

Erwartungen an die Konsultation zum Stromnetzentwicklungsplan 2012

Ergebnisse einer Befragung bei der Diskussionsveranstaltung der
Übertragungsnetzbetreiber am 12.7.2012

Jochen Roose, Franziska Scholl, Hannah Kühnle

Freie Universität Berlin, Institut für Soziologie
Arbeitsbereich Europäische Gesellschaften
Garystraße 55
14195 Berlin
www.jochenroose.de
jochen.roose@fu-berlin.de

1. Einleitung

In Deutschland soll die Energieversorgung grundlegend umgebaut werden. Bis 2020 will die Bundesregierung den Anteil erneuerbarer Energien am gesamten Stromverbrauch auf 35 % steigern. Dies ist nicht allein ein ehrgeiziges Ziel für die Stromproduktion, sondern es stellt auch an die Energieverteilung, das Stromnetz in Deutschland, neue Ansprüche. Wie diese Ansprüche aussehen und welche Veränderungen für das Stromnetz, konkreter das Hoch- und Höchstspannungsnetz, damit notwendig werden, ist derzeit Gegenstand eines umfangreichen Planungsprozesses, in den nicht nur die Übertragungsnetzbetreiber und die Bundesnetzagentur als Genehmigungsbehörde eingebunden sind, sondern auch vielfältige Stakeholder und die Öffentlichkeit. Während erste Stromnetzausbaumaßnahmen als Gesetzgebungsprozess 2009 beschlossen wurden (siehe 1.), ist der Planungsprozess 2012 durch verschiedene Schritte der Öffentlichkeitsbeteiligung geprägt. Partizipationsmöglichkeiten und Öffentlichkeitsbeteiligung werden dabei auch als vorbeugendes Mittel gegen Widerstand und Protestentwicklungen angesehen.

Zu dieser Öffentlichkeitsbeteiligung gehörte ein Konsultationsprozess der Übertragungsnetzbetreiber über den Entwurf zum Netzentwicklungsplan 2012.¹ Am 12. Juli 2012 hatten die Übertragungsnetzbetreiber alle Interessierten eingeladen, ihre Anmerkungen zum Netzentwicklungsplan neben der schriftlichen Eingabe mündlich vorzutragen und auf Nachfragen zu reagieren. Die Studie „Erwartungen und Einschätzungen zur Stromnetzentwicklungsplanung bei Beteiligten“ hat in einer kleinen schriftlichen Befragung erhoben, welche Erwartungen die Angerufenen an den Konsultationsprozess haben.² Was bewegt Menschen, sich an einer solchen Diskussionsveranstaltung zu beteiligen? Welche Vorstellungen richten sie auf die Konsultation und den Planungsprozess insgesamt? Das vorliegende Papier präsentiert erste, vorläufige Ergebnisse aus der Befragung der Teilnehmenden bei der Diskussionsveranstaltung der Übertragungsnetzbetreiber am 12. Juli 2012 in Berlin.³

Im Folgenden wird zunächst der Planungsprozess und der rechtliche Hintergrund erläutert (1). Abschnitt 2 geht kurz auf die technische Durchführung der Befragung ein, bevor die folgenden drei Abschnitte Ergebnisse zu zentralen Fragen zusammenfassen: Was sind die Profile der Teilnehmenden? Wie wird das Konsultationsverfahren eingeschätzt? Welcher weitere Konfliktverlauf wird erwartet?

2. Planungsprozess und rechtlicher Hintergrund

Nachdem Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat 2009 mit dem Energieleitungsausbaugesetz (EnLAG) zunächst eine Reihe von Stromnetz-Ausbaumaßnahmen als „energiewirtschaftlich notwendig“ und „dringlich“ definiert und damit bindende Entscheidungen für die

¹ Die Übertragungsnetzbetreiber in Deutschland sind 50Hertz, Amprion, TenneT TSO und Transnet BW.

² Die Bundesnetzagentur hat ebenfalls zum Netzentwicklungsplan 2012 mehrere Informationsveranstaltungen durchgeführt. Auf diesen Veranstaltungen wurden ebenfalls Teilnehmerinnen und Teilnehmer befragt. Eine Auswertung dieser Befragungen wird später erfolgen.

³ Weitere Auswertungen, vor allem für wissenschaftliche Publikationen, werden folgen und auf www.jochenroose.de aufgelistet.

Planfeststellung getroffen haben (EnLAG Art. 1(1)), sollen weitere Maßnahmen in einem Planungsprozess mit umfangreicher Öffentlichkeitsbeteiligung erarbeitet werden. Nach § 12 des Gesetzes über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (EnWG) müssen die Übertragungsnetzbetreiber zunächst gemeinsam einen Szenariorahmen entwickeln, der dann die Grundlage bildet für einen Netzentwicklungsplan. Nach einer Genehmigung des Netzentwicklungsplans durch die Bundesnetzagentur wird der Netzentwicklungsplan als Bundesbedarfsplan vom Bundestag verabschiedet. Dies bildet die Grundlage für die Planung von Trassenkorridoren und konkreten Trassen.

