



Bettina Reimann, Stephanie Bock,
Franciska Frölich von Bodelschwingh, Wolf-Christian Strauss

Dialogbrücken beim Stromnetzausbau

Die Mitwirkung von Kommunen an der Öffentlichkeits-
beteiligung in Thüringen

Inhalt

Das Wichtigste in Kürze	3
1. Einleitung	4
2. Öffentlichkeitsbeteiligung beim Stromnetzausbau	6
2.1 Ausgangssituation: Dialogbrücke Kommune	6
2.2 Einbindung und Beteiligungsmöglichkeiten der Kommunen	9
2.3 Stromnetzausbau in Thüringen und Öffentlichkeitsbeteiligung durch 50Hertz	15
2.3.1 Kommunale Strukturen in Thüringen	15
2.3.2 Vorhaben und Trassen	17
2.3.3 Öffentlichkeitsbeteiligung durch 50Hertz	19
2.4 Zusammenfassung	21
3. Komplexe Vorhaben und vielfältige Reaktionen	22
3.1 Stromnetzausbau – „Ob das nun sinnvoll oder nicht sinnvoll war, das wurde bekämpft.“	22
3.2 Öffentlichkeitsbeteiligung beim Stromnetzausbau „schwer nachvollziehbar“	24
3.3 Beteiligung bei kommunalen Vorhaben – „Kein Vorhaben in der Stadt ohne Bürgerbeteiligung“	31
3.4 Ziele und Aufgaben der Mitwirkung – „Das Beste für die Bürger herausholen“	33
3.5 Zusammenfassung	39
4. Fazit und Schlussfolgerungen	41
Literatur und Quellen	44

Das Wichtigste in Kürze

Kommunen haben in weiten Teilen die Risiken und Lasten der mit der Energiewende verbundenen Trassen(aus)bauvorhaben vor Ort zu tragen, gleichzeitig müssen sie mit Protesten und widersprüchlichen Interessen ihrer Bevölkerung umgehen. Wie Städte und Gemeinden sich diesen Herausforderungen stellen und welche Aufgaben und Rollen Kommunen bei der Öffentlichkeitsbeteiligung am Stromnetzausbau übernehmen, wurde in Thüringen exemplarisch untersucht.

Die Ergebnisse der Studie machen deutlich, dass eine erfolgreiche Umsetzung der Energiewende auch maßgeblich davon abhängt, ob und inwieweit es gelingt, in und mit den Kommunen tragfähige Lösungen für den Leitungsausbau zu verhandeln. Eine schlüssige Öffentlichkeitsbeteiligung, die auch kleinere Kommunen adäquat adressiert und unterstützt, ist eine entscheidende Voraussetzung hierfür.

Der Fokus auf den Akteur ‚Kommune‘ ist nicht selbstverständlich, denn der Einfluss der Kommunen auf den Trassenausbau ist – wie bei anderen Planungen des Bundes auch – gering. Die Studie weist am Beispiel des Agierens und Reflektierens thüringischer Bürgermeister*innen und Landrät*innen nach, dass viele von ihnen – getragen von dem Ziel, das Beste für die eigene Kommune zu erreichen – Spielräume nutzen, Handlungskorridore erschließen, Interessenkonflikte moderieren und sich mit den Belangen der eigenen Kommune in die Öffentlichkeitsbeteiligung einbringen. Sie leisten somit einen eigenen Beitrag zum Gelingen des großen Projekts „Energiewende“.

Dies könnte und müsste, auch dies ein Ergebnis der Studie, noch stärker wahrgenommen, gewürdigt und in den Kommunikationsprozessen berücksichtigt werden. Die explorativ angelegte Studie kann vor diesem Hintergrund eine Wahrnehmungslücke – seitens der Politik und der Forschung zur Energiewende – füllen und die Bedeutung von Kommunen als mögliche Dialogbrücken aufzeigen. Die Anerkennung des Akteurs ‚Kommune‘ als Partner bietet somit Anknüpfungspunkte für eine Öffentlichkeitsbeteiligung, die nicht zuletzt auch Kommunen deutlich macht, dass die Betroffenheit vom Trassen(aus)bau und die Weiterentwicklung der eigenen Stadt und Gemeinde keine widersprüchlichen Entwicklungsziele sein müssen.

