

Legitimation von Politik und Verwaltungshandeln

Simon Fink/Eva Ruffing

Legitimation durch Verwaltungsverfahren? Was sich die Politik von Konsultationen beim Stromnetzausbau verspricht

Zusammenfassung

Die Energiepolitik erlebt zurzeit einen enormen institutionellen Wandel: Schon bei der Bedarfsplanung für den Netzausbau wird die Öffentlichkeit in Form von Konsultationen durch die Übertragungsnetzbetreiber und die Bundesnetzagentur einbezogen. Der Artikel untersucht, was die Entscheidungsträger dazu bewogte, Konsultationsverfahren verpflichtend einzuführen. Aus der Literatur zum Thema Öffentlichkeitsbeteiligung lassen sich dabei fünf mögliche Ziele ableiten: Eine demokratietheoretische Perspektive sieht Konsultationen als Mittel, um die Input-Legitimität von Policies zu steigern. Eine tauschtheoretische Perspektive dagegen betont, dass durch Konsultationen Expertenwissen in den politischen Prozess einfließt und Output-Legitimität erzeugt. Der soziologische Institutionalismus sieht Konsultationen als Resultat von institutionellem Isomorphismus an. Eine Prinzipal-Agenten-Perspektive sieht Konsultationen vor allem als Mittel, um Agenten zu kontrollieren, da die Prinzipale durch die Konsultationen mehr Informationen erhalten. In der politischen Praxis schließlich wird vor allem die Hoffnung geäußert, dass Konsultationen nicht nur Entscheidungen besser legitimieren, sondern letztlich auch mehr Akzeptanz für Policies erzeugen. Im Lichte dieser Perspektiven untersucht der Artikel die Einführung der Konsultationsverfahren und zeigt, dass die politischen Akteure sich vor allem die Steigerung der Inputlegitimität und der Akzeptanz des Netzausbaus durch die Öffentlichkeitsbeteiligung 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 pessimistischen Prognosen über die Fähigkeit der Konsultationen, die erhoffte Wirkung auch zu erreichen.

Abstract

Procedural Legitimation? What German legislators hoped for when introducing consultations in energy policy

The German energy transformation (“Energie-wende”) is a major political experiment. This experiment does not only comprise new policies, but also establishes new governance structures. The planning of electricity grids had once been a prerogative of the executive and state-owned enterprises. Now, this planning process involves extensive public participation, which marks a substantial procedural innovation for Germany. This article aims to discern the underlying motives and expectations legislators and stakeholders had when establishing these participation procedures. The academic discussion offers five perspectives on public participation: The first perspective stems from democratic theory and argues that consultation procedures improve the input legitimacy of policies. Second, the political exchange approach argues that consultation procedures enhance the output legitimacy of policies by adding technical expertise to the policy process. Third, for the principal-agent approach, consultations establish fire alarms that allow political principals to govern their administrative agents. Fourth, the most skeptical perspective stems from sociological institutionalism and sees consultations as symbolic actions, designed to conform to widely held notions of legitimacy. Fifth, in political practice a prevalent argument is that participation procedures induce high levels of acceptance for decisions. Applying these five perspectives, the article finds that decision-makers hoped to increase input legitimacy and acceptance by establishing participation procedures. In addition, mechanisms of institutional isomorphism were drivers, too.

This result suggests a pessimistic prognosis regarding the effects of the procedure.

Schlagworte: Akzeptanz, Legitimität, Netzausbau, Öffentlichkeitsbeteiligung

Key words: acceptance, legitimacy, network development, public participation

1 Einleitung

Die staatliche Planung von Infrastrukturvorhaben stößt in jüngster Zeit auf Legitimationsprobleme. Dies liegt einerseits an der Komplexität der Aufgabe. Belange des Gesundheits-, Boden- und Umweltschutzes, der unterschiedlichen Gebietskörperschaften und die allgemeine Forderung nach Wirtschaftlichkeit sind nur einige der Punkte, die im Planungs- und Genehmigungsverfahren gegeneinander abzuwägen sind. Dabei führt die Komplexität der gesetzlichen Regelungen nicht zu mehr, sondern zu weniger Gesetzesbindung der Verwaltung, und weist ihr die Rolle einer „Mediationsinstanz“ (Döhler 2014, S. 86) zu, die sich die Legitimation für ihr Handeln zunehmend selbst beschaffen muss. Hinzu kommt, dass große Infrastrukturprojekte immer wieder auf Protest von Bürgern und Anwohnern stoßen (Hutter/Teune 2012), es also offenbar Legitimationsdefizite in den Augen der Bevölkerung gibt.

Eine Reaktion der Politik auf diese Legitimationsprobleme besteht darin, Verfahren zur Öffentlichkeitsbeteiligung bei Infrastrukturvorhaben einzuführen. Der umstrittene Bereich des Stromtrassenbaus ist hier ein Musterbeispiel. Die zwei entscheidenden Gesetze – das Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) und das Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG) von 2011 – enthalten weitreichende Beteiligungsrechte der Öffentlichkeit (Weyer 2011; Heinrichs 2013). Diese beiden Gesetze sind kein isoliertes Phänomen. Als Teil eines verwaltungspolitischen Trends werden sie als Blaupause für neue Planungsverfahren gesehen, um die Legitimation von Verwaltungsentscheidungen zu erhöhen.¹ So wurden jüngst für den Bundesverkehrswegeplan und die Auswahl eines Standortes für ein Atomendlager umfangreiche Öffentlichkeitsbeteiligungspflichten eingeführt (Bull 2014), und auch das Verwaltungsverfahrensgesetz dahin gehend reformiert.

Umso wichtiger ist es zu fragen, *warum* Konsultationen Legitimation erzeugen können. Die oberflächliche Betrachtung zeigt, dass durch Beteiligungsverfahren eine „bessere“ und demokratischere Entscheidungsfindung gewährleistet werden soll. Es bleibt aber diffus, was mit diesen Verfahren genau erreicht werden soll. *Der vorliegende Artikel untersucht, welche Ziele die Gesetzgeber mit der Einführung der Beteiligungspflichten im EnWG und NABEG verfolgten. Waren diese Ziele zwischen den politischen Parteien umstritten, und wenn ja, welche Perspektive hat sich durchgesetzt?* Dies ist die Voraussetzung dafür, dass im Rahmen weiterer Forschung untersucht werden kann, ob das Verfahren tatsächlich legitimitätsstiftend wirken kann.

Die Untersuchung des Gesetzgebungsprozesses, der zur Ausweitung der Öffentlichkeitsbeteiligung in EnWG und NABEG führte, zeigt, dass für die politischen Akteure vor allem die Steigerung der *Inputlegitimität* und *Akzeptanz* des Netzausbaus im Vordergrund standen. Allerdings wird häufig die Einführung von Öffentlichkeitsbeteiligung auch ohne Begründung als „wichtig an sich“ genannt. Daher bleibt oft unklar, wie Konsultationen wirken und wie sie institutionell ausgestaltet sein sollen. Trifft diese Diagnose zu, besteht Grund zur Skepsis gegenüber der Legitimationswirkung von Konsultationen bei der Netz-

ausbauplanung. Sind Konsultationen nur „myth and ceremony“, so wecken sie möglicherweise seitens der Bürger Erwartungen, die dann in späteren Verfahrensschritten enttäuscht werden.

Der Beitrag ist in fünf Abschnitte untergliedert: Im kommenden Abschnitt wird die Forschung zum Zusammenhang von Konsultationen und Legitimation diskutiert. Im *dritten* Abschnitt werden die 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, welche Ziele die beteiligten Akteure mit den Konsultationen verbanden, und inwiefern diese Konflikte entlang von Parteilinien verliefen. Der *fünfte* und letzte Abschnitt fasst die Erkenntnisse zusammen und gibt einen Ausblick.