Das Gesetz schreibt für den Netzentwicklungsplan eine Öffentlichkeitsbeteiligung sowohl für die Übertragungsnetzbetreiber bei der Ausarbeitung ihres Vorschlages als auch für die Genehmigungsbehörde vor (EnWG § 12a und 12b). Die Konsultation der Übertragungsnetzbetreiber fand als online-Konsultation statt. Vom 30. Mai bis 10. Juli 2012 konnte jede Person Konsultationsbeiträge einreichen. Direkt nach Ende der Frist fand am 12.7.2012 in Berlin eine Veranstaltung statt, in der die Konsultationsbeiträge noch einmal mündlich vorgestellt werden konnten. Bei dieser Veranstaltung wurde die hier ausgewertete Befragung durchgeführt.

Der zweite Entwurf des Netzentwicklungsplans sieht insgesamt Trassenoptimierungen für ca. 4.400 Kilometer des Stromnetzes vor, dazu kommen Neubaumaßnahmen im Volumen von 3.800 Kilometern. Das geschätzte Investitionsvolumen dieser Maßnahmen liegt bei rund 20 Milliarden Euro.⁴ Der Netzentwicklungsplan nennt für die Planungen ausschließlich Anfangs- und Endpunkte der Trassen. Der tatsächliche Trassenkorridor und die verwendete Übertragungstechnik auf den jeweiligen Trassen werden durch den Netzentwicklungsplan nicht festgelegt. Insofern handelt es sich um eine Planungsstufe, die zwar konkreter ist als der Szenariorahmen, aber noch viele Konkretisierungen offen lässt. Direkte Betroffenheit von Anwohnerinnen und Anwohnern lassen sich aus dem Netzentwicklungsplan nicht ableiten.

3. Durchführung der Studie

Die durchgeführte Befragung richtet sich nicht an die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Konsultation. Ein Zugriff auf Kontaktdaten der Personen, die eine Stellungnahme eingereicht haben, war nicht möglich. Die Befragung fand unter den Personen, die an der Diskussionsveranstaltung zur Konsultation teilgenommen haben, statt. Hier finden sich vermutlich Personen, die aus beruflichen oder privaten Gründen besonders intensiv in die Netzentwicklungsplanung involviert sind. Angezielt mit der Befragung wurden daher alle Anwesenden, unabhängig ob sie eine Stellungnahme abgegeben hatten oder nicht. Auch die Rolle im Planungsprozess war nicht relevant für den Einschluss in die Untersuchung. Im Gegenteil war das Ziel, die Erwartungen und Ansichten gerade unterschiedlicher Prozessbeteiligter zu erheben.

Bei der Diskussionsveranstaltung zur Erläuterung von Konsultationsbeiträgen fanden die Anwesenden auf ihren Plätzen einen achtseitigen Fragebogen vor. Die Rückgabe in einem adressierten, kostenfreien Rückumschlag konnte direkt während bzw. am Ende der Veranstaltung

⁴ Netzentwicklungsplan Strom 2012, 2. Entwurf, Kapitel 6, S. 172.

erfolgen oder später postalisch. Bei der Veranstaltung anwesend waren 58 Personen.⁵ Die insgesamt 27 eingegangenen Fragebögen entsprechen daher einem Rücklauf von 47 Prozent, was ein beachtlicher Rücklauf für eine schriftliche Befragung ist. Verantwortlich für den guten Rücklauf ist sicherlich auch das starke Interesse der Befragten an dem Thema.

4. Ein TeilnehmerInnen-Profil

Die Konsultation zielt auf die Einbindung „thematisch involvierter Gruppen, wie zum Beispiel Fachverbände, wissenschaftliche Institutionen oder Bürgerinitiativen“.⁶ Doch da es um eine Dialogveranstaltung geht, finden sich natürlich auch unter den TeilnehmerInnen VertreterInnen der Übertragungsnetzbetreiber, der Genehmigungsbehörde und anderer betroffener oder interessierter Organisationen. Doch auch interessierte Einzelpersonen konnten sich einbringen.

