

# Legitimation von Politik und Verwaltungshandeln

Christian Bauer

## Stiftung von Legitimation oder Partizipationsverflechtungsfälle

Welche Folgen hat die Öffentlichkeitsbeteiligung beim Stromnetzausbau?

### Zusammenfassung

Der Beitrag untersucht mögliche Auswirkungen der breiten Öffentlichkeitsbeteiligung im neuen Planungs- und Zulassungsverfahren für Hoch- und Höchstspannungsnetze. Die Ausgangshypothese ist, dass die zahlreichen Beteiligungsmöglichkeiten nicht zur erhofften Legitimierung der Planungs- und Zulassungsverfahren beitragen, sondern im Gegenteil zu Enttäuschung und Frustration bei den Teilnehmern führen, da Beteiligungserwartungen und -möglichkeiten auseinanderfallen. Ein solcher Zustand kann als Partizipationsverflechtungsfälle bezeichnet werden.

*Schlagworte:* Partizipation, Legitimation, Energiewende, Netzausbau, NABEG

### Abstract

*Legitimization or Civic Participation Trap: Which Consequences do the new Planning Procedures for the Electricity Transmission System have?*

The paper analyzes possible outcomes of the multi-level civic participation system in the new planning procedures for Germany's electricity transmission system. The basic assumption is that the different participation opportunities do not improve the legitimacy of the planning procedures. Instead they lead to frustration and anger on the side of the citizens because there is a huge gap between their expectations on participation and the limitations of participation opportunities. This might lead to a scenario which can be described as a civic participation trap.

*Key words:* Participation, Legitimacy, Energy Transition, Electricity Grid Expansion

## 1 Einleitung

Dieser Beitrag steht in enger Beziehung zum Beitrag von *Fink* und *Ruffing* im selben Band und betrachtet die möglichen Auswirkungen der breiten Öffentlichkeitsbeteiligung im neuen Planungs- und Zulassungsverfahren für Hoch- und Höchstspannungsnetze.

In ihrer Regierungserklärung zum beschleunigten Kernenergieausstieg vom 09.06.2011 merkte die Bundeskanzlerin an, dass an der Umsetzung der Energiewende kein Weg vorbeiführe, diese aber häufig an örtlichen Widerständen scheitere, weshalb man nicht nur eine erhebliche Beschleunigung von Planungs- und Zulassungsverfahren für Hoch- und Höchstspannungsleitungen anstreben, sondern gleichzeitig auch die Akzeptanz für diese Vorhaben verbessern müsse: *„Es kann nicht angehen, auf der einen Seite den Ausstieg aus der Kernenergie gar nicht schnell genug bekommen zu wollen, auf der anderen Seite aber eine Protestaktion nach der anderen gegen den Netzausbau zu starten, ohne den der*

*Umstieg in die erneuerbaren Energien aber schlichtweg nicht funktionieren wird.*“ (Bundestag 2011, S. 12961) In der Folge wurde das Planungs- und Zulassungsverfahren für Hoch- und Höchstspannungsnetze durch die Novellierung des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG), die Einführung eines Netzausbaubeschleunigungsgesetzes (NABEG) und die Planfeststellungszuweisungsverordnung (PlfZV) neu geregelt, um einerseits durch die Zentralisierung von Planungs- und Zulassungsverfahren den Netzausbau zu beschleunigen und andererseits durch die Einführung zahlreicher Partizipationsmöglichkeiten für unterschiedliche Interessenträger auf den unterschiedlichen Planungs- und Zulassungsstufen die allgemeine Akzeptanz des Netzausbaus zu verbessern. Die dahinterstehende Erwartung ist, dass die zahlreichen Partizipationsmöglichkeiten die Legitimation von Planungs- und Zulassungsentscheidungen erhöhen (Bull 2014, S. 897). Grundsätzlich dienen solche Beteiligungsmöglichkeiten der Gewährleistung eines transparenten und neutralen Verfahrens, indem sie den Teilnehmern die Möglichkeit einräumen, alle entscheidungsrelevanten Informationen in den Abwägungsprozess einzuspeisen. Die Teilnehmer können die Abwägungsentscheidung weder unmittelbar beeinflussen, noch ist die zuständige Behörde auf ihre Zustimmung angewiesen. Insofern kann die Akzeptanz des Entscheidungsverfahrens nur dadurch entstehen, dass sowohl für die Teilnehmer an Beteiligungsverfahren als auch Nicht-Teilnehmer erkennbar ist, dass alle entscheidungsrelevanten Aspekte in der Abwägungsentscheidung berücksichtigt wurden und eine Abwägungsentscheidung im Interesse des Gemeinwohls getroffen wurde. Die Ausgangsfrage dieses Beitrags ist: Führen die zahlreichen Beteiligungsmöglichkeiten im Planungs- und Zulassungsrecht für Hoch- und Höchstspannungsnetze für die unterschiedlichen Interessenträger tatsächlich zu einer höheren Legitimation von Netzausbauentscheidungen?

Die Ausgangshypothese zur Beantwortung dieser Frage ist, dass die Bereitstellung von Partizipationsmöglichkeiten nicht automatisch zur Verbesserung der Legitimation von Entscheidungen beiträgt, sondern auch unter teilweise erheblichen Beteiligungsproblemen leiden kann. Deshalb kann Beteiligung sogar eine gegenteilige Wirkung entfalten, wenn sie von den teilnehmenden Interessenträgern als symbolischer Akt ohne Wirkung empfunden wird. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn für Interessierte und Teilnehmer an Beteiligungsverfahren nicht erkennbar ist, welche Beteiligungsmöglichkeiten sie überhaupt haben oder inwieweit ihre Beteiligungsbeiträge im Verfahren Berücksichtigung finden. Hinzu können Zuständigkeitskonflikte des Mehrebenensystems kommen, die sich aus der Zentralisierung der Planungs- und Zulassungsverfahren auf der Bundesebene ergeben und die Einfluss- und Beteiligungsmöglichkeiten von nachgeordneten Ebenen wie Bundesländern und Kommunen beschränken, so dass auch bei diesen Akteuren der Eindruck entstehen kann, dass ihre Interessen im zentralisierten Planungs- und Zulassungsverfahren keine Berücksichtigung finden.

Sollten Betroffene, Interessierte und Teilnehmer an Beteiligungsverfahren von Planungs- und Zulassungsverfahren das Gefühl haben, dass nicht alle entscheidungsrelevanten Aspekte im Verfahren berücksichtigt werden, kann es dazu kommen, dass sie das Verfahren und die Entscheidung als „illegitim“ und „undemokratisch“ empfinden. Die erhoffte Akzeptanzsteigerung durch Beteiligungsverfahren verkehrt sich dann in ihr Gegenteil. Eine solche Situation wird im Rahmen dieses Beitrags als Partizipationsverflechtungsfälle bezeichnet.

## 2 Theoretischer Bezugsrahmen

### 2.1 Legitimation durch Partizipation

Gemeinhin wird Partizipation in Planungs- und Genehmigungsverfahren eine legitimationsstiftende Wirkung zugeschrieben (vgl. u.a. *Hauck/Schadle* 2014, S. 272; *Holtkamp/Bogumil/Kißler* 2006, S. 50; *Holtkamp/Stach* 1995, S. 118; *Dollinger* 1986, S. 41). Hinter dem Begriff Legitimation können unterschiedliche Konzepte zur Rechtfertigung staatlichen Handelns stehen.

Aus einer politikwissenschaftlichen Perspektive kann zwischen In- und Output-Legitimation staatlichen Handelns unterschieden werden, die auf die Formeln „Herrschaft durch das Volk“ und „Herrschaft für das Volk“ reduziert werden können (*Scharpf* 1999, S. 16). Die Input-Legitimation staatlichen Handelns speist sich aus der Möglichkeit des Staatsvolks, die eigenen Präferenzen in den Entscheidungsprozess einzuspeisen und auf das staatliche Entscheidungsverhalten Einfluss zu nehmen. Dies impliziert im Fall von Interessenkonflikten, dass es Minderheiten gibt, die sich nicht durchsetzen können und Entscheidungen gegen ihre Interessen akzeptieren müssen. Die Output-Legitimation speist sich aus der sachlich-inhaltlichen Rechtfertigung von Entscheidungen im Interesse des Gemeinwohls. Durch eine solche Rechtfertigung soll gewährleistet werden, dass in Interessenkonflikten unterlegene Minderheiten Entscheidungen gegen ihre Interessen mittragen oder zumindest hinnehmen. In- und Output-Legitimation staatlichen Handelns stehen nebeneinander und können sich gegenseitig verstärken, ergänzen oder ersetzen (*Scharpf* 1999: 21). Partizipation in Planungs- und Genehmigungsverfahren bewegt sich zwischen den Polen der In- und Output-Legitimation, je nachdem, welche Einflussmöglichkeiten den Beteiligten zugestanden werden und inwieweit ihre Beteiligungsbeiträge in der Entscheidungsfindung berücksichtigt werden müssen.

