



Agnes Harms

Das Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Netzentwicklungsplanung der Stromübertragungsnetze

- Eine qualitative Bewertung -

Anmerkung der Autorin:

Diese Studie entstand im Rahmen einer Masterarbeit zum Abschluss des Masterstudiengangs Öffentliches und Betriebliches Umweltmanagement am Forschungszentrum für Umweltpolitik der Freien Universität Berlin. Die vollständige Masterarbeit kann auf Anfrage eingesehen werden.

Impressum

UfU-Paper 01 /2014

Das Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Netzentwicklung der Stromübertragungsnetze

Agnes Harms

Berlin 2014

Zusammenstellung, Redaktion, Layout: *Franziska Sperfeld, Charlotte Rochell*

Alle Rechte vorbehalten.

1. Auflage, Berlin 2014

Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

Fachgebiet Umweltrecht und Partizipation

Greifswalder Str. 4, 10405 Berlin

Tel 030/4284993-0

Fax 030/42800485

mail@ufu.de

www.ufu.de

Zusammenfassung der Studie

Das deutsche Stromübertragungsnetz wird in den kommenden Jahren zugunsten eines grenzüberschreitenden Stromhandels, der Integration der erneuerbaren Energien und des Transports des dezentral erzeugten Stroms durch beträchtliche Verstärkungs- und Neubaumaßnahmen verändert werden. Zur Beschleunigung dieses Netzausbaus wird seit 2011 die sogenannte Netzentwicklungsplanung durchgeführt. Sie soll den bundesweiten Ausbaubedarf der Übertragungsnetze in einem sich jährlich wiederholenden Verfahren ermitteln. Alle drei Jahre wird die energiewirtschaftliche Notwendigkeit der ermittelten Maßnahmen in einem Bundesbedarfsplan festgesetzt. Diese Bedarfsplanung wird von den vier deutschen Übertragungsnetzbetreibern (ÜNB) durchgeführt und von der Bundesnetzagentur (BNetzA) als genehmigende Behörde geprüft. Entgegen vorheriger Bedarfsermittlungen, die den Netzausbaubedarf für die Öffentlichkeit nicht nachvollziehbar berechneten, soll die Netzentwicklungsplanung in einem transparenten Verfahren mit einer frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung verlaufen. In den Konsultationsverfahren kann die Öffentlichkeit Stellungnahmen zur Netzentwicklungsplanung einreichen und somit den gesamten Prozess vom sogenannten Szenariorahmen über die Strategische Umweltprüfung (SUP) bis zum geprüften Netzentwicklungsplan (NEP) begleiten. Zusätzlich bereiten die BNetzA und die ÜNB Informationen zur Netzentwicklungsplanung auf und bieten Informations- und Dialogveranstaltungen für die Öffentlichkeit an.

Ein solches Vorgehen bei Infrastrukturprojekten dieser Größe ist bisher einzigartig. Die frühzeitige Einbeziehung der Öffentlichkeit wird als ein wichtiger Schritt für die Akzeptanz der Netzentwicklungsplanung und damit des Ausbaus der Übertragungsnetze gesehen. Inwiefern Beteiligungsprozesse zu mehr Akzeptanz in der Öffentlichkeit führen, hängt jedoch von der Ausgestaltung des Beteiligungsverfahrens ab. Daher wurde in dieser Studie untersucht, wie die Stellungnahmen der Öffentlichkeit im NEP berücksichtigt werden und inwiefern das Konsultationsverfahren als Beteiligungsformat zur Integration der Interessen der Öffentlichkeit in die Netzentwicklungsplanung geeignet ist. Die qualitative Erhebung umfasst sechzehn Interviews mit Mitarbeiter*innen der BNetzA und der ÜNB sowie mit Personen, die an den Konsultationen der Netzentwicklungsplanung zur Formulierung ihrer Interessen teilgenommen haben oder das Verfahren beobachten. Die Erhebungen beziehen sich überwiegend auf die Erstellung des NEP 2012 und das daraus resultierende Bundesbedarfsplangesetz (BBPlG). Zur Auswertung der erhobenen Daten wurden Kategorien und Kriterien in Anlehnung an das normative Partizipationsverständnis entwickelt.

Die Ergebnisse der qualitativen Untersuchung zeichnen ein ganzheitliches Bild der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Netzentwicklungsplanung: Zum einen fördert die Beteiligung die gesellschaftliche Diskussion über die Gestaltung der Netzinfrastruktur und stellt daher eine begrüßenswerte Erneuerung im Planungsprozess des Netzausbaus dar. Vorzeitige und in hoher Anzahl eingebrachte Einwände gegen geplante Vorhaben ermöglichen dabei das frühzeitige Erkennen von möglichen lokalen Konflikten. Zudem führen die Stellungnahmen zu einer effektiven Verbesserung der Planungsgrundlagen im Rahmen der Vorgaben der ÜNB. Dem Beteiligungsverfahren gelingt es außerdem das Wissen der Teilnehmenden über die

Netzentwicklungsplanung zu verbessern. Lernprozesse der BNetzA und ÜNB hinsichtlich der Gestaltung der Konsultationsunterlagen zeugen zusätzlich von einem Engagement, die zur Verfügung stehenden Möglichkeiten im Beteiligungsverfahren zu nutzen.

Zum anderen erfordert die Komplexität der Netzentwicklungsplanung jedoch viel Verständnis und Wissen technischer und auch politischer Belange. Dies hat zur Folge, dass teilnehmende Bürger*innen nur wenig Einfluss auf die Netzentwicklungsplanung nehmen können. Die interessierte Fachöffentlichkeit hingegen bewirkt im Rahmen der Planungsvorgaben der ÜNB Veränderungen, aber auch diese Einflussnahme unterliegt Einschränkungen. So kann die Planung aufgrund unveröffentlichter Daten und Rechenmodelle nicht komplett nachvollzogen werden, so dass gewisse Planungsaspekte stets unüberprüfbar bleiben. Zudem sind zum Zeitpunkt der Konsultation des Szenariorahmens bereits die entscheidenden Energieszenarien von den ÜNB festgelegt worden. Die Prüfung weiterer Szenarien, die beispielsweise Stromeinsparungen oder einen höheren Anteil an erneuerbaren Energien berücksichtigen, ist gesetzlich nicht vorgesehen und wird demzufolge nicht durchgeführt. Des Weiteren resultiert die angestrebte Verfahrensbeschleunigung in einem Zeitdruck, der einer angemessenen Prüfung der eingebrachten Stellungnahmen und der gesetzlich verankerten Alternativen der SUP im Wege steht. Dies bedeutet, dass auch hoch qualifizierte Konsultationsbeiträge, die gut begründete Einwände zur Planung einbringen, sich nicht im Ergebnis widerspiegeln. Das BBPIG ist überdies ein rechtlich angreifbares Ergebnis des NEP 2012, da sowohl die Alternativen nach der SUP ungenügend geprüft wurden als auch die Konsultation parallel zur Prüfung des NEP, und nicht wie gesetzlich vorgeschrieben nach der Prüfung, stattgefunden hat. Diese Aspekte führen dazu, dass der Einfluss der Öffentlichkeit auf den NEP von den in dieser Studie befragten Teilnehmenden als gering eingeschätzt wird. Informelle Vereinbarungen mit politischen Entscheidungsträger*innen außerhalb des Beteiligungsverfahrens können zwar einen Einfluss ermöglichen, verdeutlichen aber zugleich die intransparenten Verfahrensregeln und die ungerechte Gestaltung des Beteiligungsverfahrens. Intransparentes Vorgehen zeichnet sich auch in der Kommunikation über die Berücksichtigung der Stellungnahmen in der Auswertung und Erstellung des NEP ab. Der konkrete Vorgang dieser Entscheidungsfindungen ist den befragten Teilnehmenden nicht bekannt. In dieser Studie wird gezeigt, dass die Planungsergebnisse der Netzentwicklungsplanung Produkte diskursiver und intuitiver Prozesse in den Häusern der ÜNB bzw. der BNetzA sind. Eine offenere Kommunikation dieses Vorgehens, transparente Informationen zu den Planungsgrundlagen und eine ordentliche Prüfung der Konsultationsbeiträge und Alternativen ist vonnöten, um den akzeptanzfördernden Wert, den die öffentliche Beteiligung mit sich bringen kann, nicht zu verspielen.

Die Ergebnisse dieser Studie verdeutlichen auch, dass die Öffentlichkeit höhere Erwartungen an den Einfluss stellt als an Mitgestaltungsmöglichkeit im Beteiligungsverfahren vorgesehen ist. Angesichts dieses Mitsprachebedürfnisses der sich beteiligenden Öffentlichkeit ist das Konsultationsverfahren nicht zur Integration der Interessen der Öffentlichkeit in den NEP geeignet. So können die eingebrachten Argumente der befragten Teilnehmenden durch die dargestellten Einflussgrenzen von vorne herein nicht integriert werden. Das Konsultationsverfahren informiert demzufolge die Öffentlichkeit über die Netzentwicklungsplanung und fragt deren Interessen lediglich ab. Der dringende Änderungsbedarf der Netzentwicklungs-

planung und die Offenheit und Bereitschaft der BNetzA und der ÜNB gegenüber dem Beteiligungsverfahren sprechen daher für eine Neugestaltung des Beteiligungsverfahrens. Die etablierten Veranstaltungen der BNetzA und der ÜNB stellen bereits eine wichtige Ergänzung der Konsultationsverfahren dar. Eine zielgruppengerechtere Gestaltung und intensivere mediale Präsentation dieser Veranstaltungen könnte den Prozess des Beteiligungsverfahrens zusätzlich verbessern. Zudem sollte die Fachöffentlichkeit über ein Beratungsgremium bei der Festlegung des Szenariorahmens beteiligt werden. Bürger*innen sollten ferner im deliberativen Beteiligungsverfahren der Planungszelle Gutachten zum Szenariorahmen erstellen, die die Perspektiven und Diskussionen des Beratungsgremiums sinnvoll ergänzen sollen. Dadurch könnten viele Interessen von Beginn an in die Netzentwicklungsplanung einfließen, so dass eine breite Basis für die gesellschaftliche Anerkennung der Netzentwicklungsplanung geschaffen und somit die Beschleunigung des Netzausbaus ermöglicht wird.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung der Studie.....	3
Inhaltsverzeichnis.....	6
Abkürzungsverzeichnis.....	8
1. Einleitung und Zielsetzung der Studie	9
2. Die Netzentwicklungsplanung und Öffentlichkeitsbeteiligung für den Ausbau der Übertragungsnetze	11
2.1. Die Notwendigkeit der Netzentwicklungsplanung.....	11
2.2. Der Entstehungshintergrund der Netzentwicklungsplanung nach dem EnWG.....	12
2.3. Die Verfahrensverantwortlichen der Netzentwicklungsplanung.....	14
2.4. Der Verlauf der Netzentwicklungsplanung.....	16
2.5. Die Entwicklung und der aktuelle Stand der Netzentwicklungsplanung	19
2.6. Die Öffentlichkeitsbeteiligung in der Netzentwicklungsplanung	21
2.6.1. Die Konsultationen in der Netzentwicklungsplanung.....	22
2.6.2. Die Veranstaltungen der Bundesnetzagentur und Übertragungsnetzbetreiber	25
3. Einführung in den theoretischen Hintergrund.....	26
4. Methodisches Vorgehen.....	28
5. Ergebnisse	34
5.1. Die Auswertung und Berücksichtigung der Stellungnahmen in der Entscheidungsfindung	34
5.1.1. Die Kenntnisse über die Auswertung der Stellungnahmen	34
5.1.2. Die Auswertung und Berücksichtigung der Stellungnahmen in der Entscheidungsfindung durch die Übertragungsnetzbetreiber	36
5.1.3. Die Auswertung und Berücksichtigung der Stellungnahmen in der Entscheidungsfindung durch die Bundesnetzagentur	37
5.1.4. Die Berücksichtigung der Stellungnahmen in der Entscheidungsfindung	39
5.2. Die Kommunikation von Planungsänderungen.....	41
5.2.1. Die Kommunikation auf der Berichtsebene	41
5.2.2. Individuelle Rückmeldungen an die Stellungnehmer*innen.....	42
5.3. Der Einfluss auf die Entscheidungsfindung	43
5.4. Die Einschränkungen der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Netzentwicklungsplanung	46
5.4.1. Betroffenheit.....	46
5.4.2. Wissen	48
5.4.2.1. Wissen als notwendige Voraussetzung.....	48
5.4.2.2. Die Informationen und Öffentlichkeitsarbeit der Bundesnetzagentur und der Übertragungsnetzbetreiber.....	51

5.4.3. Planungsvorgaben	55
5.4.4. Zeit	58
5.4.5. Informelle Absprachen.....	60
5.4.6. Rechtliche Verbindlichkeit und Anfechtbarkeit.....	61
5.5. Der Umgang mit den begrenzten Einflussmöglichkeiten	62
5.5.1. Die kontinuierliche Beteiligung an den Konsultationen mit ähnlichen Anmerkungen.....	63
5.5.2. Die Massenmobilisierung zur Teilnahme an einer Konsultation	64
5.5.3. Die frühzeitige Stellungnahme im Planungsprozess	64
5.5.4. Der Einfluss auf politischer Ebene.....	64
5.6. Das Bundesbedarfsplangesetz als Ergebnis des Planungs- und Beteiligungsverfahrens 2012	66
5.7. Verfahrenseignung und Ergänzungen des Beteiligungsverfahrens.....	67
5.7.1. Die Einschätzungen der befragten Expert*innen	67
5.7.2. Abschließende Betrachtung	69
6. Diskussion des methodischen Vorgehens	71
7. Diskussion der Ergebnisse	73
7.1. Das Beteiligungsverfahren in der Netzentwicklungsplanung	73
7.1.1. Input-Legitimität des Beteiligungsverfahrens.....	74
7.1.2. Throughput-Legitimität des Beteiligungsverfahrens.....	75
7.1.3. Output-Legitimität des Beteiligungsverfahrens	78
7.1.4. Eignung der Konsultation als Beteiligungsformat	78
7.2. Notwendigkeit für mehr Beteiligung	79
7.3. Empfehlungen für mehr Beteiligung.....	80
7.3.1. Veranstaltungen.....	80
7.3.2. Beteiligung der Fachöffentlichkeit.....	81
7.3.3. Beteiligung der Bürger*innen	82
7.4. Schlusswort	82
8. Quellenverzeichnis	84

Abkürzungsverzeichnis

50 Hertz	50 Hertz Transmission GmbH
ACER	European Agency for the Cooperation of Energy Regulators
Amprion	Amprion GmbH
BBPlG	Bundesbedarfsplangesetz
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BNetzA	Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahn
bzw.	beziehungsweise
dena	Deutsche Energie-Agentur GmbH
ebd.	ebenda
DUH	Deutsche Umwelthilfe e. V.
EnLAG	Gesetz zum Ausbau von Energieleitungen - Energieleitungsausbaugesetz
EnWG	Gesetz über die Elektrizität und Gasversorgung – Energiewirtschaftsgesetz
EU	Europäische Union
f./ ff.	folgende/ fortfolgende
ggf.	gegebenenfalls
GW	Gigawatt
km	Kilometer
kV	Kilovolt
Mio.	Millionen
NABEG	Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz
NEP	Netzentwicklungsplan
RWTH	Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule
SUP	Strategische Umweltprüfung
TenneT	TenneT TSO GmbH
TransnetBW	TransnetBW GmbH
TU Graz	Technische Universität Graz
u.a.	unter anderem
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
vgl.	vergleiche

1. Einleitung und Zielsetzung der Studie

Das deutsche Stromübertragungsnetz wird sich in den kommenden Jahren durch erhebliche Verstärkungs- und Neubaumaßnahmen verändern. Die Schaffung eines europäischen Energiebinnenmarktes, grenzüberschreitender Stromhandel, der Ausbau der erneuerbaren Energien sowie die Integration und der Transport des dezentral erzeugten Stroms erfordern den bedarfsgerechten Ausbau der Übertragungsnetze (Bardt 2010, DS 16/10491). Trotz der bundesweit breiten Zustimmung zur Integration erneuerbarer Energien in die Energieversorgung stoßen konkrete Netzausbauvorhaben oft auf starke Widerstände in der lokalen Bevölkerung (Bruns et al. 2012). Befürchtete Risiken des Netzausbaus sind dabei sowohl negative Auswirkungen auf das Landschaftsbild, Umwelt und Gesundheit - beispielsweise durch Flächenverbrauch, Vogelschlag und elektromagnetische Felder - als auch ökonomische Beeinträchtigungen durch Wertverlust der Immobilien und Abnahme des Tourismus (Schweizer-Ries et al. 2010). Auch eine generelle Ablehnung von Großinfrastrukturen sowie Zweifel am Netzausbaubedarf und dem Nutzen dieser Investitionen können zu konflikträchtigen Auseinandersetzungen zwischen der Bevölkerung und den Vorhabenträgern führen (Bruns et al. 2012, Jarass & Obermair 2012). Die fehlende Akzeptanz der Öffentlichkeit wirkt sich jedoch auf den Fortschritt sowie die Planungs- und Investitionssicherheit der Infrastrukturprojekte aus (DS 17/11078, Schnelle & Voigt 2012). Damit der Netzausbau nicht zum Flaschenhals der Energiewende wird, ist daher die Einbeziehung der Bürger*innen¹ in die Planungsverfahren unabdingbar (Bruns et al. 2012, Dialogik 2011). Vertreter*innen aus Wissenschaft, Politik und Industrie betonen dabei die Notwendigkeit einer frühzeitigen Beteiligung, die eine öffentliche Diskussion der Ziele und Varianten des Trassenverlaufs mit den Vorhabenträgern ermöglicht (vgl. BDI 2011, Dialogik 2011, DStGB 2011, BMVBS 2012).

Zur Beschleunigung des Netzausbaus wurde 2011 ein Gesetzespaket verabschiedet, das entgegen bisheriger Planungsprozesse eine dementsprechend frühzeitige Beteiligung vorsieht. In der sogenannten Netzentwicklungsplanung erhält die Öffentlichkeit die Gelegenheit ihre Interessen auf der Stufe der Bedarfsplanung, das heißt vor Antragstellung des Vorhabens, zu äußern (Steinbach 2013). Die Öffentlichkeitsbeteiligung in der Netzentwicklungsplanung umfasst drei sich jährlich wiederholende Konsultationsverfahren, die den Planungsprozess vom sogenannten Szenariorahmen, in dem die künftigen Anteile erneuerbarer und konventioneller Energien festgelegt werden, bis zur Bestimmung von Verstärkungs- und Ausbaumaßnahmen im Netzentwicklungsplan (NEP) begleiten (Heimann 2013, Steinbach 2013). Ein solches Vorgehen bei Infrastrukturprojekten dieser Größe ist bisher einzigartig und soll durch transparente Verfahren und strikte Zeitvorgaben sowohl die Akzeptanz der Öffentlichkeit erhöhen als auch die Dauer von Zulassungsverfahren verkürzen (Montag 2012, ÜNB o.J.). Die Öffentlichkeitsbeteiligung wird von der Bundesnetzagentur (BNetzA) als genehmigende Behörde und den vier deutschen Übertragungsnetzbetreibern (ÜNB) durchgeführt. In Ergänzung zu den Konsultationsverfahren bereiten sie Informationen zur Netzentwick-

¹ In dieser Studie werden zugunsten einer gendergerechten Sprache sowohl neutrale Formulierungen als auch das Gender Gap in Form des Sterns verwendet.

lungsplanung auf und bieten Informations- und Dialogveranstaltungen für die Öffentlichkeit an (BNetzA 2014, ÜNB 2014).

Das Beteiligungsverfahren der Netzentwicklungsplanung wird als ein großer Fortschritt für mehr Transparenz in der Ermittlung des Netzausbedarfs gesehen (DUH 2013, Germanwatch 2013). Jochen Homann, Präsident der BNetzA, unterstreicht wie folgt die Notwendigkeit der frühen Beteiligung:

„Das rechtzeitige Einbinden aller in den Ausbauprozess ist eine wichtige Voraussetzung, damit es uns auch wirklich gelingt, den Ausbau zu beschleunigen. Hierfür sind Information, Transparenz und auch die Bereitschaft, auf Argumente einzugehen, von zentraler Bedeutung.“ (Homann 2012).

Das transparente Konsultationsverfahren soll demnach die Öffentlichkeit informieren und offen gegenüber Anregungen sein. Eine Abbildung aller Interessen im NEP wird dabei aufgrund kontroverser Ansichten oder auch genereller Ablehnung des Netzausbaus allerdings nicht gänzlich möglich sein (Böhm 2013). So wird beispielsweise trotz des generellen Zuspruchs und der erwarteten Verbesserung des NEP durch die Konsultationen von einem geringen Einfluss der einzelnen Person ausgegangen (Roose & Scholl 2012). Zudem wird erwartet, dass die technische Komplexität der Bedarfsermittlung die Teilnahme einer breiten Öffentlichkeit an dem Verfahren behindern kann (Bruns et al. 2012). Die Bedarfsplanung der künftigen Netzinfrastruktur sollte jedoch die Interessen einer breiten Öffentlichkeit abbilden, um eine „akzeptanzstiftende Wirkung für nachgelagerte Verfahrensstufen entfalten“ (Steinbach 2013: 10) zu können.

Ziel dieser Studie ist es daher, ein Verständnis für den Ablauf und die Einflüsse der partizipativen Prozesse in der Netzentwicklungsplanung zu erhalten. Basierend auf einer qualitativen Analyse des Beteiligungsverfahrens wird untersucht, wie die Interessen der Öffentlichkeit in den NEP integriert werden und inwiefern das Konsultationsverfahren als Beteiligungsformat dafür geeignet ist. Dazu wird das Verfahren aus Sicht beteiligter Akteur*innen begutachtet und das Auswertungsverfahren der Stellungnahmen erörtert. Darauf aufbauend wird geprüft, inwieweit das Beteiligungsverfahren dem Anspruch an Transparenz und Fairness gerecht wird und ob es zur Anerkennung der Netzentwicklungsplanung beitragen kann. Die Erhebungen beziehen sich hierbei überwiegend auf die Erstellung des NEP 2012 und das daraus resultierende Bundesbedarfsplangesetz (BBPlG). Ziel der Analyse ist eine qualitative Bewertung des Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahrens in der Netzentwicklungsplanung der Übertragungsnetze, die von folgender zentralen Forschungsfrage geleitet wird:

Wie werden die Stellungnahmen der Öffentlichkeit durch das Konsultationsverfahren in die Entscheidung über den Netzentwicklungsplan berücksichtigt und inwiefern ist das Konsultationsverfahren als Beteiligungsformat geeignet, die Interessen der Öffentlichkeit im komplexen Prozess der Netzentwicklungsplanung zu integrieren?

Resultierend aus der Forschungsfrage ergeben sich folgende Leitfragen für die qualitative Untersuchung:

- Wie werden die Stellungnahmen ausgewertet und wie werden sie in den NEP eingearbeitet?
- Welche Beteiligungschancen bietet das Verfahren, wo lassen sich Einschränkungen feststellen und welche Beteiligungsformate könnten die Konsultation sinnvoll ergänzen?
- Ist das Verfahren geeignet, die Interessen der Öffentlichkeit in die Erstellung des NEP zu integrieren?

2. Die Netzentwicklungsplanung und Öffentlichkeitsbeteiligung für den Ausbau der Übertragungsnetze

Die sogenannte Netzentwicklungsplanung nach den §§ 12a-e des Energiewirtschaftsgesetzes² (EnWG) regelt die Bedarfsplanung des Stromnetzausbaus. Dieses Kapitel soll grundlegendes Wissen über diese Bedarfsplanung von Ausbau- und Verstärkungsmaßnahmen des Übertragungsnetzes vermitteln, da sie Gegenstand der in dieser Studie untersuchten Konsultationsverfahren ist. Im ersten Abschnitt wird vorerst das Erfordernis des Netzausbaus und damit der Netzentwicklungsplanung dargestellt. Retrospektiv werden anschließend bisherige Bedarfsermittlungen erläutert sowie das neue Verfahren und dessen Umsetzung eingeführt. Zusätzlich werden die Hauptakteur*innen des Gesamtprozesses, der Verlauf und aktuelle Stand der Netzentwicklungsplanung vorgestellt. Abschließend wird auf die neuen Aspekte und Ziele der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Netzentwicklungsplanung eingegangen.

2.1. Die Notwendigkeit der Netzentwicklungsplanung

Die Grundlage für die Umsetzung der energiepolitischen und -wirtschaftlichen Ziele für die Ermittlung von Leistungskapazitäten und der Definition von Ausbauprioritäten im deutschen Stromnetz bildet die Netzentwicklungsplanung.

Die Netzentwicklungsplanung soll den Ausbaubedarf der Strominfrastruktur für die grenzüberschreitende Marktintegration in das europäische Stromnetz ermitteln. Nach dem Dritten Energiebinnenmarktpaket³ der Europäischen Union (EU) soll bis 2014 ein wettbewerbsori-

² Der § 12e EnWG betrifft die Bundesbedarfsplanung, die nur alle drei Jahre durchgeführt wird. Da der hier untersuchte Gegenstand überwiegend den NEP 2012 betrifft, der in einen Bundesbedarfsplan übersetzt wurde, wird in dieser Studie der Begriff Netzentwicklungsplanung für beide Planungen verwendet

³ Das betrifft die EU-Richtlinien 2009/72/EG und 2009/73/EG. Nach diesen Vorgaben orientiert sich die Netzentwicklungsplanung an fünf Eckpunkten: Staatliche Infrastrukturverantwortung, Legitimitä-

entierter, sicherer und nachhaltiger Energiemarkt entstehen (EU-Kommission 2012). In Deutschland als zentralem Strom-Transitland wird durch den verstärkten grenzüberschreitenden Stromhandel die Übertragungskapazität steigen (DS 16/10491). Dafür wird insbesondere der Ausbau der Übertragungsnetze⁴ in Nord-Süd-Richtung und der Grenzkuppelstellen, den Netzverknüpfungspunkten zwischen den EU-Ländern, wesentlich werden (BMWi 2013).

Zugleich verfolgt die Netzentwicklungsplanung die Umsetzung der energiepolitischen Ziele der Bundesregierung. Mit der Reduktion der Treibhausgasemissionen um 40 % gegenüber 1990 bzw. 80 - 95 % bis 2050 hält die Große Koalition 2013 an den Zielen der vorherigen Regierung fest (CDU et al. 2013). Allein die Energiewirtschaft verursachte 2009 etwa 46 % der deutschen Treibhausgasemissionen, so dass ein Ausbau erneuerbarer Energien zur Einhaltung des Einsparungsziels notwendig ist (UBA 2011). Das Ausbauziel der erneuerbaren Energien beträgt 40 - 45 % bis 2025 bzw. 55 - 60 % bis zum Jahr 2035. Insbesondere soll der Ausbau der On- und Offshore Windkraftenergie einen beträchtlichen Beitrag dazu leisten.⁵ Hierfür wird eine bedarfsgerechte Anpassung der Netze an den steigenden Anteil erneuerbarer Energien und an die damit einhergehenden schwankenden Einspeisungen mit Steuerungs- und Speichertechniken in Hinblick auf Versorgungssicherheit und Netzstabilität notwendig. Zusätzlich erfordert der Offshore erzeugte Strom die Integration in das Übertragungsnetz und einen bedarfsgerechten Ausbau der Höchstspannungsleitungen für den Transport in die vornehmlich im Süden liegenden Verbrauchszentren (Bardt 2010, Bruns et al. 2012).

2.2. Der Entstehungshintergrund der Netzentwicklungsplanung nach dem EnWG

Für die Integration der Windenergieleistung in das Verbundsystem wurde bereits 2005 in der Netzstudie I der Deutschen Energie-Agentur (dena) ein zusätzlicher Bedarf von 850 km zur Erweiterung des Höchstspannungsnetzes bis 2015 berechnet (dena 2005). Ein Teil des ermittelten Ausbaubedarfs wurde in das 2009 in Kraft tretende Energieleitungsausbaugesetz (EnLAG) übernommen. Im EnLAG wurden 23 Ausbautrassen als Vorhaben mit vordringli-

on der Bedarfsplanung, frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung, Transparenz des Netzausbaus und Technologieoffenheit (Steinbach 2013).

⁴ Das Übertragungsnetz ist Teil des deutschen Stromverbundnetzes und transportiert den erzeugten Strom der Großkraftwerke zur Reduzierung von Leistungsverlusten auf der Hoch- und Höchstspannungsebene mit einer Spannung von 220 oder 380 kV über weite Distanzen in das Verteilnetz zu den Verbraucherzentren (ÜNB 2012). Es umfasst rund 35.000 km Hoch- und Höchstspannungsleitungen und besteht überwiegend aus Freileitungen (BDEW 2012). In dieser Studie werden mit dem Begriff Höchstspannungsleitungen zugleich auch Hochspannungsleitungen gemeint.

⁵ Der Ausbaubedarf der Windenergie wird seit langem diskutiert, vergleiche dazu: Bundesregierung 2002, 2007; SRU 2010. Die Offshore-Windausbauziele wurden im Vergleich zu den vorherigen Zielen im neuen Koalitionsvertrag gesenkt. Die Reduktion von 10 GW auf 6,5 GW kann erst im NEP 2014 berücksichtigt werden (BNetzA 2014a). Damit betreffen die Veränderungen nicht den Untersuchungszeitraum dieser Studie.

chen Bedarf⁶ im Bedarfsplan aufgenommen und damit erstmalig die energiewirtschaftliche Notwendigkeit von Leitungsbaumaßnahmen gesetzlich festgelegt (§ 1 Abs. 1 EnLAG). Diese Festlegung wurde als notwendig erachtet, da das Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz von 2006 „Verzögerungen auf Ebene der Planungs- und Genehmigungsverfahren und bei der Realisierung des Leitungsbaus“ (DS 559/08: 25) nicht verhindern konnte. Die in den dena-Netzstudien⁷ ermittelten Netzausbaubedarfe gerieten jedoch in Kritik. Die Bedarfsermittlung war zwar technisch sehr versiert, verlief aber intransparent und nicht nachvollziehbar ohne eine umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung (Heimann 2013).

Die EnLAG-Maßnahmen berücksichtigen u.a. auch vier Erdkabel-Pilotprojekte. Damit reagierten die Gesetzgeber auf Forderungen der Öffentlichkeit, die sich von Freileitungen stark betroffen fühlte (Becker 2013). Der Bau der EnLAG-Projekte verzögerte sich jedoch, so dass 2012 lediglich 214 km der insgesamt 1834 km EnLAG-Höchstspannungsleitungen fertiggestellt waren (BNetzA 2013). Gründe für die mehrjährige Verzögerung waren mitunter (DS 17/11078, BNetzA 2013):

- langjährige gutachterliche Streitdiskussionen über den Bedarf des Stromnetzausbaus,
- geringe Präsenz des Netzausbaubedarfs in der öffentlichen Kommunikation der politischen Entscheidungsträger*innen,
- schwaches Engagement für den Ausbau vor Verkauf der großen Energieversorgungsunternehmen⁸,
- landes- und bundesrechtliche Vorschriften zur Erdverkabelung,
- mangelnde Akzeptanz; insbesondere in Regionen, die die Lasten des Netzausbaus tragen, aber nicht durch direkte Wertschöpfung profitieren,
- Klagen gegen den Planfeststellungsbeschluss.

Der weiterhin stete Anstieg erneuerbarer Energien führte so zu einer „mangelnden Synchronisierung zwischen erneuerbaren Energien und dem Netzausbau“ (Steinbach 2013: 1). Als Folge der Verzögerungen beim Netzausbau und der durch die Havarie des japanischen Kernkraftwerks Fukushima Daiichi neu entfachten Diskussion um eine beschleunigte Energiewende wurden u.a. im Juli 2011 eine Novelle des EnWG als auch das Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz (NABEG) verabschiedet. Mit der Novellierung des EnWG wurden die Richtlinien des Dritten Energiebinnenmarktpakets der EU umgesetzt. Sie sehen eine koordinierte Netzentwicklungsplanung aller Übertragungsnetzbetreiber vor, die transparent gegenüber der betroffenen Öffentlichkeit verlaufen und so eine höhere Akzep-

⁶ Vordringlicher Bedarf an Ausbaumaßnahmen wird in einem Bedarfsplan festgehalten. Das entsprechende Ausbaugesetz wird mit einer Anlage, in der alle Maßnahmen festgehalten sind, vom Parlament beschlossen und vom Bundesgesetzgeber verbindlich festgestellt. In Sinne der Investitionsplanung stellt die energiewirtschaftliche Notwendigkeit dieser Maßnahmen ein Genehmigungsprivileg für die Vorhabenträger dar (§ 12e Abs.4 EnWG, Weyer 2011).

⁷ Im Jahr 2010 erschien eine weitere Studie, die einen Netzausbaubedarf von 3.600 km Trassenlänge ermittelte (dena 2010).

⁸ Mit dem Dritten Energiebinnenmarktpaket soll das grenzüberschreitende Transportnetz ein neutraler Marktplatz für einen funktionierenden Wettbewerb werden. Hierfür müssen die Bereiche Erzeugung und Vertrieb von Elektrizität effektiv getrennt werden (Entflechtung) (DS 17/11434). In Deutschland übernahmen die großen vier Energieversorgungsunternehmen (RWE, E.ON, EnBW und Vattenfall) bis dahin beide Aufgaben (vgl. Tab. 1).

tanz für den Netzausbau erreichen soll (DS 17/6072).⁹ Akzeptanz wird hierbei als wesentliche Voraussetzung des schnellen sowie rechts- und damit investitionssicheren Netzausbaus gesehen (Grigoleit et al. 2011). Das NABEG verfolgt durch eine bundeseinheitliche Prüfung der Raumverträglichkeit und Planfeststellung mit umfassenden Beteiligungsmöglichkeiten der Interessenträger*innen die Beschleunigung des Ausbaus der Stromleitungen auf Höchst- und Hochspannungsebene. Die Verfahren sollen so innerhalb von vier bis fünf Jahren anstelle der üblichen zehn Jahre abgeschlossen werden (DS 17/6073). Die meisten Vorhaben des EnLAG befanden sich 2011 bereits im Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren, daher wurde kein Genehmigungswechsel für diese Leitungen veranlasst (Leidinger 2013). Zur Ermittlung des notwendigen Bedarfs an Höchstspannungsleitungen gibt es nun eine bundesweite Netzentwicklungsplanung, die von drei Konsultationsverfahren begleitet wird. Dieser Prozess der Bedarfsermittlung ist „ein bisher einmaliges Vorgehen bei der Planung von Infrastrukturprojekten in Deutschland“ (ÜNB o. J.).

2.3. Die Verfahrensverantwortlichen der Netzentwicklungsplanung

Die Planung des energiewirtschaftlichen Bedarfs und die Erstellung des NEP obliegen den vier ÜNB. Die BNetzA hingegen prüft und bestätigt diese Planung. Beide Parteien führen zusätzlich die Konsultationen in der Öffentlichkeitsbeteiligung durch (§§ 12a-d EnWG). Sie besitzen somit eine zentrale Funktion im gesamten Planungs- und Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren.

Die Bundesnetzagentur ist eine selbständige Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi). Sie ist als untergeordnete Regulierungsbehörde dem BMWi gegenüber weisungsgebunden. Zu ihren Aufgaben im Strommarkt gehört u.a. die Genehmigung und Kontrolle der Netznutzungsentgelte und die Bewertung und Entscheidung über die energiewirtschaftliche Notwendigkeit von Investitionen in den Um- und Ausbau von Netzinfrasturktur. Zudem beaufsichtigt sie die Netzbetreiber hinsichtlich der Vorschriften zur Entflechtung der Netzbereiche und zur Systemverantwortung der Versorgungsnetzbetreiber (BNetzA 2013a, Bruns et al. 2012). Mit dem 2011 verabschiedeten Gesetzespaket obliegt der BNetzA auch die Prüfung und Genehmigung des Szenariorahmens, der Netzentwicklungspläne und der Entwurf des Bundesbedarfsplans. Sie verantwortet die Durchführung von zwei der drei Konsultationsverfahren in der Netzentwicklungsplanung (§§ 12a-d EnWG). Zusätzlich ist sie für die raumordnerische Bundesfachplanung und die Planfeststellungsverfahren von länderübergreifenden und grenzüberschreitenden Stromleitungen zuständig (§§ 4ff. NABEG, BMWi 2013a). Mit dieser Zuständig-

⁹ Auf EU-Ebene wird zur Schaffung eines europaweiten Energiebinnenmarkts durch die Koordination des Verbands der europäischen Übertragungsnetzbetreiber ENTSO-E (European Network of Transmission System Operators for Electricity) alle zwei Jahre ein unverbindlicher europäischer Netzentwicklungsplan, der sogenannte TYNDP (Ten-Year Network Development Plan), veröffentlicht, der Investitionsvorschläge für die Stromnetzinfrasturktur aller Mitgliedstaaten aufzeigt. Die nationalen Netzentwicklungspläne werden bei der Erstellung berücksichtigt (dena o.J.).

keitsverschiebung von der Länder- auf die Bundesebene wird der BNetzA weitaus mehr Kompetenz und Verantwortung übertragen als es für Planungsbehörden üblich ist (Nebel & Riese 2013).¹⁰

Die vier ÜNB Amprion GmbH (Amprion), 50 Hertz Transmission GmbH (50 Hertz), TenneT TSO GmbH (TenneT) und TransnetBW GmbH (TransnetBW) haben das Übertragungsnetz in vier Regelzonen aufgeteilt. Ihre gesetzlichen Aufgaben sind „ein sicheres, zuverlässiges und leistungsfähiges Energieversorgungsnetz diskriminierungsfrei zu betreiben, zu warten und bedarfsgerecht zu optimieren, zu verstärken und auszubauen, soweit es wirtschaftlich zumutbar ist“. (§ 11 Abs. 1 EnWG). Seit 2011 gehört zu ihren Aufgaben die jährliche Erstellung eines Szenariorahmens und des NEP sowie die Durchführung eines Konsultationsverfahrens (§§ 12a-c EnWG). Die ÜNB organisieren diese Aufgaben überwiegend gemeinsam. Tabelle 1 fasst die einzelnen Anteile der Netzbetreiber an dem deutschen Übertragungsnetz zusammen und verweist auf die Besitzstrukturen der Unternehmen.

Tabelle 1 : Der Netzanteil und die Besitzstruktur der Übertragungsnetzbetreiber (50 Hertz 2011; Amprion 2009, 2013; EnBW 2014; E.ON 2009, 2010; RWE 2011; TenneT 2013, TransnetBW 2013, 2013a).

Übertragungsnetzbetreiber	Netzanteil	Besitzstruktur der Unternehmen
Amprion GmbH (früher: RWE Transportnetz Strom)	ca. 11.000 km	Nach dem Verkauf hält RWE noch 25,1 % der Anteile, den großen Anteil besitzt ein Konsortium institutioneller Finanzinvestoren der Versicherungswirtschaft und von Versorgungswerken.
50 Hertz Transmission GmbH (früher: Vattenfall Europe AG)	ca. 10.000 km	Seit 2011 eine 100 %ige Tochtergesellschaft der Eurogrid GmbH, an der der börsennotierte belgische Stromübertragungsnetzbetreiber Elia System Operator mit 60 % und der australische Infrastrukturfonds Industry Funds Management mit 40 % beteiligt sind.
TenneT TSO GmbH (früher: E.ON AG)	ca. 11.000 km	Seit 2009 eine deutsche Tochtergesellschaft des niederländischen Netzbetreibers TenneT.
TransnetBW GmbH (früher: EnBW Transportnetze AG)	ca. 3.400 km	Die GmbH ist eine 100 %ige Tochtergesellschaft des EnBW-Konzerns. Mit dem Dritten Binnenmarktpaket gehen Unbundling-Vorschriften einher, die der EnBW AG Eingriffe in Leistungen der TransnetBW GmbH wie Datenverarbeitung, Personalwirtschaft oder auch Netzinstandhaltung untersagt.

¹⁰ Diese Zuweisung wird kritisch diskutiert. Vgl. dazu: Durner 2012, DS 42/1/11, Calliess & Dross 2012, Schönenbroicher 2011, Wahlhäuser 2013.

2.4. Der Verlauf der Netzentwicklungsplanung

Mit der Novellierung des EnWG besteht erstmalig eine bundesweite energiewirtschaftliche Bedarfsplanung, die Leitungskapazitäten ermitteln und Ausbauprioritäten definieren soll (Steinbach 2013). Die Netzentwicklungsplanung umfasst die Erstellung der Szenarien, des NEP und des Umweltberichts als auch des Entwurfs eines Bundesbedarfsplans. Sie ist Teil eines fünf stufigen Verfahrens des Netzausbaus, das sich an Instrumenten und Verfahren der Fernstraßenplanung orientiert (Grigoleit et al. 2011). Abbildung 1 verdeutlicht den Verlauf der Planung.

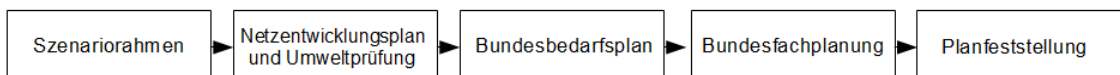


Abbildung 1: Das Verfahren des Netzausbaus nach dem EnWG und NABEG (BNetzA 2013b: 46, verändert). Die Netzentwicklungsplanung umfasst die Erstellung des Szenariorahmens und Netzentwicklungsplans nach dem EnWG. Der Bundesbedarfsplan ist die Schnittstelle zwischen der Netzentwicklungsplanung und den darauffolgenden Planungsstufen nach dem NABEG, die die Bundesfachplanung und Planfeststellung umfassen (Heimann 2013).

