

**Konsultationen in der Energiepolitik –  
Wirksames Instrument der Bürgerbeteiligung oder "Myth and Ceremony"?**

Papier für die Jahrestagung der Deutschen Sektion des International Institute of Administrative Sciences (IIAS) „Legitimation von Verwaltungshandeln“, 20.-21.11.14, Hannover

PD Dr. Simon Fink  
Otto-Friedrich-Universität Bamberg  
simon.fink@uni-bamberg.de

Dr. Eva Ruffing  
Leibniz Universität Hannover  
e.ruffing@ipw.uni-hannover.de

## **Abstract**

Die Energiepolitik erlebt zur Zeit einen enormen institutionellen Wandel. Sowohl auf europäischer wie auch auf nationaler Ebene werden immer mehr Verfahren der Konsultation und Bürgerbeteiligung eingeführt. Die Sozialwissenschaften bieten verschiedene theoretische Perspektiven auf diese Entwicklung: Eine demokratietheoretische Perspektive sieht Konsultationsverfahren als Mittel, um die Input-Legitimität von Policies zu steigern. Eine tauschtheoretische Perspektive dagegen betont, dass durch Konsultationen Expertenwissen in den politischen Prozess einfließt. Sehr skeptisch gegenüber Konsultationen ist der soziologische Institutionalismus, der Konsultationen als Resultat von institutionellem Isomorphismus ansieht, als „myth and ceremony“, oberflächliche Verfahren ohne eigentliche Wirkung. Eine Prinzipal-Agenten-Perspektive sieht Konsultationen vor allem als Mittel, um Agenten zu kontrollieren und disziplinieren, da die Prinzipale durch die Konsultationen mehr Informationen erhalten. In der politischen Praxis schließlich wird vor allem die Hoffnung geäußert, dass durch Konsultationen mehr Akzeptanz für Policies erzeugt werden kann. Im Lichte dieser fünf Perspektiven nimmt das Papier eine sozialwissenschaftliche Bestandsaufnahme und Bewertung bestehender Bürgerbeteiligungsverfahren in der Energiepolitik vor. Es fokussiert dabei auf das neue Verfahren zur Entstehung von Netzentwicklungsplänen. Netzentwicklungspläne dienen der Bedarfsplanung für den Stromnetzausbau in Deutschland und erfordern umfassende Konsultationen der Öffentlichkeit, sowohl durch die Stromnetzbetreiber als auch durch die Bundesnetzagentur. Eine Analyse der Entstehung dieser Verfahren zeigt, dass die politischen Akteure sich vor allem die Steigerung der Inputlegitimität und der Akzeptanz des Netzausbaus durch die Bürgerbeteiligung erhoffen. Allerdings finden sich auch viele Belege für institutionellen Isomorphismus, also dafür, dass Beteiligungsverfahren eingeführt wurden „weil man das so macht“. Dieses Faktum führt zu eher pessimistischen Prognosen über die Fähigkeit der neuen Verfahren, die erhofften Ziele auch zu erreichen.

## 1. Einleitung

Dass große Infrastrukturprojekte in Deutschland umstritten sind und auf heftigen Protest von Bürgern und Anwohnern stoßen, ist nicht unbedingt neu. Die Proteste gegen die so genannte Startbahn West des Frankfurter Flughafens dauerten fast 25 Jahre und fanden ihren traurigen Höhepunkt 1987 mit tödlichen Schüssen auf zwei Polizisten.<sup>1</sup> Ebenfalls breite Aufmerksamkeit fanden die Proteste gegen die Wiederaufbereitungsanlage in Wackersdorf in den 1980er Jahren. Auch hier kam es zu gewalttätigen Auseinandersetzungen, daneben wurde das Bauvorhaben aber auch durch die 880.000 Einwendungen torpediert, die beim Erörterungstermin im Genehmigungsverfahren vorgebracht wurden.<sup>2</sup> Die Proteste gegen Stuttgart 21 in jüngerer Zeit zeichnen sich im Gegensatz zu den Protesten gegen die Startbahn West und gegen die Wiederaufbereitungsanlage Wackersdorf dadurch aus, dass es den Bürgern erfolgreich gelungen ist, eine stärkere Beteiligung an der endgültigen Entscheidung einzufordern.

Gleichzeitig ist zu beobachten, dass durch die Politik Verfahren zur Bürgerbeteiligung bei Infrastrukturvorhaben eingeführt werden, gerade im extrem umstrittenen Bereich des Stromtrassenbaus. Zwei der hier entscheidenden Gesetze – das Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) und das Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG) von 2011 enthalten weitreichende Beteiligungspflichten der Öffentlichkeit, während ältere Gesetze wie das Energieleitungsausbaugesetz (EnLAG) und die alte Fassung des EnWG nur eine eingeschränkte Beteiligung der Betroffenen vorsahen (Weyer 2011).

Bei oberflächlicher Betrachtung gewinnt man den Eindruck, dass durch die Einführung solcher Beteiligungsverfahren eine in irgendeinem Sinne „bessere“ und demokratischere Entscheidungsfindung gewährleistet werden soll. Dabei bleibt aber diffus, was mit diesen Verfahren genau erreicht werden soll, und ob die Verfahren dies auch tatsächlich leisten können. *Das vorliegende Papier widmet sich der ersten Frage und untersucht, welche Ziele die Gesetzgeber mit der Einführung der Beteiligungspflichten im EnWG und NABEG verfolgten.* Dies ist die Voraussetzung dafür, dass im Rahmen weiterer Forschung untersucht werden kann, ob das Verfahren tatsächlich in der Lage ist, diese Ziele zu erreichen.

Die Literatur zu Bürgerbeteiligung ist extrem heterogen, es lassen sich jedoch fünf grundsätzlich mögliche Ziele von Beteiligung daraus ableiten: Das *erste* ist die *Steigerung demokratischer Inputlegitimität* durch eine möglichst breite und gleichmäßige Beteiligung der Bürger am Entscheidungsprozess (Kohler-Koch/Rittberger 2007; Kies/Nanz 2013). Das *zweite* Ziel ist eine *verbesserte Entschei-*

---

<sup>1</sup> Vgl. z.B. <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/startbahn-west-die-waldbuerger-1623748-p4.html>

<sup>2</sup> Vgl. [http://www.planet-wissen.de/natur\\_technik/atomkraft/atommuell/wiederaufbereitungsanlagen.jsp](http://www.planet-wissen.de/natur_technik/atomkraft/atommuell/wiederaufbereitungsanlagen.jsp)

*dungsfindung*, da zusätzliche Informationen und Expertise in den Entscheidungsprozess eingebracht werden können (Bouwen 2004; Eising 2004). *Drittens* kann die Einführung solcher Verfahren lediglich der *Sicherung der Legitimität* (und möglicherweise Wiederwahl) der gesetzgebenden Akteure dienen, *ohne dass mit dem Verfahren selbst inhaltliche Ziele verfolgt werden* (Meyer/Rowan 1977; Saurugger 2010). Ein *viertes* Ziel, das in Bezug auf deutsche Konsultationsverfahren bisher noch nicht diskutiert wurde, lässt sich aus der Prinzipal-Agenten-Theorie ableiten: Da im Rahmen des Netzausbaus eine weitreichende Delegation von Kompetenzen an eine Regulierungsbehörde und darüber hinaus sogar an private Akteure stattfindet, könnten Beteiligungsverfahren auch der *Kontrolle* dieser Akteure dienen (McCubbins/Schwartz 1984; Lupia/McCubbins 1998). *Fünftens* ist häufig – aber nicht immer – die Annahme der Akteure, dass diese vier Ziele in einem weiteren Schritt auch zu erhöhter *Akzeptanz* des Netzausbaus führen.

Die Untersuchung des Gesetzgebungsprozesses, der zur Ausweitung der Bürgerbeteiligung in EnWG und NABEG führte, zeigt, dass für die politischen Akteure vor allem die Steigerung der Inputlegitimität und Akzeptanz des Netzausbaus als Ziele im Vordergrund standen. Allerdings wird häufig die Einführung von Bürgerbeteiligung auch ohne jede Begründung als „wichtig an sich“ genannt, so dass auch institutioneller Isomorphismus als Mechanismus bedeutsam zu sein scheint. Für eine Logik der Outputlegitimität und eine Prinzipal-Agenten-Logik lassen sich dagegen nur wenige Belege finden.

Das Papier ist in fünf Abschnitte untergliedert: Im nächsten Abschnitt wird die bisherige Forschung zu den Zielen von Beteiligungsverfahren diskutiert. Im *dritten* Abschnitt werden die verwendete Methodik und die Daten beschrieben. Im *vierten* Abschnitt wird auf der Basis dieser Daten untersucht, inwiefern die Einführung von Beteiligungsverfahren in EnWG und NABEG umstritten war, und inwiefern diese Konflikte entlang von Parteilinien verliefen. Dabei zeigt sich, dass die grundsätzliche Einführung solcher Beteiligungsverfahren über alle Parteien hinweg befürwortet wurde. Eine genauere Analyse der Ziele, die die Parteien mit den Beteiligungsverfahren verknüpften, zeigt allerdings deutliche Unterschiede. Dazu werden die oben diskutierten Zieldimensionen auf beobachtbare Implikationen heruntergebrochen und dann die Positionspapiere der Parteien, ihre Programme und die Protokolle des Gesetzgebungsprozesses ausgewertet und kodiert. Auf dieser Grundlage kann dann untersucht werden, welche Parteien welche Ziele verfolgten und ob sie dabei eine klare Richtung oder möglicherweise auch konfligierende Ziele im Auge hatten. Der *fünfte* und letzte Abschnitt fasst die Erkenntnisse zusammen und gibt einen Ausblick.

## 2. Wieso beteiligen? Die Ziele von Bürgerbeteiligung

Aus der bestehenden theoretischen Literatur lassen sich zunächst drei Argumente über die Ziele von Konsultationen entwickeln. *Erstens* kann eine normativ-demokratiethoretische Perspektive eingenommen werden. Dieser zufolge sind Konsultationen Mittel einer fairen und breiten Beteiligung von Stakeholdern, um die Inputlegitimität von Entscheidungen zu stärken. *Zweitens* wird eine tauschtheoretische Perspektive aus der Interessengruppenforschung verwendet. Dieser zufolge sind Konsultationen Institutionen des Austauschs. Private Akteure liefern technische Expertise und erhalten im Gegenzug Zugang zum politischen Entscheidungsprozess. *Drittens* kann nicht ausgeschlossen werden, dass der gesamte Konsultationsprozess nur „myth and ceremony“ ist, dass also nur „um des Konsultierens willen“ konsultiert wird. Das Ziel hier ist es, verbreiteten Legitimitätsvorstellungen oberflächlich zu entsprechen.

Zu diesen Perspektiven fügt dieses Papier eine *vierte* Perspektive hinzu. Möglicherweise helfen Konsultationen in Prinzipal-Agenten Beziehungen den Prinzipalen dabei, die Agenten zu kontrollieren. Diese Perspektive ähnelt der tauschtheoretischen Perspektive, der Nutznießer der Informationen ist aber hier nicht die konsultierende Stelle selber, sondern deren Prinzipal.