Aus der rechtswissenschaftlichen Perspektive bedarf staatliches Handeln der „demokratischen Legitimation“, die durch das Staatsvolk in Form von Wahlen oder Abstimmungen erzeugt wird. Dahinter steht die Vorstellung, dass vom Staatsvolk über Parlament und Regierung eine ununterbrochene Legitimationskette bis zur handelnden Behörde reicht. Diese wurde durch das Parlament auf der Grundlage von Gesetzen ermächtigt, eine inhaltlich unbestimmte Entscheidung auf der Grundlage gesetzlicher Vorgaben zu treffen. Die Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Zulassungsverfahren hat nach traditioneller Auffassung keine eigene legitimationsstiftende Wirkung, sondern dient der Transparenz des Verfahrens, der Kontrolle der Verwaltung, der Kanalisierung von Konflikten und dem Rechtsschutz der Betroffenen sowie der sachlich-inhaltlichen Legitimation der Behördenentscheidung durch die Ermittlung aller entscheidungsrelevanten Informationen (vgl. u.a. *Ziekow* 2012, S. 14ff.; *Gurlit* 2012, S. 835; *Frenz* 2012; S. 814). Allerdings findet sich im Schrifttum vermehrt die Auffassung, dass Öffentlichkeitsbeteiligung einen „eigenständigen demokratischen Gehalt“ (*Groß* 2011, S. 511) und einen legitimationsstiftenden „Eigenwert“ besitzt (*Haug/Schadle* 2014, S. 272). Dies gilt insbesondere für komplexe Planungs- und Zulassungsverfahren, die den zuständigen Behörden erhebliche Ermessensspielräume einräumen.

## 2.2 Die Partizipationsverflechtungsfälle

Mehrstufige und unterschiedliche Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Zulassungsverfahren werden im Kontext dieses Beitrags als Ausdruck einer „Partizipationsverflechtung“ (Bauer 2015) verstanden.

Der Begriff lehnt sich an *Scharpfs* (vgl. u.a. 1978; 1985) Konzept der „Politikverflechtung“ an. Dieses bezeichnet Entscheidungsstrukturen in Mehrebenensystemen, bei denen weder auf der zentralen noch auf der dezentralen Ebene eine Entscheidungsautonomie besteht, sondern die betroffenen Entscheidungseinheiten in einem Entscheidungskollektiv miteinander verbunden sind. Politikverflechtung kann zur so genannten „Politikverflechtungsfälle“ führen, wenn ein Konsens aufgrund von divergierenden Interessenlagen und tiefgreifenden Konflikten zwischen den beteiligten Entscheidungseinheiten nicht erzielt werden kann und es dadurch zu Selbstblockaden der Koordinations- und Kooperationsmechanismen kommt (Kropp 2010, S. 23; Benz 2009, S. 57).

Im Gegensatz zur Politikverflechtung und Politikverflechtungsfälle sind Entscheidungsstrukturen mit Partizipationsverflechtung nicht auf die Zustimmung der teilnehmenden Interessenvertreter angewiesen und diese verfügen auch über keine Vetoposition. Dies bedeutet, dass wenn kein Konsens gefunden werden kann, nicht wie bei der Politikverflechtung eine Selbstblockade des gestuften Planungs- und Zulassungssystems entsteht. Insofern besteht die „Partizipationsverflechtungsfälle“ (Bauer 2015) nicht darin, dass keine Planungs- oder Zulassungsentscheidung zustande kommt, sondern dass Verfahren und Entscheidung von teilnehmenden Interessenvertretern als „undemokratisch“ und „illegitim“ empfunden werden. Es gelingt nicht, die legitimationsstiftende Wirkung offener und transparenter Verfahren zu entfalten. Stattdessen erhöhen sich Frustration und Enttäuschung im gestuften Planungs- und Zulassungsverfahren von Beteiligungsrunde zu Beteiligungsrunde. Der Fallcharakter entsteht dadurch, dass man – obwohl das Beteiligungsverfahren nicht die beabsichtigte Wirkung entfaltet – dieses nicht ohne weiteres abschaffen kann, wenn man sich nicht dem Vorwurf aussetzen möchte, dass man Beteiligungsrechte einschränkt.

Öffentlichkeitsbeteiligung besitzt keinen Selbstzweck, weshalb sie in der demokratietheoretischen Debatte nicht unumstritten ist, da sie als „Pseudobeteiligung“ oder als „pseudo-religiöse“ Beteiligung um der Beteiligung willen (Überblick bei Kersting 2008, S. 13ff.) auch Frustration und Enttäuschung bei den Adressaten der Öffentlichkeitsbeteiligung erzeugen kann, wenn die Beteiligungserwartungen und Beteiligungsmöglichkeiten auseinander fallen. Münkler (2010, S. 52) prangert in diesem Zusammenhang an, dass die umfassende Verrechtlichung von Anhörungs- und Beteiligungsverfahren dazu geführt habe, dass die „kognitiven, prozeduralen und habituellen Kompetenzen“, die für eine zielgerichtete Beteiligung erforderlich sind, nur noch von wenigen Bürgerinnen und Bürgern erfüllt würden. Diese Situation wird verschärft, wenn ein Großteil der Teilnehmer „nicht nur zu berücksichtigende Interessen, sondern Werthaltungen“ einbringt, die nicht vom „sachlichen Entscheidungsprogramm“ der zuständigen Behörde verarbeitet werden können (Gurlit 2012, S. 835). In solchen Fällen trägt die Beteiligung nicht zur Legitimation des Verfahrens und der daraus hervorgehenden Entscheidung bei, sondern entfaltet eine gegenteilige Wirkung, da sie nur als symbolisch empfunden wird.

Hinzu können Mehrebenenprobleme kommen, die sich daraus ergeben, dass im zentralisierten Planungs- und Zulassungssystem auf Bundesebene Entscheidungen getroffen werden, die sich auf Länder- und Kommunalebene auswirken und unter Umständen

von den betroffenen örtlichen Akteuren nicht mitgetragen werden, weil diese ihre Interessen nicht ausreichend berücksichtigt sehen. Denn Proteste gegen Großprojekte sind zunächst lokale oder regionale Phänomene (*Jung* 2014: 263), die sich unter Umständen zu großräumigeren Protesten ausweiten können.

### 3 Akteurzentrierter Institutionalismus als Ordnungsrahmen

Zur Beantwortung der Ausgangsfrage wird im Folgenden das Planungs- und Zulassungssystem für Hoch- und Höchstspannungsnetze mit Hilfe des „akteurzentrierten Institutionalismus“ (*Mayntz/Scharpf* 1995, S. 39ff.; *Scharpf* 2000) beschrieben und die unterschiedlichen Beteiligungsmöglichkeiten für die unterschiedlichen Gruppen von Interessenträgern analysiert.

Der akteurzentrierte Institutionalismus liefert keine geschlossenen Erklärungsmodelle, sondern lediglich einen analytischen Ordnungsrahmen zur Beschreibung und Erklärung von Entscheidungsproblemen und -situationen. Hierdurch soll eine Verknüpfung unterschiedlicher Theorieansätze und Erklärungsmodelle zur Problemanalyse ermöglicht werden. Die Grundannahme des akteurzentrierten Institutionalismus ist, dass Institutionen, also geschriebene und ungeschriebene Regeln, die Handlungsoptionen und Interaktionen von Akteuren vorstrukturieren, aber nicht das Handeln der Akteure determinieren, da diese sich auch über Institutionen hinwegsetzen können, wenn sie sich davon einen größeren Nutzen als einen zu erwartenden Schaden versprechen.

Mit Blick auf die Ausgangsfrage soll – zumindest in Ansätzen – plausibilisiert werden, ob und inwieweit die zur Verfügung stehenden Beteiligungsmöglichkeiten von den teilnehmenden Interessenträgern als ausreichend empfunden werden. Es wird vermutet, dass sich Merkmale einer Partizipationsverflechtungsfälle abzeichnen. Die Untersuchung beschränkt sich aufgrund der laufenden Verfahren und der zur Verfügung stehenden Daten auf die stichprobenartige Auswertung von Stellungnahmen zum Netzentwicklungsplan.

#### 3.1 Interaktionssystem zur Planung und Zulassung von Netzausbauvorhaben

Der Ordnungsrahmen des akteurzentrierten Institutionalismus setzt sich aus den folgenden Bausteinen zusammen, um Interaktionsergebnisse vor einem bestimmten Problemhintergrund zu beschreiben und zu erklären: dem institutionellen Kontext, den Akteuren, der Akteurskonstellation und den Interaktionsformen (*Scharpf* 2000, S. 85).

##### 3.1.1 Institutioneller Kontext

Der institutionelle Kontext ist das Regelsystem, das die Akteure und ihr Handeln beeinflusst und Aktionsmöglichkeiten der Akteure beschränkt. Der institutionelle Kontext umfasst sowohl formale Regelungen, die sich aus Rechtsvorschriften, Verträgen oder anderen verbindlichen Dokumenten ergeben, als auch informale Regelungen, die sich aus ungeschriebenen Regelungen ergeben, die das Verhalten von Akteuren koordinieren.

Der institutionelle Kontext des formalen Planungs- und Zulassungsverfahrens für Hoch- und Höchstspannungsnetze ergibt sich aus dem Energiewirtschaftsgesetz (EnWG), dem Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG) und der Planfeststellungszuweisungsverordnung (PlfZV). Das Verfahren ist in fünf Stufen aufgeteilt. Die Entscheidungen auf den vorgelagerten Stufen engen den Entscheidungsspielraum in den Verfahren der nachgelagerten Stufen schrittweise ein, bis zum Planfeststellungsbeschluss über den zukünftigen Trassenverlauf. Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Art der Entscheidung, den Entscheidungsgegenstand, den entscheidenden Akteur und den Turnus der einzelnen Stufen.

*Tabelle 1: Verfahrensstufen des Planungs- und Zulassungssystems*

	Art	Gegenstand	Akteur	Turnus
<b>a) Szenariorahmen</b>	Genehmigung (§ 12a Abs. 3 EnWG)	Ermittlung des Optimierungs-, Verstärkungs- und Ausbaubedarfs für die nächsten zehn Jahre	BNetzA	jährlich
<b>b) Netzentwicklungsplan</b>	Bestätigung (§ 12c Abs. 4 EnWG)	Ermittlung von Optimierungs-, Verstärkungs- und Ausbauvorhaben auf der Grundlage des Szenariorahmens	BNetzA	jährlich
<b>c) Bundesbedarfsplan</b>	Bundesbedarfsplangesetz (§ 12e Abs. 4 EnWG)	Bestätigung der energiewirtschaftlichen Notwendigkeit und des vordringlichen Bedarfs von Vorhaben Zuweisung von Vorhaben in die Bundesfachplanung	Gesetzgeber	mindestens alle drei Jahre
<b>d) Bundesfachplanung</b>	Entscheidung (§ 12 Abs. 2 NABEG)	Festlegung eines Trassenkorridors	BNetzA	vorhabenbezogen
<b>e) Planfeststellung</b>	Planfeststellungsbeschluss (§ 24 Abs. 1 NABEG)	Festlegung des Trassenverlaufs	BNetzA	vorhabenbezogen

Quelle: Eigene Darstellung.

