

Name: Silvia Schütte, Falk Schulze, Friedhelm Keimeyer  
unter Mitarbeit von Claudia Hoscislawski  
Email: s.schuette@oeko.de  
Datum: 30.11.2017

## Vorhaben:

Erhöhung der Transparenz über den Bedarf zum Ausbau der Strom-Übertragungsnetze

gefördert im Rahmen des Programms „Umwelt- und gesellschaftsverträgliche Transformation des Energiesystems“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF)

## Verbesserung der Beteiligungsmöglichkeiten bei der Netzentwicklungsplanung

### 1. Aufbau und Ziel

Ausgangshypothese für dieses Arbeitspaket ist, dass ein unter Einbindung von Stakeholdern genutztes Modell zur Netzbedarfs- und -ausbauplanung, das zusätzlich zu dem Modell der Übertragungsnetzbetreiber (ÜNB) besteht, für die Qualität der Netzausbauplanung sowohl fachlich als auch prozedural Vorteile bringen kann. Zur Überprüfung dieser Hypothese wird wie folgt vorgegangen:

Zunächst werden die grundlegenden Hintergründe und Treiber von Protest und zivilgesellschaftlichem Widerstand gegen Infrastrukturvorhaben aus der Literatur zur Protest- bzw. Partizipationsforschung aufgeführt und beschrieben (Abschnitt 2). Hieraus abgeleitet werden im Folgenden zentrale Leitfragen entwickelt, die ein legitimes und effektives Beteiligungsverfahren grundsätzlich adressieren sollte (Abschnitt 3). In Abschnitt 4 werden diese idealtypischen Vorstellungen mit den rechtlichen Vorgaben bzw. dem aktuellen Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Planung und beim Ausbau der Stromübertragungsnetze abgeglichen.

Die Analyse verdeutlicht, dass für die Planung der Übertragungsnetze durchaus neue und innovative Beteiligungsmöglichkeiten eingeführt wurden. Nichtsdestotrotz muss kritisch hinterfragt werden, inwieweit der formal quantitative Zuwachs an Beteiligungsmöglichkeiten auch mit einem qualitativen Mehrwert einhergeht. Ausgehend von dieser Frage wird auf die besondere Bedeutung von Wissensvermittlung zur Verbesserung von Legitimität und Effizienz bei Beteiligungsverfahren eingegangen (Abschnitt 5). Im Mittelpunkt dieser Überlegung steht, dass die Bereitstellung von Fachwissen durch unabhängige und nicht weisungsgebundene Experten ein zentrales Element zur Verbesserung der Verfahrens- und Ergebnistransparenz bei der Netzplanung darstellt und hierdurch die Qualität der Vorhabenplanung durch Öffentlichkeitsbeteiligung maßgeblich verbessert werden kann.

Die Lösungsansätze basieren auf den Erfahrungen der Gutachter und Gutachterinnen aus dem Projekt „Erhöhung der Transparenz über den Bedarf zum Ausbau der Strom-Übertragungsnetze“. Wie das Projekt zeigt, ist die praktische Umsetzung dieser Überlegungen jedoch mit einigen Herausforderungen und Schwierigkeiten verbunden. Daher sollten die Empfehlungen (siehe Abschnitt 5.3) und die Schlussfolgerungen (siehe Abschnitt 6) als „Work in Progress“ verstanden werden. Die Empfehlungen beziehen sich auf die Benennung zusätzlicher konkreter Maßnahmen, während die Schlussfolgerungen eine Gesamteinschätzung aus Bestandsanalyse und Entwicklungspotenzial beinhalten. Auch ist anzumerken, dass das Projekt „Transparenz Stromnetze“ einen experimentellen Charakter hat und dass aus den Erfahrungen, die dort mit der partizipativen Modellierung gemacht wurden, keine unmittelbaren Rückschlüsse gezogen werden können auf die Wirkung solcher Methoden in anderen Konstellationen.

## 2. Hintergründe von Protest und Widerstand

Protest und zivilgesellschaftlicher Widerstand gegen Bauvorhaben und Infrastrukturprojekte sind nicht unüblich in Deutschland.<sup>1</sup> Es ist allerdings auch festzustellen, dass die Diskussion der letzten Jahre um „Wutbürger“ und Politikverdrossenheit im Allgemeinen, aber auch die teils vehementen Widerstände gegen Infrastrukturprojekte und andere Bauvorhaben im Besonderen, zu einer neuen – wissenschaftlichen und gesetzgeberischen – Auseinandersetzung mit gesellschaftlichem Protest geführt hat.<sup>2</sup> Als Resultat wird Instrumenten der Bürgerbeteiligung in öffentlichen Planungsverfahren zunehmend mehr Raum gegeben. Offen bleibt jedoch die Frage, ob dieser quantitative Zuwachs an Beteiligung auch mit einem qualitativen Mehrwert einhergeht. Um sich der Beantwortung dieser Frage anzunähern, soll zunächst ein Blick auf die Hintergründe und Motivationen derjenigen gelegt werden, die sich am Protest beteiligen bzw. diesen aktiv vorantreiben.

In der Literatur wird oft auf eine „Entfremdung zwischen Vertretern und Vertretenen, zwischen Politik und Bürgerschaft, zwischen Entscheidungsträgern und Entscheidungsbetroffenen“<sup>3</sup> hingewiesen. Diese hierdurch beschriebene „Legitimitätskrise“<sup>4</sup> wird im Wesentlichen auf folgende Gründe gestützt:

- § **Ungleichverteilung von Risiken und Nutzen:** Bei den meisten Vorhaben trägt ein vergleichsweise kleiner Bevölkerungsteil die Risiken bzw. die sozialen und ökologischen Kosten der Realisierung des Vorhabens. Diesem steht eine in der Regel anonym bleibende Anzahl an Begünstigten entgegen.<sup>5</sup> Gerade bei hochkomplexen Großprojekten, wie etwa dem Ausbau des Stromnetzes, führt diese Konstellation bei den Betroffenen zum „Dilemma konzentrierter Kosten und diffusen Nutzens“,<sup>6</sup> was sich abschließend in einer „wahrgenommenen Verletzung des Fairnessprinzips“<sup>7</sup> äußert.
- § **Verlässliches Sachwissen ist schwer generierbar:** Bei komplexen Vorhaben existiert oftmals keine einhellige Expertenmeinung im Hinblick auf Kosten, Nutzen und Risiken.<sup>8</sup> Dies zeigen öffentlich geführte (Fach-)Diskussionen um Großprojekte wie beispielsweise Stuttgart 21. Sachwissen verliert so sein auf Objektivität und Verlässlichkeit beruhendes für die Durchführung von Großbauprojekten wichtiges Vertrauens- und Vermittlungspotenzial. Dies führt dazu, dass Sachwissen „für den Ausschluss von Behauptungen nicht mehr oder nur in geringem Maß zur Verfügung steht.“<sup>9</sup>
- § **Vorgetragenes Fachwissen erscheint nicht neutral:** Fachwissen bei Großvorhaben wird in der Regel entweder von den Verfahrensträgern oder deren Gegnern zur Verfügung ge-

<sup>1</sup> Vgl. hierzu etwa die Datenbank „Bürgerbegehren und Bürgerentscheide“ der Initiative „Mehr Demokratie!“ ([www.mehr-demokratie.de](http://www.mehr-demokratie.de)), welche formale Beteiligungsverfahren für Deutschland seit 1956 zusammenfasst sowie die Studie von Duncker/Mono, Bürgerbeteiligung und erneuerbare Energien, 2013, welche auf oben genannter Datenbank basiert.

<sup>2</sup> Althaus: Schnelle Energiewende – bedroht durch Wutbürger und Umweltverbände? Protest, Beteiligung und politisches Risikopotenzial für Großprojekte im Kraftwerk- und Netzausbau, Wissenschaftliche Beiträge 2012, S. 103 ff.; Renn: Bürgerbeteiligung bei öffentlichen Vorhaben: Aktueller Forschungsstand und Folgerungen für die praktische Umsetzung, in: One Stop Europe – Angewandte Bürgerbeteiligung, S. 6 ff.

<sup>3</sup> Renn: Bürgerbeteiligung bei öffentlichen Vorhaben: Aktueller Forschungsstand und Folgerungen für die praktische Umsetzung, in: One Stop Europe – Angewandte Bürgerbeteiligung, S. 6-7.

<sup>4</sup> Renn: Bürgerbeteiligung bei öffentlichen Vorhaben: Aktueller Forschungsstand und Folgerungen für die praktische Umsetzung, in: One Stop Europe – Angewandte Bürgerbeteiligung, S. 7.

<sup>5</sup> Vgl. Schnelle/Voigt: Energiewende und Bürgerbeteiligung, Öffentliche Akzeptanz von Infrastrukturprojekten am Beispiel der „Thüringer Strombrücke“, S. 21.

<sup>6</sup> Althaus: Schnelle Energiewende – bedroht durch Wutbürger und Umweltverbände? Protest, Beteiligung und politisches Risikopotenzial für Großprojekte im Kraftwerk- und Netzausbau, Wissenschaftliche Beiträge 2012, S. 108.

<sup>7</sup> Renn: Bürgerbeteiligung bei öffentlichen Vorhaben: Aktueller Forschungsstand und Folgerungen für die praktische Umsetzung, in: One Stop Europe – Angewandte Bürgerbeteiligung, S. 7.

<sup>8</sup> Vgl. Renn: Bürgerbeteiligung bei öffentlichen Vorhaben: Aktueller Forschungsstand und Folgerungen für die praktische Umsetzung, in: One Stop Europe – Angewandte Bürgerbeteiligung, S. 7; vgl. auch Schnelle/Voigt: Energiewende und Bürgerbeteiligung, Öffentliche Akzeptanz von Infrastrukturprojekten am Beispiel der „Thüringer Strombrücke“, S. 21.

<sup>9</sup> Vgl. Renn: Bürgerbeteiligung bei öffentlichen Vorhaben: Aktueller Forschungsstand und Folgerungen für die praktische Umsetzung, in: One Stop Europe – Angewandte Bürgerbeteiligung, S. 7.

stellt und setzt sich dadurch leicht dem Vorwurf mangelnder Neutralität aus. Dies führt dazu, dass sich Betroffene immer weniger auf Expertenmeinungen verlassen. Allerdings muss in diesem Zusammenhang ebenfalls erwähnt werden, dass technisches Fachwissen nur einen Aspekt der Einstellungsentwicklung der Betroffenen darstellt. So argumentieren beispielsweise einige Autoren, dass Entscheidungen zu Infrastrukturmaßnahmen einerseits auf technischem Wissen über Ursache-Wirkungsketten, andererseits aber auch auf (persönlichen oder organisationalen) Präferenzen in Bezug auf Mittel und Ziele basieren. Folgt man dieser Perspektive, so ist es schwierig von „völlig neutralem“ oder „objektivem“ Fachwissen zu sprechen.<sup>10</sup>

- § **Wissensvorsprung von Planern und Entscheidern führt zu Angst vor Übervorteilung:** Komplexe Bauvorhaben werden von Durchschnittsbürgerinnen und -bürgern in der Regel nur schwer nachvollzogen. Notwendigkeit, wie auch die Risiken bzw. Kosten und der Nutzen des Vorhabens können von den Betroffenen daher nicht dezidiert in einer Gesamtschau bewertet werden und werden abgelehnt. Es entsteht ein latenter (und aufgrund von Beispielen aus der Vergangenheit nicht völlig unbegründeter<sup>11</sup>) Verdacht, dass Wissensasymmetrien von den Planern und Entscheidern bewusst genutzt werden, um Partikularinteressen besser durchsetzen zu können.<sup>12</sup>
- § **Misstrauen gegen zentralistische und „technokratische“ Vorhabenplanung:** Die beschriebene wachsende Skepsis hinsichtlich Experten und Politik führt letztlich zu einem allgemeinen Misstrauen gegenüber zentral gesteuerten Planungsprozessen.<sup>13</sup> Was sich im unmittelbaren Lebensumfeld abspielt, entzieht sich zunehmend der persönlichen Einfluss-sphäre und Kontrolle. (Mindestens) Gefühl – für die Betroffenen – finden lokale Belange keine Beachtung in Planungsprozessen. Da sich diese Muster anhand zahlreicher Beispiele aus der jüngeren Vergangenheit zu wiederholen scheinen, wird jedes Vorhaben als von außen aufgezwungen und potentiell gefährlich für die eigene Lebensumwelt wahrgenommen. Das Resultat ist ein ausgeprägtes „Freund-Feind-Schema“,<sup>14</sup> in dem kein Platz für konstruktive Mittelpositionen existiert.
- § **Wunsch nach mehr Teilhabe und Mitspracherecht:** Im Zusammenspiel mit den genannten Faktoren entwickelt sich vor allem mit wachsendem ökonomischem Wohl- und Bildungsstand Protest gegen die Art und Weise, wie Beschlüsse getroffen werden. In diesem Kontext weisen zahlreiche Autoren darauf hin, dass aus Protest- bzw. Akzeptanzgesichtspunkten der Prozess der Entscheidungsfindung mindestens genauso wichtig ist wie das Resultat einer Entscheidung.<sup>15</sup>

Die genannten Punkte zeigen: Bürger und Bürgerinnen fühlen sich hinsichtlich großer Bauvorhaben aus unterschiedlichen Gründen übervorteilt. Sie befürchten, dass ihre Belange nicht ausreichend berücksichtigt werden, was auch zu einem Vertrauensverlust gegenüber den zuständigen Behör-

<sup>10</sup> Vgl. Stern/Fineberg: Understanding Risk: Informing Decisions in a Democratic Society.

<sup>11</sup> So z.B. in den Fällen, in denen die Kosten von Vorhaben bzw. die Dauer der Realisierung sich drastisch von der ursprünglichen Annahme entfernen oder in denen die prognostizierten Kapazitäten nicht abgerufen oder Arbeitsplätze nicht wie prognostiziert geschaffen werden.

<sup>12</sup> Vgl. Renn: Bürgerbeteiligung bei öffentlichen Vorhaben: Aktueller Forschungsstand und Folgerungen für die praktische Umsetzung, in: One Stop Europe – Angewandte Bürgerbeteiligung, S. 7 f.

<sup>13</sup> Vgl. Schnelle/Voigt: Energiewende und Bürgerbeteiligung, Öffentliche Akzeptanz von Infrastrukturprojekten am Beispiel der „Thüringer Strombrücke“, S. 21.

<sup>14</sup> Althaus: Schnelle Energiewende – bedroht durch Wutbürger und Umweltverbände? Protest, Beteiligung und politisches Risikopotenzial für Großprojekte im Kraftwerk- und Netzausbau, Wissenschaftliche Beiträge 2012, S. 108.

<sup>15</sup> Endruweit, Akzeptanz und Sozialverträglichkeit, S. 6 ff.; Peters/Slovic: The Role of Affect and Worldviews as Orienting Dispositions in the Perception and Acceptance of Nuclear Power, Journal of Applied Social Psychology, Vol. 26 (1996), S. 1427 ff.

den und den von diesen erlassenen Entscheidungen führt.<sup>16</sup> Es stellt sich daher die Frage, wie sich diesem Vertrauensverlust entgegenwirken lässt.

