

Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern: Wann? Wie? Mit welchem Ergebnis? Erfahrungen aus der niedersächsischen Raumordnungspraxis

Heidrich, Bernhard

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Heidrich, B. (2019). Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern: Wann? Wie? Mit welchem Ergebnis? Erfahrungen aus der niedersächsischen Raumordnungspraxis. In S. Panebianco, F. Reitzig, H.-J. Domhardt, & D. Vallée (Hrsg.), *Raumordnungsverfahren: Grundlagen, Beispiele, Empfehlungen* (S. 159-170). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-64698-5>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-ND Lizenz (Namensnennung-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-ND Licence (Attribution-NoDerivatives). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0>

Heidrich, Bernhard:

**Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern:
Wann? Wie? Mit welchem Ergebnis?
Erfahrungen aus der niedersächsischen Raumordnungspraxis**

urn:nbn:de:0156-4196151



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

S. 159 bis 170

Aus:

Panebianco, Stefano; Reitzig, Frank; Domhardt, Hans-Jörg; Vallée, Dirk (Hrsg.):
Raumordnungsverfahren. Grundlagen, Beispiele, Empfehlungen
Hannover 2019

Arbeitsberichte der ARL 25

Bernhard Heidrich

EINBEZIEHUNG VON BÜRGERINNEN UND BÜRGERN: WANN? WIE? MIT WELCHEM ERGEBNIS? ERFAHRUNGEN AUS DER NIEDERSÄCHSISCHEN RAUMORDNUNGSPRAXIS

Gliederung

- 1 Einleitung
 - 2 Öffentlichkeitsbeteiligung – Warum?
 - 3 Öffentlichkeitsbeteiligung – Wann?
 - 4 Öffentlichkeitsbeteiligung – Wie?
 - 5 Vorbemerkung: Wer spricht mit wem? Wer lädt ein?
 - 6 Pressemitteilungen und Informationen im Internet
 - 7 Bürger-Infomärkte
 - 8 Leitbildprozesse im Vorwege des Raumordnungsverfahrens: Das Beispiel Etzel
 - 9 Kommunale Arbeitskreise zur Erarbeitung von Varianten: Das Beispiel Bissendorf
 - 10 Diskussion und Fazit
- Literatur

Kurzfassung

Ausgehend von Erfahrungen aus der niedersächsischen Verwaltungspraxis erörtert der Beitrag verschiedene Beispiele und Randbedingungen einer informellen Öffentlichkeitsbeteiligung in Raumordnungsverfahren. Einleitend werden die Gründe, mögliche Zeitpunkte, „Absender“ und Adressaten für eine verfahrensvorbereitende und -begleitende Bürgerbeteiligung benannt. Als konkrete Ansatzpunkte für die Einbindung der Öffentlichkeit werden Pressemitteilungen und Informationen im Internet, Bürger-Infomärkte, Leitbildprozesse im Vorwege des Raumordnungsverfahrens und kommunale Arbeitskreise zur Erarbeitung von Varianten vorgestellt. Im Schlussteil diskutiert der Beitrag Chancen und Grenzen einer informellen Beteiligung der Öffentlichkeit im Raumordnungsverfahren und geht hierbei unter anderem auf Ressourcen als limitierenden Faktor, die Selektivität informeller Beteiligungen und die Bedeutung eines für alle Beteiligten transparenten Mitwirkungsspielraums ein.

Schlüsselwörter

Raumordnungsverfahren – Bürgerbeteiligung – Öffentlichkeitsbeteiligung – Raumordnung – Raumplanung – Stromnetze – Netzausbau

Involving the public: When? How? What are the results? Experiences from spatial planning practice in Lower Saxony

Abstract

Drawing on experiences from administrative practice in Lower Saxony, this paper discusses various examples of and conditions for informal public participation in spatial planning procedures. The introduction covers the reasons supporting public participation in preparation of and during a spatial planning procedure, and also the possible times, 'senders' and addressees of such participation. Concrete starting points for involving the public are covered, these include press releases and online information, public information events, mission statement processes in the run-up to the spatial planning procedure, and municipal taskforces to work on alternative options. In conclusion the paper discusses the opportunities and limitations of informal public participation in spatial planning procedures and considers, among other things, resources as a limiting factor, the selectivity of informal participation and the importance of the extent of contribution being clear to all participants.

Keywords

Spatial planning procedure – citizens' participation – public participation – spatial planning – regional planning – electric power network – grid expansion

1 Einleitung

Die Einbeziehung der Öffentlichkeit in Raumordnungsverfahren ist in Deutschland seit den 1990er Jahren rechtlich geregelt. Hintergrund war das am 01.08.1990 in seinen wesentlichen Teilen in Kraft getretene Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) (BGBl. 1990 I: 205). Für den Bereich der Raumordnung wurde die EG-Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) schon 1989 durch eine Änderung des Raumordnungsgesetzes des Bundes (ROG) (BGBl. 1997 I: 2081) umgesetzt. Mit dem 1989 eingeführten §6a ROG wurde erstmalig eine bundeseinheitliche Regelung zum Raumordnungsverfahren in das damalige ROG-Rahmenrecht aufgenommen (vgl. Beitrag von Höhnberg in diesem Band). Damit wurde geregelt, dass

- > die UVP in die bestehenden behördlichen Verfahren integriert werden soll und
- > die raumbedeutsamen Umweltauswirkungen im Raumordnungsverfahren betrachtet werden sollen.