In den folgenden Abschnitten werden die wesentlichen Regelungen zum Planungs- und Zulassungssystem kurz dargestellt. Die unterschiedlichen Beteiligungsmöglichkeiten werden im Hinblick auf die Ausgangshypothese im Abschnitt zur Akteurskonstellation und den Interaktionsformen beleuchtet.

#### a) Szenariorahmen

Die erste Stufe des Planungs- und Zulassungssystems ist die jährliche Erstellung eines gemeinsamen Szenariorahmens durch die Übertragungsnetzbetreiber, der in mindestens drei Szenarien die Bandbreite der möglichen Entwicklung des Netzausbaubedarfs vor dem Hintergrund der energiepolitischen Ziele der Bundesregierung für die nächsten zehn Jahre abdecken soll. Der Entwurf des Szenariorahmens wird durch die Bundesnetzagentur zur Konsultation gestellt, das bedeutet, dass sie der Öffentlichkeit die Möglichkeit gibt, sich zum Entwurf zu äußern. Der Szenariorahmen wird durch die Bundesnetzagentur unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung genehmigt und bildet die Grundlage für die Erstellung des Netzentwicklungsplans. Die Rahmenregelungen zur Erstellung und Genehmigung des Szenariorahmens ergeben sich aus § 12a EnWG.

### b) Netzentwicklungsplan

Die zweite Stufe des Planungs- und Zulassungssystems ist die jährliche Erstellung eines gemeinsamen Netzentwicklungsplans durch die Übertragungsnetzbetreiber, der Start- und Endpunkte von Optimierungs-, Verstärkungs- und Ausbauprojekten benennt. Bei der Planung ist das so genannte NOVA-Prinzip (Netzoptimierung vor -verstärkung vor -ausbau) zu beachten, um die Planung unnötiger Ausbaumaßnahmen zu verhindern (*Bundesnetzagentur* 2012, S. 18). Die Übertragungsnetzbetreiber müssen ihren Entwurf zunächst zur Konsultation stellen und unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung überarbeiten, bevor sie ihn der Bundesnetzagentur zur Bestätigung vorlegen. Der Netzentwicklungsplan dient mindestens alle drei Jahre als Grundlage für die Erstellung des Bundesbedarfsplans. Ist dies der Fall, dann erstellt die Bundesnetzagentur noch einen Umweltbericht zu den möglichen Umweltauswirkungen der Vorhaben des Netzentwicklungsplans. Die Bundesnetzagentur stellt den überarbeiteten Entwurf des Netzentwicklungsplans zur Konsultation. Der Netzentwicklungsplan wird durch die Bundesnetzagentur unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung bestätigt. Die Rahmenregelungen zur Erstellung und Bestätigung des Netzentwicklungsplans ergeben sich aus §§ 12b und 12c EnWG.

### c) Bundesbedarfsplan

Mindestens alle drei Jahre übermittelt die Bundesnetzagentur der Bundesregierung den bestätigten Netzentwicklungsplan als Entwurf für einen Bundesbedarfsplan. Der Bundesbedarfsplan wird vom Bundesgesetzgeber als Bundesgesetz erlassen. Durch den Erlass werden für die im Bedarfsplan enthaltenen Vorhaben die energiewirtschaftliche Notwendigkeit und der vordringliche Bedarf festgestellt. Die Rahmenregelungen zum Erlass des Bundesbedarfsplans ergeben sich aus § 12e EnWG.

Am 23.7.2013 trat das erste Bundesbedarfsplangesetz (BBPlG) in Kraft. Durch das Gesetz werden für 36 Vorhaben die energiewirtschaftliche Notwendigkeit und der vordringliche Bedarf festgestellt. Durch die Benennung von Netzverknüpfungspunkten werden die Anfangs- und Endpunkte der Vorhaben für die nachfolgenden Planungs- und Zulassungsverfahren verbindlich definiert, aber noch kein konkreter Standort für Anlagen und Betriebseinrichtungen festgelegt (*Bundesregierung* 2011, S. 16). Darüber hinaus wird der Rechtsweg für entsprechende Anfechtungsklagen gegen Planfeststellungsbeschlüsse zu diesen Vorhaben auf das Bundesverwaltungsgericht als erste und letzte Instanz verkürzt. 16 der 36 Vorhaben fallen unter die Bundesfachplanung nach dem NABEG, der Rest unter die Fachplanung der nach Landesrecht zuständigen Behörden. Hier gelten die Regelungen der §§ 43ff. EnWG.

### d) Bundesfachplanung

Die Bundesfachplanung für die 16 Vorhaben aus dem Bundesbedarfsplan wird durch die Bundesnetzagentur durchgeführt. Grundlage ist ein Antrag des Übertragungsnetzbetreibers zur Durchführung der Bundesfachplanung, der einen Vorschlag für einen Trassenkorridor und mögliche Alternativen benennt.

Dieser Antrag dient als Grundlage für eine öffentliche Antragskonferenz, um den Untersuchungsrahmen für eine strategische Umweltprüfung des Vorschlags und möglicher Alternativen festzulegen. Zur Antragskonferenz geladen werden der Vorhabenträger, die betroffenen Träger öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich berührt ist, insbesondere

die für die Landesplanung zuständigen Behörden, sowie anerkannte Umweltvereinigungen. Die Länder, auf deren Gebiet ein Trassenkorridor voraussichtlich verlaufen wird, dürfen im Rahmen der Antragskonferenz Vorschläge zum Verlauf des für das Vorhaben erforderlichen Korridors machen. Allerdings ist die Bundesnetzagentur nicht an diese Vorschläge gebunden. Die Bundesnetzagentur legt nach Abschluss der Antragskonferenz einen Untersuchungsrahmen für die Bundesfachplanung fest und bestimmt den erforderlichen Inhalt der hierfür vom Vorhabenträger noch einzureichenden Unterlagen.

Der Vorhabenträger legt die überarbeiteten Antragsunterlagen innerhalb einer angemessenen Frist vor. Die Unterlagen müssen so ausführlich erläutert sein, dass Dritte abschätzen können, ob und wie sie von den raumbedeutsamen Auswirkungen des Vorhabens betroffen sein können. Spätestens zwei Wochen nach Vorlage vollständiger Unterlagen beginnt die Bundesnetzagentur mit einer umfassenden Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung. Die Unterlagen müssen von der Bundesnetzagentur für einen Monat im Internet veröffentlicht und am Sitz der Bundesnetzagentur sowie den dem beantragten Vorhaben am nächsten gelegenen Außenstellen ausgelegt werden. Die Bundesnetzagentur gewährt den Trägern öffentlicher Belange (Länder, Gemeinden, Planungsbehörden etc.) eine Frist von maximal drei Monaten zur Abgabe von Stellungnahmen. Nach Fristablauf eingegangene Stellungnahmen müssen nicht mehr berücksichtigt werden, sofern sie nicht für die Rechtmäßigkeit der Bundesfachplanung von Bedeutung sind. Alle anderen Interessenträger können innerhalb eines Monats nach Ablauf der Veröffentlichungsfrist Einwendungen<sup>1</sup> erheben. Stellungnahmen und Einwendungen begründen keine Rechtsansprüche. Der Gesetzgeber erhofft sich von den engen Fristen eine Beschleunigung des Verfahrens (*Bundesregierung* 2011, S. 25).

Nach Abschluss der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung führt die Bundesnetzagentur einen öffentlichen Erörterungstermin durch, bei dem alle eingegangenen Stellungnahmen und Einwendungen mündlich erörtert werden.

Spätestens sechs Monate nach Eingang der vollständigen Unterlagen muss die Bundesnetzagentur die Bundesfachplanung abschließen. Die Entscheidung enthält: (1.) den Verlauf eines raumverträglichen Trassenkorridors, (2.) eine Bewertung und Erklärung der Umweltauswirkungen dieses Trassenkorridors sowie (3.) das Ergebnis der Prüfung alternativer Trassenverläufe. Die Entscheidung ist für anschließende Planfeststellungsverfahren verbindlich. Allerdings hat sie keine unmittelbare Außenwirkung, so dass sie nicht im Rahmen von Rechtsbehelfsverfahren überprüft werden kann. Dies ist lediglich im Rahmen eines Rechtsbehelfsverfahrens gegen die endgültige Zulassungsentscheidung möglich.

Die von der Entscheidung betroffenen Länder verfügen als einziger Interessenträger über ein Instrument des vorläufigen Rechtsschutzes gegen die Entscheidung der Bundesfachplanung. Sie können innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe der Entscheidung gegen diese Einwendungen erheben. Die Bundesnetzagentur muss innerhalb eines Monats nach Eingang der Einwendung Stellung nehmen. Durch die Möglichkeit der Einwendung soll „den Interessen der Länder und ihrer Planungshoheit Rechnung“ getragen werden, da die „Bundesnetzagentur ihre Entscheidung im Lichte etwaiger Einwendungen erneut prüfen und rechtfertigen“ muss (*Bundesregierung* 2011, S. 27).

Die rechtlichen Rahmenregelungen zur Bundesfachplanung ergeben sich aus den §§ 4 bis 17 NABEG.