Zur Ermittlung des Übertragungsbedarfs werden Szenarien entwickelt, die Grundlage der Berechnung des Bedarfs an Verstärkungs- und Ausbaumaßnahmen der Übertragungsnetze in der Netzentwicklungsplanung sind. Der ermittelte Bedarf an Maßnahmen wird im NEP beschrieben und alle drei Jahre in einen gesetzlich verbindlichen Bundesbedarfsplan übersetzt. Dieses Vorgehen wird in den §§ 12a-f EnWG vorgegeben. Die Bundesfachplanung¹¹ und das Planfeststellungsverfahren nach dem NABEG gilt für alle länderübergreifenden und grenzüberschreitenden Höchstspannungsleitungen des Bundesbedarfsplans (§§ 4ff., 28ff. NABEG). Für alle anderen Leitungen erfolgt die Raumordnung nach § 15 Raumordnungs-gesetz und das Planfeststellungsverfahren nach den §§ 43ff. EnWG.

Die Netzentwicklungsplanung wird in einem dreistufigen Verfahren der Bedarfsplanung nach den §§ 12a-c EnWG in sich jährlich wiederholenden, systematischen Abläufen unter Einbeziehung der Öffentlichkeit organisiert:

- **Szenariorahmen:** Die Ermittlung des Übertragungsbedarfs erfolgt in der Erstellung des Szenariorahmens. Die ÜNB erstellen jährlich einen Szenariorahmen, der mindestens drei Entwicklungspfade im Rahmen der energiepolitischen Ziele¹² der Bundesregierung mit einem Zeithorizont von zehn Jahren darstellt, von denen einer die wahrscheinliche Entwicklung der nächsten zwanzig Jahre berücksichtigt. Den Pfa-

¹¹ Die Bundesfachplanung ist eine neue Verfahrensebene, die aus Elementen des Raumordnungsverfahrens, der Raumplanung und Fachplanung besteht (Bourwieg 2013). Sie bestimmt zur Sicherung der Freiflächen Trassenkorridore für länderübergreifende und grenzüberschreitende Höchstspannungsleitungen (§ 4 NABEG).

¹² Basierend auf dem Energiekonzept von 2010 der Bundesregierung und dessen Überarbeitung 2011 lassen sich nach Heimann (2013) folgende Ziele in der Szenarienenwicklungen ableiten: Minderung der Treibhausgasemissionen, Senkung des Primärenergieverbrauchs, Erhöhung des Anteils der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien, Erhöhung der Offshore-Windleistung, Erhöhung des Anteils von Strom aus Kraft-Wärme-Kopplung, Minderung des Stromverbrauchs, Ausstieg aus der Nutzung der Kernenergie. Legt die Bundesregierung ein Konzept für ein Zielnetz 2050 vor, so soll auch dieses in der Szenarienenwicklung berücksichtigt werden (DS 17/6072).

den sollen angemessene Annahmen hinsichtlich der Erzeugung, des Verbrauchs und des länderübergreifenden Austausches von Strom zugrunde liegen (§ 12a Abs. 1 EnWG). Der Szenariorahmen schließt mit der Darstellung wesentlicher Kenngrößen über die zu installierenden Leistungen der verschiedenen Kraftwerke für die Markt-simulation im NEP ab (ÜNB 2012a). Die ÜNB übergeben den Szenariorahmen der BNetzA. Die BNetzA gibt der Öffentlichkeit im Rahmen einer Konsultation Gele-genheit zur Äußerung und genehmigt unter Berücksichtigung der Beteiligungser-gbnisse den Szenariorahmen (§ 12a Abs. 2,3 EnWG).

- **Erster und zweiter Entwurf des Netzentwicklungsplans:** Der Bedarf an Verstärkungs- und Ausbaumaßnahmen wird in dem NEP festgelegt. Auf Grundlage des von der BNetzA genehmigten Szenariorahmens erstellen die ÜNB jährlich einen nationalen Netzentwicklungsplan, der alle Maßnahmen zur Optimierung des deutschen Übertragungsnetzes und für einen sicheren Netzbetrieb über drei Jahre ausweist. Zu-dem enthält er einen Zeitplan, umsetzungsrelevante Angaben zur Wirtschaftlichkeit und Technologie und den Stand der bisherigen Umsetzung vorheriger Netzentwick-lungspläne (§ 12b Abs. 1 EnWG). Der NEP ist die rechnerische Ermittlung der öko-nomisch effizientesten Möglichkeit der Stromerzeugung auf Basis eines Startnet-zes¹³. Resultierend aus einer Marktsimulation¹⁴ wird der Transportbedarf elektrischer Leistung bestimmt.¹⁵ Zur konkreten Ableitung des Netzausbaubedarfs müssen zu-dem Faktoren der Regionalisierung¹⁶ berücksichtigt werden (Heimann 2013). Auf Basis der Netzanalyse werden entsprechende Maßnahmen abgeleitet, die auf ihre Systemstabilität überprüft werden.

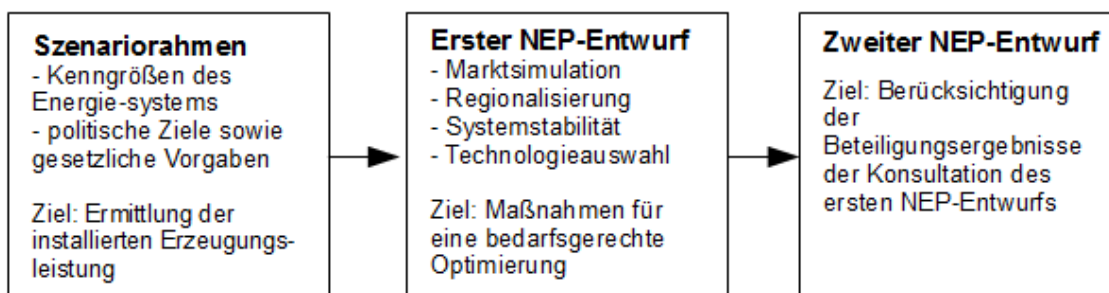


Abbildung 2: Die Erstellung des Netzentwicklungsplans durch die Übertragungsnetzbetreiber (ÜNB 2012, 2012b, verändert). Die Abbildung soll den Planungsverlauf verdeutlichen und erhebt keinen Anspruch an Vollständigkeit, NEP: Netzentwicklungsplan.

¹³ Die Berechnungen des NEP basieren auf der Annahme eines realisierten Startnetzes. Das Startnetz umfasst das bereits vorhandene Übertragungsnetz, die EnLAG-Vorhaben, planfestgestellte Netzausbaumaßnahmen und weitere Maßnahmen aufgrund sonstiger Verpflichtungen (ÜNB 2013b).

¹⁴ Die Marktsimulation ermittelt den volkswirtschaftlich optimalen Kraftwerkseinsatz zur kostenminimalen Lastdeckung. Die Eingangsgrößen für die Optimierung sind: Kraftwerkspark, Reservebedarf, zu deckende Nachfrage, Einspeisung der Must-Run-Einheiten, Übertragungskapazitäten (ÜNB 2012).

¹⁵ Kriterien für die Netzentwicklungsplanung sind das NOVA-Prinzip (Netz-Optimierung vor - Verstärkung vor -Ausbau), Wirtschaftlichkeit und das (n-1)- und (n-2)-Kriterium (Gerbaulet et al. 2013, VDN 2007).

¹⁶ Die Regionalisierung betrachtet die regional verteilten Einspeisungen durch Kraftwerke und den regionalen Verbrauch (ÜNB 2012).

Abbildung 2 zeigt die Erarbeitung des NEP durch die ÜNB. Im NEP werden Optimierungs- und Erweiterungsmaßnahmen als auch die notwendigen Ausbaubedarfe von Leitungsverbindungen zwischen Netzknotenpunkten festgestellt, d.h. von Umspannwerk zu Umspannwerk. Die Anfangspunkte liegen zu meist in Regionen mit einem Überangebot an Stromerzeugung, die Endpunkte in Regionen mit hohem Verbrauch oder Kernkraftwerkstandorten, die bis 2022 abgeschaltet werden. Es werden keine konkreten Leitungstrassen beschrieben (ÜNB 2012). Abbildung 3 stellt das gesetzlich vorgesehene Verfahren der Erstellung des NEP im Zusammenhang mit den Konsultationen der Öffentlichkeit und einschließlich der Festsetzung des Bundesbedarfsplans dar. Die ÜNB erstellen den ersten NEP-Entwurf und geben der Öffentlichkeit Gelegenheit sich im Rahmen einer Konsultation zu äußern. Nach Berücksichtigung der Beteiligungsergebnisse übergeben sie den sogenannten zweiten NEP-Entwurf jährlich am 3. März, erstmalig am 3. Juni 2012, der BNetzA zur Bestätigung (§12b EnWG). Die BNetzA überprüft die Planung und kann Veränderungen seitens der ÜNB einfordern. Bei Zweifeln an der Übereinstimmung des NEP-Entwurfs mit dem gemeinschaftsweiten Netzentwicklungsplan der EU kann die BNetzA die Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden konsultieren (ACER) (§12c Abs. 1 EnWG). Im Falle der Erstellung eines Bundesbedarfsplans führt die BNetzA zugleich eine Strategische Umweltprüfung¹⁷ (SUP) durch und erstellt nach § 14g UVPG einen Umweltbericht (§12c Abs. 2 EnWG).

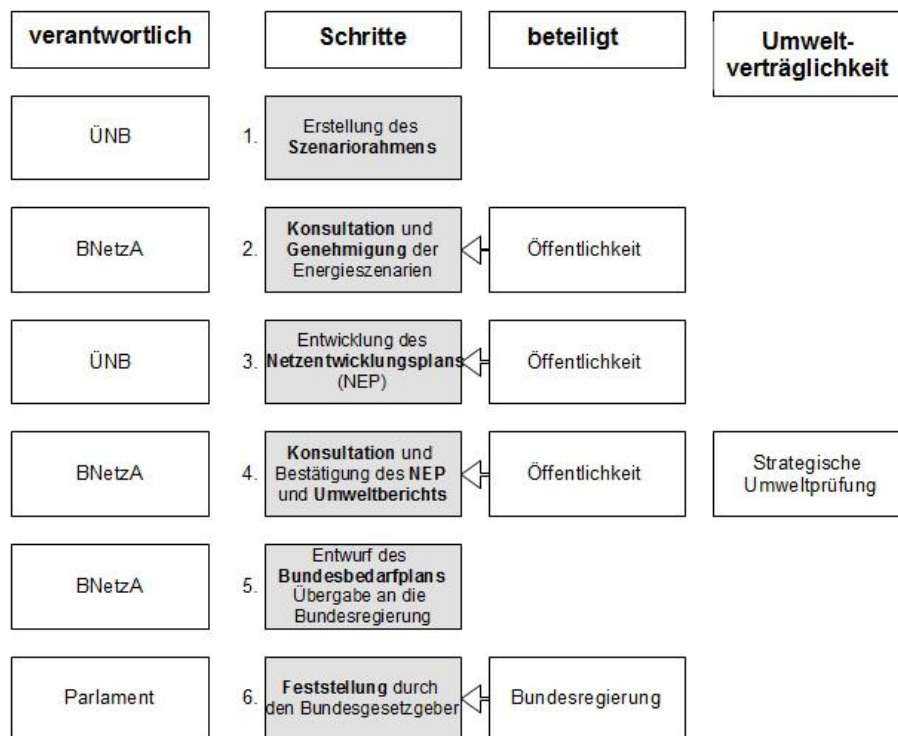


Abbildung 3: Nach §§ 12a-e EnWG vorgesehene Verfahren zur Erstellung und Bestätigung des Netzentwicklungsplans und Bundesbedarfsplans durch die Bundesnetzagentur bzw. Übertragungsnetzbetreiber unter Berücksichtigung der Öffentlichkeitsbeteiligung (Steinbach 2013: 20, verändert). BNetzA: Bundesnetzagentur, ÜNB: Übertragungsnetzbetreiber.

¹⁷ In der SUP überprüft die BNetzA die vorhabenbezogenen Räume in Form einer Ellipse zwischen den Anfang- und Endpunkten der Leitungen (Umweltbericht 2013). Mittelpunkt der Überprüfung sind die UVPG-Schutzgüter (§ 2 UVPG).

Die BNetzA lässt den zweiten NEP-Entwurf zusammen mit dem Umweltbericht von der Öffentlichkeit konsultieren und erstellt unter Berücksichtigung der Beteiligungsergebnisse den bestätigten NEP Strom.¹⁸ Der bestätigte NEP ist Grundlage für die alle drei Jahre erforderliche Erstellung des Bundesbedarfsplans. Dieser wird von der BNetzA entworfen, der Bundesregierung übergeben und von dem Bundesgesetzgeber festgestellt.

2.5. Die Entwicklung und der aktuelle Stand der Netzentwicklungsplanung

Im folgenden Abschnitt wird ein Überblick über die bisherige Bedarfsermittlung im Rahmen der zwei Netzentwicklungspläne 2012 und 2013 gegeben. Es werden lediglich die Ergebnisse der einzelnen Planungsstufen dargestellt.¹⁹ Auf den Umweltbericht wird nicht eingegangen.

Im ersten NEP-Entwurf 2012 wurden auf Basis des genehmigten Szenariorahmens insgesamt vier Erzeugungsszenarien berechnet.²⁰ Die drei grundlegenden Szenarien A, B und C setzen in einer Zehnjahresperspektive die klimapolitischen Ziele der Bundesregierung in unterschiedlichem Maße um (ÜNB 2012):

- Im Szenario A wird mit einem Anstieg der Stromerzeugung aus Steinkohlekraftwerken gerechnet,
- Szenario B ähnelt Szenario A, berücksichtigt aber einen höheren Anteil erneuerbarer Energien und einen erhöhten Anteil der Stromerzeugungskapazitäten aus Gaskraftwerken. Szenario B wird zusätzlich mit einer Zwanzigjahresperspektive berechnet,
- Szenario C baut auf Prognosen der Bundesländer auf und basiert auf einem sehr hohen Anteil an erneuerbaren Energien.

Szenario B ist das Leitszenario, da es hinsichtlich des beabsichtigten Ausbaus der erneuerbaren Energien zwischen Szenario A und C liegt. Tabelle 2 stellt den ermittelten Bedarf an Optimierungsmaßnahmen des Leitszenarios B in den verschiedenen NEP und dem bestätigten Bundesbedarfsplan in chronologischer Reihenfolge dar. Die Maßnahmen unterteilen sich in den Neubau von Trassen und die Neubebauung bzw. -beseilung bestehender Trassen. Zusätzlich werden die Übertragungskapazitäten der ermittelten Gleichstrom-

¹⁸ Der Vollständigkeit halber darf nicht unerwähnt bleiben, dass 2013 erstmalig ein Offshore-Netzentwicklungsplan für eine koordinierte Ausbauplanung des Offshore-Netzes erstellt wurde (ÜNB 2013). Sowohl der Umweltbericht als auch der Offshore-NEP werden in dieser Studie nicht untersucht.

¹⁹ Es erfolgt keine Diskussion der grundlegenden Eingaben des Szenariorahmens bzw. der netzplanerischen Umsetzung im NEP.

²⁰ Als Grundlage zur Entwicklung des Szenariorahmens zum NEP 2012 wurden Szenarien des Energiekonzeptes der Bundesregierung aus dem Jahr 2010, die Leitstudie 2010 des Bundesumweltministeriums sowie eine Zusammenstellung von Einzelangaben der Bundesländer herangezogen (ÜNB 2011).

Übertragungskorridore, auch HGÜ-Korridore²¹, genannt, und die Investitionskosten für alle Maßnahmen dargestellt.

Tabelle 2: Der ermittelte Bedarf notwendiger Maßnahmen zur Netzoptimierung für das Szenario B in den Netzentwicklungsplänen 2012 und 2013 und der bestätigte Bedarf im Bundesbedarfsplan (ÜNB 2012, 2012a, 2012b, 2013a, 2013b, BNetzA 2014). Die Summe der Optimierungsmaßnahmen umfasst die Maßnahmen des Trassenneubaus und die Maßnahmen in bestehenden Trassen. Die Übertragungskapazität bezieht sich nur auf die HGÜ-Korridore. NEP: Netzentwicklungsplan-Entwurf; HGÜ: Hochspannungsgleichstromübertragung; k.A.: keine Angabe.

Szenario B	Summe aller Optimierungsmaßnahmen	Neubau von Trassen	Bebauung/ Beseilung bestehender Trassen	Investitionskosten
1. und 2. NEP 2012	8.200 km	3.800 km (2.100 km HGÜ)	4.400 km	20 Mrd. €
Bestätigter NEP 2012	5.700 km	2.800 km	2.900 km	k.A.
Bundesbedarfsplan	5.700 km	2.800 km	2.900 km	k.A.
1. NEP 2013	8.700 km	4.000 km (2.100 km HGÜ)	4.700 km	21 Mrd. €
2. NEP 2013 ²²	8.700 km	3.800 km (2.100 km HGÜ)	4.900 km	22 Mrd. €
Bestätigter NEP 2013	5.450 km	2.650 km	2.800 km	k. A.

Die ÜNB haben alle bisherigen NEP-Entwürfe unter der Begleitung und Validierung eines externen Gutachters der RWTH Aachen ausgearbeitet (ÜNB 2012). Sie ermittelten im ersten und zweiten NEP-Entwurf 2012 einen höheren Bedarf an Optimierungsmaßnahmen als von der BNetzA im NEP 2012 bestätigt wurde. Bereits parallel zu der Erstellung des ersten NEP-Entwurfs 2012 hatte die BNetzA die Consentec GmbH beauftragt - auf Grundlage des genehmigten Szenariorahmens - die Marktsimulation und Regionalisierung zu erarbeiten. Im Rahmen der Prüfung des ersten NEP-Entwurfs durch die BNetzA beauftragte sie die Technische Universität Graz (TU Graz), das Gesamtkonzept und die ermittelten Transportbedarfe zu überprüfen. Am 25. November 2012 bestätigte die BNetzA den ersten NEP 2012 mit 51 Maßnahmen der insgesamt 74 vorgeschlagenen (BNetzA 2012). 23 Maßnahmen blieben vorerst unbestätigt. Die bestätigten Maßnahmen wurden in 36 Projekten im Bundesbedarfsplan als energiewirtschaftlich notwendig erfasst und im Juni 2013 ins BBPIG übernommen. Insgesamt 16 Projekte im Bundesbedarfsplan sind länderübergreifend oder grenzüberschreitend. Diese fallen in die Planungs- und Genehmigungsverantwortung der BNetzA (§ 2 NABEG, PlfZV). Es sollen ein Hochtemperaturleiterseil- und zwei Erdkabel-Pilotprojekte umgesetzt werden. Acht Projekte sind Pilotprojekte der HGÜ-Technologie. Darunter die HGÜ-Korridore A, C und D, die den im Norden erzeugten Strom in den Süden transportie-

²¹ Durch die Verwendung der Hochspannungsgleichstromübertragung (HGÜ) mit einer Spannung bis zu 500 kV als Freileitung oder Erdkabel anstelle konventioneller 380 kV-Spannungsleitungen kann der Ausbau einer Leitungslänge von über 400 km nahezu verlustfrei erfolgen (dena 2010).

Trassenkorridore sind Gebietsstreifen, innerhalb derer die Trasse einer Stromleitung verlaufen soll (§ 3 NABEG). Sie sollen eine Breite von 500 – 1000 m aufweisen (DS 17/6073).

²² Die Veränderungen der Längenangaben zwischen dem ersten und zweiten NEP 2013 für den Trassenausbau und Neubau bzw. die Neubeseilung bestehender Trassen resultiert nach Angaben der ÜNB aus Optimierungen zur Erhöhung der Übertragungsfähigkeit (ÜNB 2013b).

ren sollen. Der von den ÜNB vorgeschlagene Korridor B wurde vorerst nicht bestätigt (BNetzA 2012).

Im NEP 2013 wurde das Leitszenario B weiterentwickelt. Die anderen Szenarien wurden anhand repräsentativer Netznutzungsfälle analysiert. Im ersten NEP-Entwurf 2013 wird eine zusätzliche Übertragung von 5 GW ermittelt (ÜNB 2013a).²³ Im Vergleich zu dem NEP 2012 wurden demnach weitere 500 km Leitungsbau als erforderlich angesehen, darunter sind 200 km Landesgrenzen überschreitende Gleichstrom-Verbindungen nach Belgien, Dänemark und Norwegen. Die Notwendigkeit des HGÜ-Korridor B wurde wieder ermittelt. Von insgesamt 90 vorgeschlagenen Maßnahmen der ÜNB wurden 56 von der BNetzA bestätigt. Die BNetzA geht davon aus, dass 2014 die ersten Anträge für die Bundesfachplanung eingehen werden (BNetzA 2014a). Veränderte Eingangsgrößen wie die Reduktion der Offshore-Ausbauziele oder die Kappung der Erzeugungsspitzen der erneuerbaren Energien werden voraussichtlich das „Grundkonzept der bestätigten Planung [nicht] ändern“ (ebd.: 12).

2.6. Die Öffentlichkeitsbeteiligung in der Netzentwicklungsplanung

Im folgenden Abschnitt wird ein Überblick über die neuen Aspekte und Ziele des Konsultationsverfahrens in der Netzentwicklungsplanung gegeben. Darauf folgt die Darstellung der Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Netzentwicklungsplanung.

In früheren Planungsverfahren von Höchstspannungsleitungen ab einer Nennspannung von 110 kV wurde die Öffentlichkeit lediglich bei der Planfeststellung bundesweit obligatorisch eingebunden.²⁴ Diese Beteiligung wurde jedoch im Zuge der Beschleunigung 2006 noch weiter eingeschränkt.²⁵ Im neuen Verfahren der Netzentwicklungsplanung seit 2011 wird die Öffentlichkeitsbeteiligung bereits bei der Bedarfsermittlung der Netzverstärkungs- und Ausbaumaßnahmen vorgesehen. Somit fließen erstmals Mitwirkungsrechte und -pflichten der ÜNB, Öffentlichkeit, BNetzA, Bundesregierung und des Gesetzgebers in die Bedarfsplanung der Netzinfrastruktur ein (Steinbach 2013). Wurden die Ergebnisse der dena-Netzstudien erst nach Bedarfsfeststellung der Öffentlichkeit zugänglich gemacht, wird nun eine Beteiligung „nicht nur erst im Stadium des 'Wie' sondern schon des 'Ob'“ (Steinbach 2013: 9) ermöglicht.

²³ Gründe dafür sind die Erhöhung der Offshore Wind – Erzeugungsleistung um 1,1 GW, die Erhöhung der Onshore Wind – Erzeugungsleistung um 1,8 GW sowie die Reduzierung ungewollter Leistungsflüsse in Polen, Tschechien und Österreich (ÜNB 2013a).

²⁴ Seit der Novellierung des Raumordnungsgesetz (ROG) 1998 ist die Öffentlichkeitsbeteiligung bundesrechtlich weiterhin fakultativ (§ 15 Abs. 3 S. 3 ROG), in einigen Ländern aber verbindlich vorgesehen (Steinbach 2013).

²⁵ Die mit dem Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben eingeführten §§ 43–45a EnWG beschreiben die Erfordernisse für die Planfeststellung entsprechender Energieleitungen. 2006 schränkten sie im Sinne einer Verfahrensbeschleunigung die Rechtsschutzmöglichkeit gegen Ausbauvorhaben ein, gaben Fristen für behördliches Handeln vor und ermöglichten den Verzicht auf den Erörterungstermin (Steinbach 2013). Mit der Einführung der umfassenden Öffentlichkeitsbeteiligung im Netzausbau 2011 wurde die Verzichtsmöglichkeit des Erörterungstermin wieder eingeschränkt (§ 43a Abs. 5 EnWG).

Dies fördert eine gesellschaftliche Diskussion über Fragen, ob der von den ÜNB ermittelte Bedarf und dessen Umsetzung erforderlich sind. Auch Jochen Homann, Präsident der BNetzA, betonte das im September 2012:

„Wir sind daran interessiert, dass Bürgerinnen und Bürger, Verbände, Umweltorganisationen [und] Behörden sich sehr aktiv an der Diskussion über den Netzentwicklungsplan beteiligen. Und ich füge gleich hinzu, Akzeptanz heißt für uns nicht, dass wir sozusagen die Menschen jetzt überreden wollen das so zu akzeptieren, wie es vorliegt. Sondern Akzeptanz bedeutet für uns wirklich eine offene Diskussion darüber, was notwendig ist. Wir werden am Ende natürlich auch die Anregungen aus der Bevölkerung [und] von Verbänden aufnehmen.“ (Homann 2012a).

Das Beteiligungsverfahren in dem frühen Planungsstadium soll demnach zur Akzeptanz der Netzentwicklungsplanung in der Bevölkerung und somit zur Beschleunigung des Netzausbaus beitragen (Grigoleit et al. 2011). Für den erfolgreichen und zügigen Umbau ist dafür nach Philipp Rösler, dem damaligen Bundeswirtschaftsminister, „ein transparentes Verfahren und der Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern sehr wichtig“ (BMWi 2012: 13f.). Dies wird ebenfalls von der Großen Koalition 2014 unterstützt: „Jedermann [soll] seine Belange deutlich machen, damit diese in den Planungsprozess einfließen können.“ (BMWi 2014). Auch die ÜNB als Planende der Netzentwicklung und Vorhabenträger der künftig umzusetzenden Maßnahmen vertreten die Ansicht, dass die Modernisierung der Übertragungsnetze nur gelingen kann, „wenn sie von der Gesellschaft mitgestaltet und mitgetragen wird.“ (ÜNB o.J.). Aufgrund kontroverser Ansichten innerhalb der Bevölkerung ist dies sicherlich nie gänzlich möglich (Böhm 2013), daher verfolgen die ÜNB das Ziel, eine „akzeptierte bestmögliche Lösung für viele“ (ÜNB o.J.) Menschen zu finden. Frühzeitige Beteiligung, Transparenz des Verfahrens und der Dialog mit der Öffentlichkeit sollen folglich die Menschen und deren Interessen in die Netzentwicklungsplanung mit einbeziehen. Dafür kann die Öffentlichkeit in den Konsultationsverfahren nach den §§ 12a-c EnWG Anregungen zu den Entwürfen der Netzentwicklungspläne einbringen. Über die gesetzlichen Pflichten hinaus suchen die BNetzA und ÜNB den Dialog mit der Öffentlichkeit im Rahmen von Informations- und Dialogveranstaltungen sowie Flyer und Broschüren zur Information der Öffentlichkeit (BNetzA 2014a, ÜNB 2014). Die Ausgestaltung dieser Beteiligungsformate wird in den folgenden Abschnitten dargestellt.

2.6.1. Die Konsultationen in der Netzentwicklungsplanung

Die Konsultationsverfahren bilden nach den §§ 12a-c EnWG den verwaltungsrechtlich verankerten, den sogenannten formellen Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Netzentwicklungsplanung. Die neue Bedarfsplanung der Stromnetzinfrasturktur wird durch sich jährlich wiederholende, systematische Abläufe gekennzeichnet, in der die Öffentlichkeit „die Gelegenheit zur Äußerung“ (§§ 12a-c EnWG, §§ 9 und 14i UVPG) erhält. Diesem Grundsatz folgend werden seit Juli 2011 jährlich Konsultationen in einem dreistufigen Ablauf - dem Planungsverfahren entsprechend (vgl. Kapitel 2.4) - durchgeführt. Die ersten beiden

Konsultationen begleiten die Entstehung des Entwurfs des NEP, die dritte hat den finalen Entwurf des NEP als Gegenstand (vgl. Abb. 3):

- **Erste Beteiligung - Konsultation des Szenariorahmens:** Die BNetzA führt die Konsultation des Szenariorahmens durch und berücksichtigt die Ergebnisse der Beteiligung in der Genehmigung des Szenariorahmens (§ 12a Abs. 2, 3 EnWG).
- **Zweite Beteiligung - Konsultation des ersten Entwurfs des NEP:** Die ÜNB führt die Konsultation des ersten Entwurfs des NEP durch und legt der BNetzA anschließend mit einer Erklärung zur Berücksichtigung der Beteiligungsergebnisse den zweiten Entwurf des NEP vor (§ 12b Abs. 3-5 EnWG).
- **Dritte Beteiligung - Konsultation des zweiten Entwurfs des NEP:** Die BNetzA führt die Konsultation des zweiten Entwurfs des NEP und Umweltberichts durch und bestätigt unter Berücksichtigung der Beteiligungsergebnisse den jährlichen Netzentwicklungsplan (§ 12c Abs. 3,4 EnWG, §§ 9 und 14i UVPG).

Die dreistufige Organisation eines Verfahrensdurchlaufs hat zur Folge, dass sich unterschiedliche Verfahrensabläufe überlappen. Abbildung 4 verdeutlicht den jährlichen Ablauf des dreistufigen Verfahrens und die Überschneidungen der Arbeitsschritte. In allen Konsultationen gilt die „Jedermannbeteiligung“ (Böhm 2013: 35). Das bedeutet, dass jede Person in den Konsultationsverfahren der Netzentwicklungsplanung äusserungsberechtigt ist und es keine Regelungen zur Betroffenheit oder Rechtsstellung gelten (Leidinger 2013). Die Konsultationsunterlagen werden abhängig von der Verfahrensstufe online auf den Internetseiten der BNetzA bzw. der ÜNB oder auch am Sitz der Regulierungsbehörde ausgelegt. Der Szenariorahmen und der erste NEP-Entwurf werden nur online veröffentlicht. Der zweite Entwurf des NEP wird zur Konsultation zusätzlich zur Online-Veröffentlichung am Sitz der BNetzA in Bonn ausgelegt (§ 12a-c EnWG). Damit sind die Konsultationsunterlagen für die bundesweit interessierte Öffentlichkeit überwiegend nur über Online-Veröffentlichungen zugänglich.

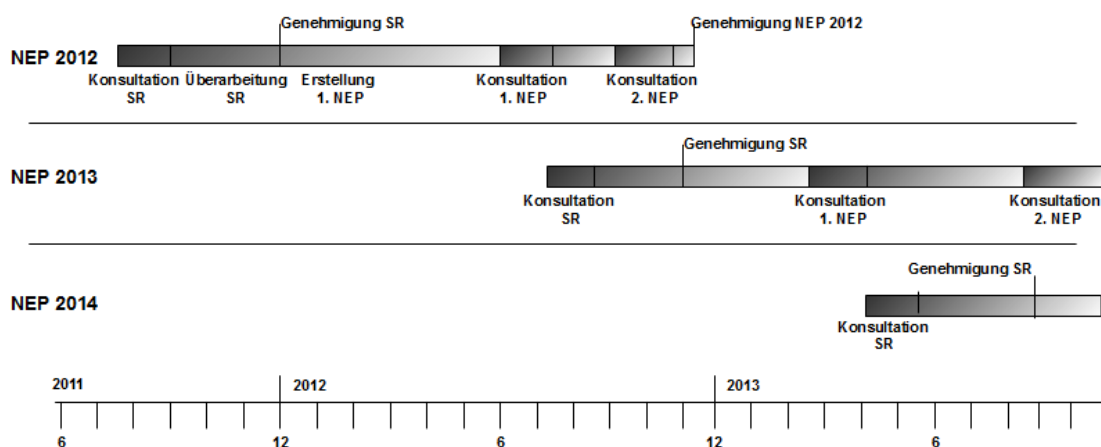


Abbildung 4: Verlauf der Konsultationsdurchgänge der Netzentwicklungspläne 2012, 2013 und 2014 (ÜNB 2014a, verändert). NEP: Netzentwicklungsplan, SR: Szenariorahmen.

Die Konsultationszeiträume für den Szenariorahmen und ersten NEP-Entwurf sind gesetzlich nicht geregelt (§ 12a,b EnWG). Der zweite NEP-Entwurf und ggf. auch der Umweltbericht werden innerhalb von sechs Wochen von Behörden und der Öffentlichkeit konsultiert. Die Öffentlichkeit kann sich bis zwei Wochen nach Ablauf der Frist äußern (6 + 2) (§12c Abs. 3 EnWG). Tabelle 3 gibt einen Überblick über die Konsultationszeiträume und die Anzahl der eingereichten Stellungnahmen in den Konsultationsverfahren der Netzentwicklungsplanung. Die Anzahl der Stellungnahmen verdeutlicht, dass die Beteiligung an den unterschiedlichen Verfahrensstufen schwankt. An den Konsultationen zum Szenariorahmen nahmen überwiegend Institutionen teil, an denen der NEP-Entwürfe hingegen viele Privatpersonen. Insbesondere bei den Konsultationen zum zweiten NEP-Entwurf 2012 und 2013 nahmen sehr viele Privatpersonen teil (vgl. Tab. 3). Im Jahr 2012 ist dies auf den Eingang von mehr als 2.000 Einwendungen aus Osterath (Nordrhein-Westfalen) gegen den Bau eines Konverters²⁶ zurückzuführen (RP-Online 2012). Auch 2013 gingen über 1.000 Einwände aus Osterath ein. Mit über 5.000 Stellungnahmen kam allerdings der Großteil der Konsultationsbeiträge aus der Region um den Netzverknüpfungspunkt Goldshöfe (Baden-Württemberg). Auch aus den Regionen Winkelhaid (Bayern) und Kiel (Schleswig-Holstein) gingen vermehrt Einwände gegen konkrete Vorhaben ein (BNetzA 2014). Auf Ursachen für diese hohe Beteiligung von Privatpersonen wird in Kapitel 5.4 und 5.5 eingegangen. Die ÜNB und BNetzA werten die eingereichten Stellungnahmen neben der Herkunft auch themenspezifisch aus. Zur Veranschaulichung wird in Abbildung 5 ein Beispiel der ÜNB aus der Konsultation des ersten NEP-Entwurfs 2012 gezeigt. An dieser Konsultation nahmen gut 1.800 Privatpersonen teil, die überwiegend Einwendungen zu den Themen Trassenverlauf und elektromagnetische Felder einbrachten (vgl. Abb. 5).

Tabelle 3: Überblick der Konsultationszeiträume und der Anzahl an Stellungnahmen zu den drei Konsultationsstufen der Netzentwicklungspläne 2012, 2013 und 2014 (ÜNB 2012, 2012a, 2012b, 2013b; BNetzA 2012, 2014). NEP: Netzentwicklungsplan, Institut.: Institutionen, privat: Privatpersonen, 6 + 2: Die Öffentlichkeit kann sich entgegen den Behörden bis zwei Wochen nach Ablauf der sechswöchigen Frist äußern.

	Szenariorahmen			1. NEP- Entwurf			2. NEP- Entwurf		
	Zeitraum (Wochen)	Anzahl der Stellungnahmen		Zeitraum (Wochen)	Anzahl der Stellungnahmen		Zeitraum (Wochen)	Anzahl der Stellungnahmen	
		Institut.	privat		Institut.	privat		Institut	privat
NEP 2012	6	72	1	6	273	1827	6 + 2	199	3114
NEP 2013	6	53	9	6	84	382	6 + 2	230	7437
NEP 2014	6	41	3	steht noch aus			steht noch aus		

²⁶ Konverter sind Anlagen, die für die Ein- und Ausspeisung von Strom in die HGÜ-Verbindungen notwendig sind (ÜNB 2013a).

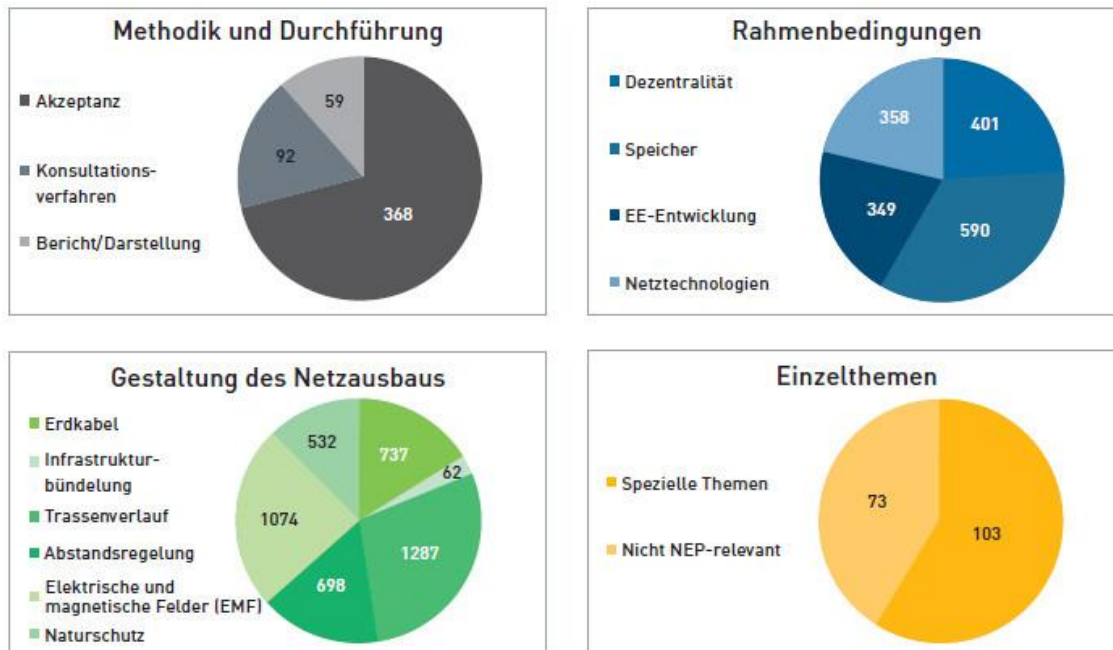


Abbildung 5: Anzahl der Nennung eines Themas in der Konsultation des ersten NEP-Entwurfs 2012 (ÜNB 2012a: 174).

2.6.2. Die Veranstaltungen der Bundesnetzagentur und Übertragungsnetzbetreiber

Die BNetzA und die ÜNB gehen in der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Netzentwicklungsplanung über ihre gesetzlichen Verpflichtungen hinaus und fördern den Dialog mit und die Information der Öffentlichkeit (ÜNB 2014). Dafür führen sie zielgruppenspezifische, regionale und in bestimmten Zentren Veranstaltungen durch und bereiten Informationen auf.

Die BNetzA (2014) nutzt zahlreiche Kommunikationskanäle für Informationen zu den Konsultationen und darüber hinaus zum Netzausbau. Die Internetseite www.netzausbau.de dient als zentrale Informationsplattform. Sie wird durch digitale Kurznachrichten über die Twitter-Plattform und Videos auf dem Internet-Portal YouTube ergänzt. Zusätzlich erstellt sie Flyer und Broschüren zum Thema Netzausbau, zu Prozessschritten der Planung und speziellen technischen Themen. Die BNetzA veranstaltet seit 2012 jährlich in sechs Städten Informationstage zu den Netzentwicklungsplänen. Außerdem werden regelmäßig Workshops zur Diskussion der Beteiligungsergebnisse der Konsultationen der Szenariorahmen - unter Teilnahme der ÜNB - und Dialogveranstaltungen mit den kommunalen Spitzenverbänden durchgeführt. Zudem werden zielgruppenspezifische Veranstaltungen wie der Wissenschaftsdialog,

Umweltdialog und Technikdialog durchgeführt. Im kommenden Jahr soll ein Bürgerdialog stattfinden.

Die ÜNB (2014) nutzen ebenfalls verschiedene Kommunikationsinstrumente. Die Internetpräsenz auf www.netzentwicklungsplan.de ist die zentrale Informationsplattform. Hinzu kommen Stakeholdertreffen, die Workshops mit Umweltverbänden und Institutionen wie auch Informationsveranstaltungen für interessierte Bürger*innen und im Rahmen der parlamentarischen Abende für interessierte Bundestagsabgeordnete umfassen. Alle ÜNB luden zusätzlich zu Informationsveranstaltungen entlang geplanter Trassen ein.

3. Einführung in den theoretischen Hintergrund

Partizipation ist ein „unauflösbarer Bestandteil jeglicher Demokratie“ (Merkel & Petring 2012: 93). Unabhängig vom Demokratiebegriff wird das Versprechen auf Beteiligung tagtäglich im politischen System erneuert. Zur Legitimation des Regierens seitens der politischen Elite, zum Erhalt des Status quo oder als stete Forderung der Regierten und Kritiker*innen (Buchstein & Jörke 2003). Die Ausgestaltung von Partizipation hängt dabei von dem zugrundeliegenden Demokratieverständnis ab. Ziel dieses Kapitels ist es, eine theoretische Basis zu schaffen, auf der die Herleitung der analytischen Perspektive zur Erörterung der partizipativen Prozesse in der Netzentwicklungsplanung erfolgen soll.

Das theoretische Konzept von Partizipation lässt sich in zwei entgegengesetzte Grundpositionen unterteilen. In der realistischen Demokratietheorie nach Schumpeter (1950) ist Demokratie eine Methode, bei der konkurrierende Eliten um die Stimmen des Volkes werben (Meyer 2009). Diesem instrumentellen Partizipationsverständnis nach dient die Beteiligung der Bürger*innen allein der Legitimation des repräsentativen Herrschaftssystems (Merkel & Petring 2012). Schumpeter hält mündige Bürger*innen für eine Fiktion, die nicht an dem politischen Geschehen teilhaben können (Hoecker 2006):

„[Der Bürger fällt] auf eine tiefere Stufe der gedanklichen Leistung, sobald er das politische Gebiet betritt. Er argumentiert und analysiert auf eine Art und Weise, die er innerhalb der Sphäre seiner wirklichen Interessen bereitwillig als infantil anerkennen würde. Er wird wieder zum Primitiven. Sein Denken wird assoziativ und affektmäßig.“ (Schumpeter 1950: 416f. zitiert nach Hoecker 2006: 5).