Diese ganz unterschiedlichen Organisationshintergründe finden sich auch in unserer Befragung (Abb. 1). Die größten Gruppen sind Mitglieder von Bürgerinitiativen oder nicht-organisierte Einzelpersonen (jeweils fünf Befragte). Dazu kommen die VertreterInnen von

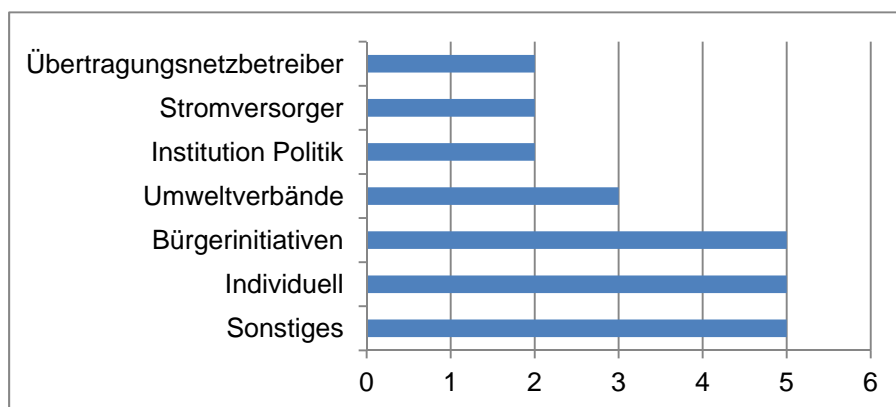


Abbildung 1: Befragte nach Organisation

Umweltverbänden, aber auch aus Institutionen der Politik. Die Übertragungsnetzbetreiber und die Stromversorger sind mit vier bzw. drei Befragten in der Umfrage enthalten.

Wie von den VeranstalterInnen vermutet,

hat die Diskussionsveranstaltung vor allem das Interesse „thematisch-involvierter Gruppen“ geweckt. Menschen ohne Anbindung an eine thematisch einschlägige Organisation sind die Ausnahme. Angesichts der komplexen, technischen Materie, die bei dem Netzentwicklungsplan zu diskutieren ist, war dies kaum anders zu erwarten.

Der Ausbildungshintergrund der Befragten zeigt uns die eingebrachte fachliche Kompetenz an. Die große Mehrheit (über 80%) hat einen akademischen Hintergrund (Abb. 2). Die meisten (zwölf Befragte) haben eine naturwissenschaftlich-technische Ausbildung, was dem technischen Gegenstand entspricht. Allerdings haben auch acht Befragte eine wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Ausbildung. Die Befragten ohne einen Organisationshintergrund lassen sich dagegen weder mehrheitlich der einen noch der anderen Richtung zuordnen.

⁵ Ausgenommen war allein technisch-betreuendes Personal, wie Tontechniker oder die Betreuung des Buffets. Aus Rückmeldungen wurde allerdings deutlich, dass sich einige Anwesende selbst als nicht zielrelevant definierten, etwas Journalisten.

⁶ <http://www.netzentwicklungsplan.de/content/die-konsultationen> [29.10.2012].