Ziel der Regelung von ROG und UVPG war es, eine gestufte UVP durchzuführen, wobei im Zulassungsverfahren die Prüfung der Umweltverträglichkeit auf zusätzliche und andere erhebliche Umweltauswirkungen beschränkt werden sollte, um Doppelarbeit zu vermeiden (§ 16 UVPG). Mit der Koppelung der (erststufigen) UVP an das Raumordnungsverfahren wurde es erforderlich, das bis dahin ausschließlich Träger öffentlicher Belange einbeziehende Raumordnungsverfahren um eine Öffentlichkeitsbeteiligung zu ergänzen. Dabei regelte § 6a ROG 1989 lediglich, dass die Öffentlichkeit zu unterrichten ist und überließ die näheren Regelungen den Bundesländern.

Die Einbeziehung der betroffenen Öffentlichkeit wurde in Niedersachsen als „mittelbare Bürgerbeteiligung“ ausgeformt (Niedersächsisches Innenministerium 1991). Die betroffene Gemeinde als politische Interessenvertretung der Bürger sollte diesen Gelegenheit zur Einsichtnahme in die von ihr auszulegenden Verfahrensunterlagen und zur Äußerung von Anregungen und Bedenken geben.

Eine Einbeziehung der Öffentlichkeit war vorgesehen dadurch, dass

- > das Vorhaben öffentlich bekannt gemacht wird,
- > die für die Prüfung der Umweltverträglichkeit erforderlichen Unterlagen während eines angemessenen Zeitraums eingesehen werden können,
- > Gelegenheit zur Äußerung gegeben wird und
- > die Öffentlichkeit über die Entscheidung unterrichtet wird.

Damit wurde für die Öffentlichkeitsbeteiligung im Raumordnungsverfahren ein Verfahren geregelt, das, anders als bei Planfeststellungsverfahren, eine mündliche Erörterung mit Privatpersonen nicht vorsah. Im Sinne von Mindestanforderungen wurde die Öffentlichkeitsbeteiligung so ausgestaltet, dass für eine gestufte UVP eine ausreichende Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern in Raumordnungsverfahren sichergestellt war. Gesetzliche Regelungen zu einer weitergehenden Einbindung der Öffentlichkeit wären möglich gewesen.

Diese gesetzlichen Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung in Raumordnungsverfahren sind unverändert geblieben. Es wurden und werden daneben aber zunehmend verschiedene freiwillige und informelle Vorgehensweisen zur Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern genutzt. Zunächst beschränkten sich diese auf eine Information durch Pressemitteilungen, später wurde eine Vielzahl von Anlässen und Methoden entwickelt und eingesetzt.

In diesem Beitrag werden das „Warum“, das „Wann“ und das „Wie“ der **informellen Öffentlichkeitsbeteiligung** in Raumordnungsverfahren auf Basis von Praxiserfahrungen dargestellt. Dabei kann es sich nur um ein Zwischenfazit handeln, denn die Entwicklung von Methoden und das Sammeln von Praxiserfahrung sind nicht abgeschlossen. Basis dieser Darstellungen sind Erfahrungen aus der niedersächsischen Verwaltungspraxis, insbesondere im Rahmen von Raumordnungsverfahren zum Stromnetzausbau.

2 Öffentlichkeitsbeteiligung – Warum?

Hintergrund der in den vergangenen Jahren ausgeweiteten informellen Beteiligung von Privatpersonen in Raumordnungsverfahren war die Erfahrung, dass fehlende oder späte Information und Einbindung zu mangelnder Akzeptanz und Ablehnung führen können (Beispiel „Stuttgart 21“). Weiterhin besteht die Erwartung, dass durch Hinweise und Vorschläge aus der Bevölkerung Vorhaben modifiziert und damit Konflikte minimiert oder beseitigt werden können. Dadurch wird nicht zuletzt auch eine Beschleunigung der Planungs- und Genehmigungsphase sowie eine größere Rechtssicherheit erwartet.

Erstes Anliegen einer Öffentlichkeitsbeteiligung ist der wechselseitige Austausch von Informationen und Sichtweisen:

- > Der **Vorhabenträger** stellt sein Projekt vor, begründet den Bedarf, die Rahmenbedingungen (Technik, Wirtschaftlichkeit etc.) und räumliche bzw. technische Alternativen.
- > Die **Bürgerinnen und Bürger** tragen ihre Standpunkte vor, geben Hinweise auf lokale Verhältnisse und schlagen ggf. weitere Alternativen vor.
- > Die **Raumordnungsbehörde** informiert über Verfahrensablauf, Beteiligungsmöglichkeiten sowie rechtliche Rahmenbedingungen.