Elitenherrschaft ist demnach funktional notwendig und folglich wünschenswert (Wiesendahl 1981). Nach Schumpeter ist der Wille des Volkes „das Erzeugnis und nicht die Triebkraft des politischen Prozesses“ (Schumpeter 1950: 418 zitiert nach Schmidt 2010: 187). Beteiligung nach dem instrumentellen Partizipationsbegriff wird somit auf das Instrument der Wahl beschränkt, mit dem die Bürger*innen das politische System beeinflussen können (Schultze 1995).

Der normative Ansatz begreift Partizipation hingegen als Wert an sich und als ein Ziel der Demokratie. Demokratie wird dadurch nicht als Methode, sondern als Lebens- und Herrschaftsform verstanden (Hoecker 2006). Partizipation bedeutet dementsprechend „taking part

in the process of formulation, passage and implementation of public policies“ (Parry et al. 1992: 15 zitiert nach Schultze 1995: 397). Hier spiegelt sich die partizipative Demokratietheorie nach Pateman (1970) und Barber (1994) wieder, der zufolge eine funktionierende Demokratie aktive Beteiligung von Bürger*innen benötigt (Walk 2011):

„Bürger zu sein heißt, auf eine bestimmte, bewusste Weise an etwas teilzunehmen, auf eine Weise, die voraussetzt, dass man andere wahrnimmt und gemeinsam mit ihnen handelt. Aufgrund dieses Bewusstseins verändern sich die Einstellungen und gewinnt Partizipation jenen Sinn von wir, den ich mit Gemeinschaft assoziiert habe.“ (Barber 1994: 152f. zitiert nach Stollen 2011: 38)

Die Gemeinschaft entsteht demnach durch eine sozial-politische Teilhabe in Form des Zusammenhandelns aller Bürger*innen in allen Bereichen gesellschaftlichen Lebens (Schultze 1995). Partizipation als normativer Wert in der Demokratie wird auch von der deliberativen Demokratietheorie nach Habermas beschrieben (Schmidt 2010). Nach ihr steht die Öffentlichkeit zur Bildung einer konsensfähigen Meinung im steten Diskurs (Walk 2011). Diese beteiligungszentrierten Demokratietheorien betonten „den Eigenwert politischer Beteiligung und verständigungsorientierter Kommunikation und preisen die damit erhoffte erzieherische Funktion und Intergrationskraft der Demokratie.“ (Schmidt 2010: 238). Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass Beteiligungsverfahren sehr selektiv sein können und auch oft der Fehlschluss zugrunde liegt, dass zahlreiche Bürger*innen aus eigenem Antrieb an den politischen Entscheidungen teilhaben wollen (Merkel & Petring 2012, Walk 2011, Kubicek et al. 2009). Auch Politikverdrossenheit, die sinkende Wahlbeteiligung und der Niedergang der Parteien führen zu einer schwindenden Repräsentationskraft des Herrschaftssystems (Merkel & Petring 2012). Dieser Verlust könnte aber durch einen Kommunikationsprozess, der von fachlicher Expertise und demokratischen Strukturen geprägt ist, behoben werden (Lietzmann 2012). Dabei ist die Integration der Bürger*innen in die politischen Willensbildungs-, Planungs- und Entscheidungsprozesse maßgebend, da Beteiligungsverfahren die Verbesserung der Qualität als auch der Legitimität politischer Entscheidungen ermöglichen und zur Demokratisierung der Gesellschaft beitragen können. Die Fortsetzung der Beteiligung der Bürger*innen ist damit erstrebenswert, um moderne Gesellschaften wieder konsens- und entscheidungsfähig zu machen (Geißel 2008).

Partizipation ist folglich die Beteiligung der Bürger*innen an Entscheidungsprozessen und kann „alle Formen der Einflussnahme auf die Ausgestaltung kollektiv verbindlicher Vereinbarungen durch Personen und Organisationen, die nicht routinemäßig mit diesen Aufgaben betraut sind“ (Renn 2005: 227) umfassen. Wie die Beteiligung gestaltet ist und welche Funktion den Akteur*innen dabei zugeschrieben wird, hängt von der jeweiligen theoretischen Perspektive ab. Erfahrungen aus der Planung von Großinfrastrukturprojekten zeigen, dass eine frühzeitige Einbeziehung aller Akteur*innen empfehlenswert ist (BDI 2011, BMVBS 2012, Dialogik 2011, DStGB 2011). Nicht zuletzt die Widerstände der Bevölkerung gegen Großinfrastrukturprojekte wie den Stuttgarter Bahnhof oder auch die Flughäfen Berlin, Frankfurt und München verdeutlichten, dass demokratisch legitimierte Bauvorhaben nicht mit einer hohen Akzeptanz in der Bevölkerung einhergehen müssen (Dialogik 2011, Gohl & Meister 2012). Auch der Ausbau der Übertragungsnetze wird zu erheblichen Veränderungen des gesellschaftlichen Lebens führen. Dies erfordert eine hohe Legitimation des Großvorha-

bens seitens der Bürger*innen (Decker 2012). Das frühzeitige Beteiligungsverfahren in der Netzentwicklungsplanung sollte daher den Ansprüchen des normativen Partizipationsverständnisses gerecht werden, um eine frühe Akzeptanz dieser gesellschaftsrelevanten Planung zu erreichen. Denn das Bild der inkompetenten Wähler*innen im realistischen Demokratieverständnis ist überholt (Schmidt 2010). Dies zeigt auch die starke Zunahme der partizipativen Verfahren in den letzten Jahrzehnten (Hoecker 2006). Beteiligung benötigt allerdings auch eine entsprechende Ausgestaltung, um eine breite Akzeptanz der Entscheidung zu erreichen. Folgt man dem Managementansatz von Pahl-Wostl et al. (2007), ist zu vermerken:

“Democratic legitimacy emphasizes that all those who are influenced by management decisions should be given the opportunity to actively participate in the decision-making process. Principles of equity and social fairness demand that the voices of the less powerful should also be heard.” (Pahl-Wostl et al. 2007:2).

Demzufolge bedarf die Akzeptanz der Netzentwicklungsplanung einer transparenten und fairen Gestaltung des Beteiligungsverfahrens, die auch politisch marginalisierte Bevölkerungsgruppen anspricht und Einflussmöglichkeiten auf die Planung einräumt. Ausgehend von mündigen Bürger*innen, die nach Selbstbestimmung und Selbstverwirklichung streben, wird in dieser Studie der normative Ansatz verfolgt, nach dem Partizipation für alle Bürger*innen offen und frei zugänglich sein sollte. Das Konsultationsverfahren in der Netzentwicklungsplanung eröffnet diese Möglichkeit und verfolgt die Absicht, „sehr frühzeitig die Menschen mit an Bord [zu] haben, wenn wir die Trassen [...] werden bauen müssen.“²⁷ (Rösler 2012). Dies kann insbesondere durch die Berücksichtigung der Interessen der Öffentlichkeit in der Netzentwicklungsplanung erfolgen (vgl. BMVBS 2012a). Daraus ergibt sich die Frage, wie die Interessen der Öffentlichkeit, die in Konsultationsbeiträgen geäußert werden, in die Netzentwicklungsplanung integriert werden. Dies wird in dieser Studie durch eine qualitative Analyse der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Netzentwicklungsplanung zum Ausbau der Übertragungsnetze erörtert. Darüber hinaus wird analysiert, inwiefern das Konsultationsverfahren als Beteiligungsformat für die Integration der Interessen der Bürger*innen in die Entscheidungsprozesse der Netzentwicklungsplanung geeignet ist.

4. Methodisches Vorgehen

Zur Beantwortung der Forschungsfragen wurden problemzentrierte Interviews nach Witzel (2000) mit sechzehn Akteur*innen, die sich im Umfeld des Beteiligungsverfahrens bewegen, geführt. In den leitfadengestützten Interviews wurde das Konsultationsverfahren im komplexen Verfahren der Netzentwicklungsplanung als zentrales Problem thematisiert. Die Einteilung des Akteur*innenpektrums des Beteiligungsverfahrens in der Netzentwicklungsplanung erschloss sich aus der Beziehung der jeweiligen Person zu dem Verfahren. Auf

²⁷ Dies ist ein Zitat aus einer Rede von Philipp Rösler auf dem 7. Deutschen Energiekongress am 4.-5. September 2012 in München.

Grundlage der Rollen der Akteur*innen im Verfahren konnten drei Akteur*innengruppen gebildet werden:

- **Teilnehmende**, die das Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung zur Formulierung ihrer Anregungen, Kritik und Bedenken nutzen.
- **Ausführende**, die das Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung durchführen.
- **Beobachtende**, die das Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung verfolgen und ggf. beraten.

Diese Einteilung gewährleistete, dass in der Gesamtschau der jeweiligen individuellen Perspektiven und Meinungen ein ganzheitliches Bild über die verschiedenen Konsultationen und Aspekte des Beteiligungsprozesses nachgezeichnet werden kann. In dieser Studie wurden Akteur*innen, die sich theoretisch mit dem Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung beschäftigen oder praktisch in das Verfahren der Netzentwicklungsplanung, in teilnehmender oder ausführender Form, eingebunden sind, als Expert*innen, die in dieser Funktion über Spezialwissen verfügen, verstanden (Gläser & Grit 2004). Befragte Expert*innen konnten durch private Anliegen und interessen geleitete oder beruflich geprägte Perspektiven auch zwei Gruppen zugeordnet werden. Dies wurde im Interview jeweilig abgefragt und in der Auswertung entsprechend berücksichtigt.

Die Interviews mit den Expert*innen dauerten zwischen 30 und 100 Minuten. Ein Interview mit einer Person der BNetzA beschränkte sich lediglich auf Nachfragen zur Klärung offener Fragen kurz vor Fertigstellung dieser Studie. Alle Interviews wurden digital aufgezeichnet und transkribiert. Allen Interviewpartner*innen wurde die Anonymisierung ihrer Person und Daten zugesagt. Sie wurden in der Interviewauswertung mit der der Abkürzung „E“ für Expert*innen zufällig durchnummeriert und wie folgend gekennzeichnet: E1, E2, etc. Tabelle 4 gibt einen Überblick über die befragten Expert*innen. Die befragten Teilnehmenden haben eine oder mehrere Konsultationen des Durchgangs für den NEP 2012 für die Formulierung ihrer Interessen genutzt. Von einzelnen Teilnehmenden wurde auch die Planung zur Erstellung des NEP 2013 konsultiert. Die beobachtenden und ausführenden Befragten haben alle, bis auf eine Mitarbeiterin der ÜNB, das Beteiligungsverfahren von Beginn an begleitet. Der Durchgang des NEP 2012 ist somit größtenteils von allen Befragten erlebt worden, so dass sich deren Einschätzungen und daraus resultierende Erkenntnisse überwiegend auf den NEP

Tabelle 4: Überblick über die interviewten Expert*innen (eigene Darstellung).

Gruppe	Befragte Personen
Teilnahme	<ul style="list-style-type: none"> • Drei Mitarbeiter*innen von Umwelt- und Energiewirtschaftsverbänden • Sprecher*in einer Bürgerinitiative • Bauleitplaner*in einer Gemeinde • Rechtsanwältin/ Rechtsanwalt
Ausführung	<ul style="list-style-type: none"> • Je ein*e Mitarbeiter*innen der vier ÜNB • Mitarbeiter*innen der BNetzA
Beobachtung	<ul style="list-style-type: none"> • Mitarbeiter*innen von drei Forschungsinstituten zu den Themen Energie, Umwelt und Partizipation • Mitarbeiter*in einer Stiftung

2012 beziehen. Auch das Verfahren der darauffolgenden Konsultationen wurde von einigen Personen weiter verfolgt, so dass der Durchgang 2013 teils mit einbezogen werden kann.

Die Interviewauswertung folgte mit Hilfe des computergestützten Programm MAXQDA der Technik der qualitativen Inhaltsanalyse nach Mayring (2003). Sie wird durch die „Einordnung in ein Kommunikationsmodell, Regelgeleitetheit, Gütekriterien und vor allem durch die zentrale Rolle von Kategorien“ (Kuckartz 2010: 92) gekennzeichnet. Zur Systematisierung der Kategorien wurde als Analyserahmen das Kausalmodell nach Newig (2005) und Rhodius (2012), das das Beteiligungsverfahren in die Bereiche Kontext, Prozess und Ergebnis aufteilt, verwendet. Die drei Bereiche erschließen den gesamten Raum eines Verfahrens und stehen in wechselseitiger Beziehung zueinander (vgl. Abb. 6).

Da jede einzelne Konsultation der Netzentwicklungsplanung einen eigenen Prozess darstellt, einen eigenen Kontext und eigene Ergebnisse besitzt, wird das Modell modifiziert, um es sinnvoll auf den repetitiven Beteiligungsvorgang in der Netzentwicklungsplanung und die Forschungsfragen dieser Studie anzupassen. Die Grenzen des Modells wurden daher aufgelöst, so dass der Beteiligungsprozess als Summe der durchgeführten Konsultationen betrachtet werden konnte. Das heißt, dass nicht jede einzelne Konsultation abschließend bewertet wurde, sondern das Konsultationsverfahren als solches, quasi als Öffentlichkeitsbeteiligungsformat in der Netzentwicklungsplanung der Übertragungsnetze bewertet wurde. Eine Analyse jeder einzelnen Konsultation erschien im Hinblick auf die Forschungsfragen nicht sinnvoll, zumal dafür eine wesentlich höhere Anzahl an Interviewpartner*innen gewählt werden müsste, was den Rahmen der vorliegenden Erhebung sprengen würde.

Um das Analysedesign auf die wesentlichen Forschungsfragen zu fokussieren, wurden insbesondere die Analysebereiche Prozess und Ergebnis untersucht und die Kategorien entsprechend angepasst. Im Anschluss an Newig (2005) und Rhodius (2012) wurden den drei Analysebereichen sechs Kategorien und zehn Kriterien zugeordnet. Im Verlauf der Auswertung wurden diese um das induktive Kriterium Lernen ergänzt. Tabelle 5 zeigt die inhaltliche Zuordnung. Im Kontextbereich wurde die Ausgangslage des Beteiligungsverfahrens festgestellt. Im Prozessbereich wurden vorrangig der Verfahrensvorgang, die Wahrnehmung dessen und etwaige Hindernisse, Chancen sowie Ideen zur Weiterentwicklung des Verfahrens ermittelt. Im Ergebnisbereich wurde die Legitimität des Planungs- und Beteiligungsverfahrens erörtert. Zentral sind hier die Faktoren Transparenz, Fairness und die Anerkennung des Beteiligungsverfahrens als auch Veränderungen der Planungsqualität und der Kompetenz der

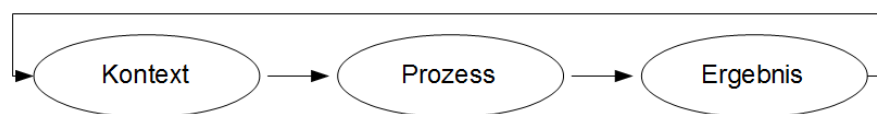


Abbildung 6: Der Zusammenhang der drei Analysebereiche Kontext, Prozess und Ergebnis (Newig 2005: 6). Das Ergebnis hängt maßgeblich von dem Verfahrensprozess und dem hier innewohnenden Entscheidungsprozess ab. Dieser Prozess ist in einen gesellschaftlichen Kontext eingebettet, der wiederum das

Ergebnis beeinflusst. Das Ergebnis kann auch auf den Kontext wirken, zum Beispiel auf spätere Entscheidungen nach Abschluss des Verfahrens (Newig 2005).

Tabelle 5: Der Überblick über die Kategorien und Kriterien der Analysedimensionen Kontext, Prozess und Ergebnis (Rhodius 2012, verändert). Formatierung: **Kategorie**, Kriterium.

Kontext	Prozess	Ergebnis
Ausgangsbedingungen	Verfahrensgestaltung Prozessverlauf Information Gestaltungsspielraum Auswertung und Entscheidungsfindung Prozessdynamik	Input-Legitimität Einfluss Throughput-Legitimität Fairness Transparenz Vertrauen Output-Legitimität Effektivität Wissensbereicherung Lernen

Akteur*innen. Der Legitimitätsbegriff ist in der politikwissenschaftlichen Debatte sehr umstritten (vgl. dazu Schliesky 2004, Schneider 2012). Im Folgenden werden drei Dimensionen vorgestellt, auf denen das Legitimitätsverständnis dieser Studie und demzufolge die Operationalisierung der Kriterien im Ergebnisbereich aufbaut:

- **Input-Legitimität:** Sie spiegelt sich in den Zugangs- und Einflussmöglichkeiten der Bürger*innen auf den Planungsprozess wieder (Ellebracht 2002). Die Betroffenen und auch politisch marginalisierten Bevölkerungsgruppen werden zu Beteiligten und durch deren Einfluss finden sich die Werte und Interessen der Öffentlichkeit im Ergebnis des Planungsprozesses wieder (Rhodius 2012).
- **Throughput-Legitimität:** Sie erfasst die „Einhaltung formaler Regeln und informeller Normen wie Transparenz und Fairness im Prozess“ (Geißel 2008a: 35). Die Qualität und Form, in der die Beteiligung stattfindet und nicht zuletzt die Transparenz des Beteiligungs- und Entscheidungsverfahrens beeinflussen das Vertrauen und damit die Anerkennung des Planungsprozesses (Renn 1995, BBR 2003).
- **Output-Legitimität:** Sie bezieht sich auf die Qualität der Ergebnisse des Beteiligungs- und Entscheidungsprozesses, die sich in der Planung niederschlagen (Rhodius 2012). Das Beteiligungsverfahren trägt demnach zu einer Verbesserung der Informations- und Planungsgrundlage bei und steigert damit die Effektivität, das heißt die Wirksamkeit des Planungsprozesses (Newig 2005). Eine frühzeitige Einbeziehung der Öffentlichkeit kann Nutzungskonflikte in einem frühen Planungsstadium aufdecken, entsprechend einbeziehen und so zu einem rascheren, effizienteren Ergebnis führen (BBR 2003). Die Output-Legitimität betrachtet darüber hinaus Bildungsprozesse, die durch Beteiligungsverfahren ausgelöst werden. Zum einen können partizipative Verfahren den Wissensstand über und die Sensibilität für gesellschaftsrelevante Probleme fördern und zum anderen durch die politische Beteiligung demokratische Prinzipien in der Öffentlichkeit vertiefen (Beierle & Cayford 2002, Geißel 2008a).

Die Erfüllung dieser Dimensionen im Beteiligungsverfahren tragen zu mehr Legitimität, also mehr Akzeptanz und Anerkennung der Planung bei (Geißel 2008a). Die Bewertung des Beteiligungsverfahrens in der Netzentwicklungsplanung erfolgte über die subjektiven Einschätzungen der befragten Experten*innen in dieser Studie. Die Summe der einzelnen Erkenntnisse zum Einfluss der Beteiligungsergebnisse auf das Ergebnis sowie zur Transparenz und Fairness des Beteiligungsverfahrens als auch die Output-Legitimitäten ermöglichten die Beantwortung der Forschungsfragen, inwiefern das Beteiligungsverfahren für die Integration des öffentlichen Interesses in den NEP geeignet ist und inwiefern es zur Anerkennung der Netzentwicklungsplanung in der Öffentlichkeit beitragen kann. Tabelle 6 gibt Aufschluss über die Herleitung und Operationalisierung der Kriterien. Die Ausgestaltung der Kriterien orientiert sich an einem normativen Partizipationsverständnis (vgl. Kapitel 3).

Tabelle 6: Die Operationalisierung der Kriterien (Rhodius 2012, Newig 2005, Kubicek 2009, Ellebracht 2002, Geißel 2008, Renn 1995, BBR 2003). Die Operationalisierung erfolgt nach dem normativen Partizipationsverständnis (vgl. Kapitel 3).

Bereich: Kategorie → Kriterium	Operationalisierung
Kontext: Ausgangsbedingungen	Die Netzentwicklungsplanung ist Wegbereiterin der Raumordnungsverfahren und der Planfeststellungsverfahren. Die räumliche Planung befindet sich zum Zeitpunkt der Bedarfsermittlung in einem abstrakten Stadium und kann durch andere Planungen beeinflusst werden. → Welche Ausgangsbedingungen des Beteiligungsverfahrens, auch hinsichtlich anderer Planungen und der institutionellen Verankerung bei der BNetzA und den ÜNB werden wahrgenommen?
Prozess: Verfahrensgestaltung → Prozessverlauf	Die Konsultation verläuft nach einem strukturierten Verfahren. Sie kann durch weitere Beteiligungselemente ergänzt werden, die einen Dialog zwischen den Akteur*innen ermöglichen. → Welche Beteiligungschancen und -einschränkungen resultieren aus dem Verfahren und welche weiteren Beteiligungselemente können die Konsultationen sinnvoll ergänzen?
Prozess: Verfahrensgestaltung → Information	Die Teilnahme an dem Beteiligungsverfahren setzt eine breite Wissensgrundlage voraus, die seitens der Verfahrensverantwortlichen gewährleistet wird. Die Informationen werden, insbesondere bei komplexen Themen, verständlich und zielgruppengerecht aufbereitet, zudem sind sie leicht zugänglich. Planungsänderungen werden ebenso transparent weitergegeben. → Wie werden die Informationen seitens der Verfahrensverantwortlichen aufbereitet und zugänglich gemacht? → Wie erfolgt die Kommunikation von Planungsänderungen?
Prozess: Verfahrensgestaltung → Gestaltungsspielraum	Die Einflussmöglichkeiten im Rahmen des Beteiligungsverfahrens auf die Netzentwicklungsplanung werden zu Beginn der Konsultation seitens der Verfahrensverantwortlichen kommuniziert. Die Einbindung erfolgt frühzeitig genug, so dass der Gestaltungsspielraum von den Stellungennehmenden genutzt werden kann. Die Sichtweisen der Teilnehmenden finden Eingang in die politische Entscheidung. → Welche Einflussmöglichkeiten besitzen die Beteiligten an der Netzentwicklungsplanung und wie wird der Gestaltungsspielraum im Rahmen der Konsultation kommuniziert?

<p>Prozess:</p> <p>Verfahrensgestaltung</p> <p>→ Auswertung und Entscheidungsfindung</p>	<p>Für ein transparentes und faires Beteiligungsverfahren ist die Klarheit über die Auswertung der Stellungnahmen und den Umgang mit den Beteiligungsergebnissen in der Entscheidungsfindung Voraussetzung.</p> <p>→ Ist das Auswertungs- und Entscheidungsverfahren für alle beteiligten Akteur*innen transparent?</p> <p>→ Wie werden die Beteiligungsergebnisse in der Entscheidungsfindung berücksichtigt?</p>
<p>Prozess:</p> <p>Prozessdynamik</p>	<p>Der formelle Rahmen der Beteiligung und auch informelle Ergänzungen können zu einer eigenen Dynamik des Beteiligungsverfahrens führen. Inhalte der Planung können zu unerwarteten Reaktionen und Diskussionen führen.</p> <p>→ Gibt es Abweichungen vom geplanten Prozess des Beteiligungsverfahrens und wodurch sind diese bedingt?</p>
<p>Ergebnis:</p> <p>Input-Legitimität</p> <p>→ Einfluss</p>	<p>Die Konsultationsteilnehmenden finden ihre Sichtweisen in dem Ergebnis des Planungsprozesses wieder. Die Entscheidung und die Entscheidungsfindung werden von den Teilnehmenden anerkannt. Die voraussichtlich Betroffenen und auch politisch marginalisierten Bevölkerungsgruppen werden zu Beteiligten.</p> <p>→ Werden alle Bevölkerungsgruppen beteiligt?</p> <p>→ Spiegeln sich die Interessen der Beteiligten im Ergebnis wieder?</p> <p>→ Werden die Entscheidungsfindung und das Ergebnis von den Teilnehmenden anerkannt?</p> <p>→ Wie werden die Einflussmöglichkeiten von den Beteiligten wahrgenommen?</p>
<p>Ergebnis:</p> <p>Throughput-Legitimität</p> <p>→ Fairness</p> <p>→ Transparenz</p> <p>→ Vertrauen</p>	<p>Die Verfahrensstufen, insbesondere der Umgang mit den Beteiligungsergebnissen der formellen und auch informellen Verfahren, werden transparent und nachvollziehbar kommuniziert. Die Interessen aller Beteiligten werden in den Planungsprozess gleichberechtigt behandelt. Transparenz und Fairness über den Planungsprozess tragen zur Anerkennung und Vertrauen in das Beteiligungsverfahren bei.</p> <p>→ Verläuft der Planungsprozess für alle Beteiligten transparent?</p> <p>→ Werden Interessen aller Beteiligter im Verfahren gleich behandelt?</p>
<p>Ergebnis:</p> <p>Output-Legitimität</p> <p>→ Effektivität</p> <p>→ Wissensverbesserung</p> <p>→ Lernen</p>	<p>Das Beteiligungsverfahren trägt zu einer Verbesserung der Informations- und Planungsgrundlage bei und steigert damit die Effektivität, die Wirksamkeit des Planungsprozesses. Die Beteiligungsverfahren informiert die Teilnehmenden und fördert deren Wissensstand. Beteiligungsverfahren beruhen auf Interaktionen zwischen den Beteiligten, die durch gegenseitiges Lernen das Verfahren verbessern und den Wissensstand über und die Sensibilität für gesellschaftsrelevante Probleme fördern können.</p> <p>→ Wird die Informationsgrundlage der Planung durch das Beteiligungsverfahren verbessert?</p> <p>→ Fühlen sich die Teilnehmenden durch das Beteiligungsverfahren besser informiert?</p> <p>→ Findet ein Lernprozess im Beteiligungsverfahren statt?</p>

5. Ergebnisse

In diesem Kapitel werden die Erkenntnisse aus den Interviews mit den Expert*innen zusammenfassend dargelegt. In der Darstellung werden jeweils die aussagekräftigsten Zitate verwendet. Das erste Kapitel verdeutlicht die Auswertung der Stellungnahmen und deren Berücksichtigung im Entscheidungsprozess. Anschließend wird auf die Kommunikation von Planungsänderungen und die Einflussmöglichkeiten der Teilnehmenden auf die Netzentwicklungsplanung eingegangen. Im vierten Kapitel werden die Einschränkungen, denen das Beteiligungsverfahren und damit auch der Einfluss der Öffentlichkeit unterliegen, erörtert. Darauf aufbauend wird der Umgang der Teilnehmenden mit den Einflussmöglichkeiten und Unregelmäßigkeiten im Beteiligungsverfahren vorgestellt. Abschließend werden mögliche Ergänzungen zum Beteiligungsverfahren sowie die Eignung des Konsultationsverfahrens diskutiert.

Zur Verdeutlichung der Beurteilung des Beteiligungsverfahrens werden in diesem Kapitel bereits die Aussagen der befragten Personen mit den entwickelten Kriterien bewertet (vgl. Tab. 6), zum Abschluss dieses Kapitels zusammengeführt und im Kapitel 7 als Ganzes aufgegriffen und diskutiert.

5.1. Die Auswertung und Berücksichtigung der Stellungnahmen in der Entscheidungsfindung

Die Konsultationsverfahren sollen der Öffentlichkeit die Möglichkeit geben, Anregungen zu der Netzentwicklungsplanung einzubringen (vgl. Kapitel 2.6). Zur Erörterung, auf welche Art die BNetzA und die ÜNB die Interessen der Öffentlichkeit einbeziehen, werden in den folgenden Kapiteln das Auswertungsverfahren und die Berücksichtigung der Stellungnahmen in den Entscheidungsprozessen der Netzentwicklungsplanung beleuchtet.

5.1.1. Die Kenntnisse über die Auswertung der Stellungnahmen

Alle befragten Personen, die am Konsultationsverfahren teilgenommen haben oder es beobachten wissen nicht, wie die Stellungnahmen genau ausgewertet werden, geschweige wie über den Einfluss der Beteiligungsergebnisse auf den NEP entschieden wird (*Auswertung und Entscheidungsfindung*²⁸):

„Ich weiß nicht, ob die [Bundesnetzagentur bzw. die Übertragungsnetzbetreiber] sich hinsetzen und sozusagen intern eine Konferenz machen und dort die einzelnen Punkte besprechen. [...]. Wie genau [...] die zu den einzelnen Entscheidungen kommen, kann ich nicht sagen.“ (E14: 308-311).

²⁸ Kursiv und fett gesetzte Wörter - freistehend oder in Klammern - beantworten die Fragen der operationalisierten Kriterien, die zur Untersuchung des Beteiligungsverfahrens entwickelt wurden und/oder verweisen auf die entsprechende Legitimitätsdimension (vgl. Tab. 6).

Die Kenntnisse über das Vorgehen beziehen sich bei acht der zehn Befragten aus der teilnehmenden und beobachtenden Gruppe auf die statistische Aufbereitung der Stellungnahmen durch die ÜNB und BNetzA (vgl. Abb. 5):

„In einigen Vorträgen hat die Bundesnetzagentur auch dargestellt, dass sie die Stellungnahmen thematisch verschlagwortet und dann als solches gebündelt abarbeitet. In den Bestätigungsdokumenten kann man ja auch relativ deutlich sehen, wo die Argumente zusammengefasst werden nach Schwerpunkten, nach Anzahl der Argumente, nach Herkunft oder Gruppierung der Vertreter der Argumente und nach Gewichtung der Themen.“ (E3: 168-172).

Die Verschlagwortung als Auswertungsmethode wird von der BNetzA und den ÜNB demnach in Berichten und teils auch in Vorträgen auf Veranstaltungen *transparent* kommuniziert. Sie wird als sinnvoll erachtet:

„Wenn Sie das verschlagworten und Sie sehen [...], wie viele [...], Menschen oder Verbände hinter dem jeweiligen Schlagwort stecken, da können Sie ja erkennen, wo der Hase im Pfeffer liegt auf die Dauer. Insofern ist das langfristig gesehen, schon eine Methode, um festzustellen wo hakt es denn und dann muss man natürlich an diese Konfliktpunkt herangehen.“ (E4: 385-389).

Die Verschlagwortung ist folglich durch die quantitative Auswertung eine guter Weg, die Bedeutung von Themen sichtbar zu machen. Dadurch können mögliche Konfliktthemen in dem frühen Planungsstadium erkannt werden (vgl. Kapitel 5.5). Nach Aussagen eines weiteren Experten stellt sie außerdem eine systematische und technisch gut umsetzbare Herangehensweise zur Bearbeitung der großen Anzahl an Stellungnahmen dar. Das dahinter liegende Verfahren ist jedoch nicht bekannt. Einige befragte Personen interessieren sich nicht für die genaue Auswertung bzw. *vertrauen* darauf, dass die Verfahrensverantwortlichen eine systematisch vorbereitete Entscheidung treffen. Andere hingegen fordern mehr *Transparenz* und *Informationen*:

„Weil [...] die Frage für jeden ist, inwieweit lohnt es sich, mich da aktiv einzubringen, inwieweit findet meine Stellungnahme Gehör. Und ich glaube [...], da wäre es tatsächlich gut, dass man das vielleicht auch nochmal so ein Stück weit transparenter kommuniziert, dass man tatsächlich weiß, wofür, inwieweit wird dem Rechnung getragen. Wie geht das ein, wie wird das ausgewertet. Das man das einfach weiß, also grundsätzlich. Ich glaube, das wäre tatsächlich eine sehr gute Sache.“ (E12: 264-269).

Das Wissen über die Auswertung und die Entscheidungsfindung ist demnach eine Zusage an die Stellungnehmer*innen bzw. ermöglicht ihnen die Überprüfung, inwieweit sich ihr Aufwand lohnt und wie damit umgegangen wird. Es kann auch einen Anreiz zur Teilnahme darstellen. Die eingeschränkte Kommunikation, die lediglich das Auswertungsergebnis der Stellungnahmen veröffentlicht, widerspricht dem Anspruch der *Throughput-Legitimität* von Beteiligungsverfahren.

Aufgrund der Unkenntnis des genauen Vorgehens in der Auswertung und Berücksichtigung der Stellungnahmen wird in den folgenden Kapiteln dargestellt, wie die ÜNB und die BNetzA die Stellungnahmen auswerten und was der Begriff der Berücksichtigung in ihrem Vorgehen bedeutet.

5.1.2. Die Auswertung und Berücksichtigung der Stellungnahmen in der Entscheidungsfindung durch die Übertragungsnetzbetreiber²⁹

Die ÜNB führen die Auswertung der Stellungnahmen zu der Konsultation des ersten Entwurfs des NEP gemeinsam durch. Die Stellungnahmen gelangen über die drei Kanäle Internetplattform, per Brief oder E-mail in die Häuser der ÜNB. Sie werden in eine zentrale digitale Datenbank ein gepflegt, statistisch erfasst und mit bestimmten Themenkategorien verschlagwortet. Beinhaltet eine Stellungnahme mehrere Themen, wird sie jedem Thema einzeln zugeordnet, statistisch aber nur einmal bewertet. Die Konsultationsbeiträge können nach Zustimmung der Stellungnehmer*innen unter einem Schlagwort³⁰ auf der Internetseite www.netzentwicklungsplan.de eingesehen werden. Privatpersonen werden hierfür anonymisiert.

In der Projektorganisation des NEP gibt es einen Lenkungskreis, der von den vier Häusern gemeinsam geführt wird. Er stellt das Kontrollgremium innerhalb der vier ÜNB dar. Ihm sind sechs Arbeitsgruppen (AGs) unterstellt, die an der Erstellung des zweiten NEP-Entwurfs mit folgenden Aufgabenschwerpunkten beteiligt sind: 1. Kommunikation, 2. Marktsimulation, 3. Netzplanung, 4. Systemstabilität, 5. Offshore, 6. Recht. Die verschlagworteten Stellungnahmen werden in diesen themenspezifischen AGs bearbeitet. In den AGs sitzen Fachkräfte aus allen Häusern, die die Bedarfsplanung durchführen und den Bericht schreiben. Es gibt kein Thema, das nur von einem ÜNB bearbeitet wird.

Für die Berichterstellung ist die AG Kommunikation federführend. Sie strukturiert den Prozess und überprüft, dass die in den anderen AGs abgestimmten Ergebnisse in vernünftiger und in allgemein verständlicher Form in den Bericht kommen. Die AG Marktsimulation kümmert sich um den Szenariorahmen und das Thema Marktsimulation als Ausgangsbasis für die Netzplanung, die wiederum Aufgabe der Gruppe 3 ist. Die vierte AG ist für Systemstabilitätsaspekte verantwortlich und Gruppe 5 beschäftigt sich mit dem Offshore-Bereich. Die juristische AG beleuchtet genehmigungsrechtliche Perspektiven der Netzentwicklungsplanung und setzt sich beispielsweise auch mit Fragen der Suchräume von Netzverknüpfungspunkten auseinander. Die AGs und ihre Gruppenleiter interagieren aufgrund thematischer Schnittstellen untereinander. Die AGs Marktsimulation und Netzplanung sind neben der AG Kommunikation die zentralen Gruppen für die Erstellung des NEP.

Die fachliche Prüfung der Stellungnahmen erfolgt in den themenspezifischen AGs. Sie prüfen die Konsultationsbeiträge nach stichhaltigen Argumenten und passen den Bericht ent-

²⁹ Alle dargestellten Verfahrensaspekte beruhen auf Aussagen der befragten Personen der ÜNB. Aufgrund der fehlenden Kenntnis dieses Vorgangs in der Öffentlichkeit werden in diesem Abschnitt zugunsten der Anonymisierung dieser Personen keine Zitate verwendet.

³⁰ Auf der Internetseite werden folgende Schlagwörter angegeben: Beteiligungsverfahren, Dezentrale Erzeugung, Energiepolitik_Energiewende, Erdkabel, Erneuerbare Energien, Gesundheit & Elektromagnetische Felder, Methodik, Naturschutz, Speicher, Technologien, Trassenverlauf und Wirtschaftliche Folgen (vgl. ÜNB 2013c).

sprechend an. Die Konsultationsbeiträge werden nach keinem systematischen Verfahren geprüft, da die Stellungnahmen ein breites Spektrum an Argumenten beinhalten. Die Stellungnahmen werden auch nicht gewichtet bzw. vor der Prüfung bewertet. Die AGs setzen sich mit jedem einzelnen Argument fachlich auseinander.

Die Entscheidung über den Einfluss der Beteiligungsergebnisse in die Planung des zweiten NEP-Entwurfs erfolgt über Diskussionen in den themenspezifischen AGs (*Auswertung und Entscheidungsfindung*). Nach Aussage einer Expertin werden die Stellungnahmen von ein oder zwei Fachkräften in den jeweiligen AGs gelesen und deren Inhalte in der AG diskutiert. Eine Expertin merkt an, dass die Entscheidung über die Relevanz der Themen durchaus schwer ist. Die Grenze der Berücksichtigung ist undefiniert. Gelöst wird dies durch weitere Diskussionen und auch die Intuition der Fachkräfte.

Die AGs verantworten gemeinsam mit der AG Kommunikation die Kapitel des überarbeiteten NEP und stimmen sie mit dem Lenkungskreis ab. Im Lenkungskreis werden zudem Themen diskutiert, die von größerer Bedeutung sind, zu denen die Häuser unterschiedlicher Auffassung sind oder auch Themen, die weitergehende Implikationen haben. Ihm obliegt die letzte Entscheidungskompetenz über den zweiten NEP-Entwurf. Der Bericht wird letztlich der Geschäftsführungsebene vorgelegt und von ihr freigegeben (vgl. Abb. 7).

5.1.3. Die Auswertung und Berücksichtigung der Stellungnahmen in der Entscheidungsfindung durch die Bundesnetzagentur³¹

Bei der BNetzA sind an der Auswertung der Stellungnahmen der Konsultationen zwei Abteilungen beteiligt. Das Referat Netzentwicklung der Abteilung 6 Energieregulierung ist für die energietechnischen und energiewirtschaftlichen Aspekte des Szenariorahmens und NEP zuständig. Sie schreibt den Szenariorahmen und NEP, die letztlich von der BNetzA bestätigt werden und wertet entsprechend die Stellungnahmen mit Inhalten zu dem Szenariorahmen und dem NEP aus. Abteilung 6 verantwortet die Erstellung der NEP-Bestätigungen. Die Abteilung Netzausbau ist für die Umweltprüfung des NEP zuständig und schreibt den Umweltbericht. Sie wertet die Stellungnahmen zur SUP aus. Das Auswertungsverfahren der beiden Abteilungen der BNetzA verläuft gleich und ähnelt dem der ÜNB (vgl. Abb. 7).

Die Konsultationsbeiträge kommen als E-mail, Brief oder über Fax ins Haus der BNetzA und werden mit Aktenzeichen in ein computerbasiertes Programm überführt. Alle Konsultationsbeiträge werden anonymisiert auf der Internetseite www.netzausbau.de nach Postleitzahlen sortiert veröffentlicht, solange der Veröffentlichung nicht widersprochen wird. Dieses Vorgehen wird auf der Internetseite angekündigt. Die Inhalte der Stellungnahmen, die sich

³¹ Alle dargestellten Verfahrensaspekte beruhen auf Aussagen der befragten Personen aus der BNetzA. Aufgrund der fehlenden Kenntnis dieses Vorgangs in der Öffentlichkeit werden in diesem Abschnitt zugunsten der Anonymisierung dieser Personen keine Zitate verwendet.

zu dem Szenariorahmen, NEP bzw. der SUP äußern, werden manuell Themenkategorien zugeordnet. Beinhaltet eine Stellungnahme mehrere Themen, werden die Inhalte jedem Thema einzeln zugeordnet und die Stellungnahme statistisch einmal gewichtet. In den Themenkategorien werden alle Begründungen und Teilaspekte der verschlagworteten Stellungnahmen zu dem entsprechenden Themenbereich aufgezählt und zusammengefasst. Die Auseinandersetzung mit den Inhalten erfolgt in themenspezifischen Teams. Der Prozess ist so konzipiert, dass die Expert*innen der einzelnen Themen auch die entsprechenden Kapitel in den Bestätigungsdokumenten verfassen. Beim Szenariorahmen und NEP überprüfen die Fachkräfte die Entwürfe der ÜNB und die eingebrachten Argumente der Öffentlichkeit. Beim NEP geschieht dies durch elektrotechnische Berechnungen, in Einzelfällen durch die Prüfung alternativer Netzverknüpfungspunkte aufgrund von räumlichen Hinweisen in den Stellungnahmen. Bei der Prüfung der Konsultationsbeiträge gibt es keine Gewichtung nach der Herkunft der Stellungnahme. Es wird die Relevanz für den Szenariorahmen, Netzentwicklungsplan bzw. Umweltbericht geprüft.

