

Gegensätze ziehen sich an

Wie sich formelle und informelle Beteiligung ergänzen

Dimitrij Umansky • Viktoria Brendler

Sie könnten nicht unterschiedlicher sein: Die eine ist geordnet, die andere frei. Die eine verlässt sich aufs Recht, die andere baut auf Kompromisse. Doch so unterschiedlich beide auch sind, formelle und informelle Beteiligung gehen Hand in Hand. Die formelle Beteiligung profitiert von der informellen, wenn dadurch ein Teil der Konflikte bereits im Vorfeld abgearbeitet wird. Das macht die oftmals aufwändige formelle Beteiligung handhabbarer. Die informelle Beteiligung wiederum wird zuweilen durch die formelle veranlasst und gerahmt. Wie sich beide Formen der Beteiligung ergänzen, möchten wir am Beispiel des Übertragungsnetzausbaus aufzeigen.

Eine lebendige Gesellschaft braucht Beteiligungsmöglichkeiten

Formate der Öffentlichkeitsbeteiligung sind aus modernen demokratischen Gesellschaften nicht mehr wegzudenken. Sie ermöglichen es Bürger/innen, auch außerhalb der klassischen Strukturen politischer Partizipation – man denke etwa an Wahlen oder das Engagement in Parteien und anderen Organisationen – an Entscheidungsprozessen mitzuwirken. Formelle Beteiligungsverfahren unterliegen dabei klaren Regeln. Ihr Ablauf ist vorhersehbar und wird von staatlichen Akteuren verantwortet.

Formelle Beteiligungsformate können dabei sehr unterschiedlich aussehen. Formell bedeutet zunächst nur, dass bestimmte Aspekte eines Beteiligungsverfahrens geregelt sind, indem etwa der Gesetzgeber vorgibt, wer, wann, wie und woran beteiligt werden soll. Die Verfahren können unterschiedlich offen oder geschlossen sein, d. h. die gesamte Öffentlichkeit ansprechen oder nur bestimmte professionelle Stakeholder zulassen. Sie können unterschiedlich anspruchsvoll gestaltet sein, etwa den Einsatz technischer Expertise verlangen. Nicht zuletzt unterscheiden sich Beteiligungsverfahren auch darin, wie viel Gestaltungsmacht die Teilnehmenden haben.

Im Rahmen der Energiewende hat Deutschland für die Stromnetzplanung ein gesetzlich geregeltes, mehrstufiges Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren entwickelt. Die Öffentlichkeit hat damit an mehreren Punkten das Recht, mitzureden. Das Verfahren ist offen, da jede/r Interessierte sich mit einer Stellungnahme einbringen kann – etwa schriftlich oder durch eine Wortmeldung im Rahmen der öffentlichen Antragskonferenz. Die Beiträge können dabei von anspruchsvollen technischen Einwänden bis hin zu einer sehr einfachen Artikulation von Präferenzen reichen. Auch Statements wie »Den Netzausbau will ich aus Prinzip nicht.« können eingebracht werden. Allerdings wäre so ein Beitrag nicht entscheidungsrelevant. Hierin liegt in gewisser Weise die Krux.

Dem formellen Beteiligungsverfahren sind beim Netzausbau enge inhaltliche Grenzen gesetzt. Aus Sicht der Teilnehmenden ist dies mitunter frustrierend. Abgesehen davon, dass die grundlegenden Ziele, wie etwa die Energiewende oder der Netzausbau, nicht mehr zur Debatte stehen und auch die Wahl der Mittel bereits weitgehend geklärt ist, wie z. B. der Einsatz bestimmter Technologien, gibt es auch in puncto Ausführung nur begrenzten Spielraum. Das liegt zum einen in der Natur der Sache: Die verfügbaren Flächen sind knapp,