Damit wird ein informeller Austausch dazu führen, dass die drei Akteursgruppen die Sichtweise der jeweils anderen Seiten kennenlernen. Beispielsweise werden der Vorhabenträger und die Raumordnungsbehörde erfahren, welche Konflikte von den Betroffenen als erheblich und welche als weniger erheblich eingeschätzt werden. Die Bürgerinnen und Bürger werden informiert, warum für Vorhabenträger und Behörde, beispielsweise aus rechtlichen oder technischen Gründen, bestimmte Alternativen ausgeschlossen sind. Dieses vermeidet nicht, dass die drei Beteiligten weiterhin Belange unterschiedlich gewichtet werden, für alle Seiten sind jedoch die Beweggründe besser nachvollziehbar.

Recht typisch ist in informellen Beteiligungsprozessen die Situation, dass vonseiten der Öffentlichkeit gefordert wird, auf ein Vorhaben zu verzichten oder eine betriebswirtschaftlich wesentlich schlechtere bzw. technisch nicht machbare Alternative zu realisieren, um Anwohnerinteressen zu schützen. In diesen Fällen wird der Vorhabenträger jedoch regelmäßig auf den gesetzlich festgestellten Bedarf für sein Vorhaben verweisen, sofern es sich um öffentliche Infrastrukturvorhaben auf Bedarfsplangrundlage handelt.

Der rechtlich vorgegebene Rahmen kann aber auch selbst dann nicht verlassen werden, wenn eine entsprechende Alternative Wunsch aller Akteure ist: Eine Diskussion zwischen Vorhabenträger und berührten Privatpersonen sowie ggf. Behörden, die auf Lösungen abzielt, die rechtlich nicht zulässig (nicht genehmigungsfähig) sind, führt zu keinem befriedigendem Ergebnis. Ein Beispiel hierfür wäre die Realisierung eines Freileitungsabschnitts in Kabelbauweise bei einem Vorhaben, für das seitens des Bundesgesetzgebers lediglich eine Freileitungsbauweise zugestanden wurde. Allenfalls wäre es denkbar, dass als Ergebnis eines solchen Austausches ein gemeinsamer Appell an die Stelle gesendet wird, die die entsprechenden rechtlichen Vorgaben gesetzt hat und diese verändern kann. Im Übrigen wird eine solche Diskussion zur Unzufriedenheit führen, da letztlich ein Vorhabenträger immer einen genehmigungsfähigen Antrag stellen wird und die behördlichen Entscheidungen immer den rechtlich gesetzten Rahmen einhalten müssen.

Ziel des Austausches kann es nur sein, aus der Palette der rechtlich zulässigen und für den Vorhabenträger insbesondere technisch und wirtschaftlich akzeptablen Lösungen diejenige zu bestimmen, die so weit wie möglich den Interessen der Betroffenen entspricht. Dabei kann auch darüber gestritten werden, was im konkreten Einzelfall als technisch und wirtschaftlich „akzeptabel“ einzustufen ist.

3 Öffentlichkeitsbeteiligung – Wann?

Die rechtlich vorgeschriebene Einbindung der Öffentlichkeit in Raumordnungsverfahren beschränkt sich auf die einstufige Möglichkeit zur Einsichtnahme in die Antragsunterlagen, die Abgabe einer Stellungnahme und auf die Information nach Abschluss des Verfahrens (§ 15 ROG; § 10 NROG).

Damit ist

- > vor der Einleitung des Raumordnungsverfahrens in Zusammenhang mit den Verfahrensschritten „Antragskonferenz“ und „Festlegung des Untersuchungsrahmens“,
- > nach Auswertung der schriftlichen Stellungnahmen in zeitlichem Zusammenhang zum Erörterungstermin und in der Zeit zwischen Raumordnungsverfahren und Planfeststellungsverfahren

keine Einbindung der Öffentlichkeit vorgesehen.

In der jüngeren Vergangenheit wurden über die rechtlich vorgegebenen Schritte hinaus bei Raumordnungsverfahren in verschiedenen Phasen informelle Beteiligungsformate angewendet. Beispiele hierfür werden im Folgenden erläutert.

4 Öffentlichkeitsbeteiligung – Wie?

Zur Frage, welche Beteiligungsformate sich für eine informelle Bürgerbeteiligung vor oder während eines Raumordnungsverfahrens eignen, gibt es unterschiedliche Erfahrungen und Einschätzungen. Eine allgemeingültige Empfehlung zum „Wie“ der Öffentlichkeitsbeteiligung ist kaum zu leisten, vielmehr muss in Abhängigkeit vom spezifischen Vorhaben und von den Zielen und Adressaten der Beteiligung das passende Format gewählt werden. Im Folgenden werden beispielhaft vier verschiedene Ansätze vorgestellt: die „klassische“ Kommunikation über Presseinformationen und Internet, das Format des „Infomarkts“, das Beispiel von „Leitbildprozessen“ im Vorwege eines Raumordnungsverfahrens und der Ansatz der proaktiven Erarbeitung von Vorhabenvarianten in einem kommunalen Arbeitskreis. Diese Auswahl erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sondern soll anhand sehr unterschiedlicher Beispiele das breite Spektrum von möglichen Beteiligungsansätzen veranschaulichen. Einleitend wird der Frage nachgegangen, wer als Ausrichter von Beteiligungsformaten infrage kommt und welche Akteursgruppen durch Beteiligung angesprochen werden.