### e) Planfeststellung

Die letzte Stufe des Planungs- und Zulassungssystems ist die Planfeststellung. Ursprünglich war zwischen Bund und Ländern abgesprochen worden, dass die Planfeststellungsverfahren zum Netzausbau von Landesbehörden durchgeführt werden sollen (*Bundesrat* 2011, S. 326). Allerdings wurde der Bundesnetzagentur im Rahmen der Planfeststellungszuweisungsverordnung auch das Planfeststellungsverfahren für Vorhaben aus der Bundesfachplanung übertragen, um Synergien zwischen den Verfahren zu erzeugen, den Verwaltungsaufwand zu reduzieren und die Transparenz der Verfahren zu verbessern (*Bundesregierung* 2013, S. 3). Somit ist für die entsprechenden Vorhaben in allen Planungsstufen die BNetzA die zuständige Behörde. Das Planfeststellungsverfahren weist die gleichen Verfahrensschritte wie die Bundesfachplanung auf: (1.) Antrag des Vorhabenträger, (2.) Antragskonferenz zur Festlegung eines Untersuchungsrahmens für die Umweltverträglichkeitsprüfung, (3.) Anhörungsverfahren, (4.) Erörterungstermin und (5.) Planfeststellungsbeschluss.

Der Unterschied ist, dass die Beteiligungsverfahren nach der öffentlichen Antragskonferenz dem Rechtsschutz der vom Vorhaben betroffenen Interessenträger dienen, weshalb sich im Anhörungsverfahren nur noch Einwendungen von juristischen und natürlichen Personen zu berücksichtigen sind, die durch das Vorhaben berührt werden. Den betroffenen Trägern öffentlicher Belange kann wie bei der Bundesfachplanung eine Frist von bis zu drei Monaten zur Abgabe von Stellungnahmen eingeräumt werden. Für die übrigen Interessenträger gilt eine Einwendungsfrist von zwei Wochen nach Ablauf der Veröffentlichungsfrist für die Antragsunterlagen.

Die Bundesnetzagentur muss zu den Einwendungen einen Erörterungstermin in Form einer mündlichen Verhandlung durchführen, bevor sie das Verfahren durch einen Planfeststellungsbeschluss beendet. Durch den Planfeststellungsbeschluss wird das beantragte Vorhaben genehmigt und seine Zulässigkeit rechtsverbindlich festgestellt. Der Beschluss wird dem Vorhabenträger, den bekannten Betroffenen sowie denjenigen, über deren Einwendungen entschieden worden ist, mit Rechtsbehelfsbelehrung zugestellt. Darüber hinaus werden Beschluss und Rechtsbehelfsbelehrung im Internet veröffentlicht und an den Auslegungsstellen ausgelegt.

Der Rechtsrahmen zum Planfeststellungsverfahren ergibt sich aus den §§ 18 bis 28 NABEG. Das NABEG enthält keine Regelungen zum Rechtsschutz, so dass hier die Regelungen des § 43e EnWG zu Anfechtungsklagen gegen Planfeststellungsbeschlüsse anwendbar sein dürften, die sich eigentlich auf die gerichtliche Überprüfung von Planfeststellungsverfahren außerhalb des NABEG beziehen (vgl. *Bauer* 2015, S. 141f.). Im Rahmen einer solchen Anfechtungsklage gegen einen Planfeststellungsbeschluss kann auch die dem Beschluss vorgelagerte Bundesfachplanungsentscheidung überprüft werden. Abweichend von den Regelungen des § 43e EnWG ist der Rechtsweg für entsprechende Anfechtungsklagen durch das Bundesbedarfsplangesetz auf das BVerwG als erste und letzte Instanz verkürzt. Nach § 43e Abs. 4 Satz 1 EnWG sind Abwägungsmängel für das Rechtsbehelfsverfahren gegen den Beschluss nur erheblich, wenn sie offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen sind. Außerdem führen erhebliche Abwägungsmängel oder Verletzungen von Verfahrens- und Formvorschriften nach § 43e Abs. 4 Satz 2 EnWG nur dann zur Aufhebung des Beschlusses, wenn sie nicht durch Planergänzungen oder ein ergänzendes Verfahren behoben werden können. Nach § 15 Abs. 3 NABEG gilt der Grundsatz der Planerhaltung auch für die gerichtliche Überprüfung von

Bundesfachplanungsentscheidungen durch Anfechtung der darauf aufbauenden Planfeststellung.

### 3.1.2 Akteure

Der akteurzentrierte Institutionalismus geht davon aus, dass Akteure sich durch ihre individuellen Fähigkeiten, Wahrnehmungen und Präferenzen auszeichnen und eigene Ziele und Interessen in ihren Interaktionsbeziehungen mit anderen verfolgen. Dies gilt auch für komplexe Akteure wie Landesregierungen, Behörden, Unternehmen oder Verbände. Das im vorigen Abschnitt vorgestellte formale Planungs- und Zulassungssystem weist den Akteuren in den unterschiedlichen Stufen bestimmte Rollen zu und stattet sie mit unterschiedlichen Interaktionsmöglichkeiten aus, die in den folgenden Abschnitten beleuchtet werden sollen. Mit Blick auf die Akteure selbst bestehen zwei Faktoren, die zur Entstehung einer Partizipationsverflechtungsfalle beitragen können: a) Unkenntnis über die Möglichkeiten und Grenzen der Beteiligung und b) das Einbringen von Werthaltungen, die nicht durch Rechtspositionen gedeckt sind.

#### a) Unkenntnis über Möglichkeiten und Grenzen der Beteiligung

Das gestufte Planungs- und Zulassungssystem eröffnet den unterschiedlichen Interessenträgern auf den unterschiedlichen Stufen unterschiedliche Beteiligungsmöglichkeiten. Bestimmte Akteure – insbesondere die Länder – verfügen über privilegierte Beteiligungsrechte, während die Beteiligungsrechte anderer Akteure – insbesondere der nicht vom Vorhaben betroffenen Öffentlichkeit – auf die ersten Planungs- und Zulassungsstufen beschränkt sind. Eine stichprobenartige Analyse von Stellungnahmen zu den Netzentwicklungsplänen der Netzbetreiber zeigt, dass zahlreichen Akteuren – auch Trägern öffentlicher Belange – nicht klar war, was der Gegenstand des Beteiligungsverfahrens war und welche Folgen mit ihrer Äußerung verbunden bzw. nicht verbunden sind (*Bauer 2015*, S. 144ff.). Diese Unkenntnis kann dazu führen, dass bestehende Beteiligungsmöglichkeiten nicht gesehen werden oder fälschlicherweise davon ausgegangen wird, dass bestimmte Beteiligungsmöglichkeiten bestehen. Ein Beispiel hierfür ist, dass zahlreiche Akteure in ihren Stellungnahmen zum Netzentwicklungsplan Begriffe wie „Ablehnung“, „Widerspruch“ oder „Einwand“ verwenden (*Bauer 2015*, S. 149), die auf den Versuch des Ergreifens von Rechtsmitteln hinweisen, obwohl ihnen diese in dieser Phase des Planungs- und Zulassungsprozesses nicht zur Verfügung stehen.

#### b) Werthaltungen

Eine zentrale Herausforderung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Zulassungsverfahren ist, dass diese häufig mit Werthaltungen konfrontiert wird, die vom formalen Verfahren nicht verarbeitet werden können. Ein Beispiel hierfür sind „NIMBY“- (not in my backyard) oder „BANANA“-Forderungen (build absolutely nothing anywhere near anything) von Interessenträgern, die nicht durch Rechtsansprüche gedeckt sind. Solche Forderungen werden im Regelfall mit dem Bestreiten des Ausbaubedarfs und/oder der energiewirtschaftlichen Notwendigkeit entsprechender Vorhaben verknüpft. Erste empirische Untersuchungen zu Planungs- und Zulassungsverfahren zum Netzausbau zeigen, dass betroffene Interessenträger häufig das Gefühl haben, dass durch „undemokratische“ Planungs- und Zulassungsprozesse eigene Rechte und/oder der Naturschutz ausge-

hebelt werden, weshalb sie das Verfahren und die Entscheidung ablehnen (vgl. *Bauer* 2015, S. 150; *Marg* u.a. 2013, S. 118).

Zu einer besonderen Herausforderung wird es, wenn Landesregierungen – wie die bayerische Staatsregierung – das Planungs- und Zulassungssystem mit Werthaltungen konfrontieren, die es nicht verarbeiten kann, da diese über größere formale und informale Interaktionsmöglichkeiten verfügen, um Entscheidungsprozesse zu beeinflussen (s.u. 3.1.4 Interaktionsformen).

### 3.1.3 Akteurskonstellation

Die Akteurskonstellation kann mit Blick auf das Planungs- und Zulassungssystem in den ersten beiden und letzten beiden Stufen als hierarchisch bezeichnet werden, da die BNetzA als Planungs- und Zulassungsbehörde nicht auf die Zustimmung anderer Akteure bei ihren Planungs- und Zulassungsentscheidungen angewiesen ist. Allerdings verfügen die Übertragungsnetzbetreiber über eine privilegierte Stellung, da sie die Entwürfe von Szenariorahmen und Netzentwicklungsplänen erstellen und Trassenkorridore und -verläufe vorschlagen. Natürlich ist zu vermuten, dass es grundsätzlich zu Vorabstimmungen von Unterlagen und Entscheidungen zwischen BNetzA und Übertragungsnetzbetreibern und Trägern öffentlicher Belange – insbesondere den Ländern – im „Schatten der Hierarchie“<sup>2</sup> kommt, um mögliche Konflikte – soweit wie möglich – im Vorfeld zu entschärfen.

