



Konfliktdialog bei der Zulassung von Vorhaben der Energiewende Leitfaden für Behörden

Konfliktdialog bei Höchstspannungsleitungen

Jan Ziekow, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyer

Regine Barth und Silvia Schütte, Öko-Institut e.V.

Christoph Ewen, team ewen, Darmstadt

Erstellt im Rahmen des Umweltforschungsplans des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (FKZ 371213101).

Im Auftrag des Umweltbundesamtes.

Die in der Studie geäußerten Ansichten und Meinungen müssen nicht mit denen des Auftraggebers übereinstimmen.

Autoren:

Jan Ziekow, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyer

Regine Barth und Silvia Schütte, Öko-Institut e.V.

Christoph Ewen, team ewen, Darmstadt

Layout & Grafiken:

3f design, Darmstadt, www.3fdesign.de

Fotos (jeweils von links nach rechts):

Seite 1_1: shutterstock.com©absolut, Seite 1_2: shutterstock.com©2007,

Seite 1_3: pixelio.de©Q.pictures, Seite 1_4: 3fdesign.de©Sibylle Schmidtchen

Oktober 2014

Vorwort

Sie befinden sich am Anfang des Teils „Konfliktdialog Höchstspannungsleitungen“. Dieser Teil will Sie bei dem Entscheidungsweg unterstützen, ob und wenn ja wie informelle konfliktmindernde Verfahren unter Berücksichtigung der Besonderheiten von Höchstspannungsleitungen angewendet werden sollten.

Grundlage für das Verständnis dieses vorhabensspezifischen Teils sind die „Grundsätze informeller Konfliktdialoge“. Sie enthalten in Kapitel 2 Aussagen dazu, was informelle konfliktmindernde Verfahren sind, wie sie mit den formellen Verfahren zu verzahnen sind und was mit ihnen erreicht werden kann. In Kapitel 3 wird erörtert, welche Rolle die Behörde im Zusammenspiel mit dem Vorhabenträger oder auch der Standortkommune spielen kann bzw. soll. Bevor man konfliktmindernde Verfahren einsetzt, ist es wichtig, den bestehenden Konflikt einzuschätzen bzw. den möglicherweise kommenden Konflikt zu antizipieren. Dazu finden sich in Kapitel 4 des grundsätzlichen Teils allgemeine Hinweise zu Eskalationsstufen und beteiligten Akteuren. Aber nicht alle Fragen können unabhängig davon beantwortet werden, um welchen Anlagentyp es sich konkret handelt: Wenn es konkret um Themen und passende Formate der informellen Verfahren geht, müssen Spezifika der Anlagentypen in den Blick genommen werden.

Hinweis:

Dieser Wegweiser hat die Planfeststellung der Höchstspannungsleitungen nach dem EnWG (Energiewirtschaftsgesetz) und dem EnLAG (Energieleitungsausbaugesetz) sowie die dazu gehörenden Raumordnungsverfahren zum Gegenstand. Die Planung von Übertragungsnetzen und die Bundesfachplanung nach dem NABEG (Netzausbaubeschleunigungsgesetz) werden aufgrund der besonderen Rolle der Bundesnetzagentur hier nicht umfasst. Allerdings sind eine Reihe von möglichen Konfliktlagen und Empfehlungen zum Vorgehen vergleichbar.

Jan Ziekow, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyer

Regine Barth und Silvia Schütte, Öko-Institut e. V.

Christoph Ewen, team ewen, Darmstadt

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	3
1. Konflikt-Themen	6
a) Thematische Auslöser und Ursachen von Konflikten	6
b) Themen im behördlichen Zulassungsverfahren und jenseits desselben	7
c) Auf einen Blick zusammengefasst: Grobraster zur Konfliktanalyse 1 und 2 beim Bau von Höchstspannungsleitungen	9
2. Abläufe und Zeitpunkte der Durchführung von konfliktmindernden Verfahren	11
a) Worum geht es hier und wofür ist das wichtig?	11
b) Wann können welche Themen im informellen Verfahren behandelt werden?	11
c) Beispiel für Konfliktminderungspotenziale durch Anpassung des Vorhabens	13
d) Übersicht über Zeitpunkte und Themen	13
3. Handlungsanleitungen für Formate in informellen konfliktmindernden Verfahren	14
3.1 Allgemein passende Formate	14
a) Worum geht es hier und wofür ist das wichtig?	14
b) Allgemeine Regeln für die Kommunikation	14
c) Information	15
d) Konsultation	18
e) Kooperation	20
f) Einigung	21
g) Zuordnung von Formaten zu Konflikttypen	22
3.2 Verteilungskonflikte	23
a) Worum geht es hier und wofür ist das wichtig?	23
b) Vorüberlegungen	23
c) Format-Vorschläge	24

3.3 Wertebasierte Konflikte	27
a) Worum geht es hier und wofür ist das wichtig?	27
b) Vorbemerkungen	27
c) Format-Vorschläge	28
3.4 Soziale Konflikte	29
a) Worum geht es hier und wofür ist das wichtig?	29
b) Vorbemerkungen	29
c) Format-Vorschläge	29
3.5 Wissenskonflikte	30
a) Worum geht es hier und wofür ist das wichtig?	30
b) Vorbemerkungen	31
c) Format-Vorschläge	32
4. Umgang mit den Ergebnissen informeller Verfahren	34
a) Worum geht es hier und wofür ist das wichtig?	34
b) Vorbemerkungen	34
c) Keine Ersetzung formeller Verfahrensschritte	35
d) Behördliche Spielräume für einen Transfer vom informellen in das formelle Verfahren	37

Separat erschienen

- > Grundsätze informeller Konfliktdialoge
- > Konfliktdialog bei Biomasseanlagen
- > Konfliktdialog bei Windenergieanlagen
- > Konfliktdialog bei tiefer Geothermie
- > Konfliktdialog bei Pumpspeicherkraftwerken

1. Konflikt-Themen

a) Thematische Auslöser und Ursachen von Konflikten

Unterschiedlichkeit der Konfliktthemen

Verteilung: Die mit den Höchstspannungsleitungen verbundenen Vor- und Nachteile sind ungleich verteilt: Bestimmte Unternehmen (Erzeuger wie Bezieher) profitieren von der besseren Netzanbindung und der Minderung von Risiken durch Angebots- und Bedarfschwankungen. Viele Bürgerinnen und Bürger sind aufgrund räumlicher Distanz nicht betroffen, während die direkten Anwohnerinnen und Anwohner ggf. von sinkenden Immobilienpreisen im Fall von Überlandleitungen betroffen (ökonomisch messbare Vor- und Nachteile) und ggf. höheren Immissionswerten ausgesetzt sind. Die Anwohnenden und Erholungssuchenden sorgen sich vor gesundheitlichen Beeinträchtigungen durch elektrische und magnetische Felder oder befürchten negative Auswirkungen auf die heimischen Vogelarten, haben aber keine direkten Vorteile durch das Vorhaben. Auch Lärmauswirkungen und Geräuschentwicklung können eine Rolle spielen.

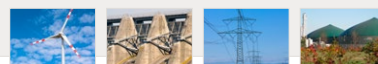
Werte: Anhand des Vorhabens werden unterschiedliche Werte deutlich: z. B. Klimaschutz vs. Naturschutz. Auch dass sich der vertraute Zustand der Landschaft/des öffentlichen Raumes nicht verändert, stellt für viele Menschen einen Wert dar. Mitunter handelt es sich dabei aber auch um eine „Maskierung“ von Verteilungskonflikten (Naturschutz wird vorgezogen, tatsächlich geht es z. B. um die Sorge vor einem Rückgang des Immobilienwerts).

Soziale Konflikte/parteilichter Diskurs: Konflikte, die ohnehin bestehen und nichts mit dem geplanten Vorhaben zu tun haben, werden mit dem Streit um die geplante Leitung befeuert.

Wissen: Teilweise werden in der Wissenschaft bzw. unter Fachexpertinnen und -experten unterschiedliche Einschätzungen z. B. zu den folgenden Fragen vertreten, die häufig auch im Diskurs zum Netzausbau konfliktär sind:

- > Welche Wirkung haben elektrische oder magnetische Felder auf den menschlichen Organismus?
- > Sind die geltenden Grenzwerte ausreichend zum Schutz der Gesundheit?
- > Erhöhen sich Risiken für bestimmte Krankheiten in der Nähe von Höchstspannungsleitungen?
- > Welche Wirkung haben elektrische oder magnetische Felder auf Tiere?
- > Besteht überhaupt der Bedarf zum Netzausbau aufgrund der Energiewende?

Konflikt-Themen



Typische Konfliktthemen Höchstspannungsleitungen

Ungleichverteilung direkter Vor- und Nachteile	Unterschiedliche Präferenzen oder Werte	Soziale oder politische Konflikte	Unterschiedliche Interpretation des Wissensstandes
<ul style="list-style-type: none"> > Immissionen (elektromagnetische Felder) > Wertverlust von Immobilien > Profit, Beteiligungsformen 	<ul style="list-style-type: none"> > Eingriffe in das Landschaftsbild > Energien vs. Erhalt der Heimat > Kosteneffizienz versus teurere technische Alternativen (Verzicht auf Freileitungen) 	<ul style="list-style-type: none"> > Bestehender parteipolitischer Streit > Bevorstehende Wahlen > Benachbarte Kommunen stehen ohnehin im Konflikt 	<ul style="list-style-type: none"> > Gesundheitsfolgen von Höchstspannungsleitungen > Tatsächliche Kapazitätsanforderungen

Abbildung 1: Übersicht über typische Konfliktthemen beim Netzausbau und Zuordnung in die Typologie verschiedener Konfliktarten

Bei der Planung von Höchstspannungsleitungen kommen alle vier Konflikttypen vor, Auslöser sind jedoch zumeist Verteilungskonflikte, seien diese ökonomisch messbar oder auch immateriell und auf Lebensqualität bezogen. Verteilungskonflikte können sich bestehender sozialer Konflikte bedienen und diese zusätzlich anheizen. Sie werden verstärkt durch ein Kommunikationsverhalten von Vorhabenträger und Behörde, wenn diese nicht auf Augenhöhe, nicht authentisch und mit fachlicher/bürokratischer Sprache kommunizieren.

Im Fall des Leitungsausbaus spielen Wissenskonflikte teilweise eine große Rolle. Dies betrifft insbesondere die Sorge vor gesundheitlicher Beeinträchtigung durch elektrische oder magnetische Felder.

Fachfragen werden jedoch häufig dazu genutzt, Verteilungskonflikte zu objektivieren oder auch zu „maskieren“. Insbesondere das begrenzte Wissen über die tatsächlichen Risiken für die Gesundheit wird genutzt, um den Bau von Freileitungen insgesamt oder jedenfalls in der Nähe von Siedlungsgebieten in Frage zu stellen. Außerdem werden teilweise auch die bisher getroffenen Feststellungen und Annahmen zum tatsächlich erforderlichen Ausbau je nach Entwicklung des Energiesystems vermischt mit Aspekten der Verteilungsgerechtigkeit von Vor- und Nachteilen.

b) Themen im behördlichen Zulassungsverfahren und jenseits desselben

Zum Teil sind die zum Konflikt führenden Themen im Rahmen der behördlichen Entscheidung zu berücksichtigen und müssen aufgrund des Amtsermittlungsgrundsatzes aufgeklärt werden (zu den hier einschlägigen behördlichen Verfahren, *siehe Kapitel 2. d.* Ein Teil der Konflikte dreht sich aber auch um Themen, die in der behördlichen Entscheidungsmatrix nicht adressiert werden können. Dabei kann es sich auch um Themen handeln, die

- > in den vorgelagerten Planungsverfahren zwar Abwägungsbelang sind, aber weggewogen werden können als auch
- > im Planfeststellungsverfahren zwar behandelt werden, bei denen aber der Spielraum der Behörde rechtlich stark eingegrenzt ist. Zum Beispiel indem verbindliche Grenzwerte (z. B. für Immissionswerte) definiert sind, ab wann eine gesundheitliche Gefahr als ausgeschlossen gilt.

Es wird empfohlen, dass sich die Behörde dieser Themen trotzdem „annimmt“ und zumindest den Raum schafft (*siehe Kapitel 3: Formate*), dass die handelnden Personen dazu Stellung nehmen können.

