue inhaltliche Ausgangslage für den Beteiligungsprozess. Der Konflikt um den Verlauf der Freileitung in Nähe des Siedlungsbereichs war somit im Vorfeld bereits entschärft, so dass einige Beteiligte von einem „WohlfühlDialog“ sprachen, in dem es kaum noch Kritisches zu entscheiden galt. Diese Einschätzung mochte zunächst naheliegend erscheinen, doch zeigte der Verlauf des Dialogs, dass auch die Teilerdverkabelung unterschiedlich eingeschätzt wurde und neue Konfliktlinien entstanden.

Die Entscheidung, den Planungsprozess mit der Option auf Teilerdverkabelung neu zu beginnen, eröffnete zudem neue Möglichkeiten der Mitwirkung, da zum Zeitpunkt des Planungsdialogs Trassenvarianten und KÜS-Standorte noch nicht endgültig feststanden. Diese vorhandenen Optionen waren positive Voraussetzungen der Beteiligung und bestätigten zudem den gewählten Zeitpunkt des Planungsdialogs. Auch wenn die inhaltlichen Spielräume gering waren, war es möglich, über Varianten zu sprechen und alternative Standorte auf den Prüfstand zu stellen. Gleichzeitig konnten frühzeitig neue Konflikte identifiziert werden, die sich aus der Entscheidung für eine Teilerdverkabelung ableiteten. Entsprechende Verständigungsprozesse konnten zumindest begonnen werden.

Was folgt daraus:

Der Planungsdialog zeigt, wie wichtig es ist, Beteiligung frühzeitig und vor allem dann zu beginnen, wenn es noch etwas zu entscheiden gibt. Ohne diese inhaltlichen Spielräume werden aus Beteiligungsprozessen reine Informationsveranstaltungen, die dann auch so benannt werden sollten, um falsche Erwartungen zu vermeiden.

Beteiligung muss mehr sein als informieren

6.2 Gelungenes Format mit Verbesserungsmöglichkeiten

Frühzeitige Diskussion von Planungsalternativen

Der „Planungsdialog Borgholzhausen“ war als informelles Dialogverfahren konzipiert. Als frühzeitiger und projektbegleitender Aushandlungsprozess sollte der Dialog zu einem frühen Zeitpunkt eine auf möglichst breite Akzeptanz basierende, nachvollziehbare Entscheidung vorbereiten und das Planungsvorhaben durch den Einbezug einer breiteren Wissensbasis optimieren. Diese Ziele der Vorhabenträgerin konnten mehrheitlich erreicht werden.

Nach einem holprigen Start, der darauf zurückzuführen war, dass Aspekte wie die Verständigung über Erwartungen („Erwartungsmanagement“), die Definition von Zielen und des Beteiligungsgegenstandes, die Einführung in das Thema und die Rollen von Vorhabenträgerin und Moderation nicht in allen Punkten geklärt waren, und einer angespannten ersten Dialogphase

veränderten sich das Diskussionsklima und die Atmosphäre im Gremium in der zweiten Hälfte deutlich zum Positiven. Aus dem anfänglichen Monolog der Vorhabenträgerin wurde zunehmend ein Dialog mit den Beteiligten. Das enge Korsett des Ablaufs wurde flexibler gestaltet, die Aushandlungen wurden sachlicher und zielgerichteter, und es entwickelten sich zunehmend Diskussionen zwischen allen Teilnehmenden. Diese Veränderung spiegelt sich in der mehrheitlich positiven Bewertung des Dialogs wider. Die Mehrheit der Beteiligten konnte sich am Ende die Teilnahme an einem weiteren Beteiligungsprozess vorstellen und empfahl den Planungsdialog als Format für weitere Planungen.

Was folgt daraus:

Der Planungsdialog zeigt, dass frühzeitige informelle Beteiligung gelingen und auf Akzeptanz stoßen kann, wenn im Rahmen der Beteiligung vorhandene Planungsalternativen verhandelt und diese transparent diskutiert werden können. Frühzeitigkeit und Entscheidungsspielräume sind notwendige Bausteine einer informellen Beteiligung. Die Erfahrung zeigt jedoch auch, dass sie alleine keine Erfolgsgaranten sind.

Planungsspielräume
als Voraussetzung

Alle an einem Tisch: Interessen und Restriktionen werden transparent

Im Unterschied zu Informationsveranstaltungen oder einem einmalig stattfindenden „Runden Tisch“ ermöglichte der Planungsdialog eine ausführlichere und intensivere Vorstellung und Auseinandersetzung mit den Planungsabsichten sowie deren Rahmenbedingungen und Restriktionen. Trotz des etwas holprigen Starts gelang es Amprion, die Ausgangsbedingungen und Planungsüberlegungen nachvollziehbar aufzuzeigen und sie einem Kreis von Beteiligten nahezubringen, der bisher kaum oder nur wenig inhaltlich involviert war. Erfolgreich vermittelt werden konnte, dass das Festhalten an strittigen Punkten nicht auf den fehlenden Willen der Vorhabenträgerin zurückzuführen war, sondern auf nicht veränderbaren rechtlichen, naturschutzfachlichen u.a. Gründen basierte. So unbefriedigend diese Erkenntnis auf der einen Seite bleiben musste, so verdeutlichte sie den Teilnehmenden die Komplexität sowie die teilweise geringen Spielräume des Planungsprozesses. Vor allem dem Umstand, dass in mehreren Sitzungen ausreichend Zeit für Erörterungen blieb, sowie den hausinternen Experten der Vorhabenträgerin ist zu verdanken, dass dieser Vermittlungsprozess in weiten Teilen gelang.

Im Dialog wurden zudem aufgrund der Mitwirkung verschiedener Interessengruppen unterschiedliche und zum Teil auch widersprüchliche und kontroverse Interessen offengelegt. Dies hatte zur Folge, dass allen Beteiligten im Laufe des Prozesses deutlich wurde, dass es keine einfache Lösung oder einen Konsens geben würde. Egal für welche Lösung das Gremium abschließend votieren würde, es würden Gewinner und Verlierer bleiben. Vor diesem Hintergrund waren die Diskussionen des Dialogs von Ernsthaftigkeit und einem sukzessive wachsenden Verantwortungsbewusstsein geprägt. Von einem „Wohlfühl-dialog“ konnte schon nach einiger Zeit des Prozessverlaufs nicht mehr gesprochen werden.

Was folgt daraus:

Der Planungsdialog zeigt, dass ein zeitlich länger angelegter, gemeinsamer Dialog von Vorhabenträgerin und unterschiedlichen Interessengruppen sowie Bürger/innen, der nicht im Licht der Öffentlichkeit geführt wird, die Chance bietet, komplexe Planungen, ihre begründeten Restriktionen und ihre Auswir-

Komplexität der Planung verdeutlichen

kungen so zu verhandeln, dass der Prozess als überwiegend transparent erlebt wird – wenngleich das Ergebnis nicht von allen geteilt wird.

Beteiligung als gemeinsamer Prozess: Mitgestaltungsmöglichkeiten am Format waren (zu) gering

Konzept, Struktur und Inhalte des Planungsdialogs waren zu Beginn durch die Vorhabenträgerin geplant und fixiert. Spielräume und Veränderungen waren zunächst nicht vorgesehen und daher erst einmal nicht möglich. Diese fehlende Flexibilität diente den Teilnehmenden vor allem zu Beginn immer wieder als Anlass, die Ernsthaftigkeit der Beteiligung, den entsprechenden Willen der Vorhabenträgerin und ihre Bereitschaft, sich auf einen Dialog einzulassen, in Frage zu stellen. In den ersten Sitzungen nahmen Auseinandersetzungen um organisatorische Fragen deshalb (zu) viel Raum ein und verstärkten die anfängliche Skepsis. Der „schwerfällige Tanker“ Amprion wurde wiederholt provoziert und herausgefordert, die teilweise formal angelegten Antworten und die fehlende Offenheit für kleine Veränderungen verstärkten die Skepsis. Der Prozess zeigte jedoch auch, dass und wie es möglich ist, diese kommunikative Sackgasse zu verlassen. Vor allem die positiven Reaktionen auf das zunächst nicht vorgesehene Fachgespräch in Dortmund und die Durchführung einer weiteren Sitzung zeigten die Bedeutung, die einer Mitgestaltung des Prozesses durch die Teilnehmenden zukommt.

Was folgt daraus:

Der Planungsdialog zeigt, dass die Teilnahme an einem Beteiligungsprozess mit breiten Erwartungen verbunden ist. Es geht nicht nur um die Mitwirkung an einer konkreten Planung, sondern auch um Erwartungen an einen gemeinsamen Dialog und an Diskussionen auf Augenhöhe sowie an die gemeinsame Gestaltung des Kommunikationsprozesses. Gerade bei einer langen, konfliktbehafteten Vorgeschichte ist der Aufbau von Vertrauen äußerst schwierig und erfordert ein – bisher selten geübtes – behutsames Vorgehen der Vorhabenträgerin. Eine nicht zu vernachlässigende Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang den Signalen zu, dass es sich um einen gemeinsamen Dialogprozess handelt, in dessen Ablauf und Organisation nach Möglichkeit die Wünsche und Bedarfe aller Beteiligten einfließen sollten. Die „Beteiligung an der Beteiligung“ geschieht im Rahmen der Projekte der Energiewende bisher eher selten. Geprüft werden sollte, wann und wie die Beteiligten intensiver in die inhaltliche und organisatorische Gestaltung der Dialogprozesse eingebunden werden können. Dies kann einen wichtigen Beitrag zum Aufbau von Vertrauen in die gemeinsamen Dialogprozesse sein, erfordert aber auch die Haltung, Definitionsmacht über den Prozess ein Stück weit zu teilen.

Beteiligung an der
Beteiligung vorsehen

Professionelle externe Moderation – eine unverzichtbare Notwendigkeit

Professionelle externe Moderation ist für eine gute Öffentlichkeitsbeteiligung unverzichtbar, vor allem bei konfliktbehafteten Vorhaben. Im „Planungsdialog Borgholzhausen“ kam dem Moderator die wichtige Aufgabe zu, einerseits einen Umgang zu finden mit dem brüchigen Vertrauen zueinander und den immer wieder aufflackernden alten Konflikten sowie andererseits eine Dialogatmosphäre herzustellen, die es den Beteiligten trotz unterschiedlicher Ausgangs- und Wissensvoraussetzungen gleichermaßen ermöglichte, sich aktiv zu beteiligen. Die weitgehend positive Beurteilung

der Moderation ist ein Beleg dafür, dass Amprion bei der Auswahl des Moderators sorgfältig vorgegangen ist. Dieser Umstand hat nicht unerheblich zum Gelingen des Dialogs beigetragen. Gleichwohl wurde mitunter Kritik daran geäußert, dass die Rollenaufteilung zwischen Amprion und dem Moderator nicht klar definiert und transparent war.

Was folgt daraus:

Der Planungsdialog zeigt, wie wichtig eine professionelle externe Moderation für die Beteiligung ist. Unabhängig davon, dass die Finanzierung der Moderation durch die Vorhabenträgerin – nicht nur in Borgholzhausen – immer wieder mit dem Vorwurf ihrer Parteilichkeit verbunden wird, ist sie eine unverzichtbare Stellschraube für den Erfolg eines Dialogverfahrens. Umso wichtiger ist ihre sorgsame und nachvollziehbare Auswahl. Ihre Finanzierung sollte ebenfalls transparent gemacht werden. Klarzustellen ist gerade in Beteiligungsverfahren, in denen der Vorhabenträger als Akteur mitwirkt, wie die Rollenaufteilung zwischen Vorhabenträger und Moderation geregelt ist.

Externe Moderation
mit klarer Aufgaben-
beschreibung

6.3 Beteiligung – neu konzipiert und umgesetzt

Von der reaktiven Informationsvermittlung zum aktiven Dialog

Mit dem „Planungsdialog Borgholzhausen“ beschritt Amprion in zweifacher Hinsicht kommunikatives Neuland. Auf der einen Seite wurde für die Trassenplanung rund um Borgholzhausen ein neues Kapitel in der Kommunikation aufgeschlagen. Auf der anderen Seite wählte Amprion einen für das Unternehmen grundsätzlich neuen Ansatz der Öffentlichkeitsbeteiligung. Das Dialogverfahren stand für eine aktive und frühzeitige Kommunikation, die von der Vorhabenträgerin initiiert wurde und die sich von der bis dahin realisierten Praxis einer eher defensiven Reaktion auf Kommunikationsanforderungen deutlich unterschied. Mit dem Planungsdialog eröffnete Amprion offensiv ein frühzeitiges Angebot der Mitwirkung. Dies bot der Vorhabenträgerin die Möglichkeit, den Rahmen, die Spielregeln und den Verlauf des Dialogs selbst zu gestalten, langfristig anzulegen und konkrete Mitwirkende auszuwählen. Auch wenn im Dialog nicht alles reibungslos verlief und einzelne Aspekte verbesserungsfähig waren, zeigen die Befunde der Evaluation, dass der Planungsdialog mit seinen Ergebnissen nicht nur von den direkt Mitwirkenden, sondern auch von der interessierten Borgholzhausener Öffentlichkeit ernst genommen wurde. Die für alle Beteiligten überwiegend positive Erfahrung eines gemeinsamen kontinuierlichen Dialogs könnte dazu beitragen, das Klima und das Miteinander langfristig zu verändern und die Vorhabenträgerin zu ermuntern, auch bei anderen Projekten frühzeitig und aktiv zu beteiligen – und nicht erst dann, wenn Konflikte bereits „hochgekocht“ sind und die Forderung nach Beteiligung von außen an die Vorhabenträgerin herangetragen wird.

Was folgt daraus:

Der Planungsdialog zeigt, wie wichtig es ist, dass Vorhabenträger ihre Kommunikations- und Beteiligungsangebote zu einem Zeitpunkt aktiv gestalten, an dem noch ausreichend zeitliche und inhaltliche Spielräume vorhanden sind. Sobald sie in einem Projekt kommunikativ mit dem Rücken zur Wand stehen und zu „Getriebenen“ der Kommunikation geworden sind, werden ihre Beteiligungsangebote kaum als ernsthafte und transparente Dialoge wahrgenommen. Aktive und frühzeitige Kommunikation ist somit ein weiterer Schlüssel zur guten Beteiligung.