Ein Ansatzpunkt ist, Informationen zur Verfügung zu stellen sowie das entsprechende Expertenwissen verständlich zu vermitteln. Sachwissen ist Grundvoraussetzung für ein als diskursives Dialog- und Aushandlungsverfahren zwischen unterschiedlichen Akteuren verstandenes Beteiligungsverfahren.<sup>17</sup> Nur durch eine umfassende und leicht zugängliche Wissensaufbereitung der (nicht unbedingt nur der entscheidungserheblichen) Fakten eines Vorhabens kann die nötige Transparenz in Beteiligungsverfahren eintreten und es zu nachhaltigen (i.S.v. für die Betroffenen nachvollziehbaren) Planungsergebnissen kommen. Ein hohes Maß an Transparenz ist unabdingbar für das Akzeptieren bestimmter (technischer und planerischer) Notwendigkeiten und bildet somit die Grundlage effektiver Kompromissfindungen bei der Planung und Umsetzung komplexer Infrastrukturprojekte. Plastischer formuliert: nur da, wo die Betroffenen Kosten, Nutzen und Risiken eines Vorhabens nachvollziehen können, können sie ihre Anliegen im Vorhabenprozess angemessen (d.h. für die Entscheider relevant) anbringen und diskutieren auf Augenhöhe. Im Idealfall können sie dann auch die Konsequenzen, persönliche Nachteile zugunsten des Gemeinwohls auf sich zu nehmen, nachvollziehen bzw. akzeptieren.<sup>18</sup> Konkret zeigen dies in Schleswig-Holstein und im Allgäu durchgeführte empirische Studien, nach welchen Betroffene unter der Prämisse der Notwendigkeit von Stromtrassen und EEG-Anlagen für den Klimaschutz grundsätzlich bereit waren, diese zu akzeptieren.<sup>19</sup>

Indes dürfte die Annahme, mehr Wissen bzw. ein verbesserter Kenntnisstand führe unmittelbar zu höherer Akzeptanz und verhindere so aufkommenden Protest, zu kurz greifen. Studien aus der Beteiligungs- und Akzeptanzliteratur verdeutlichen, dass Aufklärung durch Sachinformation nur im Zusammenspiel mit Teilhabe als realer Einflussmöglichkeit eine akzeptanzfördernde Wirkung hat.<sup>20</sup>

Vertrauensverluste lassen sich nicht durch Information und Aufklärung alleine ausgleichen. Dementsprechend laufen auch alle Vorschläge, die auftretenden Konflikte durch bessere Erziehung, Aufklärung oder Informationskampagnen zu bewältigen, ins Leere. Aktive Beteiligung der Bürger an öffentlichen Planungen setzt zweierlei voraus: eine Legitimation durch Verfahren und eine offene Auseinandersetzung mit den betroffenen Bevölkerungsgruppen.<sup>21</sup>

Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass aus der aktiven Einbeziehung für die Entscheidungsträger auch Vorteile erwachsen können.<sup>22</sup> So wird angenommen, dass diese das Durchführungsverfahren des Vorhabens qualitativ verbessert, da die dem Vorhaben zugrunde gelegte Wissensbasis (etwa aufgrund besonderer Ortskenntnis) erweitert würde. Außerdem würde sie den Entscheidungsträ-

<sup>16</sup> Vgl. Kubicek/Lippa/Koop: Erfolgreich beteiligt?: Nutzen und Erfolgsfaktoren internetgestützter Bürgerbeteiligung – Eine empirische Analyse von 12 Fallbeispielen, S. 14.

<sup>17</sup> Vgl. Gohl/Wüst: Beteiligung braucht Wissen – Beteiligung schafft Wissen, in: Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung, in: Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung, S. 259 ff.

<sup>18</sup> Vgl. Schnelle/Voigt; Energiewende und Bürgerbeteiligung, Öffentliche Akzeptanz von Infrastrukturprojekten am Beispiel der „Thüringer Strombrücke“, S. 23; vgl. auch Renn: Bürgerbeteiligung bei öffentlichen Vorhaben: Aktueller Forschungsstand und Folgerungen für die praktische Umsetzung, in: One Stop Europe – Angewandte Bürgerbeteiligung, S. 7.

<sup>19</sup> Hübner/Hahn: Akzeptanz des Stromnetzausbaus in Schleswig-Holstein, S. 8.; vgl. auch Mühlemeier/Knöpfle: „Pioniere der Energiewende“ Bevölkerungsbefragung im bayerischen Allgäu, Akzeptanz, Wahrnehmung und Verhalten der Bevölkerung in der regionalen Energiewende S. 30.

<sup>20</sup> Althaus: Schnelle Energiewende – bedroht durch Wutbürger und Umweltverbände? Protest, Beteiligung und politisches Risikopotenzial für Großprojekte im Kraftwerk- und Netzausbau, Wissenschaftliche Beiträge 2012, S. 103 ff.; Endruweit, Akzeptanz und Sozialverträglichkeit, S. 6 ff.; Peters/Slovic: The Role of Affect and Worldviews as Orienting Dispositions in the Perception and Acceptance of Nuclear Power, Journal of Applied Social Psychology, Vol. 26 (1996), S. 1427 ff.; Renn: Bürgerbeteiligung bei öffentlichen Vorhaben: Aktueller Forschungsstand und Folgerungen für die praktische Umsetzung, in: One Stop Europe – Angewandte Bürgerbeteiligung, S. 7 ff.

<sup>21</sup> Renn: Bürgerbeteiligung bei öffentlichen Vorhaben: Aktueller Forschungsstand und Folgerungen für die praktische Umsetzung, in: One Stop Europe – Angewandte Bürgerbeteiligung, S. 7-8.

<sup>22</sup> Vgl. Kubicek/Lippa/Koop: Erfolgreich beteiligt?: Nutzen und Erfolgsfaktoren internetgestützter Bürgerbeteiligung – Eine empirische Analyse von 12 Fallbeispielen, S. 15; Renn: Bürgerbeteiligung bei öffentlichen Vorhaben: Aktueller Forschungsstand und Folgerungen für die praktische Umsetzung, in: One Stop Europe – Angewandte Bürgerbeteiligung, S. 8 f.; Schnelle/Voigt, Energiewende und Bürgerbeteiligung, Öffentliche Akzeptanz von Infrastrukturprojekten am Beispiel der „Thüringer Strombrücke“, S. 22.

gern Präferenzen und Vorstellungen der Bürgerinnen und Bürger vermitteln, als fair empfundene Lösungen schaffen, die Zumutbarkeit des Vorhabens für alle Beteiligten sichern und schließlich auch das subjektive Verantwortungsbewusstsein der Betroffenen steigern.<sup>23</sup>

Ausgehend von diesen Überlegungen soll im folgenden Abschnitt aufgezeigt werden, welche Gesichtspunkte bei der Gestaltung von Öffentlichkeitsbeteiligung eine zentrale Rolle spielen.

### 3. Leitfragen für die Gestaltung und Optimierung von Öffentlichkeitsbeteiligung

Für die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Planung und Umsetzung von Infrastrukturvorhaben ist eine Reihe von Faktoren ausschlaggebend. Folgende Leitfragen strukturieren den Rahmen solcher Verfahren:

#### **Welches Ziel soll mit Bürgerbeteiligung erreicht werden?**

Im Hinblick auf die Literatur bzw. die oben ausgeführten Treiber von Protest und Widerstand kann Bürgerbeteiligung in zweierlei Hinsicht Wirkung entfalten: (1) Schaffung von Akzeptanz, Legitimation und Interessensausgleich und (2) Erhöhung der Ergebnisqualität durch die Gewinnung von zusätzlichem Fach- und Lokalwissen.<sup>24</sup>

Die meisten Studien, die sich mit Bürgerbeteiligung am Netzausbau beschäftigen, deuten darauf hin, dass für die Bundesnetzagentur (BNetzA) sowie die ÜNB Akzeptanzschaffung im Mittelpunkt von Beteiligung steht.<sup>25</sup> Der Fokus auf Akzeptanzschaffung ist aus mehrerer Hinsicht alles andere als trivial. Denn einerseits existieren oftmals bestimmte Gruppierungen im Kreis von Verfahrensmitgliedern, deren exklusives Ziel die Verhinderung eines Vorhabens in ihrer lokalen Umwelt darstellt. In der Literatur wird dieses Verhalten in der Regel mit dem NIMBY<sup>26</sup>-Effekt oder dem BANANAS-Phänomen<sup>27</sup> beschrieben. Es muss also kritisch erörtert werden, inwieweit Beteiligungsverfahren, die in ein solches Umfeld eingebettet sind, überhaupt akzeptanzfördernde Effekte hervorbringen können und ob unter solchen Umständen andere Instrumente, z.B. finanzielle Anreize bzw. Ausgleichsmaßnahmen, eventuell Alternativen darstellen können.<sup>28</sup> „Erfolgreiche“ Beteiligung im Sinne der Akzeptanzschaffung (für BNetzA und ÜNB) materialisiert sich dann durch ein geringeres Auftreten lokaler Blockaden und einer beschleunigten Umsetzung von Bauvorhaben.

Allerdings kann sich Bürgerbeteiligung auch auf die Ergebnisqualität eines Vorhabens positiv auswirken.<sup>29</sup> In diesem Kontext kann durch Beteiligungsverfahren zusätzliches und bisher ungenutztes Wissen lokaler Akteure (z.B. kommunaler Verwaltungen, Ortsverbände, etc.) oder weiterer Fachexperten in das Planungsverfahren einfließen und somit zu qualitativ besseren Endergebnissen führen. Dies kann auch bedeuten, dass das Vorhaben seitens des Vorhabenträgers modifiziert werden muss/wird, weil weitere Umweltbelange bzw. Belange Dritter berücksichtigt werden müssen. Um

<sup>23</sup> Renn: Bürgerbeteiligung bei öffentlichen Vorhaben: Aktueller Forschungsstand und Folgerungen für die praktische Umsetzung, in: One Stop Europe – Angewandte Bürgerbeteiligung, S. 8.

<sup>24</sup> Vgl. bspw. Kubicek/Lippa/Koop: Erfolgreich beteiligt?: Nutzen und Erfolgsfaktoren internetgestützter Bürgerbeteiligung – Eine empirische Analyse von 12 Fallbeispielen.

<sup>25</sup> Vgl. hierzu die Zusammenfassung von Kubicek: „Mitreden“ beim Netzausbau: Erwartungen, Wissenstand und Empfehlungen, S. 57 ff.

<sup>26</sup> „Not In My Backyard“. Vgl. u. a. Davis/Lester, Dimensions of hazardous waste politics and policy, American Political Science Review 1989, S. 630 ff.; Kraft/Clary: Citizen Participation and the Nimby Syndrome: Public Response to Radioactive Waste Disposal, The Western Political Quarterly 1991, S. 299 ff.; Van der Horst: NIMBY or not? Exploring the relevance of location and the politics of voiced opinions in renewable energy siting controversies, in: Energy Policy 35 (2007), S. 2705 ff.

<sup>27</sup> „Build Absolutely Nothing Anywhere Near Anything“. Cogan: Planning Commissioners Journal 1996, S. 4 f.; Willis/Powe: Planning decisions on waste disposal sites; Environment and Planning 22 (1995), S. 93 ff.

<sup>28</sup> Claus/Hampe/Hinzke/Lühr/Paust/Reinkamp/Versteyl: Mehr Transparenz und Bürgerbeteiligung: Prozessanalyse und Empfehlungen am Beispiel von Fernstraßen, Industrieanlagen und Kraftwerken, S. 36

<sup>29</sup> Kubicek: „Mitreden“ beim Netzausbau: Erwartungen, Wissenstand und Empfehlungen, S. 57 ff.; Kubicek/Lippa/Koop, Erfolgreich beteiligt?: Nutzen und Erfolgsfaktoren internetgestützter Bürgerbeteiligung – Eine empirische Analyse von 12 Fallbeispielen.

erfolgreich zu sein, ist für diesen Ansatz jedoch eine Diskussion „auf Augenhöhe“ notwendig,<sup>30</sup> d.h. alle grundsätzlichen Planungsdetails, Umfang, Dauer des Vorhabens sind transparent darzustellen. Nur dieser Weg macht den Austausch von Ideen, Kompromissen und die Entwicklung neuer und effizienterer Lösungs- bzw. Planungsansätze möglich. Es liegt jedoch auf der Hand, dass diese Interpretation von Bürgerbeteiligung, welche sich an Prinzipien der „kooperativen Planung“<sup>31</sup> von Vorhaben orientiert, auch zwangsläufig mit einem Autonomieverlust des Vorhabenträgers und u.U. auch der zuständigen Behörde einhergeht. Eine Generierung von zusätzlichem Wissen zur Verbesserung der Ergebnisqualität ist also nur in einem Umfeld realistisch möglich, in dem ein gewisses Maß an Kooperationsfähigkeit und Offenheit zwischen Planern bzw. Umsetzern und den vom Vorhaben Betroffenen existiert.

Da Beteiligungsverfahren unterschiedliche Zielsetzungen zu Grunde liegen können (Akzeptanzschaffung und Legitimationsförderung einerseits und kooperative Planung und Verbesserung von Planungsergebnissen andererseits), wird in der Fachliteratur dafür plädiert, die Möglichkeiten der Einflussnahme von Bürgerbeteiligung klar zu kommunizieren, um somit keine falschen Erwartungen zu wecken.<sup>32</sup> Dieser Punkt ist auch aus rein formal juristischer Hinsicht relevant, da zwischen Verfahrens- und Ergebnisakzeptanz und den damit einhergehenden real existierenden Möglichkeiten der Einflussnahme differenziert werden muss. So argumentiert etwa Peters, dass „der Öffentlichkeitsbeteiligung im Verwaltungsverfahren [lediglich] eine Informationsfunktion sowie die Funktion eines vorgelagerten Rechtsschutzes durch Verfahren zukommt“,<sup>33</sup> was die Möglichkeiten kooperativer Planung stark einschränkt.

Dieser Punkt ist zu betonen. Die Gutachter und Gutachterinnen sind überzeugt, dass durch eine verbesserte Öffentlichkeitsbeteiligung zumindest die Verfahrensakzeptanz erreicht werden kann. Schließlich wird genau dieser Punkt oft als „intransparent“ gewertet und erschüttert das Vertrauen in das hiesige Rechtssystem und die getroffenen behördlichen Entscheidungen zunehmend. Allerdings ist zu beobachten, dass seitens Vorhabenträger und auch seitens Genehmigungsbehörden die Ansicht vorherrscht, dass ein Mehr an Information und Transparenz gleichgesetzt wird mit einem Mehr an Beteiligung und dadurch dort die Erwartung aufgebaut wird, dass jegliches (zusätzliches) Informationsangebot zu einer gewissen Ergebnisakzeptanz und damit zu einer zügigeren Realisierung des Vorhabens führen muss. Diese nicht kongruente Erwartungshaltung muss im Vorfeld angesprochen werden. Hilfreich ist, um diesen Missverständnissen bei den unterschiedlichen Beteiligten vorzubeugen, dass im Vorfeld (formeller und informeller) Öffentlichkeitsbeteiligung geklärt ist, welche Themen diskutiert werden und welche Ergebnisse erzielt werden können (z.B. die Beauftragung eines Gutachtens, Einvernehmen über den Stand der Technik). Dazu hat sich bei informellen Verfahren als nützlich erwiesen, „Spielregeln“ für das Verfahren abzustimmen, die die Tiefe der Beteiligung und der Kooperation regeln.

### ***Zu welchem Zeitpunkt findet Bürgerbeteiligung statt?***

Gerade vor dem Hintergrund der oben beschriebenen Unterscheidung zwischen (juristischer) Einflussnahme auf Planungsverfahren im Vergleich zur Einflussnahme auf Planungsergebnisse ist die Frage des Beteiligungszeitpunktes höchst relevant.<sup>34</sup> Da Planungsergebnisse aus juristischer Sicht nur schwer nachträglich revidierbar sind, ist eine möglichst frühzeitige Einbindung der Betroffenen notwendig. Bei komplexen Vorhaben kann sich diese Einbindung jedoch als äußerst schwierig dar-

<sup>30</sup> Grünwald: Moderne Stromnetze als Schlüsselement einer nachhaltigen Energieversorgung, Endbericht zum TA-Projekt, Büro für Technikfolgenabschätzung beim Deutschen Bundestag, TAB-Arbeitsbericht Nr. 162, S. 202.

<sup>31</sup> Itten/Mono, Bürger und Windenergie: Zwischen bloßer Akzeptanzbeschaffung und echter Mitsprache, 2015, S. 4.

<sup>32</sup> Peters: Die Bürgerbeteiligung nach dem Energiewirtschafts- und Netzausbaubeschleunigungsgesetz – Paradigmenwechsel für die Öffentlichkeitsbeteiligung im Verwaltungsverfahren?, S. 8. mwN.

<sup>33</sup> Peters: Die Bürgerbeteiligung nach dem Energiewirtschafts- und Netzausbaubeschleunigungsgesetz – Paradigmenwechsel für die Öffentlichkeitsbeteiligung im Verwaltungsverfahren?, S. 8.