Wichtige Themen, die mit Anwohnerinnen/Anwohnern und Verbandsvertreterinnen/Verbandsvertretern zum Netzausbau im formalen Verfahren besprochen werden können, sind:

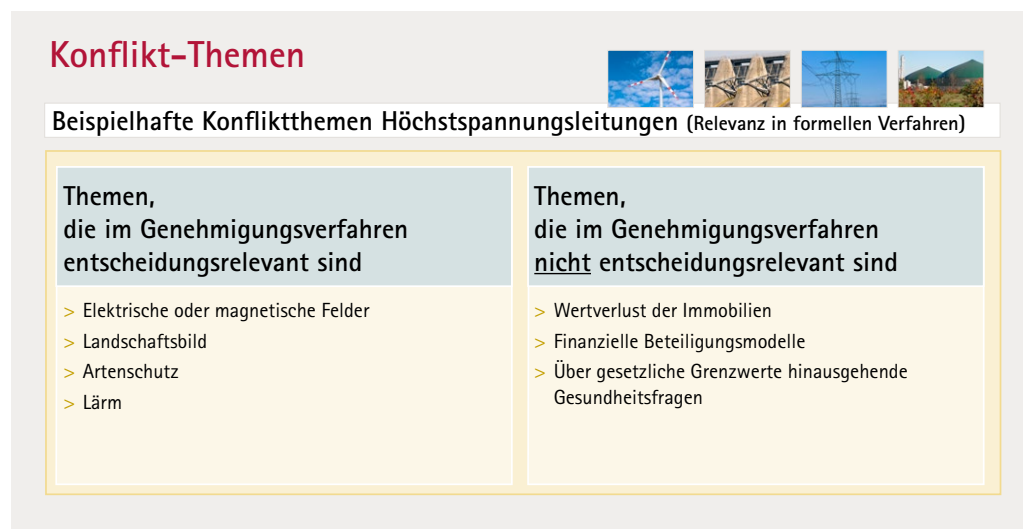
- > Gesundheitsschutz: Leitungsverlauf, Minimierungsmaßnahmen zur Abschirmung / Vermeidung von Wirkungen durch elektrische oder magnetische Felder
- > Lärmschutz beim späteren Netzbetrieb, wobei hier bisher kaum festgelegte Maßstäbe für Ermittlung und Umgang existieren
- > Artenschutz: Vermeidung der Gefährdung von Vögeln durch Leitung oder Störung des Brutverhaltens
- > Landschaftsbild: Verlauf, Ausgestaltung, Design der Masten
- > Flächeninanspruchnahme: Erforderlichkeit von Rodungen, Straßen und Wegeausbau im Zuge der Errichtung für den Transport großer Bauteile

Wichtige Themen, die mit Anwohnerinnen/Anwohnern und Verbandsvertreterinnen/Verbandsvertretern zum Leitungsausbau jenseits der formalen Verfahren besprochen werden können, sind Fragen, die Sorge bereiten, obwohl z.B. im formalen Verfahren eine Prüfung stattfand:

- > Kausalität nicht sicher: Was passiert, wenn sich doch bestimmte Krankheitsbilder in der Umgebung häufen, die Ursache jedoch nicht eindeutig festgestellt werden kann?
- > Gesetzliche Grenzwerte nicht überschritten: Wie geht man mit störenden Immissionen um, die jedoch unterhalb der zulässigen Grenzwerte liegen?
- > Behandlung von Sorgen um Immobilienwerte: Es besteht die Sorge, dass die Preise für Grundstücke im Umfeld der Leitungen sinken können.
- > Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern oder der regionalen Wirtschaft an den Investitionen und / oder den möglichen Einnahmen aus den späteren Höchstspannungsleitungen.

Es zeigt sich, dass viele für Kritikerinnen und Kritiker relevante Themen im formalen Verfahren zwar adressiert werden können, dort aber nicht entscheidungsrelevant sind:

Abbildung 2:
Beispielhafte
Konfliktthemen bei
Höchstspannungs-
leitungen, die in den
formellen Verfahren
entscheidungsrelevant
oder nicht entschei-
dungsrelevant sind.



c) Auf einen Blick zusammengefasst:
Grobraster zur Konfliktanalyse 1 und 2 beim Bau von Höchstspannungsleitungen

Konfliktanalyse	Prüfprogramm	Weiteres Vorgehen
	<p>Zuständigkeiten und Ressourcen für die Durchführung der Konfliktanalyse in der eigenen Behörde prüfen</p> <p>Kooperationswillen von Kommune und Vorhabenträger prüfen</p> <p>Konfliktscoping mit Vorhabenträger, Kommune und ggf. vorlaufender Planung durch die Behörde:</p> <ul style="list-style-type: none"> > Wer ist zuständig dafür, dass Konfliktanalyse 2 durchgeführt wird? > Wer sorgt dafür, dass die Konsequenzen aus der Konfliktanalyse gezogen werden und dass diese laufend aktualisiert wird (Monitoring)? > Wer führt das informelle konfliktmindernde Verfahren durch? Wie soll vorgegangen werden, wenn keine Einigkeit über Konfliktanalyse und mögliche Konsequenzen besteht? 	<p>Gemeinsam Konfliktanalyse 1 durchführen, Zuständigkeiten verabreden (siehe Kapitel 4 des grundsätzlichen Teils)</p>
<p>Noch kein Konflikt: Es geht darum, die Wahrscheinlichkeit abzuschätzen</p>	<p>Konfliktanalyse 1:</p> <ul style="list-style-type: none"> > Die Leitung führt nahe Wohngebieten entlang > Der Vorhabenträger hat einen schlechten Ruf und/oder ist in der Region unbekannt > Der Leitungsverlauf betrifft ein landschaftlich reizvolles Gebiet, mit Anwohnern, die aus diesem Grund hier wohnen und diesen Reiz schätzen > Die Anwohner schneiden hinsichtlich Einkommen und akademischer Ausbildung überdurchschnittlich gut ab (häufig in suburbanen Gebieten) > Erfahrungen mit Konflikten um „lulus“ (locally unwanted land uses) bestehen > Es sind mehrere Kommunen vom Vorhaben betroffen 	<p>Bei einem positiven Kriterium: Vorsicht.</p> <p>Bei zwei positiven Kriterien: Konfliktmindernde Verfahren starten (siehe Kapitel 4c des grundsätzlichen Teils)</p>

Konfliktanalyse	Prüfprogramm	Weiteres Vorgehen
Bereits Konflikt vorhanden	<ul style="list-style-type: none"> a) Verhärtung (Konflikt zwischen individuellen Akteuren) b) Debatte und Polemik (Repräsentanten schieben sich in den Vordergrund) c) Taten statt Worte (Reisekader treten auf, Bürgerinitiativen werden gegründet, Demonstrationen) d) Images und Koalitionen (die Medien berichten, der Gemeinderat tagt) e) Gesichtsverlust (Skandalisierung und Kriminalisierung in den Medien) f) Drohstrategien (erste Gewalthandlungen, z. B. Anzeigen von Verleumdung) 	Ab Eskalationsstufe b aus Kapitel 4. c des grundsätzlichen Teils weiter in Konfliktanalyse 2. Außerdem Hinweis ob Information, Konsultation, Kooperation oder Einigung
Konflikttyp (dominante Ausprägung, auch Mehrfachnennung möglich)	Konfliktanalyse 2 <ul style="list-style-type: none"> > Verteilung Vor-/Nachteile: v. a. gesundheitliche Aspekte > Verteilung Vor-/Nachteile: v. a. Störungen/ immaterielle Aspekte > Werte > Soziale/partecipolitische Konflikte > Wissen 	Hinweise zu Formaten <i>in Kapitel 3</i>
Themen im Konflikt (dominante Ausprägung, auch Mehrfachnennung möglich)	<ul style="list-style-type: none"> > Gesundheit > Artenschutz/Biodiversität > Flächenbedarf/Konkurrenz mit anderen Nutzungen > Landschaftsbild > Immissionsschutz > Immobilienpreise 	Themenfokussierung für die Formate <i>in Kapitel 3</i>
Adressaten/ Beteiligte (Wen gilt es anzusprechen im informellen Verfahren?)	<ul style="list-style-type: none"> > Einzelakteure > Von der Trasse betroffene Kommune(n) (als Konfliktpartei) > Nachbarkommunen > Bürgerinitiativen, Verbände, Vereine > Medien > Politik (v. a. Lokalpolitik) 	Adressaten für die Verfahren und Formate <i>in Kapitel 3</i>

2. Abläufe und Zeitpunkte der Durchführung von konfliktmindernden Verfahren

a) Worum geht es hier und wofür ist das wichtig?

Fähigkeit, zur Konfliktminderung beizutragen

Neben Kommunikation und Vermittlung als Mittel der Konfliktminderung zielen informelle Verfahren häufig darauf ab, gemeinsam Lösungen für Konflikthemen zu erarbeiten. Unabhängig davon sind Bürgerinnen und Bürger aller Erfahrung nach dann zur Investition ihrer Freizeit in informelle Verfahren bereit, wenn sie den Eindruck haben, dass noch nicht „alle Würfel gefallen“ sind. In diesem Kapitel werden Hinweise gegeben, in welchem Verfahrensstadium welche Konflikte noch sinnvoll adressiert werden können.

Nicht jeder konfliktäre Aspekt kann in jedem Stadium noch oder schon adressiert werden. Und einige häufige Konfliktthemen und -arten können im formellen Verfahren nicht adressiert werden, da sie dort nicht behandelt werden und die Genehmigungsbehörde im formellen Verfahren keine Entscheidungskompetenz darüber besitzt.

Der Vorhabenträger spielt bei der Erarbeitung und Umsetzung von Möglichkeiten zur Konfliktminderung eine zentrale Rolle. Er kann durch Anpassung seines Vorhabens oder durch flankierende Maßnahmen je nach Verfahrensstadium entscheidend zur Konfliktminderung beitragen. Der Planfeststellungsbehörde verbleiben im Rahmen ihrer planerischen Entscheidung Möglichkeiten, zur konfliktmindernden Regelung solcher Aspekte, die Gegenstand des Planfeststellungsverfahrens sind, und – soweit nach ordnungsgemäßer Abwägung die Nachteile überwiegen – sogar eine Ablehnung des Plans. Auch wenn in Einzelfällen konfliktmindernde Ansätze auch Handlungen von involvierten Dritten beinhalten, so konzentrieren sich die folgenden Übersichten auf den Vorhabenträger.

b) Wann können welche Themen im informellen Verfahren behandelt werden?

Konflikte über das „Ob“

Idealerweise werden Konflikte über das „Ob“ eines Vorhabens adressiert, bevor ein formelles Planungsverfahren eröffnet wird. Die Entscheidung, ob im Fall eines Konflikts auf das Vorhaben verzichtet bzw. ein anderer Trassenverlauf gewählt wird, liegt allein beim Vorhabenträger. Ebenso z. B. die Frage, ob eine Freileitung oder ein Erdkabel gebaut werden soll. Die Standortkommune(n) haben zwar keine eigene Planungskompetenz, was den Verlauf von Leitungen angeht, aber ihnen kommt eine zentrale Bedeutung zu, wenn es um den Diskurs zum Projekt insgesamt und um eine Reihe von planerischen Fragestellungen, wie z. B. Transportwege, Abstände, geht.

Beim Trassenverlauf spielen auch bundesweite Planungen bzw. die Landesplanung eine gestalterische Rolle zu „Ob“ und „Wo“ von Höchstspannungsleitungen.

Im formalen Verfahren werden wichtige Vorfragen bereits im Raumordnungsverfahren adressiert und ggf. entschieden. Selbst wenn das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens nur von den nachgeordneten Planungsträgern zu berücksichtigen ist, werden insbesondere Konflikte um das „Ob“ bereits in diesem Verfahrensstadium eine Rolle spielen.

Grundsätzlich hat die Planfeststellungsbehörde planerisches Ermessen. Sie entscheidet, anders als z. B. die Immissionschutzbehörde bei Kohlekraftwerken, die an einen genehmigungsfähigen Antrag des Vorhabenträgers gebunden ist, unter Abwägung aller öffentlichen und privaten Belange über das „Ob“ des Vorhabens, wobei über das Bestehen eines Bedarfs für das Vorhaben im Wesentlichen bereits durch Gesetz entschieden worden ist (§ 12 e EnWG, § 1 EnLAG). Das Vorhandensein dieses planerischen Ermessens ist aber auch eine besondere Herausforderung für die Verschränkung zwischen formellem Verfah-

ren und informellen konfliktmindernden Verfahren. Denn die Planfeststellungsbehörde kann im informellen Verfahren, um Abwägungsmängel zu vermeiden, z. B. keine frühzeitigen Festlegungen treffen, wie sie sich ggf. später zu bestimmten konfliktären Fragen bei „Ob“ und Ausgestaltung des Planfeststellungsbeschlusses positionieren wird, oder Zusagen irgendeiner Art erteilen.

Änderungen am „Wie“

Um Konflikte über das „Wie“ eines Vorhabens, also z. B. die genaue technische Ausgestaltung, Trassenverlauf im Detail, Kapazität oder den Verlauf von Transportwegen, behandeln zu können, muss die Vorhabenplanung einerseits noch offen für Änderungen sein. Andererseits muss sie schon so verfestigt sein, dass konkrete Abschätzungen von Immissionen, Flächenbedarfen etc. möglich sind. Gerade bei so umfassenden mehrstufigen Verfahren ist das Aufgreifen des Vorhabens in zusätzlichen konfliktmindernden Verfahren in einem sehr frühen Stadium und zunehmendem Detaillierungsgrad wichtig, um ausreichend Zeit zu haben, Konfliktpunkte zu identifizieren und rechtzeitig an Lösungswegen zu arbeiten, die in das förmliche Verfahren einfließen können.

Was das Aufgreifen von möglichen Lösungswegen angeht, kann ein erster günstiger Zeitpunkt für bestimmte raumübergreifende Aspekte für konfliktmindernde Maßnahmen oder Vorhabensausgestaltung die Fertigstellung der Unterlagen für das Raumordnungsverfahren sein. Da sich das Raumordnungsverfahren aber auf raumordnerische Gesichtspunkte beschränkt, wird die Untersuchungstiefe im Hinblick auf konkrete Belastungen durch Immissionen, Eingriffe in Natur und Landschaft etc. noch nicht ausreichen, um z. B. Verteilungskonflikte konkret zu adressieren. Sowohl Scoping als auch Ausgestaltung des Plans und der zugehörigen Unterlagen für die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 25 Abs. 3 Verwaltungsverfahrensgesetz sind günstige Zeitpunkte, Lösungen aufzugreifen, die möglichst konfliktmindernd wirken, soweit sie zu den Regelungsgegenständen des Planfeststellungsbeschlusses gehören.

Gegenstand informeller konfliktmindernder Verfahren kann z. B. die Verabredung bestimmter technischer Ausstattungen oder Monitoringmaßnahmen sein, die dann vom Vorhabenträger z. B. in Form eines modifizierten Antrags in das formelle Verfahren übernommen werden. Es kann auch erforderlich sein, Folgen des Vorhabens zu ermitteln, soweit dies nicht bereits durch rechtliche Anforderungen an Unterlagen im formellen Verfahren abgedeckt ist. Im Planfeststellungsbeschluss können Aspekte in Form von Nebenbestimmungen aufgegriffen werden (Voraussetzung: Abwägungsfehlerfreiheit).

