



NetFuture Niedersachsen

Bürgerbeteiligung beim Übertragungsnetzausbau – Selbst- und Fremdbild der Akteure, kommunikative Herausforderungen

Prof. Dr. Reinhold Fuhrberg / Dimitrij Umansky, M. A.
IHK-Mittagsgespräch - 07.12.17

Energiewende & Stromnetzausbau

 NetFuture
Niedersachsen

- Energiewendebeschluss 2010 (Energiekonzept)
- Bundesgesetzlich beschlossener Stromnetzausbau
- Stromnetzausbauplanung mit Öffentlichkeitsbeteiligung

Das Verfahren - Netzausbau in fünf Schritten



Bevölkerung: Kritik und Protest



07.12.2017

Prof. Dr. Reinhold Fuhrberg & Dimitrij Umansky, M. A.

3

Das Forschungsprojekt

Institution	Hochschule Osnabrück
Übergeordneter Fokus	Akzeptanzfaktoren beim Übertragungsnetzbau
Forschungsbereiche	Kommunikation, Recht, Steuerung
Projektlaufzeit	September 2014 bis August 2019
Finanzielle Förderung	Landesmittel aus dem Niedersächsischen Vorab

07.12.2017

Prof. Dr. Reinhold Fuhrberg & Dimitrij Umansky, M. A.

4

Forschungs- und Handlungsfeld

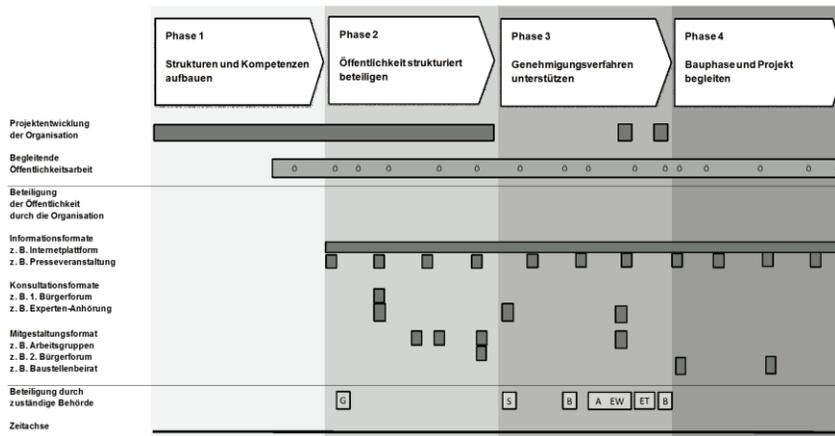
Bürgerperspektive: Gerechtigkeitsdimensionen

Distributiv	Prozedural	Informational	Interpersonal
<ul style="list-style-type: none"> - Risiken versachlichen - Vorteile verdeutlichen 	<ul style="list-style-type: none"> - Prozessstruktur deutlich machen - Beteiligungsmöglichkeiten/-grenzen kommunizieren - Infos zugänglich machen - Frühzeitig und kontinuierlich einbeziehen - Beteiligungsverfahren auswählen 	<p>Informationen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rechtzeitig - Anschaulich - Transparent - Konsistent - Ehrlich - Selbstkritisch - Angemessen - Zielgruppenadäquat - Nachvollziehbar - Verständlich 	<ul style="list-style-type: none"> - Persönlicher Kontakt - Gleichbleibende Ansprechpartner - Augenhöhe - Respektvoll - Wertschätzend - Befürchtungen/Vorschläge aufgreifen - Empathie

Quelle: Fuhrberg/Thieme/Umansky 2016

VDI-Richtlinie 7000 - Prozessarchitektur

Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten



Quelle: Veresh Deutscher Ingenieure (Hg.) (2015): VDI-Richtlinie 7000, Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten, Düsseldorf, 50