<sup>34</sup> Vgl. Claus/Hampe/Hinzke/Lühr/Paust/Renkamp/Versteyl: Mehr Transparenz und Bürgerbeteiligung: Prozessanalyse und Empfehlungen am Beispiel von Fernstraßen, Industrieanalgen und Kraftwerken, S. 73.

stellen, da potentielle lokale Konsequenzen für eine Vielzahl der Betroffenen in frühen Planungsstadien nur schwer nachvollziehbar bzw. bewertbar sind. Betroffene bereits frühzeitig für die Teilnahme an Teilnehmungsformaten zu motivieren, ist ein schwieriges Unterfangen, für welches keine Standardlösungen existieren. Ein zentrales Hindernis für frühzeitige Beteiligung ergibt sich aus der Tatsache, dass „Information als eine Holschuld der Bürgerinnen und Bürger begriffen wird“<sup>35</sup>. Vor diesem Hintergrund schlagen einige Autoren eine möglichst frühzeitige Information (lokaler) Medien durch den Vorhabenträger vor, um somit bereits zu Beginn das Thema in die Öffentlichkeit zu tragen.<sup>36</sup> Andere sehen diese Aufgabe vor allem bei der Lokalpolitik (Bürgermeister, Ortsvorsteher, etc.) und plädieren für eine aktivere Rolle der Vorhabenträger bzw. der verantwortlichen Behörden bei der redaktionellen Aufbereitung und Vereinfachung bzw. der einfach zugänglichen und möglichst frühzeitigen Bereitstellung von Informationen.<sup>37</sup> Der Gesetzgeber hat diesen Wunsch erkannt und mit dem § 25 Abs. 3 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)<sup>38</sup> eine Norm geschaffen, die eine entsprechende Hinwirkungspflicht der Behörden auf den Vorhabenträger implementiert.

### **Welche Betroffenen werden einbezogen bzw. auf welchen Ebenen findet eine Einbindung statt?**

Ein durchaus schwieriger Punkt ist die Auswahl der einzubindenden Betroffenen. Wie bereits oben dargelegt, zeigt sich das Interesse von Bürgerinnen und Bürgern an Beteiligung in der Regel erst dann, wenn Entscheidungen auf der lokalen Ebene diskutiert werden.<sup>39</sup> Bei komplexen Projekten wie dem Stromnetzausbau, in dem der Bau einzelner Stromtrassen in umfangreiche Versorgungsszenarien eingebunden ist, ergibt sich die Herausforderung, lokal betroffene Gruppen rechtzeitig, d.h. auch schon bei der Diskussion der grundlegenden Versorgungsszenarien, einzubinden bzw. in der Bürgerschaft ausreichend Interesse für diesen Prozess zu wecken.<sup>40</sup> Um Repräsentanz der lokalen Ebene auf der nationalen zu gewährleisten, kann eine engere Verzahnung von Trägern öffentlicher Belange (TöB) wie beispielsweise den Umwelt- und Naturschutzverbänden mit lokalen Akteuren als Lösungsansatz fungieren. Weitere Möglichkeiten der rechtzeitigen Interessensweckung und Einbindung lokal Betroffener werden im Abschnitt zu möglichen Beteiligungsinstrumenten diskutiert.

Ein weiterer Punkt, der gerade bei komplexen Infrastrukturvorhaben eine wichtige Rolle spielen kann, bezieht sich auf die Auswahl der Betroffenen. In der Regel wird Betroffenheit mit konkreter Betroffenheit i.S.d. Inanspruchnahme eines Grundstücks oder mit Ablehnung und Protest assoziiert. Gerade bei Vorhaben, die im Zusammenhang mit der Transformation des Energiesystems stehen, ist dies jedoch nicht automatisch der Fall. Personen, die lokal von einem Infrastrukturprojekt betroffen sind, müssen dem Vorhaben nicht unbedingt negativ gegenüberstehen. Unterschiedliche Einstellungen von Anwohnern im Hinblick auf den Bau von Windenergieanlagen verdeutlichen diesen Umstand.<sup>41</sup> Aufgrund dieser Hintergründe haben einige Autoren die Überlegung diskutiert, nicht nur strikten Gegner eines Vorhabens in Teilnehmungsformate einzubinden, sondern auch Befürworter bzw. Personen mit moderaten Meinungen.<sup>42</sup> Grundsätzlich, so ist zu betonen, adressiert Öffentlichkeitsbeteiligung Maßnahmen losgelöst von der persönlichen Einstellung der Bürgerinnen und Bürger und das Bemühen, sich zunehmend an die ein Vorhaben ablehnende Gruppe zu wenden

<sup>35</sup> Kubicek: „Mitreden“ beim Netzausbau: Erwartungen, Wissenstand und Empfehlungen, S. 71.

<sup>36</sup> Kubicek: „Mitreden“ beim Netzausbau: Erwartungen, Wissenstand und Empfehlungen, S. 57 ff.

<sup>37</sup> Schnelle/Voigt, Energiewende und Bürgerbeteiligung, Öffentliche Akzeptanz von Infrastrukturprojekten am Beispiel der „Thüringer Strombrücke“.

<sup>38</sup> Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch Artikel 11 Absatz 2 des Gesetzes vom 18. Juli 2017 (BGBl. I S. 2745) geändert worden ist.

<sup>39</sup> Claus/Hampe/Hinzke/Lühr/Paust/Renkamp/Versteil: Mehr Transparenz und Bürgerbeteiligung: Prozessanalyse und Empfehlungen am Beispiel von Fernstraßen, Industrieanlagen und Kraftwerken, S. 41.

<sup>40</sup> Rudzik, Bürgerbeteiligung beim Netzausbau und das Internetportal »Höchstspannend.de«, S. 3 f.

<sup>41</sup> vgl. u.a. Haß/Hielscher/Klink, Germany – a Movement Society? An Investigation of Non-activism, Journal of Civil Society 10 (2014), S. 353 ff.

<sup>42</sup> Claus/Hampe/Hinzke/Lühr/Paust/Renkamp/Versteil: Mehr Transparenz und Bürgerbeteiligung: Prozessanalyse und Empfehlungen am Beispiel von Fernstraßen, Industrieanlagen und Kraftwerken, S. 41 f.

verengt die Diskussion und schließt das Bedürfnis nach einer grundsätzlichen Informationsvermittlung und Verbesserung der Planung durch Einbindung (lokalen) Wissens aus.

### **Wer kommt für die Kosten der Beteiligungsverfahren bzw. der Teilnehmer auf?**

Im Hinblick auf die Kostenfrage wird bei Bürgerbeteiligungsverfahren auf das Verursacherprinzip verwiesen.<sup>43</sup> Demnach werden die Kosten für die Durchführung eines Verfahrens dem Vorhabenträger per Gebührenbescheid in Rechnung gestellt. Allerdings sind nicht nur Beteiligungsverfahren an sich, sondern auch die Teilnahme an ebendiesen unter Umständen mit enormem Ressourcenaufwand verbunden (Zeit, finanzielle Mittel wie etwa Reisekosten/ Verdienstausschlag, etc.). Vorschläge, die eine Bereitstellung öffentlicher Mittel vorsehen, sind nicht unkritisch einzustufen, da prinzipiell die Gefahr besteht, öffentliche Gelder zur Durchsetzung von Partikularinteressen zu verwenden.

### **Welche Instrumente der Bürgerbeteiligung kommen zum Einsatz?**

Die Fragen von Ziel, Zeitpunkt, Teilnehmer und Kosten von Bürgerbeteiligungsverfahren stehen letztendlich auch im Zusammenhang mit den verwendeten Beteiligungsinstrumenten. Traditionell sieht der Rechtsrahmen die Auslegung der Planungsunterlagen und ein Anhörungsverfahren für Träger öffentlicher Belange und betroffene Private vor, in denen schriftliche Stellungnahmen und ein Erörterungstermin vorgesehen sind. Dazu werden in Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren schriftliche Stellungnahmen gezielt von Trägern öffentlicher Belange eingeholt und den von dem Vorhaben Betroffenen das Recht eingeräumt, Einwendungen zu erheben. Von Fachautoren und Praktikern werden diese klassischen Instrumente als eher beteiligungshindernd denn -förderlich eingestuft.<sup>44</sup> Planungsunterlagen waren in der Vergangenheit oftmals nur in öffentlichen Behörden einsehbar, so bestand für die Bürgerinnen und Bürger zwar ein theoretischer Zugang zu diesen Informationen. Aufgrund persönlicher Lebensumstände (Berufstätigkeit, etc.) war dieser jedoch in der Praxis faktisch so nicht gegeben. Bei den meisten Vorhaben findet nunmehr in der Regel eine Bereitstellung von Planungsunterlagen über das Internet statt. Inzwischen wurde auch die Rechtslage an diese Erfordernisse angepasst. Ist danach eine öffentliche oder ortsübliche Bekanntmachung angeordnet, so soll die Behörde deren Inhalt zusätzlich im Internet veröffentlichen (vgl. § 27a VwVfG). Bezieht sich die Bekanntmachung auf zur Einsicht auszulegende Unterlagen, sollen auch diese über das Internet zugänglich gemacht werden. Die Vorschrift sieht eine Internetveröffentlichung nicht zwingend vor („soll“), jedoch sind die Behörden angehalten, die Unterlagen im Internet bereit zu stellen (zur Vorgehensweise der BNetzA beim Netzausbau siehe unter deren Link [www.netzausbau.de](http://www.netzausbau.de)). Generell wird in diesem Zusammenhang kritisiert, dass der Online-Zugang zu Unterlagen in der Praxis alles andere als einfach ist, wenn diese „unstrukturiert im PDF-Format ‚irgendwo‘ auf den Servern von Behörden oder Netzbetreibern abgelegt werden“<sup>45</sup>. Darüber hinaus werden Informationen zu Bauvorhaben oft in Form komplexer Fachdokumente veröffentlicht, deren Interpretation für den Laien schwierig ist. Diese Umstände führen letztendlich zu den bereits diskutierten Wissensasymmetrien und verstärken entweder Protestverhalten oder mindern die Motivation sich zu beteiligen.

Im Hinblick auf förderliche Beteiligungsinstrumente weisen einige Autoren auf die Rolle von Bürgergutachten<sup>46</sup> sowie regelmäßig stattfindenden Dialogveranstaltungen<sup>47</sup> zusätzlich zu den gesetzlich

<sup>43</sup> Die Kosten für Verwaltungsverfahren der Länder sind in den Gebührenordnungen der Länder niedergelegt (z. B. Allgemeine Verwaltungsgebührenordnung NRW vom 3. Juli 2001); für die Verfahren zum Netzausbau sind die Gebührenregelungen in § 30 NABEG und § 91 EnWG maßgeblich.

<sup>44</sup> Pfenning/Benighaus, in: Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung, 2008, S. 195 ff.; Rudzik, Bürgerbeteiligung beim Netzausbau und das Internetportal »Höchstspannend.de«, 3 f.

<sup>45</sup> Rudzik, Bürgerbeteiligung beim Netzausbau und das Internetportal »Höchstspannend.de«, S. 3 f.

<sup>46</sup> Unter Bürgergutachten wird die Erstellung eines Fachgutachtens seitens ausgewählter Laien aus der Bürgerschaft verstanden. Das Gutachten wird durch die zuständige Behörde offiziell angeordnet und durch die Schaffung eines Bürgergremiums, welches für die Ausarbeitung verantwortlich ist, bestärkt. Mitglieder des Gremiums erhalten eine Aufwandsentschädigung. Außerdem stehen dem Gremium bei Bedarf zusätzliche Mittel zur Einholung von externem Fachwissen zur Verfügung. Aus einer beteiligungstheoretischen Perspektive werden Bürgergutachten als Instrumente eines offenen Diskursverfahrens verstanden, welches die Möglichkeit bietet, sowohl technisches Sachwissen als auch lokale Präferenzen unterschiedlicher Gruppen in den Prozess der Entscheidungs-

verankerten Beteiligungsmöglichkeiten hin. Deutlich wird hier vor allem, dass insbesondere bei der (unabhängigen) Aufbereitung und Bereitstellung von komplexen Planungsinformationen bzw. deren lokalen Konsequenzen ein großer Bedarf besteht.

Oben skizzierte Aspekte sollten bei der Bewertung bzw. der (Weiter-)Entwicklung von Bürgerbeteiligungsverfahren als zentrale Leitüberlegungen herangezogen werden. Vor diesem Hintergrund befasst sich der folgende Abschnitt mit dem aktuellen Stand der Bürgerbeteiligung bei der Planung des Stromnetzausbaus.

## 4. Status quo: Bürgerbeteiligung im Rahmen des Stromnetzausbaus

### 4.1. Überblick Rechtsrahmen

Der Ausbau von Übertragungsnetzen durchläuft bis zur konkreten Installierung einer Stromtrasse grundsätzlich fünf Planungsphasen. Phase 1 umfasst die Erstellung eines sogenannten Szenariorahmens, vgl. § 12a Abs. 1 Energiewirtschaftsgesetz (EnWG).<sup>48</sup> Er dient im Wesentlichen der Ermittlung des voraussichtlichen Strom- und Netzbedarfs für mindestens die nächsten zehn und höchstens 15 Jahre. Auf der Grundlage des Szenariorahmens wird in Phase 2 der sogenannte Netzentwicklungsplan (NEP) erstellt, dessen Aufgabe es ist, den in Phase 1 ermittelten Netzbedarf in Zukunft zu decken und damit einen sicheren und zuverlässigen Netzbetrieb zu gewährleisten (vgl. § 12b Abs. 1 EnWG). Phase 2 mündet schließlich in Phase 3, den Erlass des Bundesbedarfsplans durch den Deutschen Bundestag. Hierdurch wird für die im Bundesbedarfsplan enthaltenen Netzausbauvorhaben die energiewirtschaftliche Notwendigkeit und den vordringlichen Bedarf verbindlich feststellt (vgl. § 12e Abs. 4 EnWG). Die Feststellung des Bundesbedarfsplans wirkt sich auf die in Phase 4 nachfolgende Bundesfachplanung sowie das in Phase 5 folgende Planfeststellungsverfahren insofern aus, als der durch den Bundesbedarfsplan festgestellte Netzbedarf für die nachfolgenden Planungsphasen 4 und 5 verbindlich ist. Der Netzbedarf ist daher kein Gegenstand der im neu geregelten Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz (NABEG)<sup>49</sup> geregelten Phasen 4 und 5 und kann auf diesen Planungsebenen nicht mehr in Frage gestellt werden. Die sich nach Erlass des Bundesbedarfsplans anschließende Bundesfachplanung (Phase 4) hat zum Ziel, einen geeigneten Trassenkorridor, also einen Gebietsstreifen, innerhalb derer die Trasse einer Stromleitung verlaufen soll, zu ermitteln (vgl. §§ 4, 3 NABEG). Auf die Bundesfachplanung folgt die Planfeststellung mit dem Ziel, innerhalb des in Phase 4 gefundenen Trassenkorridors die geeignete Trasse zu finden (vgl. §§ 15, 18 ff. NABEG).

Abbildung 1: Die fünf Phasen des Verfahrens beim Stromnetzausbau

I	Szenariorahmen	Bedarfsermittlung	Welche Entwicklungspfade?	§ 12a EnWG
II	Netzentwicklungsplan (NEP)	Bedarfsermittlung	Welcher Ausbaubedarf?	§ 12b EnWG
III	Bundesbedarfsplan	Bedarfsermittlung	Welche Vorhaben?	§ 12e EnWG; BundesbedarfsplanG (Anlage)
IV	Bundesfachplanung	Vorhaben	Welche Korridore?	§§ 7, 9 NABEG
V	Planfeststellung	Vorhaben	Welcher konkrete Trassenverlauf?	§§ 20, 22 NABEG

findung einfließen zu lassen. Vgl. Pfenning/Benighaus, Partizipativer Wandel – methodischer Wandel: Neue und klassische Formen der Bürgerbeteiligung im Vergleich, in: Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung, 2008, S. 195ff.

<sup>47</sup> Schnelle/Voigt, Energiewende und Bürgerbeteiligung: Öffentliche Akzeptanz von Infrastrukturprojekten am Beispiel der „Thüringer Strombrücke“.