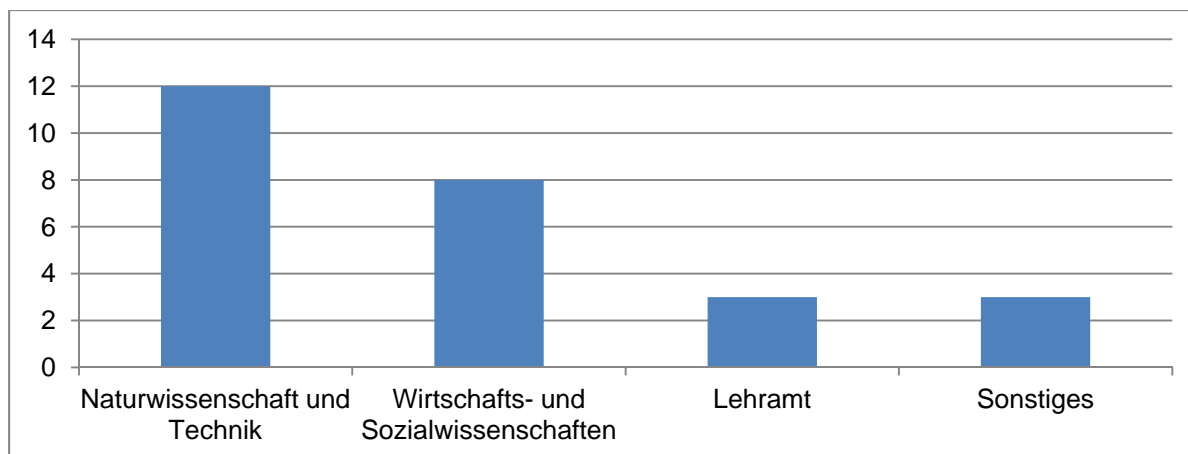


Abbildung 2: Ausbildungshintergrund der Befragten

Neben der Ausbildung haben wir nach einer selbst eingeschätzten Kompetenz konkret für Angelegenheiten des Stromnetzbaus gefragt. Die allermeisten Teilnehmenden sehen sich selbst als kompetent bis sehr kompetent, wie Abbildung 3 verdeutlicht. Niemand beurteilt sich als inkompetent oder tendenziell inkompetent, was den fachlichen Charakter der Veranstaltung und der Teilnehmenden unterstreicht. Die NaturwissenschaftlerInnen schätzten sich dabei noch deutlich kompetenter ein (nur einer von 12 gab eine „3“ an) als die Wirtschafts- und SozialwissenschaftlerInnen. Die nach eigener Einschätzung besonders kompetenten TeilnehmerInnen im Bereich Energieinfrastruktur finden sich jeweils am Rand der Altersverteilung:

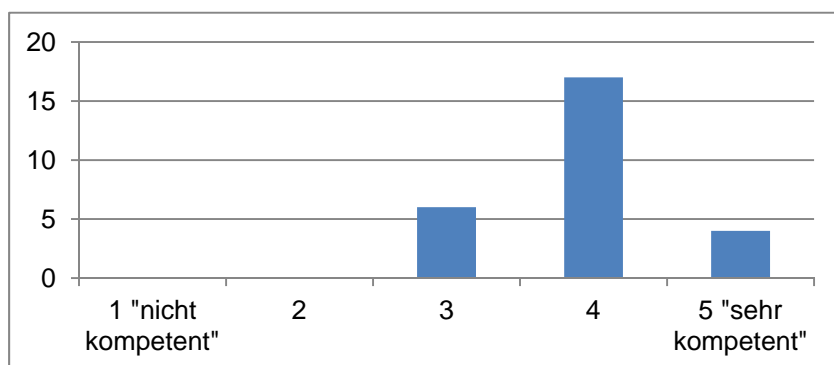


Abbildung 3: Selbsteingeschätzte Kompetenz der Befragten

bei noch deutlich kompetenter ein (nur einer von 12 gab eine „3“ an) als die Wirtschafts- und SozialwissenschaftlerInnen. Die nach eigener Einschätzung besonders kompetenten TeilnehmerInnen im Bereich Energieinfrastruktur finden sich jeweils am Rand der Altersverteilung:

sie sind entweder überdurchschnittlich jung oder überdurchschnittlich alt.

Die „interessierte Öffentlichkeit“ auf der Veranstaltung ist also vermutlich entweder beruflich im Bereich Energiepolitik oder Energieinfrastruktur bzw. Netzausbau involviert oder hat durch eine entsprechende Ausbildung das nötige Fachwissen und verfügt zusätzlich, z.B. als StudentIn oder RentnerIn, über die Zeit, sich im Rahmen der Konsultationen mit diesem Thema zu beschäftigen. So scheint auch ein Großteil der Wirtschafts- und SozialwissenschaftlerInnen aus beruflichen Gründen den Weg zur Dialogveranstaltung gefunden zu haben: Ein Viertel von ihnen stammt von einer politischen Institution, der Rest aus einer Bürgerinitiative, einem Umweltverband, von einem Übertragungsnetzbetreiber oder einem Stromversorgungsunternehmen.

Was sind die zentralen Motive zur Teilnahme an der Konsultationsveranstaltung? Ganz eindeutig lässt sich der Wunsch nach politischer Beteiligung und Einflussnahme erkennen. Hier gibt es kaum Unterschiede nach Organisationshintergrund. Einzig VertreterInnen von Übertragungsnetzbetreibern und Stromversorgern äußerten diesen Wunsch nicht mehrheitlich,