Flankierende Maßnahmen bei Zulassungen

Auch bei Konflikten über die Ungleichverteilung von Vor- und Nachteilen ist in der Regel ein Konkretisierungsgrad des Vorhabens erforderlich, der es erlaubt, konkret abzuschätzen oder zu berechnen, wo und für wen in welchem Ausmaß Folgen des Vorhabens eintreten könnten. Daher werden zumindest Details von möglichen Kompensationsmaßnahmen häufig erst in einem späten Verfahrensstadium festgelegt. Der Vorhabenträger kann für einen definierten Personenkreis oder die Kommune(n) oder Allgemeinheit Maßnahmen anbieten und umsetzen, die nicht Gegenstand des formellen Zulassungsverfahrens sind. Beispiel hierfür wären Maßnahmen zur Abmilderung von ökonomischen Nachteilen oder finanzielle Beteiligungsmodelle.

Nachsorge und Monitoring

Konfliktminderung kann in bestimmten Konfliktkonstellationen auch noch nach Genehmigungserteilung und Inbetriebnahme erfolgen, zum Beispiel indem der Eintritt befürchteter negativer Folgen durch ein Monitoring überwacht wird und die für diesen Fall ggf. verabredeten Gegenmaßnahmen umgesetzt werden. Dies kann sowohl die eigene Durchführung oder Finanzierung von Monitoringmaßnahmen durch unabhängige Dritte und Veröffentlichung der Ergebnisse seitens des Vorhabenträgers betreffen. Je nach Gegenstand des Monitorings kann es aber auch die Veröffentlichung oder Aufbereitung der Ergebnisse von allgemein vorgeschriebenen oder in Auflagen vorgesehenen Monitoringmaßnahmen durch die Überwachungsbehörde sein.

c) Beispiel für Konfliktminderungspotenziale durch Anpassung des Vorhabens

Ein Träger des Baus einer Höchstspannungsleitung plante, eine Leitung außerhalb bewohnter Gebiete zu führen. Allerdings lag sie nahe eines an Wochenenden und Abenden häufig frequentierten Tennisplatzes und Freibades und angeschlossener Gastronomie. Hierzu führte der Vorhabenträger eine öffentliche Informationsveranstaltung durch. Während der Leitungsverlauf außerhalb der Siedlungsgebiete weitgehend akzeptiert war, wurde deutlich, dass sich Widerstand gegen den Verlauf nahe der Sportanlagen ergeben wird. Gemeinsam mit der Kommune erarbeitete der Vorhabenträger daraufhin eine Alternative, in der eine teilweise Verlegung der Leitung in den Untergrund vorgesehen war. Daraufhin wurde eine entsprechend geänderte Unterlage eingereicht.

d) Übersicht über Zeitpunkte und Themen

In der folgenden Abbildung 3 ist dargestellt, bei welchen Schritten in den formellen Verfahren welche Inhalte und Ergebnisse aus informellen konfliktmindernden Verfahren noch durch entsprechende Änderungen oder flankierende Maßnahmen aufgegriffen werden können. Dabei steht „x“ für „in vollem Umfang zu diesem Zeitpunkt aufgreifbar“ und (x) für „beschränkt aufgreifbar“.

Dies hat Konsequenzen für die Ziele, Methoden und Themen von konfliktmindernden Verfahren. Z. B. ob diese noch mit dem Ziel durchgeführt werden können, dass etwaige Ergebnisse im formellen Verfahren aufgegriffen werden oder ob es nur noch die Möglichkeit gibt, nach Lösungen jenseits des formellen Verfahrens zu suchen. Ebenso gibt es Themen, die erst dann adressiert werden können, wenn im Planfeststellungsverfahren die Detailplanung vorliegt und z. B. Immissionsprognosen eine genaue Zuordnung von Betroffenheiten ermöglichen. Im Rahmen der Konfliktanalyse 2 und der Auslotung möglicher Handlungsoptionen ist also nicht nur erheblich, um welche Art des Konflikts es sich handelt, sondern auch welches Stadium die vorgesehenen Planungs- und Zulassungsverfahren schon erreicht haben (siehe dazu Abbildung 1 in Kapitel 1 des grundsätzlichen Teils).

Zeitpunkt	Offenheit im informellen Beteiligungsverfahren für				
	„ob“	„wo“	„wie“	Nachteilsmanagement	Monitoring
Ggf. Landesplanung	(x)	x	(x)		
Frühes Planungsstadium beim Vorhabenträger	x	x	x	(x)	
Vor Scoping ROV	(x)	x	x	(x)	
Während ROV	(x)	(x)	x	(x)	
Wenn raumverträglich, vor Scoping PFV		(x)	x	x	(x)
Vor Antragstellung PFV		(x)	x	x	x
Vor Einreichung endgültiger Unterlagen nach Durchführung und Auswertung formelle Beteiligung			x	x	x
Nach Planfeststellungsbeschluss			(x)	x	x

Abbildung 3:
Zeitpunkte für die Aufgreifbarkeit von Themen bei der Planung und Zulassung von Höchstspannungsleitungen

3. Handlungsanleitungen für Formate in informellen konfliktmindernden Verfahren

3.1 Allgemein passende Formate

a) Worum geht es hier und wofür ist das wichtig?

Im folgenden Kapitel werden passende Vorschläge für Formate informeller konfliktmindernder Verfahren in spezifischen Situationen gegeben. Unter einem „Format“ wird dabei eine konkrete Ausgestaltung informeller konfliktmindernder Verfahren, sozusagen das „Werkzeug“ dieser Verfahren, verstanden. Dafür werden zunächst in einem ersten Schritt allgemein passende Formate bereitgestellt, die – ggf. angepasst an die jeweilige Situation – immer verwendet werden können.

Es wird jeweils darauf hingewiesen, für welchen Zweck das vorgestellte Format dienlich ist. Geht es darum, bei wenig eskalierten Konflikten Transparenz zu schaffen (Information), geht es darum, das Gespräch zu ermöglichen (Konsultation) oder geht es um die konkrete Aushandlung von Verbesserungen („Kooperation“ und „Einigung“), (siehe dazu Abbildung 3 in Kapitel 2. c des grundsätzlichen Teils)?

b) Allgemeine Regeln für die Kommunikation

Egal ob Information, Konsultation, Kooperation oder Einigung, es handelt sich jeweils um Kommunikation mit dem Ziel, die Situation zu befrieden, Verständnis füreinander zu schaffen, die Vorhabenplanung wo möglich zu verbessern und wo nötig Kompensationen zu organisieren.

Kommunikation erfüllt ihren Zweck dann, wenn sie glaubwürdig ist. Glaubwürdig zu sein, muss man sich verdienen, man muss es sich erarbeiten. Die Menschen merken sehr genau, ob man offen ist, ob man authentisch redet, ob man auf Augenhöhe kommuniziert oder ob man eigentlich der Meinung ist, dass Laien ohnehin nicht verstehen, worum es geht, und sie eigentlich nur im Weg sind, wenn die Fachleute eine gute Lösung erarbeiten.

Authentisch und auf Augenhöhe

- > Seien Sie authentisch. Wer sich verbiegt, wird die Menschen nicht von seiner Ernsthaftigkeit überzeugen.
- > Gehen Sie auf Augenhöhe mit den Menschen um. Niemand hat es gern, von oben herab behandelt zu werden.
- > Akzeptieren Sie die Menschen mit ihrem Anliegen. Auch wenn Ihnen manches Anliegen schwer verständlich vorkommt, es ist erst einmal legitim, dass die Menschen Fragen stellen, Beschwerde erheben, Verbesserungen fordern. Das heißt noch nicht, dass Sie den Forderungen unbesehen nachkommen.

c) Information

Gute **Information** ist ein Wert an sich. Innerhalb der verschiedenen Erscheinungsformen von Kommunikation handelt sich bei der Information nur um Einweg-Kommunikation. Veranstaltungen mit der Möglichkeit, Fragen zu stellen, fallen schon nicht mehr hierunter.

Hinweis

Wenn es nichts zu bereden gibt, muss man auch nicht so tun.

Grundsätzlich ist die Information zunächst einmal die Grundform der Kommunikation in informellen Verfahren. Reicht sie in der konkreten Situation zunächst einmal aus, dann besteht keine Veranlassung, andere Kommunikationsformen einzusetzen.

Beispiel:

Die für die Planfeststellung zuständige Behörde lud im Vorfeld eines Ausbauverfahrens die Bürgerinnen und Bürger zu einer Veranstaltung ein, bei der über den konkreten Trassenverlauf diskutiert werden konnte. Am Ende der Veranstaltung versprach die Behörde, dass man am Ende des Verfahrens wieder an die Öffentlichkeit treten werde, um das Ergebnis des Erlaubnisverfahrens mitzuteilen.

Im Vorfeld der 2. Veranstaltung überlegte die Behörde, wie sie diese gestalten sollte. Im Grunde gab es nichts zu diskutieren, weil alle in der ersten Veranstaltung von den Bürgerinnen und Bürger formulierten Bedenken abgearbeitet worden waren. Die Behörde präsentierte daher den Bescheid und schloss die Veranstaltung. Im Anschluss bestand für alle Teilnehmenden im Foyer die Möglichkeit, mit den Behördenvertreterinnen und -vertretern ins Gespräch zu kommen und Fragen zu stellen. Man hätte zwar auch im Rahmen der offiziellen Veranstaltung zu Fragen auffordern können. Doch hätte dies nur zu einer unnötigen zusätzlichen Diskussionsschleife führen können, obwohl den Bedenken der Bürgerinnen und Bürger Rechnung getragen worden war.

Information kann grundsätzlich mündlich, schriftlich und bildlich erfolgen. Mündliches ist authentischer, erreicht aber (Ausnahme TV) keine größere Zahl von Menschen. Mündliches ist flüchtig, Schriftliches lässt sich verteilen, vervielfältigen und aufbewahren. Es kann auch nach zehn Jahren wieder aufgefunden werden.

Da die meisten Menschen weniger Fakten und mehr Erzählungen und Bilder als Informationsquelle bevorzugen, sind Visualisierungen von geplanten Vorhaben wichtig.

Mündliche oder schriftliche Form der Information

- > Technische und juristische Fachleute aus Behörden und Unternehmen tendieren dazu, lang und schwer verständlich („Fachchinesisch“) zu schreiben. Das ist für erfahrene Vertreterinnen und Vertreter von Verbänden und Initiativen akzeptabel. Wichtige und für die breite Öffentlichkeit bestimmte Passagen sollten ggf. mit Unterstützung von Profis getextet werden.
- > Vor Publikum oder der Kamera zu sprechen, liegt nicht jedem. Das kann man aber üben. Für verständliches und authentisches Sprechen gibt es Trainings.

Information muss immer die Zielgruppe bedenken. Die Verständlichkeit und der Umfang müssen passen („Der Wurm muss dem Fisch schmecken, nicht dem Angler“).

Die Zielgruppe

Die Zielgruppe muss dem aktuellen Stand des Verfahrens und den Ergebnissen der Konfliktanalyse entsprechen:

- > Müssen Einzelpersonen bzw. einzelne Institutionen als Konfliktparteien adressiert werden, geht es um Verbände und Initiativen oder geht es um die breite interessierte Öffentlichkeit und damit Medien und Politik?
- > Die breite Öffentlichkeit interessiert sich zu einem frühen Zeitpunkt nicht für Details einer Höchstspannungsleitung, die möglicherweise in 5 bis 10 Jahren realisiert wird. Aber ohne einfache öffentliche Information erfahren interessierte Bürgerinnen und Bürger möglicherweise erst zu spät von der Trassenplanung.

Umgang mit der Presse

Nach wie vor und trotz web 2.0 ist die Regionalpresse für die meisten Menschen die zentrale Informationsquelle für lokale Ereignisse. Zu beachten ist:

- > Die Qualität der regionalen Zeitungen und Radios ist sehr unterschiedlich – teilweise hat man es mit unerfahrenen Praktikantinnen und Praktikanten zu tun, teilweise mit klugen, erfahrenen und nachdenklichen Redakteurinnen und Redakteuren.
- > Journalistinnen und Journalisten sind auch Menschen. Sie sind in der Regel dankbar für verständliche Informationen. Persönliche Ansprache hilft – gerade wenn es zu Konflikten kommt, müssen auch Journalistinnen und Journalisten überlegen, wem sie glauben.
- > Überlassen Sie den Umgang mit der Presse nicht allein Ihrer Pressesprecherin oder Ihrem Pressesprecher. Agieren Sie gemeinsam, knüpfen Sie auch direkte Kontakte. Machen Sie Ihre Rolle deutlich (neutral, lösungsorientiert).
- > Arbeiten Sie mit und an dem Presseverteiler Ihrer Pressesprecherin oder Ihres Pressesprechers. Aktuelle Kontaktdaten sind eine wichtige Basis. Bei größeren Vorhaben oder eskalierenden Konflikten kann es hilfreich sein, das Gespräch mit den Journalistinnen und Journalisten zu suchen, um die Information der breiten Öffentlichkeit zu intensivieren. In der Regel wird man gerne ein Interview mit der Behördenleitung oder der zuständigen Sachbearbeiterin/dem zuständigen Sachbearbeiter sowie ein gut gemachtes Bild (Visualisierung) des Vorhabens abdrucken.
- > Das „Basis-Format“ der Presseinformation: Nicht länger als eine Seite, außer in Ausnahmefällen. Sie sollte aus Fakten, aus Kontext („Erzählung“) und im besten Fall einem Bild bestehen:

INFORMATION*Frühzeitig***Beispiel einer frühzeitigen Presseinformation****380-kV Höchstspannungsleitung zum Ausbau des Übertragungsnetzes in der X-Region geplant**

RP der Y-Stadt, 01.02.2014: Als zuständige Behörde weisen wir darauf hin, dass wir im Laufe des nächsten Jahres das Raumordnungsverfahren zum Bau des Leitungsabschnittes xxx durchführen werden. Betroffen sind Gebiete in den Kommunen xxx.