<sup>48</sup> Energiewirtschaftsgesetz vom 7. Juli 2005 (BGBl. I S. 1970, 3621), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 6 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2808) geändert worden ist.

<sup>49</sup> Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz vom 28. Juli 2011 (BGBl. I S. 1690), das durch Artikel 2 Absatz 13 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2808) geändert worden ist.

Quelle: Öko-Institut, in Anlehnung an BNetzA.

## 4.2. Darstellung des Verfahrens der fünf Planungsphasen

Nachfolgend wird dargestellt, ob und gegebenenfalls inwieweit Bürgerbeteiligung innerhalb der genannten fünf Planungsphasen stattfindet.

**Szenariorahmen:** Der Szenariorahmen wird alle zwei Jahre, jeweils bis zum 10. Januar eines geraden Kalenderjahres von den ÜNB entworfen und anschließend der BNetzA vorgelegt. Die BNetzA veröffentlicht den Entwurf auf ihrer Internetseite und gibt der Öffentlichkeit Gelegenheit zur Äußerung (§ 12a Abs. 1, 2 EnWG). Im Anschluss genehmigt die Regulierungsbehörde den Szenariorahmen unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung (§ 12a Abs. 3 EnWG).

**Netzentwicklungsplan (NEP):** Der Netzentwicklungsplan wird auf Grundlage des von der BNetzA festgelegten Szenariorahmens durch die ÜNB entworfen und im Anschluss daran, noch vor Vorlage bei der BNetzA, auf den Internetseiten der ÜNB veröffentlicht (§ 12b Abs. 1, 3 EnWG). Die Veröffentlichung soll spätestens elf Monate nach der Vorlage des Szenarioentwurfs bei der BNetzA, d.h. bis zum 10. Dezember eines jeden geraden Kalenderjahres erfolgen. Der Entwurf des Netzentwicklungsplans und alle weiteren erforderlichen Informationen sind im Internet zur Verfügung zu stellen. Der Öffentlichkeit wird im Anschluss an die Veröffentlichung Gelegenheit zur Äußerung gegeben (§ 12b Abs. 3 EnWG). Schließlich legen die ÜNB den entwickelten NEP der BNetzA vor. Diesem ist eine zusammenfassende Erklärung darüber beizufügen, inwieweit die Äußerungen der Beteiligten berücksichtigt wurden bzw. nicht berücksichtigt wurden. Die BNetzA prüft anschließend, ob der vorgelegte NEP gesetzeskonform entwickelt wurde (vgl. § 12c EnWG). Danach legt sie den NEP sechs Wochen bei sich im Hause aus und veröffentlicht ihn im Internet. Die betroffene Öffentlichkeit kann sich dazu bis zu einem Monat nach Ende der Auslegung äußern (§ 12c Abs. 3 EnWG). Abschließend soll die BNetzA den NEP bis zum 31.12. eines jeden ungeraden Kalenderjahres unter Berücksichtigung u.a. des Ergebnisses der Öffentlichkeitsbeteiligung bestätigen (§ 12c Abs. 4 EnWG).

**Bundesbedarfsplan:** Bei dem Verfahren zur Annahme des Bundesbedarfsplans handelt es sich um ein förmliches Gesetzgebungsverfahren im Sinne der Art. 76ff. Grundgesetz. Vor diesem Hintergrund ist keine gesonderte Form der Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen (vgl. § 12e EnWG).

**Bundesfachplanung:** Auf die Festsetzung des Bundesbedarfsplans folgt im Rahmen der Bundesfachplanung (vgl. § 2 Abs. 1 NABEG) die Festlegung von Trassenkorridoren, d.h. Gebietsstreifen, innerhalb derer die Trasse einer Stromleitung verläuft (§ 3 Abs. 1 NABEG). Die Bundesfachplanung beginnt mit dem Antrag des ÜNB als Vorhabenträger. Ein Beteiligungsrecht der Öffentlichkeit auf der Ebene der Bundesfachplanung besteht als Teilnahmerecht an der öffentlichen Antragskonferenz (vgl. § 7 NABEG), welche als Konferenz zwischen der BNetzA, dem jeweiligen ÜNB und den betroffenen Trägern öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich berührt ist, Gegenstand und Umfang der für die Trassenkorridore vorzunehmenden Bundesfachplanung erörtert. Die Unterrichtung der Öffentlichkeit über die Durchführung der Antragskonferenz erfolgt auf der Internetseite der BNetzA und über örtliche Tageszeitungen.

Daneben gibt es ein allgemeines Stellungnahmerecht zu dem beabsichtigten Trassenkorridor (§ 9 Abs. 6 NABEG) sowie ein Stellungnahmerecht im Rahmen der bei der Bundesfachplanung vorzunehmenden strategischen Umweltprüfung (vgl. § 9 Abs. 3 NABEG iVm § 42 Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz (UVP)). Stellungnahmen zu Netzbedarf werden auf dieser Ebene nicht mehr berücksichtigt (vgl. § 12e EnWG).

**Planfeststellung:** Auf die Bundesfachplanung folgt die Planfeststellung, die innerhalb des im Rahmen der Bundesfachplanung verbindlich festgelegten Trassenkorridors (vgl. § 15 NABEG) die Festlegung eines konkreten Vorhabens zum Ziel hat.

Auch auf der Ebene der Planfeststellung erfolgt – wie bei der Bundesfachplanung – eine Antragskonferenz, welche sich insbesondere mit der Umweltverträglichkeitsprüfung sowie sonstige für die Planfeststellung erhebliche Fragen befassen soll. Im Rahmen der Planfeststellung verbleibt ein allgemeines Stellungnahmerecht zur Erhebung von Einwendungen gegen den Vorhabenplan (vgl. § 22 NABEG). Stellungnahmen zum Netzbedarf (vgl. § 12e EnWG) sowie Stellungnahmen zum gefundenen Trassenkorridor (vgl. § 15 NABEG) werden auf dieser Verfahrensstufe nicht mehr berücksichtigt.

Daneben verbleiben die Stellungnahmerechte im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung (vgl. §§ 18 f. UVPG). Allerdings hat die zuständige Behörde das Recht, in diesem Rahmen nur Stellungnahmen zu berücksichtigen, die Umweltauswirkungen aufzeigen, welche im Rahmen der strategischen Umweltprüfung auf der Bundesfachplanungsebene noch nicht aufgetaucht sind oder besonders erheblich sind (§ 23 NABEG).

### 4.3. Zwischenfazit

Im Ergebnis kann festgehalten werden, dass die im EnWG und NABEG erlassenen Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung im gestuften Planungs- und Genehmigungsverfahren beim Stromnetzausbau sehen im Vergleich zu anderen Regelungsregimen des Fachplanungsrechts umfangreichere Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung auf vier der gesetzlich vorgesehenen fünf Planungsstufen vor (siehe Abbildung 2). Lediglich innerhalb der dritten Phase (Erarbeitung und Verabschiedung des Bundesbedarfsplans) ist eine direkte Beteiligung der Öffentlichkeit nicht vorgesehen, da es sich hierbei um einen Gesetzgebungsprozess (zur Verabschiedung des Bundesbedarfsplangesetzes) handelt, der eine den anderen Planungsstufen vergleichbare Beteiligung der allgemeinen Öffentlichkeit nicht zulässt.

Abbildung 2: *Gegenstand und Regelungen der fünf Verfahrensphasen*

		Wer?	Gegenstand?	Vorgaben	
I	Szenariorahmen	jeder	u.a. Methodik des Szenariorahmens; Arten der Stromerzeugung	§ 12a EnWG	ÖB +
II	Netzentwicklungsplan (NEP)	jeder	Ausbaumaßnahmen der nächsten Jahre (Anfangs- und Endpunkte); SUP	§ 12b EnWG	ÖB +
III	Bundesbedarfsplan	(Bundestag)		§ 12e EnWG; BundesbedarfsplanG (Anlage)	ÖB -
IV	Bundesfachplanung	jeder	Trassenkorridor: Festlegung von Gebietsstreifen (bis ca. 1.000 m)	§§ 7, 9 NABEG	ÖB +
V	Planfeststellung	- jeder (AK) - Betroffene (Anhörung)	Konkreter Trassenverlauf (Maststände, Erdkabel)	§§ 20, 22 NABEG	ÖB +

Quelle: Öko-Institut, in Anlehnung an BNetzA

Der Fokus auf Beteiligungsmaßnahmen und einen erleichterten Informationszugang sowie deren Verankerung im Recht folgt einem Trend, der auch in weiteren Gesetzen erkennbar ist. Beispiel

dafür sind die Beteiligungsvorschriften des neuen Standortauswahlgesetzes<sup>50</sup> (gesetzliche Grundlage zur Durchführung eines Standortauswahlverfahrens für eine Anlage zur Endlagerung hoch radioaktiver Abfälle), die unter anderem Fach- und Regionalkonferenzen zur Förderung eines offenen und pluralistischen Dialogs vorsehen (vgl. §§ 5 bis 11 StandAG) sowie die neu eingeführten Regelungen des § 25 Abs. 3 VwVfG (frühe Öffentlichkeitsbeteiligung) und die bereits erwähnte Regelung des § 27a VwVfG (öffentliche Bekanntmachung im Internet).

Der Kanon an gesetzlich vorgesehenen Öffentlichkeitsbeteiligungsmaßnahmen beim Stromnetzausbau wird durch die Einführung der Antragskonferenzen auf der Ebene der Bundesfachplanung und der Planfeststellungsverfahren um ein innovatives Element erweitert, anhand dessen eine Beteiligung im Dialog angestrebt wird (vgl. §§ 7, 20 NABEG). Diese Maßnahme gab es in dieser Form bisher nicht. Hervorzuheben ist außerdem der hohe Anspruch an die Bereitstellung der Verfahrensunterlagen und die über die gesetzlichen Vorgaben hinaus vorgesehenen Möglichkeiten informeller Beteiligung (z. B. Dialogprozesse in Form von Workshops und Informationstagen).<sup>51</sup> Dieser Anspruch manifestiert sich unter anderem durch den erwähnten Internetauftritt der BNetzA, der über das fünfstufige Verfahren und die Beteiligungsmöglichkeiten informiert und alle relevanten Unterlagen als Download zur Verfügung stellt (BNetzA: [www.netzausbau.de](http://www.netzausbau.de)).

#### 4.4. Eckpunkte der jüngsten Verfahren

Die jüngsten Teilnahmeverfahren betrafen die Konsultation des Szenariorahmens 2025 in 2014<sup>52</sup>, die Konsultation des Netzentwicklungsplans und des Netzentwicklungsplans Offshore 2024 in 2015, die Konsultation des Szenariorahmens 2030 in 2016 und die Konsultation des NEP und NEP Offshore in 2017.<sup>53</sup>

##### 4.4.1. Konsultation des Szenariorahmens 2025 (2014)

Im Rahmen der Konsultation hatte die Öffentlichkeit über einen Zeitraum von etwas über einem Monat (12. Mai bis 23. Juni 2014) die Möglichkeit, schriftlich zum Entwurf des Szenariorahmens 2025 Stellung zu nehmen.

Begleitet wurde die Konsultation von einem Workshop<sup>54</sup> der BNetzA. Auf dieser Veranstaltung informierte die Behörde über die von den ÜNB herausgearbeiteten möglichen Entwicklungspfade bei der Stromerzeugung und beim Stromverbrauch für die kommenden zehn Jahre (vier Szenarien) bzw. zwanzig Jahre (zwei Szenarien). Neben den ÜNB kamen zusätzlich auch unabhängige Umweltverbände zu Wort. Dabei wurde auch Kritik an einigen der von den ÜNB erarbeiteten Annahmen vorgetragen<sup>55</sup> (unter anderem die Annahme einer im Vergleich zum bestätigten Szenariorahmen für den NEP Strom 2014 höheren installierten Braunkohleleistung). Kritisiert wurde außerdem die wenig transparente Darstellung der neuen Braunkohle-Annahmen.<sup>56</sup> Positiv hervorgehoben wurde von der Mehrheit der Konsultationsteilnehmer die Erstellung eines Begleitdokuments durch die BNetzA, in dem die Grundelemente, die Annahmen und strittige Fragen zur Methodik erläutert

<sup>50</sup> Standortauswahlgesetz vom 5. Mai 2017 (BGBl. I S. 1074), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 16 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2808) geändert worden ist.

<sup>51</sup> Vgl. z. B. Groß: Neues Planungsverfahren für Infrastrukturprojekte, Rechtsgutachten im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, 2012; Wagner: Bundesfachplanung für Höchstspannungsleitungen – rechtliche und praktische Belange, DVBl. 2015, S. 1453 (1459).

<sup>52</sup> Die Genehmigung des Szenariorahmens 2025 durch die BNetzA erfolgte am 19.12.2014, [https://www.netzentwicklungsplan.de/sites/default/files/paragraphs-files/szenariorahmen\\_2025\\_genehmigung.pdf](https://www.netzentwicklungsplan.de/sites/default/files/paragraphs-files/szenariorahmen_2025_genehmigung.pdf) (zuletzt aufgerufen am 18.06.2017).

<sup>53</sup> Aktuelle und abgeschlossene Konsultationen finden sich unter <https://www.netzentwicklungsplan.de/de/beteiligung> (zuletzt aufgerufen am 18.06.2017).

<sup>54</sup> Workshop Szenariorahmen 2025 am 28.05.2014 in Berlin.

<sup>55</sup> Vgl. Vortrag Hänlein (Germanwatch) anlässlich des Workshops Szenariorahmen 2025 im Internet unter: [http://www.netzausbau.de/SharedDocs/Downloads/DE/Veranstaltungen/2014/WorkshopSzenariorahmen/Vortrag\\_Haenlein.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.netzausbau.de/SharedDocs/Downloads/DE/Veranstaltungen/2014/WorkshopSzenariorahmen/Vortrag_Haenlein.pdf?__blob=publicationFile) (zuletzt aufgerufen: 18.06.2015).

<sup>56</sup> Weitere Kritikpunkte betrafen die Methodik zur Ermittlung der konventionellen Kraftwerksleistung und den Ansatz der ÜNB, die Lebensdauer der Braunkohlewerke an die Genehmigungsdauer der Tagebaue zu koppeln.

wurden. Der Transparenz diene im Übrigen, dass der im Rahmen des Workshops referierende Umweltverband in seinem Vortrag auch die teilweise sehr detaillierten Fragen der BNetzA an die Konsultationsbeteiligten öffentlich machte. Das Öko-Institut selbst wies u.a. auf die Diskrepanz zwischen den Annahmen im Szenariorahmen und den Klimaschutzzielen der Bundesregierung hin.<sup>57</sup> Laut eigener Information<sup>58</sup> hat die BNetzA die eingegangenen Stellungnahmen ausgewertet und sie bei der Genehmigung des Szenariorahmens 2025 berücksichtigt.

In der Genehmigung der BNetzA zum Szenariorahmen 2025 vom 19. Dezember 2014 sind sämtliche Institutionen aufgeführt, die als Konsultationsteilnehmer eine eigene Stellungnahme zum Szenariorahmen abgegeben haben. Außerdem wird auf weitere 1.985 Stellungnahmen von Privatpersonen hingewiesen, die aber nicht einzeln aufgeführt wurden. Der Genehmigungsbescheid fasst die Stellungnahmen in umfangreicher und abstrahierender Weise zusammen.<sup>59</sup> Sofern das Einverständnis der Konsultationsteilnehmer erteilt wurde, wurden die Stellungnahmen auch öffentlich zugänglich gemacht.

#### **4.4.2. Konsultation der BNetzA zum Netzentwicklungsplan Strom 2024 (einschließlich NEP Offshore und Umweltbericht der SUP)**

Während des Konsultationsverfahrens der BNetzA (zweiter Entwurf des NEP) sind etwas über 34.000 Stellungnahmen<sup>60</sup> eingegangen. Da die Schreiben zum Teil von mehreren Personen unterzeichnet wurden, ist die Gesamtzahl der Konsultationsteilnehmer mit 39.093 deutlich höher.<sup>61</sup> Dabei wurde jede Stellungnahme inhaltlich erfasst und gezählt, unabhängig davon, ob es sich um eine individuelle Stellungnahme oder eine Kopie bzw. modifizierte Kopie von Vorlagen handelte. Nach Aussage der BNetzA wurde jede einzelne Äußerung inhaltlich ausgewertet und die Argumente bei der Entscheidungsfindung gewürdigt. Die inhaltliche Bewertung erfolgte bei den Fachreferaten, die für die Bestätigung der Netzentwicklungspläne zuständig sind. Die Bestätigungsdokumente für den Netzentwicklungsplan Strom und den Offshore-Netzentwicklungsplan gehen dabei in den betreffenden Kapiteln auf die zu den verschiedenen Themen vorgebrachten Argumente ein (vgl. Hinweis der BNetzA zum Umgang mit Stellungnahmen im Verfahren<sup>62</sup>).