2 Legitimation durch Konsultationen?

Aus der Literatur zum Thema Öffentlichkeitsbeteiligung lassen sich fünf mögliche Ziele von Konsultationen ableiten: Das *erste* ist die *Steigerung demokratischer Inputlegitimität* durch eine breite Beteiligung der Öffentlichkeit am Entscheidungsprozess (Kohler-Koch/Rittberger 2007). Das *zweite* Ziel ist eine *erhöhte Outputlegitimität*, da zusätzliche Expertise in den Entscheidungsprozess eingebracht werden kann (Bouwen 2004). *Drittens* kann die Einführung solcher Verfahren *oberflächliche Legitimierung durch symbolische Handlung* darstellen, *ohne dass mit dem Verfahren selbst inhaltliche Ziele verfolgt werden* (Meyer/Rowan 1977). Ein *viertes* Ziel lässt sich aus der Prinzipal-Agenten-Theorie ableiten: Da im Rahmen des Netzausbaus eine weitreichende Delegation von Kompetenzen an eine Regulierungsbehörde und an private Akteure stattfindet, könnten Beteiligungsverfahren auch der *Kontrolle* dieser Akteure dienen (McCubbins/Schwartz 1984). Legitimation wäre hier die Folge einer *lückenlosen Delegationskette*. *Fünftens* ist häufig die Annahme der Akteure, dass diese Mechanismen nicht nur Legitimität, sondern in einem weiteren Schritt auch erhöhte *Akzeptanz* von Policies erzeugen (Leggewie 2013). Dieser Abschnitt diskutiert die fünf theoretischen Perspektiven und arbeitet empirisch beobachtbare Implikationen heraus.

Die *erste* Perspektive auf Konsultationen ist eine *demokratiethoretische Perspektive*. Die analyseleitende Metapher ist, 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 (Fung 2006; Pogrebinschi/Samuels 2014). Aus dieser Perspektive sind Konsultationen ein Mittel, um die Defizite repräsentativer Demokratien zu lindern, und Verwaltungshandeln dadurch zu legitimieren, dass mehr Input der Betroffenen in die Entscheidungen einfließt. Diese Erhöhung der Inputlegitimität kann dabei als Wert und Ziel an sich gesehen werden, aber auch als Mittel zu dem Zweck, 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 argumentieren, dass die Einflusskanäle der repräsentativen Demokratie nicht mehr ausreichen, um Bürgerpräferenzen zu erfassen. Begründung für die Einführung von Konsultationspflichten sollte weniger sein, dass die Verwaltung schlechte Entscheidungen trifft, sondern dass sie bei ihren Entscheidungen zu wenig Input von den Betroffenen einholt.

Die *zweite* Perspektive auf Konsultationen ist die aus der Interessengruppenforschung stammende *Tauschtheorie* (Bouwen 2004; Kliver 2013). Grundidee ist, dass Konsultatio-

nen einen Tauschprozess zwischen Interessengruppen und der konsultierenden Stelle darstellen. Politische Akteure haben nicht genügend Informationen, um Policies zu gestalten. Interessengruppen können Expertenwissen liefern, verlangen aber im Gegenzug Zugang zum politischen Entscheidungsprozess. Konsultationen sind aus dieser Perspektive institutionalisierte Arenen des Informationsaustausches und dienen der Findung technisch guter Lösungen und somit der Erhöhung der *Outputlegitimität*. Wiederum ist diese Perspektive eng mit der Akzeptanzperspektive verwoben: Möglicherweise wird eine Policy mit höherer Outputlegitimität auch eher akzeptiert.

Die tauschtheoretische Perspektive sagt voraus, dass politische Akteure Konsultationen institutionell so gestalten, dass sie selektiv Akteure mit Expertenwissen anziehen (Broscheid/Coen 2007). Die Einführung von Konsultationen wird von der Output-Seite her begründet, das zu behebende Legitimationsdefizit liegt darin, dass die Verwaltung zusätzliche Informationen braucht, um gute Entscheidungen zu treffen.

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; Fink 2011). Unter dem Begriff „institutional isomorphism“ werden drei Mechanismen diskutiert, die zur Übernahme neuer Institutionen führen: Erzwungener Isomorphismus beruht auf Zwang durch hierarchisch übergeordnete Akteure, mimetischer Isomorphismus auf Anpassung an weithin geteilte Legitimitätsvorstellungen, und normativer Isomorphismus auf der Professionalisierung von Berufsgruppen (DiMaggio/Powell 1983, S. 150-153). Für den vorliegenden Fall nehmen wir vor allem den mimetischen Isomorphismus als plausibel an, da der deutsche Gesetzgeber nicht durch hierarchisch übergeordnete Akteure gezwungen wurde, Öffentlichkeitsbeteiligung so umfassend zu institutionalisieren. Unser Konzept nimmt an, dass Öffentlichkeitsbeteiligung möglicherweise deshalb institutionalisiert wurde, weil in der relevanten organisationalen Umwelt von Bundesgesetzgeber, Bundesnetzagentur (BNetzA) und Netzbetreibern Öffentlichkeitsbeteiligung als angemessene Institution angesehen wurde. Allerdings wird im soziologischen Institutionalismus auch die Gefahr des „decoupling“ diskutiert. Damit ist gemeint, dass die soziale Praxis nicht unbedingt den institutionellen Vorgaben folgt (Meyer et al. 1997). Möglicherweise ist die Öffentlichkeitsbeteiligung zwar formal institutionalisiert, stellt aber einen rein symbolischen Akt dar. Letzterer Vorwurf wird Konsultationen oft entgegengebracht, da viele Konsultationsteilnehmer nicht sehen, wie ihre Eingaben berücksichtigt wurden. Daher können nach dieser Sichtweise Konsultationen eine de-legitimierende Wirkung haben: Die symbolische Handlung – die Durchführung einer Konsultation – weckt Erwartungen an die Möglichkeiten der Öffentlichkeit, Input zu liefern. Dieser Input hat dann aber später im Zweifelsfall keine (sichtbaren) Auswirkungen. Die Erwartungen werden enttäuscht, und statt Legitimitätsstiftend zu wirken, hat die Konsultation die gegenteilige Wirkung. Die symbolische Einführung von Öffentlichkeitsbeteiligung könnte allerdings auch eine Legitimationswirkung entfalten, da viele Akteure alleine das Durchführen einer Konsultation an sich als Legitimitätssteigernd sehen (DiMaggio/Powell 1983, S. 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). Auch dass die Akteure es im Gesetzgebungsprozess überhaupt nicht mehr für notwendig erachten, die Wahl einer Lösung zu begründen, da diese als „state of the art“ angesehen wird, ist eine beobachtbare Implikation des institutionellen

Isomorphismus. Diese folgt dem in der jüngeren Methodenliteratur vermehrt diskutierten Prinzip „the dog that didn't bark“², wonach sich ein Hinweis auf einen Zusammenhang insbesondere daraus gewinnen lässt, dass eine bestimmte Beobachtung *nicht* gemacht wird (George/Bennett 2005, S. 82; Beach/Pedersen 2013, S. 86). Angewendet auf die hier vorgestellte Untersuchung findet somit die soziologisch-institutionalistische Perspektive vor allem darin ihre Bestätigung, dass Akteure es *nicht* für nötig halten, eine Policy noch gesondert zu begründen, da ihr Nutzen selbstevident erscheint (Finnemore/Sikkink 1998, S. 904).