Akteure Übertragungsnetzausbau

NetFuture
Niedersachsen



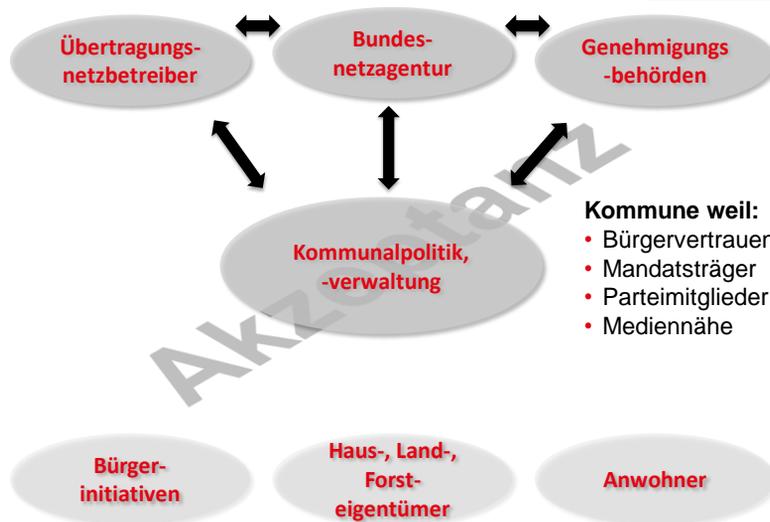
07.12.2017

Prof. Dr. Reinhold Fuhrberg & Dimitrij Umansky, M. A.

7

Fokus Kommune

NetFuture
Niedersachsen



Quelle: Baugul/Fawzi/Reinemann 2015;
Broom/Dozier 1990: 36-39;
Europäische Kommission 2015: 75ff.
Gabriele/Kersting 2014: 115

07.12.2017

Prof. Dr. Reinhold Fuhrberg & Dimitrij Umansky, M. A.

8



HOCHSCHULE
OSNABRÜCK
UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

Forschungsbereich Kommunikation

NetFuture
Niedersachsen

Forschungsfragen	Welche Selbst- und Fremdbilder haben Vorhabenträger, Behörden und Kommunalvertreter? Welche Konflikte und kommunikative Handlungsmöglichkeiten ergeben sich zwischen den Akteuren?
Fokus	Konflikte und Missverständnisse zwischen Übertragungsnetzbetreibern, Genehmigungsbehörden & Vertretern aus der Kommunalpolitik bei der Bürgerbeteiligung
Theoretischer Rahmen	Symbolischer Interaktionismus (Mead, 1934) & Koorientierung (Broom, 1977)
Datenerhebung	28 Leitfadengespräche mit insgesamt 41 Vertretern von Übertragungsnetzbetreibern, der Bundesnetzagentur, Landesgenehmigungsbehörden, Landkreisen, Städten und Gemeinden, Bürgervereinen, Kommunikationsexperten

07.12.2017 Prof. Dr. Reinhold Fuhrberg & Dimitrij Umansky, M. A. 9

Bundesnetzagentur (BNetzA)

Selbstbild

- Anwalt des Gemeinwohls (Makro)
- Neutrale Schnittstelle
- Gesicht des Netzausbaus
- Informationsgeber
- Multiplikatorenengewinner
- Kontrolleur / Genehmiger
- Verfahrensgarant (Mikro): transparent, verständlich, nachvollziehbar, rechtssicher

Fremdbild

- z.T. siehe links
- Propagandist (Bürger)
- Pseudobeteiligter (Gemeinde)
- ÜNB-Erfüllungsgehilfe statt Kontrolleur (Gemeinde)
- Stärkere Rückendeckung beim „Ob“ geben (ÜNB)
- Haben viel dazugelernt

- ➔ **Spagat:** neutrale Beteiligterin vs. Beschleuniger
- ➔ Funktionsabgrenzung besser kommunizieren

„[Es ist] „ein bisschen komisch übergekommen, dass die (ÜNB-BNetzA) quasi so Hand in Hand das Projekt präsentiert haben.“ (Planer Kommune)

Übertragungsnetzbetreiber (ÜNB)

Selbstbild

- Öffentlich Beauftragter
- Streng reguliertes Unternehmen
- Gesetzeskonformer
- Neutrale Schnittstelle
- Multiplikatoren Gewinner
- Verfahrensgarant:
transparent, verständlich,
nachvollziehbar, rechtssicher

„Dass wir da sind vor Ort. Dass wir [...] mit den Leuten direkt ins Gespräch kommen, ihnen eben genau dieses Gefühl, die Gewissheit mitgeben, dass wir eine vernünftige Planung machen. Dass wir ihre Interessen berücksichtigen und dass wir auch die größten Missverständnisse ausbaden können. (Übertragungsnetzbetreiber)