Begleitet wurde die Konsultation von vier Informationsveranstaltungen der BNetzA. Auf diesen sogenannten Informationstagen (in München, Erfurt, Stuttgart und Hannover) stellte die Behörde die Netzentwicklungspläne für das Zieljahr 2024 und den Entwurf des Umweltberichts vor. Ziel der vier Veranstaltungen war ein offener Dialog über den erforderlichen Netzausbau und die erwartbaren Umweltauswirkungen.

#### **4.4.3. Konsultation des Szenariorahmens 2030 (2016)**

Am 10. Januar 2016 hatten die ÜNB ihren Entwurf zum Szenariorahmen 2030 vorgelegt. Die Öffentlichkeit hatte daraufhin die Möglichkeit, fünf Wochen lang schriftlich dazu Stellung zu nehmen.<sup>63</sup> Insgesamt gaben während der Konsultation mehr als 1.000 Teilnehmer ihre Stellungnahmen ab. Die Konsultation wurde von zwei Workshops der BNetzA begleitet, die Berlin und Würzburg statt-

<sup>57</sup> Flachsbarth/Heinemann/Ritter/Vogel (Öko-Institut): Ein Netz für die heutige Welt oder für die Welt von morgen?, Kommentierung des NEP Szenariorahmens 2015. Download unter: <http://www.oeko.de/oekodoc/2043/2014-624-de.pdf> (zuletzt aufgerufen: 18.06.2016).

<sup>58</sup> Vgl. die Hinweise der BNetzA unter <https://www.netzausbau.de/bedarfsermittlung/2025/szenariorahmen/de.html> (zuletzt aufgerufen: 01.08.2017).

<sup>59</sup> Vgl. Genehmigungsbescheid der BNetzA, [https://www.netzentwicklungsplan.de/sites/default/files/paragraphs-files/szenariorahmen\\_2025\\_genehmigung.pdf](https://www.netzentwicklungsplan.de/sites/default/files/paragraphs-files/szenariorahmen_2025_genehmigung.pdf) (zuletzt aufgerufen am 18.06.2017).

<sup>60</sup> Vgl. <https://www.netzausbau.de/bedarfsermittlung/2024/nep-ub/de.html> (zuletzt aufgerufen: 18.06.2017).

<sup>61</sup> Vgl. <https://www.netzausbau.de/bedarfsermittlung/2024/nep-ub/de.html> (zuletzt aufgerufen: 20.06.2017).

<sup>62</sup> Vgl. <https://www.netzausbau.de/SharedDocs/Downloads/DE/2015/Stellungnahmen-NEP24.pdf> (zuletzt aufgerufen: 20.06.2017).

<sup>63</sup> <https://www.netzausbau.de/bedarfsermittlung/2030/szenariorahmen/de.html> (zuletzt aufgerufen: 19.06.2017).

fanden.<sup>64</sup> Nach Prüfung der vorgebrachten Argumente hat die BNetzA den Szenariorahmen am 30. Juni 2016 genehmigt.<sup>65</sup>

Auch in diesem Verfahren wurde gehäuft Kritik geäußert an den von den ÜNB zugrunde gelegten Stromnetzausbaubedarfsannahmen. So wurde z.B. bereits die Reduzierung der Szenarien von sechs auf vier kritisiert. Die vorgelegten Szenarien hätten z.B. die Parameter Innovation und Transformationstempo nicht ausreichend untersucht.<sup>66</sup> Insbesondere würde das Potenzial bereits bestehender Speicherkapazitäten wie z.B. von Großspeicherbatterien nicht berücksichtigt.<sup>67</sup> Auch wären die technischen Alternativen zum Trassenbau wie z.B. ein „verbesserter Ausbau bestehender Netze, [die] Unterstützung der dezentralen Stromgewinnung mit Wertschöpfung vor Ort, intelligente [...] Smart Grid-Lösungen sowie [der] Bau von modernen Gaskraftwerken im Süden“ nicht eingehend geprüft und ausgelotet worden.<sup>68</sup> Hingegen wurde auch in diesem Verfahren ein von der BNetzA erstelltes Begleitdokument zum Szenariorahmenvorschlag der ÜNB positiv hervorgehoben.

In der Begründung der Genehmigung des Szenariorahmens erläuterte die BNetzA, inwieweit die eingegangenen Stellungnahmen ausgewertet und bei der Genehmigung des Szenariorahmens berücksichtigt wurden.<sup>69</sup>

#### 4.4.4. Konsultation der BNetzA zum Netzentwicklungsplan Strom 2030 (und des Netzentwicklungsplans Offshore)

Nach der Genehmigung des Szenariorahmens 2030 durch die BNetzA am 30. Juni 2016 erarbeiteten die ÜNB die ersten Entwürfe des Netzentwicklungsplans und des Offshore-Netzentwicklungsplans 2030.<sup>70</sup> Am 31. Januar 2017 veröffentlichten die ÜNB die ersten Entwürfe und übergaben sie an die BNetzA.<sup>71</sup> Begleitet wurde das Netzentwicklungsplanverfahren u.a. durch eine Dialogveranstaltung der ÜNB.<sup>72</sup> Die öffentliche Konsultation zu beiden Entwürfen fand zwischen dem 31. Januar und dem 28. Februar 2017 statt. Im Rahmen des Konsultationsverfahrens sind 2.133 Stellungnahmen abgegeben worden, von denen 506 Stellungnahmen veröffentlicht wurden.<sup>73</sup> In den Stellungnahmen wurde beispielsweise Kritik an der Transparenz des NEP-Entwurfs sowie der zugrunde gelegten Modellierung des Strombedarfs geäußert.<sup>74</sup> Auch das Beteiligungsverfahren als solches wurde beispielsweise als zeitlich zu knapp kritisiert, um eine sinnvolle Beteiligung zu ermöglichen. Das Einstellen des Entwurfes Netzentwicklungsplans 2030 ins Internet reiche bei weitem nicht aus, um Betroffene über die Vorhaben zu informieren. Außerdem sei es einem „Normalbürger“ nicht möglich, die notwendigen Informationen aus den umfangreichen Unterlagen herauszulesen.<sup>75</sup>

<sup>64</sup> Am 2. und 11. Februar 2016, vgl.

[https://www.netzausbau.de/SharedDocs/Termine/DE/Veranstaltungen/2016/160211\\_WS\\_Szenariorahmen\\_Berlin.html](https://www.netzausbau.de/SharedDocs/Termine/DE/Veranstaltungen/2016/160211_WS_Szenariorahmen_Berlin.html) sowie [https://www.netzausbau.de/SharedDocs/Termine/DE/Veranstaltungen/2016/160202\\_WS\\_Szenariorahmen\\_Wuerzburg.html](https://www.netzausbau.de/SharedDocs/Termine/DE/Veranstaltungen/2016/160202_WS_Szenariorahmen_Wuerzburg.html) (zuletzt abgerufen: 18.06.2017).

<sup>65</sup> <https://www.netzausbau.de/bedarfsermittlung/2030/szenariorahmen/de.html> (zuletzt aufgerufen: 18.06.2017).

<sup>66</sup> Gemeinde Prebitz u.a., [https://data.netzausbau.de/2030/Stellungnahmen\\_Szenariorahmen\\_2030.pdf](https://data.netzausbau.de/2030/Stellungnahmen_Szenariorahmen_2030.pdf), S. 2 (zuletzt aufgerufen: 19.06.2017).

<sup>67</sup> Younicos, [https://data.netzausbau.de/2030/Stellungnahmen\\_Szenariorahmen\\_2030.pdf](https://data.netzausbau.de/2030/Stellungnahmen_Szenariorahmen_2030.pdf), S. 13 f. (zuletzt aufgerufen: 19.06.2017).

<sup>68</sup> Gemeinde Speichersdorf, [https://data.netzausbau.de/2030/Stellungnahmen\\_Szenariorahmen\\_2030.pdf](https://data.netzausbau.de/2030/Stellungnahmen_Szenariorahmen_2030.pdf), S. 27 f. (zuletzt aufgerufen: 19.06.2017).

<sup>69</sup> Vgl. [https://data.netzausbau.de/2030/Szenariorahmen\\_2030\\_Genehmigung.pdf](https://data.netzausbau.de/2030/Szenariorahmen_2030_Genehmigung.pdf), S. 18 (zuletzt aufgerufen: 19.06.2017).

<sup>70</sup> <https://www.netzentwicklungsplan.de/de/netzentwicklungsplaene/netzentwicklungsplaene-2030-2017> (zuletzt aufgerufen: 19.06.2017).

<sup>71</sup> Vgl. <https://www.netzausbau.de/bedarfsermittlung/2030/nep-ub/de.html> (zuletzt aufgerufen: 19.06.2017).

<sup>72</sup> Vgl. <https://www.netzentwicklungsplan.de/de/informations-und-dialogveranstaltung-nep-und-o-nep-2030> (zuletzt aufgerufen: 18.06.2017).

<sup>73</sup> <https://www.netzentwicklungsplan.de/de/beteiligung/konsultationsarchiv/stellungnahmen-nep-o-nep-2030-version-2017> (zuletzt aufgerufen: 20.06.2017).

<sup>74</sup> Vgl. beispielsweise die Stellungnahme des BUND zum 1. Entwurf des Netzentwicklungsplans 2030, <https://www.netzentwicklungsplan.de/konsultation/file/71195> (zuletzt aufgerufen: 18.06.2018).

<sup>75</sup> Kreisverband Coburg im Bayrischen Gemeindetag, <https://www.netzentwicklungsplan.de/konsultation/file/69800> (zuletzt aufgerufen: 18.06.2017).

#### 4.5. Bewertung des Regelungsrahmens und Einordnung der Verfahrensprozesse in qualitativer Hinsicht

Die Regelung des § 1 Satz 2 NABEG nennt als Ziel des Gesetzes den „rechtssicheren, transparenten, effizienten und umweltverträglichen Ausbau des Übertragungsnetzes“ und stellt mit Rechtssicherheit und Transparenz zwei wesentliche Elemente der Legitimation der nach dem NABEG ergangenen Verwaltungsentscheidungen heraus. Dazu betonen auch die Begründungen zu EnWG und zum NABEG die Ziele der Transparenz, Partizipation und Akzeptanz.<sup>76</sup> Danach sollten „*die Verfahren durch Gewährleistung offener und transparenter Debatten auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene, durch die das Vertrauen der Öffentlichkeit und die Akzeptanz der Anlagen erhöht werden, Transparenz für alle Beteiligten herstellen und die Beteiligung der Öffentlichkeit am Entscheidungsprozess erleichtern*“.<sup>77</sup>

Zunächst ist positiv festzustellen, dass die Stromnetzausbauregelungen in nahezu allen oben beschriebenen Phasen Öffentlichkeitsbeteiligung vorsehen und dabei im Vergleich zum herkömmlichen Fachplanungsrecht auch innovative Beteiligungselemente vorgesehen sind (vgl. Kapitel 4.3 und 4.4). Ein „Mehr“ an Beteiligung ist jedoch nicht zwangsläufig gleichzusetzen mit einer Qualitätssteigerung der Beteiligungsmöglichkeiten (vgl. Kapitel 2). Unter Qualitätsgesichtspunkten setzen bestehende Beteiligungsmöglichkeiten voraus, dass möglichst viele Bürgerinnen und Bürger über den Gegenstand, an welchem sie sich beteiligen, angemessen informiert sind.

Anlässlich der Veröffentlichung des ersten Entwurfs des Netzentwicklungsplans Strom mit Zieljahr 2022 durch die ÜNB<sup>78</sup> hat die Umsetzung der neuen Vorgaben aufgrund der transparenten Vorgehensweise einerseits grundsätzlich positive Reaktionen hervorgerufen. Andererseits wurde aber kritisiert, dass die konkrete Ermittlung des Netzausbaus auch für Fachleute nach wie vor nicht – wie aber von § 12b Abs. 1 Satz 5 EnWG („für einen sachkundigen Dritten nachvollziehbare Modellierung“) gefordert – nachvollziehbar sei.<sup>79</sup> So wird unter anderem in Zweifel gezogen, dass die zugrundeliegenden Annahmen zur Entwicklung des Kraftwerksparks plausibel seien.<sup>80</sup> Nach Auswertung des Genehmigungsbescheides der BNetzA zum Szenariorahmen 2025 vom 19. Dezember 2014 und der dort zusammengefassten Stellungnahmen sowie anhand der veröffentlichten Stellungnahmen und trotz des Begleitdokuments ist erkennbar, dass grundlegende Zweifel zu den dort getroffenen Annahmen fortlaufend bestehen und auch zum jetzigen Zeitpunkt (einige Jahre nach Änderung des EnWG und Einführung des NABEG) nicht ausgeräumt sind (vgl. Kap. 4.4.3 und 4.4.4).

Es erscheint sinnvoll und akzeptabel, den ÜNB die Entwicklung des Szenariorahmens zu übertragen: Sie kennen die Netzdaten, sie haben die profunde Sachkenntnis und stemmen die praktische Umsetzung des Netzausbaus. Vorhandenes Wissen wird unter Akzeptanzgesichtspunkten jedoch dann wieder zum Problem, wenn es als exklusiv zu bezeichnen ist. Wenn also bei einem kleinen Kreis der Entscheidungsträger- bzw. Entscheidungsteilhaber gegenüber der Bevölkerung ein Wissensvorsprung zu verzeichnen ist. Dass für den Netzausbau insoweit nichts anderes gilt, zeigen die zahlreichen kritischen Stellungnahmen im Rahmen der Konsultationsverfahren der BNetzA sowie im Rahmen der Workshopveranstaltungen zu diesen Konsultationsveranstaltungen (vgl. Kapitel 4.4). Folge dieser Ungleichverteilung von Wissen ist ein Vertrauensverlust in die Richtigkeit der

<sup>76</sup> BT-Drs. 17/6073, S. 2 und 18 f.

<sup>77</sup> BT-Drs. 17/6073, S. 18.

<sup>78</sup> Siehe hierzu auch die Stellungnahme für die Konsultation der ÜNB von Öko-Institut, TU Berlin-WIP, DIW Berlin: Zum Netzentwicklungsplan (NEP) Strom 2012. Analyse des Entwurfs der Übertragungsnetzbetreiber vom 30. Mai 2012.

<sup>79</sup> Vgl. Calliess/Dross: Neue Netze braucht das Land – Zur Neukonzeption von Energiewirtschaftsgesetz und Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG), JZ 2012, S. 1002 (1009).

<sup>80</sup> Vgl. Stellungnahmen u.a. des Öko-Instituts/TU Berlin WIP/DIW Berlin, Greenpeace und der Deutschen Umwelthilfe zum ersten Entwurf des NEP Strom 2012.

vorgelegten Annahmen. Es wird hierdurch auch ein Bedarf nach zusätzlicher Information und Wissensvermittlung aufgezeigt.

Die in den Kapiteln 2 und 3 dargelegten Akzeptanzkriterien haben gezeigt, dass sich Akzeptanz wesentlich mit den Entscheidungsmöglichkeiten erhöht. Dementsprechend sollte dort, wo Entscheidungsspielraum für die Bevölkerung besteht, dieser auch genutzt werden. Auf der Ebene des Szenariorahmens besteht ein solcher Entscheidungsspielraum. Der Gesetzgeber geht selbst davon aus, dass es einen Entscheidungsspielraum gibt, welche Parameter zur Bedarfsermittlung herangezogen werden (z.B. strategisches Ziel, Kosten, zu wählende Technik). Hierfür spricht, dass § 12a Abs. 1 EnWG die Entwicklung mehrerer Szenarien ausdrücklich vorsieht. Die Öffentlichkeit sollte sich an dieser Abwägungsentscheidung auch tatsächlich beteiligen zu können. Dazu bedarf es aber verbesserter Wissensvermittlung.