1. Einleitung

Die Energiewende einschließlich der Transformation des Energiesystems betrifft mit ihren Projekten des Auf- und Ausbaus von Windrädern, Solarfeldern, Biomasseanlagen und Stromtrassen Regionen, Städte und Gemeinden in unterschiedlich starkem Ausmaß. Die raumgreifenden Maßnahmen verändern Landschaftsbilder und das Lebensumfeld vor Ort. Betroffene Kommunen können zwar Ausgleichszahlungen für den Flächenverbrauch z.B. des Stromnetzausbaus empfangen. Sie tragen aber auch die Risiken und Lasten des Trassenausbau (z.B. Lärm, Minderung Eigentumswerte), was sie für Protest und Widerstand anfällig macht. Eine erfolgreiche Umsetzung der Energiewende wird daher maßgeblich davon abhängen, ob und inwieweit es gelingt, in den Kommunen tragfähige Lösungen für den Leitungsausbau zu verhandeln. Eine schlüssige und funktionierende Öffentlichkeitsbeteiligung, die vielfältige Kommunikationsprozesse umfasst, ist eine entscheidende Voraussetzung hierfür.

Für eine erfolgreiche Umsetzung des Stromnetzausbaus sind Kommunen ein in Forschung und Politik bislang eher wenig beachteter Akteur. Im Gegenteil, sie werden eher dann wahrgenommen, wenn kommunale Vertreter*innen Planungen vor Ort ablehnen oder gar aktiv blockieren. Jüngere Untersuchungen (Bock et al. 2019; Bock/Reimann 2017) zeigen allerdings, dass Kommunen nicht nur im Widerstand gegen Vorhaben des Netzausbaus auftreten, sondern auch als dialoggestaltende und -prägende Akteure aktiv sind. Die Ziele, die sie für die Mitwirkung verfolgen (können) und die darauf bezogenen Aufgaben, die sie übernehmen (können), sind vielfältig: Sind Kommunen Vermittlerinnen zwischen lokalen Interessen der Bürger*innen sowie nationalen Interessen der Energiewende? Treten sie vornehmlich als Sprachrohr der lokalen Betroffenheit auf? Oder verweigern sie sich einer aktiven Rolle und lassen Konflikte vor Ort laufen? Wie agieren kleine Gemeinden, die im Vergleich zu größeren Städten über geringere und – mit Blick auf die komplexen Aufgaben – häufig unzureichende personelle, finanzielle und zeitliche Ressourcen verfügen, aber in starkem Maß vom Stromtrassenausbau betroffen sind?

Kommunen:
kaum wahrgenommene
Akteure beim Strom-
netzausbau

Für die vorliegende Untersuchung war die These forschungsleitend, dass es für die Entwicklung tragfähiger Lösungen im Stromnetzausbau vor Ort mit von entscheidender Bedeutung ist, wie die betroffenen Kommunen agieren und ihre Ziele und Aufgaben der Mitwirkung und Beteiligung interpretieren und ausfüllen. Daran schloss sich die Forschungsfragestellung an, inwieweit der Akteur ‚Kommune‘ im Prozess des Um- und Ausbaus der Stromtrassen noch gestärkt werden kann, und wenn ja, was die Voraussetzungen hierfür sind.

Im vorliegenden Bericht stehen thüringische Kommunen im Vordergrund. Die Untersuchung wurde vom Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) durchgeführt und erfolgte im Auftrag von 50Hertz, einem der Träger für die Umsetzung der Trassenführungen (Höchstspannungsleitungen) in Thüringen. 50Hertz begleitet den Stromtrassenausbau seit mehreren Jahren durch eine umfangreiche frühzeitige Öffentlichkeitsarbeit. Die Projektlaufzeit erstreckte sich über vierzehn Monate von Oktober 2018 bis Dezember 2019. Schwerpunktartig wurden subjektive Sichtweisen und Erfahrungen von thüringischen Bürgermeister*innen und Landrät*innen erfasst, die sich im Zusammenspiel mit Möglichkeiten und Angeboten der informellen (frühzeitigen, durch den Übertragungsnetzbetreiber initiierten) sowie der formellen (gesetzlich garantierten, durch Bund und Land verantworteten) Öffentlichkeitsbeteiligung ergeben. Die empirische Basis wurde aus einer Kombination von quali-

