

*Simon Fink/Felix Julian Koch*

# Agiert die Bundesnetzagentur beim Netzausbau als Agent oder als Treuhänder?

### Zusammenfassung

Der Artikel wendet die in der Delegationstheorie etablierte Unterscheidung zwischen Treuhänder und Agent an, um die Rolle der Bundesnetzagentur bei der Steuerung des Stromnetzausbaus zu analysieren. Die Bundesnetzagentur hat eine zentrale Rolle beim Netzausbau, da sie den Szenariorahmen genehmigt. Die Festlegungen des Szenariorahmens ist wiederum die Grundlage für die gesamte weitere Netzplanung. Dabei könnte die Bundesnetzagentur als gebundener Agent der Präferenzen von Bund und Länder vorgehen, oder als unabhängiger Treuhänder der Energiewende. Die empirische Analyse des ursprünglichen Delegationsaktes zeigt, dass sie formal eine große Unabhängigkeit genießt und viele Akteure sie als unabhängigen Treuhänder sehen. In ihrer Entscheidungspraxis agiert sie aber nur selten gegen die Präferenzen der Bundesländer. Echte Verteilungskonflikte über den Zubau von Windenergie müssen weiterhin zwischen Bund und Ländern gelöst werden. Eine Steuerung der Energiewende durch die Bundesnetzagentur findet daher kaum statt.

*Schlagerworte:* Bundesnetzagentur, Energiepolitik, Prinzipal-Agenten-Theorie

### Abstract

*The role of the Federal Network Agency in German grid expansion – Agent or trustee?*

The article uses the distinction between agent and trustee to analyze the role of the German Federal Network Agency (FNA) in governing the expansion of the electricity grid. The FNA has a central role in grid expansion, as it authorizes the scenario framework. The scenario framework, in turn, is the basis for all further grid expansion planning. Theoretically, the FNA could act as the constrained agent of the Bundesländer and the federal government, or as an independent trustee of the energy transition. An empirical analysis of the legislative delegation act shows that the FNA has a large degree of independence, and is seen by many actors as a trustee of the energy transition. However, in its decisions, the FNA only seldom acts against the preferences of its principals, especially the Länder. Distributional conflicts about the expansion of wind energy still have to be solved in high-level meetings between the federal government and the Länder governments. Thus, there is only little independent steering of the energy transition by the FNA.

*Key words:* Federal Network Agency, energy policy, principal-agent-theory

## 1 Einleitung

Die Energiewende ist eine der zentralen Aufgaben der Bundesrepublik. Der Wechsel von fossiler und atomarer Stromerzeugung hin zu erneuerbaren Energien ist ein Mammutprojekt.

Vor allem der Ausbau der Stromnetze ist eine notwendige Bedingung für die Transformation der Energieversorgung. Das alte System der Stromversorgung beruhte darauf, dass Großkraftwerke nahe an Ballungsgebieten lagen. Die neue Struktur setzt darauf, dass windreiche Gegenden Norddeutschlands die Zentren im Süden mit Strom beliefern. Für diesen Zweck muss das Stromnetz erweitert werden (vgl. *Bruns et al.* 2012). Hinzu kommen die Bemühungen der Europäischen Union, einen Binnenmarkt für Strom zu schaffen (vgl. *Eberlein* 2008). In diesem ist Deutschland ein Transitland, das mehr Stromleitungen braucht, um Stromhandel zu ermöglichen (vgl. *Steinbach* 2013a).

Die Steuerung des Netzausbaus obliegt der Bundesnetzagentur (BNetzA). Der Gesetzgeber hat an sie die Aufgabe delegiert, den Ausbau der Stromnetze zu planen und zu koordinieren (vgl. *Bruns et al.* 2012, S. 66; *Steinbach* 2013a, S. 226). Dies ist keine rein technische Aufgabe. Freileitungen für Strom sind in der Bevölkerung unbeliebt (vgl. *Mautz* 2012, S. 162; *Marg et al.* 2013). Dies ruft die Ministerpräsidenten der Länder auf den Plan, die aus Wiederwahlmotiven heraus vermeiden wollen, dass durch ihr Bundesland Freileitungen führen (*Montag* 2014). Dahinter steht ein grundlegender Konflikt über die Energiearchitektur. Auch die Bundesländer im Süden wollen nicht vom Windstrom der nördlichen Länder abhängig sein, sondern haben eigene Konzepte für den Zubau von erneuerbaren Energien (vgl. *Münch* 2013, S. 36-8). Von der Verteilung der Energieerzeugung hängt aber ab, welche Stromleitungen gebraucht werden. In diese Konfliktlage aus Interessen der Bevölkerung, Länderinteressen und Interessen des Bundes soll die BNetzA durch die Federführung bei der Bedarfsplanung für Stromnetze Klarheit bringen.

Die Grundlage für die Ermittlung des Ausbaubedarfs ist der *Szenariorahmen*. Die Übertragungsnetzbetreiber (ÜNB) 50Hertz, Amprion, TenneT und TransNet BW erstellen ein Dokument, das Entwicklungspfade des Energieverbrauchs und der Energieerzeugung darlegt. Der Szenariorahmen ist politisch umstritten, weil er die Energiearchitektur festlegt. Hinter seinen Zahlen verbirgt sich beispielsweise, welche Bundesländer auf Stromimporte angewiesen sein werden. Außerdem ist der Szenariorahmen die Grundlage für den Netzentwicklungsplan, der ermittelt, welche Stromleitungen benötigt werden. Wendet sich eine Landesregierung gegen eine Stromleitung, muss sie bis zum Szenariorahmen zurückgehen und begründen, dass die dort festgelegten Ausbauzahlen korrigiert werden müssen.

Die BNetzA hat die Aufgabe, diesen Szenariorahmen zur Konsultation zu stellen und unter Berücksichtigung der Konsultationsergebnisse zu genehmigen (vgl. *Bauer* 2015). Aus den oben genannten Gründen ist dies eine zutiefst politische Aufgabe. Es ist aber noch unerforscht, wie die Bundesnetzagentur bei der Genehmigung des Szenariorahmens agiert.

Dieser Artikel wendet die Unterscheidung zwischen *Agent* und *Trustee* oder *Treuhänder* (vgl. *Majone* 2001) an, um die Rolle der BNetzA bei der Genehmigung der Szenariorahmen theoretisch zu modellieren. Es sind zwei Logiken denkbar. Die BNetzA könnte *erstens* als *Agent* der Bundesregierung und der Bundesländer handeln, an den eine Aufgabe delegiert wurde, um Entscheidungskosten zu reduzieren. In diesem Fall sollte der Agent so nah wie möglich an den Präferenzen der Prinzipale bleiben, und die Prinzipale sollten umfangreiche Kontrollrechte haben, um das Verhalten des Agenten zu beeinflussen. Die BNetzA könnte *zweitens* als *Treuhänder* handeln, also als Agent, der auch gegen die kurzfristigen Interessen der Prinzipale handeln kann, um glaubwürdige Bindung an langfristige Ziele sicherzustellen.

Der Artikel untersucht die beiden Thesen anhand von zwei Dimensionen. *Erstens* betrachtet er die rechtliche Ausgestaltung des Verhältnisses von Bund und Ländern zur

BNetzA bei der Erstellung des Szenariorahmens. Welche Rechte haben sie, die Entscheidung der BNetzA zu beeinflussen? Hinzu kommt eine Analyse des Prozesses, der zur Novelle des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG) und zum Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG) 2011 führte. Welche Argumente wurden ins Feld geführt, um die Rolle der BNetzA zu begründen? *Zweitens* betrachtet der Artikel die Entscheidungen der BNetzA zu den Szenariorahmen. Inwieweit hat sie sich bei ihren Entscheidungen autonom verhalten, inwieweit hat sie Präferenzen der Prinzipale aufgenommen? Durch diese zwei Dimensionen der Betrachtung können wir eine Antwort auf die Forschungsfrage erhalten, die sowohl die *de jure* als auch die *de facto* Unabhängigkeit der BNetzA erfasst (vgl. Maggetti 2007).

Ergebnis der Analyse ist, dass bei der Delegation des Netzausbaus an die BNetzA viele Hoffnungen in ihre Unabhängigkeit als Treuhänder gesetzt wurden. Sie ist bei der Genehmigung des Szenariorahmens formal nur wenigen Kontrollen durch ihre Prinzipale unterworfen. Versuche der Länder, den Delegationsakt zu beeinflussen und sich Kontrollbefugnisse zu sichern, wurden von der Bundesregierung abgelehnt. Auch in den politischen Debatten wurde betont, wie wichtig die BNetzA als unabhängiger Akteur sei, der den Netzausbau jenseits von parteipolitischen und regionalen Partikularinteressen steuert. In der Praxis der Genehmigung der Szenariorahmen sehen wir aber, dass die BNetzA kaum Steuerungsentscheidungen als unabhängiger Treuhänder trifft. Stattdessen übernimmt sie im umstrittenen Bereich des Ausbaus von onshore Windkraft meist die Positionen der Bundesländer. Daher konnte sie den Ausbauwettbewerb bei der Windkraft nicht verhindern. Erst eine Einigung zwischen Bund und Ländern brachte eine Lösung dieses Problems.