Wie uns die Fa. ABC-GmbH mitteilte, plant sie den Bau einer Höchstspannungsleitung. Damit soll das Umspannwerk xxx besser an das Kraftwerk xxx angebunden werden, um dessen erhöhte Einspeiseleistung aufnehmen zu können. Die geplante Leitung hat eine Gesamtlänge von etwa 20 bis 23 km je nach Trassenalternative.

Das nebenstehende Bild zeigt, wie die vom Vorhabenträger vorgelegten Trassenalternativen ungefähr verlaufen sollen.

Wie geht es weiter? Wir prüfen derzeit die Unterlagen auf ihre Vollständigkeit und werden einen Scoping-Termin durchführen. Die Raumverträglichkeit des Vorhabens wird dann abschließend zu prüfen sein.

Internetgestützte Verfahren

Die meisten Zulassungsbehörden haben inzwischen eigene Präsenzen im Internet sowie ggf. auch in sozialen Netzwerken.

Internetgestützte Verfahren leben davon, dass dort aktuell relevante Informationen verfügbar sind. Und sie leben von einem übersichtlichen und einfachen Einstieg. Stattdessen werden derartige Seiten allerdings häufig mit Informationen und Text überladen, sodass sie nur von „quasiprofessionellen“ Akteuren genutzt werden (Bürgerinitiativen, Umweltverbände).

- > Für interessierte und eilige Besucherinnen und Besucher der Seite geht es darum, dass zeitnah und übersichtlich neue Entwicklungen, Berichte über Gespräche/Veranstaltungen, aktuelle Termine etc. zu finden sind. Weiterhin helfen Bilder (Visualisierungen), kurze Videos und eine authentische Ansprache durch die Behörde.
- > Versierte Vertreterinnen und Vertreter von Verbänden und Initiativen suchen dort die vollständigen Unterlagen, Fachgutachten, Protokolle wichtiger Termine sowie Links zu weiterführenden Seiten und Kontaktdaten einschlägiger Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner.
- > Man gewinnt Glaubwürdigkeit, wenn man im Internet auf die verschiedenen Konfliktparteien hinweist, Links zu ihnen setzt und die wichtigsten Pro und Contra-Argumente nennt.

Die Kunst ist, beide Zielgruppen zu bedienen. Dafür eignet sich gerade das Internet, da man von einer übersichtlichen und einfachen Eingangsseite sehr schnell mit wenigen Klicks zu Unterseiten kommt, auf denen umfassende Informationen verfügbar sind.

Kurzdarstellung/ „Steckbrief“

Von zentraler Bedeutung ist eine kurze, verständliche, neutrale Darstellung des Vorhabens. Darin sollten die folgenden Informationen stehen:

- > Was ist genau geplant?
- > Wer ist Vorhabenträger?
- > An welchem Standort? Welcher Trassenverlauf?
- > Wie wird es möglicherweise aussehen (Visualisierung)?
- > Wann wird die Behörde – und nach welchen Kriterien – entscheiden?
- > Welche Bedeutung haben Raumordnungsverfahren und Planfeststellungsverfahren?
- > Wie können sich Bürger in die formellen Verfahren einbringen?
- > Wann wird die Leitung – im Fall der Zulassung – gebaut?
- > Welche Auswirkungen wird die Leitung auf die Umgebung haben?
- > Was sagen die Konfliktparteien?
- > Wer wird welche Vorteile und wer möglicherweise welche Nachteile haben?
- > Welchen Stellenwert hat die Leitung im Kontext der Energiewende?

Dieses Papier sollte sowohl ins Internet eingestellt als und im Fall tendenziell eskalierender Konflikte auch als Wurfsendung im Umkreis von ca. 5 km um den Standort verteilt werden. Wichtig im Sinne von Glaubwürdigkeit und Transparenz ist hierbei, dass immer eindeutig erkennbar ist, von wem die jeweiligen Angaben stammen (Behörde, Vorhabenträger etc.).

INFORMATION**Wurfsendung: Ganz praktische Hinweise**

Maximal drei oder vier Seiten, großzügig mit Bildern und einer Schriftgröße von mindestens 12 pt (Vorsicht: ältere weitsichtige Leserinnen und Leser).

Auch wenn Sie selbst das Papier gestalten können – gehen Sie zu einem Grafikbüro. Dort weiß man, wie ein Papier so gestaltet wird, dass es gelesen wird.

Das Ganze in einer großen Auflage gedruckt (die Kosten hängen kaum noch an der Auflage) und an jeden Haushalt verteilt.

Hierfür empfehlen sich kommunale Amtsblätter. Es gibt zwar auch professionelle Verteilungsfirmen – dann findet sich Ihre Kurzfassung in den Briefkästen aber mit höherer Wahrscheinlichkeit in einem Stapel Werbeproschüren und wird mit diesem ins Altpapier geworfen.

Alternativ dazu können Sie die Kurzfassung als Beilage in der Lokalzeitung verteilen.

Der amtliche Weg (Staatsanzeiger, entsprechende Rubriken in Lokalzeitungen) ist für das Erreichen der breiten Bevölkerung nicht zielführend.

Visualisierungen und Exkursionen

Leitungen, die es noch nicht gibt, kann man nicht fotografieren. Technische Skizzen helfen dem Laien wenig. Daher ist es hilfreich, sich den Standort im Gelände oder eine vergleichbare Leitung mit interessierten Bürgerinnen und Bürgern anzuschauen (Exkursion). Visualisierungen (Fotomontagen, EDV-gestützte Bilder, Skizzen) helfen dabei, sich die mögliche Zukunft vorzustellen.

Wichtig dabei ist: Visualisierungen dürfen nicht positiv aufgeladen sein. Scheint die Sonne, ist der Himmel blau und sind vielleicht noch Blumen oder fröhliche Kinder zu sehen, liegt der Verdacht der Manipulation nahe. Sie dürfen aber auch nichts Falsches darstellen. Die Visualisierungen müssen nicht perfekt und sehr teuer sein. Es reichen anschauliche Bilder.

Daneben helfen Exkursionen dabei, miteinander ins Gespräch zu kommen. Insofern stellen sie schon einen Schritt in die nächste Stufe (Konsultation) dar.

d) Konsultation

Konsultation als Form der Kommunikation beruht auf einem Austausch von Informationen und Stellungnahmen. Information ist also Teil von Konsultation, die aber in ihrer Wechselbezüglichkeit über die bloße Information hinausgeht.

Achtung

Information ist Teil der Konsultation. Sie wird hier vorausgesetzt.

Das Format von Konsultationen im Rahmen informeller konfliktmindernder Verfahren besteht insbesondere in der Durchführung von dialogisch ausgerichteten Veranstaltungen, in denen die relevanten Akteure zu Wort kommen können.

Die klassische Informationsveranstaltung in der Turnhalle oder im Bürgerhaus ist gut, wenn sie gut gemacht ist. Denken Sie aber daran, dass es nicht die einzig mögliche Art ist. Standortbegehungen, Exkursionen, Schulbesuche, öffentliche Gemeinderatssitzungen, Workshops im kleineren Kreis, Wander-Ausstellungen – es gibt vielfältige Formen (*siehe Kapitel 3.1 c*).

KONSULTATION

So nicht

Fehler, die man bei Veranstaltungen vermeiden sollte:

Eine Veranstaltung organisieren – das kann doch nicht so schwer sein. Faktisch kommt es hierbei aber auf Feinheiten an. Auf Augenhöhe kommunizieren, das macht sich auch an atmosphärischen Dingen fest. Vermeidbare, aber typische Fehler sind z. B.:

- > Den Saal eng bestuhlen
- > Den Termin so legen, dass zeitgleich ein wichtiges Fußballspiel stattfindet (z. B. Champions League Finale)
- > Das Podium erhöht, im Licht – das Publikum unten
- > Nichts zu essen und zu trinken
- > Ein Standmikrofon im Gang, das von cleveren und redegewandten Kritikern ergriffen und nicht wieder freigegeben wird
- > Schlechte Akustik (etwa in einer Turnhalle)
- > Lange Vorträge, unterlegt mit unlesbaren technischen Skizzen und übervollen Powerpoint-Sheets, Fachjargon
- > Arrogante Erwidern auf Fragen („Sie verstehen das nicht ...“)
- > Keine oder wenig neutrale Moderation
- > Expertinnen und Experten nur auf Seiten des Vorhabenträgers
- > Dazu kommt, dass die Lokalpolitik im Vorfeld nicht gesondert angesprochen wurde, d. h. zufällig im Saal anwesende Gemeinderätinnen und -räte erfahren hier erstmals von dem Vorhaben.

Was passiert bei solchen Fehlern? In die Veranstaltung gehen 90% der Menschen offen herein – und heraus gehen misstrauische und skeptische potenzielle Gegner des Vorhabens.

To dos

Sorgen Sie dafür, dass die Veranstaltung von der Bürgermeisterin bzw. vom Bürgermeister eröffnet wird und dass diese Person – so sie neutral ist – auch die Gesprächsführung übernimmt. Hilfsweise kann das auch eine professionelle Moderation machen. Beziehen Sie Ortsvorsteherin bzw. Ortsvorsteher oder sonstige lokal wichtige Personen ein. Fragen Sie die Kritikerinnen und Kritiker, ob diese auch Expertinnen und Experten haben, die etwas sagen wollen. Bringen Sie die Menschen ins Gespräch miteinander. Lassen Sie sich die ppt-Präsentationen vorher zeigen und sorgen Sie dafür, dass keine länger als 20 Minuten ist, dass sie lesbar und verständlich sind. Briefen Sie die Expertinnen und Experten im Vorfeld. Bitten Sie die freiwillige Feuerwehr, den Kolping-Verein oder den Sportverein, das Catering zu übernehmen (Brezeln und Wasser/Saft). Und falls es eine erhöhte Bühne gibt – lassen Sie diese leer und stellen sich direkt vor die Menschen.

Kommunikation ist nicht der Transport von Informationspaketen, sondern ein im Wechselspiel entstehendes Bild mit Sinn und Kontext. Beschränken Sie sich daher keinesfalls auf ein reines Vermitteln von Fakten. Ermöglichen Sie es, dass konstruktive Vorschläge aus dem Publikum vorgebracht werden können – auch wenn viele davon vielleicht auf den ersten Blick nicht umsetzbar erscheinen. Hören Sie zu, und zeigen Sie sich nachdenklich. Und denken Sie dann auch wirklich nach.

Was ist eine gute Expertise?

Denken Sie daran, Sie erreichen mit Veranstaltungen im Regelfall nur einen kleinen Teil der potenziell Beteiligten. Daher ist jede Veranstaltung auch eine Chance, in die Presse zu kommen. Laden Sie Pressevertreterinnen und Pressevertreter ein, stellen Sie ihnen gute und ausgesuchte Plätze zur Verfügung: Wenn auch die Journalistinnen und Journalisten den oben geschilderten Eindruck haben, dann werden Sie eine gute Presse bekommen.

Während Sie für evtl. zusätzliche Gutachten im Kontext des Genehmigungsverfahrens vor allem auf klassische Kriterien achten (über Zertifizierungen oder sonstige Listen), kommt es für die Auswahl von Expertinnen und Experten für Veranstaltungen oder andere Formen der Konsultation auf zusätzliche Qualitätskriterien an. Optimale Expertinnen und Experten zeichnen sich neben ihrer Fachkompetenz aus durch Nicht-Befangenheit (war noch nicht für den Antragsteller oder ähnliche Vorhabenträger tätig), Authentizität (tritt als wahrnehmbarer Mensch mit Persönlichkeit auf), Fähigkeit, auf Augenhöhe zu reden (vermeidet Fachchinesisch), und Fähigkeit zuzuhören (geht nicht davon aus, dass er alleine das Wissen gepachtet hat). Man kann sich die Expertinnen und Experten nicht „backen“. Aber man kann sich diesem Optimum annähern – auch durch Erfahrungsaustausch mit Kolleginnen und Kollegen. Oft reicht es übrigens, zwei bis drei Tagessätze zu bezahlen, damit sich die Expertin bzw. der Experte in die Unterlagen einarbeiten kann, auf der Veranstaltung auftritt und im Nachgang noch Fragen beantwortet (z. B. auf Ihrer Internetseite).

Wann ist Konsultation erfolgreich?

Erfolgreich ist eine Konsultation, wenn die Menschen am Ende sagen: Ich bin zwar nicht überzeugt, ich habe noch meine Skepsis, aber ich habe den Eindruck, die bemühen sich wirklich darum, offen mit mir zu reden. Meine Fragen habe ich stellen können, ich habe einiges gelernt und ich habe mich ernst genommen gefühlt. Ich habe gemerkt, da sitzen mir seriöse und glaubwürdige Menschen gegenüber, die mich nicht um jeden Preis überzeugen wollen. Ich fühle mich jetzt eher dazu in der Lage, mir eine eigene Meinung zu bilden. Und ich gehe davon aus, dass der Vorhabenträger gut zugehört hat und das eine oder andere ändern wird.

e) Kooperation

Wenn es darum geht, gemeinsam Empfehlungen zu erarbeiten (**Kooperation**), dann kann man das nur mit einer definierten Personenzahl. Da man sich dazu mehr als einmal treffen muss, sollte hier Kontinuität herrschen.