Die Frage, in welcher Weise die umfangreiche und intensive Form der Öffentlichkeitsbeteiligung ihre oben angesprochenen Funktionen erreichen kann, stellt sich insbesondere bei der fachlich anspruchsvollen Netz-Modellierung, für die spezifisches Expertenwissen nötig ist. Kann diese nur von den ÜNB selbst und – in eingeschränkter Weise – von den zuständigen Behörden nachvollzogen werden? Insbesondere, wie werden die Ergebnisse bewertet, welche Kriterien gelten dafür?

Daher ist die Frage von großer Bedeutung, welche Effekte eintreten würden, wenn der Fachöffentlichkeit (neben ÜNB und zuständigen Behörden) die nötigen Informationen zur Verfügung gestellt würden, um die Methodik der Netzplanung, die Auswahl und Anwendung der Kriterien zu erfassen und idealerweise auch eigene Überlegungen einfließen lassen zu können.

Gleicht man die Regelungslandschaft und die Durchführung der Verfahren anhand der oben formulierten Leitfragen ab, so ergibt sich ein zweigeteiltes Bild: In einigen Bereichen gehen die Regelungen des EnWG und des NABEG einen innovativen Weg und tragen zu einer veränderten (durchaus positiven) Wahrnehmung der Öffentlichkeitsbeteiligung bei.<sup>81</sup> Dies betrifft:

- § den Zeitpunkt der Beteiligung (Beteiligung von der ersten, noch weitgehend abstrakten Planungsstufe an);
- § die Ermöglichung der Beteiligung für jedermann;
- § die vorgesehene Beteiligung in allen Planungsphasen (Ausnahme Bedarfsplan: Gesetzgebungsverfahren zum Bedarfsplangesetz);
- § den Kanon an formellen und informellen Beteiligungsformen (einschließlich der Erweiterung der formellen Beteiligungsformen um die Antragskonferenz).

Ein differenziertes Bild ergibt sich im Hinblick auf das Ziel, das mit der Beteiligung erreicht werden soll. Entscheidend ist dabei vor allem die Verständigung über das Ziel: Was soll die Beteiligung bewirken? Die auch vom NABEG und den Gesetzesbegründungen des EnWG und NABEG zur Erläuterung herangezogenen Elemente der Partizipation und der Akzeptanz unterliegen einem weiten Verständnis, dessen Spektrum von der bloßen Information der Bürgerinnen und Bürger bis hin zur gestaltenden Einflussnahme (die Gesetze selbst greifen aber nicht auf, ob im weiten Sinne hier darunter zu verstehen ist, dass sich die Einflussnahme auch auf Rahmenannahmen, Modellierungsmethodik, Alternativenauswahl bezieht) durch die Bürgerinnen und Bürger (bis hin zum Recht

<sup>81</sup> Vgl. zur Begründung dieser Einschätzung einerseits die Ausführungen der BNetzA im Genehmigungsbescheid zum Szenariorahmen 2025 vom 19.12.2015 sowie die Einschätzung von Germanwatch anlässlich des Workshops zum Szenariorahmen 2025 am 28.05.2014.

auf Mitentscheidung) reicht.<sup>82</sup> Die Regelungssystematik zur Öffentlichkeitsbeteiligung des EnWG und des NABEG (einschließlich der Beteiligungsinstrumente) ist qualitativ zwischen Information und Einflussnahme einzuordnen. Aufgrund der oben beschriebenen Möglichkeiten der frühen Beteiligung, der Jedermann-Beteiligung auf fast allen Verfahrensebenen und der vorgesehenen formellen und informellen Beteiligungsformate (z. B. Workshops, Informationstage) ist grundsätzlich eine umfassendere Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger gewährleistet.

Die Möglichkeit der Jedermann-Beteiligung an frühestmöglicher Stelle erlaubt es zudem auch fachlich versierten Institutionen (Verbände und wissenschaftliche Institutionen) und Einzelpersonen, die ansonsten nicht betroffen sind, zu einem Zeitpunkt Statements abzugeben, an dem noch Weichen für die Zukunft gestellt werden können. Die Auflistung der Konsultationsteilnehmer in den Genehmigungsbescheiden der BNetzA zeigen, dass eine beträchtliche Anzahl an Institutionen von dieser Möglichkeit Gebrauch machen. Die Hinweise der BNetzA zum Umgang mit den Stellungnahmen sowie die zum Teil sehr detaillierte und umfangreiche Zusammenfassung der Stellungnahmen im Genehmigungsbescheid lassen erkennen, dass eine Befassung der BNetzA mit den vorgetragenen Argumenten stattgefunden hat. Aus dem Genehmigungsbescheid zum Szenariorahmen 2025 geht auch hervor, dass die BNetzA inhaltliche Argumente der Konsultationsteilnehmer berücksichtigt hat. So kam die Behörde mit der Aufhebung der Kopplung der Genehmigungen der Tagebaue an die Lebensdauer der dazugehörigen Braunkohlekraftwerke verschiedenen Konsultationsbeiträgen (u.a. auch der Umweltverbände) nach, die eine derartige Kopplung ablehnen.<sup>83</sup> Diese Vorgehensweise zeigt, dass im Verfahrensprozess zur quantitativen Optimierung (= mehr Beteiligungsmöglichkeiten) auch eine qualitative Komponente (= Argumente finden Berücksichtigung) hinzukommt.

Der betriebene Aufwand vermag jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass das Letztentscheidungsrecht bei der BNetzA verbleibt und keinerlei gesetzlich vorgesehenen Mitentscheidungsrechte für die beteiligte Öffentlichkeit vorgesehen sind. Die Entscheidung, wie mit den Stellungnahmen umzugehen ist, obliegt ebenfalls einzig und allein der BNetzA, womit sich der Regelungsgehalt der Beteiligungsrechte beim Netzausbau im Rahmen der rechtsstaatlich gebotenen Gewaltenteilung bewegt. Letztlich ist die zuständige Behörde zur Neutralität gegenüber dem Antragsteller (hier ÜNB) und den Betroffenen sowie zur Gewährleistung eines fairen Verfahrens verpflichtet.<sup>84</sup>

An diesem Punkt verfügt die eine Seite über technisches und methodisches Know-how sowie eine große Menge an komplexen Daten, welches der anderen Seite fehlt und ohne die entsprechenden Mittel auch nicht angeeignet werden kann. Zwar regelt § 12f Abs. 2 EnWG die Herausgabe von Daten an Dritte, die „ein berechtigtes Interesse gegenüber der Regulierungsbehörde nachweisen sowie die vertrauliche Behandlung der Informationen zusichern [...]“. Allerdings dürfen Daten, die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse darstellen, von der BNetzA nur als typisierte und anonymisierte Datensätze herausgegeben werden. Doch selbst nach Herausgabe weiterer Daten gilt überwiegend: Die einem Planungsvorschlag zu Grunde liegenden Annahmen können von vielen Stakeholdern (vor allem den Betroffenen vor Ort) aufgrund ihrer technischen Komplexität in weitaus geringerem Maße nachvollzogen werden. Aufgrund der erwähnten Komplexität des Ob und Wie des Netzausbaus ist hierin ein entscheidendes Defizit des gesamten Verfahrens auszumachen.

<sup>82</sup> Vgl. zusammenfassend mit einem guten Überblick zur Literatur Peters, in: GfU (Hrsg.), Dokumentation zur 38. wissenschaftlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht e.V. Leipzig 2014, Die Bürgerbeteiligung nach dem Energiewirtschafts- und Netzausbaubeschleunigungsgesetz – Paradigmenwechsel für die Öffentlichkeitsbeteiligung im Verwaltungsverfahren?, S. 161 (166).

<sup>83</sup> Vgl. Genehmigungsbescheid vom 19.12.2014, S. 68.

<sup>84</sup> BVerwG, Urteil vom 24.11.2011, NVwZ S. 557 (559).

## 5. Unabhängiges Expertenwissen und interaktive Wissensvermittlung und -generierung als Lösungsansätze

Das im vorangehenden Kapitel dargestellte Defizit einer Wissensasymmetrie ist in zweierlei Hinsicht als bedeutsam einzustufen:

Zum einen kann der skizzierte Mangel an Wissen zu einer Verstärkung von Ablehnung und Protest führen. Die oben ausgeführten Gründe wie etwa der Vorwurf der Meinungsmanipulation aufgrund des „Wissensmonopols“ auf Seiten der Vorhabenträger können die *Legitimität von Beteiligung* maßgeblich schmälern. Betroffene misstrauen den verfügbaren Informationen bzw. zweifeln deren Glaubwürdigkeit pauschal an. Das unterschiedlich vorhandene Wissen verstärkt das latent existierende „Freund-Feind-Schema“.<sup>85</sup> Diese These lässt sich anhand der verschiedenen Stellungnahmen belegen, die bisher zu den Szenariorahmen und den NEP vorgebracht wurden und zeigt sich auch anhand verschiedener Klageverfahren<sup>86</sup> gegen Vorhaben zur Errichtung von Höchstspannungsleitungen.

Zum anderen kann ein Mangel an Fachwissen auch die *Effektivität von Beteiligung* schmälern. Versteht man Bürgerbeteiligung als diskursives Dialog- und Aushandlungsverfahren zwischen unterschiedlichen Akteuren, so nimmt die Wissensbildung einen zentralen Bestandteil ein.<sup>87</sup> Wie bereits in Kapitel 2 dargelegt, geht dieser Ansatz davon aus, dass nur durch ausreichendes und möglichst leicht zugängliches Wissen die nötige Transparenz in Beteiligungsverfahren geschaffen werden kann und es zu nachhaltigen (i.S.v. für die Betroffenen nachvollziehbaren) Planungsergebnissen kommt. Für die Akzeptanz bestimmter (technischer und planerischer) Notwendigkeiten ist ein hohes Maß an Transparenz eine wesentliche Grundvoraussetzung. Durch die Transparenz wird somit die Grundlage effektiver Kompromissfindungen bei der Planung und Umsetzung komplexer Infrastrukturprojekte geschaffen. Demnach kann konstatiert werden, dass eine „[umfangreiche] Bürgerinformation als Voraussetzung für [gute] Bürgerbeteiligung“ den Grundstock eines jeden Beteiligungsverfahrens bilden sollte.

Allerdings darf nicht erwartet werden, dass alle Teilnehmer und Teilnehmerinnen der Öffentlichkeitsbeteiligung überhaupt bereit ist, Kompromisse zu finden, dies gilt sowohl für den Vorhabenträger als auch für die Betroffenen bzw. Teile der Allgemeinheit. Erreicht man, dass an Kompromissen gearbeitet wird und schafft man es, dass diese auch von den beteiligten Akteuren verabschiedet werden, dann entfalten diese Kompromisse eine Art Bindungswirkung. Doch sollte man sich von der Vorstellung verabschieden, dass „die Öffentlichkeit“ allein durch ihre bloße Teilhabe kompromissbereit oder sogar „akzeptanzbereit“ ist.

Bei der Frage nach dem Stromnetzbedarf bezieht sich die Kompromissssuche auf Fragestellungen nach konkreten Alternativen zu bestimmten Netzausbaumaßnahmen und was diese bedeuten (z.B. Bedarf für mehr Windkraft im Süden). Schließlich geht es um eine Entscheidung zwischen mehreren komplexen Lösungsszenarien. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die „allgemeine“ Öffentlichkeitsbeteiligung beim Stromnetzausbau durch die neue geschaffenen Regelungen stark quantitativ ausgeweitet und – beachtet man das teilweise ausführliche Eingehen der BNetzA auf die Einwendungen – in einem gewissen Grade auch qualitativ aufgewertet wurde. Eine weitere Ausdehnung wird an faktische Grenzen stoßen müssen, dennoch gibt es genügend Potential, Ergänzungen für das bestehende Verfahren zu etablieren, die eine Verbesserung mit sich bringen.

<sup>85</sup> Althaus: Schnelle Energiewende – bedroht durch Wutbürger und Umweltverbände? Protest, Beteiligung und politisches Risikopotenzial für Großprojekte im Kraftwerk- und Netzausbau, Wissenschaftliche Beiträge 2012, S. 103 ff.

<sup>86</sup> Vgl. beispielsweise Urteil des BVerwG zum Vorhaben „Thüringer Strombrücke“ vom 18.7.2013, Az. 7 A 4/12, NVwZ 2013, S. 1605 ff.; Urteil des BVerwG zur „Uckermarkleitung“ vom 21. Januar 2016, Az. 4 A 5/14, BVerwGE 154, S. 73-137.

<sup>87</sup> Gohl/Wüst: Beteiligung braucht Wissen – Beteiligung schafft Wissen, in: Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung, in: Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung, S. 259 ff.

Der Hinweis ist hier angebracht, dass sich in vielen Verfahren die Bündelung von Interessenlagen durch Stakeholder bewährt hat. Dabei nehmen einzelne Vertreterinnen und Vertreter von Interessensgruppen an weiteren Öffentlichkeitsformate<sup>88</sup> (z.B. Dialogische Verfahren, Mediation etc.) teil, in denen vertieft und auf Augenhöhe Themen erörtert und Vorschläge zum weiteren Vorgehen unterbreitet und auch verabredet werden. Hier müssten insbesondere Umweltverbände auch in die Pflicht genommen werden, einerseits nur realistische Szenarien vorzuschlagen und dann ggf. auch einen wesentlichen Beitrag zur Realisierung auch der unangenehmen Elemente eines evtl. Alternativszenarios zu leisten bzw. zu belegen, inwiefern es realistisch ist, dass die Vorbedingungen des Alternativszenarios realisiert werden können und nicht ihrerseits wiederum an Widerstand scheitern.

Das vorliegende Vorhaben liefert in kleinem Rahmen einige Ansätze zur Beantwortung der Frage, wie Wissensvermittlung (und das durch die Wissensvermittlung neu generierte Wissen) zur Optimierung von Öffentlichkeitsbeteiligung praktisch umgesetzt werden kann. Als Kompromiss zwischen dem Letztentscheidungsrecht der Behörde und dem (schwer durchsetzbaren) und obendrein in dieser Komplexität wenig praktikablen Mitentscheidungsrecht der Öffentlichkeit kommen

1. die Einbeziehung unabhängigen Expertenwissens in institutionalisierter Form und
2. gerade bei der Szenariendefinition und der Modellierung eine verstärkte interaktive Wissensgenerierung und -vermittlung mit Vertreterinnen und Vertretern der Öffentlichkeit (Stakeholderbeteiligung)

in Betracht. Diese Vorgehensweise hätte den Vorteil, dass die für ein faires Verfahren notwendige ausgewogene Wissensbasis – je nach Konstellation und Aufgabe eines solchen Gremiums – stärker in den Fokus gerückt werden würde. Dabei ist genauer zu klären, wie diese beiden Instrumente sinnvoll miteinander verknüpft werden können.

### **5.1. Einbeziehung unabhängigen Expertenwissens in institutionalisierter Form**

Der Vorschlag ein Expertengremium zu etablieren zielt darauf ab, die Verfahren zur Ermittlung des Netzbedarfs und zur Erstellung des NEP sowie die dabei verwendeten Methoden einer kritischen Kommentierung durch unabhängige Experten zu unterziehen und diese ggf. aufgrund der Anwendung komplementärer Methoden durch die vertretenen Experten auf eine breitere Grundlage zu stellen. Dazu kann z.B. gehören, dass der Netzausbaubedarf mit verschiedenen Modellansätzen berechnet wird, Modellergebnisse verglichen und Ursachen für eventuelle Unterschiede nachvollziehbar(er) gemacht werden. Hierdurch würde allgemein eine umfassendere Wissensgrundlage geschaffen. Bürgerinnen und Bürger wären in der Lage, Szenarien und Modellansätze zu vergleichen. Die Verfahren wären insgesamt transparenter, was die Akzeptanz steigern dürfte. Dem immer wieder vorgebrachten zentralen Kritikpunkt, der der Ermittlung des Netzausbaubedarfs dienende Szenariorahmen sei zu eng gefasst und insbesondere solche Faktoren, die möglicherweise zur Reduzierung des Netzausbaus beitragen (Flexibilitätsoptionen wie Speicher- und Lastmanagement, ein dezentraler Ausgleich zwischen Erzeugung und Verbrauch oder ein beschleunigter Ausstieg aus der Kohleverstromung) würden nicht berücksichtigt,<sup>89</sup> könnte begegnet werden. Darüber hinaus dürfte es einem rechtlich verankerten neutralen Expertengremium leichter als den ÜNB und der BNetzA gelingen, das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in Bezug auf die Richtigkeit der gefundenen Ergebnisse zu erlangen.