Dieses Ergebnis hat mehrere Implikationen. Für die akademische Diskussion ist die Rolle der BNetzA in der Steuerung des Netzausbaus eine Anomalie. Der große Teil der Prinzipal-Agenten-Literatur untersucht Agenten, die formal eng an ihre Prinzipale angebunden sind, aber dann durch Mechanismen wie Informationsasymmetrie oder Einbindung in europäische Netzwerke unabhängig werden (Bach/Ruffing 2013). Der vorliegende Fall zeigt das Gegenteil: Einen Agenten, der formal große Unabhängigkeit hat, aber von seiner Unabhängigkeit kaum Gebrauch macht. Das Ergebnis ist auch relevant für die Diskussion über die Steuerung der Energiewende. Eine derartige zentrale Koordination – sei es durch die Bundeskanzlerin, die BNetzA oder durch ein Energieministerium – wird oft gefordert (vgl. Ohlhorst/Tews/Schreurs 2013, S. 50; Gawel *et al.* 2014, S. 224). Im Lichte der Ergebnisse dieses Artikels kann die BNetzA diese Koordination kaum leisten, zumindest nicht wenn Entscheidungen mit Verteilungswirkungen getroffen werden müssen.

Der Beitrag ist folgendermaßen aufgebaut: Abschnitt 2 diskutiert das Politikfeld und die Problematik des Netzausbaus. Abschnitt 3 entwickelt das Argument, dass die BNetzA sowohl als Agent als auch als Treuhänder begriffen werden kann. Abschnitt 4 enthält methodische Überlegungen. Welche beobachtbaren Implikationen haben die beiden Thesen? Abschnitt 5 enthält die empirische Analyse; der letzte Abschnitt fasst zusammen.

## 2 Das Politikfeld

Der Ausbau der Stromnetze ist eines der Kernelemente der Energiewende. Das alte System der Stromversorgung beruhte auf lastnaher Stromproduktion. Große Kraftwerke waren nahe den Verbrauchszentren angesiedelt, so dass sich das Problem des Stromtransport-

tes nicht stellte. Mit der Energiewende gilt aber diese Standortlogik nicht mehr, stattdessen sollen die windreichen Bundesländer im Norden mit den Verbrauchszentren im Süden Deutschlands verbunden werden (vgl. *Bruns et al.* 2012, S. 83).

Um den Netzausbau zu steuern, hat die Bundesregierung zentrale Aufgaben an die *Bundesnetzagentur delegiert*. Die BNetzA steuert den Prozess der Bedarfsplanung und kann bei länderübergreifenden Stromtrassen auch die weiteren Planungsschritte übernehmen (*Weyer* 2011). Mit dieser Delegation reagierte die Bundesregierung zum Teil auf europäische Vorgaben. Richtlinie 2009/72/EU fordert, dass die Mitgliedstaaten zehnjährige Netzentwicklungspläne vorlegen, die dann zu einem europaweiten Plan zusammengefügt werden (*Jevnaker* 2015). Damit soll eine europäisch koordinierte Bedarfsplanung begründet werden. Der deutsche Fall ist durch die Energiewende aber besonders komplex. Kein anderes EU-Mitglied hat eine derart umfassende Energiewende vorgenommen wie Deutschland, daher hat auch kein anderes Land einen derart großen Ausbaubedarf.<sup>1</sup>

Der erste Schritt zum Ausbau der Stromnetze ist die *Bedarfsplanung*. In ihr wird grob festgelegt, zwischen welchen Regionen Deutschlands Stromtrassen benötigt werden, um erneuerbare Energien zu integrieren (vgl. *Steinbach* 2013b).<sup>2</sup> Diese Bedarfsplanung ist Grundlage für alle weiteren Planungsschritte und enthält für diese verbindliche Festlegungen darüber, welche Stromleitungen energiewirtschaftlich notwendig sind.

Am Beginn der Bedarfsplanung steht wiederum der *Szenariorahmen* nach § 12a EnWG. In diesem Dokument skizzieren die ÜNB jährlich drei langfristige Entwicklungspfade von Stromproduktion und Stromverbrauch in Deutschland. Das Dokument besteht aus Kenngrößen über den Strommix (also die Verteilung der Erzeugung auf Kohle-, Wind- und Solarenergie), sowie die Verteilung der Erzeugung auf die Bundesländer, bestimmt durch den bestehenden Kraftwerkspark sowie die Angaben der Bundesländer über ihre Ausbauziele (vgl. *ÜNB (Übertragungsnetzbetreiber)* 2012b, S. 14f.).

Die ÜNB übergeben den Entwurf des Szenariorahmens der BNetzA. Diese legt den Szenariorahmen der Öffentlichkeit zur Konsultation vor und genehmigt ihn anschließend im Lichte der Öffentlichkeitsbeteiligung. Die Rolle der BNetzA geht dabei über eine reine Genehmigung der Zahlen der ÜNB hinaus. Sie hat die Aufgabe, bereits an dieser Stelle die Ausgestaltung der Energiewende zu steuern und kann Änderungen der Annahmen verlangen (vgl. *Posser/Fäßbender* 2013, S. 98f.; *Steinbach* 2013b, S. 70).<sup>3</sup> Dabei handelt es sich nicht um Änderungen im Detail. Beispielsweise setzte die BNetzA im Jahr 2011 die Prognose für Windkraftleistung an Land von 33 GW auf 44 GW hoch (vgl. *Bundesnetzagentur* 2011, S. 56).

Der Szenariorahmen ist aus mehreren Gründen von zentraler Bedeutung. *Erstens* gehen alle weiteren Planungen aus ihm hervor. Bei der Erstellung des Netzentwicklungsplanes – dem nächsten Schritt in der Bedarfsplanung – leiten die ÜNB den Leitungsbedarf aus den Annahmen des Szenariorahmens her. Eine Änderung dieser Annahmen ist bei der Erstellung des Netzentwicklungsplanes nicht mehr vorgesehen, der Szenariorahmen legt also wichtige Eckpfeiler fest (vgl. *Steinbach* 2013b, S. 9). Der Netzentwicklungsplan wiederum gibt die Prioritäten für den Leitungsbau vor; der Szenariorahmen stellt also die Weichen dafür, welche Stromleitungen gebaut werden, wie teuer der Netzausbau wird, und welche Kraftwerke in welchen Bundesländern errichtet werden (vgl. *Krägenow* 2011; *Harms* 2014). Wird beispielsweise im Szenariorahmen veranschlagt, dass offshore-Windenergie nur wenig ausgebaut wird, so werden vermutlich von den ÜNB auch keine entsprechenden Leitungen gebaut, so dass sich die Errichtung von offshore Windenergie kaum lohnt. Der Szenariorahmen ist daher zwar rechtlich nicht bindend (kann also den

Bundesländern nicht vorschreiben, welche Energieformen sie wie fördern), hat aber durch die Erwartungen, die er generiert, Elemente einer selbsterfüllenden Prophezeiung und steuert dadurch Marktentwicklungen.

Dabei ist der Szenariorahmen *zweitens* kein rein technisches Dokument, sondern Gegenstand politischer Konflikte. Beispielsweise skizzierte er 2011 deutliche Verteilungseffekte für die Bundesländer. Dem Szenariorahmen zufolge würde die Stromproduktion in Bayern bis zum Jahr 2022 um mehr als 30% zurückgehen, in Baden-Württemberg um 20% und in Hessen bis zu 50%. Umgekehrt werden Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Brandenburg dem Szenariorahmen zufolge zu großen Stromexporteuren. Politische Ankündigungen beispielsweise von Baden-Württemberg, neue Gaskraftwerke errichten zu wollen oder die Aussage von Horst Seehofer, dass Bayern bilanziell seinen Strombedarf auch selber produzieren wolle, wurden nicht aufgenommen (vgl. *Krägenow* 2012). Auch die gesellschaftlichen Akteure verwenden den Szenariorahmen für ihre Zwecke, beispielsweise um zu argumentieren, dass die Energiewende teuer wird (vgl. *Wetzel* 2012), oder dass ein Ausstieg aus der Kohle möglich ist (vgl. *Arzt* 2011).

*Drittens* wird bei der Erstellung des Szenariorahmens die Öffentlichkeit beteiligt (vgl. *Bauer* 2015; *Fink/Ruffing* 2015). Diese Öffentlichkeitsbeteiligung soll dem Plan Legitimität verleihen und die Interessen der gesellschaftlichen Akteure einfließen lassen. Umgekehrt nutzt die BNetzA diese Öffentlichkeitsbeteiligung, um den Plan zu verteidigen: „Dem Entwurf des Netzentwicklungsplans liegt eine im Detail ausgearbeitete Vorstellung darüber zugrunde, wie der [...] Strommix des Jahres 2022 aussehen sollen. Diese Grundvorstellung ist nicht vom Himmel gefallen, sondern wurde unter anderem mit Umweltverbänden und den Bundesländern erarbeitet. Deswegen wundere ich mich über derlei Kritikpunkte, insbesondere wenn sie von denjenigen stammen, die bei der Ausarbeitung des Szenariorahmens mitgewirkt und dem Ergebnis zugestimmt haben und jetzt plötzlich diese Grundlage wieder infrage stellen“ (Jochen Homann, Präsident BNetzA, zitiert in *RWE* 2012, S. 193). Ähnlich argumentieren die ÜNB häufig gegen Einwendungen, die gegen den Netzentwicklungsplan vorgebracht werden, dass der Netzentwicklungsplan sachlich notwendig aus dem Szenariorahmen hervorgeht (vgl. *ÜNB (Übertragungsnetzbetreiber)* 2012a, S. 178).

Der Szenariorahmen ist also kein rein technisches Dokument, sondern hat politische und ökonomische Implikationen. Die BNetzA wiederum ist der Akteur, der dem Szenariorahmen seine letzte Form gibt.