5 Vorbemerkung: Wer spricht mit wem? Wer lädt ein?

Die (informelle) Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen von Raumordnungsverfahren sollte regelmäßig alle drei maßgeblichen Akteure/Gruppen umfassen: Vorhabenträger, Raumordnungsbehörde sowie Bürgerinnen und Bürger. Je nach Format der Beteiligung kann der Vorhabenträger oder die Raumordnungsbehörde Einladender sein, denkbar ist zudem auch, dass die Standortgemeinde, der betreffende Landkreis oder eine Bürgerinitiative zu einem Beteiligungsformat einlädt. Unabhängig von der Frage, wer Ausrichtender des Beteiligungsformats ist, erscheint es im Regelfall aber ratsam, dass sowohl der Vorhabenträger bzw. dessen Planungsbüros als auch die Raumordnungsbehörde an betreffenden Terminen der Öffentlichkeitsbeteiligung teilnehmen, um gleiche Informationsstände zu garantieren.

Bilaterale Gespräche von Privatpersonen mit dem Vorhabenträger einerseits bzw. der Raumordnungsbehörde andererseits sind nur in Ausnahmefällen (wenn beispielsweise ausschließlich eine Projektvorstellung durch den Vorhabenträger erfolgt) sinnvoll. Dem Eindruck einer selektiven Bürgerbeteiligung („Ihr habt ja nur mit Bürgerinitiative xy gesprochen!“) ist nach Möglichkeit vorzubeugen.

Zur Frage „Wer spricht mit wem?“ gehört auch die Teilfrage, wer eigentlich mit „Bürgerinnen und Bürgern“ gemeint ist. In der Regel adressieren Formate der informellen Öffentlichkeitsbeteiligung alle (interessierten) Bürgerinnen und Bürger im Vorhabenraum. Diese schließen sich z. T. auch in Initiativen oder Interessengemeinschaften zusammen. Eine breit angelegte informelle Öffentlichkeitsarbeit muss jedoch daran interessiert sein, nicht nur die „lauten“ Bürgerinitiativen als Gesprächspartner zu suchen, sondern möglichst vielfältige Stimmen und Interessen aufzunehmen. Teil der „Bürgerinnen und Bürger“ sind häufig auch Ratsmitglieder oder Vertreter/Mitarbeiter der Gemeinden. Die Grenzen zwischen „Bürgerbeteiligung“ und „Beteiligung von Kommunen“ sind daher im Einzelfall fließend. Wichtig erscheint der Hinweis, dass bei Gesprächen/Terminen mit Bürgern/Bürgerinitiativen die jeweiligen Standortgemeinden informiert oder hinzugezogen werden, um einen gleichen Informationsstand sowie Transparenz zu gewährleisten.

6 Pressemitteilungen und Informationen im Internet

Seit Beginn der Öffentlichkeitsbeteiligung in Raumordnungsverfahren wurden in Niedersachsen die möglicherweise berührten Bürgerinnen und Bürger in Ergänzung der amtlichen Bekanntmachung durch die Gemeinden regelmäßig durch Verbreitung von Presseinformationen über Einleitung und Abschluss von Raumordnungsverfahren informiert und auf die ausliegenden Unterlagen hingewiesen. Dahinter stand die Absicht, durch dieses zweigleisige Vorgehen mehr Bürgerinnen und Bürger zu erreichen.

Zusätzlich zur Auslegung in den berührten Gemeinden werden bei heutigen Raumordnungsverfahren alle Unterlagen ins Internet eingestellt. So können diese unabhängig von den Öffnungszeiten der Verwaltung eingesehen werden.

Ergänzend wurde auch bereits in der Phase „Antragskonferenz und Festlegung des Untersuchungsrahmens“ die Öffentlichkeit durch die Einstellung aller Dokumente in das Internet informiert. Dieses führte dazu, dass, auch wenn dazu nicht aufgefordert wurde, bereits zu diesem frühen Zeitpunkt Hinweise und Begehren aus der Öffentlichkeit an die Landesplanungsbehörde gerichtet wurden. Soweit diese relevant waren, wurden sie in das Verfahren eingestellt. Eine solche Information hat den Vorteil, dass sie mit einem geringen Aufwand zu leisten ist. Hiermit wird jedoch überwiegend eine Information in eine Richtung (Vorhabenträger bzw. Behörde informiert Bürgerinnen und Bürger) geleistet, ein Dialog ist so nicht möglich. Hinzu kommt, dass Interessierte durch den Umfang und die fachspezifische Aufbereitung der Informationen häufig überfordert sind und eine Nachvollziehbarkeit für sie häufig nicht gegeben ist.