<sup>88</sup> Hier wird nicht näher darauf eingegangen, wie eine Auswahl eines Vertreters bzw. einer Vertreterin einer Interessensgruppe stattfinden bzw. wie der Transfer von Wissen und Erkenntnissen aus dem Verfahren von dem Vertreter bzw. der Vertreterin zu den Vertretenen erfolgen könnte.

<sup>89</sup> Bauknecht/Flachsbath/Koch/Schütte/Timpe, Transparenz über den Bedarf zum Ausbau der Strom-Übertragungsnetze, in: Wissenschaftsdialog 2016, S. 56.

Die Einführung eines solchen Expertengremiums befindet sich dabei im Einklang mit völkerrechtlichen Prinzipien (Aarhus-Konvention), wonach eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung zu einem Zeitpunkt durchzuführen ist, zu dem alle Optionen noch offen sind und eine effektive Öffentlichkeitsbeteiligung stattfinden kann.<sup>90</sup> Denn mit Hilfe eines solchen Expertengremiums hätten Vertreterinnen und Vertreter der Öffentlichkeit auch faktisch die Möglichkeit, ein eigenes Szenario zu entwerfen und dieses neben die Szenarien der Netzbetreiber zu stellen.

Zudem ist – losgelöst von der konkreten Ausgestaltung – an gesetzliche Vorbilder aus der jüngeren Vergangenheit zu verweisen, bei denen es in vergleichbar sensiblen und komplexen Bereichen rechtlich verankerte Experten- und Verfahrensbegleitgremien gibt, die Verfahrensprozesse beratend begleiten.

- § So begleitet eine unabhängige Expertenkommission Erprobungsmaßnahmen von Maßnahmen unkonventioneller Erdgas- und Erdölförderung („Fracking“), wertet diese wissenschaftlich aus und erstellt zum Stand der Technik in diesem Bereich Erfahrungsberichte, vgl. § 13a Abs. 6 Wasserhaushaltsgesetz (WHG)<sup>91</sup>.
- § Der Gesetzgeber kennt darüber hinaus weitere Gremien, die zum Teil aus Experten, aber auch aus anderen gesellschaftlichen Akteuren, wie z.B. Abgeordneten, Umweltverbänden, Bürgerinnen und Bürgern oder Vertreterinnen und Vertretern von Religionsgemeinschaften bestehen. So etwa das Nationale Begleitgremium nach § 8 Standortauswahlgesetz (StandAG)<sup>92</sup>, welches im Allgemeinwohlinteresse den atomaren Endlagerstandortauswahlprozess begleitet.

Diese Beispiele zeigen, dass ein Bedarf an unabhängiger Expertise in komplexen oder sensiblen Verfahren besteht und der Gesetzgeber darauf reagiert.

Ein solches unabhängiges Expertengremium („critical review panel“) ist nicht vergleichbar mit dem bereits gesetzlich vorgesehenen Bundesfachplanungsbeirat nach § 32 NABEG. Aufgabe dieses Gremiums ist die Beratung der BNetzA unter vorheriger Abstimmung zwischen Bund und Ländern und der Vermeidung von Unstimmigkeiten. Gleichwohl könnte der Bundesfachplanungsbeirat aber als bestehende Institution ein Dach für die Einrichtung eines Expertengremiums bieten, das die unabhängige Beratung von verschiedenen Akteuren (BNetzA, Umweltverbände, Wirtschaftsverbände) wahrnehmen würde.

Die bereits erwähnte Regelung des § 12b Abs. 1 Satz 5 EnWG („für einen sachkundigen Dritten nachvollziehbare Modellierung“) ist als Argument für die Einrichtung eines solchen Gremiums heranzuziehen und sollte als Maßstab für das Behördenhandeln verstanden werden. Das zusätzliche Gremium sollte frühestmöglich im Verfahren, idealerweise bereits ab der ersten Stufe verankert werden. Für die Einführung eines zusätzlichen Expertengremiums („Expertengremium Netze“) im Verfahren kommen verschiedene Modelle in Betracht, dabei ist zu unterscheiden zwischen der Verfahrensstufe zur Erstellung des Szenariorahmens und der Verfahrensstufe zur Erstellung des NEP.

Für die Einbindung eines unabhängigen Expertengremiums müssen zunächst auch klare, gesetzlich normierte Anforderungen gelten. Die Besetzung des Gremiums ist festzulegen, ebenso wie der Handlungsauftrag. Die Unabhängigkeit der Mitglieder muss dabei gewährleistet sein. Gleichzeitig ist das konkrete Verfahren, wie mit den Empfehlungen des unabhängigen Expertengremiums um-

<sup>90</sup> Art. 6 Abs. 4 iVm. Art. 7 Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten („Aarhus-Konvention“) v. 25.06.1998, <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43g.pdf> (zuletzt aufgerufen: 19.06.2017).

<sup>91</sup> Wasserhaushaltsgesetz v. 31.09.2009 (BGBl. I S. 2585), das zuletzt durch Art. 122 des Gesetzes vom 29.03.2017 (BGBl. I S. 626) geändert worden ist.

<sup>92</sup> Standortauswahlgesetz vom 5. Mai 2017 (BGBl. I S. 1074), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 16 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2808) geändert worden ist.

zugehen ist, in die gesetzliche Regelung aufzunehmen. Zwei Aspekte werden so aufgegriffen: Die Vermittlung komplexer Themen ist – aus Sicht der Gutachter und Gutachterinnen – ein Defizit, das mit dem hier unterbreiteten Vorschlag aufgegriffen wird. Zudem spielt die Transparenz des Prozesses eine wesentliche Rolle, ebenso wie die Unabhängigkeit der Mitglieder des Expertengremiums (Glaubwürdigkeit), die helfen wird, dass sich die Betroffenen fachlich auf Augenhöhe bewegen können.

Der Vorschlag der Etablierung eines Expertengremiums kann nicht darüber hinwegsehen, dass es immer am Verfahren beteiligte Akteure – betroffene Bürgerinnen und Bürger oder weitere Stakeholder – gibt, die die getroffenen Entscheidungen nicht „akzeptieren“, d.h. zukünftige Klageverfahren werden damit nicht auszuschließen sein. Allerdings sind die Gutachter und Gutachterinnen der Auffassung, dass unter Berücksichtigung der festgestellten Defizite eine Ausweitung der „allgemeinen“ Öffentlichkeitsbeteiligung nicht die gangbare Lösung sein kann. Die bereits vorgesehene Öffentlichkeitsbeteiligung ist umfassend, die Letztentscheidungsbefugnis der Genehmigungsbehörde nicht zu nehmen.

## 5.2. Interaktive Wissensvermittlung und -generierung mit Stakeholdern

Im Verlauf des Projektes „Transparenz Stromnetz“ wurde eine weitere Lösung für die Stakeholder-Beteiligung getestet, die aufgegriffen werden soll. Diese könnte auch parallel zum unabhängigen Expertengremium etabliert werden, wobei es sich jedoch anbietet, dass die beiden Formate miteinander verknüpft werden.

Ziel dieses Vorschlags ist es, Stakeholder nicht nur über Expertenergebnisse zu informieren – und seien es die Ergebnisse des oben dargestellten unabhängigen Expertengremiums. Vielmehr geht es hier darum, dass die Stakeholder den Prozess der Szenarien- und der NEP-Erstellung selbst durchspielen und sie dabei mit den notwendigen Methoden und dem notwendigen Know-How unterstützt werden. Dadurch soll es einerseits den Stakeholdern ermöglicht werden, die angewandten Methoden und die Ergebnisse besser nachvollziehen zu können. Andererseits werden so aber auch die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass das Wissen und die Vorschläge der Stakeholder nicht nur als Kommentare „von außen“ angebracht werden, sondern dass diese stärker in den Prozess selbst integriert werden können.

Im Zentrum des Projekts „Transparenz Stromnetze“ stand eine Workshop-Reihe mit Vertreterinnen und Vertretern national und international tätiger Umwelt- und Verbraucherverbände sowie einzelner Bürgerinitiativen. Aufgabe des Projektteam für die Workshops war

- § das Bereitstellen von gut verständlichen Informationen zum Netzausbaubedarf;
- § die Entwicklung – gemeinsam mit den Stakeholdern – von denkbaren Szenarien für die Zukunft der Stromversorgung und
- § mithilfe eines integrierten Computermodells für Strommarkt und Übertragungsnetz abzuschätzen, wie sich diese Szenarien auf den Bedarf zum Ausbau der Netze auswirken könnten sowie die Interpretation der Modellergebnisse, gemeinsam mit den Stakeholdern.

Dieses Modell der interaktiven Stakeholderbeteiligung kann Anwendung finden auch im offiziellen Verfahren. Die Stakeholderbeteiligung hat den Vorteil, die Öffentlichkeitsbeteiligung aufzuwerten. Interessensgruppen wie z.B. Umweltverbände und Träger öffentlicher Belange werden in den Prozess der Szenariendefinition und -modellierung eingebunden, und zwar in einer Form, die ermöglicht, dass eine transparente und nachvollziehbare Diskussion stattfinden kann (die veröffentlicht werden muss über die Internetpräsenz der BNetzA). Allen Stakeholdern soll ermöglicht werden, Beiträge zur Diskussion zu liefern und es soll versucht werden, z.B. unter der Moderation der

BNetzA oder eines Mediators, gemeinsame Lösungen und Verabredungen zu treffen, die für den weiteren Planungsprozess Gültigkeit haben. So kann erreicht werden, dass die Wissensasymmetrie systematisch abgebaut und die „allgemeine“ Öffentlichkeit stärker berücksichtigt wird durch die Wahrnehmung – auch – ihrer Interessen durch entsprechende Interessensgruppen.

### 5.3. Empfehlungen

Für die Ausgestaltung des „Expertengremium Netze“ schlagen die Gutachter und Gutachterinnen folgende Eckpunkte vor:

Das „Expertengremium Netze“ sollte gesetzlich verankert werden, z.B. in § 12a EnWG. Aufgabe des Expertengremiums ist die vermittelnde und unabhängige Begleitung der Netzentwicklungsplanung, insbesondere der Erstellung des Szenariorahmen und des Netzentwicklungsplans (§§ 12a, 12b EnWG). Hierzu kann insbesondere gehören:

- § Institutionalisiert einen Austausch zu Inputdaten der Modellierung und zu Interpretationen von Szenarien
- § Bereitstellung eines Rechenmodells der Netzplanung, das für die Stakeholder zugänglich und verfügbar ist.
- § Durchführung von Modellrechnungen zum NEP auf Anforderung von Stakeholdern.

Damit das Expertengremium Netze handlungsfähig ist, müssen die ÜNB dazu verpflichtet werden, ihm die Netzdaten und bestehende Modellierungen zum frühestmöglichen Zeitpunkt zur Verfügung zu stellen.

Der zeitliche Handlungsrahmen sollte sich dabei jeweils an den bereits bestehenden gesetzlichen Zeitrahmen orientieren, um Verzögerungen zu vermeiden. Die Erstellung des Szenarios sollte daher innerhalb von zwei Jahren zum Abschluss gebracht werden (vgl. § 12a Abs. 1 EnWG), die des Netzentwicklungsplans innerhalb von elf Monaten seit der Veröffentlichung des Szenarios im Internet (vgl. § 12b Abs. 3 i.V.m. § 12a Abs. 2 EnWG). Das Gremium sollte darüber hinaus geeignete Öffentlichkeitsarbeit betreiben, z.B. durch Publikationen im Internet.

Die Besetzung des Expertengremiums sollte nach den in den vorherigen Kapiteln gefundenen Partizipationsgesichtspunkten erfolgen. Aus Partizipationsgesichtspunkten legitimiert sich ein Expertengremium vor allem dann, wenn es Sachkenntnis besitzt und unabhängig agiert (vgl. Kapitel 2 und 3). Zur Sicherung der Sachkenntnis muss das Gremium daher mit einer ausreichenden Zahl (mindestens drei) von unabhängigen Experten besetzt sein, die mit methodischem und technischem Sachverstand in der Lage sind, Vorschläge der ÜNB zum Ausbaukorridor sachlich zu überprüfen und einschätzen zu können sowie eigene Szenarios und Netzentwicklungspläne entwickeln können.<sup>93</sup>

Die konkreten Empfehlungen sind gegliedert in die Ebene Szenariorahmen und Netzentwicklungsplan. Dabei wird jeweils unterschieden in eine überwiegend interne Funktion des Expertengremiums, deren Empfehlungen entweder von der BNetzA oder von den ÜNB zu berücksichtigen sind. Weiterhin kann eine externe Funktion der Beratung durch das Expertengremium und der Stakeholder gesehen werden, d.h. die Ergebnisse der Beratung werden veröffentlicht und alle am Prozess Beteiligten können darauf zugreifen. Ähnlich wie bei dem Nationales Begleitgremium nach § 8 StandAG könnten in den Prozess auch einzelne Bürgerinnen und Bürger dauerhaft eingebunden werden, die „zuvor in einem dafür geeigneten Verfahren der Bürgerbeteiligung nominiert worden

<sup>93</sup> Bauknecht/Flachsbarth/Koch/Schütte/Timpe, Transparenz über den Bedarf zum Ausbau der Strom-Übertragungsnetze, in: Wissenschaftsdialog 2016, S. 56.

sind“. Eine institutionalisierte Einbindung kommt auch für Vertreterinnen und Vertreter von Umwelt- und Naturschutzverbänden in Betracht.

Ebene Szenariorahmen:

- § Nach § 12a EnWG erarbeiten die ÜNB alle 2 Jahre einen gemeinsamen Szenariorahmen, der die Randbedingungen künftiger Netznutzungssituationen beschreibt und damit Grundlage für die Erarbeitung des jeweiligen NEP (und auch des O-NEP) ist. Der Szenariorahmen ist die Basis der Netzplanung. Die BNetzA setzt sich mit den Stakeholdern und dem Expertengremium zusammen, lässt den Szenariorahmen durch die ÜNB vorstellen. Die BNetzA ist in dieser Phase als beobachtender und evtl. moderierender Teilnehmer zu verstehen. Das Expertengremium kommentiert den Szenariorahmen der ÜNB und schlägt verschiedene alternative Annahmen vor, gleiches gilt für die Stakeholder. Es wird erwartet, dass insbesondere die Umweltverbände eigene Szenarien vorstellen. Evtl. werden als Ergebnis der Diskussion weitere Prüfaufträge an die Experten oder die ÜNB erfolgen. Die Ergebnisse werden der BNetzA noch vor dem Konsultationsverfahren vorgelegt. Die BNetzA berücksichtigt die Ergebnisse bei der Erstellung des Szenariorahmens. Wenn die Ergebnisse verworfen werden, muss die BNetzA dies in ausreichender Weise begründen. Die Diskussion sowie die verschiedenen Szenarien werden für die Öffentlichkeit aufbereitet und spätestens zu Beginn des Konsultationsverfahrens über die Internetpräsenz der BNetzA veröffentlicht.

Ebene Netzentwicklungsplan:

- § Auch auf dieser Ebene ist gesetzlich zu normieren, dass der Prozess explizit so gestaltet sein muss, dass eine transparentere und umfassendere Diskussion über die Modellierung und die Interpretation der Modellierung stattfinden kann. Diese sollte von dem unabhängigen Expertengremium geführt werden. Das Expertengremium überprüft zunächst die Schlussfolgerungen der ÜNB aus dem Szenariorahmen für die Erstellung des NEP. Daher gilt insbesondere, dass die Modellmechanik und die Methode der Interpretation der Modellergebnisse, einschließlich des Umgangs mit Unsicherheiten, umfassend mit entsprechender Erläuterung seitens der ÜNB zu versehen sind. Die Bandbreite der Ergebnisse muss ersichtlich sein. Diese Ergebnisse werden der BNetzA und den Stakeholdern noch vor dem Konsultationsverfahren vorgelegt und vorgestellt. Den Stakeholdern ist Gelegenheit zu geben, ebenfalls Stellungnahmen und Vorschläge zu unterbreiten.