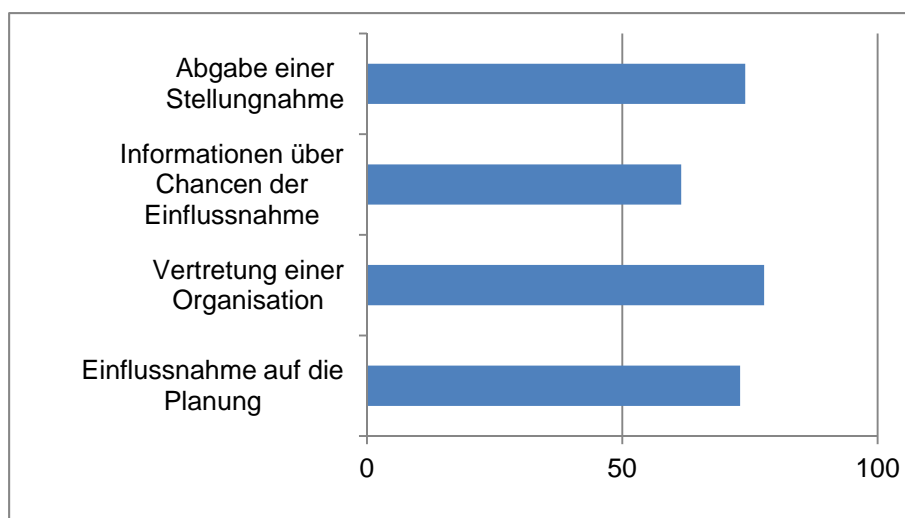


Abbildung 4: Gründe für die Teilnahme an der Veranstaltung

nung des Stromnetzausbaus zu nehmen (Abbildung 4). Der Aussage „Ich möchte Einfluss auf die Planung nehmen“ stimmten zwei Drittel der Befragten zu. Als weitere wichtige Gründe wurden die Abgabe einer Stellungnahme, sowie die Vertretung einer Organisation genannt.

Die Diskussion um den Stromnetzentwicklungsplan 2012 war eine Veranstaltung unter ExpertInnen, das machen diese Befragungsergebnisse deutlich. Die Beteiligung einer „breiten Öffentlichkeit“ im Sinne eines Bevölkerungsdurchschnitts war angesichts des komplexen Gegenstandes kaum zu erwarten. Zur Veranstaltung gekommen sind ExpertInnen aus dem Bereich Energie und Politik, ganz überwiegend als VertreterInnen einer Organisation. Weitere interessierte und kompetente TeilnehmerInnen sind überdurchschnittlich häufig nicht mehr berufstätig. Neben fachlichem Interesse ist es vor allem der Wunsch nach politischer Teilhabe, der die Menschen zu dieser Veranstaltung bringt.

5. Erwartungen an das Konsultationsverfahren

Ob die TeilnehmerInnen am Konsultationsverfahren am Ende zufrieden sind, hängt maßgeblich von den Erwartungen an das Verfahren und den (wahrgenommenen) Umgangsweisen während des Verfahrens ab. Deshalb gilt unser Interesse sowohl den Erwartungen an konkrete Ergebnisse des Verfahrens als auch der Einschätzung des Ablaufs.

Im Großen und Ganzen fällt die Einschätzung positiv aus. Die Befragten können nach eigener Einschätzung ihre Argumente vorbringen und die Sichtweisen aller Akteure werden deutlich. Die Teilnehmenden sehen die Veranstaltung als eine Debatte unter ExpertInnen, die den Planungsprozess verbessern kann, wenn auch nicht im Prozess auf jede – auch nicht die eigene – Position eingegangen wird und eine grundsätzliche Änderung des gesamten Netzentwicklungsplans kaum jemand erwartet. Dieses Bild passt zur obigen Einschätzung, wonach vor allem ein fachlich kompetentes Publikum zusammen gekommen ist. Die skeptischen Stimmen zur Konsultation und Diskussion kommen vor allem von Seiten der Bürgerinitiativen, was das positive Bild einschränkt, da sie die potentiell protestierenden „WutbürgerInnen“ sind, von denen am meisten Widerstand gegen den Ausbau des Stromnetzes ausgehen könnte.

doch selbst in dieser Gruppe findet sich der Wille zur Beeinflussung der Pläne als Teilnahmegrund.

Dazu passend war für die Teilnehmenden wichtig, mehr über die Chancen einer persönlichen Einflussnahme zu erfahren bzw. direkt Einfluss auf die Pla-

Die grundsätzliche Einschätzung zum Verfahren fällt recht positiv aus. Als eine reine Schauveranstaltung sieht das Konsultationsverfahren nur ein knappes Viertel der Teilnehmenden. Die FundamentalkritikerInnen finden sich vor allem in den Bürgerinitiativen. Dennoch erwarten nahezu alle Befragten, dass die Akteure ihre Sichtweisen deutlich zum Ausdruck bringen können und mehr als die Hälfte der Befragten setzt Hoffnungen darauf, dass die Netzentwicklungsplanung durch die Konsultation besser wird und an Rationalität gewinnt – Zweifel daran hegen aber auch hier wieder die Befragten aus den Bürgerinitiativen. Dreiviertel der Teilnehmenden gehen davon aus, dass am Ende der Konsultation Änderungen am Netzentwicklungs-

plan vorgenommen werden.