Letztlich wird als *fünfte* Perspektive auf Konsultationen noch die Idee formuliert, dass diese vor allem dazu dienen, in der Bevölkerung Akzeptanz für Infrastrukturprojekte zu erzeugen. Diese Perspektive ist teilweise komplementär zu den anderen Perspektiven. Die Ziele, die mit Konsultationen aus der Sicht der vier ersten Perspektiven verfolgt werden, können jeweils einen Wert an sich darstellen oder Mechanismen sein, die letzten Endes zu Akzeptanz führen sollen. Akzeptanz kann damit eine weiterer Outcome sein, konzeptionalisiert aber selber keinen eigenen Mechanismus.

Dieser Abschnitt diskutiert die theoretischen Perspektiven und arbeitet empirisch beobachtbare Implikationen heraus, anhand derer sie sich überprüfen lassen. Die empirisch beobachtbaren Implikationen lassen sich auf mehreren Ebenen finden. *Erstens* ist die Einrichtung der Konsultation von Interesse. Welche Akteure sprechen sich für die Konsultation aus, und wie wollen sie sie ausgestalten? Am konkreten Fall: Wie waren die Positionen der deutschen Parteien bei der Beratung des NABEG und des EnWG? Welche Argumente wurden von weiteren Akteuren, wie etwa den Bundesländern oder auch den ÜNB vorgebracht? *Zweitens* gibt die Ausgestaltung der Konsultation Hinweise darauf, welche theoretische Perspektive das Phänomen am besten beschreibt: Wie lange ist die Konsultationsdauer, welche Dokumente werden zur Verfügung gestellt, wie ist geregelt, was mit den Eingaben zur Konsultation geschieht? *Drittens* können die Eingaben zur Konsultation untersucht werden. Welche Akteure beteiligen sich mit welcher Art von Argumen-

ten? *Viertens* ist die Reaktion der konsultierenden Stelle von Interesse: Auf welche Weise reagiert sie auf die Eingaben zur Konsultation, wie verändert sie die Policy? Für die Prinzipal-Agenten Perspektive bedeutsam ist *fünfens*, wie die Prinzipale der konsultierenden Stelle auf die Eingaben zur Konsultation reagieren.

Im Folgenden wird zu jeder theoretischen Perspektive diskutiert, welche Aussagen sie zu beobachtbaren Implikationen auf diesen fünf Ebenen macht (der Anhang faßt die Implikationen in einer Tabelle zusammen).<sup>3</sup>

Die *erste* theoretische Perspektive auf Konsultationen ist eine *normativ-demokratietheoretische Perspektive*. Die analyseleitende Metapher ist hier, dass Konsultationen dazu dienen, Input-Legitimität für Policies zu erzeugen, indem möglichst viele betroffene Akteure zu Wort kommen und ihre Präferenzen in den Politikprozess einspeisen können (Fung 2006; Petersen/Zschiesche 2011). Dabei geht es weniger um Expertise, als vielmehr darum, dass alle Betroffenen rechtzeitig angehört werden, und ihre Präferenzen die Policy beeinflussen können. Aus dieser Perspektive sind Konsultationen ein Mittel, um bestehende Defizite repräsentativer Demokratien zu lindern. Diese Erhöhung der Inputlegitimität kann dabei einerseits als Wert an sich gesehen werden, andererseits aber auch als Mittel zu dem Zweck, später mehr Akzeptanz für eine Policy zu gewinnen.

Beobachtbare Implikation dieser Perspektive ist, dass die politischen Akteure bei der Einrichtung der Konsultation die Input-Legitimität betonen und Konsultationen als Mittel sehen, die Legitimitätsprobleme repräsentativer Demokratien zu lindern. Entsprechend müsste die Konsultation so ausgestaltet sein, dass alle Betroffenen mitreden können, dass also ein relativ langer Konsultationszeitraum vorgesehen ist, das Konsultationsdokument einfach formuliert ist, Erläuterungen dazu vorhanden sind, und die Stakeholder mehrere Wege des Zugangs zu der Konsultation haben (Online-Formulare, Emails, Brief...). Diese Ausgestaltung sollte sich dann in einer breiten Beteiligung der Stakeholder niederschlagen, wir sollten keine Dominanz von formalen Organisationen beobachten. In den Beiträgen sollte nicht nur Expertenwissen geliefert werden, sondern auch „einfach“ Informationen über individuelle Präferenzen. Die konsultierende Stelle sollte die Interessen aller Akteure gleichermaßen berücksichtigen, und nicht einzelne Akteure oder Akteursgruppen bevorzugen. Das heißt auch, dass zwischen dem Konsultationsdokument und dem endgültigen Dokument (z.B. zwischen dem ersten Entwurf des Netzentwicklungsplans und dem bestätigten Netzentwicklungsplan) Änderungen zu finden sind, und sich diese Änderungen auf die Eingaben der Konsultationsteilnehmer zurückführen lassen.

---

<sup>3</sup> In diesem Papier steht vor allem die erste Ebene im Vordergrund, also die Positionen der Akteure bei der Einrichtung der Konsultationen. Die weiteren Ebenen sollen Rahmen eines größeren Forschungsprojekts betrachtet werden.

Wie aus diesen beobachtbaren Implikationen zu ersehen ist, ist diese Perspektive in ihrer Reinform wahrscheinlich empirisch nicht anzutreffen. Sie dient eher als ein Pol eines normativen Spektrums und normativer Maßstab.

Die *zweite* Perspektive auf Konsultationen ist die aus der Interessengruppenforschung stammende *Tauschtheorie* (Bouwen 2004; Eising 2004; Klüver 2013). Grundidee ist, dass Konsultationen einen Tauschprozess zwischen Interessengruppen und der konsultierenden Stelle darstellen. Politische Akteure haben nicht genügend Informationen, um alleine Policies zu gestalten. Interessengruppen und Unternehmen können Expertenwissen liefern, verlangen aber im Gegenzug dafür Zugang zum politischen Entscheidungsprozess. Konsultationen sind aus dieser Perspektive also institutionalisierte Arenen des politischen Informationsaustausches und dienen bei der notwendigen Regelung immer komplexerer Sachverhalte vor allem der Findung technisch guter Lösungen. Wiederum ist diese Perspektive eng mit der Akzeptanzperspektive verwoben: Möglicherweise wird eine sachlich und technisch bessere Policy auch eher akzeptiert.

Die tauschtheoretische Perspektive sagt voraus, dass politische Akteure Konsultationen institutionell so gestalten, dass sie Akteure mit Expertenwissen anziehen (Broscheid/Coen 2007). Eine derartige Konsultation wird beispielsweise stark technisch formulierte Dokumente als Ausgangsbasis haben und versuchen, einen kleinen und spezialisierten Adressatenkreis zu erreichen. Darüber hinaus werden sich vor allem jene Akteure durchsetzen, die gutes Expertenwissen in die Konsultation einspeisen.

*Drittens* ist denkbar, dass Konsultationen nur „*myth and ceremony*“ darstellen und durch Isomorphismus-Prozesse zustande kommen. Der soziologische Institutionalismus vermutet, dass viele Institutionen nur übernommen werden, um weithin geteilten Legitimitätsvorstellungen zu entsprechen (Meyer/Rowan 1977; DiMaggio/Powell 1983; Fink 2011). Die tatsächliche Funktionsweise der Institutionen ist dabei sekundär, oft findet „*decoupling*“ statt, das heißt, die soziale Praxis folgt nicht den institutionellen Vorgaben. Dieser Vorwurf wird Konsultationen oft entgegengebracht; er macht sich vor allem daran fest, dass viele Konsultationsteilnehmer nicht sehen, dass ihre Eingaben berücksichtigt wurden. Denkbar ist dennoch, dass auch dieser Mechanismus zu einer erhöhten Akzeptanz der Policy führt, da viele Akteure alleine das Durchführen einer Konsultation an sich als legitimitätssteigernd sehen (DiMaggio/Powell 1983: 151).

Beobachtbare Implikation dieser Theorie ist, dass die Akteure auf Vorbilder in anderen Ländern oder Politikbereichen, oder auch auf allgemeine Erwartungen verweisen (Fink 2011; Ruffing 2014). Eine bestimmte Lösung wird als „*state of the art*“ angesehen, ohne dass näher begründet werden müsste, warum diese Lösung besonders gut oder sinnvoll ist. Diese Perspektive kann sich

aber auch in der institutionellen Ausgestaltung der Konsultationen und den Auswirkungen der Konsultationsbeiträge auf das fertige Dokument zeigen. Hier wird dann „konsultiert um des Konsultierens willen“, ohne dabei einer guten institutionellen Ausgestaltung besonders Rechnung zu tragen. Entsprechend sollten sich auch kaum Stakeholder an der Konsultation beteiligen, und kaum Änderungen zwischen Konsultationsdokument und fertigem Dokument zu finden sein. Institutioneller Isomorphismus kann also unter Umständen auch dann beobachtet werden, wenn die Akteure oberflächlich bei der Einrichtung der Konsultationen dieselben Argumente verwenden wie bei einer normativ-demokratiethoretischen Sichtweise. Die Institutionalisierung der Konsultation wird aber der demokratiethoretischen Rhetorik nicht entsprechen.

Die *vierte* Perspektive auf Konsultationen ist in der theoretischen Literatur bisher noch nicht diskutiert worden. Möglicherweise sind es die *Prinzipale* der konsultierenden Stelle, für die die Konsultation ein wichtiges Mittel ist, Informationen über das Verhalten der konsultierenden Stelle – ihres Agenten – zu gewinnen (McCubbins/Schwartz 1984; Lupia/McCubbins 1994). Am Beispiel des Netzausbaus wird diese Perspektive besonders klar. Die Bundesnetzagentur beauftragt die Netzbetreiber mit der Erstellung eines Netzentwicklungsplanes. Dies ist eine klassische Prinzipal-Agenten-Beziehung. Die Netzbetreiber haben überlegenes technisches und ökonomisches Wissen und können besser einschätzen, wie viele Stromleitungen benötigt werden. Die Bundesnetzagentur kann nun als Prinzipal selber den Szenariorahmen und den Netzentwicklungsplan kontrollieren (in Form von direktem Monitoring). Durch die Konsultationspflicht der Netzbetreiber erhält sie aber zusätzlich einen institutionalisierten *fire alarm*: Interessierte Unternehmen und Verbände kommentieren den Entwurf der Netzbetreiber, machen auf Probleme aufmerksam und liefern konkurrierende Perspektiven. Da die Bundesnetzagentur selber ebenfalls Agent in einem gestuften Verfahren ist, ist auch denkbar, dass die weiter „oben“ gelegenen Prinzipale wie Bundesregierung und Bundestag – aber auch die Länder – ebenfalls diese fire alarm Logik nutzen, um die Bundesnetzagentur und letztlich die Bundesregierung zu kontrollieren.

Diese Perspektive teilt viele Annahmen mit der tauschtheoretischen Perspektive; vor allem den Fokus auf die Informationsgenerierung durch Konsultationen. Allerdings geht es der Prinzipal-Agenten Sichtweise nicht um die direkte Informationsübermittlung von Stakeholdern zu konsultierender Stelle; entscheidend sind die Informationen, die die Stakeholder den Prinzipalen der konsultierenden Stelle liefern. Wie bei den anderen Perspektiven kann hier neben dem unmittelbaren Ziel der Kontrolle langfristig die Akzeptanz der Policy als Ziel bestehen: Eine bessere Kontrolle der Delegationskette von Wähler über Bundestag und Bundesregierung über die BNetzA bis zu den ÜNB könnte dazu führen, dass der Wähler als letzter Prinzipal die getroffenen Entscheidungen besser akzeptiert.