Aktive und frühzeitige
Kommunikation

Langfristig angelegter Kommunikations- und Beteiligungsprozess

Neben seinem frühen Zeitpunkt zeichnete sich der „Planungsdiallog Borgholzhausen“ dadurch aus, dass er von Beginn an mehrstufig angelegt war. In der nun abgeschlossenen ersten Phase des Dialogs stand die Entwicklung der Trasse und der KÜS-Standorte im Mittelpunkt. In der zweiten – nicht mehr von der Evaluation untersuchten Phase – wird der Dialog das weitere Planungs- und Genehmigungsverfahren begleiten, in der dritten schließlich den konkreten Bau der Trasse und der Übergabestationen. Dieses Vorgehen gewährleistet, dass die Ergebnisse des informellen Dialogprozesses in das formelle Genehmigungsverfahren und die Umsetzung einfließen können und die Kommunikation nicht abreißt. Wichtig ist, dass der Planungsdiallog das gesamte Verfahren von der Planung bis zur Realisierung umfasst. Mit dem Planungsdiallog entwickelte Amprion ein die einzelnen Planungs- und Verfahrensschritte verbindendes Kommunikationskonzept. Auch wenn zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht beurteilt werden kann, inwieweit dies auch tatsächlich gelingt, ist davon auszugehen, dass eine kontinuierliche, strukturierte Beteiligung das Vertrauen stärken und die Akzeptanz zumindest des Prozesses erhöhen wird. Gleichzeitig hilft es auch, den kommunikativen Draht in die Region zu wahren und kleinere Probleme und Missverständnisse frühzeitig zu klären, bevor sie sich zu schwer zu behandelnden Schwierigkeiten auswachsen.

Was folgt daraus:

Der Planungsdiallog zeigt, dass Öffentlichkeitsbeteiligung langfristig, d.h. während des gesamten Planungs- und Genehmigungsprozesses, erfolgen sollte. Das bedeutet, den kommunikativen Faden auch dann nicht abreißen zu lassen, wenn vor Ort nichts geschieht und es vermeintlich nichts zu berichten gibt. So wird es möglich, nicht nur die formal notwendige Trennung zwischen informeller Beteiligung und formellem Verfahren kommunikativ und organisatorisch zu überbrücken und beide Prozesse miteinander zu verzahnen, sondern auch Aspekte über einzelne Planungs- und Genehmigungsschritte hinaus übergreifend thematisieren und diskutieren zu können und damit die Ernsthaftigkeit des Dialogs zu belegen.

Öffentlichkeitsbeteiligung vom konzeptionellen Anfang bis zur Bauphase

Professionelles Projektmanagement wirkt positiv nach außen und nach innen

Der Planungsdiallog zeichnete sich durch seine besonders intensive Vorbereitung und seine professionelle Umsetzung aus. Der Dialogprozess wurde entsprechend sorgfältig konzipiert, strukturiert und gemanagt und mit den notwendigen Ressourcen ausgestattet. Durch die externe Moderation und die begleitende Evaluation wurde externes Know-how hinzugezogen. Dieses Vorgehen diente als Signal für die Ernsthaftigkeit, mit der Amprion den Dialog durchführen wollte, und wurde auch entsprechend gewürdigt. Professionelles Projektmanagement bedeutete aber auch, dass nicht nur die Leiterin der Projektkommunikation und der Projektverantwortliche, sondern auch die mit dem Projekt befassten Ingenieure regelmäßig an den Sitzungen teilnahmen, so dass das unternehmensinterne Know-how zu Planung und zu Beteiligung eng miteinander verzahnt war. Diese direkte Einbindung der Zuständigen in den eng getakteten Beteiligungsprozess wirkte sich auch auf die abteilungsübergreifende Kooperation innerhalb des Unternehmens positiv aus. Deutlich unterstützt wurden nicht nur die Effizienz des Planungsprozesses, sondern auch die interne Teamarbeit und -bildung über Verantwortungsgrenzen hinweg.

Was folgt daraus:

Der Planungsdialog zeigt, dass frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung auf der Grundlage eines professionellen Projektmanagements konzipiert und umgesetzt werden muss – Beteiligung ist als eigenes Projekt im Gesamtprojekt zu verstehen. Diese Professionalität wirkt sich dann auch positiv auf die unternehmensinterne Bearbeitung und Zusammenarbeit im Projekt aus. Voraussetzung ist ein klares und eindeutiges Bekenntnis der Verantwortlichen zur Öffentlichkeitsbeteiligung und zu Kommunikationsprozessen, die nach Möglichkeit in der Unternehmensphilosophie zu verankern sind. Das bedeutet aber auch, dass für eine Öffentlichkeitsbeteiligung ausreichend Ressourcen, Kompetenzen und Zeit zur Verfügung gestellt werden müssen.

Öffentlichkeitsbeteiligung als Projekt organisieren und managen

6.4 Vorhabenträgerin Amprion: Lernprozess Beteiligung

Vorhabenträgerin mit Gesichtern verbinden – Verantwortliche und Expert/innen einbinden

Im Unterschied zu vielen anderen Beteiligungsprozessen kam den Projektverantwortlichen im Rahmen des informellen Dialogverfahrens eine besondere Rolle zu. Mit der Entscheidung, dass die für die Planung der Trasse verantwortlichen Mitarbeiter/innen aktiv im Planungsdialog mitarbeiten sollten, waren diese nicht nur kontinuierlich vor Ort präsent, sondern standen vor und nach den einzelnen Sitzungen für weitere Gespräche zur Verfügung. Der dadurch mögliche direkte Kontakt zu den Verantwortlichen wurde positiv bewertet. Auch wenn er nicht immer dazu beitragen konnte, alte Konflikte zu überwinden, so konnten die Verantwortlichen auf diesem Wege direkt Stellung nehmen und Einschätzungen formulieren. Langwierige Rückkopplungsschleifen wurden unnötig.

Als ebenso wichtig erwies sich die regelmäßige Teilnahme der technischen Fachexperten. Möglich wurden auf diesem Weg der direkte Austausch zu fachlichen Themen und die Rückkopplung der im Gremium aufgeworfenen Fragen. Sie wirkten kompetent, gut vorbereitet und wertschätzend und trugen so nicht unerheblich zu dem wachsenden Vertrauen bei. Gleichzeitig konnten die Experten durch ihre Teilnahme die Anliegen der Beteiligten ungefiltert aufnehmen und für ihre Berücksichtigung in späteren Planungsphasen einordnen.

Durch diese Mitwirkung erhielt die bisher nur als „Tanker“ wahrgenommene Vorhabenträgerin viele, auch neue Gesichter. Verantwortliche und Expert/innen wurden zu konkreten Personen, mit denen direkt gesprochen werden konnte.

Was folgt daraus:

Der Planungsdialog zeigt, wie wichtig es ist, dass Projektverantwortliche und Expert/innen, die konkret – und auch auf Nachfragen hin im Detail – Auskunft geben und Entscheidungen treffen können, gleichermaßen vor Ort präsent sind und Rede und Antwort stehen. Auch wenn der dafür notwendige Ressourceneinsatz oft als schwierig bezeichnet wird, bekräftigen die positiven Wirkungen nach innen und nach außen die Relevanz einer breiten Mitwirkung vonseiten der Vorhabenträger.

Unternehmensinterne Expert/innen aktiv einbeziehen

Der Ton macht die Musik – Haltung zu Kommunikation und Beteiligung unentbehrlich

Beteiligung und Kommunikation gehören eng zusammen, und wertschätzende Kommunikation ist ein Schlüssel für gute Beteiligung. Dies zeigen auch die Erfahrungen im „Planungsdialog Borgholzhausen“. So professionell der Dialog konzipiert und durchgeführt wurde, so gab es – auch in der Einschätzung der Mitwirkenden – Schwächen in der Art und Weise der Kommunikation. Geprägt von dem langjährigen vorausgegangenen Konflikt wurden die verbalen und nonverbalen Beiträge der Vertreter/innen von Amprion immer wieder „auf die Goldwaage“ gelegt und sehr genau mit Blick auf die in ihnen enthaltenen Botschaften geprüft: Meint es Amprion ernst? Werden wir als gleichberechtigte Partner akzeptiert? Versucht Amprion, uns zu verstehen? Unbedachte Äußerungen, emotionale Einwürfe und Rechtfertigungen wurden als fehlende Wertschätzung interpretiert und erswerten vor allem am Anfang den Dialog. Amprion musste, wie andere Vorhabenträger auch, die Erfahrung machen, dass Kommunikation und vor allem wertschätzende Kommunikation kein Selbstläufer ist – gerade wenn eine Konfliktgeschichte zugrunde liegt. Wie schwierig es in technisch ausgerichteten Unternehmen ist, Kommunikation als zu erlernende Qualifikation zu begreifen und entsprechende Qualifizierungen anzubieten, zeigen auch andere Beispiele.

Was folgt daraus:

Der Planungsdialog zeigt, dass Öffentlichkeitsbeteiligung als Kommunikationsprozess erhebliche und neue Anforderungen an Vorhabenträger stellt. Zwar ist eine Unternehmenskultur, die die Bedeutung von Kommunikation und Beteiligung aufnimmt, keine Garantie dafür, dass ein Vorhabenträger die anvisierten Ziele der Beteiligung erreicht und ein Vorhaben „reibungslos“ umgesetzt werden kann. Kommunikationsexpertise und eine ernsthafte und wertschätzende Haltung in der Beteiligung sind aber unabdingbare Voraussetzungen guter Öffentlichkeitsbeteiligung und deren erfolgreicher Umsetzung. Dabei zeichnen sich Weiterbildungs- und Schulungsbedarfe ab. Die Leitungsebene sollte im Unternehmen für die Teilnahme an entsprechenden Angeboten werben bzw. sie im Rahmen unternehmensinterner Veranstaltungen anbieten. Zudem gilt es, Wege zu finden, wie die Ingenieur/innen in den Unternehmen davon überzeugt werden können, dass ihre Planungen nicht nur die beste technische Lösung darstellen, sondern auch nicht-technische Aspekte zu berücksichtigen sind.

Wertschätzende Haltung und Kommunikationsexpertise

6.5 Geloste Bürger/innen – unverzichtbare Beteiligte im Dialog

Wichtiger Beitrag zur Offenheit, Erdung und Entschärfung des Konflikts

Mit der Entscheidung, bei der Besetzung des Planungsdialogs zumindest einen Teil der Gruppe per Los auszuwählen, wählte Amprion einen für das Unternehmen neuen Weg der direkten Rekrutierung von Bürger/innen für einen Beteiligungsprozess. Dieses Vorgehen stieß sowohl bei den beteiligten Expert/innen des Unternehmens als auch in Teilen der Borgholzhausener Öffentlichkeit anfangs auf Skepsis. Bezweifelt wurde, ob durch das Los die „Richtigen“ einbezogen werden. Befürchtet wurde, dass Personen in den Dialog kommen, die sich bisher noch nicht mit der Trassenplanung be-

fasst hatten und deshalb als Bremse wirken könnten. Ein Risiko wurde zudem in ihren nicht einschätzbaren Positionen zur Planung gesehen.

Der Dialog zeigte, dass die Rolle und Wirkungen der gelosten Personen in eine ganz andere, so nur von Wenigen erwartete Richtung gingen: Erreicht werden konnten durch sie eine Versachlichung der Diskussionen und eine Brückenbildung zwischen den unterschiedlichen Interessengegensätzen. Die gelosten Bürger/innen erweiterten nicht nur das Spektrum der Beteiligten und sorgten für eine größere Heterogenität der Stimmen. Sie waren zudem sehr motiviert und stärkten die Offenheit des Prozesses. Sie sorgten für eine Erdung des Dialogs, indem sie durch Fragen zur Klärung und Konkretisierung verhandelter Sachverhalte beitrugen, und schufen so auch für alle anderen Teilnehmenden eine gute inhaltliche Ausgangsbasis. Eine besonders wichtige Rolle kam ihnen durch ihren Beitrag zu, bestehende Konflikte zu entschärfen und deeskalierend zu wirken. Die gelosten Bürger/innen waren entgegen der Vorannahme nicht unwissend, sondern traten als Alltagsexpert/innen auf. Damit repräsentierten sie gewissermaßen „Normalbürger/innen“ und vertraten die Einwohner/innen Borgholzhausens und nicht Verbände, Parteien oder Initiativen. Es zeigte sich: Wenn die Voraussetzungen stimmen, kann es gelingen, dass neu hinzugekommene „Laien“ die Diskussionen nicht nur durch eine gewisse Neutralität, sondern auch durch ihre eigenen fachlich-persönlichen Zugänge bereichern und sie zu wertvollen und akzeptierten Partner/innen im Dialog werden.

Was folgt daraus:

Der Planungsdialog zeigt, dass der Ansatz der Auswahl eines Teils der Gruppe per Los sich bewährt hat. Auch wenn der notwendige Vorlauf für dieses Auswahlverfahren zwar aufwändiger ist und gut konzipiert sein muss, um nachvollziehbar und legitim zu sein, so sollte vor allem bei konfliktreichen Projekten diese Methode trotzdem in den Beteiligungsbaukasten aufgenommen werden. Zudem bietet die Öffentlichkeitsarbeit für das Auswahlverfahren – gewissermaßen als Begleiteffekt – die Möglichkeit, insgesamt eine größere Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit zu erreichen und für den Dialog zu werben. Die Erfahrungen in Borgholzhausen, die sich mit denen in anderen Beteiligungsprozessen decken, zeigen, dass geloste Bürger/innen Beteiligungsgremien bereichern. Gleichwohl wird am Beispiel des „Planungsdialogs Borgholzhausen“ auch deutlich, wie anspruchsvoll die Beteiligung dieser Gruppe ist. Voraussetzung ist neben einem gut vorbereiteten Beteiligungsprozess eine qualifizierte Moderation, die den gelosten Personen hilft, in den Prozess hineinzufinden. Die erforderliche Zeit, die für die zu leistende Kompetenzentwicklung erforderlich ist, muss in der Konzeption des Prozesses berücksichtigt werden.

Geloste Bürger/innen bereichern den Dialog

6.6 Wichtige Partnerin – Stadt Borgholzhausen

Kleinstadt wirkt positiv

Der Bürgermeister der Stadt Borgholzhausen arbeitete nicht nur aktiv im Dialog mit, sondern bereitete diesen im Vorfeld mit vor. Dabei flossen seine Kenntnisse ein, u.a. in die Auswahl von Mitwirkenden, die nicht ausgelost worden waren, aber auch die positiven Erfahrungen mit städtischen Beteiligungsprojekten. Seine aktive und unterstützende Rolle führte dazu, dass der Planungsdialog in der Stadt verankert werden konnte. Als selbst ernannter „Schirmherr“ nahm der Bürgermeister bei den Bürger-Infomärkten eine besondere Rolle ein. Er eröffnete die Veranstaltungen, führte in den Prozess ein und übernahm die Auslosung der Bürger/innen. Geleitet von dem Wunsch nach einem übergreifenden Konsens versuchte er zudem in den

Sitzungen, Konflikte zu entschärfen und zu vermitteln. Dieses Engagement ist sicherlich als eine Besonderheit zu bezeichnen, gibt es doch viele Kommunen, die sich grundsätzlich gegen neue Trassen aussprechen und die Zusammenarbeit mit Vorhabenträgern ablehnen. Borgholzhausen zeigt, welchen Einfluss eine positive Zusammenarbeit mit den Kommunen haben kann.