Umso erstaunlicher ist es, dass die Rolle der BNetzA bei der Genehmigung des Szenariorahmens bisher relativ wenig beleuchtet ist. Zwar gibt es rechtswissenschaftliche Kommentare (*Weyer* 2011; *Posser/Faßbender* 2013; *Steinbach* 2013b). Diese fokussieren jedoch auf die rechtlichen Rahmenbedingungen der Genehmigung. Unterbelichtet bleibt aber das tatsächliche Verhalten der BNetzA. Die Forschungsfrage dieses Artikels lautet daher: *Welche Rolle spielt die Bundesnetzagentur bei der Genehmigung des Szenariorahmens? Nach welcher Logik verhält sie sich?* Wie der folgende Abschnitt argumentieren wird, gibt es dafür zwei Möglichkeiten: Sie kann als Agent der Interessen der Bundesregierung und der Bundesländer agieren, oder als unabhängiger „Treuhänder“ der Energiewende.

### 3 Das theoretische Argument

Die Delegation von Entscheidungskompetenzen über den Szenariorahmen an die BNetzA ist kein Einzelfall. Delegation von Entscheidungen an unabhängige Regulierungsbehörden ist ein großer Trend in modernen Industrienationen. Dabei werden in der Literatur zwei Logiken von Delegation diskutiert (*Majone 2001; Franchino 2002; Alter 2008*), die sich vor allem durch die Motive der Prinzipale und die institutionelle Ausgestaltung des Delegationsverhältnisses unterscheiden.

Die erste Logik ist die klassische Delegationslogik der Prinzipal-Agenten-Theorie. Der Grund für die Delegation sind Effizienzgewinne (vgl. *Majone 2001*, S. 103). Ein Prinzipal delegiert eine Aufgabe an einen Agenten, um Transaktionskosten zu senken, und weil der Agent Ressourcen wie Fachkenntnis hat. Durch den Delegationsakt erhält der Agent das Recht und die Pflicht, im Sinne des Prinzipals zu handeln, seine Autorität beruht auf dem Akt der Delegation. Allerdings besteht die Gefahr, dass der Agent diese Informationsasymmetrien ausnutzt und nicht mehr den Präferenzen des Prinzipals, sondern seinen eigenen Präferenzen folgt. Einfachste Vermutung ist, dass der Agent ein Interesse an der Maximierung der eigenen Kompetenzen hat. Übertragen auf die BNetzA bedeutet dies, dass sie möglicherweise einen überdimensionierten Netzausbau favorisiert, da sie auf diese Weise als steuernde Instanz eine große Machtfülle erhält. Weiterhin ist bedeutsam, dass wir eine Situation multipler Prinzipale (Bund und Länder) haben. Aus Sicht der Prinzipale besteht die Gefahr, dass die Interessen eines Prinzipals (z.B. der nördlichen Bundesländer) überbetont werden, was aus der Sicht der anderen Prinzipale eine Abweichung vom Mandat bedeuten würde. Die Prinzipale haben daher einen Anreiz, diese Agenturverluste zu minimieren (vgl. *Ström 2000*). Sie können *erstens* den Vertrag mit dem Agenten so ausgestalten, dass dessen Präferenzen an die Präferenzen des Prinzipals gebunden bleiben. Sie können *zweitens* durch eine genaue Durchleuchtung und Auswahl des Agenten (ex ante screening) sicherstellen, dass der Agent dieselben Präferenzen hat (vgl. *Elsig/Pollack 2012*). *Drittens* können die Prinzipale den Agenten überwachen, oder ihm Berichtspflichten auferlegen. *Viertens* können sie konkurrierende Agenten einsetzen, die sich gegenseitig kontrollieren. *Die Logik der Delegation besteht also darin, dass das Verhalten des Agenten so eng wie möglich an die Präferenzen der Prinzipale angebunden wird.* Die Institutionen der Delegation reflektieren diese Logik (siehe Tabelle 1).

Die zweite Logik der Delegation ist eine Treuhänder- oder Trustee-Logik (*Majone 2001*). Auch hier delegiert ein Prinzipal eine Aufgabe an einen Agenten. Der Sinn der Delegation besteht aber darin, eine glaubwürdige Bindung (credible commitment) an ein politisches Ziel zu gewinnen. Klassisches Beispiel dafür sind Zentralbanken, deren Geldpolitik dem Zugriff des politischen Konjunkturzyklus entzogen ist. Sie sind somit keine Agenten der Regierungen, sondern Treuhänder der Geldwertstabilität (vgl. *Persson/Tabellini 1990*). Ähnlich ist die Europäische Kommission in den Bereichen, in denen sie in den Verträgen Kompetenzen zugesichert bekommt, kein Agent der Mitgliedstaaten, sondern „Treuhänder der Europäischen Integration“ (*Majone 2001*, S. 114). Die Quelle der politischen Autorität des Treuhänders entsteht zwar auch durch den Delegationsakt, darüber hinaus hat der Treuhänder aber eigene Legitimitätsquellen, vor allem seine professionelle Autorität als Experte und neutrale Instanz, sowie als moralische und rational-legale Autorität (vgl. *Alter 2008*, S. 39). Die Logik der Kontrolle, die für die Beziehung zwischen Prinzipal und Agent so wichtig ist, gilt für die Treuhänder-Beziehung nur eingeschränkt. Zwar ist auch der Treuhänder nicht frei in seinen Entscheidungen – er muss sich beispielsweise an sein institutionelles

Mandat halten – der Nutzen der Delegation besteht aber darin, dass der Treuhänder unabhängig von den kurzfristigen Interessen der Prinzipale handelt. Der Begünstigte seiner Entscheidungen ist nicht eine spezifische Regierung, sondern ein abstraktes Ziel wie „die Geldwertstabilität“. Die Glaubwürdigkeit dieser Bindung würde gefährdet, wenn den Prinzipalen viele Kontrollmöglichkeiten eröffnet würden. *Die Logik der Delegation besteht darin, die Handlungen des Treuhänders an ein abstraktes Mandat zu binden, ihn aber unabhängig von einzelnen Prinzipalen zu machen.*

Tabelle 1: Zwei Logiken der Delegation

	Agent	Treuhänder
Grund der Delegation	Transaktionskosten: Effizienzgewinne dadurch, dass der Agent eine Aufgabe erfüllt	Glaubwürdige Bindung an ein langfristiges und abstraktes Mandat
Quelle der politischen Autorität des Agenten	Durch den Delegationsakt	Durch den Delegationsakt und die professionelle Autorität des Treuhänders
Erwartetes Verhalten des Agenten	Im Sinne des Prinzipals / der Prinzipale	Im Sinne eines dritten – möglicherweise abstrakten – Begünstigten
Auswahlkriterien	Agent wird so ausgewählt, dass seine Präferenzen denen des Prinzipals so ähnlich wie möglich sind	Auswahl nach Reputation und professioneller Autorität
Gestaltung der Kontrollinstitutionen	Vertragsgestaltung Durchleuchtung und gezielte Auswahl des Agenten Überwachung und Berichtspflichten Institutionelle Gewaltenteilung	Prinzipiell wie beim Agent, aber immer mit der Gefahr, dass glaubwürdige Bindung nicht möglich ist, wenn zu viel Kontrollmöglichkeiten eröffnet werden.

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 1 stellt die beiden Logiken einander gegenüber. Empirisch werden sich die beiden Idealtypen der Delegation kaum finden lassen. Wir können sie als Extreme eines Kontinuums begreifen, auf dem die Unabhängigkeit von Agenten ermessend werden kann (vgl. Handke 2010, S. 115). Es ist möglich, dass Politiker hoffen, beide positiven Folgen von Delegation – Effizienzgewinne und glaubwürdige Bindung – gleichermaßen zu erreichen (vgl. Maggetti/Ingold/Varone 2013, S. 2), oder dass widersprüchliche Aufgabenbeschreibungen für Agenten festgeschrieben werden. Denkbar ist auch, dass sich Agenten im Laufe der Zeit von ihren Prinzipalen lösen und als Treuhänder agieren. Dennoch ist es aus analytischen Gründen hilfreich, auf der Basis der beiden Idealtypen Thesen zu formulieren. Für den Fall der Rolle der BNetzA beim Netzausbau lauten diese:

*These 1: Die BNetzA agiert bei der Prüfung und Genehmigung der Szenariorahmen als Agent der Bundesländer und der Bundesregierung.*

*These 2: Die BNetzA agiert bei der Prüfung und Genehmigung der Szenariorahmen als Treuhänder einer abstrakt-technisch verstandenen Energiewende.*

Ex ante sind beide Logiken plausibel. *Erstens* existieren grundsätzlich beide Delegationsprobleme. Die BNetzA könnte eingesetzt worden sein, um Entscheidungsprobleme zwischen Bund und Ländern effizienter zu lösen und Fachkenntnis zu bündeln (Agenten-Logik). Die BNetzA könnte aber auch eingesetzt sein, um den Netzausbau dem politischen Tagesgeschäft zu entziehen, und die langfristige Bindung an ein abstraktes Mandat zu signalisieren (Treuhänder-Logik). Im vorliegenden Fall bietet die deutsche Energie-

wende ein derart abstraktes und langfristiges Mandat. Auf sie könnte sich die BNetzA als Treuhänder des Netzausbaus berufen, wenn sie die Partikularinteressen einzelner Prinzipale zurückdrängen will. Dies ist auch für Investoren von Bedeutung, die sich darauf verlassen müssen, dass sich ihre Investitionen in beispielsweise offshore-Windkraft langfristig rentieren, und der Ausbau von Stromtrassen nicht mit jedem Regierungswechsel neu verhandelt wird. *Zweitens* könnten wir ein Auseinanderfallen von *de jure* und *de facto* Rolle der BNetzA beobachten, also beispielsweise, dass sie *de jure* große Unabhängigkeit genießt, sich aber *de facto* an den Prinzipalen Bund und Ländern orientiert.