Die beobachtbaren Implikationen der Prinzipal-Agenten Perspektive unterscheiden sich deutlich von denen der anderen Perspektiven. Zunächst sollte es bei der Einrichtung der Konsultation deutliche Interessengegensätze zwischen dem Akteur, der konsultieren soll, und seinen Prinzipalen geben. Der konsultierende Akteur will die fire alarm Wirkung der Konsultation möglichst gering halten, seine Prinzipale sie möglichst umfangreich gestalten. Während der konsultierende Akteur eine möglichst „enge“ Konsultation möchte, wollen seine Prinzipale so vielen Akteuren wie möglich die Gelegenheit geben, den fire alarm auszulösen. Je nach dem Ergebnis des Machtkampfes zwischen Agent und Prinzipal ist die Konsultation dann ausgestaltet, und dementsprechend sieht auch das Beteiligungsmuster aus. Die hervorstechendste beobachtbare Implikation sollte sich nach der eigentlichen Konsultation zeigen. Der konsultierende Akteur sollte nur wenige der Eingaben in sein endgültiges Dokument übernehmen, aber seine Prinzipale sollten die Eingaben aus der Konsultation aufgreifen, um den Agenten zu disziplinieren. Am Beispiel des Netzausbaus: Die Argumente, die in der Konsultation gebracht werden, die die Netzbetreiber durchführen, sollten sich weniger im Verhalten der Netzbetreiber niederschlagen, sich aber später in den Handlungen der Bundesnetzagentur, der Bundesregierung und des Bundestages wiederfinden. Tabelle 1 fasst die vier Logiken noch einmal zusammen.

In allen vier Perspektiven tauchte die *Akzeptanz* der entstehenden Policies als wichtiges mögliches Ziel von Bürgerbeteiligung auf. Grundsätzlich lässt sich dieses Ziel theoretisch in der Governance-Debatte verorten, die davon ausgeht, dass der Staat Aufgaben nicht mehr alleine erfüllen kann und daher mit gesellschaftlichen Akteuren kooperieren muss, um seine Steuerungsziele zu erfüllen (Mayntz 2010; Töller 2012). Die Grenzen staatlicher Steuerungsfähigkeit wurden vor allen Dingen von der Implementationsforschung offengelegt (Mayntz 1980), so dass heute vielfach davon ausgegangen wird, dass die Umsetzung von Regelungen nur noch unter Mitwirkung der Regelungsadressaten möglich ist (Benz et al. 2007). Im Bereich des Netzausbaus liegt ein schwerwiegendes Implementationsproblem vor, da der politisch beschlossene Bau von Leitungen immer wieder durch Bürgerproteste, die Grenzen der behördlichen Leistungsfähigkeit sprengende Mengen an Eingaben im Planfeststellungsverfahren, und Klagen gegen alle im Zusammenhang mit dem Bau von Leitungen stehenden Entscheidungen verzögert oder verhindert wird.

Um das angestrebte Steuerungsziel dennoch zu erreichen scheint die Schaffung von Akzeptanz bei Bürgern und Anwohnern unverzichtbar. Die empirische Forschung zeigt dabei, dass Akzeptanz nicht auf einen einzelnen Faktor zurückgeführt werden kann (Schweizer-Ries et al. 2013).

Stellt man eine Verbindung zu den oben diskutierten Perspektiven her, kann man sich grundsätzlich vorstellen, dass Akzeptanz durch demokratische Verfahren, politischen Tausch, den legiti-

tätsstiftenden Charakter eines „state of the art“-Verfahrens oder eine gut funktionierende Delegationskette erreicht werden kann. Dabei ist es grundsätzlich auch möglich, dass Uneinigkeit zwischen den Akteuren besteht, auf welchem der vier Wege Akzeptanz am besten zu erreichen ist.

Die Akzeptanz-Perspektive liegt damit zum Teil quer zu den oben diskutierten Perspektiven. Akzeptanz selber ist nur ein Outcome, der durch jeden der zuvor skizzierten Mechanismen erzeugt werden kann. Um untersuchen zu können, welche Rolle der Wunsch nach der Schaffung von Akzeptanz bei der Einrichtung der Konsultationsverfahren spielte, wird diese Perspektive als fünfte Perspektive eingeführt.

Beobachtbare Implikationen der Akzeptanzperspektive bei der Einführung des Verfahrens sind dabei Verweise auf Geschwindigkeit des Netzausbaus, Machbarkeit im Angesicht zunehmender Proteste u.ä.. Die Ausgestaltung der Konsultation sollte möglichst vielen Akteuren Zugang bieten durch lange Fristen, verständliche Texte etc. um alle potenziellen „Verhinderer“ im Konsultationsverfahren zu erfassen. Für die Aufnahme von Argumenten sollte es ausschlaggebend sein wie viele Stellungnahmen sich gegen ein Projekt wenden und inwiefern die Akteure glaubwürdige Verhinderungsstrategien vorbringen (bspw. die Möglichkeit zur Klage).

Tabelle 1: Fünf Perspektiven auf Konsultationen

Input-Legitimität	Tauschtheorie	Isomorphismus	Prinzipal-Agenten Theorie
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Konsultationen als Mittel der Erzeugung von Input-Legitimität</li> <li>• Breite Beteiligung aller Stakeholder erwünscht</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Konsultation als Mittel der Erzeugung von Output-Legitimität</li> <li>• Konsultationen als institutionalisierter Ort politischen Tauschs</li> <li>• Generierung von Expertenwissen als Hauptziel</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Konsultationen als oberflächliche Erfüllung von weithin geteilten Wertvorstellungen</li> <li>• „Konsultieren um des Konsultierens willen“</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Konsultationen als Mittel der Kontrolle von Agenten</li> <li>• Nicht die konsultierende Stelle profitiert von den Eingaben, sondern deren Prinzipal</li> </ul>

**Akzeptanzperspektive:** Alle zuvor genannten Mechanismen könnten dazu führen, dass die Akzeptanz für Policies sich erhöht.

### 3. Empirische Daten und Methodik

Grundsätzlich konzeptionalisiert das Papier den politischen Entscheidungsprozess als Interessenkampf zwischen den am Gesetzgebungsprozess beteiligten Akteuren, also insbesondere der Bundesregierung, den im Bundestag vertretenen Parteien und den Ländern. Die Einflusschancen der Akteure werden dabei im Wesentlichen davon bestimmt, ob sie der Regierungsfraktion oder der Opposition angehören, ob es sich um ein Einspruchs- oder um ein Zustimmungsgesetz handelt, welches Ressort für die Ausarbeitung des Gesetzesentwurfes zuständig ist etc. Zentrale empirische Grundlage des Papiers sind daher die Dokumente der Gesetzgebungsverfahren, also insbesondere die Protokolle aus Bundestag und Bundesrat, Beschlussempfehlungen, Ausschussdokumente etc. in denen die beiden hier untersuchten Gesetze – EnWG und NABEG beraten wurden. Um ein umfassendes Bild von den Positionen der Parteien zu Konsultationen zu bekommen wurden zudem auch noch die Wahlprogramme zur Bundestagswahl 2009 – also der Wahl zu dem Bundestag, der beide untersuchten Gesetze beschlossen hat – ausgewertet, sowie Positionspapiere der Parteien zum Thema Bürgerbeteiligung, die vor der Verabschiedung der Gesetze beschlossen wurden. Außerdem wurden die Position der Übertragungsnetzbetreiber und der BNetzA als wichtigste Regelungsadressaten durch leitfadengestützte Interviews und die Auswertung von deren Veröffentlichungen erfasst.

Diese Dokumente wurden auf der Grundlage der oben ausgearbeiteten Perspektiven kodiert, wobei jede der Perspektiven jeweils als eine Dimension gefasst wird, die jeweils mit unterschiedlich vielen empirischen Beobachtungen besetzt sein kann. Die gleichen Textstellen können dabei auch gleichzeitig als unterschiedliche Dimensionen kodiert werden, wenn bspw. in einem Abschnitt Argumente vorgebracht werden, die sich auf unterschiedliche Dimensionen beziehen.<sup>4</sup>

Insgesamt kann festgestellt werden, dass in allen Dokumenten - außer den explizit auf Bürgerbeteiligung Bezug nehmenden Positionspapieren - der quantitative Anteil der Diskussion über Konsultationspflichten gering war. Dies ist bei den Bundestags- und Bundesratsdokumenten darauf zurückzuführen, dass gleichzeitig mit den Konsultationspflichten die Energiewende insgesamt und vor allen Dingen auch die Novelle zum Atomgesetz, die den Ausstieg besiegelte, diskutiert wurden. Im Gegensatz zum Ansatz des oft zitierten Party Manifesto Projektes verzichtet das Papier daher darauf, den *Anteil* der konsultationsbezogenen Aussagen in Relation zu den anderen Themen zu setzen (Budge et al. 2001). Stattdessen wird lediglich die Teilmenge der Argumente

---

<sup>4</sup> So heißt es etwa in einer Stellungnahme der Linken: „Die Öffentlichkeitsbeteiligung ist zur Verbesserung der Akzeptanz und der Entscheidungsqualität bereits im Vorfeld zu gewährleisten“. (BT-Drucksache 17/6366, S.16). Dieses Argument würde sowohl auf die Dimension Output-Legitimität als auch auf die Dimension Akzeptanz kodiert werden.

mit Bezug zu Bürgerbeteiligung betrachtet und gefragt, welcher Anteil dabei jeweils welcher Dimension zugeordnet werden kann (vgl. auch Radulova 2011).

#### 4. Die Einführung von Beteiligungspflichten in EnWG und NABEG

Die weitreichenden Beteiligungspflichten beim Netzausbau, so wie wir sie heute vorfinden, wurden 2011 im Zuge der Novellierung des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG) und der Verabschiedung des Netzausbaubeschleunigungsgesetzes festgelegt. Diese beiden Gesetze verpflichten die Bundesnetzagentur (BNetzA) und die vier deutschen Übertragungsnetzbetreiber (ÜNBs) Amprion, Tennet, TRansnetBW und 50 Hertz bei der Planung von Netzausbaumaßnahmen (EnWG) und bei der Festlegung konkreter Trassen (NABEG) eine umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen. Beide Gesetze wurden im Paket mit dem Atomausstiegsgesetz im Anschluss an die Fukushima-Katastrophe diskutiert und verabschiedet.

Vor der Einführung dieser beiden Gesetze fand die Bedarfsplanung für den Netzausbau in korporatistischen Arenen statt: Die Netzstudien der Deutschen Energieagentur (Dena)<sup>5</sup> wurden ohne Konsultation der Öffentlichkeit durch die Netzbetreiber und andere große Stakeholder (z.B. Bundesministerium für Wirtschaft, Verband der Elektrizitätswirtschaft, Wirtschaftsverband Windkraftwerke) erstellt. Durch die EnWG-Novelle wird in diesen Prozess nun eine doppelte Bürgerbeteiligung eingeführt: Die ÜNB erstellen einen Entwurf des Netzausbauplans, stellen ihn zur Konsultation, legen den veränderten Entwurf der BNetzA vor, die diesen veränderten Entwurf erneut konsultiert und im Lichte der Eingaben zur Öffentlichkeitsbeteiligung genehmigt.<sup>6</sup>

Geht man der Frage nach, welche Ziele die Akteure mit der Einführung dieser Beteiligungspflichten verfolgten, muss der Fokus zunächst auf den gesetzgebenden Akteuren liegen. Dabei zeigt sich, dass in den Wahlprogrammen zur Wahl 2009 keine der später im Bundestag vertretenen Parteien auf das Thema Bürgerbeteiligung beim Netzausbau eingeht. Zwar verweisen alle Parteien außer der CDU/CSU in allgemeiner Form darauf, Bürgerbeteiligung ausbauen zu wollen. So fordert die FDP eine „Stärkung der demokratischen Entscheidungsprozesse durch mehr Transparenz und mehr Bürgerbeteiligung.“<sup>7</sup>, und die Grünen sehen „mehr Transparenz und Bürgerbeteiligung“ als Instrument der Umweltpolitik.<sup>8</sup> Konkrete Vorschläge finden sich in den Programmen allerdings keine, und auch die Verknüpfung von Bürgerbeteiligung mit Energiepolitik fehlt.