7 Bürger-Infomärkte

Um einzelne Bürgerinnen und Bürger direkt zu erreichen und ins Gespräch zu kommen, wurde das Format „Bürger-Infomarkt“ entwickelt. Hierbei kommen der Vorhabenträger mit seinen Fachgutachtern sowie ggf. auch die Landesplanungsbehörde in geeignete Räume (z. B. Dorfgemeinschaftshäuser) im Projektgebiet und stehen dort in den Nachmittags- und Abendstunden für Gespräche mit Einzelnen oder Kleingruppen zur Verfügung. Damit können Bürgerinnen und Bürger ihre individuellen Informationsbedarfe decken und ihre Ansichten in die Planung einbringen. Dabei melden sich auch Personen zu Wort, die sich in großen Informationsveranstaltungen nicht aktiv einbringen würden.

Die Durchführung von Bürger-Infomärkten ist im zeitlichen Zusammenhang mit der Antragskonferenz, dem Erörterungstermin und nach Abschluss des Raumordnungsverfahrens sinnvoll. Ergänzend kann auch kurz vor oder zu Beginn des Beteiligungsverfahren die Durchführung von Bürger-Infomärkten sinnvoll sein. Dies gilt insbesondere dann, wenn zwischen Antragskonferenz und Verfahrenseröffnung ein längerer Zeitraum verstrichen ist und/oder wenn sich der Planungsstand seit der Antragskonferenz noch einmal deutlich weiterentwickelt hat, etwa durch Hinzunahme weiterer räumlicher Vorhabenalternativen.

Die Erfahrungen mit diesem Format zeigen, dass der persönliche Austausch als sehr positiv bewertet wird. Viele Bürgerinnen und Bürger begrüßen es, dass sie hier, anders als bei großen Informationsveranstaltungen, die Dinge ansprechen können, die für sie persönlich wichtig sind. Weiterhin sind in diesem Format Nachfragen möglich, die in Informationsveranstaltungen den Rahmen sprengen würden.

Für den Vorhabenträger und die Landesplanungsbehörde wird im Rahmen der Bürger-Infomärkte die Breite der Sichtweisen in der betroffenen Region deutlich. In den Gesprächen in „kleiner Runde“ werden hin und wieder auch Einschätzungen geäußert, die von der öffentlich vertretenen vermeintlichen „Mehrheitsmeinung“ abweichen. Dieses kann für die Planung und die Abstimmung sehr wertvoll sein.

Die Durchführung von Bürger-Infomärkten hat den Nachteil, dass sie für den Vorhabenträger und die Landesplanungsbehörde mit einem sehr hohen zeitlichen und personellen Aufwand verbunden sind.

8 Leitbildprozesse im Vorwege des Raumordnungsverfahrens: Das Beispiel Etzel

Bei größeren, komplexeren Vorhaben, die einen langen Realisierungshorizont haben und bei denen unterschiedliche „Zielzustände“ der Raumentwicklung/-gestaltung nach Umsetzung des Vorhabens denkbar sind, kann sich die Durchführung von vorgeschalteten Leitbildprozessen anbieten. Ein Beispiel aus der niedersächsischen Praxis bietet das Leitbild „Kulturlandschaft Etzel“, das zur Vorbereitung eines Raumordnungsverfahrens für den Bau von unterirdischen Kavernen erarbeitet wurde.

Die IVG Caverns GmbH betreibt seit den 1970er Jahren am Standort Etzel (Gemeinde Friedeburg, Landkreis Wittmund) eine Kavernenspeicheranlage für Erdöl und Erdgas. Über die bereits genehmigten 99 Kavernen hinaus ist der Bau von weiteren 45 Kavernen geplant.

Der Betrieb des Kavernenfeldes wird gemäß einer fachgutachterlich erstellten Senkungsprognose bis zum Jahr 2060 zu Bodensenkungen von bis zu 2,3m führen. Diese großräumigen Bodensenkungen werden die Landschaft im Raum Etzel verändern. Dies bedeutet, dass Teilbereiche des Senkungsgebietes zukünftig unterhalb des heutigen Grundwasserspiegels liegen werden. Mit zusätzlichen wasserwirtschaftlichen Maßnahmen ist es grundsätzlich möglich, das Grundwasser parallel zu den Bodensenkungen abzusenken, um das Senkungsgebiet auch langfristig trocken zu halten und durch entsprechende Steuerung des Entwässerungssystems die Änderungen der Grundwasserflurabstände zu minimieren bzw. die Nutzungsmöglichkeiten auf heutigem Stand zu halten.