## 4 Forschungsdesign und Methode

Dieser Artikel soll die beiden Thesen empirisch überprüfen. Wie Tabelle 1 bereits zeigte, drückt sich der Unterschied zwischen Agent und Treuhänder in mehreren Dimensionen aus. Dementsprechend können auch beobachtbare Implikationen der beiden Thesen in mehreren Dimensionen gesucht werden.

*Erstens* wird die institutionelle Ausgestaltung des Verhältnisses der BNetzA zu ihren Prinzipalen betrachtet. Hierunter fallen der Gesetzgebungsprozess, der zur Delegation der Bedarfsplanung an die BNetzA geführt hat, sowie die Gesetze selber. Hieraus sollten sich Rückschlüsse über die Motivation der Prinzipale ziehen lassen – was war der Hauptgrund für die Delegation an die BNetzA? Außerdem kann auf diese Weise ermesst werden, ob die Prinzipale Kontrollinstrumente haben, um die Erstellung des Szenariorahmens zu beeinflussen – beispielsweise durch Vetorechte – oder ob die BNetzA autonom agiert.

*Zweitens* wird nicht nur die Unabhängigkeit der BNetzA *de jure* betrachtet, sondern auch ihre Handlungen. Das heißt, wir untersuchen, welche Entscheidungen sie bezüglich des Szenariorahmens getroffen hat. Lassen diese Entscheidungen vermuten, dass sie sich an den Interessen der Prinzipale orientiert? Dies könnte dadurch der Fall sein, dass sie sich Entscheidungen gemäß der Präferenzen der Prinzipale trifft, oder dadurch, dass sie politische Konflikte nicht selber löst, sondern an die Prinzipale zurückgibt. Ist die BNetzA dagegen Treuhänder, erwarten wir relativ autonome Entscheidungen.

*Tabelle 2:* Beobachtbare Implikationen der beiden Logiken der Delegation

	Agent	Treuhänder
Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen Prinzipal und Agent	Enge Bindung der BNetzA an die Präferenzen von Bund und Ländern.	Große Unabhängigkeit der BNetzA, um glaubwürdige Bindung zu erzeugen-
	Starke Überwachung der Entscheidungen der BNetzA	Relativ unabhängiger Entscheidungsprozess
	Umfangreiche Berichtspflichten	Keine Veto- oder Prüfmöglichkeiten für die Prinzipale
	Möglichkeit, diese Entscheidungen mit einem Veto zu belegen	Keine privilegierten Einflusskanäle für Prinzipale
	Privilegierte Einflusskanäle für die Prinzipale (z.B. gesonderte Konsultationsrechte)	
Entscheidungen der BNetzA	Ändert nur wenig an den Vorgaben der Prinzipale	Ändert viel von den Vorgaben der Prinzipale, scheut auch Konflikte nicht.
	Gibt Konflikte wieder an die Prinzipale zurück	

*Quelle:* Eigene Darstellung.

Empirische Basis für die Untersuchung sind die Novelle des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG) und das Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG) von 2011, sowie die Vorbereitungs- und Beratungsdokumente von Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat. Für die Entscheidungen der BNetzA werden die Szenariorahmen 2011 bis 2014 herangezogen. Die Reaktion der beteiligten Akteure wird durch eine Presserecherche ermittelt. In der Zusammenschau sollte sich ein komplettes Bild ergeben, das nicht nur die *de jure*, sondern auch die *de facto* Rolle der BNetzA enthält.

## 5 Empirische Analyse

### Gesetzgebungsprozess und rechtliche Ausgestaltung des Delegationsverhältnisses

Die Rolle der BNetzA beim Netzausbau wurde bereits 2010 in einem Eckpunktepapier des Bundeswirtschaftsministeriums zur Novelle des EnWG skizziert. In diesem wurde argumentiert, eine zentrale Rolle der BNetzA in der Ausbauplanung sei nötig, um die Planungen der vier ÜNB zu koordinieren (vgl. *BMWi* 2010, S.6). Parallel dazu lag ein Eckpunktepapier zum Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG) vor, in dem es klar hieß: „Wegen der bundesweiten Bedeutung des Netzausbaus soll der ‚Flickenteppich‘ [...] aufgrund von Länderzuständigkeiten abgeschafft werden. [...] Zukünftig soll es eine Bundesfachplanung geben. Diese wird von der Bundesnetzagentur in Abstimmung mit den betroffenen Ländern durchgeführt. Das Ergebnis der Bundesfachplanung ist der Bundesnetzplan: Darin werden die notwendigen Trassenkorridore bundesweit ausgewiesen und für den Bau von Höchstspannungsleitungen reserviert“ (*BMWi* 2011, S. 1). Beide Begründungen finden sich auch in den jeweiligen Gesetzesentwürfen wieder (vgl. *Bundestag* 2011a, S. 1; *Bundestag* 2011b, S. 1f.). Die Planung sollte also sowohl den Partikularinteressen der ÜNB als auch den Partikularinteressen der Länder entzogen werden. Damit ist noch nicht klar, ob die BNetzA als Agent der Bundesregierung agieren soll (also auf deren Weisungen hin), oder als Treuhänder einer abstrakt verstandenen Energiewende; auf jeden Fall sollte aber die Rolle der Bundesländer zurückgedrängt werden. Die Formulierung im Kommentar zum Entwurf von § 12 EnWG lässt sich aber dahingehend deuten, dass die Bundesregierung zwar eine Zielvorgabe gibt – die energiepolitischen Ziele und das Zielnetz 2050 –, dass diese Zielvorgaben dann aber von der BNetzA treuhänderisch verwaltet werden: „Der Szenariorahmen umfasst mindestens drei Entwicklungspfade (Szenarien), die für die nächsten zehn Jahre die Bandbreite wahrscheinlicher Entwicklungen *im Rahmen der mittel- und langfristigen energiepolitischen Ziele der Bundesregierung* abdecken. [...] *Sobald die Bundesregierung ein Konzept für ein Zielnetz 2050 vorlegt, sollen auch dessen Aussagen mit berücksichtigt werden* (*Bundestag* 2011a, S. 68, Hervorhebung SF/FK)) Im Sinne der beobachtbaren Implikationen der beiden Thesen (Tabelle 2) liegt also ein langfristiges Ziel vor, für das der Treuhänder eine glaubwürdige Bindung garantieren soll.

Die BNetzA signalisierte ihre Bereitschaft, diese Rolle zu übernehmen (*Kurth* 2011), sofern sie die entsprechenden Stellen zugesichert bekäme (vgl. *Bundestag* 2011c, S. 19). Die Bundesländer waren naturgemäß skeptisch über die Zentralisierung der Planung (*Geyer/Vates* 2011). Die Interessengruppen des Politikfeldes – sowohl Umweltverbände als auch Produzentenverbände – dagegen begrüßten die Zentralisierung (*Geßner* 2011), sie kritisierten teilweise, dass immer noch zu wenig zentrale Koordination stattfindet (*Jürgens* 2011).

Die Länder wehrten sich im Bundesrat gegen die Zentralisierung der Netzplanung.<sup>4</sup> Bezüglich des Szenariorahmens forderten sie, dass die Landesregulierungsbehörden in die Entscheidung eingebunden werden müssten (vgl. *Steinbach* 2013b, S. 60, 69) und begründeten: „Es gilt daher, den Ländern von Anfang an hinreichende Kontroll- und Einflussmöglichkeiten auf die Entwicklung des Übertragungsnetzes zu sichern“ (*Bundestag* 2011d, S. 13) Weiterhin wollten die Länder am Ende des Prozesses über den Beirat der BNetzA ein Vetorecht über den Netzentwicklungsplan.<sup>5</sup> Beide Forderungen entsprechen der beobachtbaren Implikation über institutionelle Gestaltung, die in Tabelle 2 für die Agentenlogik genannt werden: Prinzipale wollen Kontroll- und Vetorechte über die Entscheidungen ihres Agenten. Die Bundesregierung lehnte beide Ansinnen ab und verwendete dabei sowohl Argumente föderaler Aufgabenteilung<sup>6</sup> als auch Argumente, die auf eine Treuhänder-Logik hindeuten und den Szenariorahmen zu einer technisch-rationalen Entscheidung erklären: „Bei dem Netzentwicklungsplan handelt es sich um einen komplexen technischen Plan, aus dem der energiewirtschaftliche Bedarf hervorgeht“ (*Bundestag* 2011d, S. 22)