Die *vierte* Perspektive auf Konsultationen ist in der deutschen Literatur bisher noch nicht diskutiert worden. Möglicherweise sind es die *Prinzipale* der konsultierenden Stelle, für die die Konsultation ein Mittel ist, Informationen über das Verhalten der konsultierenden Stelle – ihres Agenten – zu gewinnen (McCubbins/Schwartz 1984). Am Beispiel des Netzausbaus wird diese Perspektive besonders klar. Die BNetzA beauftragt die Netzbetreiber mit der Erstellung eines Netzentwicklungsplanes. Dies ist eine klassische Prinzipal-Agenten-Beziehung. Die Netzbetreiber haben technisches und ökonomisches Wissen und können besser einschätzen, welche Stromleitungen benötigt werden. Durch die Konsultationspflicht der Netzbetreiber erhält die BNetzA einen institutionalisierten *fire alarm*: Interessierte Unternehmen, Verbände und Bürger kommentieren den Entwurf der Netzbetreiber und machen auf Probleme aufmerksam. Da die BNetzA Agent in einem gestuften Verfahren ist, ist auch denkbar, dass Prinzipale wie Bundesregierung und Bundestag – aber auch die Länder – ebenfalls diese *fire alarm*-Logik nutzen. Die Legitimationswirkung der Konsultation entsteht dadurch, dass die Delegationskette lückenloser funktioniert.

Diese Perspektive teilt viele Annahmen mit der tauschtheoretischen Perspektive, vor allem den Fokus auf die Informationsgenerierung durch Konsultationen. Allerdings geht es dem Prinzipal-Agenten-Ansatz nicht um die Informationsübermittlung von Stakeholdern zu konsultierender Stelle. Entscheidend sind die Informationen, welche 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 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. So sollte es bei der Einrichtung der Konsultation Interessengegensätze zwischen dem Akteur, der konsultieren soll, und seinen Prinzipalen geben. Während der konsultierende Akteur eine „enge“ Konsultation möchte, wollen seine Prinzipale vielen Akteuren die Gelegenheit geben, den *fire alarm* auszulösen.

In allen vier Perspektiven taucht die *Akzeptanz* der Policies als wichtiges abgeleitetes Ziel von Öffentlichkeitsbeteiligung auf. Dieses Ziel lässt sich 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). Öffentlichkeitsbeteiligung ist nötig, „weil auf der einen Seite gesellschaftliche Akteure eine Beteiligung am politischen Prozess anstreben, während umgekehrt eine Zusammenarbeit mit ihnen für den Staat die Möglichkeit eröffnet, sich Informationen zu beschaffen; darüber hinaus kann dadurch auch die Akzeptanz bestimmter politischer Entscheidungen erhöht werden.“ (Mayntz 1997, S. 242). Bei Infrastrukturvorhaben liegt ein Implementationsproblem vor, da der politisch beschlossene

Bau durch Bürgerproteste, die Grenzen der behördlichen Leistungsfähigkeit sprengende Mengen an Eingaben im Planfeststellungsverfahren, und Klagen gegen alle im Zusammenhang mit dem Bau stehenden Entscheidungen verzögert oder verhindert werden kann (Sack 2001; Marg *et al.* 2013). Um das angestrebte Steuerungsziel dennoch zu erreichen, scheint die Schaffung von Akzeptanz bei Anwohnern unverzichtbar.

Stellt man eine Verbindung zu den oben diskutierten Perspektiven her, so ist die entscheidende Frage, ob es eine kausale Verbindung zwischen Legitimation und Akzeptanz gibt. Akzeptanz kann durch erhöhte Inputlegitimität, Outputlegitimität, den legitimitätsstiftenden Charakter eines „state of the art“-Verfahrens oder eine gut funktionierende Delegationskette erreicht werden. Diese Kausalannahme muss aber nicht auch zwangsläufig bei den politischen Akteuren vorliegen. Sie können sich unsicher oder uneinig darüber sein, welcher Mechanismus am besten geeignet ist, sie können diese Frage schlicht nicht reflektieren, oder Akzeptanz als eigenständiges und von Legitimität losgelöstes Ziel von Konsultationen betrachten.

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

Beobachtbare Implikationen der Akzeptanzperspektive sind Verweise auf Geschwindigkeit des Netzausbaus und Machbarkeit im Angesicht zunehmender Proteste. 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 fasst die Perspektiven zusammen. Entscheidend ist, dass die vier Legitimationsmechanismen nicht alle zusammen wirken können (Wesselink *et al.* 2011), und unterschiedliche Vorhersagen darüber machen, wie die Konsultationen institutionell ausgestaltet sein sollten. Eine Konsultation, die vor allem Input-Legitimität erzeugen soll, muss möglichst viele Akteure einbeziehen, eine Konsultation, die die Output-Legitimität steigern soll, dagegen Akteure mit Expertenwissen. Die Perspektiven stellen nicht einfach unterschiedliche, aber gleichberechtigte Sichtweisen auf dasselbe Phänomen dar. Sie geben unterschiedliche Leitbilder vor, wie Konsultationen wirken, und wie sie in der Praxis ausgestaltet sein sollten. Daher ist es von Interesse zu erforschen, welche dieser Ziele die Politik mit der Einführung von Konsultationen verfolgt hat.

Tabelle 1: Fünf Perspektiven auf Konsultationen

	Mögliche Mechanismen der Akzeptanzbildung/ Eigenständige Ziele von Konsultationen			
Theorie	Normative Perspektive	Tauschtheorie	Isomorphismus	Prinzipal-Agenten-Theorie
Legitimationsform	Inputlegitimität	Outputlegitimität	Legitimation durch symbolische Handlung	Legitimation durch funktionierende Delegationskette
Grundlogik	Konsultationen zur Erzeugung von Input-Legitimität	Konsultation als Mittel der Erzeugung von Output-Legitimität	Konsultationen als oberflächliche Erfüllung von weithin geteilten Wertvorstellungen	Konsultationen als Mittel der Kontrolle von Agenten
	Breite Beteiligung aller Stakeholder erwünscht	Konsultationen als institutionalisierter Ort politischen Tauschs Generierung von Expertenwissen als Hauptziel	Gefahr: Wecken und Enttäuschen von Erwartungen an das Verfahren	Nicht die konsultierende Stelle profitiert von den Eingaben, sondern deren Prinzipal
Beobachtbare Implikationen/ Schlüsselbegriffe in den Begründungen	Bezug auf Eigenwert von Beteiligung und Probleme repräsentativer Demokratie	Bezug auf bessere Entscheidungen, mehr Expertise notwendig	Bezug auf allgemeine Erwartungen, kaum Notwendigkeit der Begründung, weil Wirkung „taken for granted“	Bezug auf Notwendigkeit der Kontrolle von Agenten

Akzeptanzperspektive: Eigenständiges Ziel von Konsultationen oder über einen der vier Legitimationsmechanismen vermitteltes Ziel von Konsultation.

Beobachtbare Implikationen / Schlüsselbegriffe in den Begründungen: Bezug auf Geschwindigkeit und Akzeptanz des Netzausbaus, tatsächliche Umsetzbarkeit

3 Empirische Datenbasis und Methodik

Der vorliegende Artikel konzipiert den politischen Entscheidungsprozess als Interessenkampf zwischen den am Gesetzgebungsprozess beteiligten Akteuren, insbesondere der Bundesregierung, den im Bundestag vertretenen Parteien und den Ländern im Bundesrat. Die Einflusschancen der Akteure werden dabei davon bestimmt, ob sie der Regierungsfraktion oder der Opposition angehören, ob es sich um ein Einspruchs- oder um ein Zustimmungsgesetz handelt, und welches Ressort für die Ausarbeitung des Gesetzentwurfes zuständig ist.