Anders sieht das Bild aus, wenn man sich die konkreten Erwartungen an die eigene Einflussnahme (Abb. 6) anschaut: Nur zwei Personen rechnen damit, dass sich ihre eigene Position im Netz-

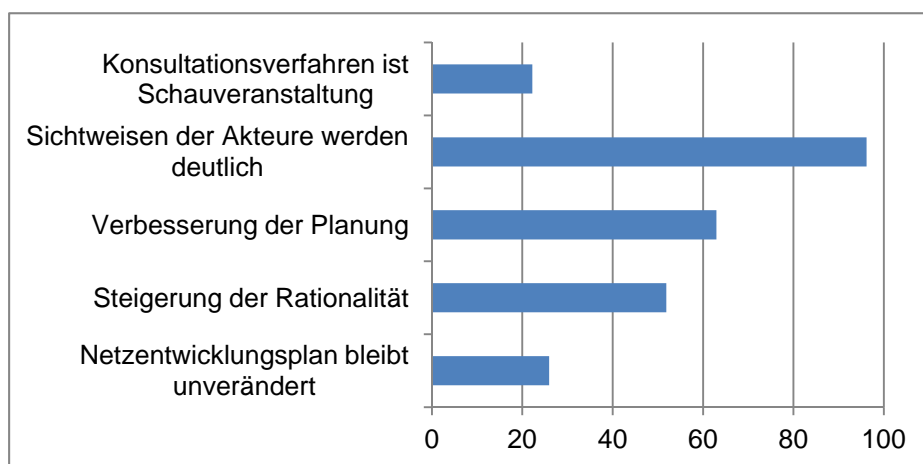


Abbildung 5: Gesamteinschätzung der Konsultation (in Prozent)

entwicklungsplan wiederfinden wird und nur ein Viertel setzt große Hoffnungen auf die Konsultation. Dass die Ergebnisse nicht in der Öffentlichkeit wahrgenommen werden, glaubt immerhin nur ein Drittel. Damit stehen den eigentlich positiven Gesamteinschätzungen recht skeptische Einschätzungen bei konkreten Ergebnissen gegenüber.

Dieses inkonsistente Bild setzt sich bei der Einschätzung der konkreten Diskursveranstaltung

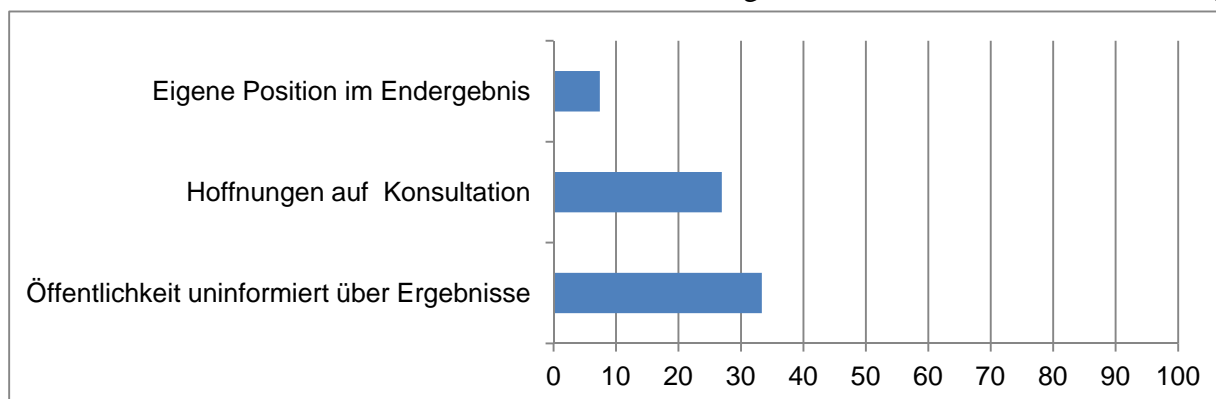


Abbildung 6: Erwartungen an die Konsultation (in Prozent)

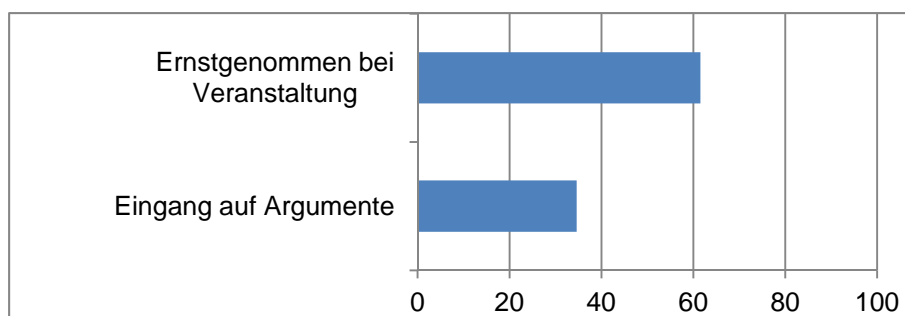


Abbildung 7: Einschätzung der Veranstaltung in Prozent

sultation eben nicht als reine Schauveranstaltung gesehen, sondern die Akteure können ihre Argumente vermitteln. Geht es jedoch darum, ob auf diese Argumente auch eingegangen wurde, sind die Befragten eher skeptisch – nur knapp 35 % haben dieses Gefühl.