Betrachtet man die Argumente der Akteure in den Parlamentsdebatten, so zeigt sich deutlich die Logik der Entpolitisierung und Objektivierung, die beobachtbare Implikation der Treuhänder-Perspektive ist. Viele Akteure sahen die BNetzA als neutralen Treuhänder der Energiewende, der den Netzausbau auf mehreren Dimensionen entpolitisiert und Partikularinteressen entzieht (vgl. *Steinbach* 2013b, S. 12). Sowohl regionale und lokale Partikularinteressen als auch Parteiideologien wurden als schädlich für das Ziel Netzausbau gesehen, die BNetzA sollte als neutraler Entscheider „über den Parteien“ stehen und die Netzplanung entsprechend vorantreiben.<sup>7</sup> Aus Sicht der Bundesregierung waren es vor allem die Länder, deren inkohärente Pläne die Energiewende verzögerten (vgl. *Kummetz* 2012). Anstelle von 16 Energieausbauplänen sollte eine zentrale, fachlich objektive Koordination durch die BNetzA treten: „Solche Entscheidungen können nicht im lokalen Kontext getroffen werden, wo sie wirksam werden, sondern müssen immer in den nationalen Kontext gestellt und von überregionalen Stellen beschlossen werden. Das ermöglicht eine Objektivierung der Debatte und erhöht die Chancen, dass lokale Widerstände relativiert werden. Deswegen wollen wir beim Um- und Ausbau der Stromnetze die Bundesnetzagentur stärker einbinden, weil wir uns davon eine Objektivierung der Abläufe versprechen.“ (Umweltminister Peter Altmaier, zitiert in *RWE* 2012, S. 120). Aber auch gegenüber den ÜNB sollte die BNetzA unabhängig sein. Die Bundestagsfraktion der SPD beantragte beispielsweise im zuständigen Ausschuss, dass die BNetzA eine eigene Bedarfsstudie vorlegen solle – also nicht den Szenariorahmen-Zahlen der ÜNB vertrauen sollte (*Bundestag* 2011c, S. 17).<sup>8</sup> Der Antrag fand zwar keine Mehrheit, zeigt aber das Vertrauen, das man in die Unabhängigkeit und das professionelle Urteil der BNetzA setzte. Eine letzte Dimension der Unabhängigkeit schließlich ist die Loslösung von Konflikten zwischen Umweltministerium und Wirtschaftsministerium. Der Konflikt zwischen beiden Häusern dominierte lange Zeit die deutsche Energiepolitik (vgl. *Stefes* 2010). Im Zuge der Energiewende wurde vermehrt gefordert, ein eigenes Energieministerium einzurichten, um diesen Konflikt zu beenden (vgl. *Geyer* 2012; *Ohlhorst et al.* 2013). Die Übertragung der Netzausbauplanung an die BNetzA kann als Versuch gesehen werden, diese Aufgabe an einen fachlich-neutralen Entscheider zu übertragen und aus interministeriellen Konflikten herauszuhalten.<sup>9</sup>

Die rechtliche Ausgestaltung des Delegationsverhältnisses zur Entwicklung des Szenariorahmens deutet ebenfalls auf die Treuhänder-Logik hin, da den Prinzipalen relativ

wenige Eingriffsmöglichkeiten gegeben werden und stattdessen abstrakte und langfristige Ziele formuliert werden. Der einschlägige §12a EnWG lautet:

„(1) Die Betreiber von Übertragungsnetzen erarbeiten jährlich einen gemeinsamen Szenariorahmen, der Grundlage für die Erarbeitung des Netzentwicklungsplans nach § 12b und des offshore-Netzentwicklungsplans nach § 17b ist. Der Szenariorahmen umfasst mindestens drei Entwicklungspfade (Szenarien), die für die nächsten zehn Jahre die Bandbreite wahrscheinlicher Entwicklungen im Rahmen der mittel- und langfristigen energiepolitischen Ziele der Bundesregierung abdecken. Eines der Szenarien muss die wahrscheinliche Entwicklung für die nächsten zwanzig Jahre darstellen. Für den Szenariorahmen legen die Betreiber von Übertragungsnetzen angemessene Annahmen für die jeweiligen Szenarien zu Erzeugung, Versorgung, Verbrauch von Strom sowie dessen Austausch mit anderen Ländern zu Grunde und berücksichtigen geplante Investitionsvorhaben der europäischen Netzinfrastruktur“ (EnWG §12a).

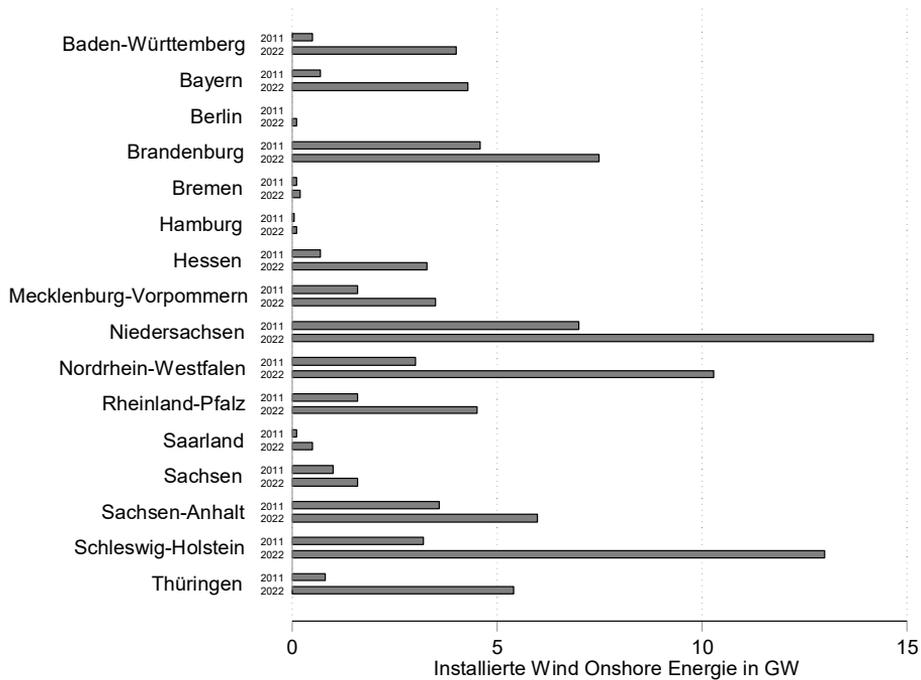
Die Bundesregierung kann als Prinzipal zwar die „mittel- und langfristigen energiepolitischen Ziele“ (vgl. ebd.) vorgeben, denen die Szenarien entsprechen sollen. An diesen Rahmen ist die BNetzA gebunden, aber die rechtswissenschaftlichen Kommentare sind sich einig, dass durch die unbestimmten Begriffe wie „angemessene Annahmen“ oder „Bandbreite wahrscheinlicher Entwicklung“ ein großer Spielraum der BNetzA besteht (vgl. *Posser/Faßbender* 2013, S. 98f.), und auch die gerichtliche Kontrolle muss die Einschätzungsprärogative der BNetzA wahren (vgl. *Posser/Faßbender* 2013, S. 99). Die politischen Vorgaben sind als „Richtschnur und Rahmen“ (*Posser/Faßbender* 2013, S. 91) des Treuhänders zu beachten, – ähnlich wie beispielsweise Zentralbanken Treuhänder der Geldwertstabilität sind – das Entscheidende am Delegationsverhältnis ist aber die Unabhängigkeit des Treuhänders (vgl. *Weyer* 2011, S. 29; *Posser/Faßbender* 2013, S. 50; *Steinbach* 2013b, S. 12).<sup>10</sup>

Zusammenfassend ergibt sich in der Würdigung der empirischen Evidenz die Vermutung, dass die BNetzA als Treuhänder der energiepolitischen Ziele der Bundesregierung agieren soll. Sie hat einen vagen Auftrag bezüglich der Kriterien, denen der Szenariorahmen genügen soll, und ihre Unabhängigkeit und Expertise wurde in den Debatten um EnWG und NABEG stets betont. Die Netzplanung sollte unabhängig von Partikularinteressen werden. Die formalen Kontrollrechte der politischen Prinzipale sind gering<sup>11</sup>; vor allem die Versuche der Länder, erweiterte Kontrollmöglichkeiten zu bekommen, konnten sich nicht durchsetzen.<sup>12</sup>

### Entscheidungen der BNetzA über den Szenariorahmen

Herzstück des Szenariorahmens sind die Ausbauzahlen für die verschiedenen Energieträger. Am umstrittensten sind dabei die Angaben für Wind onshore. Diese werden im Folgenden analysiert in Hinblick auf *erstens* die Werte, die die ÜNB angeben, *zweitens* die Werte, die die Bundesländer in der Öffentlichkeitsbeteiligung angeben sowie *drittens* auf die Werte, die die BNetzA in ihrer Entscheidung festlegt. Aus einem Vergleich dieser Werte lässt sich ersehen, inwieweit die BNetzA eigene Entscheidungen trifft und inwieweit sie sich an die Angaben der ÜNB und der Bundesländer hält. Mit anderen Worten: Trifft die BNetzA als Treuhänder eigene Steuerungsentscheidungen über den deutschen Energiemix?

Abbildung 1: Tatsächlich installierte Energie Wind onshore 2011 / von den Bundesländern angegebene Ausbauziele für 2022



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Szenariorahmen der ÜNB.

Abbildung 1 zeigt das Steuerungsproblem, vor dem die BNetzA steht. Für den Szenariorahmen 2011 gaben die Bundesländer an, wie ihre Ausbauziele für verschiedene Energieträger sind.

Abbildung 1 lässt das Problem erkennen, das der damalige Umweltminister Peter Altmaier ansprach, als er vom „zu schnellen Ausbau der Windkraft in Deutschland“ sprach (Peter Altmaier, zitiert in *Kummetz* 2012, S.7). Fast alle Bundesländer haben in Relation zu 2011 ambitionierte Ausbauziele (für das Beispiel Hessen siehe *Tosun/Fleig/ Debus* 2015). Wenn alle Bundesländer ihre Ziele umsetzen, gibt es 2020 etwa 60 Prozent mehr Windenergie als die Bundesregierung in ihren energiepolitischen Zielen vorsieht (vgl. *Kummetz* 2012). Die Pläne der Länder sind inkompatibel: Die Ausbauziele von Schleswig-Holstein und Niedersachsen gehen davon aus, dass sie Strom in den Süden exportieren können. Gleichzeitig wollen auch Bayern und Baden-Württemberg die Windenergie stark ausbauen, was wiederum den energiepolitischen Zielen der Bundesregierung widerspricht (vgl. *Bundestag* 2014, S. 5).<sup>13</sup>

Die beobachtbaren Implikationen aus Tabelle 2 legen zwei Möglichkeiten nahe, wie sich die BNetzA angesichts dieses Steuerungsproblem verhält. Handelt sie als Treuhänder, erwarten wir, dass sie autonome Entscheidungen trifft, die Zahlen der Länder korrigiert und in einen bundesweiten Plan einfügt. Fühlt sie sich dagegen als Agent auch den Bundesländern verantwortlich, wird sie derartige Entscheidungen vermeiden.