Personenkreis

Grundsätzlich kann man Empfehlungen mit folgenden Personengruppen (oder einer Mischung davon) erarbeiten:

- > mit den direkten Anwohnerinnen und Anwohnern, z. B. mit einer Planungswerkstatt
- > mit Repräsentantinnen und Repräsentanten von Vereinen, Initiativen und Verbänden, die mit dem Vorhaben zu tun haben
- > mit zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern
- > mit Sprecherinnen und Sprechern von Seniorenbeirat, Sportverein, freiwilliger Feuerwehr, Schülervertretung, Kleingärtnern oder Kirchengemeinde

Empfehlungen erarbeitet man am besten, wenn man verschiedene Seiten am Tisch hat. Personen oder Gruppen, die Vorteile von dem Vorhaben erwarten, und Personen oder Gruppen, die Nachteile befürchten – oder auch Personen mit Werten pro und Personen mit Werten contra.

Notwendige Klarstellungen

Ruft man zur Beteiligung an einem solchen Verfahren auf, dann melden sich in der Regel eher diejenigen, die Probleme mit dem Vorhaben haben. Wer profitieren würde, engagiert sich in der Regel weniger. Daher sollten Sie nicht nur diejenigen einbeziehen, die sich von selbst melden. Sie sollten auch diejenigen fragen, die Ihrer Meinung nach positiv betroffen sind.

Bevor die Menschen sich auf eine derartige Arbeit einlassen, möchten sie wissen, was mit dem Ergebnis am Ende passiert. Daher ist es wichtig, dass klar ist, an wen sich die Empfehlung später richtet (Gemeinderat, Behörde, Vorhabenträger ...). Der Adressat sollte am Anfang des Verfahrens klar machen, welche Formen er für möglich hält, wie ggf. spätere Empfehlungen im weiteren Verlauf berücksichtigt werden können.

Üblicherweise weiten solche Verfahren sich aus. Anfangs wird z.B. die Frage gestellt, welches der optimale Trassenverlauf ist, und über kurz oder lang diskutiert die Gruppe darüber, ob überhaupt eine neue Stromleitung gebraucht wird. Auch hier gilt: Am Anfang klarstellen, worum es geht. Am besten in einer Geschäftsordnung.

f) Einigung

Es kann zu Verfahren der Einigungssuche kommen, wenn es ein Patt gibt, bei der sich keine der beiden Seiten durchsetzen kann, oder wenn die Aussicht, vor Gericht zu ziehen, keinem der Beteiligten attraktiv erscheint. Das kann z.B. dann der Fall sein, wenn die Planung mehrere Kommunen betrifft und je nach Variante die eine oder andere Kommune unterschiedlich stark belastet wird oder mehrere raumbeanspruchende Planungen (z.B. Bau einer Bundesstraße) aufeinandertreffen können und eine Kumulation der Belastungen zu erwarten ist.

Achtung

Mediation macht nur Sinn, wenn die Beteiligten freiwillig mitmachen.

Da am Ende der Mediation eine für die Beteiligten verbindliche Einigung stehen soll, müssen die Beteiligten auch Entscheidungskompetenzen haben. Darüber ist am Anfang zu reden: Für wen spricht der jeweilige Teilnehmende, und wie kann sie/er am Ende das Ergebnis in ihrer/seiner Gruppe verbindlich werden lassen.

g) Zuordnung von Formaten zu Konflikttypen

Die untenstehende Tabelle gibt einen Überblick über im Folgenden vorgeschlagene Formate für bestimmte Konflikttypen. In Abhängigkeit davon, ob es sich um einen Verteilungskonflikt, einen Wertekonflikt, einen sozialen Konflikt oder einen Wissenskonflikt (*zu den Begriffen siehe Kapitel 1.a*) handelt, empfehlen sich unterschiedliche Formate für informelle konfliktmindernde Verfahren:

	Verteilungs- konflikte	Werte- konflikte	Soziale Konflikte	Wissens- konflikte
INFORMATION	Internet, Flyer, Kurzfassungen, Presseinformation, Visualisierungen, Exkursionen (Im Bereich der Information sind die einzusetzenden Formen bei den verschiedenen Konflikttypen gleich; die Inhalte sind möglicherweise spezifisch zugeschnitten.)			
KONSULTATION	Frühe Gesprächsrunde mit Betroffenen Veranstaltung zu Vorhabenfolgen: Bürgerfragen, Experten antworten	Früher Workshop mit Kritikern Öffentliche Veranstaltung mit Speakers Corner	z. B. Szenario-Workshop im Schulprojekt	Expertenhearing
KOOPERATION	Planungsworkshop Runder Tisch	Keine Verfahren sinnvoll (Bei Wertekonflikten kommt man über Konsultation nicht hinaus – denn Werte lassen sich schwer verhandeln.)	Bürger-Jury	Fach-Workshop Fach-Gutachten
EINIGUNG	Klassische Mediation		Eigentlichen (verdeckten) Konflikt angehen	Data-Mediation

3.2 Verteilungskonflikte

a) Worum geht es hier und wofür ist das wichtig?

Im folgenden Kapitel finden sich konkrete Hinweise darauf, welche Formate für informelle konfliktmindernde Verfahren hilfreich sein können, wenn der vorherrschende Konflikttyp der Verteilungskonflikt ist, wenn es also vor allem darum geht, dass Vor- und Nachteile des Vorhabens für die Beteiligten unterschiedlich verteilt sind (*dazu Kapitel 1. a*).

Dass es dabei Überschneidungen gibt, ist unvermeidlich. Konflikte sind nie nur wert- oder nur interessenorientiert. Es gilt, dominante Aspekte zu finden und passende Formate dafür zu identifizieren.

Bei diesem sehr häufigen Konflikttyp gibt es drei abgestufte Optionen, die jeweils unterschiedliche Formate erfordern. Die mögliche Konfliktminderung kann erstens darin bestehen, das gegenseitige Verständnis für die Handlungen zu erhöhen. Idealerweise gehen die informellen Verfahren aber zweitens einen Schritt weiter: Wie sieht eine möglichst gute Lösung im Sinn von Planungsoptimierung aus? Planungsoptimierung wird Nachteile in aller Regel nicht vollständig vermeiden können. Daher bleibt als dritter Schritt möglicher Konfliktminderung der Ausgleich von Vor- und Nachteilen.

b) Vorüberlegungen

Bevor mit der Auswahl eines Formats für ein informelles Verfahren begonnen wird, sollten zunächst bestimmte Basisdaten klar sein, nämlich

- > die möglichen Themen des Verteilungskonflikts,
- > etwaig bestehende Möglichkeiten zur Abmilderung konfliktbehafteter Punkte und
- > noch zu klärende Fragen.

Konfliktthemen

Die häufigsten Konfliktthemen sind:

- > Flächeninanspruchnahme, ggf. Enteignungen
- > Elektrische oder magnetische Felder
- > Emissionen im Zuge der Errichtung an den Transportwegen
- > Beeinträchtigung der Nutzbarkeit und Wertminderung von Grundstücken
- > Änderung des Orts- oder Landschaftsbilds
- > In Zukunft könnten ggf. auch Themen wie Auswirkungen von Ausbauten auf regionale Strompreise an Bedeutung gewinnen.

Möglichkeiten zur Minderung

Möglichkeiten zur Minderung sind vor allem:

- > Einsatz modernster, über den Stand der Technik hinausgehender Technik
- > Nutzung von unterirdischen Kabeln statt Freileitungen
- > Trassenwahl mit erweiterten Abständen der Leitungen zu Siedlungen/Wohnbebauung und in Gebieten, die keine besondere Bedeutung für die Naherholung haben
- > Sichtschutzmaßnahmen
- > Monitoring
- > Wahl von Transportrouten für Bauteile möglichst entfernt von Wohnbebauung

Zu klärende Fragen

Erhöhung gegenseitigen Verständnisses: Warum und in welchem Ausmaß entstehen bestimmte Folgen im Zusammenhang mit der Leitung? Welche Gründe gibt es, die Leitung genauso zu bauen und zu betreiben?

Planungsoptimierung: Gäbe es einen besseren Verlauf? Können durch technische oder betriebliche Änderungen elektrische oder magnetische Felder verringert werden? Kann über ein Monitoring sichergestellt werden, dass die Annahmen im Zulassungsverfahren auch wirklich zutreffen?

Können manche **Nachteile** durch den Vorhabenträger durch weitergehende Kooperation, finanzielle Beteiligung oder freiwillige finanzielle Leistungen oder auf sonstige Weise ganz oder teilweise kompensiert werden?

c) Format-Vorschläge**KONSULTATION***Frühzeitig*Frühe Gesprächsrunden möglicher Betroffener/Beteiligter

Verteilungskonflikte werden teilweise maskiert durch wertorientierte Argumentationen, da die Sorge besteht, dass das offensive Einfordern von individuellen Interessen weniger erfolgversprechend ist. Daher ist es hilfreich, möglichst früh potenziell von Nachteilen Betroffene in einem Rahmen zu erreichen, in dem die individuellen Sorgen offen angesprochen werden können. Dabei sollten Formate in Betracht gezogen werden, die speziell auf bestimmte Beteiligte zugeschnitten sind. Es bieten sich Gespräche mit folgenden Gruppen an, wenn in der Konfliktanalyse hierzu Anlass gesehen wird:

- > Nachbarn möglicher Trassenführungen
- > Potenzielle Nutznießer der verbesserten Netzanbindung jenseits des Vorhabenträgers (Produzenten und Stromkunden)
- > Ggf. speziell von der Trassenführung Betroffene, etwa Schulen, Hotels, Tourismusverbände o. ä.

Der Vorhabenträger stellt seine Planungen vor und sagt zu, über das, was er von den Teilnehmenden hört, nachzudenken.

KOOPERATION*Frühzeitig*Früher Planungsworkshop mit möglichen Betroffenen/Beteiligten

Ist der Vorhabenträger bereit, nicht nur zuzuhören, sondern auch mit den Beteiligten gemeinsam Ideen zu entwickeln, dann wird aus der Gesprächsrunde ein Workshop. Dann braucht man Pläne, Sachinformationen oder auch Katasterkarten. Es werden Ideen entwickelt, wie das Vorhaben durchgeführt werden kann, dass möglichst wenige Nachteile bestehen bleiben, es erfolgt also eine Planungsoptimierung oder die Ausarbeitung von Alternativen.

Für einen solchen Workshop sind organisatorische Rahmenbedingungen wichtig, die die gemeinsame Arbeit befördern. Es sollte z. B. darauf geachtet werden, dass entweder alle potenziell Betroffenen oder eine gezielte Auswahl daraus eingeladen wird. Es sollte Zeit und Raum für eine kreative Arbeit bestehen. Pläne an der Wand, in denen man etwas hineinzeichnen kann, sowie Expertinnen und Experten des Vorhabenträgers, die die Realisierungschancen bestimmter Vorschläge beurteilen können, dienen der Arbeit.

Rahmenbedingungen klären

Häufig gibt es unterschiedliche Kenntnisstände und Ansichten darüber, in welchem Ausmaß positive und vor allem negative Folgen tatsächlich eintreten werden. Verteilungskonflikte beinhalten daher auch häufig Elemente von Wissenskonflikten (*siehe Kapitel 1. a*). Bevor man über mögliche Milderungsmaßnahmen sprechen kann, braucht es Klarheit darüber, wie sich die Sachlage beschreiben lässt. Soweit es sich um Immissionen oder Eingriffe in den Natur- oder Wasserhaushalt handelt, gibt es hierfür anerkannte Bewertungsverfahren. Im informellen Verfahren können zusätzlich z. B. sozio-ökonomische Fragen adressiert werden, etwa mögliche Einflüsse des Vorhabens auf Grundstückswerte oder Pachten oder auf anderweitige Wirtschaftszweige wie Tourismus.

KONSULTATION

Folgenbezogen

Bürger fragen – Experten antworten: Vorhabenfolgen

Für die Abschätzung von sozio-ökonomischen Folgen gibt es noch keine standardmäßig angewandten Methoden. Häufig ist selbst ex-post der Nachweis einer systematischen Veränderung und eines kausalen Zusammenhangs schwierig. Aber die Zahl der Beispiele und Erfahrungen, die man zu Rate ziehen kann, wächst. Wichtig ist daher, diese Beispiele und möglichen Vorgehensweisen zu kommunizieren – und einen Austausch darüber zu ermöglichen (die Schaffung von Einigkeit über Fachfragen findet sich *in Kapitel 3.5* am Beispiel des Fachworkshops). Das Veranstaltungsformat „Bürger fragen – Experten antworten“ ermöglicht es, interessierten, engagierten oder potenziell betroffenen Bürgerinnen und Bürgern, in einer z. B. von einer Vertreterin/einem Vertreter der Gemeinde oder einer unabhängigen Moderation geleiteten Veranstaltung mit Fachleuten ins Gespräch zu kommen – etwa hinsichtlich des Themas „Immobilienwert-Entwicklung“. Ggf. können auch mehrere Expertinnen und Experten dazu eingeladen werden – dann können bestehende Bandbreiten von Expertenmeinungen abgebildet werden – und Bürger kommen eher mit Expertinnen und Experten in eine unmittelbare Kommunikation.

- > Die Veranstaltung kann entweder zum Ziel haben, einen vom Vorhabenträger oder Beteiligten bereits vorgelegten Vorschlag genauer zu beleuchten.
- > Oder es wird ein Schritt weiter vorn angesetzt und über Untersuchungsmethoden und deren Vor- und Nachteile für die in Rede stehenden Fragen informiert.