Fremdbild

- z.T. siehe links
- Arroganter Gesetzeshüter (Gemeinde Planung)
- Pseudobeteiligter (Gemeinde Planung)
- Ungezielter Splitterbomben-Informant (Gemeinde Planung)
- Kommunen-Nichtversther (Gemeinde Planung)
- Haben viel dazugelernt

„Oft kam das Gefühl dann an, die reden nicht mit den Leuten, weil sie es wollen, sondern weil irgendwer denen gesagt hat, redet mal mit den Leuten vor Ort, dann ist die Akzeptanz höher.“ (Bürgermeister Kommune)

- ➔ **Spagat:** neutraler Beteiligter vs. Beschleuniger (bad guy)
- ➔ Verständnis für Ziele und Mittel schaffen, Kommune frühzeitig einbeziehen (kommunales Gespür)

07.12.2017

Prof. Dr. Reinhold Fuhrberg & Dimitrij Umansky, M. A.

11

Landesgenehmigungsbehörden

Selbstbild

- Neutrale Richterrolle, nicht befangen
- Spektrum: Nicht vorzeitig öffentlich äußern vs. informelle Kommunikation
- Wahrer / Erklärer der Rechtslage plus Moderator

„Wir sind Raumordner, wir sind fachübergreifend, wir haben alle Interessen im Blick und was da irgendwo mit Moderation und Mediation, das haben wir schon immer so gemacht und das machen wir auch.“ (Landesgenehmigungsbehörde)

Fremdbild

- z.T. siehe links (BNetzA, ÜNB, Planer)
- Planungseinfluss (Bürger)
- Bürger-Advokatenrolle (Bürger)

„Und das sind dann die Behörden, die sagen, wir entscheiden, wir nehmen eure Anmerkungen und Stellungnahmen ganz offiziell entgegen und werden die einbringen in unseren Entscheidungsprozess, wir schauen uns die Planung des Antragstellers [...] genau an. Auch das ist ein wichtiger Punkt, dass die sich einbringen [...].“ (ÜNB)

- ➔ **Gesetzliche Rolle vs. Erwartungen:** Rechtsbewahrer vs. Planer/Kommunikator; Bürger/Kommunen erwarten Vorfeldinformationen sowie Planungseinfluss; Teilnahme an informeller Kommunikation sinnvoll?
- ➔ **ROV und PFV:** Unterschiedlicher gesetzlicher Rahmen

07.12.2017

Prof. Dr. Reinhold Fuhrberg & Dimitrij Umansky, M. A.

12

Bürgermeister

Selbstbild

- Good guy
- Gewählter Interessenvertreter
- Interessenvermittler / -bündeler intern
- Informationsvermittler in Kommune, Sprachrohr nach außen
- Koalitionsschmied
- Lobbyist der Bürgerinteressen
- Selbstvermarkter

„Wenn man mit den Landräten sich so im Kleineren unterhält, erfährt man, dass Landräte auch andere [...] auf-rufen, jetzt nicht wirklich nochmal das „ob“ anzusprechen [...]. Auf der anderen Seite ist natürlich das Auftreten in der Öffentlichkeit und die müssen ihren Landkreis ja auch repräsentieren. Das ist was ganz anderes als im Vier-Augen-Gespräch.“ (Genehmigungsbehörde)