Abbildung 2: Vergleich Ausbauziele Wind onshore: Angaben der ÜNB/Angaben der Bundesländer/Entscheidung der BNetzA



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Szenariorahmen der ÜNB.

Beim Szenariorahmen 2011 ging die BNetzA einen Mittelweg. Einerseits reduzierte sie die Ausbauzahlen für Windenergie der Bundesländer. Andererseits nahm sie keinen Steuerungseingriff mit Verteilungswirkung vor, sondern kürzte die Zahlen der Bundesländer pauschal um 10 Prozent. Abbildung 2 illustriert die Entscheidung. Kreise stellen den Ausgangspunkt der Entscheidung dar, die von den ÜNB geschätzten Ausbauzahlen. Kreuze stellen die Angaben der Bundesländer in der Konsultation dar. Beispielsweise hatten die ÜNB für Bayern 2,4 GW Wind onshore geschätzt, Bayern aber in seiner Eingabe 4,3 GW angegeben.<sup>14</sup> Die Entscheidung der BNetzA ist dann als Raute in die Grafik eingetragen. Für Bayern, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und Thüringen ist ein markantes Muster zu erkennen: Die ÜNB setzten eine niedrige Ausbauzahl an, die Bundesländer korrigierten sie in ihren Eingaben nach oben, die BNetzA akzeptierte die Zahlen der Bundesländer, kürzte aber pauschal 10 Prozent. Es fand also der Versuch statt, den Ausbauwettbewerb der Bundesländer zu bremsen, eine Steuerungsentcheidung mit Verteilungswirkung für die Bundesländer fand aber nicht statt (vgl. Köpke 2011). Zur Begründung ihrer Entscheidung schrieb die BNetzA: „Die Erneuerbaren-Ziele der Bundesländer scheinen tatsächlich sehr ambitioniert zu sein. Allein für Wind onshore wurde eine Zuwachsrate von über 4 GW/Jahr unterstellt. Diese wurde in der Vergangenheit nie beobachtet. [...] Die Bundesnetzagentur hat sich entschieden, dennoch die Grundstruktur [...] auf Basis der Meldungen der Bundesländer zu genehmigen. Sie teilt

jedoch die Einschätzung [...], dass hinsichtlich der Realisierbarkeit der angegebenen Kapazitätsziele teilweise erhebliche Zweifel bestehen. Es handelt sich um einen Grenzfall einer noch als ‚wahrscheinlich‘ bezeichnbaren Entwicklung. [...] Sicherheitshalber werden die sich über alle Bundesländer ergebenden Ausbauziele für onshore- und offshore-Windkraftanlagen jeweils um 10% pauschal reduziert. *Die Durchführung einer bundesländerspezifischen Potenzialanalyse war der Bundesnetzagentur in der zur Verfügung stehenden Zeit nicht möglich.*“ (Bundesnetzagentur 2011, S. 62, Hervorhebung SF/FK) Eine auf technisch-fachlicher Autorität beruhende Entscheidung eines Treuhänders wurde also nicht getroffen. In der Folge wurde der Szenariorahmen 2011 von Umweltverbänden kritisiert: Da sehr hohe Ausbauzahlen angesetzt seien, entstehe auch ein sehr hoher Netzausbaubedarf (vgl. Berkel 2011).

Abbildung 3: Vergleich Ausbauziele Wind onshore: Angaben der ÜNB/Angaben der Bundesländer/Entscheidung der BNetzA

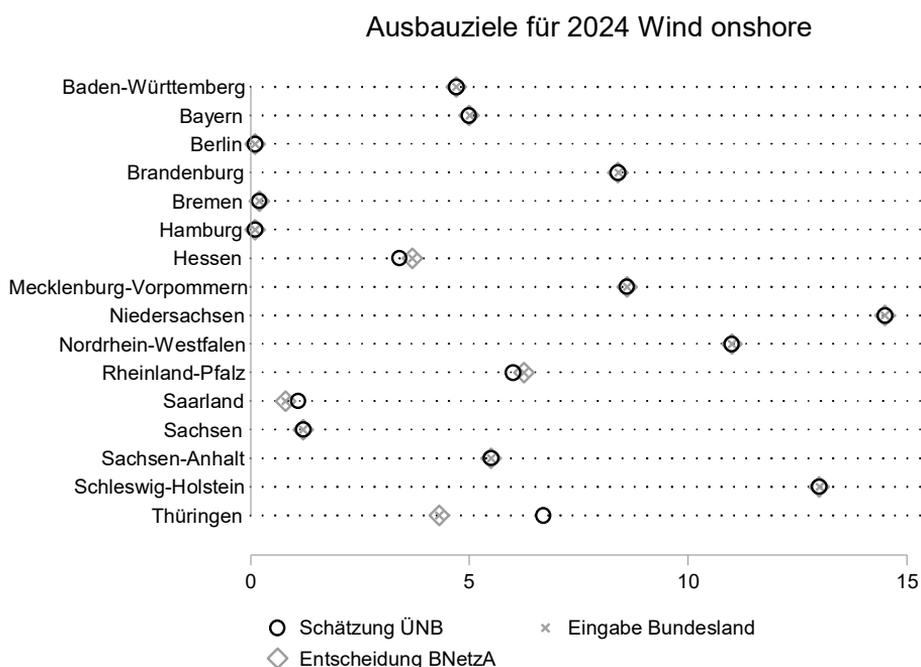


Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Szenariorahmen der ÜNB.

Noch zurückhaltender war die BNetzA im Jahr 2012 (Abbildung 3) Wie die vielen übereinanderliegenden Kreise, Kreuze und Rauten zeigen, hatte sich der Prozess besser eingespield: Die Bundesländer hatten weniger Nachmeldungen, so dass meist die Zahlen der ÜNB übernommen wurden.<sup>15</sup> Wenn die Bundesländer aber Änderungsmeldungen hatten (z.B. erneut Rheinland-Pfalz), übernahm die BNetzA ihre Zahlen. Ihr Argument ist, auf diese Weise den maximalen Netzausbaubedarf bestimmen zu können: „Anders als im genehmigten Szenariorahmen 2011 hat die Bundesnetzagentur von einem pauschalen Ab-

schlag in Höhe von 10% der installierten Leistung Wind on- und offshore abgesehen, um den erforderlichen Netzentwicklungsbedarf auf Grundlage der sehr ambitionierten Ausbauziele der einzelnen Bundesländer ableiten zu können“ (*Bundesnetzagentur* 2012, S. 66). Die Ausbauzahlen der Länder wurden aber als zu hoch gerügt: „Die Ausbauziele der einzelnen Bundesländer können nicht als wahrscheinlicher mittlerer Ausbaupfad angenommen werden, da sie teilweise – wenn überhaupt – allein auf Potentialanalysen und Flächenausweisungen für Windparks beruhen“ (*Bundesnetzagentur* 2012, S. 56).

Abbildung 4: Vergleich Ausbauziele Wind onshore: Angaben der ÜNB/Angaben der Bundesländer/Entscheidung der BNetzA

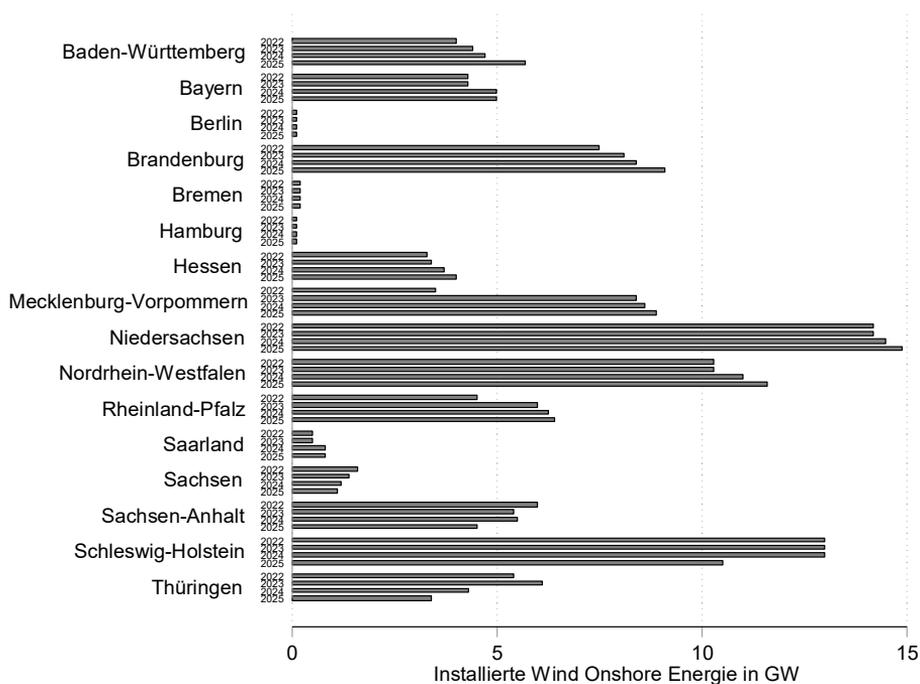


Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Szenariorahmen der ÜNB

Auch im Jahr 2013 übernahm die BNetzA die Zahlen der Bundesländer (siehe Abbildung 4). Diese wurden als Entscheidungsgrundlage gleichberechtigt mit den mittel- und langfristigen energiepolitischen Zielen der Bundesregierung genannt: „Den modifizierenden Rahmen der Bandbreite wahrscheinlicher Entwicklungen bilden die mittel- und langfristigen energiepolitischen Ziele der Bundesregierung. [...] Auch die Ausbauziele der einzelnen Bundesländer bilden eine wesentliche Grundlage. So wurden die von den Bundesländern gemeldeten bzw. nachgemeldeten Werte ohne Änderungen dem Szenario C 2024 zu Grunde gelegt“ (*Bundesnetzagentur* 2013, S. 42). Es folgte aber erneut die Anmerkung, dass die Ausbauziele der Bundesländer kein mittlerer plausibler Pfad seien, sondern nur auf Flächenausweisungen für Windparks beruhen und den „Grenzfall“ einer als wahrscheinlich zu bezeichnenden Entwicklung darstellten (*Bundesnetzagentur* 2013, S. 75)