Neben der aktiven Rolle des Bürgermeisters wirkte sich auch die überschaubare Größe der Stadt Borgholzhausen auf die Zusammenarbeit im Dialog aus. Die Mitwirkenden kannten sich größtenteils und waren untereinander vernetzt. Auszugehen ist von einer gewissen sozialen Kontrolle, die das Gremium beeinflusste und größere Konflikte verhinderte. Eine anonymere Zusammensetzung des Gremiums hätte möglicherweise zu schwierigen Diskussionen geführt, in deren Rahmen vielleicht auch Einzelne den Dialog verlassen hätten.

Was folgt daraus:

Der Planungsdialog zeigt, wie wichtig es ist, die Standortgemeinde und vor allem den/die Bürgermeister/in frühzeitig und aktiv einzubeziehen. Die Vor-Ort-Kenntnisse und das Wissen über Netzwerke sind ein wichtiger Schlüssel für die Atmosphäre im Beteiligungsgremium, aber auch für die notwendige Rückkopplung in die lokale Öffentlichkeit. Gleichzeitig können auf diesem Weg einerseits kommunale Erfahrungen mit Bürgerbeteiligung genutzt und andererseits die Erfahrungen aus der Beteiligung in kommunale Projekte rückgekoppelt werden.

Aktive Mitwirkung der
Kommune

6.7 Perspektive und offene Fragen

Die erste Phase des „Planungsdialogs Borgholzhausen“ ist beendet. Für die meisten Beteiligten wurde die gemeinsame Diskussion im Dialog, unabhängig von ihrem jeweiligen institutionellen oder persönlichen Zugang, zu einem Lernprozess. Das Lernen bezog sich dabei zwar scheinbar zunächst nur auf alle Aspekte der Trassenplanung, auf Freileitung und Erdverkabelung, d.h. auf die Inhalte des Dialogs. Zu einem zweiten Lernfeld, das nicht weniger wichtiger war, wurde jedoch die Kommunikation miteinander. Vor allem die Vorhabenträgerin und die Vertreter der Bürgerinitiative waren herausgefordert, eingespielte Kommunikationsformen und Interpretationsschemata zu verlassen und sich auf eine neue Art des Miteinanders einzulassen. Es zeigte sich, Kommunikation ist kein Selbstläufer, sondern ein (mühsamer) Lernprozess. Die Beteiligung geloster Bürger/innen und die begleitende Evaluation wirkten in diesem Zusammenhang als nicht zu unterschätzende Korrektive. Die Bürger/innen brachten Sachlichkeit und Offenheit in den Dialog, die Evaluation sorgte für Transparenz und einen Blick von außen.

Wie es nach der ersten Phase organisatorisch weitergehen wird, war zum Redaktionsschluss dieses Bandes bereits festgelegt. Termine für die nächsten Treffen des Gremiums sind vereinbart, der kontinuierliche Informationsaustausch gesichert. Dennoch dürften auch in der nun folgenden zweiten Phase des Dialogs, die während des Genehmigungsverfahrens stattfinden wird, bisher nur zu erahnende Herausforderungen zu bewältigen sein. An dieser Stelle seien exemplarisch nur einige genannt: Werden alle bisher Beteiligten weiterhin aktiv mitwirken? Wie wird der Dialog darauf reagieren, wenn der entwickelte Trassenvorschlag nicht umgesetzt werden kann, da die Vorhabenträgerin die notwendigen Grundstücke nicht erwerben kann? Wie wird damit umgegangen, wenn die Genehmigung Abweichungen von dem gemeinsamen Beteiligungsergebnis erforderlich macht? Wie wird die sich abzeichnende neue Polarisierung in Borgholzhausen zwischen Erdka-

Nächste Phase des Planungsdialogs wirft neue
Fragen auf

belgegner/innen und -befürworter/innen den weiteren Prozess prägen? Kann einer Spaltung entgegengewirkt werden? Wie gelingt es, die Ergebnisse der informellen Beteiligung in den formellen Planungs- und Genehmigungsprozess zu übertragen? Wie gelingt es insgesamt, den kommunikativen Faden zu halten und weiterzuspinnen? Werden sich mit zunehmender Konkretisierung von Standorten und Baumaßnahmen Ansichten in Borgholzhausen wieder verändern und wie wird darauf reagiert?

6.8 Was lässt sich für andere Vorhaben aus dem Planungsdialog lernen?

Auch wenn der „Planungsdialog Borgholzhausen“ aufgrund einiger seiner Rahmenbedingungen ein Sonderfall der Beteiligung ist – zu denken ist an die Beseitigung des Ausgangskonfliktes „Freileitung“ im Vorfeld, an die produktive Zusammenarbeit mit der Stadt Borgholzhausen und an die persönlichen Kontakte der Mitwirkenden in einer überschaubaren Kommune –, so gibt es dennoch Aspekte, die sich auf andere Beteiligungsprozesse übertragen lassen:

Aktive und frühzeitige Kommunikation

Frühzeitig durchgeführt bieten Beteiligungsformate, wie ein Planungsdialog, Vorhabenträgern die Chance, Kommunikationsprozesse aktiv zu gestalten, bevor Konflikte zu groß geworden sind und mit Kommunikationsangeboten nur noch reagiert werden kann.

Projektmanagement Beteiligung

Beteiligungsprozesse sollten als „Projekt im Projekt“ konzipiert, organisiert und durchgeführt und mit den entsprechenden Ressourcen unterlegt werden. Dieses Vorgehen führt nicht nur zu einer professionellen Durchführung der Beteiligung, sondern es unterstützt auch ein effizientes Projektmanagement und trägt zur Verbesserung der Kooperation im unternehmensinternen Projektteam bei.

Klare und eindeutige Ziele formulieren

Vorhabenträger sollten die mit Öffentlichkeitsbeteiligung verbundenen Erwartungen und Ziele im Vorfeld eindeutig definieren und transparent formulieren. Dies führt zwar nicht zwangsläufig dazu, dass Konflikte ausbleiben, Missverständnisse lassen sich jedoch vermeiden. Zudem gewinnt der Vorhabenträger in der Öffentlichkeit an Glaubwürdigkeit.

Externe Moderation

Professionelle externe Moderation ist für eine gute Öffentlichkeitsbeteiligung unverzichtbar, vor allem bei konfliktbehafteten Vorhaben. Sie ist sorgsam und transparent auszuwählen – am besten durch ein aus unterschiedlichen Gruppen besetztes Gremium. Ihre Finanzierung sollte ebenfalls offengelegt werden.

Evaluationen und Wirkungsanalysen der Beteiligungsvorhaben vorsehen

Vorhabenträger erlangen im Zuge einer Evaluierung Sicherheit im Umgang mit Öffentlichkeitsbeteiligung. Zudem unterstützen Evaluationen einzelner Beteiligungsverfahren dabei, Qualitäten der Beteiligung zu kommunizieren, weiterzuentwickeln und zu sichern. Begleitende Evaluationen können zudem dazu beitragen, Beteiligung transparent zu gestalten, im Laufe eines Verfahrens Reflektionen anzustoßen und Prozesse sowie Abläufe zu optimieren.

Format Planungsdialog

Die Möglichkeiten, Diskussionen gut vorbereitet und strukturiert in mehreren Sitzungen führen zu können, sowie die Einbindung unterschiedlicher Positionen und Interessen in einem Gremium zeichnen das Format Planungsdialog aus. Sie sind wertvoll und schaffen einen Mehrwert gegenüber einmaligen und kurz laufenden Verfahren.

Geloste Bürger/innen

Das Format, Bürger/innen per Los auszuwählen, wirkt sich positiv auf die Diskussionsatmosphäre und den Gesprächsverlauf im Beteiligungsprozess aus und sollte deshalb in den Werkzeugkasten der Beteiligung aufgenommen werden.

Unternehmensinterne Expert/innen einbinden

Für den Wissenstransfer in zwei Richtungen – von den Mitwirkenden zum Unternehmen (Vor-Ort-Kenntnisse und Alltagswissen) und vom Unternehmen zu den Mitwirkenden (projektbezogenes Fachwissen) – sind im Beteiligungsprozess Expert/innen von besonderer Bedeutung. Sie sollten kontinuierlich eingebunden sein, um transparent zu informieren und für Fragen zur Verfügung zu stehen.

Kommunikation als Lernprozess

Öffentlichkeitsbeteiligung ist ein Kommunikationsprozess, der gerade bei informellen Verfahren erhebliche und neue Anforderungen an Vorhabenträger stellt. Umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung, die frühzeitig ansetzt, bedarf des Aufbaus und der Verankerung von Kommunikations- und Beteiligungsexpertise bei den Vorhabenträgern. Diese Expertise muss in grundlegenden Kommunikationsstrategien und als Philosophie im Unternehmen verankert werden.

7. Literatur

- Allianz Vielfältige Demokratie (2017a): Bürgerbeteiligung mit Zufallsauswahl. Das Zufallsprinzip als Garant einer vielfältigen demokratischen Beteiligung: ein Leitfaden für die Praxis, Gütersloh.
- Allianz Vielfältige Demokratie (2017b): Frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung bei Infrastrukturprojekten gut vorbereiten, Gütersloh.
- Amprion GmbH (2013): Neubau der 110-/380kV-Höchstspannungsfreileitung Gütersloh-Lüstringen, Bl. 4210, Abschnitt: UA Gütersloh – Pkt. Königsholz; Landesgrenze NRW/NDS, Erläuterungsbericht, Anlage 1, 20.7.2017, Dortmund.
- Amprion GmbH (2017): Neubau der 110-/380kV-Höchstspannungsfreileitung Gütersloh-Lüstringen, Bl. 4210, Abschnitt: UA Gütersloh – Hesseln, Erläuterungsbericht, Anlage 1, 18.12.2013, Dortmund.
- Amprion GmbH (Hrsg.) (2018): „Planungsdialog Borgholzhausen“ – Arbeitsbericht Phase 1: Januar-Juli 2018, Dortmund.
- Becker, Liv Anne (2013): Transparente Kommunikation beim Stromnetzausbau, Das Beispiel Westküstenleitung in Schleswig-Holstein – aus dem Blickwinkel der Prozessmoderatoren, in: eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung, Nr. 3.
- Beinke, Inga, u.a. (2012): Deutschlands Energiewende – Demokratie kollaborativ gestalten, in: eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung, Nr. 03/2012, 5.10.2012.
- Beirat für Raumentwicklung (2012): Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planungs- und Zulassungsverfahren großer Infrastrukturvorhaben, Empfehlung des Beirats für Raumentwicklung, Berlin.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2013): Prekäre Wahlen. Milieus und soziale Selektivität der Wahlbeteiligung bei der Bundestagswahl 2013, Gütersloh.
- Bezirksregierung Detmold (2017): Informationen zu dem Erörterungstermin in dem Planfeststellungsverfahren für den Neubau der 380-kV-Höchstspannungsfreileitung Gütersloh-Halle/Hesseln als erstem nordrhein-westfälischen Teilabschnitt der 110-/380-kV-Höchstspannungsleitung zwischen den Umspannanlagen Gütersloh in NRW und Osnabrück/Lüstringen in Niedersachsen, Detmold.
- Bezirksregierungen NRW (Arnsberg, Detmold, Düsseldorf, Köln, Münster) (2015): Leitfaden für eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung, Köln.
- Bock, Stephanie, und Bettina Reimann (2017a): Beteiligungsverfahren bei umweltrelevanten Vorhaben. Abschlussbericht, TEXTE 37/2017, Umweltforschungsplan des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz Bau und Reaktorsicherheit, Dessau.
- Bock, Stephanie, und Bettina Reimann (2017b): „Mehr Beteiligung wagen“ – Evaluation des Modellprojekts „Strukturierte Bürgerbeteiligung“. Abschlussbericht, Potsdam.
- Bock, Stephanie, Bettina Reimann, Klaus J. Beckmann (2013): Auf dem Weg zu einer kommunalen Beteiligungskultur: Bausteine, Merkposten und Prüffragen. Anregungen für Kommunalverwaltung und kommunale Politik, Berlin (Difus-Sonderveröffentlichung).
- Bödeker, Sebastian (2012): Soziale Ungleichheit und politische Partizipation in Deutschland, Frankfurt/Main.
- Böhm, Birgit, und Christoph Büsching (2013): Wie kann Bürgerbeteiligung inklusiv sein? Antworten am Beispiel des Verfahrens Planungszelle/Bürgergutachten, Heinrich-Böll-Stiftung Sachsen, http://www.weiterdenken.de/downloads/Boehm_Buesching_Beitrag_Planungszellen.pdf.
- Böhnke, Petra (2011): Ungleiche Verteilung politischer und zivilgesellschaftlicher Partizipation, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 1-2/2011, Bonn.
- Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.) (2014): Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung – Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor, Berlin.
- Bundesnetzagentur (2018a): BBPIG-Monitoring – Stand des Stromnetzausbaus nach dem dritten Quartal 2018, Bonn.
- Bundesnetzagentur (2018b): EnLAG-Monitoring – Stand des Stromnetzausbaus nach dem dritten Quartal 2018, Bonn.
- Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Öko-Institut e.V., team ewen (2014): Neuartiger Öffentlichkeitsdialog in Verfahren mit Umweltprüfung am Beispiel bestimmter Vorhabentypen/Vorhabeneigenschaften. Leitfäden für Behörden und rechtliche Verankerung, TEXTE 07/2015, Dessau.
- EnLAG (2016): Gesetz zum Ausbau von Energieleitungen (EnLAG), Energieleitungsausbaugesetz vom 22. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3106).
- Fraune, Cornelia (2018): Bürgerbeteiligung in der Energiewende – auch für Bürgerinnen?, in: Lars Holstenkamp und Jörg Radke (Hrsg.) (2018): Handbuch Energiewende und Partizipation, Wiesbaden: 759–767.
- Fraunhofer-Institut für Umwelt-, Sicherheits- und Energietechnik (Hrsg.) (2012): Anwendung von Methoden und Prozessen zur partizipativen Bürgerbeteiligung bei ökologisch relevanten Investitionsentscheidungen – Fallbeispiel: Straßentunnelfilter. Kurztitel: Tunneldialog Schwäbisch Gmünd, Oberhausen.

- Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (Hrsg.) (2014): Alles Inklusive! Leitfaden zur Beteiligung in der Integrierten Stadtteilentwicklung, Hamburg.
- Goldschmidt, Rüdiger (2014): Kriterien zur Evaluation von Dialog- und Beteiligungsverfahren – Konzeptuelle Ausarbeitung eines integrativen Systems aus sechs Metakriterien, Stuttgart.
- Hielscher, Hanna, Dennis Klink, Rabea Haß (2014): Betroffen, aber nicht aktiv: Das Phänomen der Nicht-Beteiligung in Deutschland, Heidelberg.
- Hildebrand, Jan, Irina Rau, Petra Schweizer-Ries (2018): Akzeptanz und Beteiligung – ein ungleiches Paar, in: Lars Holstenkamp und Jörg Radke (Hrsg.) (2018): Handbuch Energiewende und Partizipation, Wiesbaden: 195-209.
- Hoef, Christoph, Sören Messinger-Zimmer, Julia Zilles (Hrsg.) (2017): Bürgerproteste in Zeiten der Energiewende. Lokale Konflikte um Windkraft, Stromtrassen und Fracking, Bielefeld.
- Holstenkamp, Lars, und Jörg Radke (Hrsg.) (2018a): Handbuch Energiewende und Partizipation, Wiesbaden.
- Holstenkamp, Lars, und Jörg Radke (2018b): Disziplinäre, interdisziplinäre und transdisziplinäre Zugänge zu Energiewende und Partizipation – Einblicke in die sozial- und geisteswissenschaftliche Energie(wende)forschung, in: dieselben (Hrsg.) (2018): Handbuch Energiewende und Partizipation, Wiesbaden: 3–20.
- Hübner, Gundula, und Christiane Hahn (2013): Akzeptanz des Stromnetzausbaus in Schleswig-Holstein. Abschlussbericht zum Forschungsprojekt, Halle.
- Infratest dimap (2008): Wieviel Vertrauen haben Sie zu den Großunternehmen?, <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/756/umfrage/vertrauen-zu-den-grossunternehmen/>, abgerufen am 29.11.2016.
- Kamlage, Jan-Hendrik, Ina Richter, Patrizia Nanz (2018): An den Grenzen der Bürgerbeteiligung: Informelle dialogorientierte Bürgerbeteiligung im Netzausbau der Energiewende, in: Lars Holstenkamp und Jörg Radke (Hrsg.) (2018): Handbuch Energiewende und Partizipation, Wiesbaden: 627–642.
- Kamlage, Jan-Hendrik, und Jan Warode (2016): Kurzexpertise für die Endlagerkommission des Deutschen Bundestages. Zur Rolle von Laienbürgern in komplexen, dialogorientierten Beteiligungsprozessen, Essen.
- Ministerium für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk des Landes Nordrhein- Westfalen (Hrsg.) (2016): Werkzeugkasten Dialog und Beteiligung – Ein Leitfaden zur Öffentlichkeitsbeteiligung, Düsseldorf.
- Molinengo, Giulia, und Mathis Danelzik (2016): Bürgerbeteiligung zur Stromtrasse „Ostbayernring“ – Analyse des Beteiligungsdesigns und Evaluation, Essen.
- Nanz, Patrizia, und Miriam Fritsche (2012): Handbuch Beteiligung – Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen, Bonn.
- NW – Neue Westfälische (2017): Neubau Stromtrasse – Ampion steckt viel Kritik ein, 22.11.2017.
- Perez-Carmona, Alexander (2013): Widerstand gegen Infrastrukturprojekte besser verstehen, in: Klaus Töpfer, Dolores Volkert, Ulrich Mans (Hrsg.) (2013): Verändern durch Wissen: Chancen und Herausforderungen demokratischer Beteiligung: von Stuttgart 21 bis zur Energiewende, München: 148–158.
- Renn, Ortwin (2012): Warum Bürgerbeteiligung, Vortrag bei der Auftaktveranstaltung der MediationsAllianz Baden-Württemberg am 6.2.2012 in Stuttgart, <http://www.mediationsallianz.de/veranstaltung.php>, abgerufen am 18.8.2015.
- Richter, Ina, u.a. (2016): Bürgerbeteiligung in der Energiewende. Zehn Thesen zur gegenwärtigen Etablierung, zu Herausforderungen und geeigneten Gestaltungsansätzen, Potsdam.
- Schnelle, Kerstin, und Matthias Voigt (2012): Energiewende und Bürgerbeteiligung. Öffentliche Akzeptanz von Infrastrukturprojekten am Beispiel der „Thüringer Strombrücke“, Erfurt.
- Schulz von Thun, Friedemann (1981): miteinander reden: Störungen und Klärungen. Psychologie der zwischenmenschlichen Kommunikation, Reinbek.
- Schwab, Joachim (2014): Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung und behördliche Genehmigungsverfahren, in: Umwelt und Planungsrecht (UPR) 8/2014: 281–290.
- Schweizer-Ries, Petra, Jan Zoellner, Irina Rau (2010): Akzeptanz neuer Netze: Die Psychologie der Energiewende, in: Agentur für Erneuerbare Energien e.V. (Hrsg.) (2010): Kraftwerke für Jedermann: Chancen und Herausforderungen einer dezentralen erneuerbaren Energieversorgung, Berlin: 60–63.
- Selle, Klaus (2013): Über Bürgerbeteiligung hinaus: Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe? Analysen und Konzepte, Detmold.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (Hrsg.) (2011): Handbuch zur Partizipation, Berlin
- Service- und Kompetenzzentrum: Kommunaler Klimaschutz (Hrsg.): Akteure im kommunalen Klimaschutz erfolgreich beteiligen. Von den Masterplan-Kommunen lernen, Berlin 2017.
- Staatsministerium Baden-Württemberg (2014): Leitfaden für eine neue Plankultur, Stuttgart.
- Stracke, Marius (2017): Öffentlichkeitsbeteiligung im Übertragungsnetzausbau – Akzeptanzförderung als gesetzgeberisches Leitbild, Baden-Baden.
- Watzlawick, Paul, Janet Beavin, Don Jackson (2017): Menschliche Kommunikation – Formen, Störungen, Paradoxien, 13. Auflage, Bern.

Zimmer, René, Sarah Klope, Max Gaedtke
(2012): Der Streit um die Uckermarklei-
tung – eine Diskursanalyse: Studie im

Rahmen des UfU-Schwerpunktes „Er-
neuerbare Energien im Konflikt“, Berlin.

8. Anhang: Die schriftliche Befragung

Die Erwartungen und Bewertungen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer am Planungsdialog wurden unter anderem durch eine standardisierte Befragung zu zwei Zeitpunkten des Verfahrens erhoben. Ziel war es einerseits, hierdurch die Sichtweisen über die gesamte Breite des Gremiums zu erkunden, um diese in leitfadengestützten Interviews mit ausgewählten Akteuren zu vertiefen. Andererseits sollte durch zwei Erhebungszeitpunkte die Möglichkeit eröffnet werden, Hoffnungen und Annahmen hinsichtlich des Planungsdialogs zu einem frühen Prozessstadium den späteren Einschätzungen und Wertungen gegenüberzustellen.

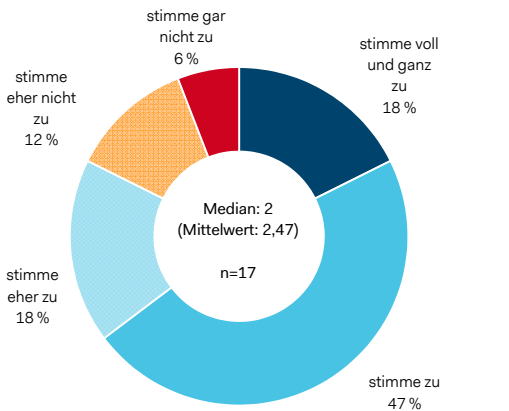
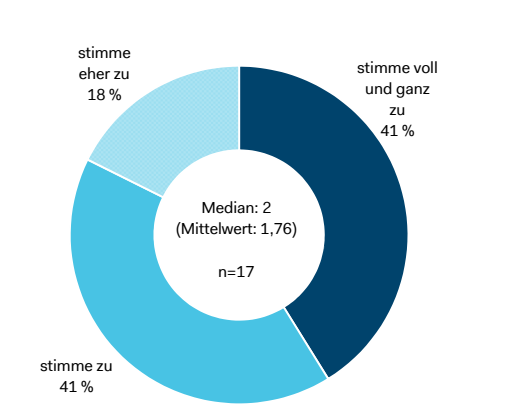
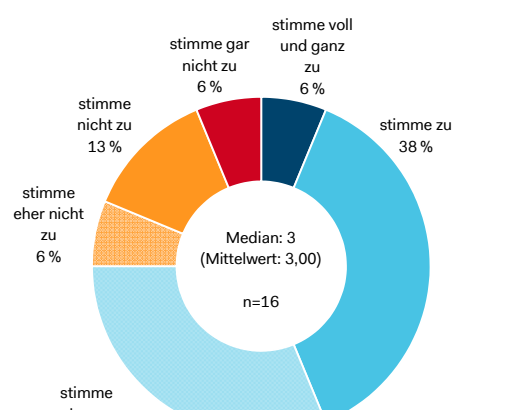
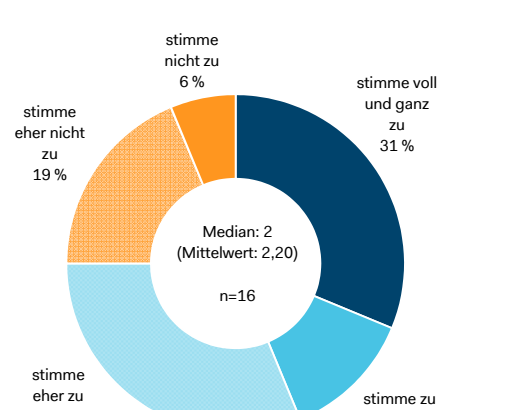
Genutzt wurde hierfür ein Fragebogen mit 25 geschlossenen Fragen/Aussagen und den Bewertungsmöglichkeiten zwischen den Polen „stimme voll und ganz zu“ und „stimme gar nicht zu“ (6er-Skala). Der Fragebogen wurde an alle Teilnehmenden des Planungsdialogs mit Ausnahme der Vertreter/innen von Ampriion bei der ersten (Start) und fünften Sitzung (Abschluss) verteilt. Die Rückgabe erfolgte entweder persönlich oder per Mail, auf Wunsch auch anonym über den Moderator. An der ersten Befragung nahmen 17 Personen, an der zweiten 16 Personen teil (von jeweils 18). Die Gestaltung des Fragebogens basiert auf den Vorarbeiten von Goldschmidt (vgl. 2014) und umfasste verschiedene Aspekte der Transparenz, Kompetenzentwicklung, Fairness, Legitimität, Effizienz und Effektivität des Beteiligungsverfahrens. Die beiden Fragebögen bauten aufeinander auf – der Kern des Fragenkatalogs war zu den beiden Erhebungszeitpunkten inhaltlich identisch, um eine Gegenüberstellung vornehmen und Veränderungen der Sichtweisen nachvollziehen zu können.

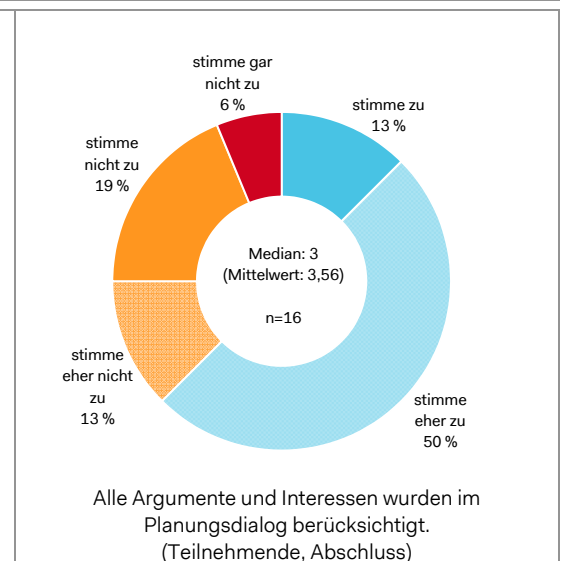
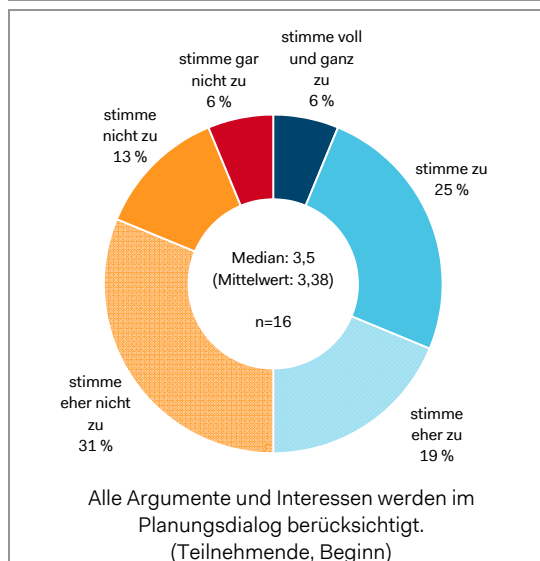
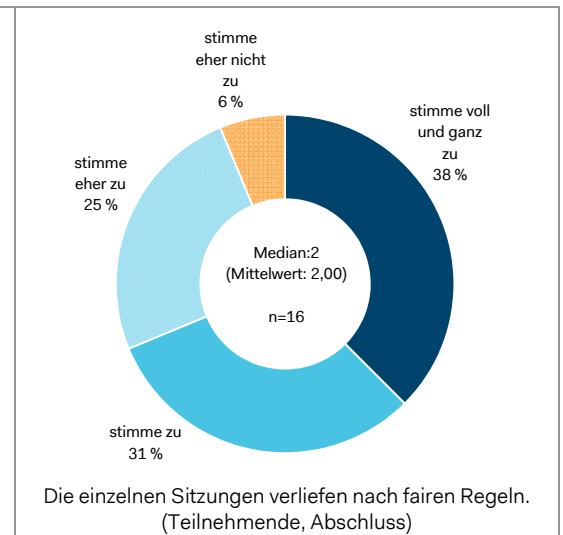
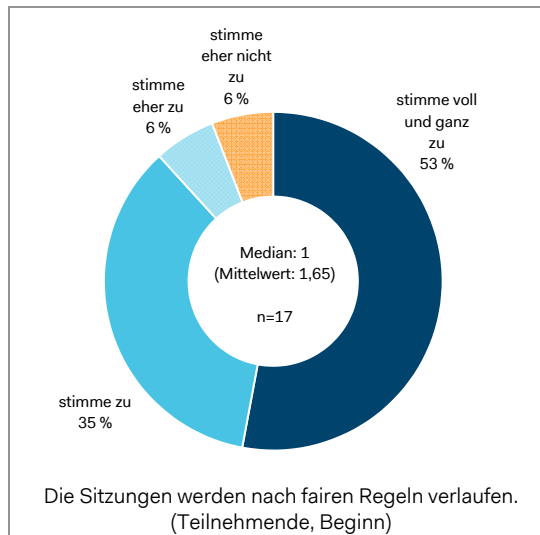
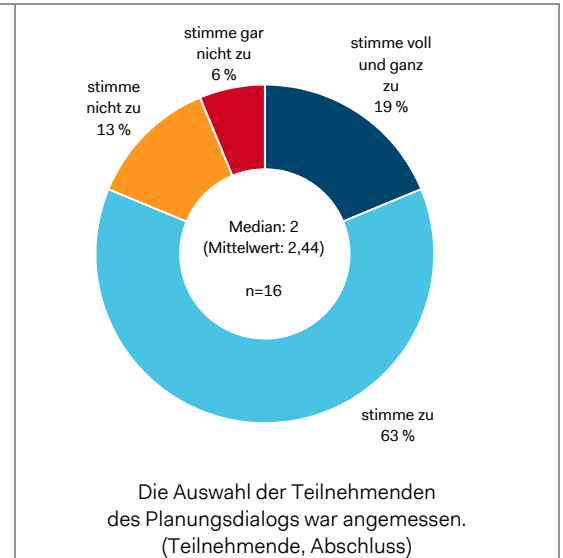
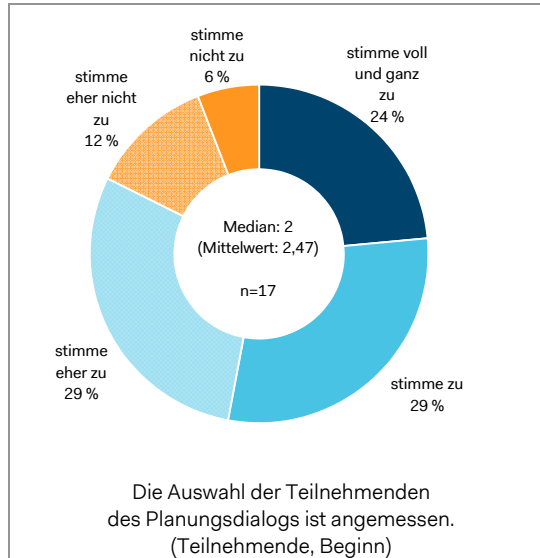
In verkürzter Form wurde der Fragebogen bei den beiden Bürger-Infomärkten am 19. Januar und am 31. August 2018 ausgelegt. Der Rücklauf lag bei der ersten Befragung bei 43, bei der zweiten bei 22 Fragebögen. Der Rückgang beim Rücklauf ist wahrscheinlich damit zu erklären, dass der zweite Bürger-Infomarkt deutlich mehr Möglichkeiten für direkte Gespräche und eine direkte Rückkopplung von Eindrücken sowie für die Abgabe von Kommentaren bot, so dass eine Reihe von Anwesenden auf die Abgabe ihres Fragebogens verzichtete. Auffallend ist, dass sich bei der zweiten Befragung sowohl der Anteil der Frauen (Anstieg von 16 % auf 35 %) als auch der Personen, die sich vor der Veranstaltung noch nicht mit dem Neubau der Stromleitung von Gütersloh nach Wehrendorf beschäftigt hatten (Anstieg von 21 % auf 35 %), deutlich vergrößert hat. Der Rücklauf zeigte dabei aber auch, dass die Teilnehmer/innen beider Veranstaltungen nicht repräsentativ für die Borgholzhausener Bevölkerung standen, sondern die an der Stromtrasse besonders interessierten Bürger/innen vertraten.