Methodisches
Forschungsdesign

tativen und quantitativen Erhebungsmethoden generiert. Zum einen wurden leitfadengestützte Expert*inneninterviews mit Vertreter*innen thüringischer Kommunen geführt. Für die Auswahl der interviewten Personen war entscheidend, dass deren Kommunen von den in Thüringen liegenden Neubautrassen betroffen sind und dass dort neben den formalen Beteiligungsprozessen informelle Öffentlichkeitsbeteiligungsangebote durch 50Hertz durchgeführt wurden. Ergänzend wurden Vertreter*innen von Bund, dem Land Thüringen und 50Hertz interviewt.¹ Zum anderen wurde eine flächendeckende schriftliche Befragung aller Städte und Gemeinden in Thüringen durchgeführt (vgl. FN 1). Im Fokus beider Befragungen standen die Erfahrungen und Sichtweisen der Bürgermeister*innen. Diese können als Teil der Politik und Verwaltung Richtungsentscheidungen vorgeben und als Identifikationsfigur fungieren und somit das Aushandeln tragfähiger Lösungen zum Stromnetzausbau vor Ort beeinflussen.

Ein Lenkungskreis, an dem Vertreter*innen von Kommunen, der kommunalen Spitzenverbände, des Bundes, des Landes Thüringen sowie von 50Hertz teilnahmen, begleitete die Studie. In zwei Sitzungen stellte das Difu laufende Forschungsergebnisse und (vorläufige) Schlussfolgerungen zur Diskussion. Divergierende Sichtweisen und Einschätzungen der Beteiligten konnten sichtbar gemacht und aufgegriffen, reflektiert, diskutiert und in den Prozess und die Bewertung der empirischen Befunde – und somit auch in den vorliegenden Bericht – eingespeist werden.

In Kapitel 2 „Öffentlichkeitsbeteiligung beim Stromnetzausbau“ wird ein Themenaufriß gegeben. Es wird dargestellt, auf welche Stimmungslagen der Stromnetzausbau vor Ort trifft, vor welchen Herausforderungen Kommunen grundsätzlich stehen und welche Ziele und Aufgaben sie bei der Mitwirkung und Beteiligung verfolgen können. Hier zeigt sich bereits, wie vielschichtig die Rolle der Kommunen in diesen Prozessen sein kann (Kap. 2.1). Im Anschluss werden die Beteiligungsmöglichkeiten von Landkreisen, Städten und Gemeinden im Stromnetzausbau überblicksartig skizziert (Kap. 2.2), um darauf aufbauend die Besonderheiten des Landes Thüringen und der Öffentlichkeitsbeteiligung durch 50Hertz darzustellen (Kap. 2.3). In Kapitel 3 „Komplexe Vorhaben und vielfältige Reaktionen – die Mitwirkung von Städten und Gemeinden an der Trassenplanung“ steht die Perspektive der befragten Kommunen im Mittelpunkt. Dabei werden deren Sichtweisen auf den Stromnetzausbau (Kap. 3.1), die Öffentlichkeitsbeteiligung (Kap. 3.2 und 3.3) sowie die Ziele und Aufgaben der Mitwirkung (Kap. 3.4) dargestellt. Es zeigt sich, dass es für die Öffentlichkeitsbeteiligung am Stromnetzausbau und die darauf bezogenen Ziele und Aufgaben der Mitwirkung nicht den ‚einen‘ kommunalen Weg gibt, sondern die Sichtweisen und das Handeln vielstimmig sind. Kapitel 4 schließt mit einem Fazit und Schlussfolgerungen.

Gliederung des
Berichts

¹ Die Liste der Interviewpartner*innen und weitere Informationen finden sich unter <https://difu.de/projekte/2018/dialogbruecken-im-netzausbau-rolle-aufgaben-und.html>.