Wichtigste zu beachtende Punkte sind:

- > Expertinnen und Experten sollten möglichst unterschiedliche Sichtweisen und methodische Zugänge abdecken und über Praxiserfahrung verfügen.
- > Bei der Wahl der Expertinnen und Experten sollte auf eine ausgewogene Zusammensetzung geachtet werden, was bisherige Auftraggeber angeht. Auch die von Beteiligten benannten Expertinnen und Experten (z. B. von Bürgerinitiativen) sollten einbezogen werden.
- > Expertinnen und Experten können auch aus Ämtern der Standortgemeinde oder bestimmten Institutionen wie Gutachterinnen- und Gutachterausschüssen, IHK, Sparkassen, Verbänden etc. kommen. Häufig ist dies hilfreich, um den lokalen Bezug sicherzustellen.
- > Die Fragen und Antworten werden schriftlich dokumentiert, veröffentlicht und dienen als Basis für eine breitere Information und eventuelle weitere Schritte.

KOOPERATION

Empfehlend

Empfehlungen erarbeiten: Runder Tisch

Falls erkennbar wird, dass Verteilungskonflikte bis in Stufe d (Images und Koalitionen, siehe Kapitel 4. c des grundsätzlichen Teils) eskalieren, kann die Einrichtung eines Runden Tisches für die Erarbeitung von Vorschlägen zur Vermeidung von negativen Folgen sowie möglicher flankierender Maßnahmen zum Vor- und Nachteilsausgleich eine wichtige Methode zur Deeskalation sein. Solche Runden Tische können vielfältige Formen annehmen. Sie sollten durch eine versierte Moderation geleitet werden und über ausreichend administrative Unterstützung verfügen. Ein Runder Tisch mit dem Ziel, innerhalb eines bestimmten Zeitraums zu Ergebnissen zu kommen, ist zeitaufwändig und lässt sich nicht „nebenher“ in wenigen Stunden pro Monat organisieren.

Wichtig ist, dass die Beteiligten ein gemeinsames Verständnis haben, was Ziele und Grenzen des Runden Tisches sind.

- > Wenn konkrete Lösungen erarbeitet werden sollen, sollte die Zahl der Teilnehmenden maximal 15–20 betragen oder es sollten Unterarbeitsgruppen gebildet werden.
- > Die wichtigsten Interessen sollten durch mindestens zwei Vertreterinnen und Vertreter abgebildet werden, insbesondere wenn es sich um Laienvertreterinnen und -vertreter handelt, die ihre Teilnahme neben dem Beruf organisieren müssen.
- > Für den Erfolg ist personelle Kontinuität wichtig. Das bedeutet, dass Sitzungstermine so gelegt bzw. abgestimmt werden müssen, dass zumindest der wichtigste Kern teilnehmen kann.
- > Ziele, Entscheidungsregeln, Verabredung zum gemeinsamen Umgang sollten schriftlich am Anfang vereinbart werden. Es sollte die Erstellung von Ergebnisprotokollen angestrebt werden. Verlaufsprotokolle führen erfahrungsgemäß dazu, dass zu viel Energie darauf verwendet wird sicherzustellen, dass die eigene Position dargestellt wird, da die Protokolle öffentlich sind (oder gemacht werden).
- > Bei der Wahl der Teilnehmenden sollte darauf geachtet werden, dass deren Stand in ihrer Interessensgruppe eine realistische Chance bietet, dass ggf. ausgearbeitete Lösungen dort mitgetragen werden.
- > Runde Tische brauchen Zeit, da sich die Teilnehmenden zunächst miteinander und den gegenseitigen Anliegen und Randbedingungen vertraut machen müssen und nicht alle Teilnehmenden von Anfang an gleich tief in der Materie stecken.
- > Bei komplexen Sachverhalten ist es hilfreich, wenn von den Interessensgruppen benannte Expertinnen und Experten in Sitzungen eingeladen werden, um direkten Input zu geben bzw. Fragen zu beantworten.
- > Damit Empfehlungen in möglichst breitem Konsens ausgehandelt werden können, ist die bewusste Handhabung von Transparenz/Öffentlichkeit und Vertraulichkeit wichtig. Neben notwendigerweise öffentlichen Sitzungen kann es daher sinnvoll sein, auch geschlossene Runden durchzuführen (mit jeweils zeitnah gemeinsam getragenen Zusammenfassungen der Sitzungsinhalte z. B. auf einer Webseite). Sowohl Zwischenlösungen als auch abschließende Verhandlungspakete müssen in Ruhe in den jeweiligen „Hintermannschaften“ besprochen werden können.

EINIGUNG

Klassische Mediation als „ideale Notlösung“

Ist das förmliche Verfahren schon vergleichsweise weit gediehen und blockiert eine begrenzte Zahl von Personen mit klaren Interessen den weiteren Gang der Dinge (sei es rechtlich oder politisch), dann macht eine Mediation Sinn, wenn sowohl Vorhabenträger als auch Kritikerinnen und Kritiker an einer Lösung interessiert sind. Hier sollte eine klassische Mediation eingeschaltet werden. Es ist eine Notlösung, weil alle anderen Schritte nicht mehr helfen.

3.3 Wertebasierte Konflikte

a) Worum geht es hier und wofür ist das wichtig?

Im folgenden Abschnitt finden sich konkrete Hinweise darauf, welche Formate für informelle konfliktmindernde Verfahren hilfreich sein können, wenn der vorherrschende Konflikttyp der Wertekonflikt ist, wenn es also vor allem darum geht, ob eine Höchstspannungsleitung aus Gründen des Verständnisses über Sinn und Umfang der Energiewende sinnvoll ist.

Wenn die Kritikerinnen und Kritiker vor allem deswegen gegen das Vorhaben sind, weil sie nicht wollen, dass in ihrer näheren Umgebung Landschaft zerstört wird, dann macht ein Fachgespräch zum Stand der Immissionsminderung wenig Sinn. Wenn Sie mit Kritikerinnen und Kritikern ins Gespräch kommen wollen, müssen Sie wissen, was diese antreibt. Und dann den passenden Weg finden.

Auch wenn es heißt, Werte ließen sich nicht verhandeln: Es lassen sich Hinweise geben, wie man einer wertebasierten Kritik entgegenkommen kann.

b) Vorbemerkungen

Werte-Orientierung bei Höchstspannungsleitungen

Auch wenn es nicht die breite Mehrheit ist – es gibt Kritikerinnen und Kritiker, die aus ethischen/normativen Gründen gegen ein Vorhaben agieren. Folgende Gründe mag es geben:

- > Man bezweifelt die energiepolitische Notwendigkeit. So werden teilweise seitens der Befürworter des Atomausstiegs die Szenarienberechnungen für den Umbau des Stromsystems bezweifelt.
- > Vor allem wenn große Energiekonzerne Vorhabenträger sind, wird unterstellt, das Vorhaben diene allein deren Profitinteressen und sei nicht aus Allgemeinwohlerwägungen erforderlich.
- > Teilweise werden dezentrale, „autarke“ Energiekonzepte in der Region als Alternative gesehen, die bestimmte Transportleitungen entbehrlich machen würden
- > Für andere steht der Naturschutz im Mittelpunkt: Die Biodiversität nimmt ab, es erfolgt eine Veränderung der Landschaft.

Mitunter dienen diese Wertorientierungen auch der Maskierung anderer Interessen. Wenn sie aber im Vordergrund stehen, müssen sie adressiert werden.

Möglichkeiten zur Minderung

- > Das Landschaftsbild verändert sich durch oberirdische Stromleitungen, das ist nicht vermeidbar und auch historisch nicht neu. Möglicherweise gibt es Anordnungen der Masten, etwa die Morphologie des Naturraums berücksichtigend oder parallel zu Infrastrukturtrassen, wie Straßen oder Flüssen, die weniger störend wirken.

- > Im Hinblick auf den Natur- und Artenschutz kann ein gemeinsames Monitoring vereinbart werden, das feststellt, ob verstärkt Schäden auftreten – dann kann man ggf. mit einem ökologischen Trassenmanagement darauf reagieren.
- > Vorlage eines regionalen Gesamtkonzepts unter Nennung der Schnittstellen zu überörtlicher Infrastruktur.
- > Alternativen beim Design

c) Format-Vorschläge

KONSULTATION

Frühzeitig

Früher Workshop mit wertorientierten Kritikern

Werteorientierte Kritikerinnen und Kritiker finden sich vor allem in Natur- und Umweltschutzverbänden – und diese sind vergleichsweise früh ansprechbar. Daher kann es sinnvoll sein (wenn die Konfliktanalyse 1 ein hohes Potenzial für eskalierende Konflikte zeigt), diese frühzeitig einzuladen.

- > Neben Vertreterinnen und Vertretern von Umwelt- und Naturschutzverbänden ist hier etwa an den örtlichen/regionalen Wanderverein, Nachbarschafts- oder betroffene Sportvereine sowie Vertreterinnen und Vertreter der Lokalpolitik und -verwaltung oder von Kirchengemeinden zu denken.
- > Der Vorhabenträger stellt seine Planungen vor und regt an, gemeinsam darüber nachzudenken, wie sich Klimaschutz, Naturschutz und Landschaftserhalt vereinbaren lassen – etwa durch veränderte Höhe oder Trassenführung.

Gemeinsam erarbeiten die Beteiligten ein Konzept, wie die Leitungskonzeption optimiert werden kann. Am Ende gibt es eine Empfehlung, die dem Vorhabenträger überreicht wird. Dieser sagt zu, zu versuchen, den Empfehlungen nachzukommen.

Wenigstens Gehör

Mitunter stehen aber Werte gegen Werte. Es gibt keine eindeutige richtige Lösung. Die eine Seite steht für Klimaschutz, die andere für Naturschutz. Dann ist es wichtig, dass die beteiligten Seiten wenigstens deutlich gehört werden.

KOOPERATION

Nach Eskalation

Öffentliche Veranstaltung mit „speakers' corner“

Ist der Konflikt bereits eskaliert, ohne dass es direkte Minderungsmöglichkeiten gibt, kommt es darauf an, dass wenigstens die einzelnen Stimmen im „O-Ton“ zu Wort kommen.

- > Zu denken ist etwa an eine öffentliche Veranstaltung, bei der der Vorhabenträger kurz das Vorhaben vorstellt und dann relevante Akteure ihre Position der Reihe nach vorstellen können (jeweils 10 Minuten).
- > Anschließend tauschen sich die Akteure auf dem Podium aus (keine Grundsatzdiskussionen!!) und stehen für Fragen zur Verfügung. Alternativ kann man „Marktstände“ anbieten, an denen die Akteure Auskunft geben und das Publikum geht von „Stand“ zu „Stand“.

Wichtig ist, dass es keine Wertung in Richtung „falsch“ oder „richtig“ gibt.

3.4 Soziale Konflikte

a) Worum geht es hier und wofür ist das wichtig?

In diesem Abschnitt finden sich konkrete Hinweise darauf, welche Formate für informelle konfliktmindernde Verfahren hilfreich sein können, wenn der vorherrschende Konflikttyp ein sozialer Konflikt ist, wenn es also nicht nur um die konkrete Leitung geht, sondern um politische oder soziale Konflikte, die auch ohne das Vorhaben vorhanden sind – durch dieses aber verschärft werden.

Wenn das konkrete Vorhaben nicht der Anlass, sondern lediglich ein weiterer Aspekt eines schon lange schwelenden Konfliktes ist, dann muss entweder der dahinter stehende Konflikt adressiert werden oder man muss den überlagernden Konflikt aus der Diskussion ausgrenzen.

b) Vorbemerkungen

Jeder Konflikt ist auch ein sozialer Konflikt, bei dem einzelne Menschen oder Gruppen von Menschen etwas wollen, das die andere Seite nicht will (bzw. die anderen Seiten nicht wollen).

Und jeder Streit um eine geplante Leitung nutzt auch Differenzen im sozialen Raum (Dorf, Gemeinde, Stadtteil), die schon vorher bestanden haben. Es ist selbstverständlich, dass z. B. politische Parteien Konflikte um geplante Vorhaben nutzen, um Positionen vertreten zu können, mit denen sie sich von ihrer Konkurrenz unterscheiden.

Aber mitunter wird deutlich, dass der konkrete Anlass eher zweitrangig ist und es in erster Linie darum geht, einen bestehenden sozialen Konflikt mit neuem Material zu nähren. Dies wird an Formulierungen deutlich, wie „Sie haben schon immer ...“ oder „Wieder erleben wir, dass Sie ...“ oder „Jedes Mal machen Sie ...“.

c) Format-Vorschläge

Regionaler Wirtschafts-Workshop (mit einem für die Region prägenden Wirtschaftszweig)

KONSULTATION

In der Region gibt es mehrere energieintensive Betriebe, die seit langem aus verschiedenen Gründen in der Kritik von Bürgerinnen und Bürgern stehen. Die regionalen Vertreterinnen und Vertreter der Politik haben sich unterschiedlich positioniert – teils pro Betriebe, teils pro kritische Bürgerinnen und Bürger.

Seitens der Betriebe besteht die Sorge, dass im Zuge der Energiewende die Energieversorgung der Produktionsanlagen nicht mit ausreichender Sicherheit gewährleistet bleibt und ohne Bau einer neuen Leitung Produktionsausfälle oder Schäden an den Anlagen befürchtet werden. Auf der anderen Seite wehren sich potenziell betroffene Anwohnerinnen und Anwohner mit dem Argument, eine neue Leitung sei gesundheitsgefährdend.

Wer hier allein die geplante neue Höchstspannungsleitung in den Mittelpunkt der Konfliktklärung stellt, greift zu kurz. Stattdessen sollte versucht werden, in Zusammenarbeit mit der Politik und anderen regional relevanten Akteuren (z. B. Kommunen, Wirtschaft sowie Umweltverbänden) die Perspektiven der Lebens- und Wirtschaftsbedingungen in der Region zu diskutieren – und den Leitungsbau als einen von mehreren Aspekten darin zu betrachten.

Einbettung des Konflikts

In einem Szenario-Workshop werden verschiedene Optionen erarbeitet und jeweils herausgearbeitet, welche Auswirkungen und Anforderungen diese auf den erforderlichen Netzausbau, Sicherheit der Versorgung und Strompreise, Lebens- und Arbeitsbedingungen in der Region hätten.