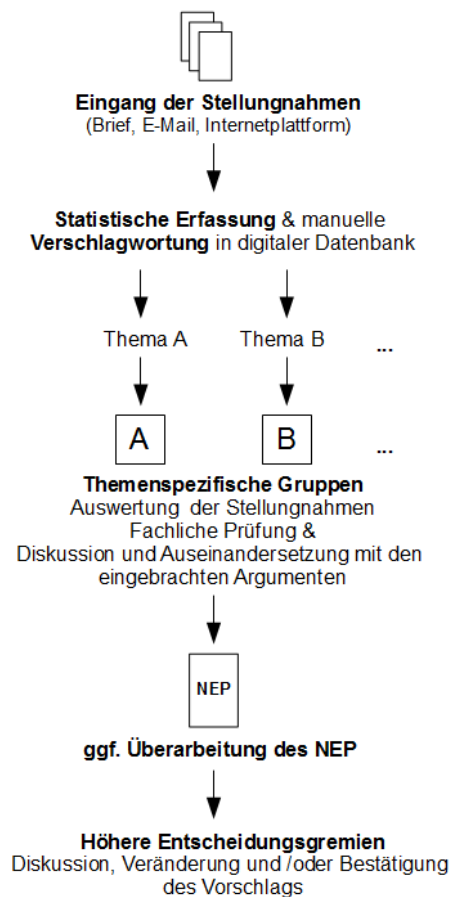


Abbildung 7: Die Auswertung und Berücksichtigung der Stellungnahmen in der Entscheidungsfindung in der Netzentwicklungsplanung durch die Bundesnetzagentur und die Übertragungsnetzbetreiber (eigene Darstellung). Die Vorgehensweise der Bundesnetzagentur (BNetzA) und Übertragungsnetzbetreiber (ÜNB) ähnelt sich prinzipiell: Die eingegangenen Stellungnahmen werden mit Hilfe von computerbasierten Programmen verschlagwortet und Themenkategorien zu geordnet. Die Auswertung und Prüfung der Argumente findet in themenspezifischen Arbeitsgruppen bzw. Referaten statt. Auch die Diskussion und Auseinandersetzung mit den Stellungnahmen erfolgen in den themenspezifischen Gruppen. Die Gruppen überarbeiten ggf. die zur Konsultation gestellten Fachvorschläge auf Basis der Stellungnahmen, die auf den höheren Entscheidungsebenen ggf. diskutiert, modifiziert oder bestätigt werden. Die höheren Entscheidungsgremien sind insbesondere auch für die Diskussion von Themen zuständig bezüglich derer Uneinigkeit in den vier Häusern der ÜNB oder den Referaten der BNetzA herrscht.

Die Entscheidung über die Integration der Stellungnahmen beruht auf der fachlichen Prüfung des Arguments und auf Diskussionen innerhalb und zwischen den Fachabteilungen (*Auswertung und Entscheidungsfindung*). Im Fall des NEP 2012 wurde parallel zur Überprüfung des zweiten NEP-Entwurfs durch die BNetzA ein externes Gutachten der TU Graz erstellt.

Diese externen Prüfergebnisse und die Stellungnahmen fließen in die Bestätigung des NEP ein. Auf diesem Weg erarbeiten die beiden Referate einen Fachvorschlag, der den betroffenen Einheiten bei der BNetzA vorab zur Kenntnis gegeben wird. Der NEP wird letztlich als Verwaltungsakt bestätigt.

5.1.4. Die Berücksichtigung der Stellungnahmen in der Entscheidungsfindung

Nach der ausführlichen Betrachtung der Auswertungsverfahren der Verfahrensverantwortlichen werden in diesem Kapitel die Erwartungen der befragten Personen an die Berücksichtigung der Stellungnahmen und die Bedeutung der Berücksichtigung in dem Verfahren der BNetzA und ÜNB dargestellt.

In dem Beteiligungsverfahren zur Netzentwicklungsplanung müssen die Beteiligungsergebnisse in den darauffolgenden Planungen und Berichten berücksichtigt werden. So lautet es in den Gesetzestexten: Die BNetzA „genehmigt den Szenariorahmen unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung.“ (§ 12a Abs.3 EnWG) und „bestätigt den jährlichen Netzentwicklungsplan unter Berücksichtigung des Ergebnisses der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung“ (§ 12c Abs.4 EnWG). Die ÜNB werden darüber hinaus verpflichtet, „dem Netzentwicklungsplan [...] eine zusammenfassende Erklärung beizufügen über die Art und Weise, wie die Ergebnisse der Beteiligungen [...] in dem Netzentwicklungsplan berücksichtigt wurden“ (§ 12b Abs.4 EnWG).

Die Erwartungen an die Berücksichtigung unterscheiden sich bei den befragten Expert*innen der Gruppe Teilnahme und Beobachtung. Nach Aussage einer befragten Person besitzt der Begriff der Berücksichtigung einen unverbindlichen Charakter:

„Der Gesetzgeber hat [...] bewusst so einen schwammigen Begriff gewählt. Er hat [...] bewusst nicht Abwägen gesagt, weil Abwägen bedeuten würde, [dass] eine detaillierte Auseinandersetzung erfolgen muss.“ (E15: 223-225).

In Planungs- und Bauprozessen erfolgt das Abwägen von privaten und öffentlichen Belangen in einem strukturierten Vorgang nach Abwägungsgrundsätzen (Battis et al. 2002). Auch in der Planfeststellung von Stromleitungen sind die Belange „im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen.“ (§ 43 EnWG). Der Begriff der Berücksichtigung in den §§ 12a-c EnWG zur Netzentwicklungsplanung ist hingegen nicht weiter bestimmt. Die Art und Weise der Berücksichtigung der Stellungnahmen wird demnach den ÜNB und der BNetzA bewusst überlassen. Dies fördert jedoch nicht ausschließlich das *Vertrauen* der Beteiligten:

„Ich meine, niemand hat einen Anspruch in einem Konsultationsverfahren, dass er sich mit seinen Argumenten durchsetzt. Das ist natürlich auch wieder das Problem der Bürgerbeteiligung per se und das Wissen der Bundesnetzagentur darum, dass niemand einen Anspruch darauf hat, dass er sich mit seinen Argumenten durchsetzt, führt natürlich zwangsläufig dazu, dass man großzügiger drüber geht.“ (E15: 161-165).

Der hier angenommene geringe Geltungsanspruch der Stellungnahmen führt dazu, dass der BNetzA ein nicht ernst gemeinter Umgang mit den Stellungnahmen unterstellt wird. Die befragte Person der BNetzA kommentiert das insofern, dass eine allgemeine Aussage zur Berücksichtigung bzw. Nichtberücksichtigung nicht getroffen werden kann, da die zusammengefassten Einzelargumente in den jeweiligen Fachabteilungen geprüft werden. Andere Befragte gehen von einer systematischen Prüfung der Stellungnahmen aus und sind der Ansicht, dass die vorgebrachten Argumente zu der Netzentwicklungsplanung nicht im Ergebnis berücksichtigt werden müssen: „Konsultation sagt noch nichts darüber aus, ob meine Argumente auch Einfluss finden und gehört werden.“ (E3: 292). Dem entgegen vertreten einige befragte Personen die Meinung, dass die „Informationen [...] innerhalb eines Ergebnisfindungsprozesses mit einbezogen werden und letztendlich auch mit Einfließen in das Ergebnis“ (E7: 252-254). Die Erwartungen der befragten Personen an die Berücksichtigung hängen folglich von dem jeweiligen Verständnis der Konsultation ab.

Aus den vorgestellten Auswertungsverfahren der Stellungnahmen (vgl. Kapitel 5.1.2 & 5.1.3) geht hervor, dass die Berücksichtigung bei der BNetzA und den ÜNB auf der Prüfung der fachlichen Relevanz der vorgebrachten Argumente und einem nicht weiter definierten Diskussionsprozess, der von dem Fachwissen und teils der Intuition der Planenden geleitet wird, beruht (*Auswertung und Entscheidungsfindung*). Inwieweit die Stellungnahmen nach der fachlichen Prüfung tatsächlich in der Entscheidungsfindung und in dem Ergebnis berücksichtigt werden können, wird in den Kapiteln 5.3 und 5.4 erörtert.

Zusammenfassend wird vorab festgehalten, dass die BNetzA und ÜNB die Verschlagwortung als Auswertungsmethode der eingereichten Konsultationsbeiträge transparent veröffentlicht. Die Berücksichtigung der Beteiligungsergebnisse in der Entscheidungsfindung wird hingegen nicht transparent kommuniziert. Die Forderung nach mehr Offenheit und die Annahme des nachlässigen Umgangs mit den Stellungnahmen verdeutlichen die Notwendigkeit der transparenten Kommunikation dieses Vorgehens. Die Unklarheit über entscheidende Verfahrensschritte spiegeln ein unfaires Gleichgewicht zwischen den Teilnehmenden und der BNetzA bzw. den ÜNB in einem intransparent gestalteten Beteiligungsverfahren wider und werden damit dem Anspruch an *Throughput-Legitimität* nicht gerecht.

Die Berücksichtigung der Stellungnahmen in der Netzentwicklungsplanung kann zu Planungsveränderungen führen. Um dem Anspruch an Transparenz gerecht zu werden, sollten die Teilnehmenden über diese Planungsveränderungen und den Verbleib ihrer Einwände informiert werden. Inwiefern die BNetzA und die ÜNB diese Art von Rückkoppelung wahrnehmen und gestalten, wird im nächsten Kapitel beleuchtet.

5.2. Die Kommunikation von Planungsänderungen

Die Konsultationsbeiträge können die Planungsgrundlage des NEP verändern, die wiederum zugunsten einer transparenten Verfahrensgestaltung den Teilnehmenden mitgeteilt werden sollte. Im Folgenden sollen die Informationswege über die Planungsänderungen und der Umgang mit Stellungnahmen, die für den NEP nicht relevant sind, vorgestellt werden.

5.2.1. Die Kommunikation auf der Berichtsebene

Die ÜNB kommunizieren die Planungsveränderungen des ersten NEP-Entwurfs im darauffolgenden zweiten NEP-Entwurf durch kursiv gesetzte Textpassagen. Zusätzlich werden am Anfang jedes Kapitels die Änderungen im Zusammenhang dargestellt (ÜNB 2013b). Die kursiv gesetzte Darstellung wird von zwei Expert*innen der Gruppe Teilnahme positiv bewertet: „Dadurch kann man das schon schneller nachvollziehen“ (E12: 247) und hat „auch die Lesbarkeit erleichtert“ (E3: 275). Die Markierung der Veränderungen durch die ÜNB ermöglicht demzufolge einen nachvollziehbaren Informationsfluss (*Information, Transparenz*). Wiederholt aufgeworfene Fragen und Themen, die die Planung des NEP nicht direkt beeinflussen, werden in einer summarischen Darstellung in Form eines Abschnittes im Bericht aufgegriffen und erläutert. Dies betrifft überwiegend Verständnisfragen und Erläuterungen zu den anderen Planungsstufen. Einige befragte Expert*innen der ÜNB sehen noch weiteren Verbesserungsbedarf in der Verdeutlichung der argumentativen Beurteilung der Stellungnahmen (*Lernen*).

Die BNetzA kommuniziert die Planungsänderungen ebenfalls ausschließlich auf der Berichtsebene der genehmigten Dokumente des Szenariorahmen und des bestätigten NEP. Die Stellungnahmen werden themenspezifisch in Kapiteln zusammen gefasst und in den Kapiteln zur Entscheidungsbegründung erklärend aufgegriffen und in einem Kasten dargestellt (BNetzA 2012).³² Viele der befragten Expert*innen konnten die Veränderungen der Planung durch die Stellungnahmen in dem 400 Seiten umfassenden Dokument schwer nachvollziehen: „Die Bundesnetzagentur referiert seitenweise Stellungnahmen, macht dann aber auch nicht so richtig deutlich, wie sie auf diese Stellungnahmen eingegangen ist“ (E8: 312f.). Die Darstellungsweisen im Fließtext und der Kastenform geben demnach keinen Aufschluss über die Veränderungen (*Information, Transparenz*). Die BNetzA ist sich dessen bewusst und wird zur Verbesserung, die Entscheidungsbegründung zu den Konsultationsbeiträgen im finalen NEP 2013 in den Kapiteln der entsprechenden Maßnahmen zusammenfassen (*Lernen*). Von vielen Stellungnehmer*innen vorgebrachte Argumente, die weder den NEP noch die SUP betreffen, werden mit Erläuterungen und dem Hinweis aufgenommen, dass sie erst

³² Im ersten genehmigten Szenariorahmen für den NEP 2012 wurden die vorgebrachten Argumente ausschließlich im Text erklärend aufgenommen (vgl. BNetzA 2011).

in der nachfolgenden Planungsstufe relevant werden und berücksichtigt werden können, wenn sie erneut hervorgebracht werden.

5.2.2. Individuelle Rückmeldungen an die Stellungnehmer*innen

In Ergänzung zu der Auseinandersetzung mit den eingebrachten Argumenten und der daraus resultierenden Darstellung auf der Berichtsebene können individuelle Rückmeldungen die Teilnehmenden über den Verbleib und Einfluss der jeweiligen Stellungnahme im Planungsprozess informieren. Dies fördert die Transparenz und Anerkennung des Beteiligungsverfahrens. Individuelle Rückmeldungen werden daher nach Aussagen aller befragten Personen von der Öffentlichkeit begrüßt. Viele befragte Personen, auch aus der Gruppe Teilnahme, merken jedoch an, dass diese einen erheblichen Aufwand darstellen können.

Die individuelle Antwort auf die Konsultationsbeiträge unterliegt bei den ÜNB nicht einer gemeinsamen Direktive, sondern in Verantwortung der einzelnen Häuser, welche dies unterschiedlich handhaben. Die TenneT GmbH, TransnetBW GmbH und 50 Hertz Transmission GmbH beantworten die Stellungnahmen nicht außerhalb der summarischen Zusammenstellung im Bericht. Als Gründe werden der kurze Bearbeitungszeitraum von vier Wochen, begrenzte Mitarbeiter*innenkapazitäten und die gesetzliche Vorgabe, die dies nicht zwingend zum Teil des Verfahrens macht genannt. Die Amprion GmbH hat hingegen in der Konsultation 2013 im Zuge der Verschlagwortung geprüft, welche Stellungnahmen ihr Unternehmen betreffen und sie individuell per Brief beantwortet. Zur Begründung wird auf die Außendarstellung des Unternehmens verwiesen, das Offenheit, *Transparenz* und Dialogbereitschaft propagiert. Auf Nachfrage wurde der Bearbeitungszeitraum 2013 seitens der befragten Person der Amprion GmbH als ausreichend empfunden.³³ Bei der BNetzA wird nach Aussagen der befragten Person aufgrund fehlender Ressourcen und des Gebots, alle Stellungnehmer*innen gleich zu behandeln nicht individuell auf die Konsultationsbeiträge geantwortet (*Fairness*).

Zusammenfassend lässt sich also feststellen, dass Planungsveränderungen von den ÜNB und der BNetzA hauptsächlich auf der Berichtsebene den Teilnehmenden kommuniziert werden. Sowohl fehlende personelle und zeitliche Ressourcen als auch fehlende gesetzliche Vorgaben stehen der individuellen Beantwortung der Stellungnahmen im Weg. Die Amprion GmbH folgt durch individuelle Antworten ihrem Anspruch an *Transparenz* und Dialogbereitschaft.

Planungsänderungen resultieren aus fachlich fundierten Stellungnahmen, die von der BNetzA bzw. den ÜNB nachgerechnet werden und die technische Planung als „fachliche

³³ Die Konsultation des ersten NEP-Entwurfs 2013 brachte knapp 600 Stellungnahmen, im Vergleich zu über 2000 zum ersten NEP-Entwurf 2012 (vgl. Tab. 4). Ob die geringe Teilnahme an der Konsultation und damit ein überschaubarer Arbeitsaufwand für das einzelne Unternehmen auch Grund für die Beantwortung in diesem Jahr war, kann abschließend nicht geklärt werden.

Ergänzung“ (E1: 165) verändern. Konsultationsbeiträge, die sich auf andere Planungsstufen beziehen oder Verständnisfragen und Missverständnisse enthalten, werden von der BNetzA bzw. den ÜNB in Form von weitergehenden informatorischen Erläuterungen in den NEP aufgenommen und führen so zu Veränderungen des Berichts (*Auswertung und Entscheidungsfindung*). Wer die Stellungnahmen, die zu Planungs- und Berichtsänderungen führen, einbringt und welchen Einfluss diese tatsächlich auf die Netzentwicklungsplanung haben, wird in den folgenden Kapiteln dargestellt.

5.3. Der Einfluss auf die Entscheidungsfindung

Nach Betrachtung der Berücksichtigung von den Stellungnahmen im Auswertungsverfahren der BNetzA und ÜNB und Darstellung der Kommunikation über Planungsveränderungen stellen sich die Fragen, inwiefern die Konsultationsbeiträge zu einer Verbesserung der Planungsgrundlage beitragen, welchen Einfluss die Stellungnahmen tatsächlich auf die Planung haben und wie offen die Planung für Veränderungen ist. Diesen Fragen wird in diesem Kapitel nachgegangen.

Die Inhalte der Konsultationsbeiträge zu der Netzentwicklungsplanung decken nach Aussagen vieler befragter Expert*innen ein breites Spektrum zwischen Konstruktivität und Polemik ab. Es können jedoch planerisch nur Stellungnahmen berücksichtigt, die eine „fachliche Ergänzung“ (E1: 165) darstellen. Dies ist eine wesentliche Herausforderung, die nach Meinung einiger befragter Personen zur Folge hat, dass sich an den Konsultationen der komplexen Planung des Szenariorahmens überwiegend Institutionen beteiligen. An den Konsultationen zu den NEP-Entwürfen nehmen zwar auch viele Privatpersonen teil. Ihre vorgebrachten Argumente können jedoch oft nicht in der Netzentwicklungsplanung berücksichtigt werden, weil die Planungsstufe verfehlt wurde oder „die Einwände [...] im juristischen Sinne nicht genehmigungsrelevant sind.“ (E1: 285f.). Die befragte Person der Bürgerinitiative pflichtet dem bei und ist der Meinung, dass die Planungsgrundlagen zum Zeitpunkt der Konsultationen schwierige Fachfragen aufwerfen, in die die allgemeine Öffentlichkeit mit gestalterischen Elementen kaum eingreifen kann. Daraus folgt nach Aussage einer anderen befragten Person, dass fast ausschließlich die Fachöffentlichkeit zur Verbesserung der Netzentwicklungsplanung beiträgt:

„Umweltverbände sind unheimlich fit, die haben da schon ziemlichen Einfluss drauf. Auch grade [...] in der noch vorgelagerten Diskussion zum Szenariorahmen. Da [...] [werden] intensive Gespräche mit Umweltverbänden und NGOs [und] [...] auch bei der Berechnung der Sensitivitäten [...] geführt. Was Bürger angeht, da ist es tatsächlich schwer, einfach weil das Thema so komplex ist. [...]. Es kann ja nur von Leuten durchdrungen werden, die sich sehr intensiv damit auseinandersetzen. Und das erfordert einiges an Zeit.“ (E11: 267-276).

Umweltverbände tragen demnach zu der Verbesserung der Planungsgrundlage bei (*Effektivität*). Bürger*innen ohne fachliche Wissen bringen dagegen „softe Informationen“ (E11: 260) in das Planungsverfahren ein. Diese umfassen beispielsweise Informationen für nachgelagerte Planungsstufen und Einwände gegen geplante Vorhaben, die teils auch die Aufmerksamkeit der BNetzA und der ÜNB gegenüber möglichen Konfliktthemen erhöhen (vgl.

Abb. 5).³⁴ Aber auch Nachfragen und Missverständnisse werden in gestalterischen und inhaltlichen Ergänzungen in den Bericht aufgenommen:

„Der Netzentwicklungsplan ist ja ein Ergebnis eines sehr komplexen Prozesses, da kann eine Konsultation zum Beispiel kein Rechenergebnis beeinflussen, keine Marktsimulation beeinflussen. Kann auch nicht mehr die Eingangsdaten beeinflussen, weil die sind ja schon zugrunde gelegt, die wurden ja schon konsultiert [...]. Da geht es wirklich nur noch darum, dass sich die Darstellung des Netzentwicklungsplans verändern kann. Aber nicht mehr die Ergebnisse.“ (E6: 104-108)

Demnach schlagen sich die Konsultationsbeiträge zum ersten und zweiten NEP in erklärenden Informationen und Darstellungen als Veränderungen nieder. Nach Aussagen anderer befragter Expert*innen werden auch technische Argumente im Rahmen der Vorgaben der ÜNB berücksichtigt. Den größten Einfluss hat, laut eines Experten, die Konsultation des Szenariorahmens durch die Stellungnahmen der Fachöffentlichkeit. Dennoch wird kritisiert, dass die grundsätzlichen Planungsgrundlagen nach den Konsultationen bestehen bleiben und sich der **Einfluss** auf die Netzentwicklungsplanung auf „gewisse Kleinigkeiten“ (E12: 153) beschränkt.

Im Rahmen dieser „Kleinigkeiten“ (E12: 153) sehen viele befragte Expert*innen einen Trend dahin, dass sich die Planungsgrundlage verbessert und die Beteiligung den Prozess voranbringt. Nach ihren Aussagen³⁵ sorgte die Öffentlichkeitsbeteiligung in der Netzentwicklungsplanung 2012 dafür, dass lokales Wissen verankert, die Thematik der Konverteranlagen aufgenommen und auch der Vorschlag, die Änderungen nach der Konsultation im zweiten Bericht kursiv zu setzen, direkt von den ÜNB aufgegriffen wurde (**Effektivität**). Zwei befragte Expert*innen gehen davon aus, dass so auch mit den fachlichen Anmerkungen umgegangen wurde bzw. die Darstellung im zweiten Bericht „zumindest [...] den Eindruck erweckte, es wurden in einem größeren Umfang Stellungnahmen auch berücksichtigt bei der Weiterentwicklung.“ (E9: 240). Nach Aussage einer befragten Person wurden die Braunkohleannahmen und die Offshore-Zahlen aufgrund von Stellungnahmen korrigiert. Zudem verändern sich die Berichte stets durch weitergehende Erläuterungen und gestalterische Darstellungen, um Informationen besser verständlich zu machen (**Lernen**).

Demzufolge kann durch die Konsultationen in der Netzentwicklungsplanung effektiv ein Einfluss festgestellt werden, der überwiegend von der Fachöffentlichkeit erreicht wird. Die Veränderungen beziehen sich auf technische Ergänzungen im Rahmen der planerischen Vorgaben der ÜNB. Eine grundlegende Veränderung der Planung ist dagegen nicht möglich. Privatpersonen bereichern das Planungsverfahren eher mit weichen Informationen bzw. daraus resultierenden gestalterischen und erläuternden Ergänzungen der Berichte.

Der jeweilig eigene **Einfluss** auf die Entscheidungsfindung wird von einem Großteil der befragten Personen der Gruppe Nutzung hingegen als „marginal“ (E2: 73) empfunden. Die

³⁴ Beispielsweise spiegelte die massive Teilnahme an der Konsultation des zweiten NEP-Entwurfs 2012 von Menschen aus Osterath den Widerstand gegen eine Konverteranlage wieder (vgl. Kapitel 6.5).

³⁵ Die genannten Aspekte wurden in den Interviews von den Expert*innen als Veränderungen aufgrund der Öffentlichkeitsbeteiligung genannt. Diese Studie untersucht nicht die Veränderungen im speziellen und stellt daher keinen Anspruch an Vollständigkeit bzw. die Überprüfung der Anmerkungen.

umfangreiche Öffentlichkeitsbeteiligung an der Netzentwicklungsplanung spiegelt sich nicht im Endergebnis wieder:

„Wir haben [...] eine sehr breite Beteiligung gehabt, auch von wissenschaftlichen Instituten und ähnlichem. Und man hatte überhaupt nicht den Eindruck, dass diese vielfältige und auch sehr fundierte Kritik und Anmerkung im Kern etwas erreicht hat. [...]. Wir hatten überhaupt fast gar nicht den Eindruck, dass im ersten Durchlauf vom Szenariorahmen bis zum Bundesbedarfsplangesetz, dass wir wirklich real was an dem Verfahren ändern konnten.“ (E9: 28-30, 143-45).

Dieser Aussage nach bewirken auch die Stellungnahmen der Fachöffentlichkeit keine wesentlichen Veränderungen. Es entsteht der Eindruck, dass die Stellungnahmen „an keiner Stelle am [richtigen] Platz“ (E3: 34) sind und der Prozess unflexibel ist. Eine Expertin schätzt die Möglichkeit des Einflusses sogar erst in der Planung der Trassenverläufe als realistisch ein. Ein befragter Experte beschreibt den Einfluss als „ein bisschen auf der Oberfläche kratzen“ (E4: 16).

Die befragten Teilnehmenden finden folglich ihre Interessen nicht im Ergebnis wieder und sehen nur geringe Einflussmöglichkeiten. Dies entspricht nicht dem Anspruch der *Input-Legitimität*. Die Wahrnehmung des geringen Einflusses auf die Netzentwicklungsplanung weist darauf hin, dass die Erwartungen an den Einfluss höher sind als tatsächlich an Beeinflussung möglich ist. So können durch die Konsultationen, wie oben dargestellt, nur „gewisse Kleinigkeiten“ (E12: 153) an der Netzentwicklungsplanung verändert werden. Folglich ist der *Gestaltungsspielraum*, der die Einflussmöglichkeiten der Öffentlichkeit auf die Planung zum Zeitpunkt der Konsultation beschreibt, sehr klein. Um dem Anspruch an eine transparente Verfahrensgestaltung gerecht zu werden, sollten die Verfahrensverantwortlichen den Gestaltungsspielraum zu Beginn der Konsultation den Teilnehmenden kommunizieren. Dieser Aufgabe kommen die BNetzA und ÜNB nach Ansicht einiger befragter Expert*innen der Gruppe Teilnahme durchaus nach:

„Ich denke schon, dass sich die Akteure, die beteiligt sind, also insbesondere an den Konsultationen und Planerstellungen, dass die sich Mühe geben, das klar darzustellen. Den Eindruck haben wir auf jeden Fall. Ob es gelingt, das ist dann jeweils eine andere Frage.“ (E3: 50-52).

Die Verfahrensverantwortlichen bemühen sich demnach um eine *transparente* Kommunikation des *Gestaltungsspielraums*. Aber entweder erreichen sie damit nicht alle Teilnehmenden und/oder die befragten Teilnehmenden sehen einen viel größeren Änderungsbedarf, der über die tatsächlich beeinflussbaren Aspekte in der Planung hinaus geht, als notwendig an. Die Erwartungen an den Einfluss korrelieren demzufolge nicht mit der Offenheit der Planung zum Zeitpunkt der Konsultationen und bleiben so unerfüllt. Dies kann sich wiederum negativ auf das *Vertrauen* der Öffentlichkeit den Verfahrensverantwortlichen gegenüber auswirken.

Die Offenheit der Planung und damit auch der Einfluss der Teilnehmenden unterliegen gesetzlichen Vorgaben und Umständen, die das Beteiligungsverfahren nachhaltig einschränken. Wie bereits geschildert wurde, sind das jeweilige Verständnis der Planung, sowie zeitliche und personelle Kapazitäten hier begrenzende Faktoren. Diese und weitere Einschränkungen werden im folgenden Kapitel beleuchtet.

5.4. Die Einschränkungen der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Netzentwicklungsplanung

Grundsätzlich wird das Ziel, die Netzentwicklungsplanung und Fragen des Bedarfs in einer größeren gesellschaftlichen Diskussion zu erörtern von den meisten der befragten Expert*innen gutgeheißen. Die Öffentlichkeitsbeteiligung in der Bedarfsplanung ist „auf jeden Fall eine kleine Revolution. [...] Wir schaffen ja eine gewisse Pfadabhängigkeit. Wir legen hier den Bedarf fest.“ (E14: 32, 273f.) (*Prozessverlauf*).

Viele der befragten Personen sehen die Neuartigkeit dieses Verfahrens in der Mitentscheidung über das „Ob“; d.h. ob der ermittelte Bedarf notwendig ist. In vorherigen Beteiligungsverfahren wurde lediglich das „Wie“ der Umsetzung einer bereits gewählten Option diskutiert (vgl. Kapitel 2.6). Aber wie bereits im Kapitel 6.3 erörtert wurde, weckt das Beteiligungsverfahren Erwartungen an die Mitsprache über die Netzentwicklungsplanung bei den befragten Teilnehmenden aus, die nicht erfüllt werden können. Demnach wird die Mitentscheidung der Öffentlichkeit über das „ob“ von Gegebenheiten bestimmt, die das Beteiligungsverfahren und auch den Einfluss der Stellungnahmen auf das Ergebnis begrenzen (*Prozessverlauf*). Diese Einschränkungen im Sinne von gewachsenen, aber veränderbaren Grenzen des Beteiligungsverfahrens werden in den folgenden Abschnitten erörtert.

5.4.1. Betroffenheit

Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren im frühen Planungsstadium sind oft mit dem Dilemma konfrontiert, dass das Interesse und Engagement der Öffentlichkeit erst mit der jeweilig eigenen Betroffenheit einhergeht (Reinert 2003). Dies trifft auch auf das Beteiligungsverfahren in der Netzentwicklungsplanung zu und wird im Folgenden kurz verdeutlicht.

Alle befragten Expert*innen sind sich einig, dass die Beteiligung im frühen Planungsstadium eng an die eigene Betroffenheit der Menschen gekoppelt ist. Dies wird im folgenden Zitat verdeutlicht:

„Die Resonanz in dem ganzen Netzbereich war so, dass sich eigentlich nur Anwohner engagiert haben. Und ich habe hier Erlebnisse gehabt, wenn ich hier in den Nachbarort ging, der drei oder vier Kilometer entfernt war, dann haben die gesagt, wie ist das für uns schädlich, warum sollen wir denn bei euch da mitmachen und euch unterstützen?.“ (E4: 495-498).

Die Menschen vor Ort erkennen ihre mögliche Betroffenheit aufgrund der abstrakten Netzentwicklungsplanung nicht. Daraus resultiert nach Meinung vieler der befragten Expert*innen ein fehlendes Betroffenheitsgefühl und damit eine geringe Beteiligung der Bürger*innen:

„Die Bürger schrecken immer erst auf, wenn wirklich eine Wahrnehmung davon da ist, dass sie in ihren Belangen berührt werden. [...] Die Szenarioplanung und der Netzentwicklungsplan legen [aber] noch nicht fest, wo die Trassen überhaupt hingehen. [...] Es wäre halt schön, wenn sich mehrere Bürger daran beteiligen würden. Obwohl ihnen vielleicht auch einfach das Fachwissen fehlt, weil man

muss ja schon viel Wissen mitbringen, um überhaupt diese Szenariopläne und die Netzentwicklungspläne zu verstehen.“ (E7: 30-43).

„Es beteiligt sich diejenige Person, die meistens im ländlichen Raum schon mit einer konkreten Maßnahme betroffen ist. Wo der Bürgermeister gesagt hat, Leute, die planen bei uns was, jetzt müssen wir uns beteiligen. Also die schon über eine lokale politische Aktion darauf hingewiesen wurden, die beteiligen sich. Oder diejenigen, die sich grundsätzlich mit dem Thema Energiewende beschäftigen. [...]. Der Netzentwicklungsplan ist [aber] noch auf einen abstrakten Niveau für die Bürger. Da werden Maßnahmen beschrieben, d.h. die gefühlte Betroffenheit ist noch sehr gering. Das [...] [merkt man] auf Informationsveranstaltungen zum Netzentwicklungsplan [...]. Dann kommen da keine dreißig Leute. Sobald aber eine Maßnahme umgesetzt wird, das heißt der Bagger konkret vor Ort Arbeit leistet, ist die Empörung groß.“ (E1: 33-37, 105-110).

Die Menschen werden also erst aktiv, wenn sie direkt persönlich betroffen sind, demnach erst mit der Festlegung des Trassenverlaufs zum Zeitpunkt der Bundesfachplanung bzw. der Raumordnungsverfahren. Zusätzlich zur eigenen möglichen Betroffenheit fördern Informationen, Interesse und Aktivitäten vor Ort die Wahrnehmung der Netzentwicklungsplanung und ggf. die daraus resultierende Beteiligung an den Konsultationen und Veranstaltungen.

Das Beteiligungsverfahren in der Netzentwicklungsplanung ist von einer unausgewogenen Beteiligung an den Konsultationen und auf den Veranstaltungen geprägt. An den Konsultationen nehmen, insbesondere zum Szenariorahmen überwiegend Institutionen teil, die mit ihren fachlich fundierten Stellungnahmen ggf. Änderungen der Planung bewirken. Viele Stellungnahmen der teilnehmenden Privatpersonen hingegen beziehen sich meist, wie in Kapitel 6.3 dargestellt, auf konkrete Projekte und/oder enthalten Verständnisfragen. Auf den Veranstaltungen der BNetzA und ÜNB zeichnet sich folgendes Bild ab:

„An diesen Veranstaltungen, die bisher durchgeführt wurden, [haben] kaum Bürger teilgenommen [...], sondern immer nur die gleichen, also Rechtsanwälte [und] Wissenschaftler.“ (E7: 24-26).

„Bei diesen Veranstaltungen gibt es immer ein paar Bürger, die da sind. Aber das sind zumeist die gleichen Gesichter, die sich schon jahrelang in Bürgerinitiativen engagieren und auch in sonstigen Besprechungskreisen tätig sind.“ (E11: 195-197).

Die frühe Planungsstufe und die fachlich anspruchsvolle Planung stellen aufgrund der fehlenden Betroffenheit der Bürger*innen und der schweren Nachvollziehbarkeit der Planung wesentliche Herausforderungen des Beteiligungsverfahrens dar. Daraus resultiert, dass die Veranstaltungen und die Konsultationen der BNetzA und ÜNB als Beteiligungsangebote in der Netzentwicklungsplanung eine spezielle, interessierte Fachöffentlichkeit und engagierte Bürger*innen erreichen, die sich mit der Netzentwicklung aufgrund einer befürchteten Betroffenheit vor Ort beschäftigen. Die Gesamtheit der voraussichtlich betroffenen Bürger*innen wird nicht erreicht (**Input-Legitimität**). Dies konterkariert jedoch das Anliegen der frühzeitigen Beteiligung im Sinne einer gesellschaftlichen Diskussion über die Erforderlichkeit der Netzentwicklungsplanung. Die persönliche Betroffenheit setzt erst in vorangeschrittenen Planungsstufen ein, in denen die Entscheidungsprozesse ebenfalls fortgeschritten und die Einflussmöglichkeiten entsprechend gering sind. Dieses sogenannte Beteiligungsparadoxon kennzeichnet frühzeitige Beteiligungsverfahren und ist schwer zu durchbrechen (Reinert 2003). Die BNetzA und die ÜNB versuchen dem über eine breite Informationskampagne entgegen zu wirken. Inwiefern dies gelingt, wird im nächsten Kapitel dargestellt.

5.4.2. Wissen

Für die Berücksichtigung der Interessen von Beteiligten in der Entscheidungsfindung müssen planungsrelevante und fundierte Stellungnahmen eingebracht werden (vgl. Kapitel 5.2 & 5.3). Eine leichte Zugänglichkeit und Verständlichkeit der Konsultationsunterlagen sind hierfür Voraussetzung. Der Zugang zu darüber hinaus gehenden Informationen fördert zudem das Verständnis und die Möglichkeit der Überprüfung der Planung. Inwiefern dies eine Herausforderung darstellt und den Einfluss auf das Planungsergebnis maßgeblich einschränkt, wird in diesem Abschnitt erörtert.³⁶

5.4.2.1. Wissen als notwendige Voraussetzung

Alle befragten Expert*innen, unabhängig von ihrer Perspektive auf das Beteiligungsverfahren, stimmen der Einschätzung zu, dass sich die zu konsultierende Netzentwicklungsplanung auf einem „sehr hohen Abstraktionslevel“ (E11: 51) befindet. Zusätzlich unterstreichen sie die Komplexität der Planung: „Das Thema ist halt extrem komplex [...] und die frühe Stufe so abstrakt“ (E14: 23, 410). Es ist ein „sehr technisch komplexes und hoch anspruchsvolles Thema“ (E1: 27) und „ein so komplexes Verfahren“ (E4: 299). Die Komplexität der Planung erschwert insbesondere den Bürger*innen den Zugang zur Konsultation, da „bei so Aspekten wie Marktmodellierung und Szenarien, der Bürger auch einfach überfordert wird“ (E1: 27f.). Dies wird von einem befragten Experten wie folgt verbildlicht:

„Die Netzbetreiber haben noch bevor der Netzentwicklungsplan aufgestellt wurde [...] eine Informationsveranstaltung gemacht [...]. Ich kam mir vor wie in einer Vorlesung in der ersten Stunde. Da habe ich auch zum ersten Mal erkannt, jetzt ist ein inhaltliches Niveau bei diesen Beteiligungsstufen erreicht, wo man [...] wirklich an seine Grenzen kommt. [...]. Auch wenn ich das alles hinterfrage, ich kann das nur zum Teil verstehen. Für mich ist es immer ein bisschen problematisch, wenn die großen Verbände wie BUND oder auch ganz anders ausgerichtete, vor allem regional ausgerichtete Verbände sagen, wir kommen mit viel weniger Netz aus. Dann prallen auf mich so zwei Welten. [...]. Das ist in erheblichem Maße eine Riesenfachfrage. [...]. Also es ist schon erforderlich, dass Sie sich fachlich und zeitlich intensiv auseinandersetzen. Oder Sie müssen so ein Faible für das Thema haben und auch vorbelastet sein, sonst kommen Sie einfach nicht dahinter.“ (E4: 3-8, 355-358).

Die Beteiligung der Bürger*innen an den Konsultationen und Veranstaltungen wird demzufolge aufgrund des komplexen inhaltlichen Niveaus erschwert. Die Bürger*innen stoßen, falls sie nicht über ein beruflich bedingtes oder interessengeleitetes Fachwissen verfügen, an eine Grenze des Verständnisses der Planung. Eigene Gedanken und Kritikpunkte in das Verfahren einzubringen wird schwerer und sie geraten zugleich in eine Diskussion, die Vor- und Nachteile der Netzentwicklungsplanung aufbringt, ohne diese überprüfen zu können. Die

³⁶ Die befragten Personen haben teils an verschiedenen Konsultationen und Veranstaltungen teilgenommen, damit unterschiedliche Unterlagen eingesehen und verschiedene Ereignisse auf den Veranstaltungen erlebt. Daher soll im Folgenden ein genereller Eindruck der Expert*innen vermittelt werden.

Komplexität der technischen sowie politischen Grundlagen der Netzentwicklungsplanung setzen demnach ein fundiertes Fachwissen voraus, um planungsrelevante Stellungnahmen abgeben und damit effektiv an der Gestaltung der Planung teilnehmen zu können. Die komplexe und fachlich anspruchsvolle Planung erschwert den Zugang zur Thematik und damit den **Einfluss** von Laien, „weil man schon viel Wissen mitbringen muss, um die Szenariopläne und Netzentwicklungspläne zu verstehen.“ (E7: 41f.). Daraus folgt, dass diese frühe Stufe des Verfahrens, „vom Interesse und auch von der Möglichkeit sich da einzubringen, nicht die breite Bevölkerung betrifft.“ (E9: 291f.).

Interessierte bzw. voraussichtlich betroffene Bürger*innen sind somit auch auf die Expertise von fachlich versierten Personen angewiesen. Sie fordern von ihnen mitunter sogar eine Überprüfung und Kontrolle der Netzentwicklungsplanung ein:

„Dass es [das Beteiligungsverfahren] als Kontrollmechanismus fungiert, um andere Fachleute auch einzubeziehen, andere Behörden einzubeziehen. Und damit man als Bürger davon ausgehen kann, [dass] dieser Bedarf wirklich vorhanden [ist], dass der nicht einfach willkürlich festgesetzt ist. Weil das einfach durch dieses Verfahren hinreichend überprüft wird, weil ja andere auch gegenrechnen.“ (E10: 186-190).

Diese Aussage verdeutlicht, dass einige Menschen das Verfahren nicht fachlich hinterfragen wollen bzw. können und diesbezüglich anderen Organisationen und Institutionen vertrauen. So kommt auch ein weiterer Befragter zu dem Schluss, dass dies „eine Sache für Experten [ist]. Das ist der kleine Wermutstropfen, der aber in Wirklichkeit groß ist bei der ganzen Sache.“ (E14: 33f). Die Beteiligung von Fachleuten als ein Teil der Öffentlichkeit und deren Einfluss auf die Entscheidungsfindung ist demzufolge überaus wichtig. In ihrem Eigeninteresse und hinsichtlich ihrer kontrollierenden Funktion im Rahmen des Beteiligungsverfahrens wird jedoch die Überprüfung der Netzentwicklungsplanung aufgrund fehlender **Transparenz** in der Datenlage erschwert:

„Es [ist] so, dass es eben für externe Betrachter fast nicht möglich ist, auch für Wissenschaftler nicht, wirklich fundiert zu sagen, wenn ich an der und der Stellschraube drehe, dann ergibt sich das und das Ergebnis. Das heißt, letztendlich muss man bei der Frage, was folgt aus den Eingangsdaten dann nachher für die Netzplanung doch sehr auf das Fachwissen der Übertragungsnetzbetreiber vertrauen und das ist etwas, was nach wie vor zu einem gewissen Grad im Dunkeln bleibt. [...]. Es fehlen viele Informationen, wie aus bestimmten Grundannahmen [es] dann zu einem konkreten Netzentwicklungsplan gekommen ist. Das Marktmodell ist das eine. Dann kommt die elektrotechnische Geschichte. Welche Leitung von wo nach wo. Warum eigentlich von dem Punkt zu dem und warum nicht von dem zu dem. Und oft ist das, wie ich gehört habe, das ist jetzt nicht das objektive Ergebnis eines Computerprogramms, sondern es ist zum Teil einfach Erfahrung und Bauchgefühl von langjährigen Netzplanern. Damit mögen sie ja vielleicht richtig liegen und das System schaut dann, ob es funktioniert oder ob es nicht funktioniert. Aber möglicherweise werden noch drei Alternativen gar nicht berechnet, die der entsprechende Kollege nicht in seinem Bauch hatte.“ (E9: 50-54, 147-154).