zahlreiche Raumwiderstände erschweren die Planung. Zum anderen handelt es sich bei der Planung von Stromtrassen aber letztlich um ein Verwaltungsverfahren, bei dem die zuständige Behörde eine Genehmigungsentscheidung fällt. Behördliches Handeln ist an das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit gebunden, Entscheidungen müssen dabei klar definierten gesetzlichen Vorgaben folgen. Für unser Zusammenleben in einer Demokratie und unser Vertrauen in Institutionen ist dies essenziell. Als Bürger/innen müssen wir uns sicher sein können: Die zuständige Behörde entscheidet hier nach klaren, objektiven Kriterien. Die Entscheidung ist nicht allein dadurch zustande gekommen, dass sich die Teilnehmenden beim Erörterungstermin zufällig auf eine bestimmte Lösung geeinigt haben – auch wenn die Teilnehmenden mit dem Verfahren zufrieden waren. Die Gesetzmäßigkeit staatlichen Handelns soll gewährleisten, dass auch an diejenigen gedacht wird, die sich nicht am Verfahren beteiligt haben und zudem auch die Interessen der gesamten Gesellschaft in den Blick genommen werden. Im Umkehrschluss bedeutet dies allerdings, dass einzelne Betroffenheiten mitunter unbeachtet bleiben. Hier kommt die informelle Beteiligung ins Spiel.

Wo formelle Beteiligung aufhört...

... setzt die informelle an: beim Subjektiven. Jede/r Einwohner/in hat einen anderen Wissensstand, ist auf unterschiedliche Art betroffen, artikuliert jeweils eigene Belange mit Blick auf das geplante Vorhaben. Die Vielfalt an Lebensrealitäten kann im informellen Beteiligungsverfahren eher Ausdruck finden. Während bei der formellen Beteiligung alle Bürger/innen gleichbehandelt werden, dieselben Informationen erhalten, an gemeinsamen Terminen teilnehmen, sucht die informelle Beteiligung den persönlichen Austausch.

Je nachdem, was die Menschen vor Ort wissen und was für sie relevant ist, können Projektverantwortliche im Rahmen informeller Beteiligung auf unterschiedliche Art erklären, wo ein Vorhaben entstehen soll, wie es gebaut wird, wie es später aussehen soll. Wenn etwas unklar ist, fragen Einwohner/innen nach. Das ist einfacher, als sich im Rahmen der formellen Beteiligung selbst erst in tausende Seiten Planungsunterlagen einzuarbeiten. Durch das Eingehen auf das Persönliche schafft die informelle Beteiligung Raum für das Menschliche, denn Projekte wie Stromleitungen berühren die Menschen vor Ort zutiefst. Sie müssen Rechte für die Nutzung Ihrer Grundstücke gewähren, sie sind elektrischer und magnetischer Strahlung ausgesetzt, die Natur um sie herum wird verändert. Das löst verständlicherweise Sorgen, Ängste, auch Wut aus. In persönlichen Gesprächen zwischen Projektverantwortlichen und Betroffenen ist genau dafür Zeit.

Doch es geht nicht nur darum, Platz für Gefühle zu schaffen. Auch konkrete, individuelle Belange finden in der informellen Beteiligung eher Gehör: Einwohner/innen möchten nämlich nicht nur verstehen und verstanden werden, sondern auch Einfluss auf das geplante Vorhaben ausüben. Auch dafür bietet die informelle Beteiligung andere Möglichkeiten als die formelle – vorausgesetzt, sie findet frühzeitig statt, bevor die Planungen schon weit vorangeschritten sind. Ein/e Einwohner/in möchte den geplanten Trassenverlauf einer Stromleitung aus persönlichen Gründen verschieben? Der/die Vorhabenträger/in nimmt diesen Wunsch auf und prüft, welcher Spielraum ausgehend von objektiven Planungskriterien geboten ist. Liegt die Verschiebung im Trassenkorridor? Wie hoch ist der bauliche Mehraufwand? Werden Schutzgüter wie Wald oder Gewässer zusätzlich belastet? Wenn aus objektiver Sicht nichts dagegen spricht, kann die Planung im Sinne der Einwohnerin / des Einwohners angepasst werden. Das ist ein anderer Ansatz als bei der formellen Beteiligung. Dort müsste der Vorschlag objektiv vorteilhaft sein, um bei der Planung berücksichtigt zu werden.