Empirische Grundlage der Untersuchung sind daher die die Protokolle aus Bundestag und Bundesrat, Beschlussempfehlungen und die Ausschussdokumente, in denen EnWG und NABEG beraten wurden. Um ein umfassendes Bild von den Positionen der Parteien zu Konsultationen zu bekommen, wurden zudem die Wahlprogramme zur Bundestagswahl 2009 – der Wahl zu dem Bundestag, der beide untersuchten Gesetze beschlossen hat – ausgewertet, sowie Positionspapiere der Parteien zum Thema Öffentlichkeitsbeteiligung, die vor der Verabschiedung der Gesetze beschlossen wurden. Der Inhalt der Dokumente wird kontextualisiert durch öffentliche Stellungnahmen von Spitzenpolitikern der Parteien, gewonnen durch eine Zeitungsrecherche. Außerdem wurden die Positionen der Übertragungsnetzbetreiber (ÜNB) und der BNetzA als wichtigste Regelungsadressaten durch leitfadengestützte Interviews und die Auswertung von Veröffentlichungen erfasst. Bei den Interviews stand die Frage im Vordergrund, welche Vorstellungen die betroffenen Akteure von Konsultationen haben und welche Wirkung sie von ihnen erwarten.

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. Dabei wurde jedes in sich abgeschlossene Argument – das in der Länge zwischen einem Teilsatz und mehreren zusammenhängenden Sätzen variieren kann – als eine Beobachtung kodiert. Schlüsselbegriffe für die Input-Perspektive sind dabei bspw. „demokratische Prinzipien“, „Transparenz und Verständlichkeit“ oder „Einflussmöglichkeiten für Bürger“. Output-Legitimität wird durch Begriffe wie „Verbesserung der Entscheidungsqualität“ oder „Expertise“ operationalisiert, die Prinzipal-Agenten-Perspektive durch „Kontrolle“ und „Rechtfertigung“. Wie bereits diskutiert, ist Isomorphismus daran zu erkennen, dass Öffentlichkeitsbeteiligung nicht explizit begründet wird; eine bezeichnende Formulierung ist z.B. „Das Planungsrecht wird den Anforderungen der Zeit nicht mehr gerecht.“ Die Akzeptanzperspektive wird über Begriffe wie „Geschwindigkeit des Netzausbaus“ und natürlich „Akzeptanz“ selber operationalisiert. Die gleichen Textstellen können dabei gleichzeitig auch als unterschiedliche Dimensionen kodiert werden, wenn bspw. in einem Abschnitt Argumente vorgebracht werden, die sich auf unterschiedliche Dimensionen beziehen.³

Insgesamt war in allen Dokumenten – außer den explizit auf Öffentlichkeitsbeteiligung Bezug nehmenden Positionspapieren – der quantitative Anteil der Diskussion über Konsultationspflichten gering. Dies ist bei den Bundestags- und Bundesratsdokumenten darauf zurückzuführen, dass gleichzeitig mit den Konsultationspflichten die Energiewende insgesamt und die Novelle des Atomgesetzes diskutiert wurden. Im Gegensatz zum Ansatz des Party Manifesto-Projektes (*Budge et al.* 2001) verzichtet der Artikel daher darauf, den *Anteil* der konsultationsbezogenen Aussagen in Relation zu den anderen Themen zu setzen. Stattdessen wird lediglich die Teilmenge der Argumente mit Bezug zu Öffentlichkeitsbeteiligung betrachtet und gefragt, welcher Anteil dabei jeweils welcher Dimension zugeordnet werden kann (vgl. auch *Radulova* 2011).

4 Wie sollen EnWG und NABEG Legitimation erzeugen?

4.1 Die Öffentlichkeitsbeteiligung in EnWG und NABEG

Die weitreichenden Beteiligungspflichten beim Netzausbau wurden 2011 im Zuge der Novellierung des EnWG und der Verabschiedung des NABEG festgelegt. Die beiden Gesetze verpflichten die BNetzA und die vier deutschen ÜNB Amprion, Tennet, TransnetBW und 50Hertz bei der Planung von Netzausbaumaßnahmen (EnWG) und bei der Festlegung konkreter Trassenkorridore (NABEG), eine umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen. Beide Gesetze wurden im Paket mit dem Atomausstiegsgesetz im Anschluss an die Fukushima-Katastrophe diskutiert und verabschiedet und sind Teil der umfassenden „Energiewende“ (*Tosun/Fleig/Debus* 2015).

Vor der Einführung dieser beiden Gesetze fand die Bedarfsplanung für den Netzausbau in korporatistischen Arenen statt: Die Netzstudien der Deutschen Energieagentur (Dena) 2005 und 2010⁴ wurden alleine durch die Netzbetreiber und andere große Stakeholder (z.B. Bundesministerium für Wirtschaft, Verband der Elektrizitätswirtschaft, Wirtschaftsverband Windkraftwerke) erstellt.⁵ Durch die EnWG-Novelle wird in diesen Pro-

zess nun eine doppelte Öffentlichkeitsbeteiligung 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.⁶

Der institutionelle Wandel ist daher formal durchaus groß: Ein korporatistisches und technisches Verfahren wurde in eine politische Arena mit komplexen Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung umgewandelt.

4.2 Die Vorgeschichte der Beteiligungspflichten

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 Öffentlichkeitsbeteiligung beim Netzausbau eingeht. Zwar verweisen alle Parteien außer der CDU/CSU in allgemeiner Form darauf, Öffentlichkeitsbeteiligung ausbauen zu wollen. So fordert die FPD eine „Stärkung der demokratischen Entscheidungsprozesse durch mehr Transparenz und mehr Bürgerbeteiligung“⁷, und die Grünen sehen Bürgerbeteiligung als Instrument der Umweltpolitik.⁸ Konkrete Vorschläge finden sich in den Programmen allerdings keine, und die Verknüpfung von Öffentlichkeitsbeteiligung mit Energiepolitik fehlt.

Auch in den Policies zeigt sich, wie unbedeutend Öffentlichkeitsbeteiligung 2009 noch war. Im 2009 verabschiedeten Gesetz zum Ausbau von Energieleitungen (EnLAG) wurden Beteiligungsrechte auf der Länderebene sogar mit dem Argument beschnitten, nur so sei ein schneller Ausbau der Stromnetze möglich.⁹ 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 Gesetzesentwurfs 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)¹⁰.

Zwar wurde auch in der Beratung des EnLAG die Frage der Akzeptanz erörtert; aber nicht mit Öffentlichkeitsbeteiligung 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.¹¹ FDP und CDU/CSU, aber auch die SPD, sahen Akzeptanz als *ökonomische* Frage: Der Netzausbau werde von der Bevölkerung akzeptiert, wenn er die Strompreise nicht in die Höhe treibe.¹² 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 Akteure gewandelt. Bei der Auswertung der Protokolle von Bundestag und Bundesrat zu EnWG und NABEG zeigt sich, dass die Einführung der Beteiligungspflichten unumstritten war. Vertreter aller Parteien brachten Argumente für eine Ausweitung der Öffentlichkeitsbeteiligung ein, kein Redner wandte sich dagegen.¹³ Zwar standen weiterhin die *Beschleunigung* des Netzausbaus und dessen *Akzeptanz* im Vordergrund, doch wurden beide meist in einem Atemzug

mit Öffentlichkeitsbeteiligung 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 beschlossen [...]. Dabei wollen wir auch weiterhin eine möglichst frühzeitige und umfassende Bürgerbeteiligung sicherstellen.“¹⁴ Umso spannender ist die Frage, welche Ziele die Akteure 2011 mit der Einführung der Beteiligungspflichten verbanden.