---

<sup>5</sup> <http://www.dena.de/publikationen/energiesysteme/dena-netzstudie-i.html>

<sup>6</sup> § 12b und 12c EnWG

<sup>7</sup> FDP, „Die Mitte stärken. Deutschlandprogramm 2009“, S.38.

<sup>8</sup> Bündnis 90/Die Grünen, „Der grüne neue Gesellschaftsvertrag“, S.132

Auch in den konkreten Policies zeigt sich, wie wenig wichtig Bürgerbeteiligung 2009 noch war. Im 2009 verabschiedeten Gesetze zum Ausbau von Energieleitungen (EnLAG) wurden Beteiligungsrechte auf der Länderebene mit dem Argument beschnitten, nur so sei ein schneller Ausbau der Stromnetze möglich.<sup>9</sup> In der Debatte über das EnLAG hieß es wörtlich „*Zentrales Ziel des Regierungsentwurfs ist [...] die Beschleunigung der Planungs- und Genehmigungsverfahren für den Bau wichtiger Höchstspannungsleitungen.* Kernstück des Gesetzentwurfs ist ein Energieleitungsausbaugesetz. Darin wird die energiewirtschaftliche Notwendigkeit für 24 vordringliche Leitungsbauvorhaben verbindlich festgestellt. Damit steht das Ob dieser Vorhaben fest, und die Planungs- und Genehmigungsbehörden dürfen die energiewirtschaftliche Notwendigkeit nicht mehr prüfen. *Durch den Wegfall des damit verbundenen Zeitaufwands gewinnen wir wertvolle Zeit.*“ (Hervorhebung SF/ER)<sup>10</sup>

Zwar wurde auch der Beratung des EnLAG die Frage der Akzeptanz erörtert; aber nicht mit Bürgerbeteiligung in Verbindung gebracht. Stattdessen wurde Akzeptanz als Folge *technischer* Entscheidungen gesehen. Die Vermutung – vor allem der Grünen – lautete, dass die Akzeptanz für Stromtrassen steige, wenn man sie als Erdkabel ausführe.<sup>11</sup> FDP und CDU/CSU, aber auch die SPD, sahen Akzeptanz als *ökonomische* Frage: Der Netzausbau werde von der Bevölkerung dann akzeptiert, wenn er die Strompreise nicht zu sehr in die Höhe treibe.<sup>12</sup> Die einzige Fraktion, die sich gegen die Beschneidung der Beteiligungsrechte wandte, war die Fraktion Die Linke.

Schon zwei Jahre später hatte sich die Sichtweise der handelnden Akteure gewandelt. Bei der Auswertung der Protokolle von Bundestag und Bundesrat zu EnWG und NABEG zeigt sich, zunächst einmal überraschenderweise, dass die Einführung der Beteiligungspflichten überhaupt nicht mehr umstritten war. Vertreter aller Parteien brachten Argumente für eine Ausweitung der Bürgerbeteiligung ein, und kein Redner wandte sich dagegen.<sup>13</sup> Zwar standen weiterhin die *Beschleunigung* des Netzausbaus und dessen *Akzeptanz* im Vordergrund, doch wurden beide meist in einem Atemzug mit Bürgerbeteiligung genannt, wie beispielsweise von Kanzlerin Angela Merkel: „Hier müssen wir eine erhebliche Beschleunigung und gleichzeitig mehr Akzeptanz erreichen. [...] Dazu hat die Bundesregierung den Entwurf eines Netzausbaubeschleunigungsgesetzes beschlos-

---

<sup>9</sup> Siehe für eine Übersicht über das EnLAG-Verfahren und alle dazugehörigen Dokumente [http://dipbt.bundestag.de/dip21.web/searchProcedures/simple\\_search\\_list.do?selId=15422&method=select&offset=0&anzahl=100&sort=3&direction=desc](http://dipbt.bundestag.de/dip21.web/searchProcedures/simple_search_list.do?selId=15422&method=select&offset=0&anzahl=100&sort=3&direction=desc)

<sup>10</sup> Peter Hintze (CDU) in der ersten Lesung des EnLAG, BT-Drucksache 16/183.

<sup>11</sup> Siehe die Beiträge von Hans-Josef Fell (Grüne) oder Marko Mühlstein (SPD) in der ersten Lesung des Gesetzes, BT-Drucksache 16/183.

<sup>12</sup> Siehe z.B. die Beiträge von Gudrun Kopp (FDP) oder Rolf Hempelmann (SPD) in der ersten und zweiten Lesung des Gesetzes im Bundestag, BT-Drucksache 16/183 und 16/220.

<sup>13</sup> Siehe für eine Übersicht über das NABEG-Verfahren und alle dazugehörigen Dokumente <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP17/362/36235.html>

sen [...]. Dabei wollen wir auch weiterhin eine möglichst frühzeitige und umfassende Bürgerbeteiligung sicherstellen.“<sup>14</sup>

Umso spannender ist die Frage, welche Ziele und Hoffnungen die Akteure 2011 mit der Einführung der Beteiligungspflichten verbanden. Um einen umfassenden Blick auf die Positionen der Parteien zu erhalten, wurde zunächst geprüft, ob die Parteien bereits im Vorfeld der EnWG-Novelle bzw. der NABEG-Verabschiedung Beschlüsse zur Bürgerbeteiligung verabschiedet haben, die ihre Verhandlungspositionen zu EnWG und NABEG definierten. Nach einer Recherche auf den einschlägigen Internetseiten der Parteien wurden dazu auch Anfragen an die jeweiligen Bundesgeschäftsstellen und Bundestagsfraktionen geschickt. CDU und CSU teilten mit, dass aus der Zeit vor der Novellierung des EnWG bzw. der Verabschiedung des NABEG keine Parteibeschlüsse oder Positionspapiere existieren. Die SPD beschloss auf ihrem Parteitag im Dezember 2011 ein Positionspapier zur Bürgerbeteiligung mit dem Titel „Mehr Demokratie leben“. Da dieses Papier gleichlautend im März 2011 bereits vom Parteivorstand beschlossen worden war, kann es hier in die Auswertung einfließen.<sup>15</sup> Die FDP-Bundestagsfraktion beschloss im Frühjahr 2011 gleich zwei Positionspapiere zur Bürgerbeteiligung.<sup>16</sup> Die Grünen haben im Papier „Die Grüne Position: Bürgernahe Planung im 21. Jahrhundert“ Stellung zur Bürgerbeteiligung bezogen.

In den Positionspapieren wurde vor allen Dingen die Notwendigkeit betont, durch Beteiligungsverfahren die demokratische Legitimität des Netzausbaus zu stärken, wichtig war aber auch eine stärkere Akzeptanz des Leitungsbaus (siehe Tabelle 2). Interessant ist hier vor allen Dingen die Position der FDP als Regierungsfraktion: Hier halten sich demokratische Legitimation und Akzeptanz die Waage. Dieser Doppelcharakter zeigt sich beispielhaft in folgender Passage: „[Fehlende Bürgerbeteiligung] ist auf der einen Seite ein Problem, weil aus der fehlenden gesellschaftlichen Akzeptanz langwierige politische und juristische Konflikte entstehen, deren Beilegung oft Jahre in Anspruch nimmt und das Vorhaben entsprechend verzögern. Vor allem ist dies aber auch ein Symptom für die abnehmende integrative und Konsens stiftende Funktion unserer üblichen Planungsinstrumente. Wenn viele Bürgerinnen und Bürger das Gefühl haben, dass ihre Interessen bei der Planung und Entwicklung von Infrastrukturprojekten nicht ausreichend berücksichtigt werden, dann müssen Liberale reagieren. Wir wollen eine lebendige Bürgergesellschaft.“<sup>17</sup> Der Koalitionspartner CDU/CSU dagegen hatte dagegen keine schriftlich formulierte Position zur Bürgerbeteiligung.

---

<sup>14</sup> BT-Drucksache 17/114.

<sup>15</sup> [http://www.spd.de/presse/Pressemitteilungen/10828/20110321\\_mehr\\_demokratie\\_leben.html](http://www.spd.de/presse/Pressemitteilungen/10828/20110321_mehr_demokratie_leben.html)

<sup>16</sup> Beteiligung und Erneuerung: 16 Punkte zur Bürgerbeteiligung und Planungsbeschleunigung bei privaten und öffentlichen Investitionen.

Bürgerbeteiligung ausweiten, Petitionsverfahren weiterentwickeln, Bürgerplenarverfahren einführen.

<sup>17</sup> Positionspapier Beteiligung und Erneuerung, S.3

Tabelle 2: Argumente in den Positionspapieren der Parteien zu den Zielen von Bürgerbeteiligung vor den Verhandlungen über EnWG/NABEG (die CDU/CSU und die Linke hatten kein entsprechendes Positionspapier)

Dimension	Inputlegitimität	Tauschtheorie	Iso- morphismus	P-A Ansatz	Akzeptanz
<b>SPD</b>	8	1	0	0	1
<b>Grüne</b>	1	1	0	0	1
<b>FDP</b>	5	0	1	0	6
<b>Gesamt</b>	14	2	1	0	8

Zusammenfassend ging also vor allem die Regierungspartei FDP mit klaren Positionspapieren zur Bürgerbeteiligung in die Verhandlungen um EnWG und NABEG. Der Koalitionspartner CDU/CSU hatte keine schriftlich fixierte Präferenzen. Dies legt die Folgerung nahe, dass es in der Regierung vor allem die FDP war, die das Thema auf die politische Agenda brachte; gleichermaßen mit dem Ziel die demokratische Legitimität der Entscheidungen zu stärken, und die Akzeptanz des Netzausbaus in Deutschland zu erhöhen. Von den Oppositionsparteien hatte sich die SPD klar für Bürgerbeteiligung positioniert, und vor allem Input-Legitimität als Ziel im Blick.

Dass ein Thema auf der politischen Agenda ist, heißt aber noch lange nicht, dass es auch in eine Policy umgesetzt wird. Daher stellt sich logisch anschließend die Frage, wie die Beratungen über NABEG und EnWG verliefen. Auch hier zeigt sich die starke Rolle der FDP: der Entwurf für NABEG und EnWG, der bereits die umfangreichen Beteiligungsrechte enthielt, stammte aus dem von Philipp Rösler geleiteten Bundesministerium für Wirtschaft. Das Ministerium hatte im Oktober 2010 – damals noch unter der Leitung von Rainer Brüderle – bereits ein Eckpunktepapier vorgelegt, das für die Übertragungsnetzbetreiber Beteiligungspflichten vorsah.<sup>18</sup>

Eine Durchsicht der Plenarprotokolle zu EnWG und NABEG sowie der Ausschussberichte zeigt, dass an insgesamt 31 Stellen auf Beteiligungsrechte Bezug genommen wird. An 12 davon wird die Einführung dieser Pflichten ohne Gründe gefordert, an 19 wird diese Forderung auch

<sup>18</sup> Erhältlich unter <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/E/eckpunkte-enwg-novelle,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>

Die Beschneidung der Beteiligungsmöglichkeiten für Bürger im EnLAG hatte 2009 noch unter dem von der CSU kommenden Wirtschaftsminister Karl-Theodor zu Guttenberg stattgefunden.

mit Argumenten unterlegt, so dass untersucht werden kann, *wieso* die Beteiligten eine Einführung wollten.