Eine Kontrolle und weitere Ergänzung der zugrundeliegenden Planung des NEP, der auf Berechnungen und dem intuitiven „Bauchgefühl“ (E9: 151) der Planenden basiert, wird demnach als notwendig angesehen. Dem kann aber nur bedingt nachgekommen werden, da wichtige **Informationen** fehlen.

Dies hat zur Folge, dass es der Fachöffentlichkeit fast unmöglich ist die Planung durch Berechnung wichtiger Szenarienalternativen oder alternative Netzanalysen nachzuvollziehen,

so dass diese auch einen Eingang in den Szenariorahmen bzw. den NEP finden können (*Transparenz*). Der ermittelte Bedarf ist damit ein so gut wie unangreifbares Resultat des Fachwissens und der Einschätzung der Netzplaner*innen, dem *vertraut* werden muss. Qualifizierte Stellungnahmen der Fachöffentlichkeit, die die Planung mit anderen Berechnungsmodellen überprüft haben, werden zudem nicht berücksichtigt:

„Es gibt eine Berliner [Gruppe] vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung, die haben gerechnet und haben festgestellt, dass gewisse Teile dieser Overlay-Struktur kaum ausgelastet sind. Und haben das in der Konsultation auch bekannt gegeben. [...] Die Bundesnetzagentur oder die Übertragungsnetzbetreiber [haben] mit ihnen [aber keinen] Kontakt aufgenommen.“ (E2: 161-168).³⁷

Den ÜNB und der prüfenden Behörde wird hier vorgeworfen, keine ernst gemeinte Prüfung alternativer Berechnungen durchzuführen. Die Expertise des Forschungsinstituts und nach Aussage des befragten Experten arbeitsaufwändige und kompetente Alternativmeinung wurde folglich von den ÜNB nicht genutzt. Damit hat auch eine qualifizierte Fachöffentlichkeit, die die Planung nachvollziehen, kontrollieren und entsprechende Verbesserungsvorschläge einbringen kann, keinen *Einfluss* auf die Netzentwicklungsplanung. Dies kann wiederum bewirken, dass andere Wissenschaftler*innen aufgrund des anscheinend vergeblichen Aufwandes von einer Stellungnahme zur Netzentwicklungsplanung absehen (E2). Die Sinnhaftigkeit des Beteiligungsverfahrens kann damit äußerst in Frage gestellt werden. Der kostenlose Zugang zu dem Berechnungsprogramm der ÜNB und zu den zugrundeliegenden Informationen könnte hingegen die Überprüfung des ermittelten Bedarfs und der technischen Umsetzung ermöglichen (E9). In den Stellungnahmen könnten so Alternativen basierend auf den gleichen Netzberechnungsmodellen eingebracht werden. Die Diskussion und Überprüfung der Bedarfs- und Netzanalysen könnte auf diesem Weg transparenter und effektiver erfolgen, da die Planung bzw. die daraus resultierenden Entscheidungen für alle Beteiligten besser nachvollziehbar werden.

Zusammenfassend wird die *Input-Legitimität* des Beteiligungsverfahrens durch den eingeschränkten *Einfluss* der Öffentlichkeit auf den NEP bedingt durch die anspruchsvolle Planung nicht erfüllt. Technisches Fachwissen ist eine wesentliche Voraussetzung für die Teilnahme an den Konsultationen. Fachlich nicht versierte Personen können so nur schwer planungsrelevante Stellungnahmen einbringen. Der Fachöffentlichkeit obliegt daher die Kontrolle der Planung, der aber auch Grenzen gesetzt werden. Die BNetzA und die ÜNB kennen den Informations- und Wissensbedarf der Öffentlichkeit über die zu konsultierende Planung und auch die Erwartungen der Teilnehmenden an die Einflussmöglichkeiten. Zur Kommunikation der Planung und des Planungsprozesses bereiten sie die Konsultationsunterlagen vor und führen zusätzlich Informationsveranstaltungen durch. Inwieweit dies in einer Wissensverbesserung der Teilnehmenden resultiert, wird in dem nächsten Kapitel beleuchtet.

³⁷ Die Aussage bezieht sich auf die Stellungnahme zum Konsultationsverfahren des ersten NEP-Entwurfs 2012 vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW). Dort ist geschrieben: „Insbesondere der Korridor C, aber auch Teile von Korridor A weisen hohe Nutzungsraten auf. Eine größere Dimensionierung dieser Routen ist möglicherweise sinnvoll. Dahingegen scheinen die im vorgeschlagenen HGÜs auf den Korridor B und D nach den Ergebnissen unserer Analyse überdimensioniert.“ (DIW 2012: 10).

5.4.2.2. Die Informationen und Öffentlichkeitsarbeit der Bundesnetzagentur und der Übertragungsnetzbetreiber

Die Verfahrensverantwortlichen veröffentlichen zu den Konsultationen Unterlagen mit den zu konsultierenden Plänen. Zusätzlich bereiten sie Informationen auf und führen Dialog- und Informationsveranstaltungen durch (vgl. Kapitel 2.6.2). Inwieweit die BNetzA und die ÜNB die Komplexität der Netzentwicklungsplanung verständlich darstellen und einer breiten Öffentlichkeit zugänglich machen können, wird hier erörtert.

5.4.2.2.1. Die Konsultationsunterlagen

Die Zugänglichkeit der überwiegend online-basierten Veröffentlichung³⁸ der Konsultationsunterlagen auf den Internetseiten der ÜNB und BNetzA wird von einem Großteil der befragten Expert*innen aus der Gruppe Nutzung und Beobachtung als ausreichend bewertet (*Information*). Einige Expert*innen merken an, dass die internetbasierte Information insbesondere für ältere Personen aufgrund der Lesbarkeit und auch für Menschen in ländlichen Regionen mit langsamen Internetverbindungen problembehaftet ist.

Zusätzlich zu den ausgelegten und im Internet veröffentlichten Unterlagen gibt die BNetzA nach Beantragung weitere Informationen³⁹ an „Dritte heraus, die die Fachkunde zur Überprüfung der Netzplanung und ein berechtigtes Interesse gegenüber der Regulierungsbehörde nachweisen“ (§ 12f Abs. 2 EnWG) können. Die Informationen erhielten einige Institutionen, aber auch diese konnten aufgrund der hohen Analysekosten nur teils genutzt werden. Umwelt- und Verbraucher*innenverbände besitzen wiederum nicht die fachliche Expertise und finanziellen Mittel, um diese Informationen wirklich nutzen zu können (taz 2012).

Die Unterlagen zu den NEP-Konsultationen werden von einem Großteil der befragten Expert*innen als „sehr viel, wirklich viel im quantitativen Sinne“ (E10: 25) und „sehr umfangreich“ (E12: 248) empfunden. Der Umfang der verschiedenen Konsultationsunterlagen beträgt zwischen knapp 300 bis 500 Seiten.⁴⁰ Die BNetzA hat 2013, nach Aussage der befrag-

³⁸ Der zweite Entwurf des NEP wird zur Konsultation am Sitz der BNetzA in Bonn öffentlich ausgelegt. Damit ist aber auch diese Konsultationsunterlage für die bundesweit interessierte Öffentlichkeit überwiegend nur über die Online-Veröffentlichung zugänglich. Der Szenariorahmen und der erste NEP-Entwurf werden nur online veröffentlicht (§ 12a-c EnWG). Trotz der rasanten Etablierung des Internets als Informationsmedium und einer Online-Quote nutzen bisher nur 75 % der deutschen Bevölkerung das Internet (Statista 2014), so dass auf diesem Wege nicht die gesamte Öffentlichkeit erreicht werden kann.

³⁹ Diese umfassen netzknotenpunktscharfe Einspeise- und Lastdaten sowie Informationen zu Impedanzen und Kapazitäten von Leitungen und Transformatoren (§ 12f Abs. 2 EnWG). Seit Mai 2012 veröffentlicht 50 Hertz die Lastflussdaten der eigenen Regelzone auf ihrer Internetseite <http://www.50hertz.com/de/lastflussdaten.htm>, um den Netzausbau nachvollziehbarer zu machen (RGI 2012).

⁴⁰ Vgl. BNetzA 2012a, 2013d; ÜNB 2011, 2012, 2012a, 2012c, 2013a, 2013b.

ten Person, die Unterlagen auf etwa 60 Seiten umfassenden Dokumenten zusammen gefasst (*Information*). Dies wird zwar von den befragten Expert*innen der Gruppe Teilnahme positiv bewertet, reicht aber nicht für die Teilnahme an den Konsultationen aus.⁴¹ Nach Aussage vieler Befragter liegt das Problem in der Darstellung der „dicken Wälzer“ (E1: 256). Die umfangreichen Ausgangsdokumente erschweren die Bearbeitung des eigenen Anliegens: „Man muss wissen, wonach man sucht“ (E9: 191) und „das herauszufinden, [...] ist erst mal Puzzlekram.“ (E10: 32). Der Umfang der Konsultationsunterlagen beeinflusst demnach stark das Verständnis der aufbereiteten Informationen. Die Verfahrensverantwortlichen bemühen sich aber nach Aussage der Befragten zumindest um eine verständliche Darstellung (*Information*).

Die Bewertung der Verständlichkeit der Konsultationsunterlagen seitens der befragten Personen aus der Gruppe Teilnahme und Beobachtung fällt unterschiedlich aus. Die Konsultationsunterlage des Szenariorahmens für den NEP 2012 wird von zwei Expert*innen mit ihrem achtseitigen Umfang als wenig vorbereitet und „von der Form und Darstellung noch einiges weniger lesbar als die nachfolgenden“ (E3: 72f.) bewertet. Nach Aussagen von befragten Expert*innen der ÜNB ist dieser Szenariorahmen unter Zeitdruck entstanden.⁴² Die von den ÜNB in den folgenden Durchgängen erstellten Szenariorahmen wurden nach Meinung einiger befragter Expert*innen mit mehr Mühe gestaltet (*Lernen*). Die Konsultationsunterlagen zu den NEP werden von einigen befragten Personen, insbesondere von den befragten Expert*innen der Verbände und Institutionen, in Ergänzung mit den Hintergrunddokumenten auf den Internetseiten und mit dem entsprechenden Zeitaufwand als informativ und „hilfreich“ (E14: 64) bewertet. Die befragte Person der Bürgerinitiative fordert hingegen das hohe fachliche Niveau stärker herunter zu brechen. Hinsichtlich des Umfangs und der Komplexität der Planung merkt ein Experte zudem an, dass viele Journalist*innen, die „von Event zu Event [hetzen] [...] ein großes Problem [haben] da tiefer einzudringen“ (E4: 206f.).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Konsultationsunterlagen in unterschiedlichem Maße - abhängig vom jeweiligen fachlichen Hintergrund der Stellungnehmer*innen - zur *Wissensverbesserung* der Teilnehmenden beitragen. Jedes dieser Informationsbedürfnisse sollte jedoch befriedigt werden, um von einer inhaltlichen Beteiligung aller sprechen zu können (*Fairness*). Der schwierige Zugang zu der Materie für Journalist*innen beeinträchtigt zusätzlich die mediale Repräsentation des Netzausbaus und damit auch das Wissen über die Netzentwicklungsplanung und die Möglichkeit der Beteiligung in der Öffentlichkeit (*Information*). Die BNetzA und die ÜNB erkennen die Herausforderung der diversen Zielgruppe und versuchen in den kurzen Zusammenfassungen die wesentlichen Punkte darzustellen. Zudem geben sich die ÜNB Mühe die Konsultationsunterlagen besser

⁴¹ Nach einem Standard für konsultative Öffentlichkeitsbeteiligung dienen allgemein verständliche Kurzzusammenfassungen der Entscheidung über die Teilnahme am Beteiligungsprozess (Arbter 2009).

⁴² Am 30. Juni 2011 wurde die EnWG-Novellierung vom Bundestag beschlossen. Zum 19. Juli 2011 wurde bereits der Szenariorahmen 2012 zur Konsultation veröffentlicht. Das heißt, dass die Konsultationsunterlage des Szenariorahmens in etwa drei Wochen erstellt wurde. Vorbereitungen des Szenariorahmens durch die ÜNB, die vor dem Beschluss liegen, sind nicht bekannt und können aber nicht ausgeschlossen werden. Auch befragte Personen der ÜNB meinen allerdings, dass der Szenariorahmen in einem engen Zeitraum erstellt werden musste.

zu gestalten und ergänzen nach jeder Konsultation die Informationen hinsichtlich einer leichteren Verständlichkeit der Planung (*Lernen*). Wissensverbesserungen einiger Befragter und Lernprozesse bei den Verfahrensverantwortlichen erfüllen die Ansprüche der *Output-Legitimität* von Beteiligungsverfahren.

Um der Herausforderung einer Einbeziehung aller interessierten und voraussichtlich betroffener Personen auf verschiedenen Wissens Ebenen über die schriftlichen Informationen hinaus gerecht werden zu können, veranstalten die BNetzA und ÜNB regelmäßige Informationsveranstaltungen. Inwieweit diese zu einer Wissensverbesserung der fachlich eher nicht versierten Personen führen bzw. das Verständnis der Fachöffentlichkeit sinnvoll ergänzen, wird im folgenden Abschnitt erörtert.

5.4.2.2.2. Die Veranstaltungen der Bundesnetzagentur und der Übertragungsnetzbetreiber

Neben der Internetpräsenz und weiteren Informationsmaßnahmen (vgl. Kapitel 2.6.2) verfolgen die Verfahrensverantwortlichen nach Aussagen befragter Expert*innen der BNetzA und ÜNB mit den Dialog- und Informationsveranstaltungen das Ziel einen vergleichbaren Wissensstand der unterschiedlichen Akteur*innen zu schaffen. Ihnen sind der Dialog und Kontakt mit den Teilnehmenden wichtig. Die BNetzA versucht zusätzlich durch Flyer und Broschüren ggf. bestehende Wissenslücken zu schließen. Im Folgenden wird dargestellt, wie die informellen Angebote der BNetzA und ÜNB das Wissen und Verständnis der Planung verbessern.

Die Öffentlichkeitsarbeit und Stakeholderkommunikation der ÜNB und BNetzA als informelle Ergänzung der Konsultationen wird von vielen der befragten Expert*innen der Gruppen Teilnahme und Beobachtung grundsätzlich als sehr gut bewertet. Viele der befragten Personen haben den Eindruck, dass sich insbesondere die BNetzA „Mühe“ (E7: 77) in der Aufbereitung und Weitergabe der *Informationen* gibt. Die ÜNB versuchen „wirklich sehr transparent und nachvollziehbar zu arbeiten, soweit es eben [...] unter den Rahmenbedingungen und auch unter der Zeit“ (E9: 194-196) möglich ist. Viele befragte Teilnehmenden schätzen den informativen Austausch während und nach den Vorträgen, die Möglichkeit sich „zu vergewissern, was überhaupt in den Plänen drin steht“ (E7: 20f.), um einen tieferen Einblick in und ein besseres Verständnis der Thematik zu bekommen (*Information, Wissensverbesserung*). Eine befragte Expertin der ÜNB begrüßt die Diskussionen zum Szenariorahmen und die Gespräche zu den Sensitivitäten mit der Fachöffentlichkeit, die einen Wissensaustausch und eine Bereicherung der Planung darstellen (*Effektivität*). Es wird zudem gutgeheißen, dass auf den Veranstaltungen die Mitarbeiter*innen der BNetzA und ÜNB anwesend sind, die die Planung real umgesetzt haben bzw. verantwortlich dafür sind. Sie beantworten Fragen und versuchen „ihr Handeln öffentlich zu machen“ (E7: 78), indem sie ihre Planungsvorgehen *transparent* kommunizieren:

„Es gab vorher auch mal einen Workshop, wo die Übertragungsnetzbetreiber gezeigt haben mit welchem Computerprogramm anhand welcher Vorgaben sie es berechnen. Aber genau an diesem Beispiel konnte man sehen, dass es relativ weitreichend dann doch die autonome Entscheidung des hoffentlich erfahrenen Netzplaners ist, was er da eigentlich eingibt, ah ich habe hier einen Bedarf, na dann prüfe ich mal. Das war insofern transparent, als dass man gesehen hat, dass es genauso stattfindet. Aber zeigt auch, dass [da] eine gewisse Lücke ist.“ (E9: 182-187).

Folglich sind die ÜNB bemüht, die zugrundeliegenden Berechnungen der Netzanalysen der Öffentlichkeit zu erklären (*Information*). Dies zeigt jedoch zugleich, dass die Rechnungsgrundlage aufgrund des „Bauchgefühl[s]“ (E9: 151) der Planenden lückenhaft und eine Kontrolle von Dritten, wie bereits im Kapitel 6.4.2.1 dargestellt, notwendig ist.

Die Veranstaltungen werden demzufolge von vielen Befragten als wichtige Ergänzung des Konsultationsverfahrens angesehen. Ein Experte empfindet jedoch den auf den Veranstaltungen zustande kommenden Dialog unausgewogen gestaltet:

„Ich habe zwei Veranstaltungen besucht, wo die Szenariorahmen vorgestellt wurden. [...]. Und ich habe festgestellt, in der zweiten Veranstaltung waren schon wieder Vertreter von den Übertragungsnetzbetreibern dabei, die immer besser in der Kommunikation [...] [sind]. Also Sie können noch so eine dämliche Frage stellen, eine Verständnisfrage. Er bedankt sich generell erst mal dafür, dass Sie eine tolle Frage gestellt haben und dann werden [die Fragen] mit derartigen Argumenten, die [...] in gewisser Weise auch ehrlich sind, [...] beantwortet [...]. Ich sehe eben inhaltlich das Problem, dass [...] Bürger mit den Fachleuten, mit den Technikern, die die Datenmengen haben, nicht auf gleicher Augenhöhe stehen und das [...] fachlich nicht hinterfragen können.“ (E4: 16-27).

Interessierte Bürger*innen werden auf den Veranstaltungen mit „Fachleuten konfrontiert“ (E4: 11) und sehen sich folglich in keinem ebenbürtigen Austausch. Fehlendes Fachwissen und damit der Überblick über die Gültigkeit der Antwort der Fachkräfte ermöglichen keine Reaktion auf das Gesagte. Der Dialog wird auch aus anderen Gesichtspunkten heraus sehr kritisch bewertet:

„Es ist ein Dialog organisiert worden, der von dem Rahmen, wie er teilweise bei den Veranstaltungen gegeben war, glaube ich noch viel mehr möglich gemacht hätte, wenn man dann zum Beispiel auch über konkrete Alternativen diskutiert hätte. [...]. Alles was wir an diesem Verfahren kritisieren, ist auf diesen Veranstaltungen auch öffentlich geworden, aber es hat aber keine richtige Antwort darauf gegeben, insofern hat es natürlich die durch diesen Dialog möglicherweise entstehende Akzeptanz wieder in Frage gestellt.“ (E9: 207-217).

Die Verfahrensverantwortlichen ermöglichen demnach Dialoge auf den Veranstaltungen, in denen nicht alle offenen und tiefer gehende Fragen der Fachöffentlichkeit beantwortet werden können (*Information*). Dadurch können die Sinnhaftigkeit der Veranstaltungen und die Anerkennung des Beteiligungsverfahrens in Frage gestellt werden. Zudem erreichen sie, wie bereits in Kapitel 6.4.1 dargestellt, nur „die üblichen Verdächtigen. Wenn man sich das so vorstellt, dass der suchende Bürger dort erscheint, ist [das] eher ein Sonderfall.“ (E14: 111f.) (*Einfluss*).

Zusammenfassend wird festgestellt, dass die Veranstaltungen eine wichtige Ergänzung des Konsultationsverfahrens sind, da sie zur *Wissensverbesserung* der Teilnehmenden beitragen können. Diese beruht eher auf einer unidirektionalen Wissensvermittlung durch die Planenden, die einen „Eindruck [...] vermitteln, wie eigentlich das Netz geplant“ wird (E11: 297). Der Fachöffentlichkeit wird darüber hinaus ein Austausch mit den Planenden ermöglicht.

Die BNetzA und ÜNB gestalten die Inhalte auf den Veranstaltungen möglichst *transparent*, aber nicht alle offenen Fragen können geklärt werden. Dennoch ist dieses Engagement über den gesetzlichen Rahmen hinaus bemerkenswert und wird trotz aller Kritik anerkannt, da die Konsultationen an sich für viele Interessierte herausfordernd sind und eine weitere Aufklärung über die zu konsultierende Planung notwendig und begrüßenswert ist (**Information**). Allerdings nutzen die Veranstaltungen nur wenig interessierte Personen. Eine breite Wissensgrundlage der Öffentlichkeit kann folglich nur über die Information auf der Textebene, die für alle zugänglich und verständlich sein sollte, geschaffen werden.

Nach der ausführlichen Darstellung der Begrenzung des Beteiligungsverfahrens durch notwendiges Fachwissen und Verständnis und den Bemühungen der BNetzA und ÜNB dem entgegen zu wirken, wird im folgenden Kapitel auf gesetzliche und politische Vorgaben eingegangen, die ebenfalls das Verfahren und den Einfluss der Öffentlichkeit auf die Planung einschränken.

5.4.3. Planungsvorgaben

In diesem Abschnitt werden gesetzliche und politische Vorgaben erörtert, die den Gestaltungsspielraum der Planung zum Zeitpunkt der Konsultation und damit den Einfluss auf die Netzentwicklungsplanung maßgeblich einschränken. Zusätzlich wird auf die mangelnde Durchführung der SUP eingegangen, die aufgrund fehlender Alternativenprüfungen den NEP und den Bundesbedarfsplan als Ergebnisse des Beteiligungsverfahrens in Frage stellt.

Die Planung wird in einem sehr frühen und abstrakten Stadium Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Alle befragten Personen sind sich einig, dass vor der Konsultation des Szenariorahmens eine Vorstrukturierung der Planung durch die ÜNB stattfinden muss. Die gesetzliche Vorgabe sieht die Aufstellung von mindestens drei Szenarien vor (§ 12a Abs. 1 EnWG). Da es aber verschiedene Möglichkeiten gibt, die energiepolitischen und -wirtschaftlichen Bedingungen einander gegenüberzustellen, ist es wichtig, entscheidende Kenngrößen und politische Fragestellungen⁴³ in der Bedarfsdiskussion intensiver prüfen zu können. Folgende Aussage verdeutlicht diese Notwendigkeit:

„Wir wollen einen möglichst einigermäßen kostengünstigen Umbau des Energiesystems auf 100 % erneuerbare Energien, [...] mit bestmöglicher Bürgerbeteiligung und Diskussion der Grundlagen, wie kommen wir am besten dahin. [...]. Und wenn der [gesetzliche Rahmen] nicht gegeben ist, dann werden bestimmte Dinge gar nicht geprüft, die wir aber [...] mit unseren Zielen unbedingt geprüft haben wollen.“ (E3: 30-37).

Die zugrundeliegenden Eingangsdaten der Szenarien sind insofern nicht beeinflussbar, da es gesetzlich nicht vorgesehen ist, energiepolitische Rahmenweichenstellungen, die andere Ziele verfolgen, zu berücksichtigen und die Öffentlichkeitsbeteiligung erst „zu einem Zeit-

⁴³ Relevante Fragestellungen sind nach Aussagen der befragten Personen: Mit welchem Erzeugungsmix und mit welcher Verteilung der Erzeugung wird gerechnet? Wie wirken sich Stromeinsparungen auf den Netzausbaubedarf aus?

punkt [erfolgt] [...], wo die entscheidenden Würfel schon gefallen sind, wo sich nämlich die Netzbetreiber schon auf ganz wenige Alternativen festgelegt haben.“ (E15: 209f.) (*Einfluss*). Die Fachöffentlichkeit, die weiterführende Szenarien einbringen möchte, scheitert an dem eng gesetzten Rahmen der Planung. Bereits auf den ersten Stufen des Planungsprozesses müsste nach Ansicht einer Expertin eine breite zivilgesellschaftliche Diskussion über die Ausgestaltung der grundlegenden Szenarien erfolgen (E3). Sinnvoll hierfür wäre ein Fachkreis, der in Interaktion mit Interessenvertretungen der Bürger*innen steht und mit den ÜNB bzw. der BNetzA den Szenariorahmen ausarbeitet. Der mögliche Nutzen dieses Gremiums spiegelt sich auch in folgender Aussage wieder:

„Wir hatten vor kurzen eine Runde im Bundesumweltministerium, wo es um verschiedene Vorschläge zur EEG-Novelle geht. Da hat die Agora Energiewende ihre Vorschläge vorgetragen, die ja ähnliche Reduktionszahlen der Offshore-Windenergie vorsehen wie es jetzt im Koalitionsvertrag steht, noch ein bisschen mehr. Und der sicherlich ungeschützte Ausruf des entsprechenden Fachreferenten im Bundesumweltministerium war, na wenn das Realität ist, dann brauchen wir ja nicht eine einzige HGÜ-Leitung. Soviel zum Thema Alternativen. Und das muss man jetzt zumindest diskutieren können in so einem Verfahren.“ (E9: 66-71).

Andere Institutionen berechnen demnach andere, aber durchaus politisch realistische Ausbauszenarien der erneuerbaren Energien und kommen dementsprechend zu einem anderen Netzausbaubedarf. Wie bereits in Kapitel 5.4.2.1 festgestellt, sollte diese Expertise in die Netzentwicklungsplanung einfließen. Die Einflussnahme eines Beratungsgremiums könnte - insbesondere vor dem Hintergrund, dass nicht fachlich versierte Personen einen eher geringen Einfluss auf die Netzentwicklungsplanung haben können - dafür sorgen, dass verschiedene Interessen und Werte der Öffentlichkeit bereits bei der Erstellung der Eingangsdaten für die Netzentwicklungsplanung berücksichtigt werden.

Der Mangel an Prüfung von Alternativen wird nicht nur bei den Eingangsszenarien, sondern auch im Rahmen der SUP gesehen, die Aufgabe der BNetzA ist. Die Durchführung dieser Alternativenprüfung ist allerdings gesetzlich vorgegeben (§ 14f Abs. 2 UVPG). Nach dem UVPG müssen die „voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen der Durchführung des Plans oder Programms sowie vernünftiger Alternativen ermittelt, beschrieben und bewertet“ (§ 14 g Abs.1 UVPG) werden. Nach Aussagen befragter Expert*innen hat es jedoch lediglich eine sehr theoretische Prüfung von potentiellen Umweltbelastungen gegeben. Es wird eingeräumt:

„Natürlich ist das auch schwierig bei so einer großräumigen Planung, wo es ja schließlich um das gesamte Bundesgebiet geht, überhaupt zu planen und dann auch noch innerhalb so kurzer Zeit. Das ändert doch nichts daran, dass es europarechtlich so vorgegeben ist.“ (E15: 103-106).

Die BNetzA steht folglich vor der Aufgabe, die Kriterien des UVPG für alle Maßnahmen im NEP zu prüfen und kann dem nicht nachkommen. Dadurch ist, wie auch das Bundesumweltministerium (BMU) in seiner Stellungnahme zum zweiten NEP-Entwurf 2012 festgestellt hat, die Rechtssicherheit des NEP und damit auch des Bundesbedarfsplans gefährdet. Die bisher ungenügende Wahrnehmung der gesetzlichen Pflicht zur Überprüfung von Alternativen im Rahmen der SUP zeugt von einem nicht *fairen* Vorgehen, das das BBPIG in Frage stellt (*Einfluss*). Und ohne Prüfung der Alternativen wird, wie das BMU anmerkt, die gesellschaftliche Akzeptanz der Netzentwicklungsplanung in Frage gestellt. Der BUND hat

auf EU-Ebene Beschwerde dagegen eingelegt (BUND 2013⁴⁴). Nachdem die BNetzA 2012 die fehlende Alternativenprüfung mit einem nicht zumutbaren Aufwand gerechtfertigt hat (vgl. BNetzA 2012a), wird festgestellt:

„An einzelnen Punkten [ist] die Bundesnetzagentur oder auch die Übertragungsnetzbetreiber durchaus bereit, langsam zu erkennen, dass vielleicht an der einen oder anderen Stelle möglicherweise eben doch Alternativen sinnvoll zu berechnen wären.“ (E9: 41-43).

Ein langsamer Lernprozess führt also dazu, dass die BNetzA die ÜNB aufforderte im NEP 2013 eine Sensitivitätenanalysen⁴⁵ durchzuführen (**Lernen**). Inwieweit die SUP der BNetzA im Umweltbericht des NEP 2013 den Ansprüchen des UVPG entspricht, ist noch zu prüfen.

Das BBPIG bleibt aber vorerst ein „tatsächlich [...] schwieriges Ergebnis“ (E9: 40). Inwiefern die EU-Beschwerde bzw. die Netzentwicklungsplanung der kommenden Jahre an der gefallen Entscheidung was ändern werden, wird sich zeigen. Dieses nicht gesetzeskonforme Vorgehen und die dadurch bedingte voreilige Entscheidungsfindung konterkarieren jedoch das **Vertrauen** der Öffentlichkeit in die BNetzA und das Beteiligungsverfahren. Von einer zeitlichen Verschiebung des Bundesbedarfsplans zur Sicherstellung einer überdachten Planung und zugunsten einer höheren Akzeptanz des Netzausbaus sah die Bundesregierung 2012 ab (DS 17/10419).

Zusätzlich zu der Einschränkung des Gestaltungsspielraums durch die gesetzlichen Vorgaben im Szenariorahmen und die unzureichende Durchführung der SUP grenzen politische Vorgaben den Einfluss der Konsultationsbeiträge auf das Ergebnis ein:

„Ich glaube, [...] es ist öffentlich bekannt, dass die Grundstruktur mit den HGÜ-Leitungen eine Vorgabe aus dem Bereich der Politik an die Bundesnetzagentur und an die Übertragungsnetzbetreiber war. Also da sieht man, [...] an der Stelle war es nicht mehr offen. Das betrifft [...] das Gerippe, das Rückgrat von allem. Und das war vorgegeben und nicht zu verhandeln. [...]. Somit können sie [die Konsultationsteilnehmer*innen] dazu nur noch im Detail etwas zu verändern suchen.“ (E2: 212-216).

Falls die Einschätzung der befragten Person zutrifft, bewegt sich die Netzentwicklungsplanung neben den gesetzlichen Vorgaben in einem politischen Feld, in dem die Mitgestaltungsmöglichkeiten der Teilnehmenden in der Netzentwicklungsplanung zusätzlich zu den „Kleinigkeiten“ (E12: 153), die in den Konsultationen zur Diskussion gestellt werden, auf „Detail[s]“ (E2: 216) im großen festgelegten politischen Rahmen begrenzt werden. Die politische Vorgabe der HGÜ-Trassen manifestiert sogar eine Planungsgrundlage zu einem Zeitpunkt, an dem die Öffentlichkeit die Hoffnung hegte, diese noch beeinflussen zu können (**Throughput-Legitimität**). Auch hier bedarf es einer transparenten Information über die zu gestaltenden Planungsaspekte in dem Beteiligungsverfahren, um unrealistische Erwartungen einzudämmen.

⁴⁴ Das Original der Stellungnahme des BMU ist online nicht mehr verfügbar. Die BUND-Beschwerde verweist auf die diese Stellungnahme. Auch befragte Expert*innen bestätigen diese Stellungnahme.

⁴⁵ In der Analyse werden einzelne Parameter der Szenarien verändert, um Rückschlüsse auf den Einfluss der Parameter ziehen zu können. Bis Juli 2013 untersuchten die ÜNB drei Sensitivitäten zum reduzierten Verbrauch, zur Spitzenkappung der Einspeisung aus Windenergieanlagen und zur Regionalisierung der erneuerbaren Energien (ÜNB 2013d).

Das Beteiligungsverfahren und insbesondere der Gestaltungsspielraum im Rahmen der Konsultationen werden folglich von politischen und gesetzlichen Vorgaben stark eingeschränkt. Wesentliche Veränderungen an der Netzentwicklungsplanung, die von fachlich versierten Personen als notwendig erachtet werden, können hier nicht berücksichtigt werden.

Die gesetzlichen Vorgaben stellen die Verfahrensverantwortlichen vor einen großen Arbeitsaufwand. Wie dieser sich auf den Einfluss der Öffentlichkeit auf die Netzentwicklungsplanung auswirkt, wird im nächsten Kapitel dargestellt.

5.4.4. Zeit

Die Beteiligten des Beteiligungsverfahrens verfügen über Ressourcen wie Zeit, Personal- und Sachkostenmittel⁴⁶. Die gesetzlichen Fristvorgaben zur Beschleunigung des Planungsverfahrens und damit des Netzausbaus geben dem Beteiligungsverfahren einen festen Zeitrahmen. Wie die zeitlichen Vorgaben bewertet werden und wie sie den Einfluss der Teilnehmenden auf die Entscheidung begrenzen, wird im folgenden Abschnitt erörtert.

Die ÜNB legen den zweiten NEP-Entwurf am 3. März jedes Jahres der BNetzA vor (§ 12b Abs. 1 EnWG). Damit beträgt der Zeitraum zur Erarbeitung des NEP ein Jahr. Der regelmäßig sich wiederholende Prozess der Planungs- und Beteiligungsverfahren wird von allen befragten Personen grundsätzlich begrüßt. Damit ist eine kontinuierliche Prüfung der Netzentwicklungsplanung gewährleistet. Anstelle des jährlichen wiederholenden Verfahrens sehen sie allerdings ein anderes Zeitintervall als erforderlich:

„Ich glaube es würde dem Verfahren sehr gut tun, es nicht in einem jährlichen Turnus zu machen. Das haben wir gesehen. Das überfordert nicht nur diejenigen, die sich beteiligen wollen, sondern überfordert in Wahrheit auch alle, die an diesem Verfahren beteiligt sind.“ (E9: 75-77).

Als Herausforderung wird zum einem die zeitliche Überschneidung des mehrstufigen und komplexen Beteiligungsprozesses gesehen, was zur Verwirrung der Öffentlichkeit führt. Dies hat mitunter zur Folge, „dass die wenigsten ihn verstehen. Und dann natürlich den richtigen Zeitpunkt sich einzubringen verpassen.“ (E1: 129f.). Zugleich verursachen drei Konsultationen pro Jahr „sehr, sehr viel Arbeit“ (E12: 42). Der enge Zeitrahmen schränkt die Überprüfung von ggf. veränderten Einsatzgrößen stark ein und es stellt sich die Frage, ob dies „qualitativ am Ende dann mehr bringt“ (E8: 19):

„Dass innerhalb von drei Wochen eine ernsthafte, inhaltliche Auseinandersetzung, gar im Sinne einer Alternativenprüfung oder Abwägung stattfindet, ist völlig ausgeschlossen. Das heißt, aus funktionaler Sicht kann dieses Konsultationsverfahren nicht das leisten was der Begriff suggeriert. Die Öffentlichkeit wird zwar konsultiert, das ist mal grundsätzlich positiv, aber der zeitliche Rahmen ist so derart eng gestrickt, dass es nach meiner Auffassung völlig ausgeschlossen ist, dass man die Ergebnisse des Konsultationsverfahrens in irgendeiner Weise in die Entscheidungsfindung einfließen lässt.“ (E15: 38-44).

⁴⁶ Personal- und Sachkosten werden in dieser Studie lediglich im Zusammenhang mit dem Faktor Zeit und nicht vertiefend betrachtet.

Die volle Funktionalität des Beteiligungsverfahrens im Sinne der Nutzung der Ressourcen Dritter zur Verbesserung der Planung und Anerkennung des Planungsverfahrens kann sich demnach in diesem engen Zeitrahmen nicht entfalten. Auch zwei befragte Expert*innen der ÜNB bewerten die Einarbeitung der zumeist von den Verbänden eingebrachten, fachlich fundierten Stellungnahmen in den engen Zeitfenstern als Herausforderung. Diese können teils in einem Konsultationsdurchlauf nicht durchgerechnet werden und beeinflussen demzufolge nur ungenügend bzw. gar nicht das Ergebnis des entsprechenden Konsultationsverfahrens (*Einfluss*). Dies stellt wiederum die angemessene Überprüfung weiterer Eingaben und die Berücksichtigung der eingebrachten Argumente in Frage (*Vertrauen*). Eine befragte Expertin kommt daher zum dem Schluss, dass eine ernst gemeinte Berücksichtigung der Stellungnahmen unter Einbindung „vieler Kapazitäten auf allen Ebenen“ (E8: 18) vor allem Zeit benötigt. Das Beteiligungsverfahren stellt für die ÜNB einen zusätzlichen Aufwand dar. Nach Aussagen von zwei befragten Expert*innen der ÜNB sind deren personellen Ressourcen für die Kommunikationsmaßnahmen ausgelastet. Die anderen befragten Personen der ÜNB verweisen auf genügend Ressourcen. Die BNetzA baut seit 2011 die Abteilung Netzausbau auf. Der jährliche Rhythmus bedingt jedoch, dass die Ressourcen nicht regelmäßig, sondern projektgebunden und in sehr kurzen Zeiträumen in Anspruch genommen werden.

Für die Konsultationsteilnehmenden spiegelt sich Zeit als begrenzender Faktor in den vorgegebenen Konsultationszeiträumen wieder, in dem die Konsultationsunterlagen veröffentlicht werden und die Teilnehmenden ihre Stellungnahme verfassen und einreichen können. Die Fristen der beiden Konsultationen zum Szenariorahmen und ersten NEP-Entwurf sind nicht gesetzlich festgelegt. Der zweite NEP-Entwurf wird innerhalb einer achtwöchigen Frist konsultiert.⁴⁷ Die Bewertung des Zeitrahmens und der Fristen durch die Befragten fällt unterschiedlich aus und reicht von „war ok“ (E2: 323) über „vergleichsweise in Ordnung“ (E9: 287) hin zu „stramm“ (E15: 146) und „recht sportlich“ (E12: 244). Die Einschätzungen hängen stark von der personellen und zeitlichen Ressourcen der befragten Teilnehmenden ab. Bürger*innen verfügen über wenige Ressourcen, aber auch für Verbände und Institutionen müssen teils viel Zeit und personelle Kapazitäten in Haupt- bzw. Ehrenamt aufbringen. Die befragten Teilnehmenden fordern dennoch keine Verlängerung der Fristen. Zwei Argumente gegen eine längere Frist sind, dass dies nur bedingt zu besseren Ergebnissen führen würde und zugunsten einer voranschreitenden Planung „irgendwann auch ein Punkt“ (E4: 400) gesetzt werden muss. Anstelle einer Fristverlängerung wird von allen befragten Teilnehmenden die Verlängerung des iterativen Zeitintervalls befürwortet.

Zusammenfassend wird festgehalten, dass die gesetzlichen Zeitvorgaben den *Einfluss* auf die Netzentwicklungsplanung durch eine ungenügende Prüfung der vorgebrachten Argumente und der gesetzlich verankerten Alternativen als auch durch die Herausforderung eine fachlich fundierte Stellungnahme zu schreiben, begrenzen können. Alle befragten Expert*innen

⁴⁷ An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass die Konsultationszeiträume für den Szenariorahmen und ersten NEP-Entwurf bisher sechs Wochen umfassten. Und der zweite NEP-Entwurf nach § 12c Abs. 3 EnWG in 6 + 2 Wochen konsultiert wird (vgl. Tab. 3).

befürworten daher einen zwei- oder dreijährigen Planungs- und Beteiligungszyklus. Eine weitere Einschränkung des Beteiligungsverfahrens wird im folgenden Kapitel beleuchtet.

5.4.5. Informelle Absprachen

Neben den in den vorigen Kapiteln dargestellten Einschränkungen des Beteiligungsverfahrens wurde in zwei Interviews auf eine weitere Grenze des Beteiligungsverfahrens eingegangen, nämlich die der informellen Absprache.

Informelle Absprachen können nach Aussagen der befragten Expert*innen in extra dafür geschaffenen Räumen stattfinden. Im Folgenden wird eine Grenze des Einflusses im formellen Verfahren verdeutlicht, die zugleich die Bedeutung von informellen Absprachen und Vorgaben unterstreicht:

„Es gab ganz am Anfang als der erste Szenarioentwurf bekannt wurde [...] eine Initiative von mehreren Umweltverbänden [...], sich an den damaligen Staatssekretär im Bundeswirtschaftsministerium zu wenden. Und der hat mit seinem Einfluss auf die Bundesnetzagentur dafür gesorgt, dass wesentliche, längst nicht alle, aber tatsächlich wesentliche Kritikpunkte und auch handwerkliche Fehler in diesem ersten Szenariorahmen beseitigt wurden. Von dem Vorgehen war es eindeutig außerhalb des formellen Verfahrens. Aber das ist dann eingeflossen in [...] die Genehmigung des Szenariorahmens durch die Bundesnetzagentur.“ (E9: 87-97).

Eine Intervention außerhalb des formellen Verfahrens konnte folglich Änderungen im formellen Ergebnis, dem genehmigten Szenariorahmen, bewirken (*Prozessdynamik*). Der Gestaltungsspielraum der Netzentwicklungsplanung zum Zeitpunkt der Konsultationen ist sehr eng festgelegt, so dass der lobbyistische Weg über politische Entscheidungsträger*innen einen größeren Einfluss auf die formelle Planung ermöglichen kann. Der politische Einfluss im informellen Bereich kann so als eine Grenze des Einflusses im formellen Verfahren begriffen werden. Durch die Einbeziehung informell getroffener Absprachen in die formelle Entscheidungsfindung ist eine vollständige Einhaltung nachvollziehbarer Verfahrensregeln nicht gegeben (*Transparenz*), was in einer Verminderung der Anerkennung des Beteiligungsverfahrens resultieren kann. Der Zugang zu solchen Stellschrauben ist zudem nur für eine kleine Gruppe an Beteiligten zugänglich (*Fairness*).