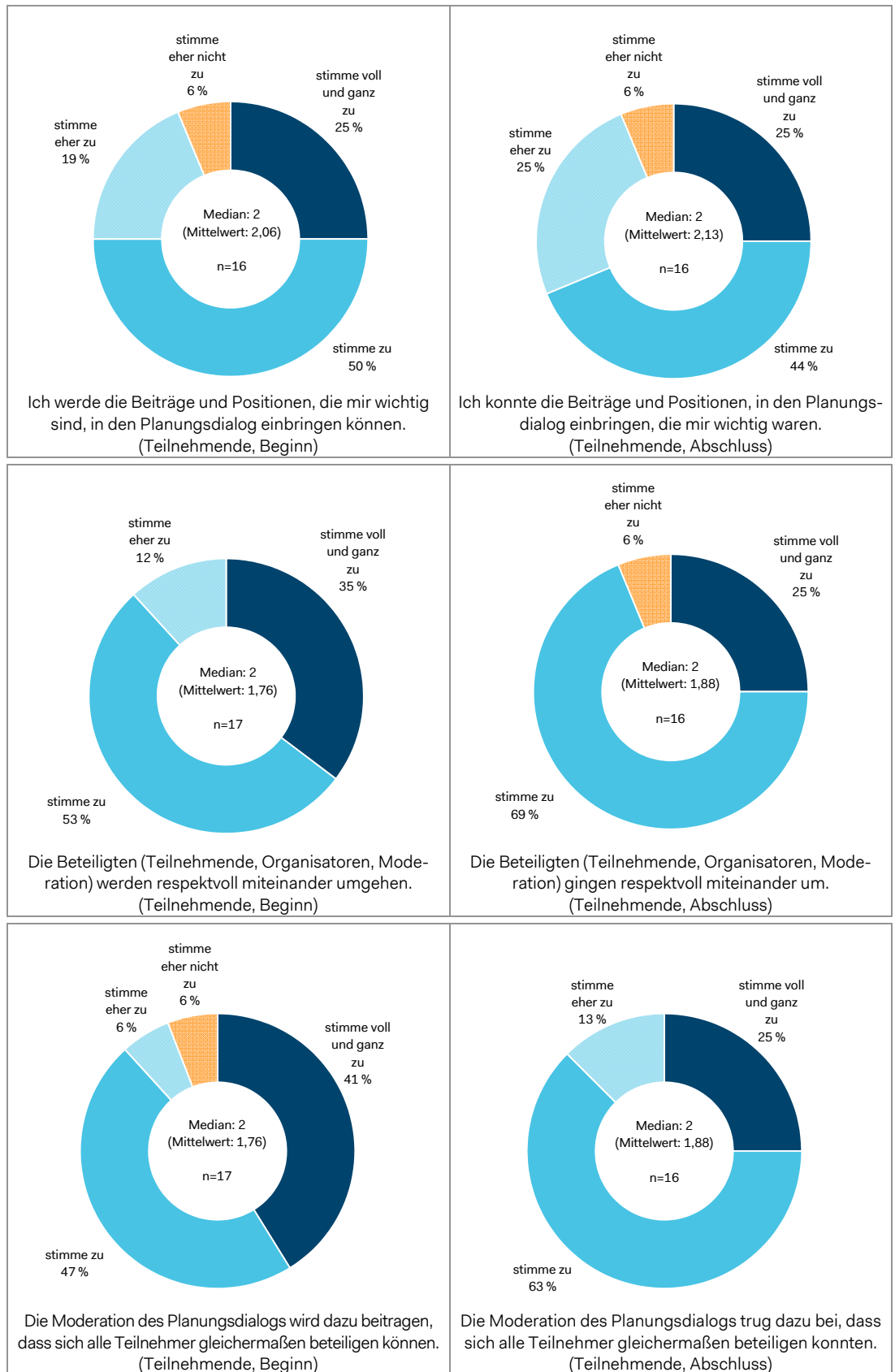
Bei der Auswertung und Interpretation der Befragungsergebnisse ist die geringe Fallzahl zu beachten. Auch wenn fast alle Teilnehmenden des Planungsdialogs sich an der Befragung beteiligten, liegt die Gesamtzahl der Antworten – konzeptbedingt – deutlich unter 20. Die einzelne Antwort erhält ein hohes Gewicht, bereits eine Antwort führt zu einem prozentualen Anteil von mehr als 5 %. Die Befragungsergebnisse können deshalb nur im Kontext der anderen Erhebungsbausteine interpretiert werden. Dies gilt gleichermaßen für die Befragung im Rahmen der Bürger-Infomärkte.

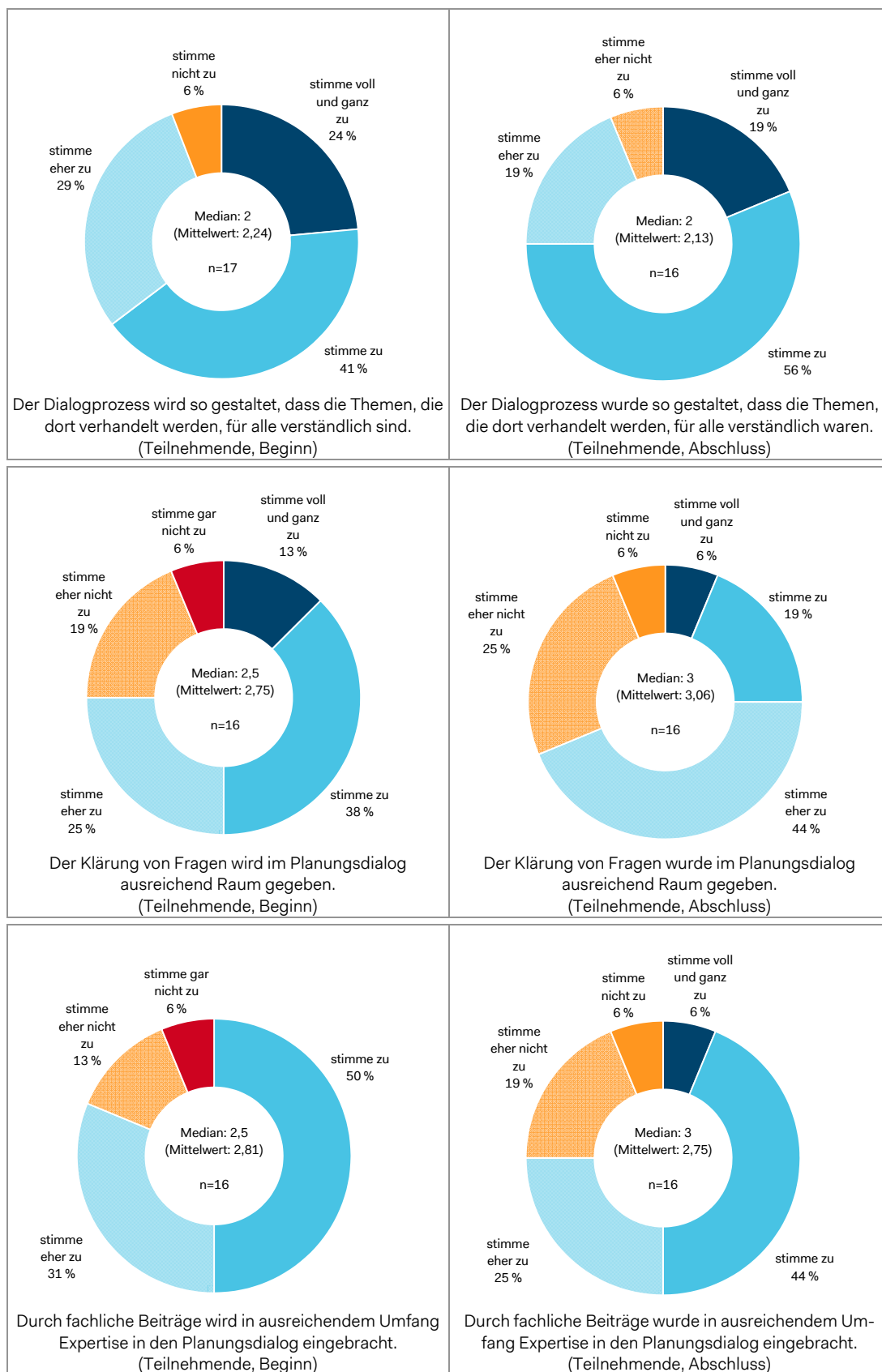
Die Darstellung aller Ergebnisse der Teilnehmendenbefragung findet sich nachfolgend. Jeweils komplementäre Fragen der beiden Erhebungszeitpunkte sind visuell aufbereitet gegenübergestellt.