Drei Stellungnahmen können dabei der Dimension *Input Legitimität* zugerechnet werden. Davon wurde ein Argument von Patrick Döring (FDP) vorgebracht, zwei entstammen der Stellungnahme der Grünen im Ausschuss für Wirtschaft und Technologie, darunter die Forderung „Die Öffentlichkeitsbeteiligung beim Bau von Trassen muss neu organisiert, die tatsächlichen Einflussmöglichkeiten der BürgerInnen vor Ort wie auch der Nichtregierungsorganisationen müssen verbessert werden.“<sup>19</sup>

Zwei Argumente können der Dimension *technische Verbesserung* (Tauschtheorieperspektive) zugeordnet werden, und wurden von den Grünen und von der Linken im Ausschuss vorgebracht, so beispielsweise das Argument „Die Öffentlichkeitsbeteiligung ist zur Verbesserung der [...] Entscheidungsqualität bereits im Vorfeld zu gewährleisten.“<sup>20</sup>

Die Linke brachte das einzige Argument vor, das explizit der Dimension Isomorphismus zugeordnet werden kann, indem sie darauf verwies, dass die bisherigen Regelungen nicht der EU-Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie entsprechen. Die extrem hohe Anzahl an Forderungen nach Bürgerbeteiligung ohne Begründung legt allerdings nahe, dass die Dimension Isomorphismus in der Praxis eine wichtigere Rolle spielte: Viele politische Akteure betonen, *dass* konsultiert werden sollte, ohne dabei zu erörtern *warum* das der Fall sein sollte.

Die Dimension *Kontrolle des Agenten* ist empirisch nicht besetzt. Dies deutet darauf hin, dass die politischen Akteure die Prinzipal-Agenten Perspektive bei der Einrichtung der Konsultationspflichten als nicht bedeutsam ansahen. Das schließt aber nicht aus, dass sie später die Eingaben zur Konsultation im Sinne einer Kontrolle des Agenten genutzt haben. Weitere Analysen müssen hier Aufschluss geben.

Als zentrales *Ziel* von Konsultationen geben fast alle Akteure an, dass dadurch die *Akzeptanz* von Stromleitungen erhöht werden soll. Insgesamt elf Stellungnahmen nehmen darauf Bezug, dass Bürgerbeteiligung wichtig ist, um einen schnelleren und konfliktfreieren Netzausbau zu gewährleisten. Dieses Argument wurde fast wortgleich quer durch alle Fraktionen vorgebracht.<sup>21</sup> Man

---

<sup>19</sup> BT-Drucksache 17/6366

<sup>20</sup> BT-Drucksache 17/6366

<sup>21</sup> „Die Beschleunigung des Netzausbaus ist sinnvoll und kann gesellschaftliche Akzeptanz finden, wenn parallel die Bürgermitbestimmung ausgebaut und das gesamte Verfahren transparent wird.“ (Die Grünen, BT Drucksache 17/6366)

„Die Öffentlichkeitsbeteiligung ist zur Verbesserung der Akzeptanz [...] bereits im Vorfeld zu gewährleisten“ (Die Linke, BT Drucksache 17/6366)



kann also davon ausgehen, dass über dieses Ziel Einigkeit zwischen den politischen Akteuren bestand.

Tabelle 3 gibt einen Überblick über die verwendeten Argumente in der Debatte. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die politischen Akteure nur sehr wenige Aussagen über die Wirkungsweise von Konsultationen treffen – also *warum* diese Entscheidungen verbessern –, sich aber einig darüber sind, dass Konsultationen mehr Akzeptanz der späteren Policies zum Ergebnis haben. Im Lichte unserer theoretischen Argumentation sind sich die politischen Akteure also einig, dass Akzeptanz das letztliche Ziel von Bürgerbeteiligung sein sollte; es gibt aber keine genauen Vorstellungen darüber, *warum* Bürgerbeteiligung zu mehr Akzeptanz führen sollte. Daher ist es auch nicht verwunderlich, dass relativ wenig darüber diskutiert wurde, *wie genau* die Bürgerbeteiligung umgesetzt werden sollte. Konflikte drehten sich höchstens um die Frage, ob mehr oder weniger Bürgerbeteiligung verankert werden sollten. Offenbar war die Vorstellung, dass alleine die Tatsache *dass* die Bürger beteiligt werden, für mehr Akzeptanz sorgt. Dies spricht stark für die Perspektive des institutionellen Isomorphismus: Institutionen wird eine Wirkung zugeschrieben, ohne dass reflektiert wird, warum und unter welchen Bedingungen es zu diesen Wirkungen kommt (Meyer et al. 1997).

Tabelle 3: In der Debatte über EnWG und NABEG verwendete Argumente

Dimension	Input Legitimität	Tauschtheorie	Isomorphismus	P-A Ansatz	Akzeptanz
CDU/CSU	0	0	0	0	1
SPD	0	0	0	0	1
Grüne	2	1	0	0	5
FDP	1	0	0	0	2
Die Linke	2	1	1	0	2
Gesamt	5	2	1	0	11

Der *Bundesrat* diskutierte die Beteiligungsrechte kaum, hier stand die Diskussion um die Verschiebung von Kompetenzen der Landesbehörden zur BNetzA im Vordergrund. Allerdings versuch-

---

„Die schönsten Programme zur Offshore-Windenergie nützen gar nichts, wenn es in Niedersachsen und in Schleswig-Holstein einen organisierten Bürgerprotest gegen einen Netzausbau gibt und der Bund gesetzgeberisch keine Maßgaben und keine Vorschläge macht, wie Bürgerbeteiligung und Planungsbeschleunigung zusammengebracht werden können“ (Patrick Döring, FDP, BT-Drucksache 17/117)

tenn die Bundesländer im Zuge der Beratungen des EnWG, für sich selber privilegierte Beteiligungsrechte bereits bei der Erstellung des Netzentwicklungsplanes zu erlangen. Noch *vor* der ersten Konsultation sollten die Länderbehörden an der Erstellung des Netzentwicklungsplanes mitwirken, um auf diese Weise quasi eine „Konsultation erster Klasse“ bekommen: *„Bei der Feststellung des Netzentwicklungsplans sollte die föderale Organisationsstruktur der Bundesrepublik Deutschland hinreichend Berücksichtigung finden. Auch dies dient dem Ziel der Akzeptanzsteigerung. [...] Die Einbindung sollte gestuft erfolgen, indem zunächst die Landesplanungsbehörden [...] Berücksichtigung finden. Dies sollte schon in einem möglichst frühen Verfahrensstadium, also bei der Entwicklung des Plans selbst geschehen.“* (Hervohebung ER/SF)<sup>22</sup> Für die Länder stand also auch die Akzeptanz des Trassenbaus im Vordergrund, allerdings sahen sie Akzeptanz vor allem als Folge von mehr Länderbeteiligung. Außerdem forderten die Länder die Möglichkeit, dem Beirat der BNetzA ein Veto über den Netzentwicklungsplan zu geben. Dies entspricht einer Prinzipal-Agenten Logik – die Länder als Prinzipale wünschen sich ein Mittel, den Agenten BNetzA zu kontrollieren. Beide Vorschläge wurden von der Bundesregierung abgelehnt.

Die Bundesnetzagentur sah die Ausweitung der Bürgerbeteiligung wie die meisten anderen Beteiligten als Mittel, um Akzeptanz für den Netzausbau zu schaffen: „Die transparente Bedarfsplanung stell[t] für die Bundesnetzagentur ein zentrales Element für die Akzeptanz des erforderlichen Ausbaubedarfs dar“.<sup>23</sup> In den Protokollen findet sich allerdings kein Hinweis darauf, dass die BNetzA als besonderer Treiber für die Festschreibung von Konsultationspflichten – insbesondere für die Übertragungsnetzbetreiber – agierte, wie es die Prinzipal-Agenten-Perspektive vermutet hätte. Hingegen wies die BNetzA mehrfach darauf hin, dass die Abwicklung der Konsultationspflichten mehr Personal und größere Haushaltsmittel erfordere.<sup>24</sup> So heißt es etwa im Protokoll der Anhörung zum NABEG: „Die BNetzA werde sich auch in die neuen Aufgaben der räumlichen Planung und Planfeststellung zügig hineinfinden. [...] Der Beschleunigungserfolg hänge unstrittig auch von der tatsächlichen Ausstattung der zuständigen Behörden ab. Es sei daher auf eine personell und sachlich befriedigende Ausstattung der Behörden hinzuwirken.“<sup>25</sup> Mit dieser Forderung war die BNetzA äußerst erfolgreich, in der BNetzA wurde eine komplette neue Abteilung für den Bereich Netzausbau eingerichtet. Die BNetzA war daher kein Gegner der Konsultationen.

Darüber hinaus brachte die BNetzA auch noch ein Argument vor, das sich der Isomorphismus-Dimension zuordnen ließ. In der Anhörung zum EnWG hieß es: „Die Lösung zur Umsetzung

---

<sup>22</sup> BT-Drucksache 17/6248

<sup>23</sup> BT-Drucksache 17/6366

<sup>24</sup> BT-Drucksachen 17/6365 und 17/6366.

<sup>25</sup> BT-Drucksache 17/6366

der europäischen Vorgaben zur Netzentwicklungsplanung stelle eine auf die deutschen Netzbetreiberhältnisse angepasste Weiterentwicklung der Vorgaben dar.“<sup>26</sup> Die Netzentwicklungspläne auf europäischer Ebene, in denen die europäische Energieregulierungsbehörde ACER eine ähnliche Rolle hat wie die BNetzA, und in der die BNetzA Mitglied ist, werden ebenfalls von europäischer Behörde und europäischen Übertragungsnetzbetreibern konsultiert, in der Praxis beteiligen sich aber nur extrem wenige Akteure an diesen Konsultationen.