Ein weiteres schwerwiegendes Problem vermeintlich informell getroffener Absprachen kann auf den Veranstaltungen der BNetzA und der ÜNB entstehen und stellt sich wie folgt dar:

„Ich [lese] teils aus den Stellungnahmen manchmal Kritik, die da lautet, wir haben doch bei der Besprechung mit der Bundesnetzagentur über das Thema gesprochen, warum findet sich das nicht im Plan soundso.“ (E14: 183-185).

Einige Teilnehmenden sind demzufolge der Ansicht, im informellen Rahmen der Informationsveranstaltungen Entscheidungen mit der BNetzA treffen zu können, die sich in der formellen Planung wiederfinden (*Transparenz*). Die Veranstaltungen können demnach Erwartungen wecken, die schließlich unerfüllt bleiben (*Prozessdynamik, Vertrauen*). Auf informellen Veranstaltungen werden nach Aussage einer befragten Person keine Protokolle ge-

schrieben, so dass schriftlich nichts fixiert wird, „um das nochmal wirklich in den Entscheidungsprozess einfließen“ (E7: 266) lassen zu können. Auch hier sollte, um dem Anspruch der *Throughput-Legitimität* gerecht zu werden, in den informellen Angeboten der BNetzA und der ÜNB klar kommuniziert werden, dass angesprochene Themen zusätzlich im formalen Rahmen, in der Stellungnahme schriftlich geäußert werden müssen, um Eingang in die formelle Entscheidungsfindung zu finden. Dies vermeidet die Entstehung von unerfüllbaren Erwartungen der Beeinflussung des Ergebnisses gegenüber.

5.4.6. Rechtliche Verbindlichkeit und Anfechtbarkeit

Ein weiterer Faktor der das Beteiligungsverfahren in der Netzentwicklungsplanung und den Einfluss der Beteiligungsergebnisse vor allem auch im nachgelagerten Verfahren eingrenzt, ist die rechtliche Verbindlichkeit und Anfechtbarkeit des NEP.

Der NEP ist eine Feststellung der BNetzA im Sinne eines rechtlich unverbindlichen Investitionsrahmenplans gegenüber den ÜNB. Er wird als Verwaltungsakt von der BNetzA genehmigt. Diese „Bestätigung ist nicht selbstständig durch Dritte anfechtbar.“ (§ 12c Abs.4 S.2 EnWG):

„Der Netzentwicklungsplan ist [...] rechtlich [nur] von den Übertragungsnetzbetreibern anzufechten, nicht von anderen Beteiligten. Deswegen ist das eine so asymmetrische Struktur. Wenn Sie unterstellen, dass die Übertragungsnetzbetreiber ein Interesse haben, eher mehr zu bauen als weniger; dann ist sozusagen rechtlich möglich, dass auf mehr geklagt wird. Aber es ist nicht rechtlich möglich bzw. wahrscheinlich, dass auf weniger geklagt wird.“ (E3: 267-373).

Damit besteht eine eingeschränkte Anfechtbarkeit des NEP, die nur seitens der ÜNB wahrgenommen werden kann, hingegen nicht von Interessenträger*innen, die beispielsweise einen geringeren Ausbaubedarf als notwendig erachten (*Fairness*). Der Rechtsschutz der ÜNB besteht, da die BNetzA die ÜNB auffordern kann die gesetzlichen Verpflichtungen, die aus dem NEP für die ÜNB entstehen, einzuhalten (§ 65 Abs. 2a EnWG, Appel 2011). Dritten bleibt damit nur die Möglichkeit, im Rahmen der Inzidentkontrolle in nachgelagerten Planungsstufen, die die Entscheidungen des NEP widerspiegeln, zu klagen (Appel 2013). In diesem Fall betrifft dies das BBPIG, dessen Feststellungen für die ÜNB sowie die Planfeststellungsverfahren verbindlich sind (§ 12e Abs.4 EnWG). Diese können nun lediglich durch eine Gesetzesänderung modifiziert werden. Gegen das BBPIG wurde im Juli 2013 eine Verfassungsbeschwerde eingelegt, die mit der fehlenden Alternativenprüfung und dem Eingriff in die kommunale Planungshoheit der Stadt Meerbusch begründet wird (RP-online 2013, 2013a). Der *Einfluss* der Beteiligungsergebnisse auf die Netzentwicklungsplanung kann folglich nachträglich nicht bzw. sehr schwer von Bürger*innen verändert werden.

Zugleich wird kritisiert, dass die Entscheidungen der Netzentwicklungsplanung aber im Nachhinein von den Planfeststellungsverfahren widerrufen bzw. geändert werden können:

„Rechtlich ist alles erst kriegsentscheidend, wenn der Feststellungsbeschluss öffentlich ausgelegt wird und dann Einwendungen erhoben werden. Wer dann still bleibt, der ist außen vor mit seinen Einwendungen. Das heißt auch derjenige, der sich im Konsultationsverfahren überhaupt nicht zu Wort meldet, kann im Planfeststellungsverfahren doch noch K.O. Kriterien aus dem Hut zaubern. Das heißt, dieses Konsultationsverfahren ist [...] aus rechtlicher Sicht funktional wirkungslos und rechtlich ebenso wirkungslos, weil man die Bürger gar nicht dazu zwingen kann sich früh zu melden.“ (E15: 45-51).

Die in der Netzentwicklungsplanung ermittelten Netzverstärkungs- und Ausbaumaßnahmen werden demnach erst nach Abwägung der berührten privaten und öffentlichen Belange mit dem Planfeststellungsbeschluss rechtlich festgelegt. Auch Personen und Organisationen, die sich erst im Planfeststellungsverfahren einbringen, können die Netzausbauplanung dann noch beeinflussen. Für die länderübergreifenden und grenzüberschreitenden Übertragungsleitungen wird der Planungsspielraum des Planfeststellungsverfahrens allerdings schon durch die Bundesfachplanung eingeschränkt, da die Entscheidung der Bundesfachplanung für das Planfeststellungsverfahren nach §§ 18ff. NABEG verbindlich ist (Scheuten 2013, de Witt 2013). Auch die Bundesfachplanung erfolgt unter Einbeziehung der Öffentlichkeit und kann die Beschlüsse der Netzentwicklungsplanung nachträglich verändern (§ 9 NABEG, Faßbender & Becker 2013). Die Beteiligungsergebnisse der Konsultationen der Netzentwicklungsplanung haben daher keine rechtliche Bedeutung in nachgelagerten Verfahren. Die Vorverlegung des Rechtsschutzes auf frühere Planungsstufen sowie der verbindliche Trassenverlauf im vorgelagerten Verfahrensstadium werden in der Fachöffentlichkeit diskutiert, in dieser Studie aber nicht weiter verfolgt.⁴⁸

Zusammenfassend können die eingeschränkte Anfechtbarkeit des NEP und die rechtlich unverbindlichen Beteiligungsergebnisse der Konsultationen für darauffolgende Planungsprozesse den *Einfluss* der Konsultationsteilnehmenden auf die Netzausbauplanung begrenzen.

5.5. Der Umgang mit den begrenzten Einflussmöglichkeiten

Das Beteiligungsverfahren wird durch die frühe Planungsstufe, die fachlich anspruchsvolle Planung, gesetzliche und politische Vorgaben sowie nicht vollständig rechtskonformes Verwaltungshandeln stark begrenzt. Dennoch stellen die Teilnehmenden Erwartungen an das Beteiligungsverfahren und engagieren sich, ihre Interessen in die Netzentwicklungsplanung einzubringen. Wie dies erfolgen kann, wird in diesem Kapitel erörtert.

Das Beteiligungsverfahren löst, wie in Kapitel 5.3 beschrieben, Erwartungshaltungen bezüglich der Einflussmöglichkeiten aus, die überwiegend nicht erfüllt werden können. Die in Kapitel 5.3 genannten veränderbaren „Kleinigkeiten“ (E12: 153) entsprechen nicht den Ansprüchen der befragten Teilnehmenden, so dass diese ihren Einfluss auf die Netzentwicklungsplanung als „marginal“ (E2: 73) wahrnehmen. Diese Diskrepanz zwischen Erwartung

⁴⁸ Vgl. hierzu: Beckmann 2011, Calliess & Dross 2012, Durner 2012, Schiller 2013, Wahlhäuser 2013.

und Einflussmöglichkeit gefährdet die Anerkennung des Planungs- und Beteiligungsverfahrens:

„Ich denke, die Erwartungshaltung der Öffentlichkeit hat sich auch verändert. Wenn man an Projekte wie Stuttgart 21 denkt, erwartet der Bürger heute, dass er bei Infrastrukturprojekten mitreden darf.[...]. Und dass die Erwartungshaltung, die die Bürger haben, denke ich, eine andere ist als das, was tatsächlich geleistet werden kann durch die Konsultation. Also wenn der Bürger nur an den Stellschrauben marginal was ändern kann, dann kann ich nicht erwarten, dass er deswegen das ganze Projekt unterstützt.“(E1: 10-12, 272-275).

Im Zusammenhang damit wird diskutiert, dass die Öffentlichkeit nicht von der „Authentizität der Konsultation“ (E11: 214) überzeugt ist und das Beteiligungsverfahren nicht als „der große Knaller, [...] [als] ein Stück Partizipation, da werden wir mitgenommen“ (E4: 231f.) wahrgenommen wird.

So nahmen dennoch viele Menschen mit unterschiedlichen Erwartungen und Interessen an den bisherigen Konsultationen teil (vgl. Abb. 5). Die Stellungnahmen umfassen ein inhaltliche Bandbreite von fachlich fundierten bis nicht relevanten Argumenten für die Netzentwicklungsplanung (vgl. Kapitel 5.3). Jede*r Einzelne verfolgt das Ziel, das formelle Ergebnis bezüglich der eigenen Interessen zu beeinflussen. Angesichts des eng gesteckten Rahmens veränderbarer Planungsaspekte verfolgen die Teilnehmenden dabei unterschiedliche Vorgehensweisen, die in den folgenden Abschnitten kurz dargestellt werden.⁴⁹

5.5.1. Die kontinuierliche Beteiligung an den Konsultationen mit ähnlichen Anmerkungen

Die Beteiligung an den jährlich wiederkehrenden Konsultationen mit dem gleichen Anliegen und mehr oder minder gleichen Argumenten kann zu einer allmählichen Klärung der Fragen führen:

„Ich habe den Eindruck, dass [...] jetzt allmählich Klarheit hineinkommt [...]. In der dritten Runde kommt es zu einer allmählichen Klärung derjenigen Fragen, die sie [die Konsultationsteilnehmenden] in der ersten Runde gestellt haben. Also findet ein -mühsamer- Fortschritt statt.“ (E2: 85f., 133).

Die Mehrfachnennung der Argumente trägt dazu bei, die Notwendigkeit der Beantwortung zu unterstreichen. Dies lässt allerdings keinen Rückschluss auf die Berücksichtigung der Inhalte im Ergebnis zu.

⁴⁹ Die dargestellten Vorgehensweisen leiten sich aus den Erzählungen der interviewten Personen ab. Es besteht kein Anspruch auf Vollständigkeit.

5.5.2. Die Massenmobilisierung zur Teilnahme an einer Konsultation

Viele Stellungnahmen gleichen Inhaltes und gleicher Herkunft oder die Abgabe zahlreicher Musterbriefe als Ausdruck des Protestes und Widerstandes gegen ein konkretes Projekt verdeutlichen die Notwendigkeit einer erneuten Prüfung dieses Vorhabens und können dementsprechend sensibilisierend auf die ÜNB und BNetzA wirken.⁵⁰ Die Mobilisierung bewirkt die Aufmerksamkeit von Interessen der Bürger*innen in der frühen Planungsstufe, in der ihre Belange in der Konsultation als nicht planungsrelevant gelten.

5.5.3. Die frühzeitige Stellungnahme im Planungsprozess

Auch einzeln abgegebene Stellungnahmen mit Inhalten zur folgenden Planungsstufe können einen Zweck verfolgen: „Was man durchsetzen möchte, wird dann immer schon frühzeitig erwähnt, um hier auch sagen zu können, wir haben das immer schon gesagt.“ (E10). Das Ziel ist nicht die Beeinflussung der Netzentwicklungsplanung, sondern eine frühzeitige Anmerkung der eigenen Belange zur Vorbereitung der Diskussion späterer Planungsstufen.

5.5.4. Der Einfluss auf politischer Ebene

Informelle Treffen und Vereinbarungen mit Politiker*innen, die diese an die Bundesnetzagentur und/oder ÜNB herantragen, ist ein weiterer Weg außerhalb des Konsultationsverfahrens einen Einfluss der eigenen Interessen auf das Ergebnis sicherzustellen (vgl. Kapitel 5.4.5).

Die vorgestellten Vorgehensweisen spiegeln Versuche wieder, mit den – wie in den vorherigen Kapiteln festgestellt wurde – relativ geringen Gestaltungsmöglichkeiten der zu konsultierenden Netzentwicklungsplanung innerhalb und außerhalb der Konsultationen einen Um-

⁵⁰ Die massive Teilnahme an der Konsultation des zweiten NEP-Entwurfs von Menschen aus Osterath mit über 2.000 Stellungnahmen spiegelte den Widerstand gegen eine Konverteranlage wieder (vgl. Kapitel 2.6.1). Die Anlage wurde ungenügend nach dem UVPG geprüft und 2013 in das Bundesbedarfsplangesetz aufgenommen. Darauf folgte eine Verfassungsbeschwerde (RP-online 2013b). Derzeit prüfen die ÜNB anhand neuer Kriterien wiederholt den besten Standort des Konverters (RP-online 2013c). Die massive Beteiligung und Diskussion führten nach Aussagen der befragten Person der BNetzA zu Ortsterminen der BNetzA mit der Bürgerinitiative, Bürger*innen und dem Stadtrat von Meerbusch. Inwieweit dies mit der Verfassungsbeschwerde einherging, kann hier nicht abschließend geklärt werden. An der Konsultation des zweiten NEP-Entwurfs 2013 nahmen über 5.000 Menschen aus der Region des Netzverknüpfungspunkts Goldshöfe teil (vgl. Kapitel 2.6.1). Inwieweit dies sensibilisierend auf die Verfahrensverantwortlichen wirken wird, wird sich in den kommenden Monaten zeigen.

gang zu finden und die eigenen Interessen trotz geringer Einflussmöglichkeiten weiterzuvorführen. Sie bewirken einen unterschiedlichen *Einfluss* und sind teils mit einem hohen Aufwand der Teilnehmenden verbunden. Zusätzlich muss festgestellt werden, dass einige befragte Expert*innen nur einmalig an einer Konsultation teilgenommen haben. Gründe dafür sind der Mangel an zeitlichen und personellen Kapazitäten, das Gefühl der geringen Einflussnahme auf die Netzentwicklungsplanung und die Unkenntnis über weitere Konsultationen (*Information*). Aber auch folgende Aussage wird als Grund für die lediglich einmalige Teilnahme an der Konsultation genannt:

„Wir [haben] gesagt, wenn die Beteiligungen so laufen, dass der Bundeswirtschaftsminister Rösler [...] groß lobt, dass 3.500 Leute bei der Bundesnetzagentur, 1.000 mehr als bei den Übertragungsnetzbetreibern in der ersten Konsultation voriges Jahr, sich beteiligt haben. Und macht das zum Vorwand zu sagen, wir machen eine Bürgerbeteiligung, die Bürger machen davon Gebrauch. Dass wir sagen, also wenn das so benutzt wird, dann machen wir nicht mehr jedes Jahr mit, weil das wird ja politisch benutzt, wir werden benutzt. [Es] [...] haben sich Leute beteiligt, aber ein großer Teil der Leute, die sich bei der Bundesnetzagentur voriges Jahr beteiligt haben, dass es da ausschließlich um diese betroffenen Bürger des Konverterbereichs Osterath ging. Da waren über 1.000 Stellungnahmen, die waren sicherlich alle gleichlautend. Und wenn sich ein Minister dann im Fernsehen oder im Bundestag hinstellt, also da haben eine Menge Bürger mitgewirkt. Dann kann ich wirklich nur sagen, es sind die allerwenigsten, die sich fachlich tief da beteiligen können. Es kann eigentlich nur ein Fachmann.“ (E4: 104-115).⁵¹

Diese Aussage spiegelt wider, wie die Darstellung der Beteiligung für politische Interessen instrumentalisiert werden kann. Der damalige Bundeswirtschaftsminister ist darüber hinweggegangen, dass in der Netzentwicklungsplanung nur von fachlich versierten Personen eine wirklich inhaltliche Beteiligung möglich ist und die hohe Beteiligung an den Konsultationen auf Stellungnahmen zurück geht, die aus derselben Region vorgebracht wurden. Die hohe Anzahl der eingegangenen Stellungnahmen ist demnach nicht als ein Zeichen für eine umfassende Beteiligung der Bürger*innen, sondern als Widerstand gegen konkrete Projekte im NEP zu sehen (vgl. Kapitel 2.6.1).

Es kann festgehalten werden, dass aufgrund des geringen *Einflusses* auf die Entscheidungsfindung und der gleichzeitigen Forderung nach mehr Gehör, die Teilnehmenden auf eine strategische Beteiligung an den Konsultationen zurückgreifen, um ihre Interessen in irgendeiner Form in der Netzausbauplanung verankern zu können. Die Beteiligung im Falle der Massenmobilisierung wird zudem politisch instrumentalisiert und als Vorzeigeobjekt einer vorbildlichen Öffentlichkeitsbeteiligung genommen. Das kann zur Nicht-Beteiligung interessierter Personen führen und gefährdet das *Vertrauen* gegenüber der Politik und dem Beteiligungsverfahren und fördert nicht die *Input-Legitimität* von Beteiligungsverfahren.

⁵¹ Die befragte Person konnte leider nicht die Quelle für die Aussage des damaligen Bundeswirtschaftsminister Philipp Rösler nennen. In der Regierungserklärung zum Netzausbau am 14. März 2013 im Bundestag trägt Philipp Rösler vor: „Wenn wir in Deutschland Industriepolitik betreiben wollen, bedeutet das [...] das Umsetzen auch von Infrastrukturmaßnahmen. Und wenn Sie in Deutschland Infrastrukturmaßnahmen umsetzen wollen, brauchen Sie die Akzeptanz, das Verständnis der Bevölkerung. Und deswegen gab es sehr früh ein Konsultationsverfahren mit den betroffenen Menschen vor Ort, mit den betroffenen Kommunen. [...] Und es gab in diesem einjährigen Verfahren über 3.300 Einwendungen, grade von Privatpersonen. Und alle konnten in den Diskussionsprozess aufgenommen werden.“ (Phoenix 2013).

5.6. Das Bundesbedarfsplangesetz als Ergebnis des Planungs- und Beteiligungsverfahrens 2012

Der erste Durchlauf der Netzentwicklungsplanung nach dem novellierten EnWG resultierte in dem ersten NEP 2012, der wiederum die Grundlage für den Bundesbedarfsplan darstellte. Das BBPIG wurde im Juli 2013 verabschiedet (vgl. Kapitel 2.5). Wie die Planungs- und Beteiligungsstufen nach § 12c EnWG durchgeführt wurden und welche Beteiligungslücke daraus entstand, wird im Folgenden dargestellt.

Die BNetzA ließ den zweiten NEP-Entwurf 2012 von der TU Graz, mit anderen als zuvor verwendeten Kriterien, extern prüfen und zugleich von der Öffentlichkeit konsultieren (BNetzA 2012). Dieses Vorgehen wird wie folgt kritisiert:

„Ein anderes Institut [arbeitet] [...] im Hintergrund, während die öffentliche Konsultation zum Netzentwicklungsplan läuft, [...] mit anderen Kriterien den Bundesbedarfsplan aus. [Die Öffentlichkeit] arbeitet sich guten Glaubens an dem Netzentwicklungsplan-Entwurf ab und erfährt hinterher, [...] wir haben hier etwas aus der Tasche gezogen, das stellen wir nicht zur öffentlichen Konsultation, sondern das geben wir gleich an den Gesetzgeber.“ (E2: 136-142).

Die Prüfung und Konsultation des zweiten Entwurfs verliefen demnach parallel, so dass der Entwurf des Bundesbedarfsplans nicht konsultiert werden konnte (*Prozessdynamik*). Zusätzlich zum zweiten NEP-Entwurf der ÜNB und dem Umweltbericht als Konsultationsunterlagen wurde von der BNetzA eine erste Einschätzung des Entwurfs veröffentlicht (BNetzA 2012b). Die befragte Person der BNetzA bestätigt allerdings, dass erst aus den vollständigen Prüfungsergebnissen der BNetzA und der TU Graz sowie den vorgebrachten Argumenten die Bestätigung für den NEP abgeleitet und als Verwaltungsakt die Vorgabe des BBPIG wurde. Die Konsultation erfolgte demnach nicht wie gesetzlich vorgeschrieben „nach Abschluss der Prüfung“⁵² (§ 12c Abs.3 S.1 EnWG) und damit nicht nach dem gesetzlich vorgesehenen Verfahren (vgl. Abb. 3). Die in dem obigen Zitat erwähnten „anderen Kriterien“ (E2: 137) beziehen sich auf die „so genannten Robustheitskriterien“⁵³, mit denen die BNetzA die Maßnahmen im zweiten NEP-Entwurf geprüft und lediglich widerstandsfähige Maßnahmen hinsichtlich künftiger Entwicklungen und Veränderungen des Energiesektors bestätigt hat (BNetzA 2012). Die Kriterien entsprechen nach Aussage einer befragten Person der ÜNB nicht den Planungsgrundsätzen der ÜNB nach § 12b EnWG. Das bedeutet, dass der Öffentlichkeit eine Konsultationsunterlage für den zweiten NEP-Entwurf vorgelegt wurde, die parallel mit anderen Kriterien geprüft wurde und der Öffentlichkeit nach Abschluss dieser Prüfung nicht nochmals vorgelegt wurde, sondern direkt in den Bundesbedarfsplan übersetzt wurde (*Transparenz*).

Der Beteiligungsfehler schien nach Aussagen befragter Personen trotz der frühestmöglichen Publikation (vgl. Luhmann 2013) zu keiner weiteren Reaktion zu führen. Nach Aussagen

⁵² Der komplette Satz lautet: „Nach Abschluss der Prüfung nach Absatz 1 beteiligt die Regulierungsbehörde unverzüglich die Behörden, deren Aufgabenbereich berührt wird, und die Öffentlichkeit.“ (§ 12c Abs.3 S.1 EnWG).

⁵³ Der Geschäftsführer der 50 Hertz Transmission GmbH Boris Schucht betitelte die Kriterien der BNetzA als Robustheitskriterien auf der 101. Sitzung des Ausschuss für Wirtschaft und Technologie am 15.04.2013 in Berlin (vgl. Protokoll 17/101).

befragter Expert*innen erkannten einige Bundestagsabgeordnet*innen den Fehler. Sie zeigten diesen jedoch nicht an, da sie vor der Bundestagswahl im September 2013 das BBPIG verabschieden wollten. Zwei befragte Expert*innen verweisen als Begründung hierfür ebenfalls auf den Zeitdruck der Planung und zugunsten der Verfahrensbeschleunigung die Notwendigkeit „einen gewissen dringlichen Bedarf [schnell] abzubilden“ (E5). Dennoch hat dies zur Folge, dass die Sinnhaftigkeit der Konsultationen und die Authentizität des Ergebnisses in Frage gestellt werden kann (*Einfluss*). Die Teilnehmenden können sich in dem Planungsverfahren nicht ernst genommen fühlen, so dass das Beteiligungsverfahren an Anerkennung und **Vertrauen** in der Öffentlichkeit verliert. Demzufolge kann das Beteiligungsverfahren im Jahr 2012 dem Anspruch der *Input-* und *Throughput-Legitimitäten* nicht gerecht werden.

5.7. Verfahrenseignung und Ergänzungen des Beteiligungsverfahrens

Das Beteiligungsverfahren unterliegt, wie in den vorangegangenen Kapiteln beschrieben, vielen Einschränkungen, die die Einflussnahme auf den NEP für die Öffentlichkeit erschweren. Die Öffentlichkeitsbeteiligung an der Netzentwicklungsplanung wird grundsätzlich von den befragten Personen befürwortet (vgl. Kapitel 5.4). Inwiefern sie die Konsultation als Beteiligungsformat, auch unter Einbeziehung der bereits vorgenommenen Ergänzung in Form von Informationsveranstaltungen (vgl. Kapitel 2.6.2 & 5.4.2.2) zur besseren Integration der Interessen der Öffentlichkeit in den NEP für geeignet halten, wird in diesem Kapitel beleuchtet und abschließend diskutiert.

5.7.1. Die Einschätzungen der befragten Expert*innen

Alle befragten Expert*innen halten das Beteiligungsverfahren in seiner jetzigen Form grundsätzlich für geeignet, die Interessen der Öffentlichkeit in der Netzentwicklungsplanung aufzugreifen.

Die befragten Personen der BNetzA und ÜNB wertschätzen die Möglichkeit mit der Öffentlichkeit ins Gespräch zu kommen und verschiedene Perspektiven sowie Meinungen über den Netzausbau zu erhalten. Sie betonen insbesondere die Bedeutung des Wissensaustauschs mit der Fachöffentlichkeit und den Bürger*innen auf den Veranstaltungen (*Lernen, Wissensverbesserung*). Zwei weitere befragte Personen der ÜNB halten den Ansatz des Beteiligungsverfahrens für geeignet, die Ausführung aber noch für verbesserungswürdig (*Lernen*). Die informellen Veranstaltungen sind demnach für das Beteiligungsverfahren unentbehrlich (*Prozessverlauf*). Dem stimmen auch die meisten befragten Teilnehmenden zu. Hinsichtlich der Konsultation als Beteiligungsformat sind sie allerdings unterschiedlicher Auffassung.

Für zwei befragte Personen setzt die Öffentlichkeitsbeteiligung zu spät im Planungsprozess ein und wird zudem mangelhaft durchgeführt:

„Das Ganze ist so gestrickt, dass es zwar schön klingt, aber es passiert nichts. Es fängt immer an mit [den] Lehren aus Stuttgart 21. [Das] sagt Ihnen jeder Minister, der zur Öffentlichkeitsbeteiligung referiert. Ja, wir müssen [...] beim Infrastrukturprojekt [schauen], dass wir das frühzeitig in den Griff kriegen. Aber es passiert nichts. Weil Übertragungsnetzbetreiber immer noch nach dem Motto agieren, wir haben da ein schönes Vorhaben und es wird genau so gemacht wie wir es wollen.“ (E15: 63-67).

Das Anzweifeln der Beteiligung als wichtiges Element in der Infrastrukturplanung und des Kooperationswillens der ÜNB führen demnach dazu, dass auch die Konsultationen in der Netzentwicklungsplanung nicht anerkannt und als nicht geeignet wahrgenommen werden. Es wird jedoch ergänzend erwähnt, dass es auch an Alternativvorschlägen fehlt. Diese Alternativlosigkeit an Beteiligungsformaten bei Projekten dieser Größe wird von vielen befragten Expert*innen festgestellt. Sie sehen daher die Konsultation als ein angemessenes Mittel, um in dem komplexen Planungsprozess die „größeren Interessen abzufragen“ (E3: 313). Einige Befragte stimmen dem unter Vorbehalt der notwendigen Nachbesserung des gesetzlichen Rahmens zu (vgl. Kapitel 5.4.3). Insbesondere nach den in Kritik geratenen Bedarfsermittlungen der dena-Netzstudien wird das Beteiligungsverfahren aber gutgeheißen:

„Das war etwas, was es so vorher noch nicht gegeben hat. Insofern ist das per se erst mal ein großer Fortschritt. Und wir haben auf vielen Ebenen, sei es bei den Netzbetreibern, sei es bei der Bundesnetzagentur, eigentlich immer auch Leute erlebt, die tatsächlich mit großen Interesse dran waren, diese Chance, die das neue Verfahren bietet, auch zu nutzen und zu gucken, inwiefern man da auch tatsächlich einen Mehrwert für alle raus holen kann.“ (E9: 16-23).

Hier wird anerkennend hervorgehoben, dass die Verfahrensverantwortlichen willens sind, das Beteiligungsverfahren möglichst im Sinne aller Beteiligten zu gestalten. Die positive Bewertung der Gestaltung des Beteiligungsverfahrens durch die BNetzA und ÜNB geht mit mehreren Anmerkungen der befragten Personen der Gruppe Teilnahme und Beobachtung einher. Diese stellen fest, dass sich die Verfahrensverantwortlichen in der Aufbereitung der *Informationen*, der Darstellung des Planungsprozesses und die BNetzA vor allem auch in der Durchführung der informellen Veranstaltungen Mühe geben. Es sei ein „mühsamer Fortschritt“ (E2: 86). Aber eindeutig sei, „dass man jetzt mehr tut von allen Seiten.“ (E4: 358). Korrespondierend zu dieser Feststellung wird von vielen befragten Expert*innen ein „Lernprozess“ (E14: 81) bei der BNetzA und den ÜNB bemerkt. Dieses *Lernen* beruht auf dem Wissensaustausch mit den Konsultationsteilnehmenden und der interessierten Öffentlichkeit auf den Veranstaltungen und den Anmerkungen in den Konsultationsbeiträgen. So haben sich nach Aussage der befragten Expert*innen in den vergangenen zwei Jahren die inhaltlichen Darstellungen in den Konsultationsunterlagen verbessert und auch in der Betrachtung der Sensitivitäten wird ein Fortschritt gesehen. Ähnlich äußern sich die befragten Verfahrensverantwortlichen zu dem sich gegenseitig bereichernden Prozess, in dem ihrer Meinung nach gemeinsame Lehren gezogen werden müssen (*Lernen*).

Zugleich sehen die befragten Expert*innen auch in den bisher gestalteten Beteiligungsverfahren einen Bedarf an Ergänzungen. Tabelle 7 führt alle Verbesserungsvorschläge, die von den Befragten genannt wurden, zusammen (*Prozessverlauf*). Einige Expert*innen stellen fest, dass künftig eine breit angelegte Informations- und Dialogkultur sowohl von den

Tabelle 7: Überblick über die Verbesserungsvorschläge zu den Konsultationsunterlagen und Veranstaltungen und weitere Ideen der befragten Personen (eigene Darstellung).

Konsultations- unterlagen	<ul style="list-style-type: none"> • Zielgruppengerechte, grafisch aufbereitete Darstellung von fachspezifischen und ergänzenden Informationen und von Basisinformationen in einem „Extrablatt“ (E12) • Definition von Schlüsselbegriffen • Strukturierung der Maßnahmen nach Regionen und Bundesländern • Verständliche Darstellung der Planungsänderungen und/oder individuelle Rückmeldungen • Tabellarische Übersicht der ermittelten Bedarfe und der Endergebnisse der notwendigen Trassenkilometer • Zugang zu Informationen über den Fortschritt des Netzausbaus und generelle Veränderungen der Planung Im Vorfeld der Konsultationen • gezieltes Verschicken der Unterlagen im Druckformat auf An- und Nachfrage
Veranstaltungen	<ul style="list-style-type: none"> • Dezentrale und zentrale Durchführung mit mehr Terminen • Zielgruppengerechte Gestaltung durch Auflösung der frontalen Wissensvermittlung • Frühzeitige Einbeziehung von Pressevertreter*innen
Weitere Ergänzungen	<ul style="list-style-type: none"> • Transparenz über die Auswertung und Berücksichtigung der Stellungnahmen • Verlängerung des Zeitintervalls der Planungs- und Beteiligungsverfahren • Bildung eines Fachkreises zur Berücksichtigung politisch relevanter Fragestellungen/ Stakeholder-Dialoge am Runden Tisch • Offenlegung des Netzberechnungsprogramms • Referat für Bürger*innen bei der BNetzA • Breit angelegte Informations- und Dialogkultur Panels mit zufällig ausgewählten Personen

Verfahrensverantwortlichen, als auch von der Bundesregierung, Journalist*innen und zivilgesellschaftlichen Organisationen entwickelt werden muss, die sich sowohl auf die Regionen entlang möglicher Trassen als auch auf die Stakeholder und Multiplikator*innen konzentriert. Ziel dieser Überlegung sollte nach Meinung eines Experten sein, „dass man besseres Erwartungsmanagement betreibt.“ (E6: 114). Der Prozess muss so erklärt werden, dass nicht unrealistische Erwartungen der Teilnehmenden an das Planungs- und Beteiligungsverfahren gestellt werden. Ein befragter Experte würde die Konsultation mit einer Stakeholder-Beteiligung in Form von Runden Tischen und zufällig ausgewählten Personengruppen, die sich in Panels mit der Netzentwicklungsplanung auseinandersetzen und Empfehlungen ausgeben, kombinieren. „Wenn man die drei zusammen nimmt, hat man eigentlich ein ganz gutes Bild. Das ist natürlich nicht repräsentativ, aber es ist schon heterogen.“ (E5: 82f.).

5.7.2. Abschließende Betrachtung

Im Folgenden werden die Erkenntnisse aus der Ergebnisdarstellung der vorherigen Kapitel zusammen getragen. Tabelle 8 fasst die ermittelten Aspekte der Legitimität zusammen. In Anlehnung an ein normatives Partizipationsverständnis wird davon ausgegangen, dass das Erfüllen der drei Legitimitätsdimensionen zur Anerkennung des Beteiligungsverfahrens und infolge dessen der Netzentwicklungsplanung beitragen (vgl. Kapitel 3 & 4). Die Diskussion der Anerkennung der Netzentwicklungsplanung erfolgt in Kapitel 7.

Tabelle 8: Überblick über die untersuchten Legitimitäten und deren Realisierung in der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Netzentwicklungsplanung (eigene Darstellung). Die dargestellten Punkte sind Teil der Ergebnisse dieser Studie und beantworten die Fragen der operationalisierten Kriterien (vgl. Tab. 6) und stellen Aspekte darüber hinaus dar. Formatierung: +: gegeben; -: nicht gegeben.

Input-Legitimität: Einfluss

- + Einfluss der Öffentlichkeit in engen Rahmen der Vorgaben der ÜNB ist möglich
- Nur interessierte Fachöffentlichkeit und bereits engagierte Bürger*innen werden erreicht
- Befragte finden ihre Interessen nicht im Ergebnis wieder.
- Einflussmöglichkeiten werden von den meisten Befragten als gering wahrgenommen.
- Einfluss: - setzt erst zu einem Zeitpunkt ein, an dem bereits die wesentlichen Entscheidungen getroffen wurden,
- erfolgt überwiegend durch Fachöffentlichkeit,
- hat in nachgelagerten Verfahren keine Bedeutung.
- Der NEP 2012 und das BBPIG als bisherige Ergebnisse werden aufgrund der fehlenden Alternativenprüfung nach dem UVPG und der fehlenden Konsultation nach der Prüfung von einigen Befragten nicht anerkannt.

Throughput -Legitimität: Fairness

- + Gleichbehandlung aller Teilnehmenden hinsichtlich der individuellen Rückmeldung bei der BNetzA
- unterschiedliche Vorgehensweise in individueller Rückmeldung bei den ÜNB
- nicht jedes Informationsbedürfnis der befragten Teilnehmenden wird befriedigt
- asymmetrische Anlage des rechtlichen Anfechtbarkeit des NEP, es kann nicht auf weniger Netzausbau geklagt werden
- Unklarheit über entscheidende Verfahrensschritte wie die Berücksichtigung der Stellungnahmen

Throughput -Legitimität: Transparenz

- + Verschlagwortung als Auswertungsmethode und Einflussmöglichkeiten werden kommuniziert
- + Kursive Markierung der Planungsänderungen (ÜNB), Amprion antwortet individuell auf Einwände
- + Informationen in den Konsultationsunterlagen und auf den Veranstaltungen
- Berücksichtigung der Stellungnahmen im NEP wird nicht kommuniziert
- Darstellungsart der Planungsänderungen (BNetzA)
- Überprüfung der Planung wird durch fehlende Informationen erschwert
- Einbeziehung informell getroffener Absprachen in formelle Entscheidungsfindung

Throughput-Legitimität: Vertrauen

- + Einige Befragte vertrauen der BNetzA und den ÜNB, dass sie systematisch auswerten.
- Einige Befragte vertrauen der BNetzA und den ÜNB wenig in der Auswertung und Berücksichtigung der Stellungnahmen und aufgrund der fehlenden Alternativenprüfung sowie der politischen Instrumentalisierung der Beteiligung und dem ermittelten Bedarf nicht.

Output-Legitimität: Effektivität

- + Umweltverbände tragen zu der Verbesserung der Planungsgrundlage im Rahmen der Planungsvorgaben bei, Bürger*innen bringen Informationen für nachgelagerte Verfahren ein.
- Fachöffentlichkeit, die die Planung kontrollieren und entsprechende Verbesserungsvorschläge über die Planungsvorgaben hinaus einbringen kann, wird nicht berücksichtigt.

Output-Legitimität: Wissensbereicherung

- + Die Konsultationsunterlagen und Veranstaltungen erhöhen das Wissen der Beteiligten, wenn auch ggf. in unterschiedlichem Maß

Output-Legitimität: Lernen

- + Verfahrensverantwortliche sehen Verbesserungsbedarf in der Verdeutlichung der argumentativen Beurteilung der Stellungnahmen und Planungsänderungen
 - + BNetzA und ÜNB ergänzen nach jeder Konsultation die Informationen hinsichtlich einer leichteren Verständlichkeit der Planung
 - + Erstellung von Sensitivitätenanalyse im NEP 2013
 - + allmähliche Klärung der Fragen der Konsultationsteilnehmenden
 - Teilnehmende stellen andere Erwartungen an den Einfluss als vorgesehen ist
-

Das Beteiligungsverfahren in der Netzentwicklungsplanung eröffnet lediglich einen sehr kleinen Raum an Einfluss- und Beteiligungsmöglichkeiten. Ein *Einfluss* auf die Planung kann zwar im Rahmen der Planungsvorgaben erfolgen. Einschränkungen des Verfahrens

(vgl. Kapitel 5.4) führen jedoch dazu, dass nur spezielle Bevölkerungsgruppen am Verfahren teilnehmen, die Einflussmöglichkeiten von den befragten Personen als gering wahrgenommen werden und sie demzufolge ihre Interessen im Ergebnis nicht wiederfinden. Zudem wird das Ergebnis des Beteiligungsverfahrens von einigen Befragten nicht anerkannt (vgl. Tab. 8). Die *Input-Legitimität* kann damit nur sehr schwach erfüllt werden.

Den Ansprüchen an *Transparenz, Fairness* und *Vertrauen* kann das Beteiligungsverfahren hingegen stärker nachkommen. In den Bereichen der Kommunikation der Planungsveränderungen und Informationsaufbereitung tragen die Verfahrensverantwortlichen in mehreren Aspekten zu einem *fairen* und *transparenten* Verfahren bei. Dennoch stärken viele Faktoren einen unfairen und intransparenten Prozess (vgl. Tab. 8). In mancher Hinsicht wird das *Vertrauen* in das Beteiligungsverfahren und die Verfahrensverantwortlichen in Frage gestellt. Der Verfahrensprozess ist nicht für alle Beteiligten *transparent* und nicht alle Interessen werden gleich behandelt. Damit kann das Beteiligungsverfahren die *Throughput-Legitimität* nur teilweise erfüllen.

Den stärksten Effekt erreicht das Beteiligungsverfahren in der dritten Legitimitätsdimension (vgl. Tab. 8). Mit *effektiven* Veränderungen der Planungsgrundlage und der *Wissensverbesserung* der Teilnehmenden sowie einem andauernden *Lernprozess* der Verfahrensverantwortlichen kann die *Output-Legitimität* überwiegend erfüllt werden.

6. Diskussion des methodischen Vorgehens

Die Diskussion der zugrundeliegenden Methodik dieser Studie bezieht sich zu einem auf den Analyserahmen und die gebildeten Kriterien zur Bewertung des Beteiligungsverfahrens sowie auf die Datenerhebung in den problemzentrierten Interviews.

Der Analyserahmen verfolgt mit der Aufteilung Kontext-Prozess-Ergebnis einen allumfassenden Ansatz zur Betrachtung von Beteiligungsverfahren (vgl. Beierle & Cayford 2002, Newig 2005). Damit ermöglichte er eine systematische Aufteilung der komplexen Prozesse des Beteiligungsverfahrens und war geeignet, das Forschungsinteresse in einen prozessbezogenen Zusammenhang zu setzen. Die leitenden Forschungsfragen dieser Studie fokussierten jedoch überwiegend Erkenntnisse im Prozess- und Ergebnisbereich. Die Betrachtung der Ausgangsbedingungen erschien dennoch sinnvoll. So hätten parallele Planungs- und Beteiligungsverfahren und auch die institutionelle Verankerung des Verfahrens bei der BNetzA und den ÜNB einen Einfluss auf das Beteiligungsverfahren der Netzentwicklungsplanung haben können. Aufgrund des Schwerpunktes auf die Bereiche Prozess und Ergebnis und deren Gesprächsumfang in den geführten Interviews wurden allerdings wenige Daten im Kontextbereich erhoben, so dass diese nicht in die Ergebnisdiskussion einfließen konnten. Innerhalb des Prozess- und Ergebnisbereiches wurden zudem die BNetzA und die ÜNB nicht strikt genug voneinander getrennt betrachtet. Damit wurde ggf. die Bedeutung der jeweiligen Ver-

fahrensverantwortlichen als Behörde bzw. Wirtschaftsunternehmen ungenügend in die Ergebnisse einbezogen.