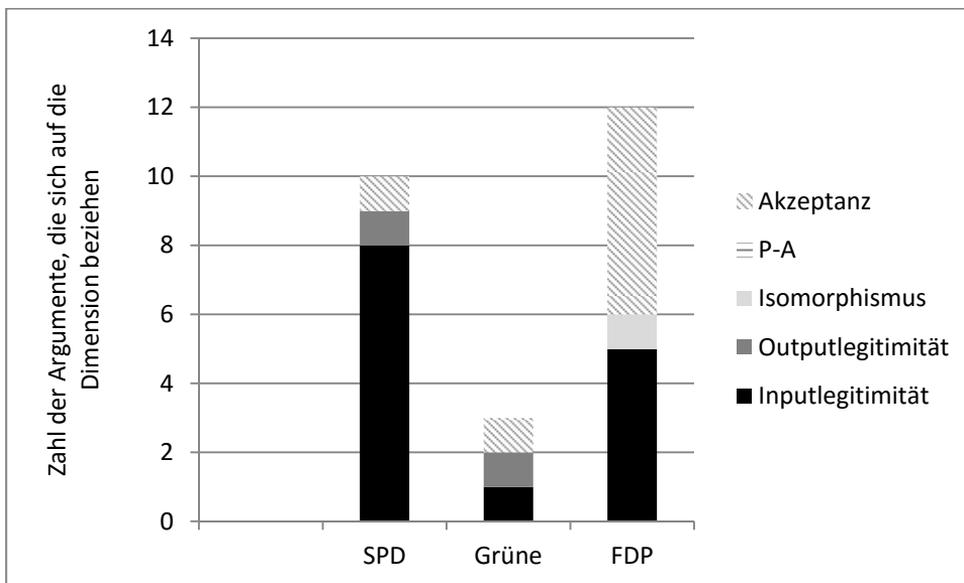
4.3 Die Positionspapiere der Parteien im Vorfeld der Reform

Um einen umfassenden Blick auf die Positionen der Parteien zu erhalten, wurde zunächst geprüft, ob die Parteien bereits im Vorfeld von EnWG und NABEG Beschlüsse zur Öffentlichkeitsbeteiligung verabschiedet haben, die ihre Verhandlungspositionen definierten. Nach einer Recherche auf den Internetseiten der Parteien wurden dazu auch Anfragen an die Bundesgeschäftsstellen und Bundestagsfraktionen geschickt. CDU und CSU teilten mit, dass aus der Zeit vor der Novellierung des EnWG keine Parteibeschlüsse oder Positionspapiere existieren. Die PDS reagierte trotz zahlreicher Anfragen nicht und es ließ sich auch kein Positionspapier in der Internetdarstellung finden. Die SPD beschloss auf ihrem Parteitag im Dezember 2011 ein Positionspapier zur Öffentlichkeitsbeteiligung mit dem Titel „Mehr Demokratie leben“. Da dieses Papier gleichlautend im März 2011 bereits vom Parteivorstand beschlossen worden war, kann es in die Auswertung einfließen.¹⁵ Die FDP-Bundestagsfraktion beschloss im Frühjahr 2011 das Positionspapier „Beteiligung und Erneuerung“.¹⁶ Die Grünen haben im Papier „Bürgernahe Planung im 21. Jahrhundert“ Stellung zur Öffentlichkeitsbeteiligung bezogen.¹⁷

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 Abbildung 1). Interessant ist hier vor allen Dingen die Position der FDP als Regierungsfraktion: Bei ihr halten sich demokratische Legitimation und Akzeptanz die Waage. Dieser Doppelcharakter zeigt sich beispielhaft in folgender Passage: „[Fehlende Öffentlichkeitsbeteiligung] 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.“¹⁸

Die in den Positionspapieren vorgebrachten Argumente wurden entsprechend der in Abschnitt 2 dargestellten beobachtbaren Implikationen kodiert. Die Zahl der Argumente, die einer Dimension zugeordnet werden konnten, wurde dann aufaddiert. Dies ermöglicht, zu erkennen, welche Partei besonderes Gewicht auf welche Dimension legt und welche Perspektive insgesamt die Debatte dominiert.

Abbildung 1: Argumente in den Positionspapieren der Parteien zu den Zielen von Öffentlichkeitsbeteiligung vor den Verhandlungen über EnWG/NABEG (die CDU/CSU und die Linke hatten kein entsprechendes Positionspapier)



Quelle: Eigene Darstellung

Wie Abbildung 1 zeigt, ging vor allem die Regierungspartei FDP mit klaren Positionspapieren zur Öffentlichkeitsbeteiligung in die Verhandlungen um EnWG und NABEG. An insgesamt 12 Stellen finden sich Bezüge auf Öffentlichkeitsbeteiligung und entsprechende Begründungen. Der Koalitionspartner CDU/CSU hatte keine schriftlich fixierten Präferenzen.¹⁹ 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 Öffentlichkeitsbeteiligung positioniert, und vor allem Input-Legitimität als Ziel im Blick.

4.4 Der Gesetzgebungsprozess zu EnWG und NABEG

Dass ein Thema auf der politischen Agenda ist, heißt noch lange nicht, dass es auch in eine Policy umgesetzt wird. Daher stellt sich die Frage, wie die Beratungen über NABEG und EnWG verliefen. Auch hier zeigt sich die starke Rolle der FDP. Der erste 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 Rainer Brüderle – bereits ein Eckpunktepapier vorgelegt, das für die ÜNB Beteiligungspflichten vorsah.²⁰

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

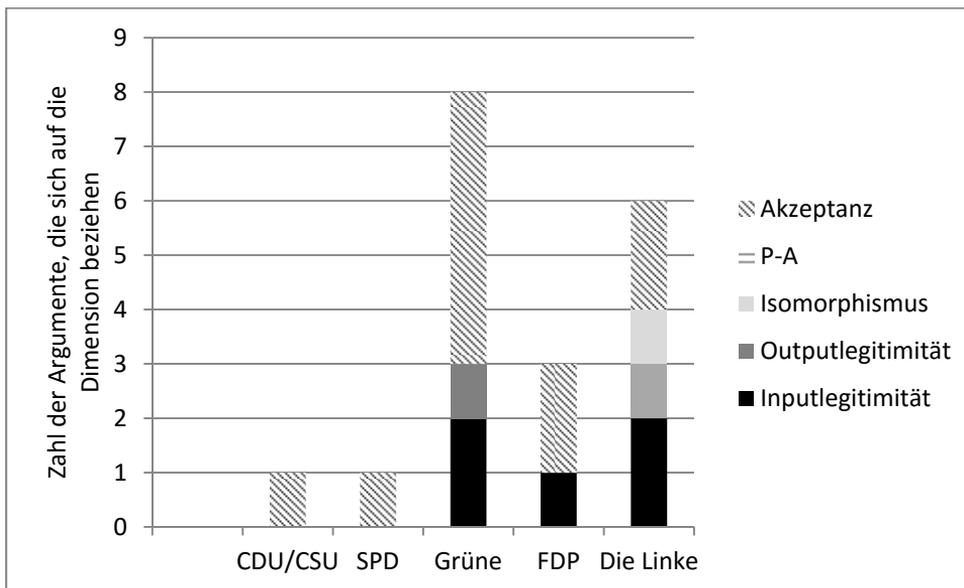
Mehrere Stellungnahmen können dabei der Dimension *Input-Legitimität* zugerechnet werden; ein stammt Argument von Patrick Döring (FDP) und zwei entstammen der Stellungnahme der Grünen im Ausschuss für Wirtschaft und Technologie, darunter die Forderung „Die Öffentlichkeitsbeteiligung beim Bau von Trassen muss neu organisiert, die tatsächlichen Einflussmöglichkeiten der BürgerInnen vor Ort wie auch der Nichtregierungsorganisationen müssen verbessert werden.“²¹ Zwei Argumente können der Dimension *technische Verbesserung* (Tauschtheorieperspektive) zugeordnet werden; sie 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.“²² 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 Öffentlichkeitsbeteiligung ohne Begründung legt allerdings nahe, dass die Dimension Isomorphismus in der Praxis eine wichtigere Rolle spielte: Viele politische Akteure betonten, *dass* konsultiert werden soll, ohne dabei zu erörtern *warum* das der Fall sein sollte. Die Dimension *Kontrolle des Agenten* ist empirisch nicht besetzt. Dies kann allerdings auch daran liegen, dass die Akteure im Gesetzgebungsverfahren nicht offen legen wollten, dass die Konsultationen auch der Kontrolle der Agenten BNetzA und ÜNBs dienen sollten. Anders ausgedrückt: Es lassen sich zwar keine positiven Hinweise für das Vorliegen dieses Motivs bei den Gesetzgebern finden, es kann allerdings auch nicht verworfen werden. Dass die politischen Akteure die Kontrollfunktion von Konsultationen im Bundestag nicht betonten, schließt nicht aus, dass sie später die Eingaben zur Konsultation im Sinne einer Kontrolle des Agenten genutzt haben. Erste empirische Hinweise zeigen bereits, dass die Stellungnahmen tatsächlich von den Gesetzgebern genutzt werden, um die Arbeit von ÜNBs und BNetzA zu überwachen.²³ Weitere Analysen müssen dies systematisch untersuchen.