Damit bleibt das Bild ambivalent. Die Globaleinschätzung fällt bei einer Mehrheit positiv aus

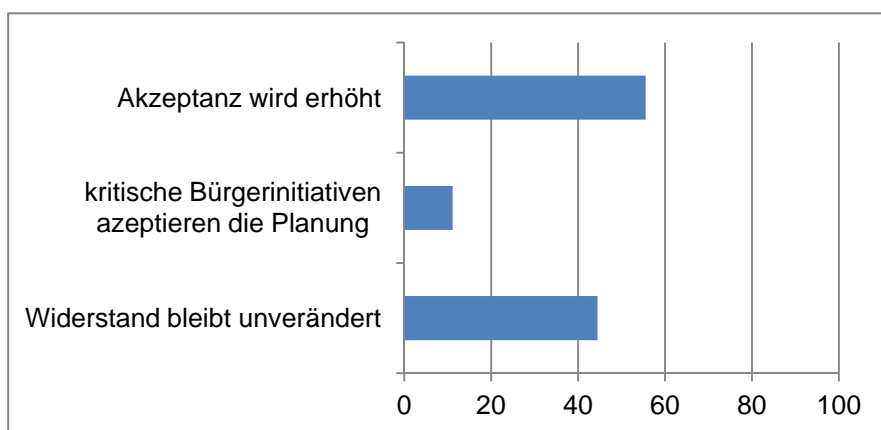


Abbildung 8: Erwartungen zur Akzeptanz des Stromnetzausbaus (in Prozent)

in dem Sinne, dass der Ernsthaftigkeit und Seriosität der Veranstaltung Glauben geschenkt wird. Konkrete Veränderungserwartungen, insbesondere mit Blick auf eigene Positionen, gibt es dagegen nur bei wenigen. Insbesondere die

VertreterInnen von Bürgerinitiativen sind dem gesamten Prozess gegenüber sehr skeptisch. Aus ihrer überwiegenden Sicht handelt es sich durchaus um eine folgenlose Schauveranstaltung, bei der ihre Argumente kein Gehör finden oder zumindest folgenlos bleiben.

Insbesondere die VertreterInnen von Bürgerinitiativen sind dem gesamten Prozess gegenüber sehr skeptisch. Aus ihrer überwiegenden Sicht handelt es sich durchaus um eine folgenlose Schauveranstaltung, bei der ihre Argumente kein Gehör finden oder zumindest folgenlos bleiben.

6. Einschätzung des weiteren Konfliktverlaufs

Mit der gesetzlich vorgeschriebenen Öffentlichkeitsbeteiligung wurde nicht zuletzt das Ziel verfolgt, die Akzeptanz des Stromnetzausbaus zu verbessern. Angesichts der Debatten um „Wutbürger“ und eine „Dagegen-Republik“ galt der Widerstand von Betroffenen immer wieder als wesentliche Hürde der Energiewende. So verbindet auch die Bundesregierung mit den Konsultationsverfahren augenscheinlich einige Hoffnungen: „Die frühzeitige Beteiligung der Bevölkerung stärkt die Akzeptanz der Planungen.“

Die Befragten teilen eine solche Einschätzung nicht. Sie sind nicht überzeugt, dass die Akzeptanz der Planungen durch die Bürgerbeteiligung wirklich gesteigert würde. Stattdessen ist ein langer, durch die Konsultation unveränderter Konflikt eine weit verbreitete Erwartung

Während immerhin mehr als die Hälfte mit einer verbesserten Akzeptanz rechnet, gehen nur rund 10 % davon aus, dass auch kritische Bürgerinitiativen von den Plänen überzeugt werden können (Abb. 8). Etwas mehr als die Hälfte der Befragten rechnet damit, dass der Widerstand trotz der Konsultation unverändert bleibt. Diese Einschätzung teilen sowohl Befragte von Bürgerinitiativen, als auch VertreterInnen der Übertragungsnetzbetreiber.

Die Teilnehmenden rechnen mehrheitlich mit eher starken Konflikten und niemand glaubt daran, dass es zu gar keinen Konflikten kommen wird (Abb. 9). Dieses Bild bestätigt sich bei der Frage, wann nach Einschätzung der Befragten ein Großteil des Netzausbaus fertig gestellt sein wird: Nur etwas mehr als die Hälfte glaubt daran, dass dies planmäßig bis 2023 passieren wird. Vier glauben, dass das nie passieren wird und alle anderen rechnen mit einer verspäteten Fertigstellung des Netzes.