Parteilpolitische Aufladung eines Konflikts

Treten in den Diskussionen über das geplante Vorhaben schon frühzeitig Politikerinnen und -politiker auf und heizen den Konflikt an, dann zeigt sich die politische Aufladung. Gerade im Vorfeld von Wahlen kann dies passieren.

Eine Möglichkeit besteht darin, den Termin von Wahlen abzuwarten und erst danach die Planung zu kommunizieren. Dies ist aber nicht immer möglich, mitunter häufen sich Wahlen auf lokaler und überörtlicher Ebene. Dann kann es hilfreich sein, zufällig ausgewählte Bürgerinnen und Bürger zu Wort kommen zu lassen, die sich von der politischen Aufgeregtheit nicht so leicht anstecken lassen.

KOOPERATION

Empfehlend

Bürger-Jury

Es wird eine repräsentative Stichprobe (Alter, Geschlecht) von etwa einem Prozent der örtlichen Bevölkerung gezogen. Bei kleineren Gemeinden muss der Prozentsatz entsprechend größer sein. Angeschrieben werden sollten mindestens 100 Personen. Sie erhalten ein Schreiben, in dem sie eingeladen werden, sich an der Klärung eines Konfliktes um den Leitungsbau zu beteiligen.

Sollten sich mehr als 10 bis 15 der angeschriebenen Personen dazu bereit erklären, entscheidet das Los.

Mit den Personen, die sich bereit erklärt haben, arbeitet man an der Fragestellung zum Leitungsbau: Unter welchen Bedingungen erscheint es sinnvoll, was bringt es den Gemeinden, welche Aspekte kann man optimieren? Am Ende ergeht ein Spruch der Bürger-Jury, der als Empfehlung dem Vorhabenträger überreicht wird.

Wichtig bei diesem Verfahren ist es, die zufällig ausgewählten Bürger vor Versuchen der Politik zu schützen, sie in den politischen Konflikt hineinzuziehen.

3.5 Wissenskonflikte

a) Worum geht es hier und wofür ist das wichtig?

Im folgenden Abschnitt finden sich konkrete Hinweise darauf, welche Formate für informelle konfliktmindernde Verfahren hilfreich sein können, wenn der vorherrschende Konflikttyp der Wissenskonflikt ist. Bei Wissenskonflikten geht es um unterschiedliche fachliche Einschätzungen, ob z.B. die Gesundheit auch bei Einhaltung von Immissionsgrenzwerten ausreichend geschützt ist. Es kann auch um kontroverse Einschätzungen gehen, welche technischen Alternativen möglich sind und mit welchen Kosten diese verbunden wären.

Wissenskonflikte sind häufig mit Verteilungs- oder Wertekonflikten verbunden. Weil unterschiedliche Befürchtungen im Raum stehen, welche Auswirkungen ein Vorhaben hat, sind auch die Einschätzungen über die tatsächliche individuelle Betroffenheit oder Beeinträchtigung eigener Werthaltungen unterschiedlich. Ein wichtiger Schritt zur Lösung der Verteilungs- und Wertekonflikte kann daher sein, den vorangehenden Wissenskonflikt zu lösen.

b) Vorbemerkungen

Themen bei Netzausbau

- Mögliche Themen von Wissenskonflikten beim Bau von Höchstspannungsleitungen sind:
- > Wie kann man die elektische und magnetische Felder antizipieren und bewerten?
 - > Wie schädlich sind diese für die Gesundheit und Lebensqualität? Reichen die geltenden Grenzwerte?
 - > Welche statistischen Methoden stehen zur Verfügung und welche Ergebnisse haben diese bisher gebracht?
 - > Wie stark beeinflusst das Vorhaben Immobilienpreise?
 - > Welche positiven und negativen Folgen entstehen für andere Wirtschaftszweige und Strompreise? Wird die regionale Wertschöpfung steigen oder sinken?
 - > Welche Risiken für die Gesundheit verbleiben, wenn auf Erdkabel zurückgegriffen wird?
 - > Könnte der Bedarf an der zusätzlichen Transportkapazität vollständig oder teilweise über ein intelligentes Lastenmanagement reduziert werden, z. B. durch angepasste Produktionszeiten in energieintensiven Betrieben in der Region oder durch ein Lastenmanagement bei privaten Haushalten? Könnten andere Formen des Netzmanagements wie z. B. „smart grids“ umgesetzt werden?

Gestellte Fachfragen adressieren

Auch wenn die meisten Beteiligten die thematisierten Fachfragen nicht in allen Verästelungen nachvollziehen können – sie legen Wert darauf, dass dies von Expertinnen und Experten getan wird. Mitunter kann es reichen, im Bereich „Information“ die vom Vorhabenträger, den Fachbehörden oder sonstigen Beteiligten angewandten Untersuchungsmethoden zu erläutern und deutlich zu machen, dass bestimmte Fragen im Planfeststellungsverfahren nach anerkannten Bewertungsverfahren und von qualifizierten Expertinnen und Experten bearbeitet werden.

Sollte der Konflikt eskalieren und Fachfragen dabei eine wesentliche Rolle spielen, gilt es, diese detailliert zu adressieren.

Auch wenn man den Eindruck hat, die Fachfragen sind nur vorgeschoben und maskieren den eigentlichen (Werte- oder Interessen-)Konflikt, muss man sie trotzdem adressieren, um nicht unglaubwürdig zu werden. Man muss sich nur bewusst sein, dass damit der eigentliche Konflikt nicht angegangen wurde und dass ggf. durch andere oder kombinierte Verfahren auch der „eigentliche“ Konflikttyp zu adressieren ist.

Möglichkeiten zur Konfliktminderung

Wissenskonflikte lassen sich mindern, indem man die Unsicherheiten bzw. Unterschiede in der Einschätzung fachlicher Fragen akzeptiert und zur Diskussion unter Fachleuten stellt. Dabei kommt es jedoch nicht nur auf die rein fachlichen Aspekte an – sondern auch auf Glaubwürdigkeit, Fairness, Authentizität (*siehe Kapitel 3.1 b*).

Die Wissenschaft hat hierzu eigene Formate entwickelt („Peer Review“). Dieses könnte z. B. im formellen Verfahren durch unabhängige, interessengruppenübergreifend benannte Expertinnen und Experten erfolgen, die vorgelegte Gutachten im Hinblick auf deren methodische Qualität und Umsetzung überprüfen (nachträgliche Qualitätssicherung). In informellen konfliktmindernden Verfahren haben sich in Anlehnung an diese Praxis sowie die Methoden transdisziplinärer Forschung weiterentwickelte Formen herausgebildet („joint fact finding“). Ziel ist, dass die beteiligten Akteure am Ende eine gemeinsam getragene Wissensgrundlage haben, indem sie Untersuchungsfragen, Untersuchungsmethoden und die Auswahl der Expertinnen und Experten, die mit der Bearbeitung betraut werden, bewusst gemeinsam festlegen.

c) Format-Vorschläge

KONSULTATION

Experten-Hearing

Oft reicht es, die Bandbreite der fachlichen Meinungen aufzuzeigen und deutlich zu machen, wo der Bereich des Nicht- bzw. Noch-Nicht-Wissens liegt.

Wichtig ist dabei, den Konfliktparteien zu ermöglichen, Fachleute ihres Vertrauens zu benennen. Mitunter ist es hilfreich, Kritikerinnen und Kritikern des Vorhabens dabei zu helfen, neutrale, unbefangene und glaubwürdige Expertinnen und Experten zu finden.

Für die praktische Durchführung wird auf die Ausführungen *in Kapitel 3.1 d* verwiesen.

*Reisende
„Gegengutachter“*

Während es bei den Eskalationsstufen b und c (dazu Kapitel 4.c des grundsätzlichen Teils) eher noch die Aufgabe ist, den Kritikerinnen und Kritikern geeignete Expertinnen und Experten zu benennen, zeichnen sich höher eskalierte Konflikte dadurch aus, dass es Expertinnen und Experten aus den Reihen der Bürgerinitiativen oder aus ihren Netzwerken gibt, die sich in die Thematik zum Teil sehr gut eingearbeitet haben. Hier reicht ein Austausch nicht mehr aus, die unterschiedlichen Expertinnen und Experten müssen intensiver und unter Anwesenheit einer Prozessmoderation miteinander arbeiten.

KOOPERATION

Fachworkshop

Eine Möglichkeit, zu einer gemeinsam getragenen Wissensgrundlage zu kommen, ist die Durchführung eines Fachworkshops, der z.B. von einer Vertreterin bzw. einem Vertreter der Gemeinde oder einer unabhängigen Moderation geleitet wird. Wenn sich verschiedene Expertinnen und Experten über eine Frage einig sind, ist die Chance, dass dem Ergebnis breit vertraut wird, deutlich höher, als wenn dies nur durch eine Gutachterin/einen Gutachter behauptet wird, möge sie/er noch so renommiert sein. Der Fachworkshop sollte zum Ziel haben, einen vom Vorhabenträger oder Beteiligten vorgelegten Vorschlag oder eine getroffene Aussage auf die fachliche Robustheit zu prüfen.

Wichtigste zu beachtende Punkte sind:

- > Expertinnen und Experten sollten möglichst unterschiedliche Sichtweisen und methodische Zugänge abdecken und über Praxiserfahrung verfügen.
- > Bei der Wahl der Expertinnen und Experten sollte auf eine ausgewogene Zusammensetzung geachtet werden, was bisherige Auftraggeber angeht. Auch die von Beteiligten benannten Expertinnen und Experten (z.B. von BIs) sollten einbezogen werden.
- > Expertinnen und Experten können auch aus Fachbehörden oder bestimmten Institutionen wie Verbänden etc. kommen. Häufig ist dies hilfreich, um den regionalen Bezug sicherzustellen.
- > Die zu besprechenden Fragen sollten im Vorfeld der Veranstaltung gemeinsam mit den Beteiligten klar formuliert und an die Expertinnen und Experten verschickt werden. Hilfreich ist es, wenn zu jeder Frage bereits ein konkreter Input erfolgt, der dann auf Konsensfähigkeit ausgelotet wird.

Die Ergebnisse zu jeder Frage werden schriftlich dokumentiert, veröffentlicht und sollten als Basis für eventuelle weitere Schritte dienen. Idealerweise stimmen alle Expertinnen und Experten dem Ergebnis zu. Es ist wichtiger, Einigkeit in Grundsatzfragen zu erzielen, als die Fragen in alle möglichen Detailverästelungen zu behandeln.

KOOPERATION

Fachgutachten

Eine weitere Möglichkeit ist bei komplexen Fragestellungen – nicht hingegen bei Fragestellungen, die durch anerkannte Standardgutachten abgedeckt werden –, dass weitere Gutachten eingeholt werden oder bestehende Gutachten (auch aus dem formellen Verfahren) durch unabhängige Expertinnen und Experten qualitätsgesichert werden („peer review“). In der Regel wird dies nur möglich sein, wenn der Vorhabenträger zur Finanzierung dieses Schritts bereit ist. In eskalierten Konflikten bei Vorhaben von überörtlicher Bedeutung kann es auch hilfreich sein, wenn hier ggf. Dritte wie das Land tätig werden.

- > Sowohl im Fall der Beauftragung eines Gutachtens als auch beim Peer Review sollten die Untersuchungsfragen idealerweise akteursübergreifend entwickelt und abgestimmt werden. Hierfür sollte eine Fachexpertin/ein Fachexperte für die Erstellung von Entwürfen eingeschaltet werden (z. B. im Unterauftrag der Moderation oder der Behörde).
- > Gleiches gilt für eine Liste möglicher Gutachterinnen und Gutachter oder Qualitätssicherer, die beauftragt werden könnten. Die Entscheidung, wer das Gutachten oder die Qualitätssicherung bearbeitet, sollte gemeinsam getragen werden.
- > Es hat sich als erfolgversprechend erwiesen, in besonders umstrittenen Fragen zwei Gutachterinnen/Gutachter zu beauftragen, die für die jeweils kontroversen Auffassungen stehen, und diese das Gutachten gemeinsam bearbeiten zu lassen, damit von beiden Seiten das Ergebnis als glaubhaft angesehen wird.
- > Die Bearbeitung des Gutachtens kann bei längerem Verlauf und notwendigen Zwischenschritten von einer plural zusammengesetzten Gruppe aus Vertreterinnen und Vertretern der Akteure begleitet werden, um sicherzustellen, dass Genese und Ergebnis transparent sind, die relevanten Fragen auch wirklich beantwortet werden und das Ergebnis bereits im Vorfeld bei den Akteuren gut verankert ist.

EINIGUNG

Data Mediation

Wird im Vorfeld vereinbart, dass die Fachexpertinnen und -experten bzw. die Gutachterinnen und Gutachter, so sie sich einigen, eine verbindliche Aussage treffen, an die sich die Konfliktparteien halten werden, dann ist der Schritt der Mediation erreicht.

Diese bedarf günstiger Rahmenbedingungen (Freiwilligkeit der Beteiligten, ausreichend Ressourcen) und ist besonders geeignet für Themen, die im förmlichen Verfahren nicht adressiert werden.

4. Umgang mit den Ergebnissen informeller Verfahren

a) Worum geht es hier und wofür ist das wichtig?

Eine informelle Konfliktminderung kann eine Fülle neuer Informationen, z. B. über die Betroffenheit von Interessen oder auch über technische Sachverhalte, hervorbringen. Auch können möglicherweise Konflikte durch Einigung über bestimmte Punkte beseitigt werden.

In der Praxis stellt sich regelmäßig die Frage, ob und wenn ja in welcher Weise diese Gesichtspunkte aus informellen konfliktmindernden Verfahren im eigentlichen Planfeststellungsverfahren berücksichtigt werden können.