Als zentrales *Ziel* von Konsultationen geben fast alle Akteure an, dass dadurch die *Akzeptanz* von Stromleitungen erhöht werden soll (siehe Abbildung 2). In insgesamt elf Stellungnahmen wird argumentiert, dass Öffentlichkeitsbeteiligung wichtig ist, um einen konfliktfreieren Netzausbau zu gewährleisten. Dieses Argument wurde fast wortgleich quer durch alle Fraktionen vorgebracht.²⁴ Man kann daher davon ausgehen, dass über dieses Ziel Einigkeit zwischen den politischen Akteuren bestand.

Abbildung 2 gibt einen Überblick über die verwendeten Argumente. 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 sie mit Konsultationen mehr Akzeptanz der späteren Policies erreichen wollen. Im Lichte unserer theoretischen Argumentation stimmen die politischen Akteure überein, dass Akzeptanz das letzte Ziel von Öffentlichkeitsbeteiligung sein sollte; es gibt aber keine genauen Ideen darüber, *warum* Öffentlichkeitsbeteiligung zu mehr Akzeptanz führen sollte. Daher ist es auch nicht verwunderlich, dass relativ wenig darüber diskutiert wurde, *wie genau* die Öffentlichkeitsbeteiligung umgesetzt werden sollte. Konflikte drehten sich höchstens um die Frage, ob mehr oder weniger Öffentlichkeitsbeteiligung verankert werden sollten. Offenbar war die Vorstellung, alleine die Tatsache, *dass* die Öffentlichkeit beteiligt wird, führe zu mehr Akzeptanz. Gerade das

nicht hinterfragt und diskutiert wird, warum und wie eine Institution wirken kann, 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).

Abbildung 2: In der Debatte über EnWG und NABEG verwendete Argumente



Quelle: Eigene Darstellung

Der *Bundesrat* diskutierte Beteiligungsrechte kaum, hier stand die Diskussion um die Verschiebung von Kompetenzen der Landesbehörden zur BNetzA im Vordergrund. Allerdings versuchten die Bundesländer, für sich selber privilegierte Beteiligungsrechte 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“ zu 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.“ (Hervorhebung SF/ER)²⁵ 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 – in dem sie die Hälfte der Mitglieder stellen – ein Veto über den Netzentwicklungsplan zu geben. Dies entspricht einer Prinzipal-Agenten-Logik – die Länder als Prinzipale wünschten sich ein Mittel, den Agenten BNetzA zu kontrollieren. Beide Vorschläge wurden von der Bundesregierung abgelehnt.

4.5 Die Rolle der Normadressaten im Gesetzgebungsprozess

Bei der Untersuchung von Gesetzgebungsprozessen ist es nicht ausreichend, nur auf die politischen Akteure zu schauen. Stattdessen muss auch der Einfluss von Akteuren untersucht werden, denen im Gesetzgebungsverfahren keine formelle Rolle zukommt, die aber dennoch Einfluss auf Entscheidungen nehmen können. Für das EnWG und NABEG ist es dabei besonders interessant, auf die Akteure zu schauen, die durch die Gesetze mit *Pflichten* belegt wurden, also insbesondere die BNetzA und die ÜNB.

Die *Bundesnetzagentur* sah die Ausweitung der Öffentlichkeitsbeteiligung wie die meisten anderen Beteiligten als Mittel, um Akzeptanz für den Netzausbau zu schaffen: „Die transparente Bedarfsplanung stell[t] für die BNetzA ein zentrales Element für die Akzeptanz des erforderlichen Ausbaubedarfs dar.“²⁶ In den Protokollen findet sich allerdings kein Hinweis darauf, dass die BNetzA als besonderer Treiber für die Festschreibung von Konsultationspflichten – insbesondere für die ÜNB – agierte, wie es die Prinzipal-Agenten-Perspektive nahegelegt hätte. Hingegen wies die BNetzA mehrfach darauf hin, dass die Abwicklung der Konsultationspflichten mehr Personal und größere Haushaltsmittel erfordere.²⁷ Mit dieser Forderung war die BNetzA äußerst erfolgreich, es wurde eine komplette neue Abteilung für den Bereich Netzausbau eingerichtet.

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 der europäischen Vorgaben zur Netzentwicklungsplanung stelle eine auf die deutschen Netzbetreiberhältnisse angepasste Weiterentwicklung der Vorgaben dar.“²⁸ 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 ÜNB konsultiert, in der Praxis beteiligen sich aber nur 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 Akteure auch vom für den Entwurf zuständigen Bundesministerium für Wirtschaft in Erwägung gezogen wurden. Einer der vier ÜNB – 50Hertz – 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.“²⁹ Eine Begründung dafür wird laut Protokoll aber nicht vorgebracht. Von den anderen drei Unternehmen, Amprion, Tennet oder TransnetBW, finden sich keine schriftlichen Positionen im Gesetzgebungsprozess; die Leitfadeninterviews bestätigten zusätzlich, dass keines dieser Unternehmen im Gesetzgebungsverfahren aktiv eine Position vertreten hat. Die drei Unternehmen befanden sich 2010/2011 allerdings auch noch in der Entstehungsphase. In den Leitfadeninterviews wurde außerdem 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 und Konsultationspapieren auf den Homepages der ÜNB. Die Unternehmen sehen die Notwendigkeit, zu konsultieren, ohnehin, die Verankerung im Gesetz macht daher für ihr tatsächliches Verhalten nur einen geringen 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), und dass es als Erfolg im Bereich Akzeptanz gesehen werden kann, wenn die Zahl der Klagen zurückgehe (Interview #3). Dieser (bescheidene) Akzeptanzzuwachs wird auch als Grund gesehen, warum die Unternehmen überhaupt Geld für Öffentlichkeitsbeteiligung ausgeben (Interview #1 & #2), ein Akzeptanzzuwachs gilt intern als Argument, um die kostspieligen Abteilungen für Öffentlichkeitsbeteiligung 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).

Alles in allem lässt sich sagen, dass die ÜNB genau wie die BNetzA keine Treiber der gesetzlichen Verankerung von Konsultationspflichten waren, 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 Artikels war es, die Frage zu klären, welche Ziele die Akteure im Gesetzgebungsverfahren mit der Einführung von Beteiligungspflichten beim Stromnetzausbau verbanden. Dabei zeigte sich, dass praktisch alle Akteure mit der Einführung von Konsultationspflichten die Hoffnung auf eine stärkere Akzeptanz des Stromnetzausbaus verbanden. Wie diese Wirkung allerdings erreicht werden sollte, war weit weniger klar. Vor allen Dingen FDP, SPD und Grüne verbanden mit Konsultationen auch eine Stärkung der Input-Legitimität. Es kann daher angenommen werden, dass Akzeptanz *durch* eine Verbesserung der demokratischen Legitimität von Entscheidungen erreicht werden soll. Dies würde bedeuten, dass mit einer erhöhten Akzeptanz des Netzausbaus nur dann zu rechnen ist, wenn das Verfahren so ausgestaltet wurde, dass es auch tatsächlich zu einer Steigerung der Input-Legitimität führt. Dies wird in der Zukunft anhand konkreter Verfahrensdurchläufe zu untersuchen sein.