Die Akteurskonstellation bei der Verabschiedung des Bundesbedarfsplans durch den Gesetzgeber ergibt sich aus der politischen Zusammensetzung von Bundestag und Bundesrat und erfordert im Regelfall Kooperation und Koordination zwischen unterschiedlichen Fraktionen. Die Abstimmung des ersten Bundesbedarfsplans erfolgte mit großer politischer Zustimmung und ohne Änderungen am Entwurf der BNetzA. Angesichts der bayerischen Netzausbaupolitik erscheint es fraglich, ob der zweite Bundesbedarfsplan ebenfalls ohne größere Änderung und mit großer Zustimmung verabschiedet wird. Stattdessen scheint es derzeit darauf hinauszulaufen, dass man Bayern von Seiten der Bundesregierung entgegen kommen wird (*Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie* 2015b).

### 3.1.4 Interaktionsformen

Den unterschiedlichen Akteuren des Planungs- und Zulassungssystems stehen unterschiedliche formale und informale Interaktionsformen zur Verfügung, um sich in Planungs- und Zulassungsentscheidungen einzubringen.

#### a) Formale Interaktionsformen

Tabelle 2 zeigt die unterschiedlichen formalen Beteiligungsmöglichkeiten auf den ersten drei Planungsstufen.

Tabelle 2: Partizipationsmöglichkeiten auf den ersten drei Planungsstufen

	Szenariorahmen	Netzentwicklungsplan	Bundesbedarfsplan
<b>Länder</b>	Stellungnahme (§ 12a Abs. 2 EnWG)	Stellungnahme zum Entwurf der ÜNB (§ 12b Abs. 3 EnWG) Stellungnahme zum Entwurf der BNetzA (§ 12c Abs. 3 EnWG)	Mitwirkung im Gesetzgebungsverfahren über den Bundesrat
<b>Träger öffentlicher Belange; nachgelagerte Netzbetreiber; Öffentlichkeit</b>	Stellungnahme (§ 12a Abs. 2 EnWG)	Stellungnahme zum Entwurf der ÜNB (§ 12b Abs. 3 EnWG) Stellungnahme zum Entwurf der BNetzA (§ 12c Abs. 3 EnWG)	

Quelle: Eigene Darstellung.

In den ersten beiden Planungsstufen – Szenariorahmen und Netzentwicklungsplan – verfügen alle Interessenträger nur über die Möglichkeit, Stellungnahmen abzugeben. Es findet keine Differenzierung zwischen den Akteursgruppen statt. Mit Blick auf den Erlass des Bundesbedarfsplangesetzes verfügen nur die Länder über die Möglichkeit, sich über den Bundesrat ins Gesetzgebungsverfahren einzubringen.

In der Bundesfachplanung und im Planfeststellungsverfahren differenzieren sich die Beteiligungsrechte je nach Interessenträgergruppe. Die Tabellen 3 und 4 geben hierzu einen entsprechenden Überblick.

Tabelle 3: Partizipationsmöglichkeiten in der Bundesfachplanung

	Antragskonferenz	Unterlagen	Erörterungstermin	Entscheidung
<b>Länder</b>	Aktive Teilnahme (§ 7 Abs. 2 NABEG)	Stellungnahme (§ 9 Abs. 2 NABEG)	Teilnahme (§ 10 NABEG)	Einwendung (§ 14 NABEG)
<b>Träger öffentlicher Belange</b>	Aktive Teilnahme (§ 7 Abs. 2 NABEG)	Stellungnahme (§ 9 Abs. 2 NABEG)	Teilnahme (§ 10 NABEG)	
<b>Umweltverbände</b>	Aktive Teilnahme (§ 7 Abs. 2 NABEG)	Äußerung (§ 9 Abs. 6 NABEG)	Teilnahme (§ 10 NABEG)	
<b>Öffentlichkeit</b>	Passive Teilnahme (§ 7 Abs. 2 NABEG)	Äußerung (§ 9 Abs. 6 NABEG)	Teilnahme (§ 10 NABEG)	

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 4: Partizipationsmöglichkeiten in der Planfeststellung

	Antragskonferenz	Unterlagen	Erörterungstermin	Entscheidung
<b>Länder</b>	Aktive Teilnahme (§ 20 Abs. 2 NABEG)	Stellungnahme (§ 22 Abs. 2 NABEG)	Teilnahme (§ 22 Abs. 7 NABEG)	Anfechtungsklage (§ 43e EnWG)
<b>Träger öffentlicher Belange</b>	Aktive Teilnahme (§ 20 Abs. 2 NABEG)	Stellungnahme (§ 22 Abs. 2 NABEG)	Teilnahme (§ 22 Abs. 7 NABEG)	Anfechtungsklage (§ 43e EnWG)
<b>Umweltverbände</b>	Aktive Teilnahme (§ 20 Abs. 2 NABEG)	Einwendung (§ 22 Abs. 6 NABEG)	Teilnahme (§ 22 Abs. 7 NABEG)	Anfechtungsklage (§ 43e EnWG)
<b>Öffentlichkeit</b>	Passive Teilnahme (§ 20 Abs. 2 NABEG)	Einwendung (§ 22 Abs. 6 NABEG)	Teilnahme (§ 22 Abs. 7 NABEG)	Anfechtungsklage (§ 43e EnWG)

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Träger öffentlicher Belange und die Umweltvereinigungen verfügen gegenüber der Öffentlichkeit über besondere Beteiligungsrechte, indem sie an den Antragskonferenzen als Teilnehmer geladen und in die damit verbundene Fachdiskussion eingebunden werden. Allerdings werden zur Antragskonferenz in der Planfeststellung nur die betroffenen Träger öffentlicher Belange geladen. Die Öffentlichkeit kann an den Antragskonferenzen zwar teilnehmen, was sicherlich zur Verfahrenstransparenz beiträgt, aber sie ist nicht aktiv in die Antragskonferenz eingebunden.

Die Träger öffentlicher Belange verfügen in der Bundesfachplanung und im Planfeststellungsverfahren über ein gesondertes Recht zur Stellungnahme, das mit längeren Fristen versehen werden kann als die Beteiligungsmöglichkeiten von Umweltvereinigungen und der Öffentlichkeit. Außerdem sind nach Fristablauf eingegangene Stellungnahmen zu berücksichtigen, wenn sie für die Rechtmäßigkeit der Entscheidung von Bedeutung sind. Darüber hinaus verfügen allein die Länder über die Möglichkeit, Einwendungen gegen die Entscheidung zum Abschluss der Bundesbedarfsplanung zu erheben. Allerdings folgt daraus nur, dass die BNetzA Stellungnahmen zu diesen Einwendungen abgeben muss.

Umweltvereinigungen und die Öffentlichkeit können in der Bundesfachplanung Äußerungen und in der Planfeststellung – sofern sie Betroffene sind – Einwendungen erheben. Die Fristen für Äußerungen und Einwendungen sind deutlich kürzer als die Fristen für Stellungnahmen. Äußerungen in der Bundesfachplanung haben noch keine Rechtsschutzfunktion, während Einwendungen in der Planfeststellung das Recht auf rechtliches Gehör gewährleisten.

Alle Akteursgruppen können – sofern sie Betroffene sind – den Planfeststellungsbeschluss und die vorangegangene Bundesfachplanung im Rahmen einer Anfechtungsklage gerichtlich überprüfen lassen. Vorher besteht keine Möglichkeit, gegen geplante Vorhaben rechtlich vorzugehen.

## b) Informale Interaktionsformen

Neben der Beteiligung am förmlichen Regulierungsverfahren verfügen die Akteure noch über unterschiedliche informale Beteiligungsmöglichkeiten, die durch die BNetzA, Übertragungsnetzbetreiber und die Länder als Alternative oder Ergänzung zum förmlichen Verfahren bereitgestellt werden.

### aa) Bundesnetzagentur

Neben den im formalen Verfahren vorgesehenen Beteiligungsmöglichkeiten bietet die Bundesnetzagentur weitere Beteiligungs- und Informationsangebote in Form von Informationsveranstaltungen, Workshops und bi- und multilateralen Treffen als Ergänzung zum formalen Verfahren an, um die unterschiedlichen Akteursgruppen in das Verfahren einzubinden bzw. über das Verfahren und Entscheidungen zu informieren (*Paulus/Noske 2014, S. 227*). Solche Beteiligungsmöglichkeiten bieten die Möglichkeit, Missverständnissen vorzubeugen und generelle Fragen zum Ablauf von Planungs- und Zulassungsverfahren zu beantworten, weshalb die Bundesnetzagentur ihnen große Bedeutung beimisst, das Angebot in den letzten Jahren erheblich ausgebaut hat und regelmäßig Workshops in den voraussichtlich vom Netzausbau betroffenen Regionen durchführt (*Bundesnetzagentur 2014, S. 51*).

## bb) Übertragungsnetzbetreiber

Einige Übertragungsnetzbetreiber – insbesondere TenneT – haben sich dazu entschieden, neben den formalen Beteiligungsmöglichkeiten auch informale Beteiligungsangebote zur Bundesfachplanung als Ergänzung zum formalen Verfahren einzurichten, indem sie den Entwurf ihres Antrags – ohne gesetzliche Verpflichtung – bereits im Vorfeld der Antragstellung veröffentlichen und die Möglichkeit zur Abgabe von Stellungnahmen geben.

TenneT hat beispielsweise einen umfassenden Projektdialog zu seinem Antragsentwurf für einen Trassenkorridor für die SuedLink-Verbindung Wilster – Grafenrheinfeld durchgeführt.<sup>3</sup> Im Dialogprozess wurden von Gemeinden, Bürgerinitiativen, Naturschutzverbänden und anderen privaten Akteuren 112 alternative Trassenkorridore vorgeschlagen, von denen TenneT 98 Korridorverläufe als mögliche Alternativen zum eigenen Vorschlag in den Antrag aufgenommen hat. Fraglich ist, ob die BNetzA den Antrag so in die Bundesfachplanung gibt und wie sie mit den Alternativvorschlägen umgehen wird.