In den Unterlagen für die behördlichen Verfahren ist eine Beschreibung des Zielzustands der Landschaft nach den Senkungen (= beantragter Landschaftszustand) vorzulegen. Dieser Landschaftszustand sollte nach Auffassung der IVG nicht nur durch Fachplaner „am grünen Tisch“, sondern gemeinsam mit der Bevölkerung und Experten aus der Region erarbeitet werden. Um so früh wie möglich über die Folgen der Absenkungen aufzuklären und die möglichen gegensteuernden Maßnahmen zu erörtern, wurde im Herbst 2011 die Entwicklung eines Leitbildes „Kulturlandschaft Etzel“ ins Leben gerufen. Mit dem Leitbild wird das Ziel verfolgt, gemeinsam mit der Bevölkerung in der Region ein für alle Bewohner und Nutzer tragbares Gesamtkonzept zu entwerfen, das eine Vorstellung davon gibt, wie die Landschaft im Gebiet um Etzel einmal aussehen soll. Alle kurz- und mittelfristigen Maßnahmen im Zeitraum bis 2060 sollen sich an diesem Leitbild orientieren.

Die Leitbildentwicklung fand bereits vor der Erarbeitung und Einreichung der Unterlagen für die behördlichen Verfahren statt, um die Interessen aus der Region sowie ihrer Bürgerinnen und Bürger in die Erarbeitung der Antragsunterlagen einfließen zu lassen. In die Leitbildentwicklung „Kulturlandschaft Etzel“ wurden neben Fachgutach-

tern der IVG örtliche Experten aus den Bereichen Raumplanung, Landwirtschaft, Naturschutz und Wasserwirtschaft mit ihren speziellen Ortskenntnissen und ihrem Fachwissen eingebunden. Bürgerinnen und Bürger wurden während des gesamten Prozesses informiert und konnten ihre Vorstellungen einbringen.

Auf Bitten des Vorhabenträgers IVG hatte die Regierungsvertretung Oldenburg die Moderation des Leitbildentwicklungsprozesses „Kulturlandschaft Etzel“ übernommen. Diese Tätigkeit erfolgte unabhängig von der formell-rechtlich Funktion der Regierungsvertretung als oberste Landesplanungsbehörde.

Die Leitbildentwicklung „Kulturlandschaft Etzel“ war ein eigenständiger Entwicklungsprozess neben raumordnungsrechtlichen und bergrechtlichen Fragestellungen und Genehmigungsverfahren. Zu einigen Themen wurden im Konsens von allen Beteiligten Ziele und Maßnahmen formuliert. Beispielsweise war es unstrittig, dass das Senkungsgebiet zu großen Teilen trocken gehalten werden soll und ausreichend große Flächen für die zukünftige Siedlungsentwicklung der Gemeinden unbeeinträchtigt bleiben sollen.

Einen wesentlichen Dissens gab es hinsichtlich der Frage, ob die im Auftrag der IVG erstellte Senkungsprognose zutreffend ist. Eine Bürgerinitiative zweifelte diese an und legte ein Gutachten vor, das wesentlich stärkere Senkungen prognostizierte. Im Zusammenhang mit diesen unterschiedlichen Einschätzungen beendete die Bürgerinitiative ihre Mitwirkung am laufenden Leitbildprozess. Dieser endete im Juli 2012 mit der Veröffentlichung der Abschlussdokumentation zur Leitbildentwicklung.

Mit der Leitbildentwicklung ist es gelungen, die regionalen Akteure so einzubinden, dass innerhalb des durch die grundsätzlichen Planungsüberlegungen des Vorhabenträgers sowie die rechtlichen und technischen Möglichkeiten gesteckten Rahmens die aus Sicht der regionalen Akteure konfliktärmste Lösung entwickelt wurde. Hinsichtlich der grundsätzlichen Frage des Ausmaßes der Senkungen konnte hingegen keine Annäherung erreicht werden. Damit hat der Leitbildprozess sein Ziel nur teilweise erreicht. Trotzdem wurden aber zu wesentlichen Themen fachübergreifend Hinweise und Einschätzungen aus der Region zusammengeführt, sodass diese in den formellen Planungsprozess einfließen können.

9 Kommunale Arbeitskreise zur Erarbeitung von Varianten: Das Beispiel Bissendorf

Gerade bei der Planung von Linieninfrastruktur gibt es im Regelfall nicht nur eine mögliche Vorhabensvariante; regelmäßig können vorhandene Raumkonflikte mit zwei oder mehr Varianten klein- oder großräumig „umfahren“ werden. Im Regelfall erarbeitet das im Auftrag des Vorhabenträgers planende Büro eine Raumwiderstandsanalyse und entwickelt auf dieser Basis einen oder mehrere Vorschläge für räumliche Varianten. Denkbar ist jedoch auch, bereits in dieser Phase das „Wissen vor Ort“ einzubinden und in Form eines informellen Arbeitskreises betroffene Kommunen darum zu bitten, selbst Vorschläge für möglichst raum- und umweltverträgliche Varianten zu erarbeiten. Die Ergebnisse dieser „kommunalen Planungsarbeit“ wiederum könnten

und sollten der Öffentlichkeit vorgestellt und diskutiert werden. So wurde es im Fall einer Stromleitungsplanung der Amprion GmbH im Landkreis Osnabrück, Gemeinde Bissendorf, gehandhabt.