Neben der BNetzA sind die *Übertragungsnetzbetreiber* die Akteure, für die sich aus der Einrichtung der Konsultationen die größten Pflichten ergeben. Zudem kann vermutet werden, dass die Interessen dieser wichtigen Wirtschaftsakteure auch vom für den Entwurf zuständigen Bundesministerium für Wirtschaft zumindest in Erwägung gezogen wurden. Einer vier Übertragungsnetzbetreiber- 50 Hertz – brachte seine Position explizit in den Gesetzgebungsprozess ein. Im Protokoll der Anhörung zum NABEG heißt es: „Die Beschleunigung der Verfahren müsse mit verbesserten Möglichkeiten zur Beteiligung der Öffentlichkeit einhergehen.“<sup>27</sup> Eine Begründung dafür wird laut Protokoll aber nicht vorgebracht. Um die Position der anderen Übertragungsnetzbetreiber zu ermitteln wurden drei Telefoninterviews mit für Öffentlichkeitsbeziehungen/Konsultationen verantwortlichen Personen geführt. Die Personen wurden zunächst gefragt, ob sich ihr Unternehmen im Vorfeld von EnWG-Novelle/NABEG zur Einführung der Konsultationspflichten positioniert habe. Dabei zeigte sich, dass keines der drei Unternehmen Amprion, Tennet oder TransnetBW im Gesetzgebungsverfahren aktiv eine Position vertreten hat. Die drei Unternehmen befanden sich 2010/2011 allerdings auch noch in der Entstehungsphase. Als zweites wurde gefragt, welche Bedeutung die Verankerung der Konsultationspflichten im Gesetz nun für die Unternehmen hat. Auch hier ergab sich ein sehr einheitliches Bild: Alle Unternehmen gaben an, ohnehin deutlich mehr zu konsultieren, als es der Gesetzgeber vorschreibt. Dies deckt sich auch mit den Veranstaltungsankündigungen, Konsultationspapieren etc. auf den Homepages der Übertragungsnetzbetreiber. Anders ausgedrückt: Die Unternehmen sehen die Notwendigkeit zu konsultieren ohnehin, die Verankerung im Gesetz macht daher für ihr tatsächliches Verhalten keinen Unterschied. Zur Begründung wurden Argumente vorgebracht, die sich auf die Dimension Akzeptanz, Isomorphismus und Input-Legitimität bezogen, wobei die Akzeptanz-Argumente bei weitem überwogen. Gleichzeitig waren die Erwartungen zur tatsächlichen Erreichbarkeit dieses Ziels sehr bescheiden. So wurde etwa argumentiert, es sei Ziel der Konsultationen, Leute die bisher keinen Widerstand gegen ein Projekt geleistet haben davon zu überzeugen, dies auch weiterhin nicht zu tun (Interview #1), dass es als Erfolg im Bereich Akzeptanz gesehen werden kann, wenn die Zahl der Klagen zurückgeht (Interview #3). Dieser (bescheidene) Akzeptanzzuwachs

---

<sup>26</sup> BT-Drucksache 17/6365

<sup>27</sup> BT-Drucksache 17/6366, S. 14

wird auch als Grund gesehen, warum die Unternehmen überhaupt Geld für Bürgerbeteiligung ausgeben (Interview #1 & #2), ein Akzeptanzzuwachs gilt intern auch als Argument, um die kostspieligen Abteilungen für Bürgerbeteiligung zur rechtfertigen (Interview #2).

Auch Argumente, die der Isomorphismus-Dimension zugeordnet werden können, wurden vorgebracht. So wurde etwa gesagt: „Ohne Bürgerbeteiligung können Sie heute gar keine Leitungen mehr bauen, das ist vorbei“ (Interview #2) und dass die Öffentlichkeit das einfach erwarte (Interview #2). In einem Interview wurde darüber hinaus die Ansicht geäußert, dass die Konsultation von Netzentwicklungsplänen durchaus zur demokratischen Legitimität von Leitungsbauentscheidungen beitragen könne, grundsätzlich die Verantwortung für die demokratische Legitimität aber von der Politik zu tragen sei (Interview #3), oder im Umkehrschluss: eben nicht von den Übertragungsnetzbetreibern.

Alles in allem lässt sich sagen, dass die ÜNBs genau wie die BNetzA keine Treiber der gesetzlichen Verankerung von Konsultationspflichten, aber sie waren auch nicht dagegen. Anders ausgedrückt: Die Konsultationspflichten mussten nicht gegen ihren politischen Widerstand verankert werden, sondern es gab eher eine Art stille Zustimmung.

## 5. Diskussion

Ziel des Papier war es die Frage zu klären, welche Ziele die am Gesetzgebungsprozess beteiligten Akteure mit der Einführung von Beteiligungspflichten beim Stromnetzausbau verbanden, so dass dann in einem zweiten Schritt geklärt werden kann, inwiefern diese Ziele durch Bürgerbeteiligung tatsächlich erreicht werden können.

Alles in allem zeigte sich, dass sich innerhalb der Regierungsfractionen nur bei der FDP eine starke Präferenz für die Einführung von Beteiligungspflichten finden lässt. CDU und CSU hatten sich zu diesem Thema vorher noch nicht positioniert, und auch in der Bundestagsdebatte wurde Bürgerbeteiligung kaum thematisiert. Daraus kann geschlossen werden, dass von den Regierungsparteien vor allem die FDP die treibende Kraft hinter der Ausweitung der Bürgerbeteiligung war. Dabei war sie auch insbesondere deshalb in einer guten Ausgangsposition weil das damals für den Gesetzesvorschlag zuständige Bundesministerium für Wirtschaft von der FDP (zunächst von Rainer Brüderle und dann von Philipp Rösler) geführt wurde und man dort auch keinen Widerstand der wirtschaftlich wichtigen Übertragungsnetzbetreiber befürchten musste. Folgt man den Stellungnahmen der FDP im Bundestag und in den entsprechenden Positionspapieren, dann verfolgte die FDP zwei etwa gleichgewichtige Ziele: Zum einen die Steigerung der demokrati-

schen Legitimität, die insbesondere im Positionspapier aus einem liberalen Bürgerideal abgeleitet wird, zum anderen die Erhöhung der Akzeptanz von Netzausbaumaßnahmen.

Die Stimmen der anderen Parteien waren zur Verabschiedung des NABEG und der EnWG-Novelle zwar nicht notwendig, dennoch wurde ebenfalls untersucht, welche Ziele diese Parteien mit der Einführung von Beteiligungspflichten verbanden. Die SPD ist die Partei mit der stärksten Ausprägung auf nur einer Dimension, und zwar der der Input-Legitimität. Bereits der Titel des Positionspapiers „Mehr Demokratie leben“ ist dabei eine offenkundige Anlehnung an den sozialdemokratischen Leitsatz „Mehr Demokratie wagen“.

Überraschend ist, dass die Grünen sich nicht noch wesentlich umfangreicher zur Bürgerbeteiligung positioniert haben. Auch die Grünen heben jedoch demokratische Legitimität – und vor allen Dingen in der Bundestagsdebatte – Akzeptanz hervor.

Insgesamt scheint die Akzeptanz des Netzausbaus das stärkste Motiv bei der Einführung von Bürgerbeteiligung zu sein. Im Lichte unserer theoretischen Diskussion wurde somit von den politischen Akteuren zwar sehr häufig ein *Ziel* der Einführung von Bürgerbeteiligung formuliert, ohne dabei aber gleichzeitig zu formulieren *warum* und *unter welchen Bedingungen* Bürgerbeteiligung zu diesem Ziel führen könnte. Sehr häufig wurde die Einführung von Bürgerbeteiligung ohne nähere Angabe von Gründen gefordert. Damit einher geht, dass kaum diskutiert wurde, wie denn eine „gute“ institutionelle Ausgestaltung von Bürgerbeteiligung aussehen könnte. Diese Frage wurde zunächst einmal an die konsultierenden Stellen – die ÜNB und die BNetzA – delegiert.

Für das weitere Forschungsprojekt ist daher von großen Interesse, im Sinne der *observable implications* für das Institutionendesign zu untersuchen, wie die konsultierenden Stellen denn ihre Freiheit bei der institutionellen Ausgestaltung der Konsultationen genutzt haben (siehe auch die Tabelle im Anhang): Haben sie lange Fristen eingeräumt, wie ausführlich und gut erklärt sind die Dokumente, etc.? Unserer theoretischen Diskussion zufolge sollte das konkrete Institutionendesign einen sehr großen Einfluss darauf haben, welcher Konsultationsmechanismus tatsächlich zum Tragen kommt, wer mit welchem Erfolg an den Konsultationen teilnimmt, und welche Ziele der Einführung von Konsultationen letztlich erreicht werden.

Als vorsichtige Folgerung aus der vorliegenden Stufe der Analyse kann daher eine eher pessimistische Prognose stehen. Wenn die politischen Akteure sich zwar darüber im klaren sind, was der Effekt von Konsultationen sein sollte – Akzeptanz –, sie dabei aber keine Vermutungen darüber haben, warum dieser Effekt eintreten sollte, ist es wahrscheinlich, dass das Institutionendesign eben nicht optimal für den gewünschten Zweck ist.

## Anhang

Tabelle 5: Observable Implications der fünf Perspektiven auf Beteiligung

	Input-Legitimität	Tauschtheoretische Perspektive	Isomorphismus	Principal-Agent	Akzeptanz
<b>Einrichtung der Konsultation</b>	Betonung von Input-Legitimität und Konsultationen als „Wert an sich“	Betonung von Output-Legitimität und der Generierung von Expertenwissen	Betonung von Angemessenheit und Legitimität von Konsultationen als Institutionen	Prinzipale institutionalisieren Konsultation, um Informationen über Agenten zu erhalten. Agent selber ist eher gegen Konsultation	Betonung der Wichtigkeit von Akzeptanz und Durchsetzbarkeit der Policies
<b>Ausgestaltung der Konsultation (Dauer, Dokumente, Zugang...)</b>	Lange Fristen, leicht verständliche Dokumente, mehrere Zugangswege	Institutionalisierte Bevorzugung der Akteure, die Expertenwissen liefern können (Dokument technisch, restriktive Zugangswege)	Kurze Fristen, unzureichende oder technische Dokumente, wenige Zugangswege	Ergibt sich aus Machtverhältnis zwischen Prinzipal und Agent. Prinzipal versucht, „breite“ Konsultation zu institutionalisieren; Agent eher „enge“ Kriterien	Lange Fristen, leicht verständliche Dokumente, mehrere Zugangswege
<b>Konsultationsverlauf (Wer beteiligt sich...)</b>	Breite Beteiligung zahlreicher Stakeholder, auch Bürger, nicht nur Expertenwissen	Organisationen mit Expertenwissen, dominantes Argument: Expertenwissen	Kaum Beteiligung	Je nach institutioneller Ausgestaltung	Breite Beteiligung zahlreicher Stakeholder
<b>Unmittelbares Resultat der Konsultation (Unterschiede Konsultationsdokument – Resultat)</b>	Änderungen lassen sich auf Eingaben der Stakeholder zurückverfolgen, keine Bevorzugung einzelner Akteure	Änderungen lassen sich auf Eingaben der Stakeholder zurückverfolgen. Akteure, mit Expertenwissen setzen sich durch	Allenfalls kosmetische Änderungen, keine substantiellen Änderungen	Konsultierende Stelle übernimmt kaum Änderungen	Änderungen lassen sich auf die Eingaben wichtiger Stakeholder zurückführen, auf deren Akzeptanz man angewiesen ist.
<b>Weitere Resultate der Konsultation</b>	Keine	Keine	Keine	Prinzipale nutzen die Argumente aus der Konsultation, um Agenten zu kontrollieren	Akzeptanz für die Policy erhöht sich