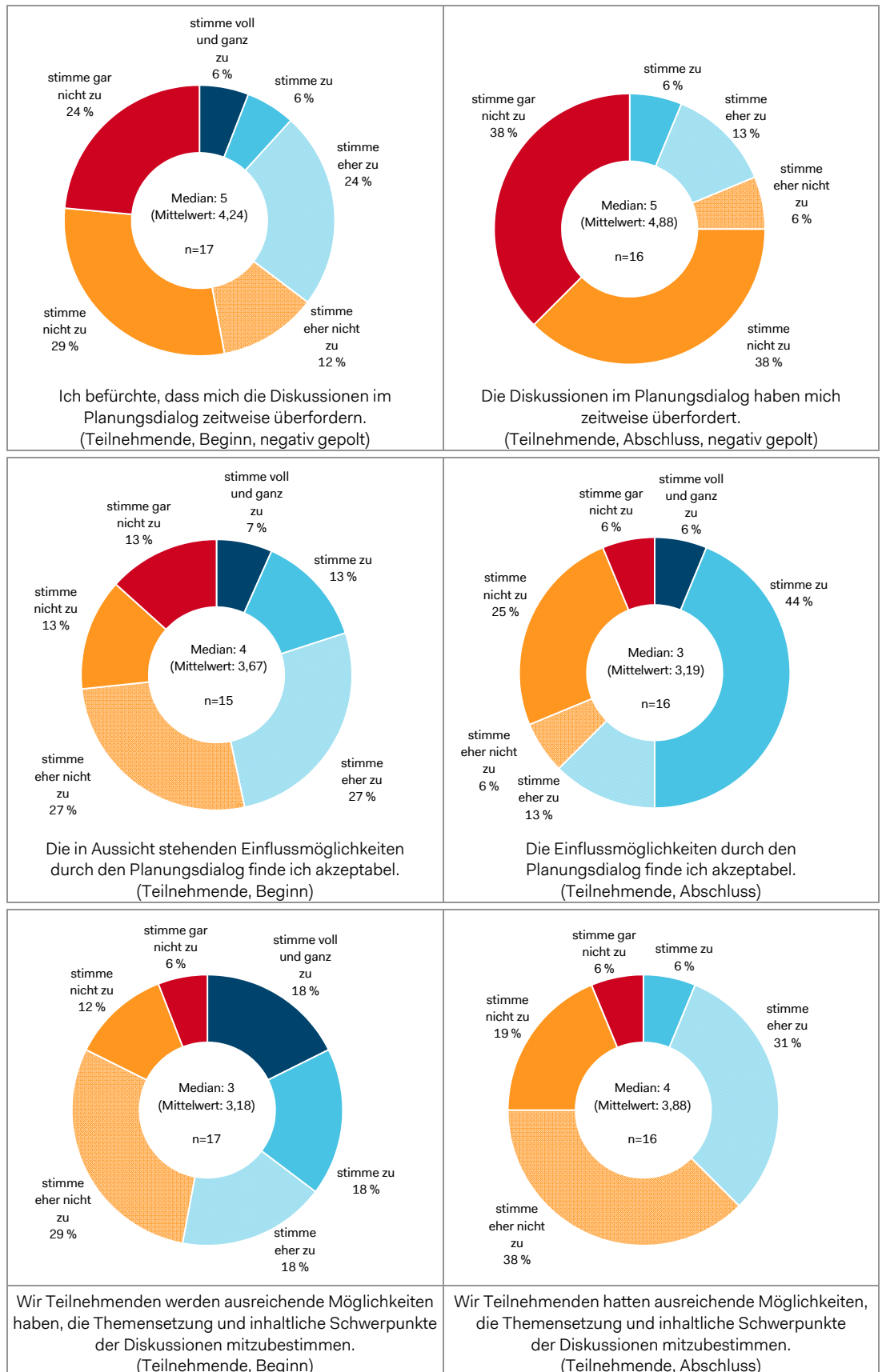
8.1 Auswertung Befragung Planungsdialog

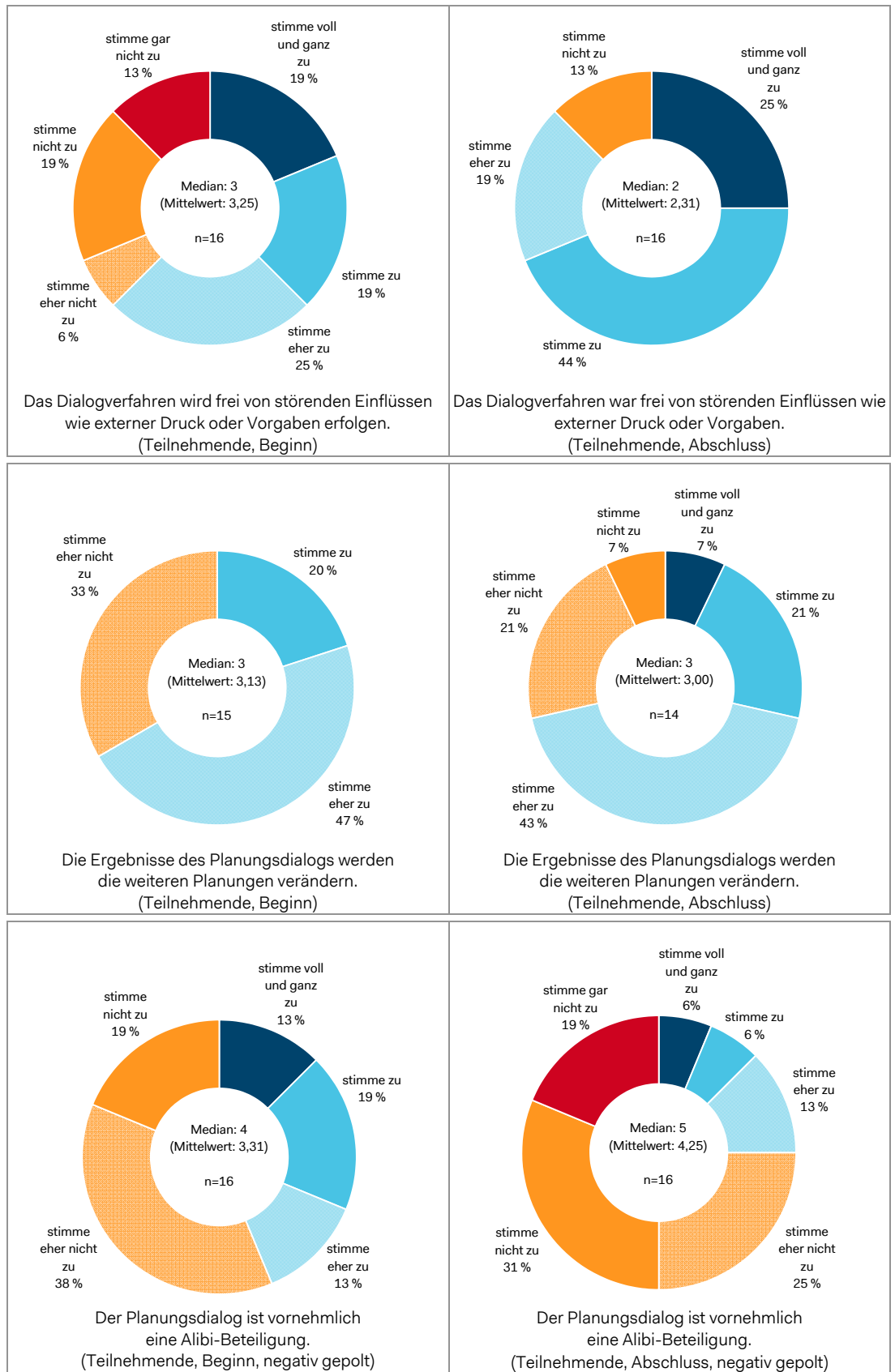
Auswertung Umfrage Planungsdialog 1, 26.01.2018	Auswertung Umfrage Planungsdialog 2, 06.07.2018
 Die Ziele des Planungsdialogs sind mir klar. (Teilnehmende, Beginn)	
 Der Aufbau und der Ablauf des Planungsdialogs sind mir klar. (Teilnehmende, Beginn)	
 Was mit den Ergebnissen des Planungsdialogs gemacht wird, ist mir klar. (Teilnehmende, Beginn)	 Was mit den Ergebnissen des Planungsdialogs nun gemacht wird, ist mir klar. (Teilnehmende, Abschluss)

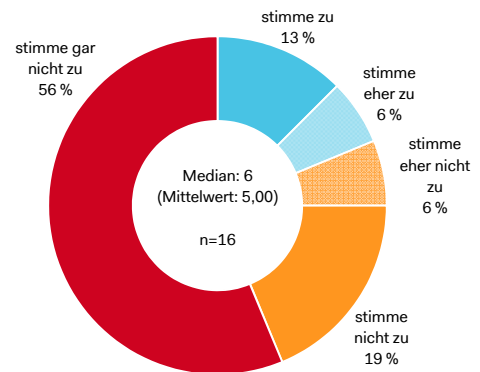




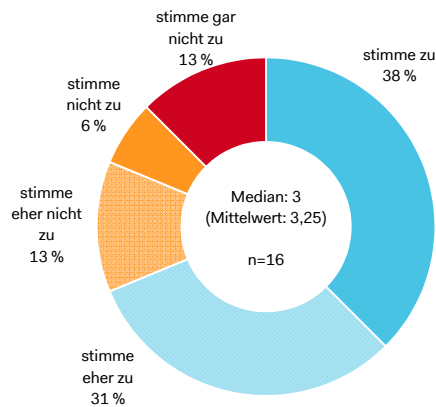




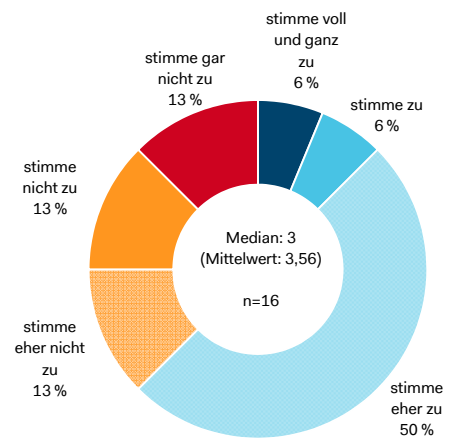




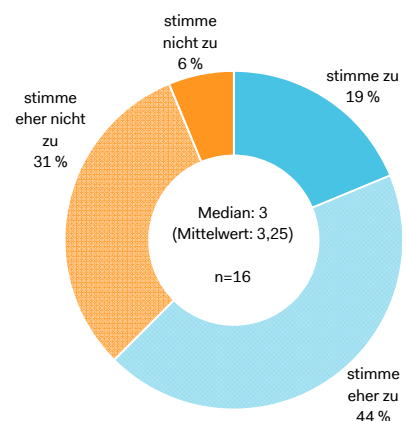
Ich habe während des Verfahrens konkret darüber nachgedacht, den Planungsdialog zu verlassen.
(Teilnehmende, Abschluss, negativ gepolt)



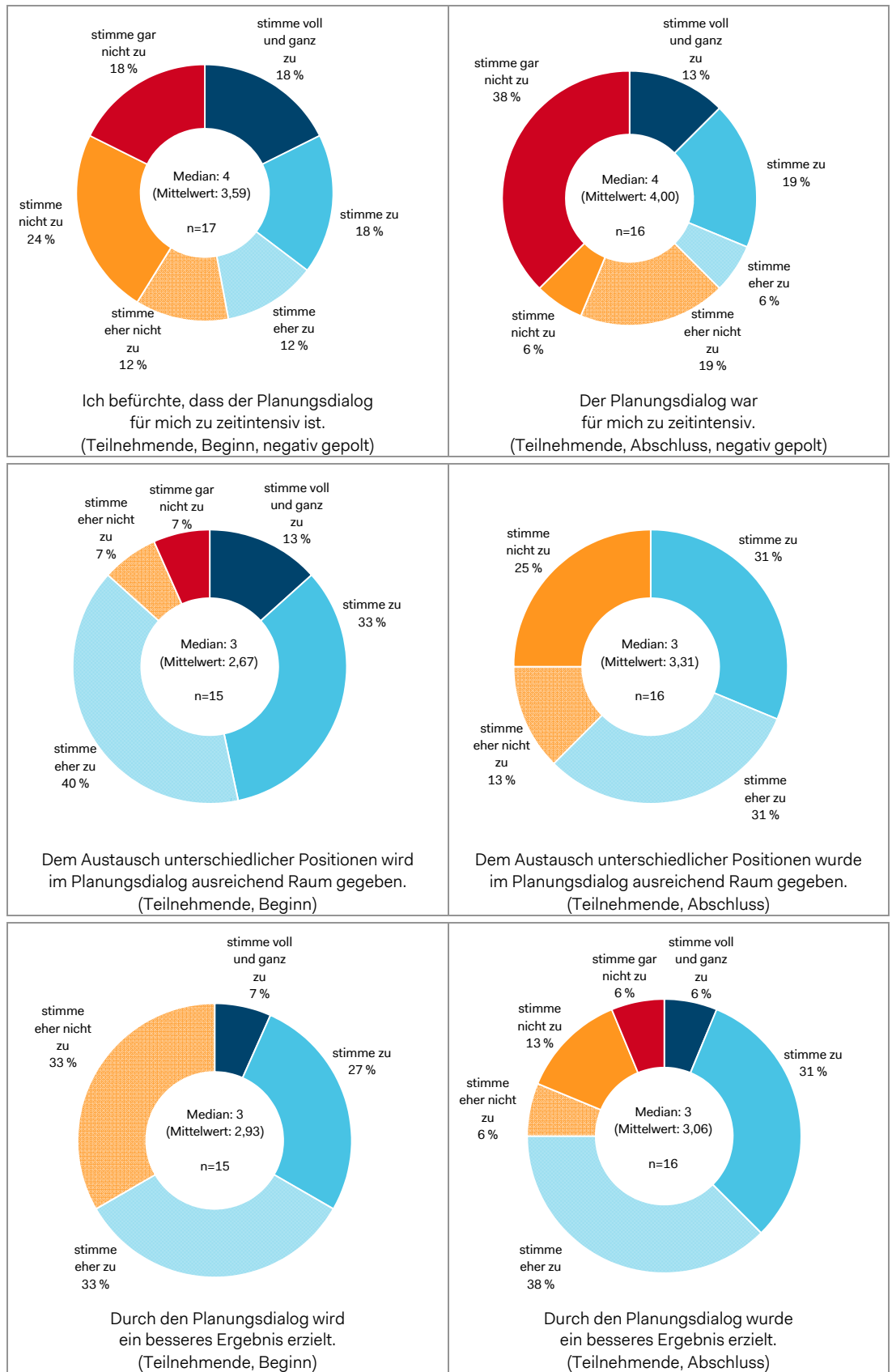
Die Zeitplanung des gesamten Planungsdialogs ist angemessen.
(Teilnehmende, Beginn)

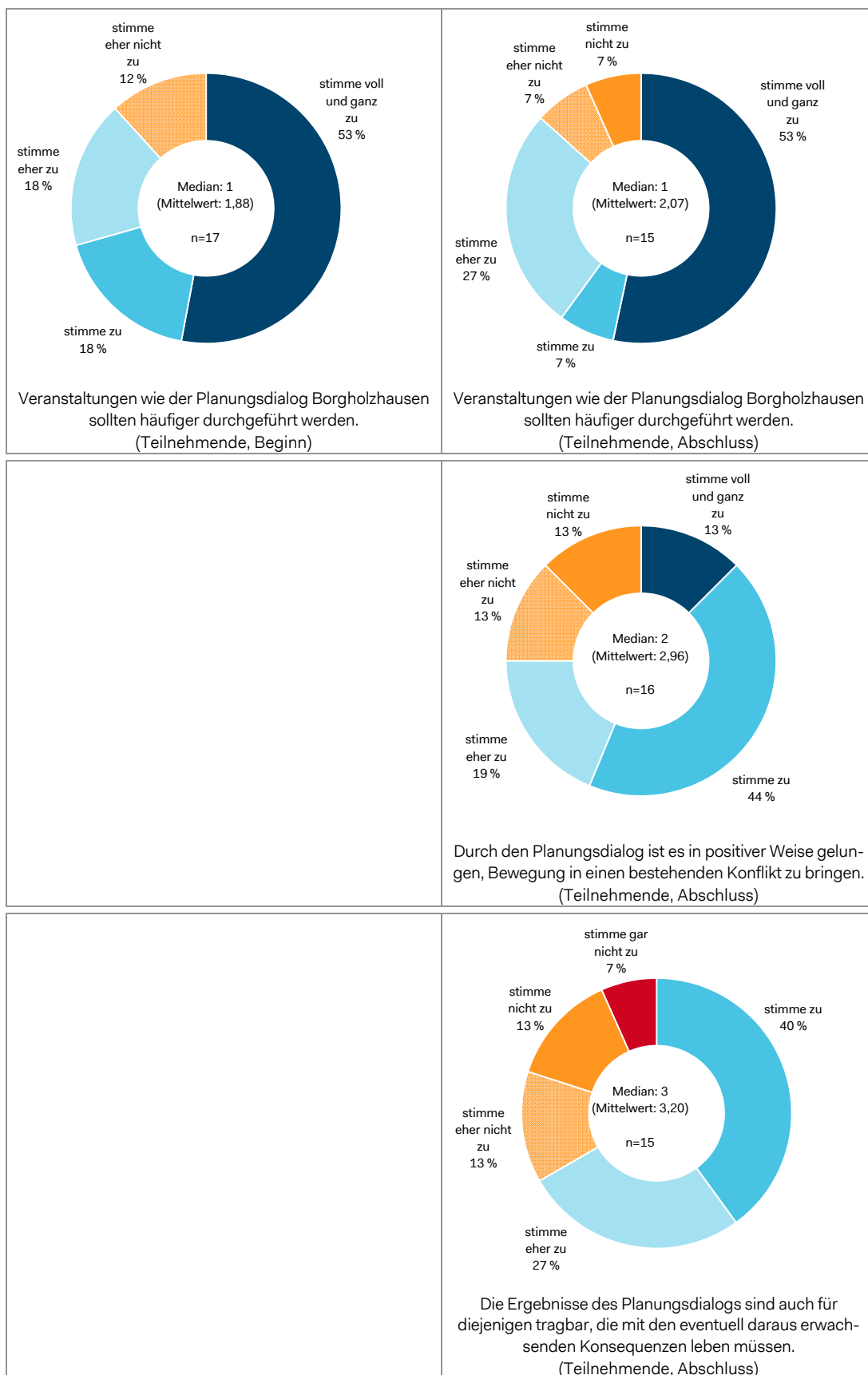


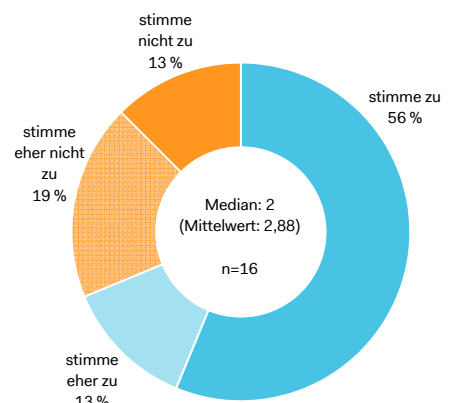
Die Zeitplanung des gesamten Planungsdialogs war angemessen.
(Teilnehmende, Abschluss)