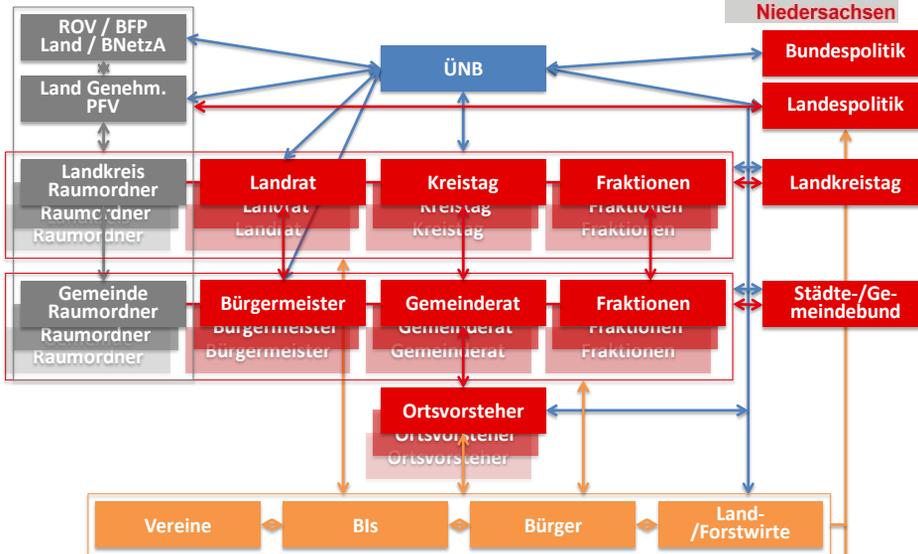
Fremdbild

- z.T. siehe links
- Schlüsselrolle, Multiplikator (BNetzA)
- Informationslieferant lokaler Gegebenheiten (Land Genehmigungsbehörde)
- Lokal- / Regionalegoismen (Landkreis Planer)
- Spektrum: skeptischer Partner vs. konfrontativer Komplettverweigerer (ÜNB)
- Profiler vor Wahlen (ÜNB)

„Sie können extrem gute Vermittler sein je Kleintelliger es wird [...]. Die kennen Ihre Leute vor Ort. Wenn die informiert sind, geben die auch Informationen weiter. Für uns sind sie extrem wichtige Multiplikatoren an der Stelle. Sie nehmen an verschiedenen Stellen sehr, sehr zentrale Rollen ein.“ (ÜNB)

- ➔ **Spagat:** Vertreter lokaler Interessen vs. gewählter Vertreter
- ➔ **Bürgermeister:** Situative Wahl zwischen Konfrontations- und Kooperationsstrategie bezüglich „Ob“ und „Wie“

Kommunikative Herausforderung I: Informations-/ Kommunikations-Kaskade



Stuttgart 21: Grundsteinlegung

Foto: Reiner Pfisterer | 16.09.2016



Kommunikative Herausforderung II: Rolle der Bundes-/ Landespolitik

Wegducken politisch Verantwortlicher bei Ob-Frage?

Machtvakuum: Viele Landespolitiker ziehen sich auf eine einfachere Position zurück:

- „Ich will mit dem Problem möglich wenig zu tun haben, ich halte mich hier weitestgehend raus, ich vermittele höchstens. Ich verteidige aber den Netzausbau nicht offensiv.“ (ÜNB)
- „Meine persönliche Auffassung ist, der (Bundestagsabgeordnete) kommt ja auch unter Druck. Die Bürger sagen: Was hast du denn da vor drei vier Jahren abgestimmt? (...) Und der merkt auf einmal: Der Druck wächst hier, die Leute wollen das gar nicht haben, aber ich habe mal dafür gestimmt.“ (Bürgermeister)

ÜNB-Wunsch: Leitplanke Bundes-Landespolitik

- **Öffentliches Bekenntnis:** „Auf Veranstaltungen, wo sich Bürger über den Netzausbau beschwerten, um den zuständigen Energieminister dazu zu kriegen, auch auf der Veranstaltung zu sagen, wir wollen die Energiewende und ÜNB handelt im öffentlichen Auftrag.“ (ÜNB)

➔ Mangelnde Positionierung fördert Unsicherheit / Widerstand

Kommunikative Herausforderung III: Black Box Vorhabenplanung

Grenzen der Transparenz/Beteiligung

- **Kriterienkatalog Trassenentscheidung:** *„Also ich glaube es gibt kein einheitlich gültiges Buch über alle Projekte (Ermessensspielraum). (...) Das heißt so ein Standardbuch rauszugeben, ist unheimlich gefährlich. Weil es kommt hundert pro irgendeiner der sagt, da steht es aber anders.“ (ÜNB)*
- **Geschäftsgeheimnisse:** *„Natürlich ist es Transparenz, wie wir zu dem Netzausbau kommen. Aber ich kann auch nicht alle meine Geschäftsdaten und alle meine Praktiken darlegen. Wir haben auch Konkurrenten, das muss man auch sagen. (...) Aber es gibt auch Dinge, was dem Geschäftsgeheimnis unterliegt. Wir sind nun mal auch ein Privatunternehmen.“ (ÜNB)*
- **Hoher Aufwand:** *„Das sind 25 Masten und die haben wir alle einzeln durchgesprochen (...). Das hat monatlich getagt. (...) Das ist aber jetzt nur auf so einen kleinen Abschnitt der Intensität möglich.“ (ÜNB)*
- **Wirtschaftspolitische und technische Komplexität:** *„Wir müssen ja die komplexen Inhalte die wir haben, genau wie die Pläne, die wir zeigen, herunter brechen.“ (ÜNB)*