Bürgerinnen und Bürger beteiligen sich aller Erfahrung nach an informellen konfliktmindernden Verfahren nur dann, wenn es um ihre eigenen Interessen geht und sie den Eindruck haben, dass die Teilnahme an der informellen Konfliktminderung für die Wahrung ihrer Interessen Vorteile bringt. Ähnliches gilt für Verbände, Initiativen oder Vereine. Eigene Interessen können auch immaterielle Interessen sein, zum Beispiel der Erhalt der Natur in der eigenen Umgebung.

Zu Frustrationen und Konfliktverschärfungen führt dagegen die Bewertung, dass das informelle konfliktmindernde Verfahren „gar nichts bringt“ und die Bürgerinnen und Bürger nur „hingehalten“ werden sollen. Seitens der Bürgerinnen und Bürger wird daher erwartet, dass – wenn in informellen Verfahren Ergebnisse erzielt wurden – diese in Planfeststellungsverfahren und –entscheidung zumindest einfließen können. Außerdem kosten informelle Verfahren Geld, so dass es unter Effizienz Gesichtspunkten sinnvoll ist, die dort geleistete Arbeit zu nutzen.

b) Vorbemerkungen

Bevor eine Höchstspannungsleitung gebaut werden kann, bedarf es eines zweistufigen Verfahrens:

Die erste Stufe der Überprüfung beginnt, wenn der Vorhabenträger der zuständigen Behörde seine Absicht mitteilt, ein Vorhaben mit überörtlichen Auswirkungen zu errichten. Das Raumordnungsverfahren hat zum Ziel, die Konsistenz des geplanten Vorhabens mit den bestehenden überörtlichen Planungen zu überprüfen. Das Raumordnungsverfahren endet mit einer Entscheidung, ob das Vorhaben raumverträglich ist oder nicht. Sie kann auch mit bestimmten Auflagen oder Bedingungen verbunden werden.

Auf dieser Basis wird dann bei gegebener Raumverträglichkeit ein Planfeststellungsverfahren durchgeführt. Eine Entscheidung, ob das Vorhaben wirklich genehmigungsfähig ist, wird im Raumordnungsverfahren noch nicht getroffen.

Empfehlung

Während des Anhörungsverfahrens ruht das informelle konfliktmindernde Verfahren oder befasst sich nur mit Fragen, die nicht für das Anhörungsverfahren relevant sein können..

c) Keine Ersetzung formeller Verfahrensschritte

Grundsatz: Ein informelles konfliktminderndes Verfahren macht keinen einzigen Schritt des Planfeststellungsverfahrens überflüssig, sondern wirkt nur ergänzend für Gesichtspunkte, die das gesetzlich geregelte Verfahren nicht zureichend abdeckt. Niemand kann sich daher darauf berufen, dass eine notwendige Verfahrenshandlung durch ein Tätigwerden in dem informellen konfliktmindernden Verfahren ersetzt worden sei.

Beispiel:

Antragsunterlagen

Die Planfeststellungsbehörde fordert vom Antragsteller eine Vervollständigung der Antragsunterlagen. Der Antragsteller kann nicht darauf verweisen, dass er doch schon alles in einer frühzeitigen Bürgerbeteiligung im Beisein der Behörde im Einzelnen erläutert.

Formelle Öffentlichkeitsbeteiligung

Ergeht die raumordnerische Beurteilung, so wird eine evtl. durchzuführende Öffentlichkeitsbeteiligung (gesetzlich in den Landesplanungsgesetzen vorgesehen bzw. teilweise angesichts der Bedeutung des Vorhabens auch freiwillig durchgeführt) durch das informelle konfliktmindernde Verfahren nicht ersetzt. Die im Planfeststellungsverfahren gesetzlich vorgeschriebene Öffentlichkeitsbeteiligung wird durch das informelle konfliktmindernde Verfahren ebenso wenig ersetzt. Äußerungen im Rahmen des informellen konfliktmindernden Verfahrens sind daher keine Einwendungen im rechtlichen Sinne, sondern müssen – zur Vermeidung der Präklusion – zusätzlich während der Einwendungsfrist erhoben werden.

ACHTUNG

Präklusion

Wird die Planfeststellung erteilt, so tritt eine materielle Präklusion für alle nicht fristgemäß im Rahmen der formellen Öffentlichkeitsbeteiligung erhobenen Einwendungen ein. Daran ändert sich auch nichts, wenn die der Präklusion unterfallenden Gesichtspunkte schon früher in einer informellen Konfliktminderung vorgetragen worden sind. Allerdings bleibt die Amtsermittlungspflicht der Planfeststellungsbehörde unberührt. Informationen aus dem informellen konfliktmindernden Verfahren muss die Behörde also nachgehen, auch wenn sie der Einwendungspräklusion unterfallen. Eine unterbliebene oder fehlerhafte Berücksichtigung dieser Informationen kann aber von demjenigen, der die Einwendung in der formellen Öffentlichkeitsbeteiligung hätte vorbringen müssen, nicht mehr vor Gericht geltend gemacht werden.

Beispiel:

Berufung auf Erkenntnisse aus informellem Verfahren durch Betroffene

Rechtliche Bedeutung von Argumenten aus einem informellen Verfahren

Aus einem im Rahmen der informellen Konfliktminderung durchgeführten Expertenhearing ergibt sich eindeutig, dass die Immissionsbelastung für einzelne Betroffene, von der das von dem Vorhabenträger vorgelegte Gutachten ausgeht, auf veralteten Berechnungsmethoden beruht. Wird der Planfeststellungsbehörde dies bekannt, so muss sie dem nachgehen und die Planfeststellungsentscheidung ggf. auf anderer Grundlage als der aus dem Gutachten ersichtlichen Berechnung treffen. Ein Betroffener aber, der seine abweichende Belastung nicht fristgemäß gerügt hat, kann den erteilten Planfeststellungsbeschluss nicht angreifen, wenn die Behörde – aus welchen Gründen auch immer – die neuen Erkenntnisse nicht aufgreift.

Expertisen und Gutachten

In informellen Verfahren der Konfliktminderung werden – je nach Konflikttyp und Ausgestaltung – häufig sachverständige Expertisen oder sogar Sachverständigengutachten eingeholt (*dazu Kapitel 3.5*). Gelangen diese zur Kenntnis der Planfeststellungsbehörde, müssen sie im Rahmen der Amtsermittlungspflicht berücksichtigt werden. Sofern der Planfeststellungsbeschluss beantragt wird, ist ein weitergehender Transfer in das Planfeststellungsverfahren als Sachverständigengutachten allerdings nicht ohne weiteres möglich. Hier ist insbesondere zu beachten, dass teilweise durch das zeitliche Auseinanderfallen neue Erkenntnisse zu berücksichtigen sind und dass z. B. die Auswirkungen der Bauphase nur eine untergeordnete Rolle in der Phase des Raumordnungsverfahrens spielen.

- > Ist in dem informellen konfliktmindernden Verfahren vor Stellung des Planfeststellungsantrags ein Sachverständigengutachten eingeholt worden, so ist es eine Entscheidung des Vorhabenträgers, ob er dieses Gutachten mit den Antragsunterlagen einreicht oder nicht. Allerdings handelt es dabei grundsätzlich nicht um ein Sachverständigengutachten im Rechtssinne, sondern um eine sog. sonstige Unterlage (§ 13 Abs. 2 Satz 1 9.BImSchV, der zwar nicht unmittelbar anwendbar ist, aber zur Orientierung dienen kann). Da doppelte Gutachten vermieden werden sollten, steht nichts im Wege, dass das Gutachten durch Abstimmung mit der Planfeststellungsbehörde als Sachverständigengutachten in das Planfeststellungsverfahren eingeführt wird.
- > Für ein nach Antragstellung aus dem Kontext des informellen konfliktmindernden Verfahrens heraus durch den Vorhabenträger beauftragtes Sachverständigengutachten gilt nichts anderes. Außerdem kann die Planfeststellungsbehörde das Gutachten selbst beauftragen. Dies gilt allerdings nur, soweit das Gutachten für die Prüfung der Planfeststellungsvoraussetzungen notwendig ist. Dies muss insbesondere beachtet werden, wenn schon ein Sachverständigengutachten vorliegt.

Beispiel:

Zusatz- oder Klärungsgutachten im informellen Verfahren

Der Vorhabenträger hat in Abstimmung mit der Planfeststellungsbehörde ein Sachverständigengutachten in Auftrag gegeben. In dem parallel zum Planfeststellungsverfahren weitergeführten informellen konfliktmindernden Verfahren wird die Objektivität dieses Gutachtens bezweifelt. In jedem Fall möglich ist die Vereinbarung zwischen den Beteiligten des informellen konfliktmindernden Verfahrens, dass gemeinsam eine weitere Gutachterin/ein weiterer Gutachter ausgewählt und vom Vorhabenträger in Abstimmung mit der Planfeststellungsbehörde für ein weiteres Sachverständigengutachten beauftragt wird. Die für die Beauftragung eines weiteren Sachverständigengutachtens durch die Planfeststellungsbehörde erforderliche Notwendigkeit liegt unproblematisch vor, sofern die gegenüber dem ersten Gutachten formulierten Zweifel auf neuen Tatsachen oder Erkenntnissen beruhen. Gleiches gilt, wenn es mehrere wissenschaftliche „Schulen“ gibt oder wenn sich fundierte Bedenken gegenüber der wissenschaftlichen Qualität des Erstgutachtens ergeben. Der bloße Vorwurf, es handele sich um einen „Hausgutachter der Industrielobby“ o. ä. reicht aber nicht aus.

Expertisen

Sofern in der informellen Konfliktminderung keine Sachverständigengutachten vergeben, sondern nur sachverständige Expertisen eingeholt worden sind, können diese im Planfeststellungsverfahren selbstverständlich nicht Sachverständigengutachten ersetzen. Einer Berücksichtigung im Rahmen des Amtsermittlungsgrundsatzes steht aber nichts im Wege.

d) Behördliche Spielräume für einen Transfer vom informellen in das formelle Verfahren

Für die Relevanz der Ergebnisse informeller konfliktmindernder Verfahren für die planerische Entscheidung muss man je nach Art des Ergebnisses unterscheiden:

Berücksichtigung neuer Informationen

Durch das informelle Konfliktminderungsverfahren sind Informationen über Sachverhalte und Positionen entstanden, die gegenüber den vom Vorhabenträger bei der Stellung seines Planfeststellungsantrags zugrundegelegten Informationen eine veränderte Sicht bringen. Der Vorhabenträger kann in dieser Situation dadurch für eine Relevanz dieser neuen Informationen für die Planfeststellungsentscheidung sorgen, dass er seinen Antrag modifiziert. Auch wenn er dies nicht tut, folgt aus der Amtsermittlungspflicht der Behörde, dass sie diese Erkenntnisse bei ihrer Entscheidung berücksichtigen muss. Dies kann z. B. durch den Erlass des Planfeststellungsbeschlusses unter Nebenbestimmungen erfolgen.

Data Mediation

Vorhabenträger und betroffene Bürgerinnen und Bürger haben sich in der informellen Konfliktminderung darüber geeinigt, von welchem Sachverhalt für die rechtliche Beurteilung des Vorhabens ausgegangen werden soll. Diese auch unter dem Stichwort „data mediation“ bekannte Sachverhaltsvereinbarung wird angestrebt, wenn sich die tatsächlichen Grundlagen – z. B. wegen unterschiedlicher Berechnungsmethoden – nur schwierig oder nicht vollständig ermitteln lassen.

Die Behörde darf eine solche Vereinbarung nicht ungeprüft ihrer Planfeststellungsentscheidung zugrunde legen, darf sie doch nur den Sachverhalt berücksichtigen, wie er sich ihr nach Erfüllung ihrer Amtsermittlungspflicht darstellt. Sie kann auch durch einen Vertrag zwischen Vorhabenträger und Betroffenen nicht gebunden werden. Umgekehrt verpflichtet der Amtsermittlungsgrundsatz die Behörde, die Sachverhaltsvereinbarung nicht einfach zu ignorieren, sondern sie auf ihre Bedeutung für die tatsächliche Grundlage der planerischen Entscheidung zu überprüfen.

Beispiel:

Reichweite von Einigungen über Methoden

Vorhabenträger und Betroffene einigen sich auf eine bestimmte Methode zur Bewertung von gesundheitlichen Auswirkungen elektrischer oder magnetischer Felder. Die Behörde muss zunächst prüfen, ob der Stand von Wissenschaft und Technik nicht die Wahl einer anderen Methode gebietet. Ist dies nicht der Fall, kann die Behörde die Methode, die Gegenstand der Vereinbarung ist, heranziehen, muss es aber nicht, wenn für die Wahl einer anderen Methode ebenso gute Gründe sprechen.

Vertragliche Einigung im informellen Verfahren

Da der Planfeststellungsbeschluss aufgrund einer Abwägung der zuständigen Behörde ergeht, muss eine Vorabbindung der für die Sachentscheidung zuständigen Behörde verhindert werden. Hierfür ist entscheidend, dass eine klare Trennung zwischen dem Ergebnis des informellen konfliktmindernden Verfahrens und der von der Planfeststellungsbehörde im Planfeststellungsverfahren zu treffenden Abwägungsentscheidung erfolgt. In der Konfliktminderung getroffene Absprachen dürfen nicht schlicht in die Planfeststellungsentscheidung übernommen werden, weil hierdurch der Gestaltungsspielraum der Planfeststellungsbehörde eingeengt würde. Entscheidend ist die Sicherstellung, dass sich die Behörde mit dem Ergebnis des informellen Verfahrens auseinandersetzt, um die Möglichkeiten seiner Umsetzung in der Sachentscheidung zu überprüfen und keinem Automatismus zu unterliegen.