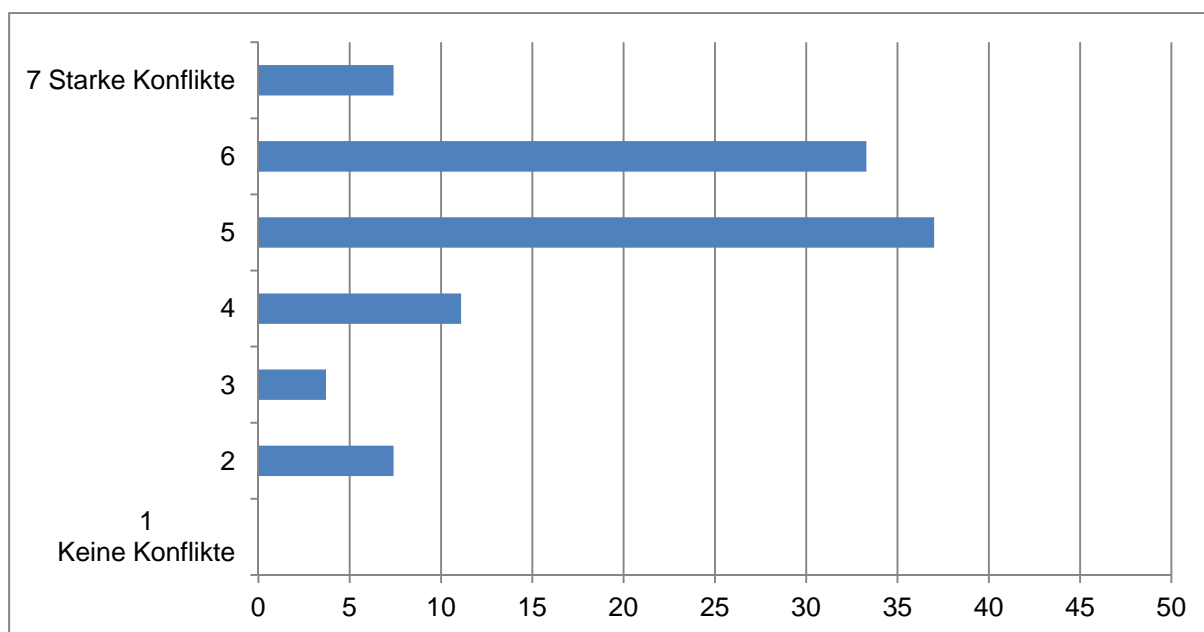


Abbildung 9: Erwartete Intensität der Konflikt um den Netzausbau (in Prozent der Befragten)

7. Fazit

Die Planung zum Ausbau des Stromnetzes in Deutschland erfolgt mit einer Öffentlichkeitsbeteiligung, die ihres Gleichen sucht. Bereits auf einem sehr abstrakten Niveau der Planung, dem „Szenariorahmen“, der zunächst einmal die Ausgangsannahmen der Planung eingrenzt, war eine Beteiligung möglich. Der hier betrachtete Netzentwicklungsplan 2012 ist bereits eine Stufe konkreter, doch auch hier ist die Planung noch sehr abstrakt. Dazu sind hoch komplexe technische und wirtschaftliche Sachverhalte zu beachten. Es ist nicht ungewöhnlich, dass in Deutschland bei Planungen die Beteiligung der Öffentlichkeit praktiziert wird, aber bei einem Projekt dieser Größenordnung, Komplexität und Abstraktion ist das Ausmaß an Beteiligungsmöglichkeiten für die breite Öffentlichkeit schon besonders.

Die BesucherInnen einer Diskussionsveranstaltung im Kontext der Konsultation zum Entwurf des Netzentwicklungsplans 2012 durch die Übertragungsnetzbetreiber sehen die Maßnahmen zur Öffentlichkeitsbeteiligung überwiegend als ernsthaften Versuch, Argumente von allen

Interessierten in die Planungen zu integrieren. Durchweg ist die Einschätzung, es handelt sich um eine substanzielle Debatte, bei der ExpertInnen ganz unterschiedlicher Art ihre Einschätzungen vortragen und einbringen können.

Eine Verringerung des Konfliktes durch diese Konsultation wird gleichwohl kaum erwartet. Insbesondere kritischen Bürgerinitiativen wird unterstellt, bei einer ablehnend-konfrontativen Haltung zu bleiben. Es sind auch die VertreterInnen dieser Bürgerinitiativen, die bei ihrer Gesamteinschätzung des Verfahrens und den Einflussmöglichkeiten sehr viel skeptischer sind. Sie scheinen in dem Diskurs unter gleichberechtigten ExpertInnen weder aus der Eigensicht noch aus der Einschätzung anderer angekommen zu sein.