➔ Grenzen der Transparenz/Beteiligung erklären

Kommunikative Herausforderung IV: Unterschiedliche Perspektiven

Beispiel Erdkabelromantik

- **Makro Perspektive:** BNetzA ist allen Stakeholdern verpflichtet: Energiewende, Versorgungssicherheit, Abwägung bezahlbarer Strom (Netzentgelte), verträgliche(r) Trassenkorridor/-führung
- **Meso Perspektive:** Landesregierung und -behörden, Landkreise, Landes-, Regional-Egoismen: bei Nichtbetroffenheit von Ländern gegen Erdverkabelung, bei Betroffenheit dafür.
- **Mikro Perspektive:** Gemeinde, Bürger: Leitung verhindern heißt gewinnen, Leitung kommt heißt verlieren. Oder: möglichst viel Erdverkabelung.
- **Selektive Wahrnehmung:** *„Jeder hat so seine Informationsblase und tauscht innerhalb dieser Blase seine Informationen aus.(...) Dies führt auch dazu, dass sich die Gräben zwischen den einzelnen Akteuren vertiefen.“ (ÜNB)*

➔ **Koorientierung:** Verständnis für unterschiedliche Perspektiven als Voraussetzung für Diskurs

Resümee – auch für Sie?

 NetFuture
Niedersachsen

- **Klärung des Selbstbildes, eigene Rolle und Kommunikation reflektieren**
- **Erhöhte Transparenz & Kommunikation zu Transparenzgrenzen**
- **Thematisierung der unterschiedlichen Perspektiven**
- **Kommunizieren wollen, nicht müssen:** Weniger explizite Strategie und Taktik, mehr Verständigung
- **Verfahrensgerechtigkeit, Verständigung und Vertrauen vor Akzeptanz:** Widerstandsminimierung durch transparente Prozessführung. „Es ist trotzdem ein Scheißergebnis, sorry, aber sie haben sich wenigstens bemüht, den Prozess anständig zu machen.“ (Planer Landkreis)
Akzeptanz bei 50 oder 100%? (ÜNB)
- **Lernprozess:** Verfahrensbeteiligte haben in den letzten Jahren dazu gelernt

07.12.2017

Prof. Dr. Reinhold Fuhrberg & Dimitrij Umansky, M. A.

19

Danke für Ihre Aufmerksamkeit!

www.netfuture.hs-osnabrueck.de

Prof. Dr. Reinhold Fuhrberg
Dimitrij Umansky, M. A.
 Fakultät Management, Kultur, Technik
 Kaiserstraße 10 c
 49809 Lingen (Ems)
 Tel.: +49 541 969 7312
 E-Mail: d.umansky@hs-osnabrueck.de



Quellen

- Baugut, Philip, Nayla Fawzi und Carsten Reinemann** (2015): Mehr als Nähe und Harmonie. Dimensionen des Verhältnisses von Kommunalpolitikern und Lokaljournalisten in deutschen Städten. In: Studies in Communication | Media, 4. Jg., Heft 4, S. 407–436.
- Broom, Glen M. und David. M. Dozier** (1990): Using research in public relations. Applications to program management, Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Europäische Kommission** (2015): Standard-Eurobarometer 84. Herbst 2015. o.O.
- Fuhrberg, Reinhold, Mona Thieme und Dimitrij Umansky** (2016): Das ist so ungerecht! Die Rolle der Gerechtigkeit in der Öffentlichkeitsbeteiligung beim Stromnetzausbau. In: prmagazin, 47. Jg., Nr. 6, S. 48-53.
- Gabriel, Oscar W. und Norbert Kersting** (2014): Politisches Engagement in deutschen Kommunen.: Strukturen und Wirkungen auf die politischen Einstellungen von Bürgerschaft, Politik und Verwaltung. In: Bertelsmann Stiftung, Staatsministerium Baden-Württemberg (Hg.): Partizipation im Wandel. Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden. Gütersloh.
- Mayring, Philipp** (2015): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. Weinheim, Basel.