Eine große Anzahl von Stellungnahmen verband allerdings keine expliziten Ziele mit der Einführung der Konsultationspflichten. Diese Stellungnahmen können bis zu einem gewissen Grad der Dimension des institutionellen Isomorphismus zugerechnet werden: Die Akteure sahen keine Notwendigkeit, die Verankerung eines „state of the art“-Verfahrens zu begründen. Gerade die Netzbetreiber betonten darüber hinaus, dass Konsultationen notwendig sind, weil sie von den Bürgern als Standard eines guten Verfahrens angesehen werden.

Insgesamt scheint die Akzeptanz des Netzausbaus das stärkste Motiv bei der Einführung von Öffentlichkeitsbeteiligung zu sein. Im Lichte unserer theoretischen Diskussion wurde somit von den politischen Akteuren zwar oft ein *letztendliches Ziel* der Einführung

von Öffentlichkeitsbeteiligung formuliert, ohne dabei aber zu konkretisieren, *welcher Legitimationsmechanismus* zu diesem Ziel führt. Sehr häufig wurde die Einführung von Öffentlichkeitsbeteiligung ohne nähere Angabe von Gründen gefordert. Damit geht einher, dass kaum diskutiert wurde, wie eine „gute“ institutionelle Ausgestaltung von Öffentlichkeitsbeteiligung aussehen könnte. Diese Frage wurde an die konsultierenden Stellen – die ÜNB und die BNetzA – delegiert.

Als vorsichtige Folgerung muss daher eine pessimistische Prognose stehen. Wenn die politischen Akteure sich zwar darüber im Klaren sind, was der Effekt von Konsultationen sein sollte – Akzeptanz –, sie aber keine Vermutungen darüber haben, warum dieser Effekt eintreten sollte, ist es wahrscheinlich, dass das Institutionendesign nicht optimal für den gewünschten Zweck ist. Im ungünstigsten Fall sind die Konsultationen nur „myth and ceremony“, und wecken hohe Erwartungen an die Einflussmöglichkeiten von Bürgern, die sie dann enttäuschen.

Dieses Ergebnis ist aus zwei Gründen von Bedeutung für Verwaltungspraxis und Verfahrenspolitik. Erstens wären es – sollte sich das Verfahren tatsächlich als suboptimal herausstellen – die konsultierenden Akteure, also ÜNB und insbesondere BNetzA, die die „Kosten“ eines suboptimalen Verfahrens tragen und sich mit enttäuschten Erwartungen der Bürger auseinandersetzen müssten. *Zweitens* werden die Konsultationspflichten beim Netzausbau als Blaupause für künftige Modelle der Öffentlichkeitsbeteiligung an Planungsverfahren gesehen. Zumindest für den Bereich der Bundesverkehrswegeplanung, für den die Regelungen aus EnWG und NABEG explizit als Vorbild dienten, kann angenommen werden, dass die politischen Akteure sich ebenfalls von dem beim Netzausbau offenbar an erster Stelle stehenden Ziel der Akzeptanzbeschaffung leiten ließen. Das Standortauswahlgesetz für Atomendlager gibt selbst Auskunft darüber, dass auch hier Akzeptanz ein wichtiges Ziel von Öffentlichkeitsbeteiligung ist, wenn es in Art. 10 (4) heißt: „Über die Ergebnisse jeder Bürgerversammlung und das Gesamtergebnis nach Abschluss der mündlichen Erörterung ist eine Niederschrift anzufertigen. Hierbei ist unter anderem darzulegen, ob und in welchem Umfang Akzeptanz besteht.“

Am bedeutsamsten ist wahrscheinlich die Verankerung der so genannten „frühen Öffentlichkeitsbeteiligung“ in Art. 25 (3) des 2013 novellierten Verwaltungsverfahrensgesetzes: „Die Behörde wirkt darauf hin, dass der Träger bei der Planung von Vorhaben, die nicht nur unwesentliche Auswirkungen auf die Belange einer größeren Zahl von Dritten haben können, die betroffene Öffentlichkeit frühzeitig über die Ziele des Vorhabens, die Mittel, es zu verwirklichen, und die voraussichtlichen Auswirkungen des Vorhabens unterrichtet (frühe Öffentlichkeitsbeteiligung).“

Das Gesetz sieht nun für private Vorhabenträger grundsätzlich die Durchführung von Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren vor und nimmt damit einen zentralen Aspekt des EnWG auf. Alles in allem lässt sich vermuten, dass die zunehmende Verankerung von Beteiligungspflichten in Verwaltungsverfahren auf der Nachahmung eines Verfahrens basiert, von dem die Akteure sich zwar eine Zunahme an Akzeptanz erhoffen, sich aber unklar darüber sind, *wie*, durch welchen Wirkmechanismus, dieses Ergebnis erzielt werden soll. Die Ausbreitung solcher Beteiligungspflichten ist dann nicht das Ergebnis von Verwaltungspolitik, die über Wirkzusammenhänge zwischen Legitimationsmechanismen und Akzeptanzeffekten reflektiert, sondern eine Konsequenz isomorpher Prozesse.

Anmerkungen

- 1 Gutachten für die Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen: Bessere Planung mit mehr Bürgerbeteiligung, August 2012.
- 2 Die Bezeichnung dieses methodischen Prinzips wurde von einer Sherlock-Holmes-Geschichte inspiriert.
- 3 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.
- 4 <http://www.dena.de/presse-medien/studien/2005/dena-netzstudie-i.html>
<http://www.dena.de/en/press-releases/studien/2010/netzstudie-ii.html> (abgerufen am 1.9.2015)
- 5 Interessanterweise wurde die Frage der Akzeptanz des Netzausbaus in diesen Dokumenten gar nicht erörtert, siehe Krämer, Marcel: Energieversorgung von morgen, Frankfurter Rundschau, 11.5.2005
- 6 § 12b und 12c EnWG
- 7 FDP, „Die Mitte stärken. Deutschlandprogramm 2009“, S.38.
- 8 Bündnis 90/Die Grünen, „Der grüne neue Gesellschaftsvertrag“, S.132
- 9 Siehe für eine Übersicht über das EnLAG-Verfahren und alle dazugehörigen Dokumente <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP16/154/15422.html> (abgerufen am 1.9.2015)
- 10 Peter Hintze (CDU) in der ersten Lesung des EnLAG, BT-Drucksache 16/183.
- 11 Siehe die Beiträge von Hans-Josef Fell (Grüne) oder Marko Mühlstein (SPD) in der ersten Lesung des Gesetzes, BT-Drucksache 16/183.
- 12 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.
- 13 Siehe für eine Übersicht über das NABEG-Verfahren und alle dazugehörigen Dokumente <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP17/362/36235.html> (abgerufen am 1.9.2015)
- 14 BT-Drucksache 17/114.
- 15 http://www.spd.de/presse/Pressemitteilungen/10828/20110321_mehr_demokratie_leben.html (abgerufen am 1.9.2015)
- 16 „Beteiligung und Erneuerung: 16 Punkte zur Bürgerbeteiligung und Planungsbeschleunigung bei privaten und öffentlichen Investitionen“
- 17 Die Grüne Position: „Bürgernahe Planung im 21. Jahrhundert“
- 18 Positionspapier „Beteiligung und Erneuerung“, S.3
- 19 Für die Bundes-CDU dagegen hatte Bürgerbeteiligung kaum Priorität – ein Indiz dafür ist beispielsweise das große Interview zur Energiewende mit Angela Merkel, in dem sie nicht einmal die Begriffe „Bürger“ oder „Beteiligung“ verwendet, sondern vor allem über technische Notwendigkeiten argumentiert. (siehe „Die Zeit“, 12.5.2011)
Auch der Koalitionspartner CSU zeigte sich wenig beteiligungsfreundlich. So sagte Markus Söder im Interview mit „Die Welt“ (18.5.2011): „Die Energiewende muss schnell beschlossen werden, um Investitionsanreize für die Wirtschaft zu setzen. Ich halte es für unpraktikabel und wenig glaubwürdig, wenn wir zwar vor der Sommerpause die Gesetze beschließen, aber dann noch monatelang Befragungen durchführen. Glaubwürdig sein, heißt zu diskutieren und dann mutig zu entscheiden.“
- 20 Erhältlich unter <https://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/E/eckpunkte-enwg-novelle,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf> (abgerufen am 1.9.2015)
Die Beschneidung der Beteiligungsmöglichkeiten für Bürger im EnLAG hatte 2009 noch unter dem von der CSU kommenden Wirtschaftsminister Karl-Theodor zu Guttenberg stattgefunden.
- 21 BT-Drucksache 17/6366
- 22 BT-Drucksache 17/6366
- 23 Hinweise finden sich in Ausschussdokumenten des Deutschen Bundestages: „Zunächst zu Osterath und den Start- und Endpunkten: Da hat sich ja in den öffentlichen Konsultationen gezeigt, dass das ein großer Konfliktpunkt ist.“, Ausschuss für Wirtschaft und Technologie, Protokoll 17/101. Vgl. auch BT-Drucksache 17/10696: „Abgeordneter Klaus Brandner (SPD): Welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus der Kritik des Bundes für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. (BUND), dass im Netzentwicklungsplan, der auch dem Netzausbau Wehrendorf-Gütersloh zugrunde liegt, eine teilweise viel zu hohe Auslastung der Kohlekraftwerke angenommen wird? [SF/ER: Diese Kritik wurde in der Eingabe zum NEP gemacht]