Eine echte Steuerungswirkung haben die Entscheidungen der BNetzA daher nicht entfaltet. Sie haben den Wettbewerb der Bundesländer um den Ausbau erneuerbarer Energien – insbesondere Wind onshore – nicht gedämpft. Dies illustriert Abbildung 5. Dort sind die von den Ländern für die einzelnen Szenariorahmen gemeldeten Ausbauziele über die Zeit abgetragen. Es wird deutlich, dass zwar einige Länder (Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen) ihre Ausbauzahlen über die Szenariorahmen hinweg nach unten korrigierten. Andere Länder (Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Rheinland-Pfalz) dagegen meldeten beständig höhere Zahlen.

Abbildung 5: Vergleich Ausbauziele Wind onshore der Bundesländer über die Zeit



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Szenariorahmen der ÜNB.

Da die BNetzA nicht als Treuhänder harte Entscheidungen zuungunsten einzelner Bundesländer traf, steuerte die Bundesregierung im Jahr 2014 nach. Im Rahmen einer Einigung zwischen Bund und Ländern und der EEG-Novelle wurden für erneuerbare Energien Ausbaukorridore festgelegt, um den Zubauwettbewerb zu dämpfen (vgl. *Nikionok-Ehrlich* 2014; *Roeder* 2014). Diese Logik wurde von den ÜNB in die Erstellung des Szenariorahmens übernommen: „Die von den Bundesländern gemeldeten Zahlen, die in Summe weit über den Ausbaukorridoren der Bundesregierung liegen, gehen diesmal nicht direkt in den Szenariorahmen ein. Nach der am 01.04.2014 beim Energiegipfel von Bund und Ländern erzielten Einigung zu den Ausbaupfaden für die einzelnen erneuerbare Energietechnologien scheint es nicht mehr zielführend, ein Länder-Szenario mit den aufsummierten Länderangaben zu ermitteln.“ (*ÜNB (Übertragungsnetzbetreiber)* 2014, S. 12)

Die Reaktion der BNetzA auf diese Entscheidung deutet darauf hin, dass sie sich selber als Treuhänder sieht, der glaubwürdige Bindungen erzeugen will. Ihr Präsident argumentierte, dass es einen Verlust an Glaubwürdigkeit gebe, wenn man bereits begonnene Verhandlungen über Trassenprojekte abbrechen müsse, weil neue Zahlen zugrunde gelegt würden (vgl. *Lengsdorf* 2013).

In der Summe der Entscheidungen hat die BNetzA also kaum als unabhängiger Treuhänder agiert. Obwohl starke Kontrollrechte der Länder explizit nicht in das EnWG aufgenommen wurden, hat die BNetzA vermieden, Steuerungsentscheidungen mit Verteilungswirkung für die Bundesländer zu treffen. Erst durch eine Einigung der Prinzipale Bundesregierung und Bundesländer wurde der Ausbauwettbewerb bei der Windkraft eingeschränkt.

## 6 Schlussfolgerung und Diskussion

Die Steuerung der Energiewende ist ein zentrales Problem für den deutschen Staat. Das Interesse der Bundesregierung an einer zentralen Koordination des Netzausbaus kollidiert mit den Eigeninteressen der Bundesländer. Daher setzten viele Akteure große Hoffnungen in die BNetzA, die die Koordination des Netzausbaus aus der Sphäre politischen Interessenkampfes herausholen und auf fachlich-objektive Basis stellen sollte.

Dieser Artikel wendete die Unterscheidung in Treuhänder und Agent an, um zu testen, ob die BNetzA diese Koordination leistet. Das Ergebnis ist zwiespältig: Die BNetzA ist formal relativ unabhängig und könnte als Treuhänder einer zentral gesteuerten Energiewende durch Entscheidungen über den Szenariorahmen sehr weitreichende Festlegungen über die deutsche Energiearchitektur treffen. Aber sie tut es nicht.

Das Ergebnis stellt für die Prinzipal-Agenten-Theorie eine interessante Anomalie dar. Im Zentrum der Analyse stehen üblicherweise Agenten, die sich von ihrem formal vorgegebenen Mandat entfernen. Im vorliegenden Fall beobachten wir einen Treuhänder, der seine Machtfülle nicht ausnutzt. Über die Gründe dafür kann an dieser Stelle nur spekuliert werden. Denkbar ist erstens, dass die BNetzA antizipiert, dass sie für die spätere Planung der Stromtrassen wieder auf die Kooperation der Bundesländer angewiesen ist und es daher vermeidet, Entscheidungen zu treffen, die einzelne Bundesländer zu sehr einschränken. Zweitens ist es möglich, dass die BNetzA vermeiden will, dass die Bundesländer ihre starke Stellung vor allem bei der Bundesfachplanung angreifen und Gesetzesänderungen verlangen. In diesem Sinne schweben die Kontrollmöglichkeiten der Prinzipale immer über einem Agenten und beschränken sein Verhalten.

Für die Steuerung der Energiewende ist das Ergebnis aber wenig ermutigend. Eine zentrale Steuerung scheint nicht dadurch möglich zu sein, dass Aufgaben an die BNetzA übertragen werden. Letztlich sind immer Einigungen zwischen Bund und Ländern am Verhandlungstisch nötig, was die „Energiewende im Föderalstaat“ (*Münch* 2013) anfällig für Blockaden und Inkonsistenzen macht.

## Anmerkungen

- 1 Der mangelnde Ausbau in Deutschland wird auch von der europäischen Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden kritisch beäugt (*Agency for the Cooperation of Energy Regulators (ACER)* 2015).