Informelle Beteiligung ergänzt also die formelle um die individuellen Lebensrealitäten Betroffener. Das ist deshalb möglich, da sie frei gestaltbar ist. Gesetzlich festgelegt ist in § 25 (3) Verwaltungsverfahrensgesetz

lediglich, dass Vorhabenträger/innen frühzeitig informieren, Gelegenheit zur Erörterung geben und die Ergebnisse festhalten müssen. Welche Formate sie im Einzelnen wählen, bleibt ihnen überlassen. Dass Projektverantwortliche die ihnen gebotene Freiheit im Sinne einer guten Beteiligung nutzen können, verdanken sie der formellen Beteiligung.

Wie die formelle Beteiligung die informelle ergänzt

Die Freiheiten informeller Beteiligung bergen das Risiko, Vorhabenträger/innen könnten zu wenig beteiligen oder sich im Gegenteil mit der Beteiligung überfordern. Formelle Beteiligung stellt sicher, dass es nicht dazu kommt.

Formelle Beteiligung kann die Realisierung von Vorhaben erheblich verzögern. Die Prüfung von Stellungnahmen und Einwänden, ihre Beantwortung und Erörterung sowie dadurch veranlasste Planungsänderungen beanspruchen viel Personal und Zeit auf Seiten der Genehmigungsbehörden und Vorhabenträger/innen. Daher ist es im Interesse Projektverantwortlicher, formelle Beteiligung schlank zu halten. Das geschieht mit Hilfe informeller Beteiligung, indem öffentliche Anliegen möglichst im Vorfeld formeller Beteiligung geklärt, Planungen angepasst und damit Stellungnahmen und Einwendungen vorweggenommen werden können. Zugespißt ausgedrückt, droht formelle Beteiligung Vorhabenträger/innen wie die Rute im Fenster. Wenn sie nicht genügend beteiligen, sorgt formelle Beteiligung für Projektverzögerungen.

Daneben hilft die formelle Beteiligung der informellen, sich auf individuelle Belange zu konzentrieren. Formelle Beteiligung stellt eine objektive Beteiligung aller Betroffenen sicher und ermöglicht damit der informellen Beteiligung, einen Teil der Konflikte auf flexible, individuelle Art und Weise zu lösen. Sie muss nicht alle Belange behandeln und dabei keine Objektivität nachweisen. Vorhabenträger/innen können je nach Projekt entscheiden, wie viel sie beteiligen können. Gegen ihre Planungsentscheidungen kann nicht geklagt werden, denn informelle Beteiligung ist freiwillig. Während formelle Beteiligung protokolliert wird und Genehmigungsbehörden sowie Vorhabenträger/innen aufpassen müssen, dass ihre Aussagen nicht gegen sie verwendet werden, muss im Rahmen informeller Beteiligung nicht jedes Wort auf die Goldwaage gelegt werden. Das ermöglicht einen persönlichen, direkten Umgang mit Betroffenen.

Auf diese Weise ergänzt die formelle Beteiligung die informelle. Damit wird deutlich, dass beide Formen der Beteiligung zwar unterschiedlich sind, aber sich gegenseitig unterstützen und für einen erfolgreichen Beteiligungsprozess insgesamt sorgen. Um Beteiligungsverfahren angesichts des dringenden Ausbaubedarfs unter anderem im Energiebereich zu beschleunigen, lässt sich das Zusammenspiel zwischen formeller und informeller Beteiligung weiter verbessern.