- 24 „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)
 „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)
- 25 BT-Drucksache 17/6248
 26 BT-Drucksache 17/6366
 27 BT-Drucksachen 17/6365 und 17/6366.
 28 BT-Drucksache 17/6365
 29 BT-Drucksache 17/6366, S. 14

Literatur

- Beach, Derek/Pedersen, Rasmus Brun*, 2013: *Process-tracing Methods*, Ann Arbor: University of Michigan Press
- 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, S. 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, S. 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
- Bull, Hans Peter*, 2014: *Wissenschaft und Öffentlichkeit als Legitimationsbeschaffer. Eine kritische Analyse des Standortwahlgesetzes.*, in: *Die öffentliche Verwaltung*, 67, S. 897-907.
- DiMaggio, Paul/Powell, Walter*, 1983: *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*, in: *American Sociological Review*, 48, S. 147-160.
- Döhler, Marian*, 2014: *Verwaltungswissenschaftliche Problemperspektiven in der Politikfeldanalyse*, in: *Schubert, Klaus/Bandelow, Nils* (Hrsg.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, München: De Gruyter Oldenbourg, S. 75-94.
- Fink, Simon*, 2011: *A contagious Concept: Explaining the Spread of Privatization in the Telecommunications Sector*, in: *Governance*, 24, S. 111-139.
- Finnemore, Martha/Sikkink, Kathryn*, 1998: *International Norm Dynamics and Political Change*, in: *International Organization*, 52, S. 887-917.
- Fung, Archon*, 2006: *Varieties of Participation in Complex Governance*, in: *Public Administration Review*, 66, S. 66-75.
- George, Alexander L./Bennett, Andrew*, 2005: *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, Cambridge, Mass. [u.a.]: MIT Press
- Heinrichs, Harald* 2013: *Dezentral und partizipativ? Möglichkeiten und Grenzen von Bürgerbeteiligung zur Umsetzung der Energiewende.*, in *Radtke, Jörg/Hennig, Bettina* (Hrsg.), *Die deutsche „Energiewende“ nach Fukushima. Der wissenschaftliche Diskurs zwischen Atomausstieg und Wachstumsdebatte.*, Marburg: Metropolis-Verlag, S.
- Hutter, Swen/Teune, Simon*, 2012: *Politik auf der Straße: Deutschlands Protestprofil im Wandel*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 62, S. 9-17.
- 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, S. 59-76.
- Kohler-Koch, Beate/Rittberger, Berthold*, 2007: *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*, Plymouth: Rowman & Littlefield Publishers
- Leggewie, Claus*, 2013: *Neue Formen der Teilhabe am Beispiel der Zukunftskammern*, in *Töpfer, Klaus/Volkert, Dolores/Mans, Ulrich* (Hrsg.), *Verändern durch Wissen. Chancen und Herausforderungen demokratischer Beteiligung: von „Stuttgart 21“ bis zur Energiewende*, München: oekom, S. 41-52.

- Marg, Stine/Geiges, Lars/Butzlaff, Felix, et al.*, 2013: Die neue Macht der Bürger, Reinbek bei Hamburg: Rowohlt
- Mayntz, Renate*, 1997: Soziale Dynamik und politische Steuerung, Frankfurt/M: Campus
- Mayntz, Renate*, 2010: Governance im modernen Staat, in: *Benz, Arthur/Dose, Nicolai* (Hrsg.), Governance in komplexen Regelungssystemen, Wiesbaden: VS Verlag, S. 37-48.
- McCubbins, Mathew D./Schwartz, Thomas*, 1984: Congressional Oversight overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms, in: *American Journal of Political Science*, S. 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, S. 144-181.
- Meyer, John W./Rowan, Brian*, 1977: Institutionalized Organizations. Formal Structures as Myth and Ceremony, in: *American Journal of Sociology*, 83, S. 341-361.
- Pogrebinschi, Thamy/Samuels, David*, 2014: The Impact of Participatory Democracy: Evidence from Brazil's National Public Policy Conferences, in: *Comparative Politics*, 46, S. 313-332.
- Radulova, Elisaveta*, 2011: Europeanization through Framing?: An Inquiry into the Influence of the Open Method of Coordination on Childcare Policy in the Netherlands, Maastricht: Maastricht University
- Ruffing, Eva*, 2014: How to Become an Independent Agency: The Creation of the German Federal Network Agency, in: *German Politics*, 23, S. 43-58.
- Sack, Detlef*, 2001: Jobs, Lärm und Medation. Zur demokratischen Partizipation bei globalen Großprojekten, in *Sack, Detlef/Berndt, Michael* (Hrsg.), *Glocal Governance?*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 219-237.
- Töller, Annette*, 2012: Warum kooperiert der Staat? Kooperative Umweltpolitik im Schatten der Hierarchie, Baden-Baden: Nomos
- Tosun, Jale/Fleig, Andreas/Debus, Marc*, 2015: Bürger, Parteien und die Energiewende: Eine Analyse am Beispiel des hessischen Energiegipfels, in: *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 8, S. 153-171.
- Wesselink, Anna/Paavola, Jouni/Fritsch, Oliver, et al.*, 2011: Rationales for Public Participation in Environmental Policy and Governance: Practitioners' Perspectives, in: *Environment and Planning A*, 43, S. 2688-2704.
- Weyer, Hartmut*, 2011: Netzausbau in Deutschland – Rechtlicher Rahmen und Handlungsbedarf, in: *Arbeitspapiere des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, 05/2011.

Anschrift der Autorin/des Autors:

Dr. Eva Ruffing, Institut für Politische Wissenschaft, Leibniz Universität Hannover,
Schneiderberg 50, 30167 Hannover
E-Mail: e.ruffing@ipw.uni-hannover.de

PD Dr. Simon Fink, Lehrstuhl für Vergleichende Politikwissenschaft, Otto-Friedrich-Universität Bamberg, Feldkirchenstr. 21, 96045 Bamberg
E-Mail: simon.fink@uni-bamberg.de