Die Kriterien zur Bewertung des Beteiligungsverfahrens beruhen auf einem normativen Partizipationsverständnis (vgl. Kapitel 4). Sie erfordern dementsprechend ein hohes Maß an Offenheit und Transparenz der Verfahrensgestaltung und können ggf. in der Praxis eines Konsultationsverfahrens auf Bundesebene und in einer frühen Planungsstufe nur mühsam umgesetzt werden (vgl. Tab. 8). Dennoch erscheint der in dieser Studie gestellte normative Anspruch an das Beteiligungsverfahren angemessen, da die Bedarfsplanung der Netzinfrastruktur in den kommenden Jahrzehnten die Landschaft und Politik Deutschlands prägen wird und sie damit von Beginn eine breite Anerkennung in der Bevölkerung genießen sollte.

Die Auswertung und Diskussion der erhobenen Daten wurde durch die Zusammenhänge der Legitimitätsdimensionen sowohl untereinander als auch zu weiteren Kriterien, wie beispielsweise dem Kriterium des Gestaltungsspielraums, erschwert. Der Anspruch der Unabhängigkeit der Kriterien nach Schnell et al. (2011) konnte somit nur bedingt erfüllt werden. Trotz Unregelmäßigkeiten in der Systematisierung der Kategorien konnten aber alle Bedeutungsdimensionen, die für die Beantwortung der Forschungsfragen relevant sind, erfasst werden.

In den problemzentrierten Interviews zur Datenerhebung konnten fast alle Analysebereiche in einem flexiblen Gesprächsverlauf thematisiert werden. Wie oben dargestellt, wurden die Aspekte der Rahmenbedingungen des Beteiligungsverfahrens allerdings ungenügend betrachtet. Viele Gespräche waren nach Einschätzung der Autorin von einer erzählgenerierenden Atmosphäre geprägt. Der Zeitmangel von zwei befragten Personen führte hingegen zu eher knappen Antworten. Die Interpretation dieser Daten wurde von den entsprechenden Personen kommunikativ validiert. Des Weiteren konnte ein Unterschied durch die gegebenen Rahmenbedingungen der Interviews festgestellt werden. Telefonische Interviews begünstigten ein zielorientiertes Gespräch zur Beantwortung der relevanten Fragen. Face-to-face Interviews dauerten hingegen länger und führten ggf. so zu mehr Informationen. Dies kann abschließend nicht beurteilt werden. Außerdem kann ein Einfluss unpräzise formulierter Fragen auf die Antworten der Interviewten nicht ausgeschlossen werden. Um Missverständnissen vorzubeugen, wurde der Interviewleitfaden vorab mit einer Kollegin des Zweitgutachters der Masterarbeit, auf der diese Studie basiert, besprochen. Der Verlauf der Interviews spricht dafür, dass eine Verständigung zwischen Interviewerin und Interviewten stattgefunden hat.

In dieser Studie konnten verschiedene Perspektiven von Akteur*innen des Beteiligungsverfahrens in der Netzentwicklungsplanung zusammengeführt werden. Aufgrund des weiten Spektrums Akteurinnen – insbesondere der Teilnehmenden und Beobachtenden - konnte nur ein Teil der Meinungen abgebildet werden. Zudem wurden alle fünf beteiligten Verfahrensverantwortlichen befragt. Hier bestand jedoch ein Ungleichgewicht in der Anzahl an Befragten der ÜNB und BNetzA. Während vier Personen der jeweiligen ÜNB interviewt wurden, wurde – trotz Anfrage bei zwei weiteren BNetzA-Mitarbeiter*innen - nur eine Person der BNetzA vollständig interviewt. Zur Klärung ergänzender Fragen konnte schließlich eine

weitere Person der BNetzA befragt werden. Dieses Gespräch fand jedoch kurz vor der Fertigstellung dieser Studie statt. Dieses Ungleichgewicht spiegelte sich insbesondere in der Darstellung des Auswertungs- und Entscheidungsverfahrens über die Berücksichtigung der Stellungnahmen wider (vgl. Kapitel. 5.1.2 & 5.1.3). Nachfragen bei der zweiten Person und die Bestätigung des Ergebnisteils dieser Studie durch die erst befragte Person der BNetzA konnten abschließend aber ein ausgeglichenes Verhältnis herstellen. Leider verlief die Kontaktaufnahme zu Vertreter*innen entscheidender Ministerien, von Verteilnetzbetreibern und der Kohleindustrie im Rahmen dieser Untersuchung erfolglos. Die Befragung dieser Akteur*innen erscheint jedoch relevant, da sie weitere Belange in und andere Perspektiven auf das Beteiligungs- und Planungsverfahren einbringen können.

7. Diskussion der Ergebnisse

Im folgenden Kapitel werden die Ergebnisse dieser Studie diskutiert, die Notwendigkeit einer Verbesserung der Beteiligung begründet und dementsprechend Empfehlungen ausgesprochen.

7.1. Das Beteiligungsverfahren in der Netzentwicklungsplanung

Die Ergebnisse dieser Studie zeigen, dass die seitens der Verfahrensverantwortlichen erklärten Ziele, in der Öffentlichkeitsbeteiligung ein „transparentes Verfahren“ (BMW 2012: 13f.) und „eine offene Diskussion“ (Homann 2012a) zu ermöglichen sowie eine „akzeptierte bestmögliche Lösung“ (ÜNB o.J.) der Netzentwicklungsplanung zu finden einerseits durch die Beteiligungschancen, die das Verfahren eröffnet, begünstigt, andererseits aber durch die Einschränkungen des Beteiligungsverfahrens begrenzt werden. Im Folgenden werden diese Faktoren auf Grundlage der untersuchten Legitimität (vgl. Tab. 8) in Hinblick auf die Anerkennung der Netzentwicklungsplanung durch die Öffentlichkeit und Eignung der Konsultation als Beteiligungsformat in der Netzentwicklungsplanung diskutiert.⁵⁴ Die von der Deutschen Umwelthilfe (DUH 2013) und Germanwatch (2013) veröffentlichten Handlungsempfehlungen für das Beteiligungsverfahren in der Netzentwicklungsplanung werden entsprechend in die Diskussion mit einbezogen.

⁵⁴ Aufgrund von Überschneidungen der Legitimitätsdimensionen lassen sich nicht alle ermittelten Aspekte getrennt voneinander darstellen und können sich in den folgenden Ausführungen überschneiden.

7.1.1. Input-Legitimität des Beteiligungsverfahrens

Die Öffentlichkeitsbeteiligung in der Netzentwicklungsplanung in Form der dreistufigen Konsultationsverfahren ist „bei einem Projekt dieser Größenordnung [...] schon besonders“ (Roose & Scholl 2012: 9), einzigartig und sehr zu begrüßen (vgl. Kapitel 5.4 & 5.7.1). Typisch für die Einbeziehung der Öffentlichkeit ins frühe Planungsstadium – und so auch für das Beteiligungsverfahren der Netzentwicklungsplanung – ist die Beteiligung einer interessierten Fachöffentlichkeit und bereits engagierter Bürger*innen (vgl. Kapitel 5.4.1). Die Komplexität der Planung erschwert die Kommunikation und Diskussion und erfordert viel Verständnis und Wissen in technischen und auch politischen Belangen (vgl. Kapitel 5.4.2.1). Trotz der Bemühungen der BNetzA und ÜNB, die Konsultationsunterlagen, zusätzlichen Informationen und Veranstaltungen verständlich und möglichst *transparent* zu gestalten (vgl. Tab. 8), hat dies zur Folge, dass teilnehmende Bürger*innen nur wenig *Einfluss* auf die Bedarfsplanung nehmen können. Die Fachöffentlichkeit hingegen kann im Rahmen der Planungsvorgaben Veränderungen bewirken (vgl. Kapitel 5.3). Aber auch diese Einflussnahme unterliegt klaren Einschränkungen, so dass ein Teil der Fachöffentlichkeit das Beteiligungs- und Planungsverfahren in Frage stellt, auch wenn das grundsätzliche Vorhandensein einer Beteiligungsmöglichkeit anerkennend bewertet wird (vgl. Kapitel 5.4.3, 5.6 & 5.7.1).

Das grundlegende Problem liegt im geringen *Gestaltungsspielraum*, der keine „offene Diskussion“ (Homann 2012a) der Bedarfsplanung ermöglicht. Zusätzlich führt der jährlich iterative Prozess aufgrund des hohen Zeitbedarfs der Konsultationen dazu, dass notwendige Alternativen und eingebrachte Argumente teilweise nicht ordentlich geprüft werden. Viele Stellungnahmen – selbst hoch qualifizierte Konsultationsbeiträge, die gut begründete Einwände zur Planung einbringen – spiegeln sich daher nicht im Ergebnis wider (vgl. Kapitel 5.3). Die Ergebnisse dieser Studie weisen darauf hin, dass, trotz Kommunikation der Einflussmöglichkeiten seitens der BNetzA und ÜNB, die Erwartungen der Öffentlichkeit an den Einfluss höher sind als an Mitgestaltungsmöglichkeit im Beteiligungsverfahren vorgesehen ist. Dies führt dazu, dass der *Einfluss* von den in dieser Studie befragten und auch anderen Teilnehmenden (Germanwatch 2013) als gering eingeschätzt wird (vgl. Tab. 8).

Das Beteiligungsverfahren in der Netzentwicklungsplanung eröffnet folglich eine gesellschaftliche Diskussion über den notwendigen Netzausbaubedarf, ermöglicht aber nur sehr stark eingeschränkte Einflussmöglichkeiten der Öffentlichkeit. Die Diskussionen und Entscheidungen über Zielkonflikte zwischen Wirtschaftlichkeit, Umweltverträglichkeit, Klimaschutz und Sozialverträglichkeit, um einen ethisch und sozial akzeptierten Weg des Netzausbaus zu finden (vgl. Renn 2011), werden vor allem von den ÜNB bestimmt (vgl. Kapitel 5.4.3). Das Ziel der frühen Einbindung sollte jedoch sein, „in dieser Phase [...] alternative Lösungsstrategien zu diskutieren.“ (BMVBS 2012). Dies ist jedoch zum Zeitpunkt der ersten Konsultation des Szenariorahmens nur noch bedingt möglich, so dass mit der jetzigen Gestaltung des Beteiligungsverfahrens nur schwer eine „akzeptierte bestmögliche Lösung für viele“ (ÜNB o.J.) gefunden werden kann. Zudem steht der aus der angestrebten Verfahrens-

beschleunigung resultierende Zeitdruck einer angemessenen Öffentlichkeitsbeteiligung im Wege (vgl. Kapitel 5.4.4). Damit besteht die Gefahr, dass der akzeptanzfördernde Wert, den die öffentliche Beteiligung mit sich bringen könnte, verspielt wird. Das Beteiligungsverfahren kann den Ansprüchen der *Input-Legitimität* daher nicht gerecht werden (vgl. Tab. 8).

7.1.2. Throughput-Legitimität des Beteiligungsverfahrens

Angesichts rechtlicher Belanglosigkeit der eingebrachten Konsultationsbeiträge in nachgelagerten Verfahren (vgl. Kapitel 6.4.6) kommt dem Beteiligungsverfahren ein „vertrauensstiftender [...] Nutzen“ (Collet et al. 2011: 16) zu. In dieser Studie konnten Vorbehalte der befragten Teilnehmenden der BNetzA und insbesondere den ÜNB gegenüber festgestellt werden. Einige Befragte nehmen an, dass die ÜNB „das große Geschäft“ (E4: 531) auf Lasten der Bürger*innen planen und lediglich „wirtschaftlichen Erfolg haben“ (E15: 291) wollen.⁵⁵ Auch andere Studien lokaler Netzausbaumaßnahmen zeigen, dass den verantwortlichen Netzbetreibern Eigeninteresse unterstellt wird (Hübner & Hahn 2013, Schnelle & Voigt 2012). Das *Vertrauen* in die BNetzA und ÜNB wird zudem aufgrund der fehlenden Alternativenprüfung und nicht zuletzt wegen der politischen Instrumentalisierung der hohen Beteiligungszahlen „für die nachträgliche Legitimierung“ (Nanz & Fritsche 2012) der Entscheidung in Frage gestellt (vgl. Tab. 8). Des Weiteren wird aufgrund ungenügend berücksichtigter Stellungnahmen dem ermittelten Bedarf misstraut, da die Entscheidungen nicht *transparent* genug sind, als dass sie von der Öffentlichkeit nachvollzogen werden können (vgl. Tab. 8). Vertrauen einer Person oder Institution gegenüber ist eine subjektive Erwartungshaltung des Individuums (Rippberger 2003), sodass wiederum einige Befragte den Verfahrensverantwortlichen im Auswertungs- und Berücksichtigungsverfahren *vertrauen*. Auch die Aufbereitung der Informationen in den Konsultationsunterlagen und auf den Veranstaltungen wird in unterschiedlichem Maße von den Befragten wertgeschätzt (vgl. Tab. 8). Studien zu umwelt- und technologiepolitischen Entscheidungen in Beteiligungsverfahren und Wissenschaftler*innen verdeutlichen, dass gegenseitiges Vertrauen und Maßnahmen zur Stärkung des Vertrauens die Voraussetzung für Akzeptanz sind (Feindt & Saretzki 2010). Die Stärkung des Vertrauens durch entsprechende Maßnahmen im Beteiligungsverfahren könnte die *Throughput-Legitimität* des Verfahrens und damit auch die Anerkennung der Netzentwicklungsplanung erhöhen.

Eine mit großen Vertrauenseinbußen einhergehende Inkonsequenz der durchgeführten Öffentlichkeitsbeteiligung in der Netzentwicklungsplanung spiegelt sich in der Tatsache wider,

⁵⁵ Diese Annahme besteht mitunter, da in der Bedarfsplanung neben der Einspeisung von erneuerbaren Energien auch ein erhöhter Einsatz von Braunkohle- und Steinkohlekraftwerken berücksichtigt wird und demzufolge die Netze auch für die Kohleverstromung ausgebaut werden. Das führt zur Erhöhung der deutschen Stromexporte, da der Strom hier zu Lande nicht benötigt wird (DS 17/14050). Dies konterkariert die klimapolitischen Ziele und gefährdet die Akzeptanz des Netzausbaus (IWR 2013, SZ 2013).

dass im Jahr 2012 die Konsultation des zweiten NEP-Entwurfs parallel zur, und nicht wie gesetzlich vorgeschrieben nach der Prüfung des Entwurfs stattfand (vgl. Kapitel 5.6). Die Teilnehmenden konsultierten somit eine Vorlage, die derweil ohne ihr Wissen verändert wurde. Genau dieser nicht öffentlich konsultierte Entwurf resultierte jedoch im Bundesbedarfsplan und schließlich im BBPIG, so dass diese Versäumnisse nicht lediglich als eine Anlaufschwierigkeit des ersten Beteiligungsdurchgangs hingenommen werden können. Ein **Einfluss** auf die Entscheidungsfindung über den gesetzlich festgelegten vordringlichen Bedarf seitens der Öffentlichkeit konnte also auf dieser Stufe gar nicht erfolgen. Die Wichtigkeit dieses Einflusses wurde aber nicht zuletzt von Klaus Breil (FDP) aus der damaligen Regierungskoalition im Juni 2012 unterstrichen:

„Im Winter werden wir den notwendigen Netzausbau in einem Gesetz festlegen. Damit werden konkrete Trassen justiziabel, [...] also auch gerichtlich durchsetzbar. Umso wichtiger ist es daher, sich jetzt einzubringen, [...]. Die Übertragungsnetzbetreiber laden jetzt dazu ein, die Bundesnetzagentur in ein paar Wochen. Dafür werden wir dann beschlossene Leitungsnetzbauprojekte besser und schneller umsetzen. Das ist vorbildliche Bürgerbeteiligung.“ (Breil 2012).⁵⁶

Wenn man dieser Aussage folgt und davon ausgeht, dass die Konsultationen der Öffentlichkeit die „Beratung dessen [sind], was schließlich Bundesbedarfsplan werden soll.“ (E2), so ist die „vorbildliche Bürgerbeteiligung“ (Breil 2012) in der Erstellung des ersten BBPIG zur Feststellung der vordringlichen Ausbau- und Verstärkungsmaßnahmen des Übertragungsnetzes 2012 kläglich gescheitert (**Prozessdynamik**). Dieses Vorgehen sowie die Festlegung von Netzverknüpfungspunkten ohne gesetzliche vorgeschriebene Alternativenprüfung, die Veröffentlichung der hohen Beteiligungszahlen zur Legitimierung der Planung und die fehlende Konsultation des Bundesbedarfsplan-Entwurfs genügen nicht dem normativen Anspruch der an eine ernstgemeinte Beteiligung (vgl. Tab. 8) (**Input- & Throughput-Legitimität**).

Renn (2011) stellt fest, dass Vertrauensverluste nicht durch Informationen ausgeglichen werden können und dass Misstrauen gegenüber der öffentlichen Planung von Infrastrukturprojekten durch viele Faktoren begründet ist. Die Planung kann daher nur durch transparente Verfahren und eine offene Auseinandersetzung legitimiert werden (ebd.). Die BNetzA und ÜNB sind bestrebt, im Rahmen ihrer Möglichkeiten die Planung und den Einfluss der Öffentlichkeit durch das Beteiligungsverfahren **transparent** darzustellen (vgl. Tab. 8). Die Planung kann dennoch aufgrund unveröffentlichter Daten und Rechenmodelle nicht komplett nachvollzogen werden, so dass gewisse Planungsaspekte stets unüberprüfbar bleiben und bestehendes Misstrauen bestärkt werden könnte (vgl. Kapitel 5.4.2.1). Die ungenügend **transparente** Kommunikation der Planungsgrundlagen führte dazu, dass Expert*innen mit „vergleichbaren quantitativen Untersuchungen“ (DIW 2012: 5) die Planung des ersten NEP-Entwurfs 2012 testeten und Verbesserungsvorschläge in die Konsultation einbrachten (vgl. Kapitel 6.4.2.1). Auf diese wurde jedoch seitens der ÜNB nicht reagiert, weder durch Kontaktaufnahme noch durch Berücksichtigung der Argumente in der Planung. Folglich ist eine

⁵⁶ Dies ist ein Auszug aus der Rede von Klaus Breil zu dem Thema „Der Netzentwicklungsplan als Meilenstein der Energiewende“ in der aktuellen Stunde auf Verlangen der CDU/CSU und FDP am 14. Juni 2012. Er bezieht sich auf die Konsultation des ersten NEP-Entwurfs vom 30. Mai bis 10. Juli 2012 durch die ÜNB und die darauffolgende Konsultation des zweiten Entwurfs vom 6. September bis 2. November 2012 durch die BNetzA.

offene Auseinandersetzung im Verfahren kaum möglich. Dies kann sich zum einem demotivierend auf die Expert*innen und auch andere Wissenschaftler*innen auswirken, da der hohe Aufwand, der mit der Stellungnahme einhergeht, entsprechend nicht lohnenswert erscheint. Was wiederum zur Folge haben kann, dass sich die ggf. qualitativ hochwertige Expertise der Öffentlichkeit nicht in der Planung niederschlagen kann. Zum anderen bedeutet dies aber auch, dass das Beteiligungsverfahren zu einer „Beteiligung ohne Wirkung“ (Keppler 2012: 7) wird und das **Vertrauen** der Öffentlichkeit in die Bereitschaft zur Beteiligung seitens der ÜNB gefährdet ist. Informell getroffene Entscheidungen, die in das formelle Verfahren mit einbezogen werden (vgl. Kapitel 5.4.5), können dieses Misstrauen gegenüber der BNetzA und den ÜNB zusätzlich bestärken. Das Verfahren ist folglich durch nicht **transparente** Verfahrensregeln nicht **fair** gestaltet (vgl. Tab. 8).

Intransparentes Vorgehen zeichnet sich auch in der Kommunikation über die Entscheidungsfindung der Berücksichtigung der Stellungnahmen ab. Der konkrete Vorgang ist den befragten Personen nicht bekannt (vgl. Kapitel 5.1.1). Das in dieser Studie festgestellte Vorgehen der Berücksichtigung der Stellungnahmen durch die BNetzA und ÜNB entspricht allerdings dem österreichischen Standard zur konsultativen Öffentlichkeitsbeteiligung (Arbter 2009) (**Auswertung und Entscheidungsfindung**). Unter Berücksichtigung wird hier eine fachliche Prüfung, ggf. eine Diskussion mit den Beteiligten, eine nachvollziehbare Bewertung der Argumente und das Einfließen in darauffolgende Entscheidungsprozesse verstanden. Die nachvollziehbare Bewertung und Einflussnahme der Stellungnahmen auf die Planung könnte in den Darstellungen der Planungsänderungen der BNetzA und ÜNB noch **transparenter** gestaltet werden (vgl. Kapitel 5.2). Die DUH (2013) spricht diesbezüglich von einer Verbesserung der „Feedback-Kultur“ (ebd.: 10). Individuelle Rückmeldungen übersteigen aber teils, wie in Kapitel 5.2.2 dargestellt, die Kapazitäten der Verfahrensverantwortlichen. Die Diskussion der Stellungnahmen mit den Beteiligten erfolgt teils in Workshops der BNetzA und ÜNB zu den Konsultationen der Szenariorahmen (vgl. Kapitel 5.4.2.2.2). Darüber hinaus ist aber die Kenntnis über den Umgang mit den Beteiligungsergebnissen in wichtigen Entscheidungen Voraussetzung für ein transparentes Verfahren (ÖGUT 2005). Insbesondere vor dem Hintergrund der Annahmen, dass die ÜNB Entscheidungen nur auf der Basis von subjektiven ökonomischen Interessen treffen, sie daher befangen sind und die BNetzA nachlässig mit den Stellungnahmen umgeht (vgl. Kapitel 5.1.4), ist eine „klare Darstellung der Entscheidungsgrundlagen und Abwägungskriterien“ (DUH 2013: 10) der Planungs- und Beteiligungsverfahren dringend erforderlich. Der offenere Umgang würde eine Diskussion zwischen den Teilnehmenden und der BNetzA bzw. den ÜNB über die Planungsergebnisse als Produkte diskursiver und intuitiver Prozesse ermöglichen und könnte helfen, die undefinierte Grenze der Berücksichtigung gemeinsam zu definieren bzw. ein Verständnis dafür zu erlangen. Das Beteiligungsverfahren bedarf folglich einer zugänglicheren Gestaltung der Informationen und Kommunikation zwischen den Verfahrensverantwortlichen und der Öffentlichkeit. So könnte es tatsächlich ein „transparentes Verfahren“ (BMW 2012: 13f.) werden und schließlich den normativen Anspruch der **Throughput-Legitimität** verbessern, das **Vertrauen** in die Verfahrensverantwortlichen und die Anerkennung der Netzentwicklungsplanung stärken.

7.1.3. Output-Legitimität des Beteiligungsverfahrens

Der „qualitätssteigernde Nutzen“ (Collet et al. 2011: 16) des Beteiligungsverfahrens der Netzentwicklungsplanung lässt sich in der *effektiven* Verbesserung der Planungsgrundlage im Rahmen des Gestaltungsspielraums und der *Wissensverbesserung* der Teilnehmenden erkennen (vgl. Tab. 8). Auch die stattfindenden *Lernprozesse* der BNetzA und der ÜNB zeugen von einem Engagement, die zur Verfügung stehenden Möglichkeiten in dem Beteiligungsverfahren zu nutzen (vgl. Tab. 8). Das Verfahren führt zudem durch den bestätigten NEP zur Verbesserung der Rechtssicherheit der ÜNB und bildet durch die quantitative Auswertung der eingebrachten Argumente ab, welche Themen bzw. Projekte der Öffentlichkeit wichtig sind bzw. mit welchen Planungen sie nicht einverstanden ist. Das Konsultationsverfahren ist demnach in der Netzentwicklungsplanung eine präventive Maßnahme der Netzausbauplanung, quasi eine Art „Frühwarnsystem“ (Zimmer: 51) für mögliche Konflikte in nachgelagerten Verfahren. Die BNetzA und die ÜNB erhalten damit einen Überblick über unüberwindbare lokale Widerstände⁵⁷ und können Klagen und Verzögerungen vorbeugen (Bertelsmann Stiftung 2013). Dies steigert die *Effektivität* der Planung (vgl. Kapitel 5.3 & 5.5). Das Beteiligungsverfahren kann daher die Ansprüche der *Output-Legitimität* überwiegend erfüllen (vgl. Tab. 8).

7.1.4. Eignung der Konsultation als Beteiligungsformat

Mit den Konsultationsverfahren in der Netzentwicklungsplanung können frühzeitig Konfliktthemen und Projekte, die in nachgelagerten Verfahren auf lokale Proteste stoßen würden, identifiziert werden. In Ergänzung mit den Veranstaltungen der BNetzA und ÜNB werden zudem eine frühe Interaktion mit der Bevölkerung und eine öffentliche Diskussion der Planung erreicht. Und auch die möglichen Planungsänderungen durch die Konsultation der Öffentlichkeit im Rahmen der Vorgaben können nach den intransparent ermittelten Bedarfen in den dena-Netzstudien als Fortschritt in der Bedarfsplanung der Netzinfrastruktur angesehen werden (vgl. Kapitel 5.3 & 5.7.1).

Angesichts des Mitsprachbedürfnisses der sich beteiligenden Öffentlichkeit in der Netzentwicklungsplanung, das die im Beteiligungsverfahren vorgesehenen Möglichkeiten übersteigt, ist die Konsultation aber nicht zur Integration der Interessen der Öffentlichkeit in der Erstellung des NEP geeignet; auch unabhängig von der in Kapitel 5.6 geschilderten fehlenden Beteiligung zum Bundesbedarfsplan im Jahr 2012. So können die eingebrachten Argumente der befragten Teilnehmenden durch die dargestellten Einflussgrenzen von vorne herein gar

⁵⁷ Die lokalen Widerstände gehen auf lokale Aktivist*innen, sogenannte NIMBYs (Not In My Backyard) oder BANANAs (Build Absolutely Nothing Anywhere Near Anything), zurück (Bertelsmann Stiftung 2013).

nicht integriert werden (vgl. Kapitel 5.3 & 5.4). Das Konsultationsverfahren wird also zu einem Mittel, die Öffentlichkeit über die Netzentwicklungsplanung zu informieren und ihre Interessen lediglich abzufragen. Das Verfahren kann demzufolge für die Teilnehmenden, abhängig von ihrem Verständnis von Konsultation und ihrer Erwartung an den jeweiligen Einfluss, lediglich einen informatorischen Charakter erhalten. Trotz der Beteiligungsbereitschaft der BNetzA und ÜNB und der zwar verbesserungswürdigen, aber dennoch bemerkenswerten Ausgestaltung des Beteiligungsverfahrens (vgl. Kapitel 5.4.2.2), kann die Konsultation aufgrund der planerischen und gesetzlichen Vorgaben, sowie der intransparenten Verfahrensgestaltung, den normativen Ansprüchen an Partizipation nicht gerecht werden und nur in Verbindung mit weiteren Beteiligungs- und Einflussmöglichkeiten zur Anerkennung der Netzentwicklungsplanung beitragen.

7.2. Notwendigkeit für mehr Beteiligung

Beteiligungsverfahren in frühen Planungsstufen des Netzausbaus sind von einer geringen Beteiligung der Bevölkerung geprägt (RGI 2012). Auch das Beteiligungsverfahren in der Netzentwicklungsplanung konnte bisher das „Problem der informellen Exklusion“ (Glas 2008: 77) von Bevölkerungsgruppen nicht lösen. Das Verfahren spricht eine interessierte Fachöffentlichkeit bestehend aus Wissenschaftler*innen, Rechtsanwält*innen sowie zivilgesellschaftlichen Organisationen⁵⁸ und bereits engagierte Bürger*innen an; voraussichtlich Betroffene und die breite Bevölkerung werden nicht erreicht (vgl. Kapitel 5.4.1). Neben der individuellen Betroffenheit als Motivator ist die generelle Teilnahmebereitschaft an Beteiligungsprozessen zudem vom jeweiligen Bildungsniveau der Bürger*innen abhängig, so dass Menschen mit hohem Bildungsabschluss die Beteiligungs- und Protestlandschaft Deutschlands prägen (Hoecker 2006, Marg et al. 2013). Die Komplexität der Netzentwicklungsplanung und das notwendige Fachwissen zur Teilnahme an den Konsultationen verschärfen diesen Umstand noch (vgl. Kapitel 5.4.2.1). Eine repräsentative Beteiligung der Gesamtbevölkerung an der Netzentwicklungsplanung ist daher unrealistisch. Die Aktivitäten, bisher unterrepräsentierte Bevölkerungsgruppen anzusprechen, sollten ohne Zweifel weiter geführt und ausgebaut werden.⁵⁹ Aber angesichts der „Pfadabhängigkeit“ (E14: 273) die mit der Netzentwicklungsplanung für die Netzinfrastruktur geschaffen wird, sollte die Beteiligung derjenigen, die sich bereits jetzt auf der Stufe der Bedarfsplanung mit ihren Interessen einbringen, ernsthaft in den Planungsprozess einbezogen werden. Diese Notwendigkeit nimmt an Bedeutung zu, da die ermittelten Vorgehensweisen der Teilnehmenden (vgl. Kapitel 5.5) darauf hinweisen, dass ein Teil der Fachöffentlichkeit und Bürger*innen einen dringenden Änderungsbedarf der Planung sieht. Auch wenn in späteren Planungsstufen noch weitere

⁵⁸ Der Begriff Zivilgesellschaft wird in dem Sinne der Gesellschaft zwischen Staat, Markt und Privatsphäre verstanden, dessen Akteur*innen selbstorganisierte Initiativen, Netzwerke und Vereine sind (Geißel 2007).

⁵⁹ Der englische ÜNB National Grid versucht - zusätzlich zu Veranstaltungen - mit Informationen über die Bedarfsplanung in verschiedenen Sprachen, in Blindenschrift und in Form von Tonaufnahmen Meinungen von unterrepräsentierten Bevölkerungsgruppen aufzugreifen (RGI 2012). Evaluationen über dieses Vorgehen liegen nicht vor.

Belange und Argumente der Öffentlichkeit vorgebracht werden können, ist es bereits insbesondere bei der Festlegung des Bedarfs notwendig, viele Interessen abzubilden. So zeigen Studien, dass der Netzausbau generell befürwortet wird, sofern Maßnahmen zur Ausbaureduktion ergriffen werden und die Ausbaumaßnahmen dem Ausbau von erneuerbaren Energien dienen (Schweizer-Ries et al. 2010). Diese Interessen müssen von Beginn an in die Netzentwicklungsplanung einfließen, so dass eine breite Basis für die gesellschaftliche Anerkennung der Netzentwicklungsplanung geschaffen werden kann.

7.3. Empfehlungen für mehr Beteiligung

Öffentlichkeitsbeteiligung stellt eine gesellschaftliche Ressource dar und wird im bisherigen Verfahren nicht ausreichend anerkannt (vgl. Reinert 2003). Um sie besser nutzen zu können, müssen praxisorientierte Lösungen zwischen dialogischen Verfahren und angemessenem Aufwand gefunden werden. Im diesem Abschnitt werden drei notwendige Verbesserungen des Beteiligungsverfahrens in der Netzentwicklungsplanung verdeutlicht.

7.3.1. Veranstaltungen

Die meisten Beteiligungsverfahren, unabhängig vom jeweiligen Beteiligungsformat, setzen verschiedene Kommunikationsmittel ein, um die Öffentlichkeit bzw. die Betroffenen zu erreichen und einzubeziehen (Kubicek et al. 2009). Um eine größere Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit für die Netzentwicklungsplanung zu erreichen, sollten die Informations- und Dialogveranstaltungen intensiviert werden (vgl. Tab. 7). Sowohl zentrale und dezentrale Veranstaltungen als auch eine zielgruppenspezifische Ansprache der Öffentlichkeit sind dafür erforderlich. Der Austausch mit der Öffentlichkeit könnte - entgegen der bisher frontalen Wissensvermittlung - durch andere Formen erfolgen. Rollenspiele, themenspezifische Kleingruppen oder auch Zwiegespräche⁶⁰ sind nur als einige Beispiele der zahlreichen Möglichkeiten zu nennen (Winkelhofer 2005). Pressevertreter*innen sollten zudem vor den Veranstaltungen im jeweiligen Ort einbezogen werden, um auf die den Netzausbau und damit einhergehend auf die Beteiligungsmöglichkeit im Konsultationsverfahren hinzuweisen. Der informelle Charakter der Veranstaltungen und damit deren Unverbindlichkeit für das formelle Konsultationsverfahren sollte klar kommuniziert werden.

⁶⁰ Auf Informationsveranstaltungen zur SUP konnte der belgische ÜNB Elia in Einzelgesprächen fundierte Diskussionen mit der Öffentlichkeit führen (RGI 2012).

7.3.2. Beteiligung der Fachöffentlichkeit

Für eine breite Abbildung der Interessen der Öffentlichkeit in der Netzentwicklungsplanung ist die Beteiligung am Szenariorahmen entscheidend, da dieser die Stellschraube für die darauffolgenden Planungsschritte darstellt (Steinbach 2013). Zugunsten der Anerkennung des und Vertrauen in das Planungs- und Beteiligungsverfahrens kann daher die Einbeziehung externer Expertise in den Erstellungsprozess des Szenariorahmens⁶¹ hilfreich sein, die auch aus dem Kreis der Beteiligten kommen kann. Die Konsultationsteilnehmenden sind mitunter Menschen einer professionellen Fachöffentlichkeit, die die Planung in ihren Grundannahmen verstehen, nachvollziehen und mitbestimmen möchten (vgl. Kapitel 5.4.2.1 & 5.4.3). Diese Potentiale können effizienter als im bestehenden Konsultationsverfahren für die Netzentwicklungsplanung genutzt werden. Die Empfehlungen von der DUH (2013) und Germanwatch (2013), sowie der Ergebnisse dieser Studie (vgl. Kapitel 5.4.3), sprechen für die Einbeziehung eines Beratungsgremiums bei der Erstellung des Szenariorahmens durch die ÜNB bzw. bei der Genehmigung dessen durch die BNetzA. Sowohl der französische als auch norwegische Übertragungsnetzbetreiber verfolgen diese Einbeziehung im frühen Planungsstadium bereits (RGI 2012).⁶² Zugunsten einer fairen und transparenten Gestaltung des genannten Gremiums wäre eine überparteiliche Moderation des Dialogs zwischen ÜNB bzw. BNetzA und der Öffentlichkeit erforderlich, die den Prozess gestaltet und die zu beteiligenden Akteur*innen nachvollziehbar identifiziert und in den Prozess integriert. Ein Gremium, in dem u.a. zivilgesellschaftliche Gruppen vertreten sind, könnte insbesondere zum Zeitpunkt der unbestimmten Betroffenheit stellvertretend Entscheidungen im Interesse der Öffentlichkeit treffen (Dialogik 2011). Voraussetzung des Dialogs sollte eine transparente Festlegung des Ziels der Beteiligung, der Einflussmöglichkeiten des Gremiums sowie von Verfahrens- und Entscheidungsregeln sein (ÖGUT 2005). Informelle Absprachen mit der BNetzA und den ÜNB sowie Lobbyarbeit über politische Entscheidungsträger*innen könnten so formalisiert und die Einflussmöglichkeiten in klare Verfahrensregeln überschrieben werden. Die gleichberechtigte Beteiligung aller Gremiumsmitglieder am Runden Tisch würde die Zivilgesellschaft an der Diskussion und Entscheidungsfindung effektiv und über die Formen des Informationsaustausches und der Beratung hinaus einbinden (Geißel 2007). Nach Übereinkunft zwischen dem Gremium und den ÜNB bzw. der BNetzA über die Eingangsdaten des Szenariorahmens könnte ein externes Forschungsinstitut die Erstellung des ersten NEP-Entwurfs und damit die Umsetzung der vereinbarten Vorgaben begleiten. Ebenso wäre der Fortbestand dieses Beratungsgremiums auf den Stufen des NEP und insbesondere bei der Erstellung des Bundesbedarfsplans sinnvoll.

⁶¹ Der Szenariorahmen Gas wurde von einem Forschungsunternehmen erarbeitet, so dass nach Aussage einer befragten Person auf diesem Wege eine qualitativ hochwertige Konsultationsunterlage entstand (Prognos AG 2011).

⁶² A) Der französische ÜNB RTE wird in der Erstellung des Netzentwicklungsplans von einem Gremium mit Vertreter*innen aus Wirtschaft, Politik und Zivilgesellschaft begleitet. B) Der norwegische ÜNB Statnett diskutiert Bedarfsentwürfe mit Vertreter*innen der Politik und Umweltverbänden. Die Ergebnisse der Diskussion fließen in die Entscheidung über Netzverknüpfungspunkte ein. Die Idee dahinter ist, dass mit der ersten Veröffentlichung des Entwurfs bereits wichtige Interessenvertreter*innen die Entscheidung öffentlich unterstützen.

7.3.3. Beteiligung der Bürger*innen

Auch die Einbeziehung der Bürger*innen auf der Planungsstufe des Szenariorahmens ist erforderlich und sollte über den Erhalt von Informationen hinausgehen (vgl. Tab. 7). Die Mitsprache der Bürger*innen bei komplexen Themen wie dem Szenariorahmen sollte gefördert werden, so dass ihr Wissen und ihre Einschätzungen in die Festlegung der grundlegenden Eingangsdaten des Szenariorahmens einfließen können (Hebestreit 2013). Im deliberativen Beteiligungsverfahren wie der Planungszelle oder auch Bürgerkonferenz⁶³ werden anspruchsvolle Thematiken beispielsweise zum Einsatz von Nanotechnologie (Powell & Kleinman 2008), zur Gen-Diagnostik (Schicktanzen & Naumann 2003), Stammzellforschung (Tannert 2004) und auch zu Themen wie Rechtsextremismus (FES 2006) und gesundheitspolitischen Fragen (Landwehr 2013) von Bürger*innen diskutiert. Somit werden technologische und wissenschaftliche Entwicklungen „aus der Sicht informierter Laien“ (Zimmer 2009: 58) in eine Gruppengröße von 10 - 20 Personen bewertet. Als Ergebnis entstehen qualitativ hochwertige Empfehlungen mit reflektierten und interessensunabhängigen Vorschlägen, sozusagen „echte Bürgervoten“ (Zschesche et al. 2011: 9). Die Bürger*innen bilden sich währenddessen fort und werden motiviert sowohl an weiteren Beteiligungsprozessen teilzunehmen als auch Debatten in der Öffentlichkeit anzustoßen (Powell & Kleinmann 2008). Insbesondere die Planungszelle ist zur Bearbeitung von Fragen, bei denen eine Betroffenheit nur abstrakt erkennbar ist, geeignet (Reinert 2003). Entsprechend könnten zu den Energieszenarien Gutachten von Bürger*innen erstellt werden, die die Perspektiven und Diskussionen des Beratungsgremiums des Szenariorahmens sinnvoll ergänzen.

7.4. Schlusswort

Das in dieser Studie untersuchte frühzeitige Beteiligungsverfahren in der Netzentwicklungsplanung ist ein in dieser Art bisher einzigartiges Planungsvorgehen (ÜNB o.J.). In vergleichbaren bundesweiten Planungen wie der Fernstraßenplanung wurde für einen Entwurf des Bundesbedarfsplans des Straßenbaus lediglich eine Online-Konsultation durchgeführt (BDI 2013). Das Beteiligungsverfahren in der Netzentwicklungsplanung bezieht die Öffentlichkeit hingegen bereits bei der Festlegung des Bedarfs mit ein. In dieser Studie konnten jedoch Einschränkungen des Beteiligungsverfahrens festgestellt werden, die eine Integration der Interessen der Öffentlichkeit in die Netzentwicklungsplanung nicht ermöglichen. In Anbetracht der Offenheit und Bereitschaft der BNetzA und ÜNB gegenüber dem Beteiligungsverfahren, die von vielen befragten Personen wahrgenommen wird, sollte das Vorgehen durch

⁶³ Die Planungszelle ist ein aufwendiges, aber wirkungsvolles Beteiligungsverfahren. Etwa 20 nach dem Zufallsverfahren ausgewählte Menschen, die von anderen Verpflichtungen vergütet freigestellt werden, erarbeiten in dem bis zu einem Jahr andauernden, prozessbegleiteten Verfahren Lösungen zu vorgehenden Aufgabenstellungen (Zschesche 1998, Reinert 2003). Die Bürgerkonferenz, oder auch Konsensus-Konferenz, unterscheidet sich von der Planungszelle insofern, dass die Teilnehmenden sich aktiv melden und der Prozess mit zwei vorbereitenden Wochenenden etwa vier Tage dauert (Reinert 2003).

eine zielgruppengerechtere Gestaltung der bereits etablierten Veranstaltungen der BNetzA und ÜNB und eine intensivere Beteiligung der Fachöffentlichkeit und Bürger*innen in der Festlegung des Szenariorahmens verbessert werden. Dies steigert die *Input-, Throughput-* und *Output-Legitimität* des Prozesses und ermöglicht durch die damit einhergehende akzeptanzfördernde Wirkung die Beschleunigung des Netzausbaus.