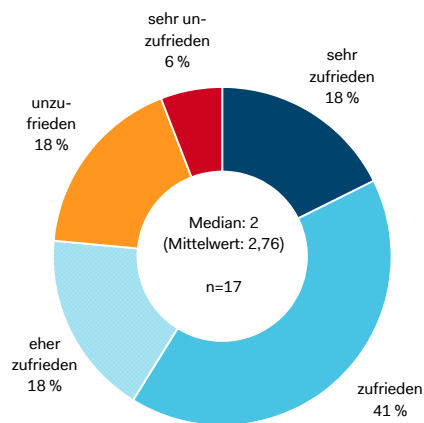
Der Aufbau und Ablauf des Planungsdialoges waren passend.
(Teilnehmende, Abschluss)



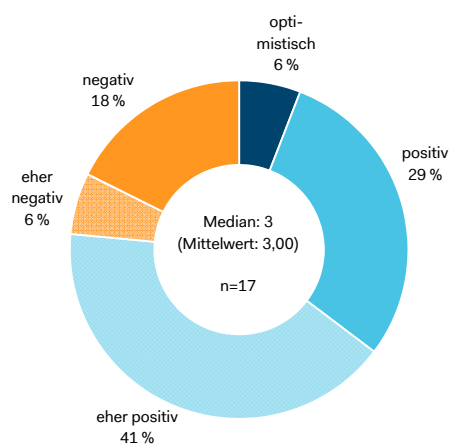




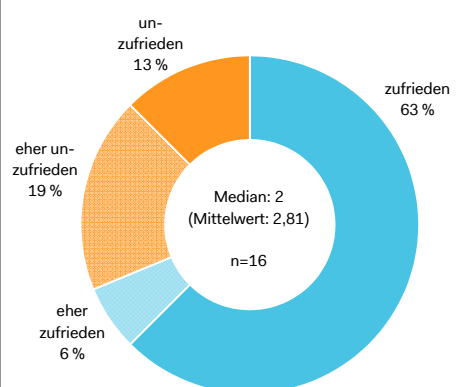
Der Planungsdialog hat seine Ziele erreicht.
(Teilnehmende, Abschluss)



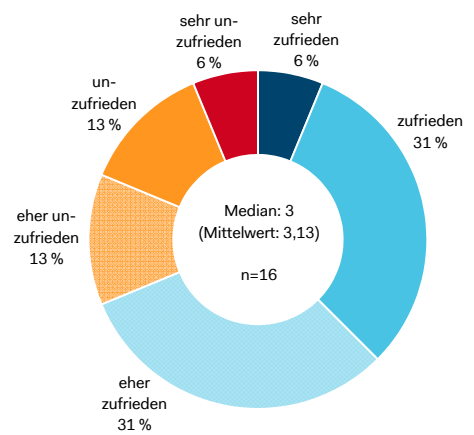
Wie zufrieden sind Sie mit der ersten Sitzung des
Planungsdialogs am 26. Januar 2018?
(Teilnehmende, Beginn)



Wie blicken Sie auf den weiteren Verlauf
des Planungsdialogs Borgholzhausen?
(Teilnehmende, Beginn)

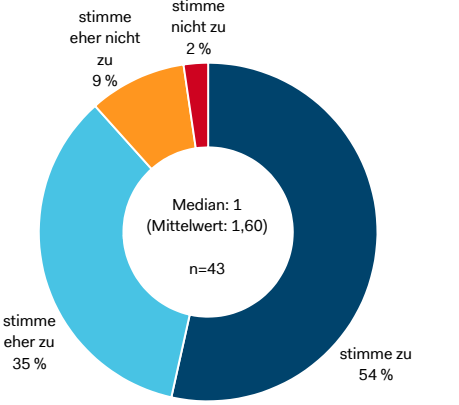
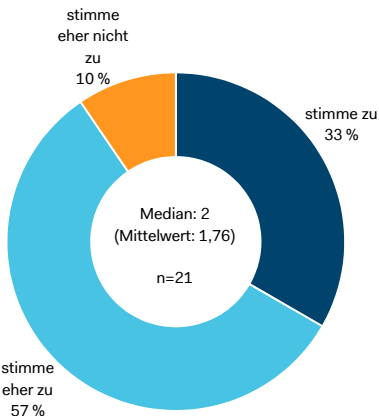
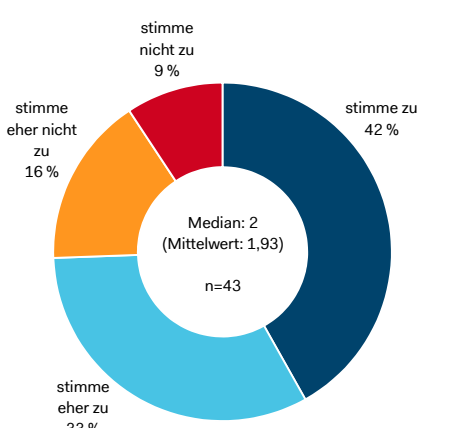
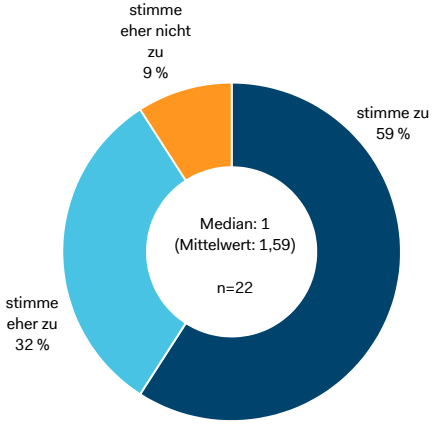


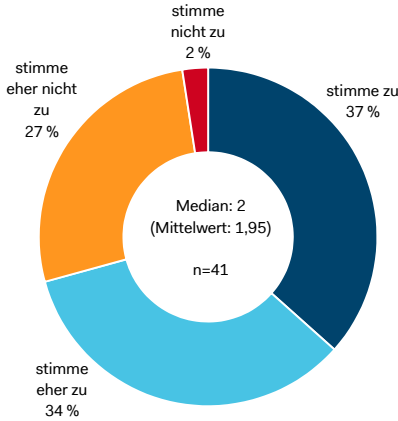
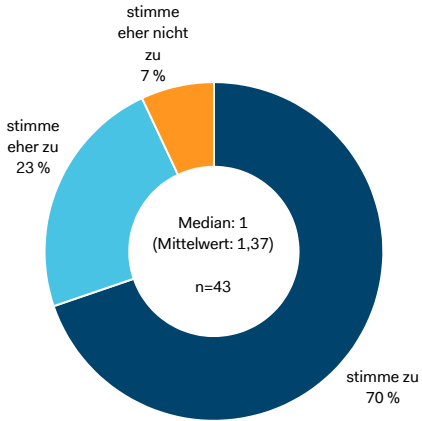
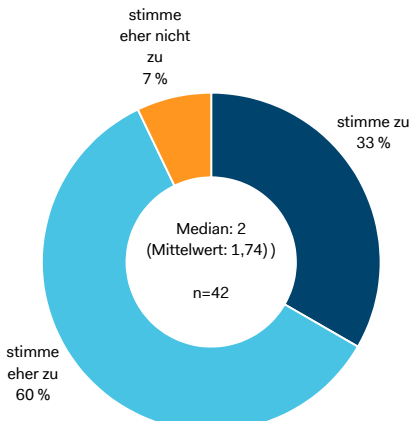
Wie zufrieden sind Sie rückblickend mit dem
Verlauf des Planungsdialoges Borgholzhausen?
(Teilnehmende, Abschluss)

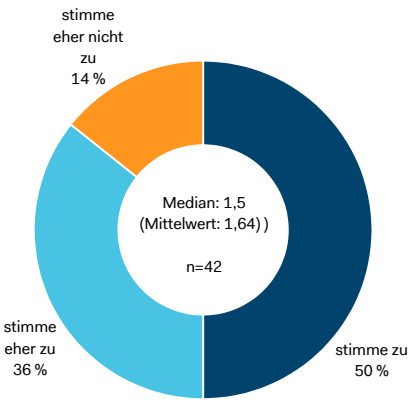
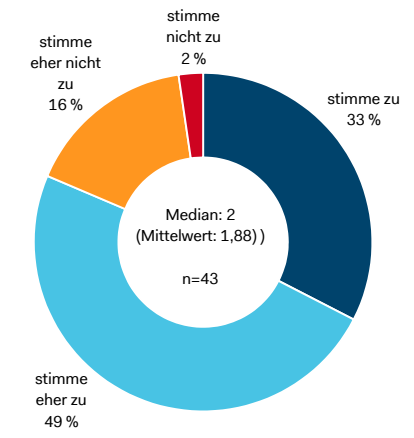
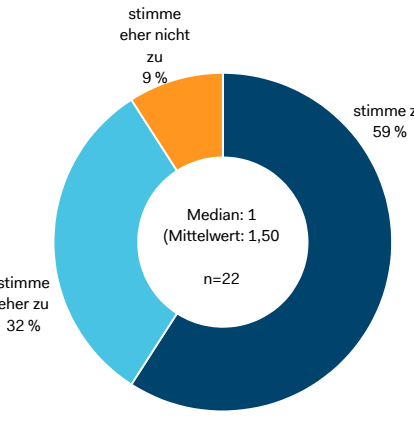
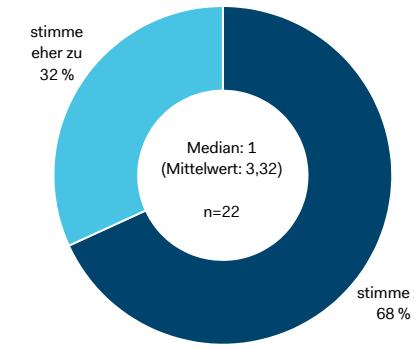


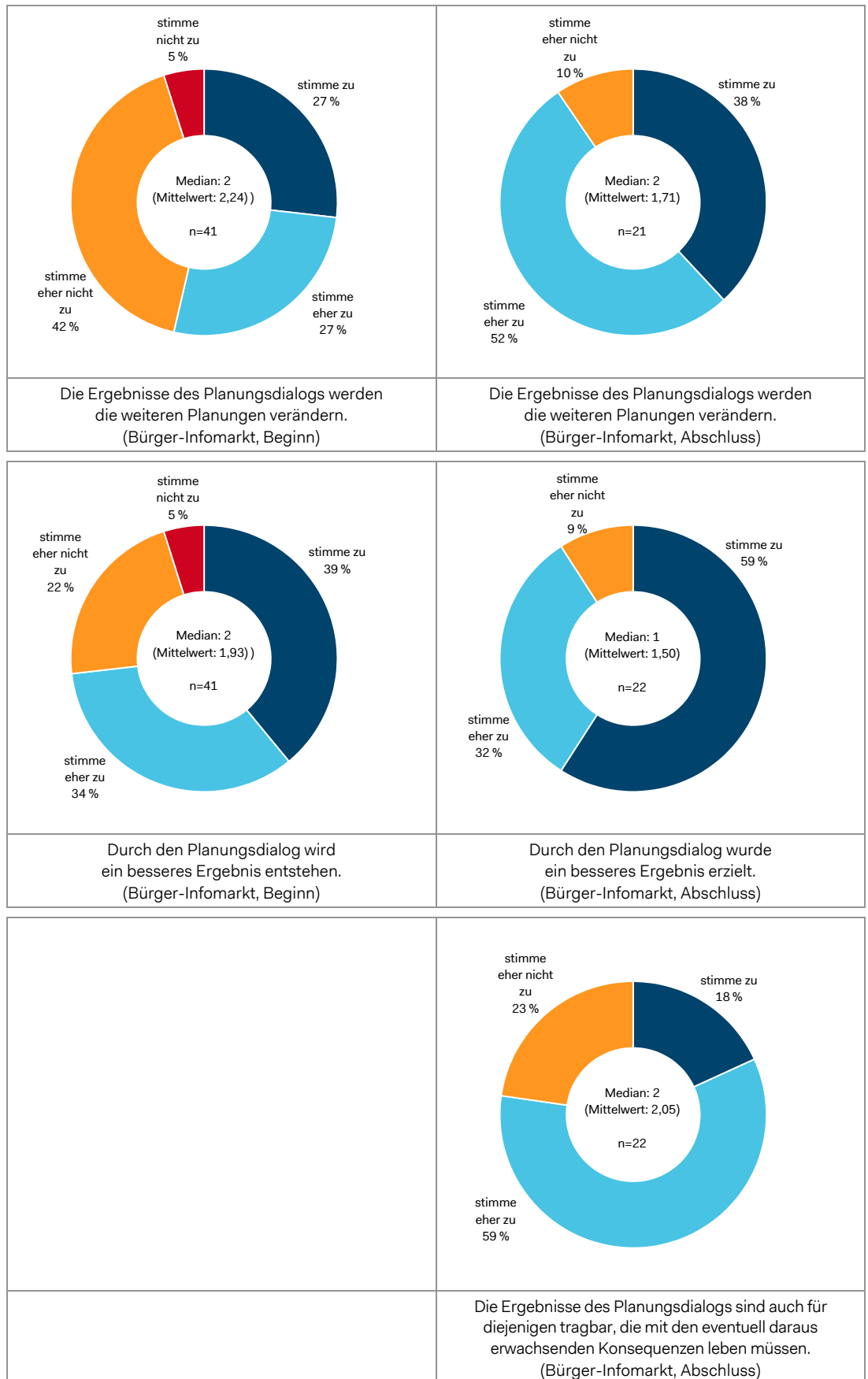
Wie zufrieden sind Sie mit dem inhaltlichen Ergebnis
des Planungsdialogs Borgholzhausen?
(Teilnehmende, Abschluss)