## cc) Länder

Neben den Übertragungsnetzbetreibern führen auch die Länder Dialogprozesse als Ergänzung zum formalen Verfahren durch. Beispiele hier sind der „Energiedialog“<sup>4</sup> der bayerischen Staatsregierung und der „Dialog zum SuedLink“<sup>5</sup> der baden-württembergischen Landesregierung.

Problematisch an diesen Dialogprozessen ist, dass sie – wie der formale Planungs- und Zulassungsprozess – möglicherweise Beteiligungsauswirkungen auf das formale Verfahren suggerieren, die nicht vorhanden sind. Die bayerische Wirtschaftsministerin Aigner (2014, S. 29) merkte in ihrer Regierungserklärung vom 23.10.2014 zum Energiedialog an, dass die Ergebnisse des Dialogs durch die „Staatsregierung auf Bundesebene“ eingebracht würden. Dies bedeutet mit Blick auf den aktuellen Verfahrensstand und die Beteiligungsmöglichkeiten der Länder im formalen Planungs- und Zulassungsverfahren, dass sich dieses Einbringen auf die Abgabe von Stellungnahmen beschränkt.

Trotzdem heißt es in den Schlussfolgerungen aus dem Energiedialog (*Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie* 2015a, S. 13), dass Bayern einem „Ausbau der Übertragungsnetze nur zustimmen“ wird, wenn die Dimensionierung der Deckung des Strombedarfs in Bayern dient, weitgehend Bestandstrassen genutzt, ökologische und ökonomische Ausgleichsmaßnahmen für die Betroffenen getroffen sowie schlanke und kleine Masttypen verwendet würden. Mit Blick auf ein fehlendes Zustimmungserfordernis der Länder im formalen Planungs- und Zulassungsverfahren wird hier auf die Einflussmöglichkeiten der Länder durch Politikverflechtung abgestellt (Bauer 2015, S. 124). Problematisch ist, dass ein solches Vorgehen der Länder die Transparenz und möglicherweise auch die Akzeptanz des formalen Verfahrens torpediert.

Das Beispiel des bayerischen Energiedialogs zeigt auch, dass sich größere Planungs- und Zulassungsverfahren nicht entpolitisieren lassen, da ein möglicher Trassenverlauf das Wahlverhalten bei Landtags- und Kommunalwahlen beeinflussen kann, auch wenn Kommunen und Landesregierungen nur einen begrenzten Einfluss auf die Planungs- und Zulassungsprozesse ausüben können. Bayern ist es dadurch sogar gelungen, einen Kompromiss mit der Bundesregierung zu erzielen, der voraussichtlich zu einer Anpassung des Bundesbedarfsplans führen und die Bundesfachplanung beeinflussen wird (*Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie* 2015b). Fraglich ist, wie sich ein solcher Kompromiss auf das im Vorfeld gelaufene formale Planungsver-

fahren der BNetzA auswirkt. Denn die *Bundesregierung* (2015, S. 6) hatte zuvor erklärt, dass sie der Entscheidungen der BNetzA eigentlich nicht „vorgreifen“ wolle.

#### 4 Zwischenfazit

Das Planungs- und Zulassungssystem erscheint aufgrund seiner Komplexität besonders anfällig für Beteiligungskonflikte, die sich aus parallel laufenden Teilnahmeverfahren, Unklarheiten über Beteiligungsmöglichkeiten und dem Umgang mit Teilnehmungsbeiträgen ergeben können. Hinzu können Beteiligungskonflikte kommen, die sich aus dem Mehrebenensystem ergeben, weil sich Länder und Kommunen im formalen Teilnahmeverfahren nicht angemessen repräsentiert fühlen. Diese Problematik steht im Mittelpunkt des nächsten Abschnitts.

#### 5 Analyse von Interaktionsergebnissen: Netzentwicklungspläne

Das komplexe und mehrstufige Planungs- und Zulassungssystem zum Ausbau der Hoch- und Höchstspannungsnetze scheint besonders anfällig für Beteiligungskonflikte zu sein, die möglicherweise zu einer Partizipationsverflechtungsfälle führen, da es einerseits unterschiedliche Beteiligungsmöglichkeiten für die unterschiedlichen Planungsstufen vorsieht und andererseits zahlreiche Teilnahmeverfahren parallel durchgeführt werden. Denn jedes Jahr werden ein neuer Szenariorahmen und ein neuer Netzentwicklungsplan aufgestellt. Hinzu kommen zukünftig Bundesbedarfsplan- und Planfeststellungsverfahren, sodass Teilnehmer und Interessierte schnell den Überblick darüber verlieren können, was gerade verhandelt wird und welche Beteiligungsmöglichkeiten überhaupt auf dieser Verhandlungsstufe bestehen. Hinzu kommt, dass Rechtsmittel erst nach Abschluss des mehrjährigen formalen Verfahrens ergriffen werden können, was unter Umständen das Gefühl der Wehrlosigkeit bei den Teilnehmern von Teilnahmeverfahren auslösen kann. Das tatsächliche Ausmaß des Widerstands gegen einzelne Vorhaben wird sich erst im Planfeststellungsverfahren zeigen, wenn Betroffenen Rechtsmittel zur Verfügung stehen. Insofern kann im jetzigen Stadium allenfalls eine Plausibilisierung von Indikatoren einer Partizipationsverflechtungsfälle vorgenommen werden. Solche Indikatoren sind unter anderem Kritik an Beteiligungsmöglichkeiten, Kritik an der Verfahrenstransparenz sowie das Bezweifeln der Rechtmäßigkeit des Verfahrens und der Entscheidung.

Im Hinblick auf mögliche Indikatoren für Beteiligungskonflikte wurden Stellungnahmen zu den Netzentwicklungsplänen der Übertragungsnetzbetreiber ausgewertet. Grundsätzlich wird von der Möglichkeit, Stellungnahmen zu Bedarfsplänen und Netzentwicklungsplänen abzugeben, rege Gebrauch gemacht. Zum Netzentwicklungsplan 2014 wurden allein 26.066 Stellungnahmen abgegeben, von denen 10.593 veröffentlicht wurden.<sup>6</sup> Allerdings stammt der Großteil dieser Stellungnahmen von Privatpersonen und beruht auf Formularen, die von Bürgerinitiativen entworfen wurden (*Bauer* 2015, S. 148). Dies führt dazu, dass tausende von Stellungnahmen identischer Natur sind. Dahinter scheint die Erwartung zu stehen, dass allein die Masse von abgegebenen Stellungnahmen in der Lage ist, den Entscheidungsprozess zu beeinflussen. Ein Grundproblem dieser Stellungnahmen ist aber, dass sie das Entscheidungsprogramm mit Werthaltungen und Erwartungen kon-

frontieren, die von ihm nicht bedient werden können, weshalb in diesen Stellungnahmen regelmäßig der Kommentar zu finden ist, dass Stellungnahmen von den Netzbetreibern und der Bundesnetzagentur nicht ernst genommen würden. Solche Kommentare lassen sich nicht nur in den Stellungnahmen von Privatpersonen und Bürgerinitiativen finden, sondern auch in Stellungnahmen von Trägern öffentlicher Belange, wie eine erste Auswertung einer Stichprobe von Stellungnahmen zu den Entwürfen der Netzentwicklungspläne der Netzbetreiber aus 2012, 2013 und 2014 gezeigt hat (Bauer 2015, S. 151ff.).

Mit Blick auf die besondere Rolle der Träger öffentlicher Belange im späteren Verfahrensverlauf sind für den vorliegenden Beitrag Stichproben der veröffentlichten Stellungnahmen von Landesregierungen, Ministerien, Landkreise und Gemeinden zu den Netzentwicklungsplänen 2013 und 2014 ausgewertet worden, da für diese beiden Konsultationsphasen die Stellungnahmen entsprechend gefiltert werden konnten.<sup>7</sup> Berücksichtigt wurden alle veröffentlichten Stellungnahmen von Landesregierungen und Landesministerien. Hinsichtlich der Landkreise und Gemeinden wurden Zufallsstichproben aus den veröffentlichten Stellungnahmen gezogen. Tabelle 5 gibt hierzu einen Überblick.

Tabelle 5: Überblick über die Stichprobe

	Stellungnahmen insgesamt	Stellungnahmen veröffentlicht	Landesregierungen	Landesministerien	Landkreise (Stichprobe)	Gemeinden (Stichprobe)
2013	502	352	0	6	10	4
2014	26.066	10.593	1	5	6	18

Quelle: Eigene Darstellung.

Im Gegensatz zu den Stellungnahmen von Privatpersonen und Bürgerinitiativen weisen Stellungnahmen von Ministerien, Landkreisen und Gemeinden häufig auf mögliche Raumwiderstände hin, die in der Bundesfachplanung und Planfeststellung zu berücksichtigen seien. Eine pauschale Ablehnung von Vorhaben aufgrund von allgemeinen Natur- und Gesundheitsschutzbedenken ist bei den Stellungnahmen zum Netzentwicklungsplan 2013 noch die Ausnahme. Dies ändert sich bei den Stellungnahmen zum Netzentwicklungsplan 2014. Dies liegt mit Blick auf die Stichprobe daran, dass sich anscheinend ein Großteil der bayerischen Landkreise und Gemeinden der Haltung der Landesregierung angeschlossen hat und die großen Nord-Süd-Trassen mit der pauschalen Begründung ablehnt, dass der Bedarf nicht hinreichend im Netzentwicklungsplan belegt sei. Insofern ist hier ein ähnliches Verhalten wie bei den Stellungnahmen von Privatpersonen und Bürgerinitiativen zu beobachten. Dies gilt auch für die Wortwahl, da die betreffenden Stellungnahmen häufig Begriffe wie „Einwendung“, „Ablehnung“ oder „Widerspruch“ verwenden, die nahelegen, dass man Rechtsmittel geltend machen möchte, obwohl solche auf dieser Verfahrensstufe gar nicht vorhanden sind. Auffällig ist, dass das Beteiligungsverfahren in den untersuchten Stellungnahmen nur selten thematisiert wird. Gleiches gilt für den Verweis auf bereits im Vorjahr abgegebene Stellungnahmen. Tabelle 6 gibt einen Überblick über die Auswertung der Stichprobe.