Die Amprion GmbH beabsichtigt die Errichtung einer 380-kV-Freileitung zwischen Wehrendorf (Gemeinde Bad Essen, Landkreis Osnabrück) und Gütersloh (Kreis Gütersloh, Nordrhein-Westfalen). Für die Trassenführung bieten sich mehrere Varianten an. Die Gemeinde Bissendorf (Landkreis Osnabrück), die zentral im Suchraum liegt, hat daher gemeinsam mit dem Übertragungsnetzbetreiber, der Amprion GmbH, einen dem Raumordnungsverfahren vorgelagerten Trassenfindungsprozess initiiert. Auch die Nachbargemeinde Belm beteiligte sich an diesem Verfahren.

Gemeinsam entwickelte ein Arbeitskreis, bestehend aus den Bürgermeistern, den Fraktionsvorsitzenden in den Gemeinderäten, Ortsvorstehern und Vertretern des Landkreises, im Trassenfindungsprozess 13 Trassenvarianten. Das Planen auf einer „weißen Karte“ durch Arbeitskreismitglieder machte für diese deutlich, dass jede Trassenvariante Konflikte mit sich bringt. Diese Erkenntnis wird bei Planungen, die ein Vorhabenträger vorlegt, nicht gewonnen. Die vom Arbeitskreis entwickelten Varianten wurden der Öffentlichkeit vorgestellt, die die Gelegenheit hatte, sich dazu zu äußern. Durch die große Anzahl der Varianten – darunter auch solche, die wegen großer Konflikte bereits als nicht genehmigungsfähig eingeschätzt werden konnten – sahen sich viele Bürgerinnen und Bürger als potenziell betroffen. Entsprechend gab es viele kritische Rückäußerungen zu allen Varianten.

Der Übertragungsnetzbetreiber Amprion hat in Vorbereitung auf das Raumordnungsverfahren unter Berücksichtigung der Ergebnisse des Trassenfindungsprozesses zwei Korridore entwickelt und diese für eine nähere Betrachtung vorgeschlagen. Einer der beiden Korridore orientiert sich an der bestehenden 220-kV-Leitung, die südlich verläuft. Der zweite Korridor orientiert sich im Wesentlichen am Verlauf der 110-kV-Bestandsleitung im Norden von Bissendorf. Diese beiden Varianten sowie mögliche weitere Alternativen werden in den folgenden offiziellen Verfahren ausführlich untersucht und diskutiert.

Der wichtigste Effekt des Trassenfindungsprozesses war die durch das eigenständige Planen auf einer „weißen Landkarte“ gemachte Erfahrung der lokalen Akteure, dass die Findung eines konfliktfreien Korridors nicht möglich war und ist. Deutlich wurde weiterhin, dass eine sehr frühzeitige Einbindung der Öffentlichkeit zu einer sehr kritischen Stimmung in der Region führt, zumal dann, wenn auch Varianten im Raum stehen, die zu sehr intensiven Konflikten führen würden. Diese wären von einem Planungsbüro ggf. gar nicht erst vorgeschlagen worden, wenn einschlägige Raumwiderstände entgegenstehen. Umgekehrt wäre aber auch die Chance vertan worden, ggf. andere und konfliktärmere Varianten in Betracht zu ziehen, die sich allein nach „Schreibtschläge“, ohne Einbindung der Raumkenntnis vor Ort, nicht aufgedrängt hätten. Es wurde sehr deutlich, dass der Kreis der möglicherweise betroffenen Bürgerinnen und Bürger bei einer sehr frühzeitigen Einbindung (Planungsphase „weiße Landkarte“) entsprechend groß ist. Hierbei können Befürchtungen geweckt werden

(„Trasse durch den Vorgarten“), die aber zumeist in späteren Planungsphasen ausgeschlossen werden können. Deshalb sollte im Einzelfall entschieden werden, ob der zu erwartende Erkenntnisgewinn in Relation zu den voraussichtlichen Verunsicherungen und Befürchtungen in der Bevölkerung in einem angemessenen Verhältnis steht.

10 Diskussion und Fazit

Die Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen von Raumordnungsverfahren wurde in den vergangenen Jahren intensiviert und hat ein hohes Niveau erreicht. Es wurde eine Vielzahl von Beteiligungsformaten entwickelt und Erfahrungen damit konnten gesammelt werden. Auf dieser Basis kann nunmehr im jeweiligen Einzelfall entschieden werden, welches Format zu welchem Zeitpunkt passend und geeignet ist. Auf der Grundlage der geschilderten Praxiserfahrungen mit Raumordnungsverfahren im Amtsbezirk Weser-Ems können folgende, verallgemeinerbare **Empfehlungen und Hinweise zur Öffentlichkeitsbeteiligung** ausgesprochen werden:

- > **Beteiligungsscoping:** Es wird als sinnvoll eingeschätzt, vor Verfahrensbeginn Absprachen von Raumordnungsbehörde und Vorhabenträger mit den regionalen Akteuren über die durchzuführenden Beteiligungsschritte und -formate zu treffen – also die Frage, wie die Akteure im Raum beteiligt werden möchten, selbst zum Gegenstand einer Beteiligung zu machen und nicht „von oben“ zu entscheiden.
- > **Klarstellung des Planungs- und Mitwirkungsspielraums:** Die Abschtigung von Fragestellungen und Entscheidungen ist rechtlich vorgesehen, aber in der Praxis häufig nur schwer zu vermitteln. Bisweilen ist für Bürgerinnen und Bürger nicht nachvollziehbar oder es wird nicht akzeptiert, was bereits entschieden ist („Den Bedarf für das Vorhaben kann ich nicht nachvollziehen. Mir reicht es nicht aus, wenn ich auf eine gesetzliche Bedarfsfeststellung verwiesen werde, das will ich ergebnisoffen diskutieren.“) und was noch offen ist („Sie haben doch sicher fertige Pläne in der Schublade und wissen, wo die Trasse verlaufen wird, da können Sie mir doch nicht erzählen, das sei alles noch offen.“). Auch sind Grenzwerte für Belastungen (Immissionen wie Lärm und magnetische Felder) durch Bundesrecht geregelt, aber vor Ort besteht häufig noch ein Informations- und Gesprächsbedarf. Es muss deshalb durch die Landesplanungsbehörde deutlich gemacht werden, wie der rechtliche Rahmen ist und auf welcher Ebene welche Entscheidungen getroffen werden.
- > **Begrenzte (Personal-)Ressourcen als limitierender Faktor:** Alle Aktivitäten im Aufgabenbereich „informelle Bürgerbeteiligung“ sind mit einem hohen monetären und insbesondere personellen Aufwand für Vorhabenträger und Raumordnungsbehörde verbunden. Vorhabenträger haben ihren Personalbestand entsprechend ausgebaut. Für Landesplanungsbehörden, aber auch planende Behörden als Vorhabenträger (z.B. Straßenbau) ist ein solcher Personalaufwand nur begrenzt oder nur mit zusätzlichem Personal leistbar.

- > **„Großräumige Verunsicherung“ als Ergebnis früher Beteiligung:** Die frühzeitige Information und Beteiligung bewirkt eine breite Besorgnis der Bevölkerung im Planungsraum: Wenn bereits im Vorfeld einer Antragskonferenz über das Vorhaben informiert wird, ist das „Wo?“ häufig noch sehr offen. Entsprechend gibt es eine sehr große Zahl potenziell berührter Bürgerinnen und Bürger. Auch der Grad der Betroffenheit kann noch nicht eingeschätzt werden, sodass häufig „Worst-Case-Befürchtungen“ um sich greifen. Dieses muss bei der Gestaltung von Beteiligungsveranstaltungen mit bedacht werden.
- > **Selektivität informeller Beteiligungen:** Es beteiligen sich erfahrungsgemäß in erster Linie Betroffene oder potenziell Betroffene. Hier stellt sich die Frage, wer die Interessen der nur indirekt Betroffenen (z.B. Stromverbraucher, die bei Erdverkabelung höhere Kosten tragen müssten) vertreten kann. Hier sollte im Einzelfall darüber nachgedacht werden, wie auch indirekt Betroffene in die Beteiligungsverfahren eingebunden werden können.
- > **Verbesserungen auch bei formellen Beteiligungsverfahren:** Bei allen Ansätzen zur Verbesserung der informellen Beteiligung sollte das formelle Verfahren nicht aus dem Blick geraten. Hier sollten beispielsweise mittels einer bürgerfreundlichen Aufbereitung der Antragsunterlagen (z.B. nachvollziehbare Struktur, Lesehilfe) Optimierungspotenziale genutzt werden. Weiterhin scheint es sinnvoll, die bestehenden raumordnungsrechtlichen Regelungen um Vorgaben zur frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung zu ergänzen. Dabei sollte jedoch ausschließlich das „Ob“ geregelt und die konkrete Ausgestaltung dem Einzelfall überlassen werden. Mit einer solchen gesetzlichen Regelung kann dann ein erweiterter Personalbedarf (s.o. „Begrenzte (Personal-)Ressourcen“) begründet werden.

Literatur

Niedersächsisches Innenministerium (Hrsg.) (1991): Leitfaden zur Durchführung von Raumordnungsverfahren mit integrierter Prüfung der Umweltverträglichkeit. Hannover.

Autor

Dipl.-Ing. Bernhard Heidrich ist Dezernent beim Amt für regionale Landesentwicklung Weser-Ems in Oldenburg. Er studierte Landespflege an der Fachhochschule Osnabrück sowie Stadt- und Regionalplanung (Raumplanung) an der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg. Sein beruflicher Schwerpunkt ist die raumordnerische Abstimmung von Energieprojekten wie Kavernenspeichern, Anbindungsleitungen für Offshore-Windparks und Höchstspannungsleitungen.