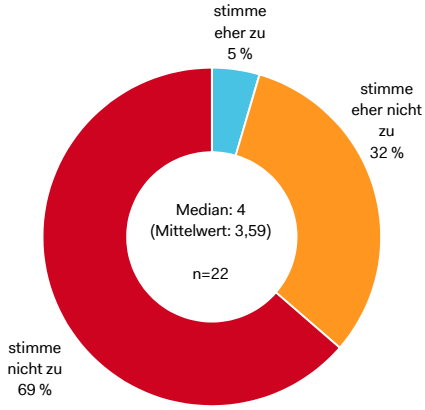
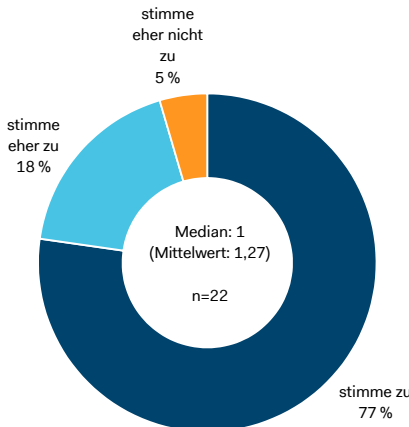
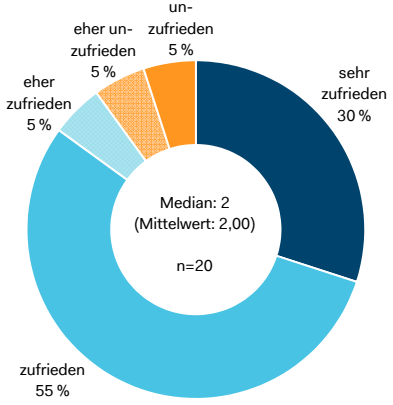
8.2 Auswertung Befragung Bürger-Infomärkte

Auswertung Umfrage Bürger-Infomarkt 1, 19. Januar 2018	Auswertung Umfrage Bürger-Infomarkt 2, 31.08. 2018
 Median: 1 (Mittelwert: 1,60) n=43 stimme zu 54 % stimme eher zu 35 % stimme eher nicht zu 9 % stimme nicht zu 2 %	
Die Ziele des Planungsdialogs sind mir klar. (Bürger-Infomarkt, Beginn)	
	 Median: 2 (Mittelwert: 1,76) n=21 stimme zu 33 % stimme eher zu 57 % stimme eher nicht zu 10 %
	Der Planungsdialog hat seine Ziele erreicht. (Bürger-Infomarkt, Abschluss)
 Median: 2 (Mittelwert: 1,93) n=43 stimme zu 42 % stimme eher zu 33 % stimme eher nicht zu 16 % stimme nicht zu 9 %	 Median: 1 (Mittelwert: 1,59) n=22 stimme zu 59 % stimme eher zu 32 % stimme eher nicht zu 9 %
Was mit den Ergebnissen des Planungsdialogs gemacht wird, ist mir klar. (Bürger-Infomarkt, Beginn)	Was mit den Ergebnissen des Planungsdialogs nun gemacht wird, ist mir klar. (Bürger-Infomarkt, Abschluss)

 stimme nicht zu 2 % stimme zu 37 % stimme eher nicht zu 27 % Median: 2 (Mittelwert: 1,95) n=41 stimme eher zu 34 %	
Alle Argumente und Interessen werden im Dialogprozess berücksichtigt. (Bürger-Infomarkt, Beginn)	
 stimme eher nicht zu 7 % stimme zu 70 % stimme eher zu 23 % Median: 1 (Mittelwert: 1,37) n=43	
Die Moderation des Dialogprozesses wird dazu beitragen, dass sich alle Teilnehmer gleichermaßen beteiligen können. (Bürger-Infomarkt, Beginn)	
 stimme eher nicht zu 7 % stimme zu 33 % stimme eher zu 60 % Median: 2 (Mittelwert: 1,74) n=42	
Der Dialogprozess wird so gestaltet, dass die Themen, die dort verhandelt werden, für alle verständlich sind. (Bürger-Infomarkt, Beginn)	

 stimme eher nicht zu 14 % Median: 1,5 (Mittelwert: 1,64)) n=42 stimme eher zu 36 % stimme zu 50 %	
Alle Teilnehmer können am Planungsdialog im Rahmen ihrer verfügbaren Zeit mitarbeiten. (Bürger-Infomarkt, Beginn)	
 stimme nicht zu 2 % stimme eher nicht zu 16 % Median: 2 (Mittelwert: 1,88)) n=43 stimme eher zu 49 % stimme zu 33 %	 stimme eher nicht zu 9 % Median: 1 (Mittelwert: 1,50) n=22 stimme eher zu 32 % stimme zu 59 %
Die Auswahl der Teilnehmer des Planungsdialogs ist angemessen. (Bürger-Infomarkt, Beginn)	Die Auswahl der Teilnehmenden des Planungsdialogs war angemessen. (Bürger-Infomarkt, Abschluss)
	 stimme eher zu 32 % Median: 1 (Mittelwert: 3,32) n=22 stimme zu 68 %
	Durch den Planungsdialog ist es in positiver Weise gelungen, Bewegung in einen bestehenden Konflikt zu bringen. (Bürger-Infomarkt, Abschluss)



	 Median: 4 (Mittelwert: 3,59) n=22 stimme eher zu 5 % stimme eher nicht zu 32 % stimme nicht zu 69 %
	Der Planungsdialog war vornehmlich eine Alibi-Beteiligung (Bürger-Infomarkt, Abschluss, negativ gepolt).
	 Median: 1 (Mittelwert: 1,27) n=22 stimme eher nicht zu 5 % stimme eher zu 18 % stimme zu 77 %
	Veranstaltungen wie der Planungsdialog Borgholzhausen sollten häufiger durchgeführt werden. (Bürger-Infomarkt, Abschluss)
	 Median: 2 (Mittelwert: 2,00) n=20 un- zufrieden 5 % sehr zufrieden 30 % eher zufrieden 5 % zufrieden 55 %
	Wie zufrieden sind Sie mit dem inhaltlichen Ergebnis des Planungsdialogs Borgholzhausen? (Teilnehmende, Abschluss)

8.3 Fragebogen Planungsdialog (Abschluss)

Befragung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer

Bewertung des Planungsdialogs Borgholzhausen

Als Teilnehmerin bzw. als Teilnehmer des Planungsdialogs Borgholzhausen haben Sie am Prozess seit Januar 2018 mitgewirkt. Neben den bisherigen fünf Sitzungen des Planungsdialogs haben Sie womöglich auch an den beiden Fachterminen zu Verlegetechniken und elektromagnetischen Feldern teilgenommen.

Der Prozess ist nun beinahe beendet. Für die Evaluation des Planungsdialogs bitten wir Sie daher um eine rückblickende Gesamtbewertung des Planungsdialogs Borgholzhausen. Wir freuen uns sehr, wenn Sie uns zu einigen Aspekten Auskunft geben.

Bevor Sie Ihre Bewertung abgeben, beantworten Sie uns bitte vorab eine Frage:

Gehören Sie zur Gruppe der zufällig
ausgewählten Bürgerinnen und Bürger? ☐ ja ☐ nein

Wie bewerten Sie den Planungsdialog Borgholzhausen?

Bitte bewerten Sie folgende Aussagen in Rückblick auf den bisherigen Prozess:

	stimme voll und ganz zu				stimme gar nicht zu	
Der Planungsdialog hat seine Ziele erreicht.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Was mit den Ergebnissen des Planungs- dialogs nun gemacht wird, ist mir klar.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Die Zeitplanung des gesamten Planungsdialogs war angemessen.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Der Aufbau und der Ablauf des Planungsdialogs waren passend.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Die Auswahl der Teilnehmenden des Planungsdialogs war angemessen.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Die einzelnen Sitzungen verliefen nach fairen Regeln.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Der Dialogprozess wurde so gestaltet, dass die Themen, die dort verhandelt wurden, für alle verständlich waren.	☐	☐	☐	☐	☐	☐

	stimme voll und ganz zu				stimme gar nicht zu	
Der Planungsdialog war für mich zu zeitintensiv.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Wir Teilnehmenden hatten ausreichende Möglichkeiten, die Themensetzung und inhaltliche Schwerpunkte der Diskussionen mitzubestimmen.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Alle Argumente und Interessen wurden im Planungsdialog berücksichtigt.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Der Klärung von Fragen wurde im Planungsdialog ausreichend Raum gegeben.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Dem Austausch unterschiedlicher Positionen wurde im Planungsdialog ausreichend Raum gegeben.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Durch fachliche Beiträge wurde in ausreichendem Umfang Expertise in den Planungsdialog eingebracht.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Die Diskussionen im Planungsdialog haben mich zeitweise überfordert.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Ich konnte die Beiträge und Positionen in den Planungsdialog einbringen, die mir wichtig waren.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Die Einflussmöglichkeiten durch den Planungsdialog finde ich akzeptabel.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Ich habe während des Verfahrens konkret darüber nachgedacht, den Planungsdialog zu verlassen.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Die Beteiligten (Teilnehmende, Organisatoren, Moderation) gingen respektvoll miteinander um.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Durch den Planungsdialog ist es in positiver Weise gelungen, Bewegung in einen bestehenden Konflikt zu bringen.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Die Moderation des Planungsdialogs trug dazu bei, dass sich alle Teilnehmenden gleichermaßen beteiligen konnten.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Der Planungsdialog war frei von störenden Einflüssen wie externer Druck oder Vorgaben.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Der Planungsdialog war vornehmlich eine Alibi-Beteiligung.	☐	☐	☐	☐	☐	☐

	stimme voll und ganz zu				stimme gar nicht zu	
Die Ergebnisse des Planungsdialogs werden die weiteren Planungen verändern.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Durch den Planungsdialog wurde ein besseres Ergebnis erzielt.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Die Ergebnisse des Planungsdialogs sind auch für diejenigen tragbar, die mit den eventuell daraus erwachsenden Konsequenzen leben müssen.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Veranstaltungen wie der Planungsdialog Borgholzhausen sollten häufiger durchgeführt werden.	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Wie zufrieden sind Sie rückblickend mit dem Verlauf des Planungsdialogs Borgholzhausen insgesamt?

sehr zufrieden	☐	☐	☐	☐	☐	☐	sehr unzufrieden
----------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	------------------

Wie zufrieden sind Sie mit dem inhaltlichen Ergebnis des Planungsdialogs Borgholzhausen?

sehr zufrieden	☐	☐	☐	☐	☐	☐	sehr unzufrieden
----------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	------------------

Wenn Sie weitere Anmerkungen zum aktuellen Planungsdialog Borgholzhausen haben, tragen Sie diese bitte hier ein:

Welche Hinweise und Empfehlungen haben Sie, wie zukünftige Planungsdialoge im Rahmen der Energiewende ausgestaltet werden sollten?

Was sollte nach Ihrer Ansicht nach beibehalten, was sollte geändert werden?

Bitte tragen Sie Ihre Anmerkungen hier ein:

Bitte geben Sie Ihren Fragebogen vor Beginn der nächsten Veranstaltung am 13.07.2018 beim Evaluationsteam ab.

Sollten Sie beim kommenden Veranstaltungstermin verhindert sein, können Sie Ihren Fragebogen auch per Post oder Mail an das Evaluationsteam senden. Gleichfalls können Sie Ihren Fragebogen auch an den Moderator Herrn Bohne übersenden, der uns die Fragebögen anonym weiterleitet (via bohne@die-gesprachspartner.de).

Vielen Dank.

Das Evaluationsteam:
Dr. Stephanie Bock (Projektleitung)
Jan Abt
Dr. Bettina Reimann

Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)
Zimmerstraße 13-15, 10969 Berlin
Telefon: (030) 39001 - 189 (Bock) / -206 (Abt)
Mail: bock@difu.de / abt@difu.de

8.4 Fragebogen Bürger-Infomarkt (Abschluss)

Kurz-Befragung

Bewertung des Planungsdialogs Borgholzhausen

Der Planungsdialog Borgholzhausen begann im Januar 2018 und findet nun seinen Abschluss. Auf dem heutigen Bürger-Infomarkt werden die Ergebnisse des Beteiligungsverfahrens der Öffentlichkeit vorgestellt.

Wie bewerten Sie den Planungsdialog Borgholzhausen?

Bitte bewerten Sie folgende Aussagen aus Ihrer Sicht:

	stimme zu			stimme nicht zu
Der Planungsdialog hat seine Ziele erreicht.	☐	☐	☐	☐
Die Auswahl der Teilnehmenden des Planungsdialogs war angemessen.	☐	☐	☐	☐
Was mit den Ergebnissen des Planungsdialogs nun gemacht wird, ist mir klar.	☐	☐	☐	☐
Die Ergebnisse des Planungsdialogs werden die weiteren Planungen verändern.	☐	☐	☐	☐
Durch den Planungsdialog wurde ein besseres Ergebnis erzielt.	☐	☐	☐	☐
Durch den Planungsdialog ist es in positiver Weise gelungen, Bewegung in einen bestehenden Konflikt zu bringen.	☐	☐	☐	☐
Die Ergebnisse des Planungsdialogs sind auch für diejenigen tragbar, die mit den eventuell daraus erwachsenden Konsequenzen leben müssen.	☐	☐	☐	☐
Der Planungsdialog war vornehmlich eine Alibi-Beteiligung.	☐	☐	☐	☐
Veranstaltungen wie der Planungsdialog Borgholzhausen sollten häufiger durchgeführt werden.	☐	☐	☐	☐

↩ bitte wenden

Wie zufrieden sind Sie mit dem Bürger-Infomarkt am 31. August 2018?

sehr zufrieden ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ sehr unzufrieden

Wie zufrieden sind Sie mit dem inhaltlichen Ergebnis des Planungsdialogs Borgholzhausen?

sehr zufrieden ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ sehr unzufrieden

Wenn Sie weitere Anmerkungen zum Bürger-Infomarkt oder zum Planungsdialog Borgholzhausen haben, tragen Sie diese bitte hier ein:

Bitte geben Sie uns noch kurze Informationen zu Ihrer Person:

Geschlecht	☐ weiblich	☐ männlich
Alter	☐ < 40 Jahre	☐ ≥ 40 Jahre
Wohnen Sie im Gemeindegebiet Borgholzhausen?	☐ ja	☐ nein
Haben Sie sich bereits vor dem Planungsdialog mit dem Neubau der Stromleitung von Gütersloh nach Wehrendorf beschäftigt?	☐ ja	☐ nein
Waren Sie Teilnehmer oder Teilnehmerin des Gremiums zum Planungsdialog Borgholzhausen?	☐ ja	☐ nein

Bitte werfen Sie Ihren Fragebogen in die am Ausgang stehenden Sammelkästen ein.
Vielen Dank.