Tabelle 6: Auswertung der Stichprobe der Träger öffentlicher Belange

	Ablehnung	Zustimmung	Keine Aussage	Bezug auf konkrete Maßnahmen	Äußerung zum Verfahren	Berufung auf Stellungnahme aus dem Vorjahr
<b>Landesregierung 2014; n=1</b>	1	0	0	1	1	1
<b>Ministerien 2013; n=6</b>		3	3	4	4	0
<b>Ministerien 2014; n=5</b>	2	2	1	4	1	0
<b>Landkreise 2013; n=10</b>	3	0	7	9	4	2
<b>Landkreise 2014; n=6</b>	4	0	2	5	0	1
<b>Gemeinden 2013; n=4</b>	2	0	2	3	3	2
<b>Gemeinden 2014; n=18</b>	18	0	0	18	1	0

Quelle: Eigene Darstellung.

Eine ausdrückliche Zustimmung zu den Planungen der Netzbetreiber stellt bei den untersuchten Stellungnahmen die Ausnahme dar und ist nur in Stellungnahmen einzelner Ministerien zu finden. Ironischerweise wird der Entwurf des Netzentwicklungsplans 2013 in der Stellungnahme des bayerischen Wirtschaftsministeriums „ausdrücklich begrüßt“, während in der Stellungnahme zum Netzentwicklungsplan 2014 die Gleichstrompassage Süd-Ost – die auch Teil des Netzentwicklungsplans 2013 war – entsprechend der neuen Haltung der Staatsregierung zum Netzausbau „abgelehnt“ wird.<sup>8</sup> Insofern zeigt sich auch an diesen beiden Stellungnahmen, dass eine Entpolitisierung und Versachlichung des Verfahrens nur bedingt möglich ist.

Mit Blick auf mögliche Beteiligungskonflikte sind auf der Ebene der obersten Landesbehörden die Stellungnahmen des Niedersächsischen Umweltministeriums bemerkenswert, da sie die „pauschalierte Bearbeitung“ von Stellungnahmen kritisieren und eine „nachvollziehbare Bearbeitung und Bewertung“ von Stellungnahmen durch die Übertragungsnetzbetreiber und die Bundesnetzagentur zum Netzentwicklungsplan 2013 und 2014 verlangen.<sup>9</sup> In die gleiche Richtung geht die Forderung des Thüringer Bauministeriums, den Netzentwicklungsplan 2013 zu überarbeiten und darzulegen, inwieweit die „Anregungen und Bedenken Thüringens“ dabei berücksichtigt wurden.<sup>10</sup> Die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen merkt zum Netzentwicklungsplan 2014 an, dass Stellungnahmen der Landesregierungen aus vorangegangenen Verfahren bei der Planung nicht berücksichtigt worden seien, weshalb man erheblichen Korrekturbedarf sehe.<sup>11</sup> Aus den kritischen Stellungnahmen der Landesregierung und der Ministerien lässt sich der Wunsch ablesen, dass die Länder stärker in die Planung eingebunden werden möchten und ihre Interessen durch das derzeitige Verfahren nicht ausreichend berücksichtigt sehen.

Auf der Ebene Landkreise und Gemeinden ist die Kritik am Verfahren zum Teil drastischer: In einer Stellungnahme des Landratsamtes Ilm-Kreis wird die Öffentlichkeitsbeteiligung als „Feigenblatt“ und in einer Stellungnahme der Stadt Großrechtenbach als „Alibiveranstaltung“ bezeichnet.<sup>12</sup> In den untersuchten Stellungnahmen wird mehrfach kritisiert, dass der Eingang von Stellungnahmen nicht bestätigt würde und es keine individuelle Reaktion auf Stellungnahmen geben würde. Häufig wird der Wunsch geäußert, dass man in Zukunft direkt in die Planung einbezogen wird.

## 6 Fazit

Die Frage, ob die Bürgerbeteiligung im Rahmen des neuen Planungs- und Zulassungssystems für Hoch- und Höchstspannungsleitungen zur Legitimation des Verfahrens beiträgt oder in eine Partizipationsverflechtungsfalle führt, kann hier noch nicht beantwortet werden. Allerdings zeigt die Betrachtung des Planungs- und Zulassungssystems (3.1) und die Auswertung von Stellungnahmen (5), dass Beteiligungskonflikte vorprogrammiert sind und sich bereits abzeichnen. Diese ergeben sich unter anderem aus der Komplexität des Beteiligungsverfahrens, der Intransparenz über den Umgang mit Beteiligungsbeiträgen und Mehrebenenkonflikten zwischen Bund und Ländern.

Das Vorgehen Bayerns gegen das formale Planungs- und Zulassungsverfahren und das Entgegenkommen der Bundesregierung zeigen, dass sich die Hoffnung, komplexe Planungs- und Zulassungsverfahren zum Netzausbau entpolitisieren zu können, nicht erfüllen wird. Es zeigt sich auch – mit Blick auf die ausgewerteten Stellungnahmen –, dass die schwach ausgeprägten Beteiligungsmöglichkeiten auf den ersten Planungs- und Zulassungsstufen nicht die erhoffte Legitimationswirkung entfalten. Stattdessen scheinen Ablehnung und Misstrauen bei den Teilnehmern – auch den Trägern öffentlicher Belange – zu überwiegen.

Diese Ablehnung und dieses Misstrauen können nur bedingt über das formale Verfahren abgebaut werden, da die Erwartung, dass die Übertragungsnetzbetreiber oder die Bundesnetzagentur auf einzelne Stellungnahmen eingehen, nicht erfüllt werden können. Insofern erscheint auch die Bezeichnung des Konsultationsverfahrens von Seiten der Netzbetreiber als „Dialog“<sup>13</sup> unglücklich.

Eine zentrale Rolle bei der Abschwächung unerwünschter Folgen beschränkter Beteiligungsmöglichkeiten im formalen Verfahren scheinen informale Verfahren und Angebote von Seiten der Netzbetreiber und der Bundesnetzagentur zu spielen, die in Veranstaltungen vor Ort Verfahren und Planungsstand erläutern und Diskussionen ermöglichen. Vermutlich tragen solche Veranstaltungen stärker zur Legitimation des Verfahrens bei als die Möglichkeit zur Abgabe einer Stellungnahme.

Grundsätzlich sollten Netzbetreiber und Bundesnetzagentur darauf achten, auch auf Beschränkungen der Beteiligungsmöglichkeiten in laufenden Verfahren zu verweisen, um keine falschen Erwartungen zu wecken. Darüber hinaus sollte – auch wenn es selbstverständlich erscheinen mag – betont werden, dass in konkreten Planungsprozessen natur- und gesundheitsschutzrechtlichen Bedenken Rechnung getragen wird. Daneben sollte das Angebot von Informationsveranstaltungen in den betroffenen Regionen aufrechterhalten und ausgebaut werden. Dadurch ließe sich sicherlich ein Teil des Misstrauens gegenüber den Planungs- und Zulassungsprozessen abbauen. Ob sich dadurch auch der örtliche Widerstand gegen eine mögliche Entscheidung reduzieren lässt, bleibt abzuwarten.

## Anmerkungen

- 1 Die Verwendung des Begriffs „Einwendung“ in § 9 Abs. 3 NABEG suggeriert, dass hier die aus Spezialgesetzen zur Fachplanung bekannte Einwendung gemeint sein könnte. Eine solche Einwendung stellt eine sachliche Gegenvorbringung dar, die der Wahrung der Rechte und Interessen Betroffener dient und auf die Verhinderung oder Änderung des Vorhabens abzielt. Aufgrund der Tatsache, dass durch die Bundesfachplanung nach § 15 Abs. 3 Satz 1 NABEG die Rechte Dritter nicht berührt werden, ist davon auszugehen, dass man sich beim Begriff „Einwendungsfrist“ in § 9 Abs. 4 NABEG auf das allgemeine Äußerungsrecht nach § 9 Abs. 6 NABEG bezieht (vgl. Bauer 2015, S. 135).

- 2 Siehe zu Verhandlungen im „Schatten der Hierarchie“ Scharpf (2000, S. 334ff.).
- 3 Siehe: <http://suedlink.tennet.eu/bundesfachplanung/antrag-6/dialogprozess.html> (zuletzt abgerufen am 11.08.15).
- 4 Siehe: <http://www.energie-innovativ.de/energiedialog/nc/> (zuletzt abgerufen am 11.08.15).
- 5 Siehe: <http://um.baden-wuerttemberg.de/de/energie/versorgungssicherheit/netzausbau/dialogverfahren-suedlink/> (zuletzt abgerufen am 11.08.15).
- 6 Siehe: <http://www.netzentwicklungsplan.de/stellungnahmen-2014> (zuletzt abgerufen am 11.08.15).
- 7 Abrufbar im Konsultationsarchiv unter: <http://www.netzentwicklungsplan.de/content/dialog> (zuletzt abgerufen am 11.08.15).
- 8 Vgl. Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie, Stellungnahme vom 12.04.2013; Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie, Stellungnahme vom 28.05.2014.
- 9 Vgl. Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz, Stellungnahmen vom 09.04.2013 und vom 27.05.2014.
- 10 Vgl. Thüringer Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Verkehr, Stellungnahme vom 12.04.2013.
- 11 Vgl. Landesregierung Nordrhein-Westfalen, Stellungnahme vom 27.05.2014.
- 12 Vgl. Landratsamt Ilm-Kreis, Stellungnahme vom 10.04.2013; Stadt Großrechtenbach, Stellungnahme vom 12.04.2013.
- 13 Vgl. <http://www.netzentwicklungsplan.de/content/dialog> (zuletzt abgerufen am 11.08.15).