Die daran anschließende Diskussion kann zu dem Ergebnis kommen, dass das Expertengremium alternative Modellierungsansätze umsetzt und die Bandbreite der Ergebnisse inklusive der möglichen Unsicherheiten vorstellt und beurteilt. Die Modellmechanik ist dabei ebenfalls zu erläutern. Die Diskussion und die Ergebnisse sind im Internet zu veröffentlichen. Die BNetzA berücksichtigt die Ergebnisse bei der Konzeption des NEP. Wenn die Ergebnisse verworfen werden, muss die BNetzA dies in ausreichender Weise begründen.

## 6. Schlussfolgerungen

- Der Rechtsrahmen des EnWG und des NABEG bietet grundsätzlich gute Voraussetzungen für eine umfassende Beteiligung der Öffentlichkeit an den Planungsprozessen. Zu nennen sind die frühe Beteiligung bereits in der ersten Planungsphase (Szenariorahmen), die Beteiligung in allen weiteren Phasen (Ausnahme: Bedarfsplanung), die Jedermann-Beteiligung und die zahlreichen Beteiligungsinstrumente. Es existiert allerdings – insbesondere bei Szenariorahmen und Netzentwicklungsplan – eine starke Wissensasymmetrie, die die bestehenden Beteiligungsmöglichkeiten teilweise leerlaufen lassen.
- Vor diesem Hintergrund ist deshalb die Einbeziehung unabhängigen Expertenwissens und weiterer Stakeholder als Vertreter der Öffentlichkeit in institutionalisierter Form zu empfehlen („Expertengremium Netze“). Aufgabe des Expertengremiums ist die vermittelnde und unabhängige Begleitung der Erstellung des Szenariorahmens und des Netzentwicklungsplans (§§ 12a, 12b EnWG).
- Als Instrument zur Umsetzung dieses Ansatzes sind verschiedene Modelle zu betrachten, die jeweils auf den Verfahrensstufen „Szenariorahmen“ und „NEP“ verankert werden können:
  - o Ebene Szenariorahmen: Das Expertengremium und verschiedene gesellschaftliche Stakeholder werden von der BNetzA eingeladen, den Szenariorahmen der ÜNB zu prüfen und zu kommentieren („critical review panel“). Ergebnis der Diskussion kann die weitere Prüfung alternativer Szenarien durch die Experten oder die ÜNB sein. Die Ergebnisse sind von der BNetzA zu berücksichtigen und werden als Wissensgrundlage im Konsultationsverfahren veröffentlicht.
  - o Ebene NEP: Das Expertengremium überprüft die Analysen der ÜNB zu den Szenarien (Modellierungen und Interpretation der Modellierungen) für die weitere Erstellung des NEP und stellt diese Ergebnisse der BNetzA und den Stakeholdern vor. Insbesondere auf die Unsicherheiten der jeweiligen Modelle und verschiedene Optionen zur Interpretation der Ergebnisse ist dabei einzugehen. Die anschließende Diskussion kann zu dem Ergebnis führen, dass weitere Modellierungen vorgenommen und gerechnet werden müssen (von den Experten bzw. den ÜNB). Ebenso wie beim Szenariorahmen sind die Ergebnisse sind von der BNetzA zu berücksichtigen und werden als Wissensgrundlage im Konsultationsverfahren veröffentlicht.
- Gesetzliche Vorbilder eines solchen Expertengremiums sind beispielsweise das Nationale Begleitgremium nach § 8 des Gesetzes zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle (StandAG) sowie die unabhängige Expertenkommission zur Bewertung von Fracking-Vorhaben (vgl. § 13a Abs. 6 Wasserhaushaltsgesetz – WHG).
- Die Regelung des § 12b Abs. 1 Satz 5 EnWG („für einen sachkundigen Dritten nachvollziehbare Modellierung“) ist als zusätzliches Argument für ein solches Expertengremium und für die Einbeziehung der Stakeholder heranzuziehen.
- Die BNetzA ist als zuständige Behörde dem Neutralitätsgebot verpflichtet und hat ein faires Verfahren zu gewährleisten. Da es für ein faires Verfahren innerhalb der hochkomplexen Verfahrenskaskade zum Netzausbau vor allem auch auf eine gleich verteilte Wissensbasis ankommt, sollten zusätzliche Instrumente für eine Wissensverbreiterung genutzt werden. Dazu gehören auch transparente Daten und Modellierungsansätze.
- Da die BNetzA verpflichtet sein sollte, die Berechnungen von Netzmodellen durch das Expertengremium bei ihren Entscheidungen zu beachten und um die Rechte und Pflichten des Ex-

pertengremiums klar zu definieren, ist eine gesetzliche Verankerung angebracht, bspw. in § 12a EnWG.

- Das „Expertengremium Netze“ ist als unabhängiges Gremium unter anderem mit Experten für die Netzmodellierung zu besetzen. Damit es handlungsfähig ist, müssen die ÜNB dazu verpflichtet werden, ihm die Netzdaten und bestehende Modellierungen zum frühestmöglichen Zeitpunkt zur Verfügung zu stellen.
- Die gewählte Vorgehensweise des Projekts „Transparenz Stromnetze“ (Bereitstellung eines eigenständigen Netzmodells, Expertendiskussion und Stakeholderbeteiligung) hat unter anderem gezeigt, dass anhand der Berechnungen mit dem alternativen Netzmodell die von den ÜNB vorgenommenen Annahmen besser nachvollzogen werden können. Zudem konnten auf dieser Basis auch kritische Hinweise und Prüfaufträge formuliert werden. Durch die Berechnungen konnten Pro- und Contra-Argumente verifiziert und gewichtet werden.
- Die Diskussion der Annahmen und Ergebnisse der ÜNB anhand von Alternativ-Modellen erhöht die Transparenz der Verfahren.

## 7. Literaturverzeichnis

- Althaus, Marco: Schnelle Energiewende – bedroht durch Wutbürger und Umweltverbände? Protest, Beteiligung und politisches Risikopotenzial für Großprojekte im Kraftwerk- und Netzausbau, *Wissenschaftliche Beiträge* 2012, S. 103-114.
- Bauknecht, Dierk / Flachsbarth, Franziska / Koch, Matthias / Schütte, Silvia / Timpe, Christof: Transparenz über den Bedarf zum Ausbau der Strom-Übertragungsnetze, in: Bundesnetzagentur, Tagungsband *Wissenschaftsdialog* 2016, 2016.
- Calliess, Christian / Dross, Miriam: Neue Netze braucht das Land – Zur Neukonzeption von Energiewirtschaftsgesetz und Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG), *JZ* 2012, S. 1002 ff.
- Claus, Frank / Hampe, Julia / Hinzke, Lena / Lühr, Klemens / Paust, Andreas / Renkamp, Anna / Versteil, Andrea: Mehr Transparenz und Bürgerbeteiligung: Prozessanalyse und Empfehlungen am Beispiel von Fernstraßen, Industrieanlagen und Kraftwerken, 2013; Download unter: <http://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/mehr-transparenz-und-buergerbeteiligung/> (zuletzt abgerufen am 30.11.2017).
- Cogan, Elaine: Is Your Community Being Invaded by Nimbys?, *Planning Commissioners Journal* 1996, S. 4 f.; Download unter: [plannersweb.com/wp-content/uploads/1996/07/255.pdf](http://plannersweb.com/wp-content/uploads/1996/07/255.pdf) (zuletzt abgerufen am 30.11.2017).
- Davis, Charles E. / Lester, James P.: Dimensions of Hazardous Waste Politics and Policy, *American Political Science Review* 1989, S. 630 ff.
- Dunker, Ralf / Mono, René: Bürgerbeteiligung und erneuerbare Energien – Kurz-Studie von Beteiligungsprojekten in Deutschland durch die 100 Prozent erneuerbar stiftung, 2013, download unter: [100-prozent-erneuerbar.de/wp-content/uploads/2013/03/Buergerbeteiligung\\_Kurzstudie.pdf](http://100-prozent-erneuerbar.de/wp-content/uploads/2013/03/Buergerbeteiligung_Kurzstudie.pdf) (zuletzt abgerufen am 30.11.2017).
- Egerer, Jonas / Hermann, Hauke / von Hirschhausen, Christian / Matthes, Felix Chr. / Neuhoff, Karsten / Rausch, Lothar / Weber, Alexander (Öko-Institut, TU Berlin-WIP, DIW Berlin): Zum Netzentwicklungsplan (NEP) Strom 2012. Analyse des Entwurfs der Übertragungsnetzbetreiber vom 30. Mai 2012 – Stellungnahme für die Konsultation der Übertragungsnetzbetreiber, Download unter: <http://www.oeko.de/oekodoc/1593/2012-449-de.pdf> (zuletzt aufgerufen: 30.11.2017).
- Endrueit, Günter: Akzeptanz und Sozialverträglichkeit, in: Endrueit, Günter / Trommsdorff, Gisela: *Wörterbuch der Soziologie*, 2. Auflage (2002), S. 6-7.
- Flachsbarth, Franziska / Heinemann, Christoph / Ritter, David / Vogel, Moritz: Ein Netz für die heutige Welt oder für die Welt von morgen?, *Kommentierung des NEP Szenariorahmens 2015*. Download unter: <http://www.oeko.de/oekodoc/2043/2014-624-de.pdf> (zuletzt abgerufen am 30.11.2017).
- Gohl, Christopher / Wüst, Jürgen: Beteiligung braucht Wissen – Beteiligung schafft Wissen, in: *Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung*, 2008, S. 259-280.
- Groß, Thomas: Neues Planungsverfahren für Infrastrukturprojekte, *Rechtsgutachten im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen*, 2012
- Grünwald, Reinhard: Moderne Stromnetze als Schlüsselement einer nachhaltigen Energieversorgung, *Endbericht zum TA-Projekt, Büro für Technikfolgenabschätzung beim Deutschen Bundestag, TAB-Arbeitsbericht Nr. 162*, 2014; Download unter: <http://www.tab-beim-bundestag.de/de/pdf/publikationen/berichte/TAB-Arbeitsbericht-ab162.pdf> (zuletzt abgerufen: 20.06.2017).
- Hänlein, Rotraud (Germanwatch): Vortrag 28. Mai 2014 anlässlich des Workshops Szenariorahmen 2025 im Internet unter: [http://www.netzausbau.de/SharedDocs/Downloads/DE/Veranstaltungen/2014/WorkshopSzenariorahmen/Vortrag\\_Haenlein.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.netzausbau.de/SharedDocs/Downloads/DE/Veranstaltungen/2014/WorkshopSzenariorahmen/Vortrag_Haenlein.pdf?__blob=publicationFile) (zuletzt aufgerufen: 20.06.2017).
- Haß, Rabea / Hielscher, Hanna / Klink, Dennis: Germany – a Movement Society? An Investigation of Non-activism, *Journal of Civil Society* 10 (2014), S. 353-372.
- Hübner, Gundula / Hahn, Christiane: Akzeptanz des Stromnetzausbaus in Schleswig-Holstein, 2013, [http://www.forum-netzintegration.de/uploads/media/Akzeptanz\\_Stromnetz\\_SH\\_Mai2013\\_web.pdf](http://www.forum-netzintegration.de/uploads/media/Akzeptanz_Stromnetz_SH_Mai2013_web.pdf) (zuletzt aufgerufen: 20.06.2017).
- Itten, Anatol / Mono, René: Bürger und Windenergie: Zwischen bloßer Akzeptanzbeschaffung und echter Mitsprache 2015; Download unter: <https://www.windindustrie-in-deutschland.de/nc/whitepaper/buerger-und-windenergie-zwischen-blosser-akzeptanzbeschaffung-und-echter-mitsprache/> (zuletzt aufgerufen: 20.06.2017).
- Kraft, Michael E. / Clary, Bruce B.: Citizen Participation and the Nimby Syndrome: Public Response to Radioactive Waste Disposal, *The Western Political Quarterly* 1991, S. 299-328.
- Kubicek, Herbert: „Mitreden“ beim Netzausbau: Erwartungen, Wissenstand und Empfehlungen. *Wissenschaftsdialog* 2013, S. 57-102.

- Kubicek, Herbert / Lipka, Barbara / Koop, Alexander: Erfolgreich beteiligt? – Nutzen und Erfolgsfaktoren internetgestützter Bürgerbeteiligung – Eine empirische Analyse von 12 Fallbeispielen, Gütersloh 2011.
- Mühlemeier, Susan / Knöpfle, Thomas: „Pioniere der Energiewende“ Bevölkerungsbefragung im bayerischen Allgäu, Akzeptanz, Wahrnehmung und Verhalten der Bevölkerung in der regionalen Energiewende, 2016; Download unter: <https://f.hypotheses.org/wp-content/blogs.dir/1945/files/2016/03/Muehlemeier-Knoepfle-2016-WP4.pdf> (zuletzt aufgerufen: 20.06.2017).
- Peters, Birgit: Bürgerbeteiligung nach dem Energiewirtschafts- und Netzausbaubeschleunigungsgesetz – Paradigmenwechsel für die Öffentlichkeitsbeteiligung im Verwaltungsverfahren?, Dokumentation zur 38. wissenschaftlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht e.V. Leipzig 2014; Download unter: <https://ssrn.com/abstract=2569013> (zuletzt abgerufen am 30.11.2017).
- Peters, Ellen / Slovic, Paul: The Role of Affect and Worldviews as Orienting Dispositions in the Perception and Acceptance of Nuclear Power, *Journal of Applied Social Psychology*, Vol. 26 (1996), S. 1427-1453.
- Pfenning, Uwe / Benighaus, Christina: Partizipativer Wandel – methodischer Wandel: Neue und klassische Formen der Bürgerbeteiligung im Vergleich, in: Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung, 2008, S. 195-216.
- Renn, Ortwin: Bürgerbeteiligung bei öffentlichen Vorhaben: Aktueller Forschungsstand und Folgerungen für die praktische Umsetzung, in: One Stop Europe – Angewandte Bürgerbeteiligung, Dokumentation der Internationalen Hochschulkonferenz 18. und 19. April 2013, Ludwigsburg, Alcatel-Lucent Stiftung für Kommunikationsforschung; Download unter: [http://www.stiftungaktuell.de/wp-content/uploads/2014/02/SR103\\_Angewandte\\_Buergerbeteiligung.pdf](http://www.stiftungaktuell.de/wp-content/uploads/2014/02/SR103_Angewandte_Buergerbeteiligung.pdf) (zuletzt abgerufen am 30.11.2017).
- Rudzik, Hannes: Bürgerbeteiligung beim Netzausbau und das Internetportal »Höchstspannend.de«, [http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter\\_beitraege/beitrag\\_rudzik\\_121005.pdf](http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter_beitraege/beitrag_rudzik_121005.pdf) (zuletzt abgerufen am 30.11.2017).
- Schnelle, Kerstin / Voigt, Matthias: Energiewende und Bürgerbeteiligung: Öffentliche Akzeptanz von Infrastrukturprojekten am Beispiel der „Thüringer Strombrücke“. Studie im Auftrag von Germanwatch, DAKT – Die Andere Kommunalpolitik Thüringen und der Heinrich-Böll-Stiftung Thüringen 2012.
- Stern, Paul C. / Fineberg, Harvey V.: *Understanding Risk: Informing Decisions in a Democratic Society*, 1996.
- Van der Horst, Dan: NIMBY or not? Exploring the relevance of location and the politics of voiced opinions in renewable energy siting controversies, in: *Energy Policy* 35 (2007), S. 2705-2714.
- Wagner, Jörg: Bundesfachplanung für Höchstspannungsleitungen – rechtliche und praktische Belange, DVBl. 2011, S. 1453ff.
- Willis, K. G. / Powe, N. A.: Planning decisions on waste disposal sites, *Environment and Planning*, Vol. 22 (1995), S. 93-107.