Wie Beteiligungsverfahren beschleunigt werden können

Um Beteiligungsprozesse effizienter zu gestalten, sollten Bürger/innen in die Lage versetzt werden, sich erfolgreich ins Verfahren einzubringen. Dazu gehört auch das Wissen darüber, welche Stellungnahmen und Einwendungen vermutlich keine Erfolgsaussicht haben. Wenn formelle und informelle Beteiligung als Teile eines (integrierten) Beteiligungsverfahrens, mit unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und Zielen, konzipiert und kommuniziert werden, können Bürger/innen ihre Anliegen gezielter einbringen. So wissen sie dann etwa, dass subjektive Befindlichkeiten in der informellen Beteiligung besser aufgehoben sind oder sie sich die Projektpläne am anschaulichsten auf einem Infomarkt erklären lassen können. Auch das Einbringen lokalen Wissens schon im Rahmen der informellen Beteiligung hilft den Projektträger/innen, wichtige

Hinweise direkt in die Planung einzubeziehen. Daneben haben Bürger/innen immer noch die Möglichkeit, sich im formellen Beteiligungsverfahren (zusätzlich) an die zuständige Behörde zu wenden, vor allem, wenn sie mit ihren Belangen objektive Planungskriterien aufgreifen oder eine rechtlich abgesicherte Antwort brauchen. Hierfür sollten die objektiven Planungskriterien und die Entscheidungsprozesse bei formellen Prozessen transparent gemacht werden.

Ein weiteres Mittel, um Beteiligungsprozesse zu beschleunigen, besteht darin, Schnittstellen zwischen formeller und informeller Beteiligung zu verbessern, um Redundanzen zwischen den beiden Beteiligungsformen zu verringern. Eine solche Maßnahme kann darin bestehen, alle Beiträge der Öffentlichkeit im Rahmen der informellen Beteiligung und deren Behandlung durch die Projektverantwortlichen zu protokollieren. Gegebenenfalls können die Beiträge anonymisiert werden. Dadurch erhält die zuständige Genehmigungsbehörde bereits eine erste Vorstellung darüber, welche kritischen Punkte schon vorgebracht wurden und welche planerischen Antworten darauf bereits vorliegen. Auch für die Öffentlichkeit ist so eine Dokumentation z. B. auf einer Online-Plattform hilfreich. Sie macht das informelle Verfahren transparent und beugt damit auch Doppelbeteiligungen vor, da Einwohner/innen sehen, welche ihrer Anliegen bereits festgehalten bzw. beantwortet sind. Insgesamt würde es dem Beteiligungsverfahren guttun, wenn formelle und informelle Beteiligung auf einer gemeinsamen Online-Plattform dargestellt werden könnten.

Abschließend lässt sich festhalten, dass formelle und informelle Beteiligung eine wichtige Rolle für das Beteiligungsverfahren spielen und eine Beschleunigung des Verfahrens nicht darin bestehen kann, die eine oder andere Seite zu reduzieren, sondern ihre unterschiedlichen Funktionen stärker hervorzuheben und die Schnittstellen zu verbessern.

Autor/innen

Dimitrij Umansky berät bei navos - Public Dialogue Consultants Vorhabenträger/innen bei der Strategiefindung und Umsetzung von Beteiligungsverfahren im Energiebereich. Zuvor hat er an der Hochschule Osnabrück Beteiligungsprozesse erforscht. Er hat einen Masterabschluss in Politischer Kommunikation an der University of Cape Town in Südafrika.

Kontakt

E-Mail: dimitrij.umansky@gmail.com

Dr. Viktoria Brendler ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Fachgebiet Politisches System der BRD im Kontext europäischer Mehrebenenpolitik an der Universität Osnabrück. Sie forscht u. a. zur europäischen und nationalen Energiepolitik und zur gesellschaftlichen Einbindung in Transformationsprozesse.

Kontakt

E-Mail: viktoria.brendler@uni-osnabrueck.de

Redaktion eNewsletter

Netzwerk Bürgerbeteiligung, c/o Stiftung Mitarbeit
Redaktion eNewsletter, Am Kurpark 6 | 53177 Bonn
E-Mail: newsletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de