8. Quellenverzeichnis

- 50 Hertz [50 Hertz Transmission GmbH] (2011): Geschäftsbericht 2010. Berlin.
- 50 Hertz (2010): 50Hertz ist seit heute am Start. Presseinformation. Berlin, 5. Januar 2010.
- Amprion [Amprion GmbH] (2009): Neuer Übertragungsnetzbetreiber Amprion am Start. Presseinformation. Dortmund, 1. September 2009.
- Amprion (2013): Daten und Fakten. Die Amprion GmbH in Zahlen. Online verfügbar: <http://www.amprion.net/kennzahlen>. Letzter Zugriff: 02.01.2014.
- Appel, Markus (2011): Die rechtliche Umsetzung des Ausbaus von Übertragungsnetzen nach den geplanten Neuregelungen des EnWG und NABEG. Workshop zum Recht der Erneuerbaren Energien Institut für Energie- und Regulierungsrecht. Berlin, 1. Juli 2011.
- Appel, Markus (2013): Der Netzentwicklungsplan, seine gesetzliche Fortentwicklung im Bundesbedarfsplangesetz und seine Umsetzung im Rahmen der Bundesfachplanung im Kontext eines stabil funktionierenden Elektrizitätsversorgungssystems. Aktuelle rechtliche Entwicklungen und Diskussionspunkte. Workshop zum Recht der Erneuerbaren Energien Institut für Energie- und Regulierungsrecht Berlin, 12. Februar 2013.
- Arbter, Kerstin (2009): Öffentlichkeitsbeteiligung ja, aber wie? Standards für qualitätsvolle Beteiligungsprozesse. JeDEM 1(1), 30-39.
- Barber, Benjamin (1994): Starke Demokratie. Über die Teilhabe am Politischen. Hamburg Rotbuch Verlag.
- Bardt, Hubertus (2010): Energieversorgung in Deutschland: wirtschaftlich, sicher und umweltverträglich. IW-Positionen - Beiträge zur Ordnungspolitik Nr. 45, Institut der deutschen Wirtschaft. Köln, 2010.
- Battis, Ulrich; Michael Krautzberger & Rolf-Peter Löhr (2002): Baugesetzbuch. München: Beck.
- BBPlG [Bundesbedarfsplangesetz]: BGBl. I S. 2543, 23. Juli 2013.
- BBR [Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung] (2003): Öffentlichkeitsbeteiligung bei Programmen und Plänen der Raumordnung. Forschungen Heft 113. Bonn.
- BDEW [Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e. V.] (2012): Energiemarkt Deutschland Zahlen und Fakten zur Gas-, Strom- und Fernwärmeversorgung. Berlin.
- BDI [Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.] (2011): Positionspapier: Die Zukunft von Infrastrukturprojekten. Akzeptanz steigern Vorhaben beschleunigen Planung vorantreiben. BDI-Drucksache Nr. 454. Berlin.
- BDI (2013): Best-Practices-Studie zur Verkehrsinfrastrukturplanung und -finanzierung in der EU. Endbericht. Berlin.
- Beckmann, Klaus (2011): Das neue atomausstiegsrechtliche Begleitgesetz des Netzausbaubeschleunigungsgesetzes (NABEG). Verwaltungsrundschau, 365-368.
- Beierle, Thomas C. & Jerry Cayford (2002): Democracy in practice. Public participation in environmental decisions. Washington, DC: Resources for the Future.
- Bertelsmann Stiftung (2013): Mehr Transparenz und Bürgerbeteiligung. Prozessschritte und Empfehlungen am Beispiel von Fernstraßen, Industrieanlagen und Kraftwerken. Gütersloh.
- BMVBS [Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung] (2012): Empfehlung des Beirats für Raumentwicklung: Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planungs- und Zulassungsverfahren großer Infrastrukturvorhaben. Berlin.
- BMVBS (2012a): Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung. Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor. Berlin.
- BMWi [Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie] (2013): Europäische Energiepolitik – Energiebinnenmarkt. Online verfügbar: <http://www.bmwi.de/DE/Themen/Energie/Energiepolitik/europaeische-energiepolitik,did=281898.html>. Letzter Zugriff: 02.01.2014.

- BMWi (2012): Rösler: Transparenz und Bürgerbeteiligung sind wichtig für Akzeptanz und Erfolg der Energiewende. Pressemitteilung. 6.9.2012. Online verfügbar:
<http://www.bmwi.de/DE/Presse/pressemitteilungen,did=506688.html> Letzter Zugriff: 02.01.2014.
- BMWi (2013a): Planfeststellungszuweisungsverordnung - Verordnung über die Zuweisung der Planfeststellung für länderübergreifende und grenzüberschreitende Höchstspannungsleitungen auf die Bundesnetzagentur.
- BMWi (2014): Bürgerdialog. Onlineverfügbar:
<http://www.bmwi.de/DE/Themen/Energie/Netzausbau/buergerdialog.html>. Letzter Zugriff: 21.01.2014.
- BNetzA [Bundesnetzagentur] (2011): Genehmigung des Szenariorahmens zum NEP 2012. Bonn.
- BNetzA (2012): Bestätigung Netzentwicklungsplan Strom 2012 durch die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen. Bonn.
- BNetzA (2012a): Umweltbericht zum Bundesbedarfsplan-Entwurf. Bonn.
- BNetzA (2012b): Netzentwicklungsplan Strom 2012. Bundesnetzagentur erhält von den Übertragungsnetzbetreibern überarbeiteten Netzentwicklungsplan Strom 2012. Pressemitteilung. Bonn.
- BNetzA (2013): Stand des Ausbaus von Energieleitungen nach dem Energieleitungsausbaugesetz (EnLAG) zum ersten Quartal 2013.
- BNetzA (2013a): Aufgaben der Bundesnetzagentur. Online verfügbar:
<http://www.bundesnetzagentur.de/DE/Allgemeines/DieBundesnetzagentur/UeberdieAgentur/Aufgaben/aufgaben-node.html>. Letzter Zugriff: 02.01.2014.
- BNetzA (2013b): Jahresbericht 2012. Energie, Kommunikation, Mobilität: Gemeinsam den Ausbau gestalten. Bonn.
- BNetzA (2013c): Organisationsplan. Stand: 16. April 2013. Online verfügbar:
http://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Allgemeines/Bundesnetzagentur/UeberdieAgentur/Organigramm/OrgPlan20130416.pdf?__blob=publicationFile&v=1.
 Letzter Zugriff: 12.12.2013.
- BNetzA (2013d): Entwurf des Umweltberichts 2013 zum Bundesbedarfsplan-Entwurf. Bonn.
- BNetzA (2013e): Wissenschaftsdialog BNetzA meets Science. Berlin, 24. - 25.06.2013; Kasseler Informationstag Netzentwicklungspläne und Umweltbericht 2013. Kassel, 17.10.2013. Links zur Veranstaltung:
http://www.netzausbau.de/SharedDocs/Termine/DE/Veranstaltungen/2013/130624_Wissenschaftsdialog.html.
http://www.netzausbau.de/SharedDocs/Termine/DE/Veranstaltungen/2013/131017_InfotagKassel.html. Letzter Zugriff: 18.11.2013.
- BNetzA (2014): Veranstaltungen. Online verfügbar:
http://www.netzausbau.de/cln_1932/DE/Mitreden/Veranstaltungen/Veranstaltungen-node.html?cms_gts=397426_list%253D%25252BstartDate. Letzter Zugriff: 10.01.2014.
- BNetzA (2014a): Bestätigung Netzentwicklungsplan Strom 2013 durch die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen. Bonn.
- Böhm, Monika (2013): Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungsverfahren – Bestand und Änderungsbedarf. UVP-Report, 27 (1/2), 34-37.
- Bourwieg, Karsten (2013): NABEG. In: Steinbach, Armin (Hrsg.): NABEG, EnLAG, EnWG. Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus. Berlin: De Gruyter, 296-310.
- Breil, Klaus (2012): Rede zu dem Thema Der Netzentwicklungsplan als Meilenstein der Energiewende. Aktuelle Stunde auf Verlangen der CDU/CSU und FDP. 184. Sitzung vom 14.06.2012.

Online verfügbar: <http://dbtg.tv/fvid/1748861>. Letzter Zugriff: 22.12.2013. Anmerkung: Das Zitat wurde von der Autorin dieser Arbeit von der Videoaufnahme transkribiert.

- Bruns, Elke; Matthias Futterlieb, Dörte Ohlhorst & Bernd Wenzel (2012): Netze als Rückgrat der Energiewende – Hemmnisse für die Integration erneuerbarer Energien in Strom-, Gas und Wärmenetze. Unter Mitarbeit von Frank Sailer und Thorsten Müller. Berlin: Universitätsverlag der TU Berlin.
- Buchstein, Hubertus & Dirk Jörke (2003): Das Unbehagen an der Demokratietheorie. *Leviathan*, 31 (4), 470–495.
- BUND [Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V.] (2013): Beschwerde wegen Verstoß gegen EU-Recht durch einen Mitgliedsstaat. Berlin.
- Bundesregierung (2002): Strategie der Bundesregierung zur Windenergienutzung auf See im Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung.
- Bundesregierung (2007): Eckpunkte für ein integriertes Energie- und Klimaprogramm.
- Calliess, Christian & Miriam Dross (2012): Neue Netze braucht das Land: Zur Neukonzeption von Energiewirtschaftsgesetz und Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG). *Juristenzeitung*, 67 (20), 1002-1012.
- CDU, CSU & SPD (2013): Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode.
- Collet, Stefan; Christina Tillmann & Dominic Schwickert (2011): Politik braucht Gesellschaft: Der Bürger als politischer Berater. In: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): *Wie Politik von Bürgern lernen kann. Potenziale politikbezogener Gesellschaftsberatung*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Decker, Frank (2012): Möglichkeiten und Grenzen der direkten Demokratie – das Beispiel Stuttgart 21. In: Stephan Braun & Alexander Braun (Hrsg.): *Die verstimmte Demokratie. Moderne Volksherrschaft zwischen Aufbruch und Frustration*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 209-217.
- dena [Deutsche Energie-Agentur] (2005): dena-Netzstudie I - Energiewirtschaftliche Planung für die Netzintegration von Windenergie in Deutschland an Land und Offshore bis zum Jahr 2020, Endbericht.
- dena (2010): dena-Netzstudie II - Integration erneuerbarer Energien in die deutsche Stromversorgung im Zeitraum 2015 - 2020 mit Ausblick 2025. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse durch die Projektsteuerungsgruppe.
- dena (o.J): Stromnetze Ten-Year Network Development Plan (TYNDP). Online verfügbar: <http://www.effiziente-energiesysteme.de/themen/stromnetze/netzausbau/tyndp.html> . Letzter Zugriff: 21.01.2014
- DUH [Deutsche Umwelthilfe e.V.] (Hrsg., 2013): Plan N 2.0 - Politikempfehlungen zum Umbau der Stromnetze für die Energiewende. Radolfzell.
- Dialogik (2011): Bürgerbeteiligung und Akzeptanz öffentlicher Großprojekte. Lehren aus der Vergangenheit, Lernen für die Zukunft. Stuttgart.
- DIW [Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung] (2012): Stellungnahme zum Konsultationsverfahren des Netzentwicklungsplans Strom 2012. Berlin.
- DS [Drucksache] 16/10491: Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung des Ausbaus der Höchstspannungsnetze. Gesetzentwurf der Bundesregierung. Deutscher Bundestag, 16. Wahlperiode, 07.10. 2008.
- DS 17/6072: Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung energiewirtschaftsrechtlicher Vorschriften. Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP. Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode, 06. 06. 2011.

- DS 17/6073: Entwurf eines Gesetzes über Maßnahmen zur Beschleunigung des Netzausbaus Elektrizitätsnetze. Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP. Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode, 06. 06. 2011.
- DS 17/11078: Stand der einzelnen EnLAG-Projekte. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Oliver Krischer, Hans-Josef Fell, Bärbel Höhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 17/10719. Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode, 18. 10. 2012.
- DS 17/11434: Sondergutachten der Monopolkommission gemäß § 62 Absatz 1 des Energiewirtschaftsgesetzes. Energie 2011 – Wettbewerbsentwicklung mit Licht und Schatten, Stellungnahme der Bundesregierung. Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode, 02. 11. 2012.
- DS 17/14050: Stromnetzausbau für konventionelle Kraftwerke und europäischen Stromhandel. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Johanna Voß, Ralph Lenkert, Eva Bulling-Schröter, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 17/13644. Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode, 20. 06. 2013.
- DS 17/9666: Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (PIVereinHG). Gesetzentwurf der Bundesregierung. Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode, 16.05.2012.
- DS 342/1/11: Entwurf eines Gesetzes über Maßnahmen zur Beschleunigung des Netzausbaus Elektrizitätsnetze. Empfehlungen der Ausschüsse Wi - AV - In - U – Wo zu Punkt 17e der 884. Sitzung des Bundesrates am 17. 06. 2011.
- DS 559/08: Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung des Ausbaus der Höchstspannungsnetze. Gesetzentwurf der Bundesregierung. Bundesrat, 08.08.08.
- DStGB [Deutscher Städte- und Gemeindebund] (2011): Bürgerbeteiligung modernisieren. Positionspapier. Berlin.
- Durner, Wolfgang (2012): Vollzugs- und Verfassungsfragen des NABEG. *Natur und Recht*, 34 (6), 369–377.
- Ellebracht, Heiner (2002): Systemische Organisations- und Unternehmensberatung. *Praxishandbuch für Berater und Führungskräfte*. Wiesbaden: Gabler.
- EnBW [Energie Baden-Württemberg AG] (2014): TransnetBW GmbH. Online verfügbar: <http://www.enbw.com/unternehmen/konzern/geschaeftsfelder/transportverteilung/transnetbw-gmbh/index-3.html>. Letzter Zugriff: 05.01.2014.
- EnWG [Gesetz zur Neuregelung energiewirtschaftsrechtlicher Vorschriften]: *BGBI.* 2011 Teil 1 Nr. 41: 1554 ff., 26. Juli 2011.
- E.ON [E.ON Energie Deutschland GmbH] (2009): E.ON verkauft Höchstspannungsnetz. 10. November 2009. Online verfügbar: <http://www.eon.com/de/presse/news/pressemitteilungen/2009/11/10/e-dot-on-verkauft-hoehchstspannungsnetz.html>. Letzter Zugriff: 02.01.2014.
- EU-Kommission [Europäische Kommission] (2012): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Ein funktionierender Energiebinnenmarkt, COM (2012) 663 final, Brüssel.
- Faßbender, Kurt & Gunhild Becker (2013): Stufen und Arten der Netzplanung im Überblick. In: Herbert Posser & Kurt Faßbender (Hrsg.): *Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau. Die Infrastrukturplanung der Energiewende in Recht und Praxis*. Berlin/Boston: Walter de Gruyter, 27-46.
- Feindt, Peter & Thomas Saretzki (Hrsg., 2010): *Partizipation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Nachhaltigkeit. Perspektiven der politischen Ökonomie*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- FES [Friedrich-Ebert-Stiftung] (Hrsg., 2006): Die Ursachen von Rechtsextremismus und mögliche Gegenstrategien der Politik. Dokumentation einer Bürgerkonferenz der Friedrich-Ebert-Stiftung März – Mai 2006. Berlin.
- Flick, Uwe (2007): Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt-Taschenbuch-Verlag.
- Geißel 2007: Zur (Un-)Möglichkeit von Local Governance mit Zivilgesellschaft: Konzepte und empirische Befunde, in: Schwalb, Lilian/Walk, Heike (Hg.): Local Governance – mehr Transparenz und Bürgernähe?, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 23-38.
- Geißel, Brigitte (2008): Zur Evaluation demokratischer Innovationen – die lokale Ebene. In: Hubert Heinelt & Angelika Vetter (Hrsg.): Lokale Politikforschung heute. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 227-248.
- Geißel, Brigitte (2008a): Wozu Demokratisierung der Demokratie? Kriterien zur Bewertung partizipativer Arrangements. In: Angelika Vetter (Hrsg.): Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 29-49.
- Gerbaulet, Clemens; Friedrich Kunz, Christian von Hirschhausen & Alexander Zerrahn (2013): Netz-situation in Deutschland bleibt stabil. DIW Wochenbericht Nr. 20/ 21. Berlin.
- Germanwatch (2013): Recommendations on Transparency and Public Participation in the Context of Electricity Transmission Lines. Bonn/ Berlin.
- Glas, Alexander (2008): Bürgerschaftliche Partizipation in Local Governance-Arrangements vor dem Hintergrund sich verändernder kommunaler Rahmenbedingungen. München: GRIN-Verlag.
- Gläser, Jochen & Grit Laudel (2004): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Gohl, Christopher & Hans-Peter Meister (2012): Politische Mediation bei Infrastrukturprojekten. Das Beispiel des Ausbaus des Flughafens Frankfurt 1998 - 2008. Berlin, Münster: Lit Verlag.
- Goldschmidt, Rüdiger; Ortwin Renn & Sonja Köppel (2008): European citizens' consultations project. Final evaluation report. Stuttgarter Beiträge zur Risiko- und Nachhaltigkeitsforschung, Nr. 8. Stuttgart: Institut für Sozialwissenschaften, Abteilung für Technik- und Umweltsoziologie.
- Grigoleit, Klaus Joachim; Sarah Janßen & Claudius Weisensee (2011): Energiewende und Stromnetz. Herausforderung für das Planungsrecht. RaumPlanung 156/157, 144-152.
- Hebestreit, Ray (2013): Partizipation in der Wissensgesellschaft. Funktion und Bedeutung diskursiver Beteiligungsverfahren. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Helfferrich, Cornelia (2005): Die Qualität qualitativer Daten. Manual für die Durchführung qualitativer Interviews. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Heimann, Ursula (2013): EnWG. In: Steinbach, Armin (Hrsg.): NABEG, EnLAG, EnWG. Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus. Berlin: De Gruyter, 59-293.
- Hoecker, Beate (2006): Politische Partizipation: systematische Einführung. In: Beate Hoecker (Hrsg.): Politische Partizipation zwischen Konvention und Protest. Eine studienorientierte Einführung. Opladen: Budrich, 3-20.
- Homann, Jochen (2012): Information über Netzausbau. Bundesnetzagentur informiert vor Ort über Netzausbau. Pressemitteilung. Bonn, 13. September 2012.
- Homann, Jochen (2012a): Auszug aus der Pressekonferenz „Bundesnetzagentur startet Konsultation des Netzentwicklungsplans 2012“ am 6.9.2012. Pressemitteilung unter <http://www.bmwi.de/DE/Presse/pressemitteilungen,did=506688.html>. Online verfügbar: <http://www.youtube.com/watch?v=S99pKu-7e9U#t=38>. Letzter Zugriff: 08.01.2014: Das Zitat wurde von der Autorin dieser Arbeit von der Videoaufnahme transkribiert.
- Hübner, Gundula & Christiane Hahn (2013): Akzeptanz des Stromnetzausbaus in Schleswig-Holstein. Abschlussbericht zum Forschungsprojekt. Halle.

- IWR [Internationales Wirtschaftsforum Regenerative Energien] (2013): AEE sieht Energiewende durch Braunkohle in Gefahr. Meldung, 11.07.2013. Online verfügbar: <http://www.iwr.de/news.php?id=24062>. Letzter Zugriff: 04.01.14.
- Jarass, Lorenz & G. M. Obermair (2012): Welchen Netzausbau erfordert die Energiewende? Unter Berücksichtigung des Netzentwicklungsplans Strom 2012. Münster, Monsenstein und Vannerdat.
- Keppeler, Dorothee (2010): Forschungs- und Diskussionsstand „Regionale Beteiligung von Bürgern und Bürgerinnen“. Technische Universität Berlin, Zentrum Technik und Gesellschaft, Berlin.
- Kubicek, Herbert; Barbara Lippa & Hilmar Westholm (2009): Medienmix in der Bürgerbeteiligung. Die Integration von Online-Elementen in Beteiligungsverfahren auf lokaler Ebene. Sonderband 33. Modernisierung des öffentlichen Sektors. Berlin: Edition Sigma.
- Kuckartz, Udo (2010): Einführung in die computergestützte Analyse qualitativer Daten. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Lamnek, Siegfried (2005): Qualitative Sozialforschung. Lehrbuch. Weinheim, Basel: Beltz Verlag.
- Landwehr, Claudia (Hrsg., 2013): Bürgervotum. Verteilungsentscheidungen in der Gesundheitspolitik: Wer soll entscheiden, und wie? Verfasst von den Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Mainzer Bürgerkonferenz 2013. Mainz.
- Lebensministerium [Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft Österreich] (2009): Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung. Empfehlungen für die gute Praxis. vom Ministerrat am 2. Juli 2008 beschlossen.
- Leidinger, Tobias (2013): Bedarfsplanung. In: Herbert Posser & Kurt Faßbender (Hrsg.): Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau. Die Infrastrukturplanung der Energiewende in Recht und Praxis. Berlin/Boston: Walter de Gruyter, 47-150.
- Lietzmann, Hans J. (2012): Die Kontingenz der Repräsentation: Bürgerbeteiligung. In: Asbach, Olaf, Rieke Schäfer, Veith Selk & Alexander Weiß (Hrsg.): Zur kritischen Theorie der politischen Gesellschaft. Festschrift für Michael Th. Greven zum 65. Geburtstag. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaft, 165-188.
- Luhmann, Hans-Jochen (2013): Das Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Stromnetzausbauplanung - eine erste Bewertung. *Energiewirtschaftliche Tagesfragen*, 63 (4), 32-36.
- Marg, Stine; Lars Geiges, Felix Butzlaff & Franz Walter (2013): Die neue Macht der Bürger. Was motiviert die Protestbewegungen? BP-Gesellschaftsstudie. Reinbek: Rowohlt.
- Mayring, Philipp (2003): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. Weinheim: Beltz Verlag.
- Mayring, Philipp (2010): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. Weinheim, Basel: Beltz Verlag.
- Mayring, Philipp (2010a): Qualitative Inhaltsanalyse. In: Günter Mey & Katja Mruck (Hrsg.): Handbuch Qualitative Forschung in der Psychologie. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 601-613.
- Merkel, Wolfgang & Alexander Petring (2012): Politische Partizipation und demokratische Inklusion. In: Tobias Mörschel & Christian (Hrsg.): Demokratie in Deutschland. Zustand, Herausforderungen, Perspektiven. Wiesbaden: Springer VS, 93-120.
- Meuser, Michael & Ulrike Nagel (2009): Das Experteninterview - konzeptionelle Grundlagen und methodische Anlage. In: Susanne Pickel, Gert Pickel, Hans-Joachim Lauth & Detlef Jahn (Hrsg.): Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft. Neue Entwicklungen und Anwendungen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 465-480.
- Meyer, Thomas (2009): Was ist Demokratie? Eine diskursive Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaft.

- Montag, Tobias (2012): Netzausbau ohne Bürger? Konrad-Adenauer-Stiftung, Analysen & Argumente, Ausgabe 103.
- NABEG [Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetze]: BGBl. 2011 Teil 1 Nr. 43: 1690ff., 28. Juli 2011.
- Nanz, Patrizia & Miriam Fritsche (2012): Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen. Schriftenreihe Band 1200, Bundeszentrale für politische Bildung. Bonn.
- Nebel, Julian Asmus & Christoph Riese (2013): Planfeststellung. In: Steinbach, Armin (Hrsg.): NABEG, EnLAG, EnWG. Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus. Berlin: De Gruyter, 488-608.
- Netzwerk Bürgerbeteiligung (2013): Qualitätskriterien Bürgerbeteiligung« im Netzwerk Bürgerbeteiligung.
- Newig, Jens (2005): Erleichtert Öffentlichkeitsbeteiligung die Umsetzung (umwelt-) politischer Maßnahmen? Ein Modellansatz zur Erklärung der Implementationseffektivität. In: Peter Henning Feindt & Jens Newig (Hrsg.): Partizipation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Nachhaltigkeit. Perspektiven der politischen Ökonomie. Marburg: Metropolis-Verlag, 89-116.
- ÖGUT [Österreichische Gesellschaft für Umwelt und Technik] (2005): Das Handbuch Öffentlichkeitsbeteiligung. Die Zukunft gemeinsam gestalten. Wien, Jänner.
- Pahl-Wostl, Claudia; Marc Craps, Art Dewulf, Erik Mostert, David Tabara & Tharsi Taillieu (2007) Social learning and water resources management. *Ecology and Society* 12 (2).
- Pateman, Carole (1970): *Participation and Democratic Theory*. London: Cambridge University Press.
- Phoenix (2013): Regierungserklärung durch den Bundesminister für Wirtschaft und Technologie Dr. Philipp Rösler zu dem Thema: Eine starke Energieinfrastruktur für Deutschland. 14.03.2013. Online verfügbar: <http://www.youtube.com/watch?v=hTpnkNWF8x4>. Letzter Zugriff: 22.12.13. Anmerkung: Das Zitat wurde von der Autorin dieser Arbeit von der Videoaufnahme transkribiert.
- Powell, Maria & Daniel Lee Kleinman (2008): Building citizen capacities for participation in nanotechnology decision-making: the democratic virtues of the consensus Conference model. *Public Understanding of Science* 17, 329–348 .
- Prognos AG (2011): Szenariorahmen für den Netzentwicklungsplan Gas 2012 der Fernleitungsnetzbetreiber. Berlin.
- Protokoll 17/101: Öffentliche Anhörung zu den Vorlagen Drucksache 17/12638, Drucksache 17/11369, Drucksache 17/12681, Drucksache 17/12518. Wortprotokoll. Ausschuss für Wirtschaft und Technologie, 101. Sitzung. Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode, 15.04.2013.
- Reinert, Adrian (2003): Bürger(innen)beteiligung als Teil der lokalen Demokratie/ Planungszelle. In: Astrid Ley & Ludwig Weitz (Hrsg.): *Praxis Bürgerbeteiligung. Ein Methodenhandbuch. Stiftung MITARBEIT, Agenda Transfer*, Bonn: Verlag STIFTUNG Mitarbeit, 33-40/ 221-226.
- Renn, Ortwin; Webler, Thomas; Wiedemann, Peter M. (1995): *Fairness and competence in citizen participation. Evaluating models for environmental discourse*. Dordrecht, Boston: Kluwer Academic.
- Renn, Ortwin (2005): Partizipation – ein schillernder Begriff. *GAIA* 14 (3), 227 - 228.
- Renn, Ortwin (2011): Einführungsvortrag: Bürgerbeteiligung – Aktueller Forschungsstand und Folgen für die praktische Umsetzung. *Dialog zu Bürgerbeteiligung und Akzeptanz öffentlicher Großprojekte*. Stuttgart.
- RGI [Renewables-Grid-Initiative] (2012): *European Grid Report. Beyond Public Opposition. Lessons Learned Across Europe*. Berlin.

- Rhodijs, Regina (2012): Mehr Legitimität? Zur Wirksamkeit partizipativer Verfahren in räumlichen Planungsprozessen. Dissertation. Albert-Ludwigs-Universität, Freiburg im Breisgau.
- Ripperger, Tanja (2003): Ökonomik des Vertrauens. Analyse eines Organisationsprinzips. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Roose, Jochen & Franziska Scholl (2012): Erwartungen an die Konsultation zum Stromnetzentwicklungsplan 2012. Ergebnisse einer Befragung bei der Diskussionsveranstaltung der Übertragungsnetzbetreiber am 12.7.2012. Berlin.
- Rösler, Philipp (2012): Auszug aus der Rede auf dem 7. Deutschen Energiekongress am 4.-5. September 2012 in München. Online verfügbar: <http://www.youtube.com/watch?v=S99pKu-7e9U#t=38>. Letzter Zugriff: 08.01.2014: Das Zitat wurde von der Autorin dieser Arbeit von der Videoaufnahme transkribiert.
- RP-Online [Rheinische Post Verlagsgesellschaft mbH] (2012): Konverter: Protestlawine aus Meerbusch. Meerbusch, 24. November 2012.
- RP-online (2013): Wir haben wirklich sehr gute Argumente. Interview mit dem Fachanwalt für Verwaltungsrecht Clemens Antweiler. Meerbusch, 23. April 2013.
- RP-Online (2013a): Das Gesetz ist evident sachwidrig. Interview mit dem Fachanwalt für Verwaltungsrecht Clemens Antweiler. Meerbusch, 3. August 2013.
- RP-online (2013b): Umspannwerk Osterath steht jetzt verbindlich im Gesetz. Meerbusch, 26. April 2013.
- RP-online (2013c): Stromkonverter: Abstand zur Wohnbebauung entscheidet. Meerbusch, 6. Dezember 2013.
- RWE [RWE AG] (2011): RWE schließt Verkauf des Mehrheitsanteils an Amprion ab. Pressemitteilung. Essen, 6. September 2011.
- Scheuten, Frank-Jochen (2013): Bundesfachplanung. In: Siegfried de Witt & Frank-Jochen Scheuten (Hrsg.): NABEG. Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz ; mit Energieleitungsausbaugesetz (EnLAG), Kommentar. München: Beck, 103-259.
- Schickanz, Silke & Jörg Naumann (2003): Bürgerkonferenz: Streitfall Gendiagnostik. Ein Modellprojekt der Bürgerbeteiligung am bioethischen Diskurs. Opladen: Leske + Budrich.
- Schiller, Gernot (2013): Das Verhältnis der Bundesfachplanung zur Planfeststellung nach dem NABEG. Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht, 3, 178-184.
- Schliesky, Utz (2004): Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt. Die Weiterentwicklung von Begriffen der Staatslehre und des Staatsrechts im europäischen Mehrebenensystem. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Schmidt, Manfred G. (2010): Demokratietheorien. Eine Einführung. Schriftenreihe Band 1059, Bundeszentrale für politische Bildung. Bonn.
- Schneider, Steffen (2012): Empirische Legitimationsforschung. Sind lokale politische Systeme legitim?. vhw FWS 4, 186-190.
- Schnell, Rainer; Elke Esser & Paul B. Hill (2011): Methoden der empirischen Sozialforschung. 9. Auflag. München: Oldenbourg Verlag.
- Schnelle, Kerstin & Matthias Voigt (2012): Energiewende und Bürgerbeteiligung: Öffentliche Akzeptanz von Infrastruktur-Projekten am Beispiel der „Thüringer Strombrücke“. Studie erstellt im Auftrag von Germanwatch e.V., DAKT e.V., Heinrich-Böll-Stiftung Thüringen.
- Schönenbroicher, Klaus (2011): Rechtsabenteuer NABEG. Übereiltes Gesetzgebungsverfahren zum Ausbau der Hochspannungsnetze. Publicus, 10, 8-10.
- Schultze, Rainer-Olaf (1995): Partizipation. In: Dieter Nohlen & Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.): Lexikon der Politik. München: Verlag C. H. Beck, 396-406.

- Schumpeter, Joseph (1950): Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, Bern: Francke.
- Schweizer-Ries, Petra; Irina Rau & Jan Zoellner (2010): Umweltpsychologische Untersuchung der Akzeptanz von Maßnahmen zur Netzintegration Erneuerbarer Energien in der Region Wuhle – Mecklar (Niedersachsen und Hessen). Abschlußbericht. Saarbrücken.
- SRU [Sachverständigenrat für Umweltfragen] (2010): 100% erneuerbare Stromversorgung bis 2050: klimaverträglich, sicher, bezahlbar. Stellungnahme Nr. 15. Berlin.
- Statista [Statista GmbH] (2014): Anteil der Internetnutzer in Deutschland von 2001 bis 2013. Online verfügbar: <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/13070/umfrage/entwicklung-der-internetnutzung-in-deutschland-seit-2001/>. Letzter Zugriff: 10.01.2014.
- Steinbach, Armin (2013): Einleitung. In: Steinbach, Armin (Hrsg.): NABEG, EnLAG, EnWG. Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus. Berlin: De Gruyter, 1-21.
- Stollen, Torsten (2011): Deliberation als Brücke zwischen passiver und aktiver Öffentlichkeit. Ein Feldexperiment zu den Chancen und Grenzen verschiedener Formen von Bürgerbeteiligung in der deutschen Gesundheitspolitik. Berlin: epubli GmbH.
- SZ [Süddeutsche Zeitung] (2013): Schmutziger Strom aus Kohle. Ein Gastbeitrag von Eicke Weber, 18. April 2013.
- Tannert, Christof & Peter M. Wiedemann (2004): Stammzellen im Diskurs. Ein Lese- und Arbeitsbuch zu einer Bürgerkonferenz. München: Oekom.
- taz [die tageszeitung] (2012): Wie viele Kilometer sind nötig? Beitrag von Manuel Berkel, 1. November 2012.
- TenneT [TenneT TSO GmbH] (2013): Strukturmerkmale. Online verfügbar: <http://www.tennetso.de/site/Transparenz/veroeffentlichungen/netzkennzahlen/strukturmerkmale>. Letzter Zugriff: 02.01.2014.
- Töllner, Andrea (2003): Anwendungsbereich und Umsetzung der Plan-UVP-Richtlinie unter Berücksichtigung von öffentlich-rechtlichen Verträgen. Juristische Reihe TENE/WWW.jurawelt.com, Band 62.
- TransnetBW [TransnetBW GmbH] (2013): TransnetBW setzt auf Kontinuität in der Unternehmensführung: Rainer Joswig und Dr. Rainer Pflaum werden als Geschäftsführer wiederbestellt. Pressemitteilung. Stuttgart, 23. März 2013.
- TransnetBW (2013a): Unternehmenskennzahlen. Online verfügbar: <http://www.transnetbw.de/de/unternehmen/portrait/unternehmenskennzahlen>. Letzter Zugriff: 02.01.2014.
- UBA [Umweltbundesamt] (2011): Übersicht zur Entwicklung der energiebedingten Emissionen in Deutschland 1990 – 2009. Dessau-Roßlau.
- ÜNB [Übertragungsnetzbetreiber] (2011): Szenariorahmen für den Netzentwicklungsplan 2012. Eingangsdaten der Konsultation.
- ÜNB (2012): Netzentwicklungsplan Strom 2012. Entwurf der Übertragungsnetzbetreiber.
- ÜNB (2012a): Netzentwicklungsplan Strom 2012. 2. überarbeiteter Entwurf der Übertragungsnetzbetreiber.
- ÜNB (2012b): Neue Netze für neue Energien. Der NEP 2012: Erläuterungen und Überblick der Ergebnisse,
- ÜNB (2012c). Szenariorahmen für den Netzentwicklungsplan Strom 2012 - Entwurf.
- ÜNB (2013): Offshore-Netzentwicklungsplan 2013. Erster Entwurf der Übertragungsnetzbetreiber.
- ÜNB (2013a): Netzentwicklungsplan Strom 2013. Entwurf der Übertragungsnetzbetreiber.

- ÜNB (2013b): Netzentwicklungsplan Strom 2013. Zweiter Entwurf der Übertragungsnetzbetreiber.
- ÜNB (2013c): Schlagwörter der Konsultation. Online verfügbar:
<http://www.netzentwicklungsplan.de/content/konsultationen-2013?tid=90&version=all>. Letzter Zugriff: 09.12.2013.
- ÜNB (2013d): Einflussgrößen auf die Netzentwicklung. Sensitivitätenbericht 2013 der vier deutschen Übertragungsnetzbetreiber aufgrund des Genehmigungsdokuments der Bundesnetzagentur - Az.: 6.00.03.04/12-11-30/Szenariorahmen 2012.
- ÜNB (2014): Veranstaltungsarchiv. Online verfügbar:
<http://www.netzentwicklungsplan.de/content/veranstaltungsarchiv>. Letzter Zugriff: 10.01.2014.
- ÜNB (2014a): Wissen zum Netzbetrieb und -ausbau. Auf dem Weg zum Netz der Zukunft. Online verfügbar: <http://www.netzentwicklungsplan.de/content/wissen-zum-netzbetrieb-und-ausbau>. Letzter Zugriff: 10.01.2014.
- ÜNB (o. J.): Dialog. Gemeinsam den Netzausbau gestalten. Online verfügbar:
<http://www.netzentwicklungsplan.de/content/dialog>. Letzter Zugriff: 02.01.2014.
- VDN [Verband der Netzbetreiber e.V.] (2007): TransmissionCode 2007. Netz- und Systemregeln der deutschen Übertragungsnetzbetreiber. Version 1.1. Berlin.
- Wahlhäuser, Jens (2013): Die Bundesnetzagentur als zukünftige Planfeststellungsbehörde für Höchstspannungsleitungen im Bundesbedarfsplangesetz - Sperrwirkung für laufende Planfeststellungsverfahren. *Natur und Recht*, 35 (8), 557–559.
- Walk, Heike (2011): Partizipative Governance. Beteiligungsformen in der Klimapolitik. In: Alex Demirović & Heike Walk (Hrsg.): *Demokratie und Governance. Kritische Perspektiven auf neue Formen politischer Herrschaft*. Münster: Westfälisches Dampfboot, 131-148.
- Weyer, Hartmut (2011) : Netzausbau in Deutschland. Rechtlicher Rahmen und Handlungsbedarf, Arbeitspapier, Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Nr. 5.
- Wiesendahl, Elmar (1981): *Moderne Demokratietheorie. Eine Einführung in ihre Grundlagen, Spielarten und Kontroversen*. Frankfurt am Main/ München: Diesterweg.
- Winkelhofer, Georg (2005): *Kreativ managen. Ein Leitfaden für Unternehmer, Manager und Projektleiter*. Berlin: Springer.
- Witt, Siegfried de (2013): Allgemeine Vorschriften. In: Siegfried de Witt & Frank-Jochen Scheuten (Hrsg.): *NABEG. Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz ; mit Energieleitungsausbaugesetz (EnLAG), Kommentar*. München: Beck, 73-97.
- Witzel, Andreas (1982): *Verfahren der qualitativen Sozialforschung. Überblick und Alternativen*. Frankfurt/ Main, New York: Campus Verlag.
- Witzel, Andreas (2000): Das problemzentrierte Interview. *Forum Qualitative Sozialforschung*, 1 (22). Englische Version online verfügbar: <http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/1132/2521CachedYou>. Letzter Zugriff: 10.01.2014.
- Zimmer, René (2009): Instrumente und Verfahren der Konfliktbewältigung. In: Jörg Göpfert (Hrsg.): *Konfliktfelder beackern. Dialog- und Partizipationsverfahren bei fundamentalen Technikkonflikten am Beispiel der Grünen Gentechnik*. Berlin, Münster: Lit Verlag, 51-60.
- Zschiesche, Michael (1998): *Bürger bewegen! Einführung in Methoden und Formen der Bürgerbeteiligung in der Lokalen Agenda*. Berlin: UfU.
- Zschiesche, Michael; Felicia Petersen & Martin Jänsch (2011): Hintergrundpapier „Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltschutz in Deutschland – Status Quo und neue Wege“. Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V., Berlin.

Agnes Harms
Fachgebiet Umweltrecht und Partizipation



Das Unabhängige Institut für Umweltfragen e.V. (UfU) ist ein wissenschaftliches Institut und eine Bürgerorganisation. Es initiiert und betreut angewandte wissenschaftliche Projekte, Aktionen und Netzwerke, die öffentlich und gesellschaftlich relevant sind, auf Veränderung ökologisch unhaltbarer Zustände drängen und die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger benötigen und fördern.

Mittlerweile arbeiten 20 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in dem 1990 gegründeten Institut in verschiedenen Projekten im In- und Ausland – in den Fachgebieten Klimaschutz & Umweltbildung, Umweltrecht & Partizipation sowie Ressourcenschutz & Landschaftsökologie. Die UfU-Werkstatt als offener Bereich mit verschiedenen Themen und Projekten fungiert als Keimzelle für neu entstandene Bereiche.

Das UfU ist eine gemeinnützige Einrichtung und vom Finanzamt für Körperschaften Berlin als besonders förderungswürdig anerkannt.

Die Arbeit des UfU ist mitgliederorientiert. Derzeit unterstützen etwa 200 Mitglieder mit ihrer Freizeit und ihren Geldbeiträgen die Arbeit des Instituts. Das UfU verfügt über Büros in Berlin und Halle.

Spendenkonto
Saalesparkasse Halle
Bankleitzahl 800 537 62
KontoNr. 387 011 181

UfU Büro Halle
Große Klausstraße 11
06108 Halle
Tel./Fax: 0345-20 26 530
mail.halle@ufu.de

Mehrjährige Verzögerungen des Ausbaus der deutschen Stromübertragungsnetze führten 2011 zur Etablierung eines bundesweiten Planungsverfahrens, das u.a. eine Bedarfsplanung mit einer frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung in Form von Konsultationsverfahren vorsieht. In der sogenannten Netzentwicklungsplanung wird die Akzeptanz der ermittelten Verstärkungs- und Neubaumaßnahmen seitens der Öffentlichkeit als wesentliche Voraussetzung des zügigen Netzausbaus gesehen.

In dieser Studie wurde daher basierend auf einer qualitativen Analyse des Beteiligungsverfahrens untersucht, inwiefern die Interessen der Öffentlichkeit in die Netzentwicklungsplanung integriert werden können und inwieweit das Konsultationsverfahren als Beteiligungsformat dafür geeignet ist. Darüber hinaus wurden die Auswertungsverfahren der eingebrachten Stellungnahmen sowie Einschränkungen und Chancen dieser Öffentlichkeitsbeteiligung erörtert.

Die Ergebnisse der Studie verdeutlichen, dass das Beteiligungsverfahren eine gute Erneuerung im Planungsprozess des Netzausbaus darstellt. Trotz der bemerkenswerten Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung kann das Konsultationsverfahren aufgrund planerischer und gesetzlicher Vorgaben, die die Mitgestaltung der Öffentlichkeit weitestgehend einschränken, aber nur in Verbindung mit weiteren Beteiligungs- und Einflussmöglichkeiten zur Anerkennung der Netzentwicklungsplanung beitragen.

www.ufu.de