Tabelle 6: Argumente in den Positionspapieren – Textstellen

	<b>SPD</b>	<b>Grüne</b>	<b>FDP</b>
<b>Fundstelle</b>	Beschluss des SPD-Parteitag 2011: „Mehr Demokratie leben“	Die Grüne Position „Bürgernahe Planung im 21. Jahrhundert	Positionspapier „Bürgerbeteiligung und Planungsbeschleunigung“ der FDP-Bundestagsfraktion 2011
<b>Input</b>	<p>„Die SPD will breite Beteiligungsrechte der Bürger einführen und setzt so neue Maßstäbe für die Transparenz und Mitbestimmung demokratischer Prozesse.“</p> <p>„Die SPD will nicht, dass nur eine kleine Schicht einer gutgebildeten Elite Bürgerbeteiligung mit ihren Themen und Interessen dominiert.“</p> <p>„Die SPD will neue und frühzeitige Formen von Bürgerbeteiligung bei Großprojekten gesetzlich festlegen. Es geht darum, Bürgerbeteiligung nicht als Blockadeinstrument, sondern als Gestaltungschance zu nutzen.“</p> <p>„Gleiche staatsbürgerliche Rechte und Pflichten sind dabei essentiell, genügen aber nicht unseren Ansprüchen. [...]. Deswegen steht die Sozialdemokratie ein für Tarifverträge, für ein soziales Arbeits- und Mietrecht und engagiert sich für eine Durchsetzung elementarer Partizipationsbedürfnisse jedes einzelnen.“</p> <p>„Die Durchdringung aller Lebensbereiche nach demokratischen Prinzipien ist deswegen auch mehr als die bloße Ergänzung der parla-</p>	<p>„Bürgerinitiativen, Vereine oder Verbände, die sich in allen Politikbereichen aktiv in politische Prozesse einmischen, sind ein sehr wichtiges und lebendiges Element in der demokratischen Landschaft Deutschlands.“</p>	<p>„Zugleich wollen wir aber eine stärkere Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger. Information und Beteiligung ist kein Recht, das der Staat seinen Bürgern gewährt, sondern das Grundprinzip einer freien und liberalen Bürgergesellschaft.“</p> <p>„Der Bürger muss sich besonders in seinem unmittelbaren Umfeld stärker an Entscheidungen beteiligen können.“</p> <p>„Neben der bereits bestehenden Möglichkeit, in einem Bürgerentscheid eine Grundsatzentscheidung über ein Bauvorhaben zu treffen, muss die Option geschaffen werden, dass die Bürgerinnen und Bürger in einem frühen Stadium des Planungsverfahrens an der Entscheidung insbesondere über die Eckpunkte des Vorhabens bzw. bestimmte Planungsalternativen beteiligt werden. Diese demokratische Entscheidung schafft Akzeptanz [...].“</p> <p>„Dementsprechend sind die Möglichkeiten zum Einsatz von Beteiligungsverfahren bis hin zur Option eines Bürger- oder Volksentscheids am Beginn eines Großprojekts zu erweitern. Wenn die politische Beteiligung bei Großpro-</p>

SPD	Grüne	FDP
<p>mentarischen Demokratie um direktdemokratische oder direktpartizipatorische Elemente. Die Interessen von Menschen müssen im demokratischen Diskurs beraten und entschieden werden.“</p>		
<p>„Wir sind erstens überzeugt, dass durch mehr Transparenz der politischen Entscheidungsprozesse und eine frühzeitige und umfassende Beteiligung der Menschen an den Planungen der Behörden sowie durch Formen direkter Bürgerbeteiligung auch auf Bundesebene der Vorrang demokratisch legitimer Politik vor wirtschaftlichen und politischen Einzelinteressen zurückerobert werden kann.“</p>		<p>jekten zu Beginn des Verfahrens ausgeweitet wird, kann und muss im Gegenzug das Planungsrecht vereinfacht und Planungsverfahren wesentlich entlastet und beschleunigt werden. Beispielsweise könnte die Verbandsklage von nicht unmittelbar betroffenen Organisationen und Vereinigungen entfallen, wenn das Volk als Souverän bereits entschieden hat.“</p> <p>„Zugleich wollen wir durch Bürgerbeteiligung auch die Wahrnehmung der Verantwortlichkeit der lokalen Parlamente stärken. Wenn die Parlamente nicht innerhalb von vier oder fünf Jahren über ein Vorhaben entschieden haben, sollte der Bürgerentscheid die letzte politische Instanz sein.“</p>
<p>„Wir wollen neue und frühzeitige Formen von Bürgerbeteiligung bei Großprojekten gesetzlich festlegen, durch welche in öffentlicher Diskussion und Beratung eine Öffnung politischer Prozesse und neue Formen der Partizipation entstehen.“</p>		
<p>„Gerade aber auch beim Thema Bürgerbeteiligung muss der Blick stets darauf gerichtet bleiben, ob auch die sozial Schwachen die gleichen Mitwirkungsmöglichkeiten haben oder die Bürgerbeteiligung allein von Leuten aus wohlhabenden Schichten geprägt wird, die Zeit und das Wissen haben, sich zu beteiligen.“</p>		



	<b>SPD</b>	<b>Grüne</b>	<b>FDP</b>
<b>Tauschtheorie</b>	„Konstruktive Bürgerkritik kann helfen, politische Projekte besser, effizienter und effektiver zu machen. Zivilgesellschaftliche Initiativen besitzen in vielen Fällen ein beachtliches Maß an Wissen und Expertise. Wir brauchen Bürgerinnen und Bürger als politische Berater. Bürgerbeteiligung darf nicht mehr nur als ein lästiges Problem am Rande angesehen werden, die Großprojekte teurer macht oder in die Länge zieht.“	„Mehr Mitsprache wird helfen, Planungsfehler zu vermeiden, Kosten zu sparen und widerstreitende Interessen adäquat und sachlich zu berücksichtigen.“	
<b>Isomorphismus</b>			„Das deutsche Planungsrecht wird auch im Hinblick auf die Einbindung der Bürger den Anforderungen der Zeit nicht mehr gerecht.“
<b>Akzeptanz</b>	„Politische Projekte können derart nicht nur in höherem Maße Akzeptanz erhalten. Eine frühe Bürgerbeteiligung verhindert, dass im Rahmen von Großprojekten argumentiert werden kann, es gäbe keine Alternative zu einer Entscheidung, weil etwa schon Verträge mit der Wirtschaft unterschrieben und Kostenpläne aufgestellt worden seien.“	„Dies würde Akzeptanz auch für Entscheidungen schaffen, über die letztendlich kein Konsens gefunden werden kann.“	<p>„Und zugleich sind die Verfahren nicht transparent und bürgernah genug, um eine breite gesellschaftliche Akzeptanz für Großprojekte zu sichern. Eine Vereinfachung des Planungsrechts und gleichzeitig eine Verbesserung der Bürgerbeteiligung bei staatlichen und privaten Großprojekten sind deshalb zwingend notwendig.“</p> <p>„Der größere Aufwand an Betreuung und Begleitung der Bürgerbeteiligung wird dadurch ausgeglichen, dass wegen der friedensstiftenden Wirkung von Bürgerentscheidungen mit weniger Anfechtungen und Gerichtsverfahren im Nachhinein zu rechnen ist.“</p> <p>„Zugleich wollen wir zeitraubende und kostenintensive Erörterungs- und Auslegungspflichten straffen und Transparenz und Beteiligungsmöglichkeiten des Verfahrens verbessern, um die Akzeptanz von Ergebnissen zu erhöhen.“</p>

**SPD**

**Grüne**

**FDP**

„Neben der bereits bestehenden Möglichkeit, in einem Bürgerentscheid eine Grundsatzentscheidung über ein Bauvorhaben zu treffen, muss die Option geschaffen werden, dass die Bürgerinnen und Bürger in einem frühen Stadium des Planungsverfahrens an der Entscheidung insbesondere über die Eckpunkte des Vorhabens bzw. bestimmte Planungsalternativen beteiligt werden. Diese demokratische Entscheidung schafft Akzeptanz [...]“

„Und zugleich müssen wir weiterhin hohe Umweltschutzstandards gewährleisten und mehr Transparenz der Verfahren und mehr Bürgerbeteiligung ermöglichen, um die Akzeptanz für Großprojekte zu verbessern.“

„Denn eine frühzeitige Bürgerbeteiligung bedeutet auch stärkere Akzeptanz, reduziert damit die Zahl der Klagen und erleichtert am Ende das Verfahren – auch zum Vorteil der Investoren.“

Tabelle 7: Positionen der Parteien im Gesetzgebungsverfahren - Textstellen

Auswertung Plenarprotokoll 17/114

Wer	Input-Legitimität	Tauschtheorie	Isomorphismus	P-A Ansatz	Akzeptanz	Sonstige
Angela Merkel (CDU)					Hier müssen wir eine erhebliche Beschleunigung und gleichzeitig mehr Akzeptanz erreichen. 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[...] Dabei wollen wir auch weiterhin eine möglichst frühzeitige und umfassende Bürgerbeteiligung sicherstellen	

Wer	Input-Legitimität	Tauschtheorie	Isomorphismus	P-A Ansatz	Akzeptanz	Sonstige
<i>Norbert Röttgen (CDU)</i>						<p>„Es sind die Bürgerinnen und Bürger, die dieses Projekt der Energiewende wollen, die mitmachen wollen und werden.“</p> <p>„Ich bin davon überzeugt, dass die Menschen in diesem Lande bei diesem Projekt der Energiewende und der neuen Energiepolitik voll dabei sind. Es ist zuallererst ein Bürgerprojekt, das heute in Gang gesetzt wird.“</p>
<i>Sigmar Gabriel (SPD)</i>						<p>„Die Bürgerinnen und Bürger sind die Trägerinnen und Träger der Energiewende. Nur sind sie das, Herr Röttgen, schon seit fast 30 Jahren. Die Wahrheit ist: Die Bürgerinnen und Bürger haben dies gegen Sie und Ihre Regierungskoalition durchgesetzt.“</p>

Wer	Input-Legitimität	Tauschtheorie	Isomorphismus	P-A Ansatz	Akzeptanz	Sonstige
<i>Renate Künast (Grüne)</i>					„Wir müssen den Schwerpunkt außerdem auf einen Netzausbau setzen, der nicht neue Konflikte produziert. Gerade im 21. Jahrhundert müssen wir insbesondere bei diesem Thema den Bürgern unseren Respekt ausdrücken, indem wir sagen: Jede Planung und jede Beschleunigung beginnt mit einer ehrlichen Bürgerbeteiligung.“	
<i>Hubertus Heil (SPD)</i>					„Sie sehen nämlich nichts vor, um die Akzeptanz des Netzausbaus nachhaltig zu stärken. Die Länder werden das, was Sie vorhaben, im Übrigen nicht mit mittragen.“	
<i>Peter Götz (CDU)</i>						„Für uns ist es wichtig, dass die Menschen vor Ort und die Entscheider in den Gemeinderäten und Kreistagen bei allen Vorhaben sehr frühzeitig eingebunden werden.“

Wer	Input-Legitimität	Tauschtheorie	Isomorphismus	P-A Ansatz	Akzeptanz	Sonstige
<b>Patrick Döring (FDP)</b>	„Wir haben vorgeschlagen, bereits im Rahmen des Raumordnungsverfahrens die Träger öffentlicher Belange sowie die Bürgerinnen und Bürger über die Trassenführung, die Ziele und Pläne zu informieren und ihnen Mitsprachemöglichkeiten zu geben.“				<p>„Die Widerstände zum Netzausbau, die wir überall spüren, sind genau der Grund dafür, dass Sie sich geweigert haben, darüber nachzudenken, wie man Netze schneller ausbauen kann. Wir wollten und wollen weiterhin mehr intensive Bürgerbeteiligung.“</p> <p>„Die schönsten Programme zur Offshorewindenergie nützen gar nichts, wenn es in Niedersachsen und in Schleswig-Holstein einen organisierten Bürgerprotest gegen einen Netzausbau gibt und der Bund gesetzgeberisch keine Maßgaben und keine Vorschläge macht, wie Bürgerbeteiligung und Planungsbeschleunigung zusammengebracht werden können. Es ist das Verdienst des Bundeswirtschaftsministers, dass dies jetzt mit dem NABEG gelingt.“</p>	„Die Bürgerbeteiligung ist im NABEG verankert.“