## Literatur

- Aigner, Ilse*, 2014: Regierungserklärung: Energie für Bayern – sicher, bezahlbar, sauber, 23.10.14, online verfügbar unter: [http://www.stmwi.bayern.de/uploads/media/2014-10-23-Energie-sicher-bezahlbar-sauber-StM-Aigner\\_01.pdf](http://www.stmwi.bayern.de/uploads/media/2014-10-23-Energie-sicher-bezahlbar-sauber-StM-Aigner_01.pdf), Stand 11.08.2015.
- Bauer, Christian* 2015: Die Energiewende in der Politik- und Partizipationsverflechtungsfälle. Das Beispiel des Stromnetzausbaus, in: Verwaltungsarchiv, Heft 1, S. 112-154.
- Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie*, 2015a: Energiedialog: Schlussfolgerungen, 02.02.2015, online verfügbar unter: [http://www.energie-innovativ.de/fileadmin/user\\_upload/energie\\_innovativ/Energiedialog/Dokumente/2015-02-02-Schlussfolgerungen-Energiedialog.pdf](http://www.energie-innovativ.de/fileadmin/user_upload/energie_innovativ/Energiedialog/Dokumente/2015-02-02-Schlussfolgerungen-Energiedialog.pdf), Stand 11.08.15.
- Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie*, 2015b: Pressemeldung. Ergebnisse des energiepolitischen Spitzengesprächs, 02.07.2015, online verfügbar unter: <http://www.stmwi.bayern.de/presse/pressemittelungen/pressemittelungen/pm/140-2015/>, Stand 11.08.15.
- Benz, Arthur*, 2009: Politik in Mehrebenensystemen, Wiesbaden: VS Verlag.
- Blümel, Willi*, 1972: „Demokratisierung der Planung“ oder rechtsstaatliche Planung, in: *Schur, Roman* (Hrsg.), Festschrift für Ernst Forsthoff zum 70. Geburtstag, München: C.H. Beck, S. 9-35.
- Bull, Hans Peter* 2014: Wissenschaft und Öffentlichkeit als Legitimationsbeschaffer, in: Die öffentliche Verwaltung, Heft 21, S. 897-907.
- Bundesnetzagentur*, 2012: Bestätigung Netzentwicklungsplan Strom 2022, 25.11.2012.
- Bundesnetzagentur*, 2014: Genehmigung des Szenariorahmens 2025, 19.12.2014.
- Bundesrat*, 2011: Plenarprotokoll der Sitzung des Bundesrats vom 08.07.2011, Plenarprotokoll 885.
- Bundesregierung*, 2008: Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung des Ausbaus der Höchstspannungsnetze, BT-Drucks. 16/10491 vom 07.10.2008.
- Bundesregierung*, 2011: Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung energiewirtschaftsrechtlicher Vorschriften, BT-Drucks. 17/6072 vom 06.06.2011.
- Bundesregierung*, 2013: Verordnung über die Zuweisung der Planfeststellung für länderübergreifende und grenzüberschreitende Höchstspannungsleitungen auf die Bundesnetzagentur, BR-Drucks. 333/13 vom 25.04.2013.
- Bundesregierung*, 2014: Antwort auf Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Grüne zur energiewirtschaftlichen Notwendigkeit des Hochspannungs-Gleichstrom-Übertragungs-Korridors D, BT-Drucks. 18/1177 vom 15.04.2014.

- Bundesregierung*, 2015: Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 1. Juni 2015 eingegangenen Antworten der Bundesregierung, BT-Drucks. 18/5062 vom 05.06.2015.
- Bundestag*, 2011: Stenografischer Bericht 114. Sitzung vom 09.06.2011, Plenarprotokoll 17/114.
- Bundestag*, 2014: Plenarprotokoll zur Aktuelle Stunde zur „Haltung der Bundesregierung zur Forderung der bayerischen Staatsregierung nach einem Moratorium für den Ausbau der Stromnetze“, BT-Plenarprotokoll 18/14 vom 13.02.14.
- Burgi, Martin/Durner, Wolfgang*, 2012: Modernisierung des Verwaltungsverfahrensrechts durch Stärkung des VwVfG, Baden-Baden: Nomos.
- Dollinger, Walter* 1986: Bürgerbeteiligung in Genehmigungsverfahren von Großprojekte, Spardorf: René F. Wilfer.
- Fest, Phillip*, 2013: Der Netzausbau im Recht der Energiewende, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Heft 13, S. 824-830.
- Frenz, Walter*, 2012: Individuelle Klagebefugnis zwischen Bürgerprotest und Umweltverbandsklage, in: Deutsches Verwaltungsblatt, Heft 13, S. 811-816.
- Groß, Thomas*, 2011: Stuttgart 21: Folgerungen für Demokratie und Verwaltungsverfahren, in: Die öffentliche Verwaltung, Heft 13, S. 510-515.
- Gurlit, Elke*, 2012: Neue Formen der Bürgerbeteiligung? – Planung und Zulassung von Projekten in der parlamentarischen Demokratie, in: Juristenzeitung, Heft 17, S. 833-841.
- Haug, Volker M./Schadtle, Kai*, 2014: Der Eigenwert der Öffentlichkeitsbeteiligung im Planungsrecht. Zugleich ein Beitrag zur Dogmatik des § 46 VwVfG, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Heft 5, S. 271-275.
- Holtkamp, Lars/Stach, Birgit* 1995: Friede, Freude, Eierkuchen? Mediationsverfahren in der Umweltpolitik, Marburg/Berlin: Schüren.
- Holtkamp, Lars/Bogumil, Jörg/Kißler, Leo*, 2006: Kooperative Demokratie. Das demokratische Potenzial von Bürgerbeteiligung, Frankfurt: Campus.
- Jung, Ottmar*, 2014: Gefahren im „Frühling der direkten Demokratie“. Anmerkungen zu Stuttgart, Berlin und anderen Fällen, in: Münch, Ursula/Hornig, Eike-Christian/Kranepohl, Uwe, Direkte Demokratie. Analysen im internationalen Vergleich, Baden-Baden: Nomos, S. 259-274.
- Kersting, Norbert*, 2008: Innovative Partizipation: Legitimation, Machtkontrolle und Transformation, in: ders. (Hrsg.), Politische Beteiligung. Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation, Wiesbaden: VS Verlag, S. 11-39.
- Kment, Martin*, 2011: Vorbote der Energiewende in der Bundesrepublik Deutschland: das Netzausbaubeschleunigungsgesetz, in: Recht der Energiewirtschaft, Heft 10-11, S. 341-347.
- Kment, Martin*, 2014: Das Planungsrecht der Energiewende, in: Die Verwaltung, Heft 3, S. 377-406.
- Kropp, Sabine*, 2010: Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung, Wiesbaden: VS Verlag.
- Lippert, André*, 2013: Die Bedeutung der Öffentlichkeitsbeteiligung bei großen Infrastrukturvorhaben, in: Zeitschrift für Umweltrecht, Heft 4, S. 203-2011.
- Marg, Stine* u.a., 2013: „Wenn man was für die Natur machen will, stellt man da keine Masten hin“. Bürgerproteste gegen Bauprojekte im Zuge der Energiewende, in: Franz, Walter u.a. (Hrsg.), Die neue Macht der Bürger. Was motiviert Protestbewegungen, Berlin: Rowolth, S. 94-138.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W.*, 1995: Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus, in: dies. (Hrsg.), Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, Frankfurt: Campus, S. 39-72.
- Montag, Tobias*, 2014: Bürgerbeteiligung föderal – Vetospieler oder Motor der Energiewende, in: Die politische Meinung, 527, S. 65-68.
- Münkler, Herfried*, 2010: Regierungsversagen, Staatsversagen und die Krise der Demokratie, in: Berliner Republik, 11, (5), S. 48-55.
- Paulus, Kim/Noske, Sonja*, 2014: Erfahrungen aus der Öffentlichkeitsbeteiligung beim Netzausbau, in: Ziekow, Jan (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Luftverkehrs-, Planfeststellungs- und Umweltrechts 2013, 2014, Berlin: Duncker & Humblot, S. 225-232.
- Scharpf, Fritz W.*, 1978: Die Theorie der Politikverflechtung: ein kurzgefasster Leitfad, in: Hesse, Joachim Jens (Hrsg.), Politikverflechtung im föderativen Staat, Baden-Baden: Nomos, S. 21-31.
- Scharpf, Fritz W.*, 1985: Die Politikverflechtungsfälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift, Heft 4, S. 323-356.

*Scharpf, Fritz W.*, 2000: Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen: Leske + Budrich.

*Steinbach, Armin*, 2013: Keine Energiewende ohne Netze: Die Umsetzung des Bedarfsplangesetzes im reformierten Rechtsrahmen, in: Die öffentliche Verwaltung, Heft 23, S. 921-929.

*Ziekow, Jan*, 2012: Neue Formen der Bürgerbeteiligung, Planung und Zulassung von Projekten in der parlamentarischen Demokratie, München: C.H. Beck.

*Anschrift des Autors:*

Dr. Christian Bauer, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Freiherr-vom-Stein-Straße 2, 67346 Speyer

E-Mail: [cbauer@foev-speyer.de](mailto:cbauer@foev-speyer.de)