Wer	Input-Legitimität	Tauschtheorie	Isomorphismus	P-A Ansatz	Akzeptanz	Sonstige
<b>Ingrid Nestle (Grüne)</b>					„Warum haben Sie nicht unsere Vorschläge im Entwurf des Netzausbaubeschleunigungsgesetzes berücksichtigt, auch neue Formen der Bürgerbeteiligung aufzunehmen und mit den Bürgern gemeinsam die Netze zu planen? Ich war oft in den verschiedensten Teilen Deutschlands unterwegs und habe vor Ort um Akzeptanz für den Netzausbau geworben. Haben auch Sie um Akzeptanz für den Netzausbau geworben?“	

Auswertung Beschlussempfehlung und Bericht (Ausschuss) **NABEG**

	Input-Legitimität	Tauschtheorie	Isomorphismus	P-A Ansatz	Akzeptanz	Sonstige/Nennungen
<b>Regierungskoalition (Begründung der Vorlage)</b>						Der Gesetzesentwurf soll Transparenz und Öffentlichkeitsbeteiligung deutlich stärken
<b>Die Grünen</b>	„...mehr Bürgermitbestimmung zu ermöglichen. Bei der konkreten lokalen Auseinandersetzung um	„Entscheidend ist ein Mentalitätswechsel hin zu umfassender Bürgerbeteiligung, mehr Transparenz und besseren			„Die Beschleunigung des Netzausbaus ist sinnvoll und kann gesellschaftliche Akzeptanz finden, wenn parallel die Bür-	„Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN fordert mit ihrem Antrag die Bundesregierung dazu auf, mit eindeutigen

Input-Legitimität	Tauschtheorie	Isomorphismus	P-A Ansatz	Akzeptanz	Sonstige/Nennungen
<p>Streckenführung und Ausgestaltung muss eine intensive Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger stattfinden. Der gesamte Planungsprozess muss im Internet transparent, verständlich und über die gesamte Dauer des Verfahrens abgebildet werden. Alle wichtigen Veranstaltungen müssen in der Region abgehalten werden und alle relevanten Informationen für die BürgerInnen vor Ort zugänglich sein. Informelle Beteiligungskonzepte und Methoden der alternativen Konfliktlösung wie Mediation und Schlichtung sollten genutzt und mit den Verfahren verzahnt werden.“</p>	<p>technischen Lösungen vor Ort.“</p>			<p>germitbestimmung ausgebaut und das gesamte Verfahren transparent wird.“</p> <p>„Eine Beschleunigung des Netzausbaus wird es nicht allein durch die Zentralisierung und Umgestaltung der Verfahren geben. Entscheidend ist ein Mentalitätswechsel hin zu umfassender Bürgerbeteiligung, mehr Transparenz und besseren technischen Lösungen vor Ort.“</p>	<p>Regelungen zum Netzausbau die Verantwortung für den dringend anstehenden Aus- und Umbau der Stromnetze zu übernehmen, die Bürgerbeteiligung deutlich zu verbessern und eine Beschleunigung der Verfahren zu ermöglichen.“</p> <p>„Dazu gehört untrennbar ein umfassendes Konzept der Öffentlichkeitsbeteiligung. Dafür sollten zum einen die formell vorgeschriebene Beteiligung in den Planungsverfahren verbessert und zum anderen informelle, innovative Bürgerbeteiligungsverfahren sowie Methoden der alternativen Konfliktlösung eingesetzt werden.“</p> <p>„Bereits der Bedarf für eine neue Stromtrasse muss frühzeitig in den betroffenen Regionen angekündigt und erklärt werden.“</p> <p>„Im weiteren Verfahren müssen verschiedene Alternativen der Tras-</p>



Input-Legitimität	Tauschtheorie	Isomorphismus	P-A Ansatz	Akzeptanz	Sonstige/ Nennungen
					senführung vorgeschlagen und diskutiert werden.“
					„Zudem sind detaillierte Festlegungen über die Ausgestaltung der Trassen (z. B. Einsatz von Hochspannungs-Gleichstrom-Übertragung oder Erdkabeln, Ausschluss von Maststandorten) unter Mitwirkung der Öffentlichkeit zu treffen.“
					„Über die formellen Beteiligungsrechte hinaus sollen verstärkt informelle Beteiligungsverfahren (z. B. Rund Tische, Planungszellen) und Methoden der alternativen Konfliktlösung (z. B. Mediation und Schlichtung) genutzt werden. Die wesentlichen Entscheidungen können so frühzeitig diskutiert und über Netzbetreiber sowie die zuständige Behörde ins Verfahren eingespeist werden.“
					„Die Bürger müssten bereits zu Beginn eines Verfahrens hinreichend beteiligt werden.“

	Input-Legitimität	Tauschtheorie	Isomorphismus	P-A Ansatz	Akzeptanz	Sonstige/Nennungen
<b>50 Hertz</b>						„Die Beschleunigung der Verfahren müsse mit verbesserten Möglichkeiten zur Beteiligung der Öffentlichkeit einhergehen.“
<b>Die Linke</b>	<p>„Mindestzeiträume für Stellungnahmen sind angemessen festzulegen.“</p> <p>„Zentrale Einwände sind im Rahmen des Anhörungsverfahrens sorgfältig zu prüfen und bei einer Nichtberücksichtigung schriftlich zu begründen.“</p>	„Die Öffentlichkeitsbeteiligung ist zur Verbesserung der [...] Entscheidungsqualität bereits im Vorfeld zu gewährleisten.“	„Die bisherigen Regelungen sind unzureichend und widersprechen der EU-Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie.“		<p>„Die Öffentlichkeitsbeteiligung ist zur Verbesserung der Akzeptanz [...] bereits im Vorfeld zu gewährleisten.“</p> <p>Die Bündelung der Zuständigkeit für den Ausbau von Stromübertragungsnetzen auf Bundesebene kann verfahrensbeschleunigend wirken, wenn dazu rechtliche Voraussetzungen für die Sicherstellung einer umfassenden Öffentlichkeitsbeteiligung geschaffen werden</p>	
<b>SPD</b>						„Eine stärkere Beteiligung der Öffentlichkeit wäre ebenfalls wünschenswert gewesen.“

Auswertung Beschlussempfehlung und Bericht (Ausschuss) **EnWG**

	Input-Legitimität	Tauschtheorie	Isomorphismus	P-A Ansatz	Akzeptanz	Sonstige/Nennungen
<b>Die Grünen</b>					„Zudem ist bereits in der Erstellung des Plans und der Festlegung der zugrunde liegende Szenarien eine intensive Beteiligung der Öffentlichkeit notwendig. Denn nur eine glaubwürdige Bedarfsermittlung kann den Grundstein für die Akzeptanz des Netzausbaus legen.“	

## Literaturverzeichnis

- Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe, et al.*, 2007: Handbuch Governance—Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden.
- Bouwen, Pieter*, 2004: Exchanging access goods for access: A comparative study of business lobbying in the European Union institutions, in: *European Journal of Political Research* 43, 337-369.
- Broscheid, Andreas/Coen, David*, 2007: Lobbying activity and fora creation in the EU: empirically exploring the nature of the policy good, in: *Journal of European Public Policy* 14, 346-365.
- Budge, Ian/Klingemann, Hans-Dieter/Volkens, Andrea, et al.* (Hrsg.), 2001: Mapping Policy Preferences. Estimates for Parties, Electors, and Governments 1945-1998. Oxford.
- DiMaggio, Paul/Powell, Walter*, 1983: The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields, in: *American Sociological Review* 48, 147-160.
- Eising, Rainer*, 2004: Der Zugang von Interessengruppen zu den Organen der Europäischen Union: eine organisationstheoretische Analyse, in: *Politische Vierteljahresschrift* 45, 494-518.
- Fink, Simon*, 2011: A contagious concept: Explaining the spread of privatization in the telecommunications sector, in: *Governance* 24, 111-139.
- Fung, Archon*, 2006: Varieties of Participation in Complex Governance, in: *Public Administration Review* 66, 66-75.
- Kies, Raphael/Nanz, Patrizia*, 2013: Is Europe listening to us? Successes and failures of EU citizen consultations. Farnham.
- Klüver, Heike*, 2013: Lobbying as a collective enterprise: winners and losers of policy formulation in the European Union, in: *Journal of European Public Policy* 20, 59-76.
- Kobler-Koch, Beate/Rittberger, Berthold*, 2007: Debating the Democratic Legitimacy of the European Union. Plymouth.
- Lupia, Arthur/McCubbins, Mathew D.*, 1998: The democratic dilemma. Cambridge.
- Lupia, Arthur/McCubbins, Mathew D.*, 1994: Learning from Oversight: Fire Alarms and Police Patrols Reconstructed, in: *Journal of Law, Economics, & Organization* 10, 96-125.
- Mayntz, Renate* (Hrsg.) 1980: Implementation politischer Programme. Königsstein.
- Mayntz, Renate*, 2010: Governance im modernen Staat, in: *Benz, Arthur/Dose, Nicolai* (Hrsg.), *Governance in komplexen Regelungssystemen*, Wiesbaden, 37-48.
- McCubbins, Mathew D./Schwartz, Thomas*, 1984: Congressional oversight overlooked: Police patrols versus fire alarms, in: *American Journal of Political Science*, 165-179.
- Meyer, John W./Boli, John/Thomas, George M., et al.*, 1997: World Society and the Nation-State, in: *American Journal of Sociology* 103, 144-181.
- Meyer, John W./Rowan, Brian*, 1977: Institutionalized Organizations. Formal Structures as Myth and Ceremony, in: *American Journal of Sociology* 83, 341-361.
- Petersen, Felicia/Zschiesche, Michael*, 2011: Öffentlichkeitsbeteiligung und Umweltmediation bei großen Infrastrukturprojekten. Ansatzpunkte für eine verbesserte Einbeziehung der Bürgerinnen und

Bürger in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Studie erstellt im Auftrag der Fraktion DIE LINKE, Berlin

*Radulova, Elissaveta*, 2011: Europeanization through framing?: An inquiry into the influence of the open method of coordination on childcare policy in the Netherlands. . Maastricht.

*Ruffing, Eva*, 2014: How to Become an Independent Agency: The Creation of the German Federal Network Agency, in: German Politics 23, 43-58.

*Saurugger, Sabine*, 2010: The social construction of the participatory turn: The emergence of a norm in the European Union, in: European Journal of Political Research 49, 471-495.

*Schweizer-Ries, Petra/Hildebrand, Jan/Rau, Irina* (Hrsg.), 2013: Klimaschutz & Energienachhaltigkeit: Die Energiewende als sozialwissenschaftliche Herausforderung. Saarbrücken.

*Töller, Annette*, 2012: Warum kooperiert der Staat? Kooperative Umweltpolitik im Schatten der Hierarchie. Baden-Baden.

*Weyer, Hartmut*, 2011: Netzausbau in Deutschland - Rechtlicher Rahmen und Handlungsbedarf, in: Arbeitspapiere des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 05/2011.