- 2 In der zweiten Stufe, dem Raumordnungsverfahren wird mit einer Genauigkeit von 1000m ein ungefährer Trassenkorridor festgelegt, der dann im Planfeststellungsverfahren zu einer Trasse konkretisiert wird (vgl. *Weyer* 2011).
- 3 Die ÜNB sind die letzten Agenten in der Delegationskette, da sie den Szenariorahmen erstellen. Die BNetzA als ihr unmittelbarer Prinzipal hat in diesem Sinne die Aufgabe, zu kontrollieren, ob sie dabei nicht zu sehr ihre eigenen Interessen verfolgen und aus Gründen der Profitmaximierung den Netzausbaubedarf zu hoch veranschlagen.
- 4 Schon bei der Umwandlung der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post in die BNetzA spielte sich ein ähnlicher Bund-Länder-Konflikt ab (vgl. *Müller* 2006).
- 5 Der Vorschlag der Länder lautete: „Die Regulierungsbehörde legt den jährlichen Netzentwicklungsplan unter Berücksichtigung des Ergebnisses der Konsultation und der Öffentlichkeitsbeteiligung dem Beirat der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Post, Telekommunikation und Eisenbahnen zur Beschlussfassung vor. Wenn dieser zugestimmt hat, stellt sie ihn mit Wirkung für die Betreiber von Übertragungsnetzen fest.“ BT-Drucksache 17/6248, S. 13.
- 6 „Der Szenariorahmen soll die wahrscheinlichen Entwicklungen im Rahmen der mittel- und langfristigen energiepolitischen Ziele der Bundesregierung abdecken, der unzweifelhaft bundesweite Bedeutung hat. Zu dem Entwurf kann die Öffentlichkeit Stellung nehmen, dies umfasst auch die in den Ländern ansässigen Netznutzer sowie die nachgelagerten Netzbetreiber, bei denen es sich in der Regel um Verteilernetzbetreiber in den Ländern handeln wird. Eher regional wirkende Interessen werden daher bei der Erstellung des Szenariorahmens berücksichtigt. Eine explizite Nennung der Landesregulierungsbehörden ist nicht erforderlich, da für die Übertragungsnetzbetreiber keine Landeszuständigkeit besteht. Darüber hinaus existiert mit dem Länderausschuss nach § 60a des Energiewirtschaftsgesetzes bereits ein etabliertes Gremium, im Rahmen dessen sich die Länder durch die Bundesnetzagentur informieren lassen können.“, BT-Drucksache 17/6248, S. 21.  
„Der Netzentwicklungsplan ermittelt den energiewirtschaftlichen Bedarf, ähnlich zur dena-Netzstudie I [...]. Eine Feststellung im Sinne des Planfeststellungsverfahrens erfolgt nicht, insbesondere werden keine konkreten räumlichen Feststellungen zu einem eventuellen Trassenverlauf getroffen. Die Einführung eines Abstimmungserfordernisses der Bundesnetzagentur als zuständiger Regulierungsbehörde mit den Landesplanungsbehörden ist daher nicht sachgerecht.“, BT-Drucksache 17/6248, S. 22.
- 7 Siehe auch Beitrag von Michael Fuchs, CDU. Plenarprotokoll 17/114, S. 12980; Beitrag von Patrick Döring, FDP, BT-Drucksache 17/117, S. 13399.
- 8 Die ÜNB selber spielten bei den Verhandlungen keine große Rolle (vgl. *Fink/Ruffing* 2015), möglicherweise, weil sie relativ „neue“ Akteure im politischen Prozess waren und erst durch die Entflechtungsbestimmungen des dritten Energiemarktpaketes entstanden sind.
- 9 Formal untersteht die BNetzA weiterhin dem BMWi. Die BNetzA ist aber im deutschen Vergleich eine relativ unabhängige Behörde (*Döhler* 2002). Weiterhin wurde in der Debatte der Treuhänder-Logik entsprechend häufig die hohe Fachkompetenz und Neutralität der BNetzA betont, so dass die politischen Kosten eines ministeriellen Steuerungseingriffes enorm hoch wären. Darüber hinaus gilt nach der Umsetzung des dritten Strommarktpaketes eine größere formale Unabhängigkeit der BNetzA vom BMWi (*Ludwigs* 2011), begleitet von einer ebenso großen de facto Unabhängigkeit durch ihre Einbindung in europäische Netzwerke (*Ruffing* 2014).
- 10 Die BNetzA selber interpretiert ihre Auffassung der Rolle von politischen Zielvorgaben auch so, dass ihr viele Freiheiten zustehen: „Politische Zielvorgaben stellen dabei keinen alleinigen Maßstab für eine im eigentlichen Sinne wahrscheinliche Entwicklung dar. Sie bilden jedoch ein wesentlicher Anhaltspunkt hierzu.“ (*Bundesnetzagentur* 2011, S. 34) „Darüber hinaus ist, wie bereits ausgeführt, die Erfüllung der energie- und klima- politischen Ziele allein auf Basis des Szenariorahmens überwiegend nicht exakt bestimmbar.“ (*Bundesnetzagentur* 2011, S. 33).
- 11 Das mächtigste Mittel dürfte die Definition präziser „mittel- und langfristiger energiepolitischer Ziele“ durch die Bundesregierung darstellen. Durch eine häufige Umdefinition dieser Ziele ginge aber die glaubwürdige Bindung an ein Konzept der Energiewende verloren.
- 12 Auch bei der Besetzung des Spitzenpostens der BNetzA konnten sich die Länder nicht durchsetzen. Für die Nachfolge von Matthias Kurh waren mit Klaus-Dieter Scheurle (CSU) und der baden-württembergischen Umweltministerin Tanja Gönner (CDU) zwei eher „politische“ und länder-nahe Kandidaten im Gespräch, das Rennen machte aber mit Jochen Hohmann ein Spitzenbeamter des Bundeswirtschaftsministeriums (vgl. *Wetzel/Heuzeroth/Nicolai* 2011; vgl. *Berkel* 2012).
- 13 Dazu die Bundesregierung: „Ein Verzicht auf Stromimporte nach Bayern wäre nicht mit den gegebenen rechtlichen und energiewirtschaftlichen Rahmenbedingungen vereinbar und stünde insbesondere den allen

- Verbrauchern zugutekommenden Zielen der Intensivierung des Wettbewerbs im Stromhandel sowie der Integration der Erneuerbaren Energien entgegen. Eine Eigenversorgung Bayerns ist unter den gegebenen rechtlichen, ökonomischen und technischen Rahmenbedingungen weder realistisch noch anzustreben.“ BT-Drucksache 18/1177, S. 5.
- 14 Einige Bundesländer verzichteten auf Eingaben, bei diesen liegen Kreis und Kreuz übereinander. Allgemein sind die Schätzungen der ÜNB relativ konservativ; es gibt kaum Beispiele für Fälle, in denen Bundesländer oder die BNetzA die Zahlen der ÜNB nach unten korrigiert haben. Dies spricht gegen die bisweilen geäußerte These, dass die ÜNB hohe Zahlen ansetzen, um viele Stromnetze bauen zu können. Es sind die Angaben der Bundesländer, die den Ausbaubedarf nach oben treiben.
- 15 Beobachtern zufolge war der Szenariorahmen 2011 noch unter großem Zeitdruck entstanden, was die großen Abweichungen erklären kann (vgl. Harms 2014, S. 52).

## Literaturverzeichnis

- Agency for the Cooperation of Energy Regulators (ACER)*, 2015: ACER Opinion 09-2015 on the compliance of NRAs' decisions approving methods of cross-border capacity allocation in the CEE region., In: 09/2015.
- Alter, Karen J.*, 2008: Agents or trustees? International courts in their political context, in: *European Journal of International Relations*, 14, S. 33-63.
- Arzt, Ingo*, 2011: Mehr Strom, dafür grüner. die tageszeitung vom 8.12.2011.
- Bach, Tobias/Ruffing, Eva*, 2013: Networking for autonomy? National agencies in European networks, in: *Public Administration*, 91, S. 712-726.
- Bauer, Christian*, 2015: Stiftung von Legitimation oder Partizipationsverflechtungsfälle. Welche Folgen hat die Öffentlichkeitsbeteiligung beim Stromnetzausbau?, in: *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 8, S. 273-293.
- Berkel, Manuel*, 2011: Stromnetzausbau wird Bürger erzürnen, die tageszeitung vom 31.8.2011.
- Berkel, Manuel*, 2012: Der neue Manager für die Umsetzung der Energiewende; Neuer Chef der Bundesnetzagentur: Jochen Homann vom Wirtschaftsministerium, die tageszeitung vom 12.3.2012.
- BMWi*, 2010: Eckpunkte zur EnWG-Novelle 2011. <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/E/eckpunkte-enwg-novelle,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf> (Stand: 7.9.2016).
- BMWi*, 2011: Eckpunktepapier für ein Netzausbaubeschleunigungsgesetz. <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/E/eckpunkte-netzausbau-nabeg,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf> (Stand: 7.9.2016).
- Bruns, Elke/Futterlieb, Matthias/Ohlhorst, Dörte, et al.*, 2012: Netze als Rückgrat der Energiewende, Berlin: Univ.-Verl. der TU.
- Bundesnetzagentur*, 2011: Genehmigung des Szenariorahmens zum NEP 2012, Bonn: Bundesnetzagentur.
- Bundesnetzagentur*, 2012: Genehmigung des Szenariorahmens zum NEP 2013, Bonn: Bundesnetzagentur.
- Bundesnetzagentur*, 2013: Genehmigung des Szenariorahmens zum NEP 2014, Bonn: Bundesnetzagentur.
- Bundestag*, 2011a: Drucksache 17/6072, Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung energiewirtschaftsrechtlicher Vorschriften.
- Bundestag*, 2011b: Drucksache 17/6073, Entwurf eines Gesetzes über Maßnahmen zur Beschleunigung des Netzausbaus Elektrizitätsnetze.
- Bundestag*, 2011c: Drucksache 17/6365: Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wirtschaft und Technologie zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP – Drucksache 17/6073 – Entwurf eines Gesetzes über Maßnahmen zur Beschleunigung des Netzausbaus Elektrizitätsnetze.
- Bundestag*, 2011d: Drucksache 17/6248: Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung energiewirtschaftsrechtlicher Vorschriften.
- Bundestag*, 2014: Drucksache 18/1177: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Oliver Krischer, Dr. Julia Verlinden, Dieter Janecek, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 18/804 – Fragen zur energiewirtschaftlichen Notwendigkeit des Hochspannungs-Gleichstrom-Übertragungs-Korridors D.

- Döhler, Marian*, 2002: Institutional choice and bureaucratic autonomy in Germany, in: *West European politics*, 25, S. 101-124.
- Eberlein, Burkard*, 2008: The making of the European energy market: The interplay of governance and government, in: *Journal of Public Policy*, 28, S. 73-92.
- Elsig, Manfred/Pollack, Mark A.*, 2012: Agents, trustees, and international courts: The politics of judicial appointment at the World Trade Organization, in: *European Journal of International Relations*, 20, S. 391-415.
- Fink, Simon/Ruffing, Eva*, 2015: Legitimation durch Verwaltungsverfahren? Was sich die Politik von Konsultationen beim Stromnetzausbau verspricht, in: *dms – der moderne staat*, 8, S. 253-272.
- Franchino, Fabio*, 2002: Efficiency or credibility? Testing the two logics of delegation to the European Commission, in: *Journal of European Public Policy*, 9, S. 677-694.
- Gawel, Erik/Lehmann, Paul/Korte, Klaas, et al.*, 2014: Die Zukunft der Energiewende in Deutschland, in: *Zeitschrift für Umweltrecht*, 2014, S. 219-225.
- Gefßner, Janko*, 2011: Beschleunigung des Netzausbaus vor dem Durchbruch? *Energie & Management* vom 27.4.2011.
- Geyer, Steven*, 2012: Schlag auf den Stammtisch; Wirtschaftsminister Rösler nutzt Naturschutz nur als Vorwand für langsamen Netzausbau, *Frankfurter Rundschau* vom 8.8.2012.
- Geyer, Steven/Vates, Daniela*, 2011: Rot-Grün will Merkel helfen, *Frankfurter Rundschau* vom 10.5.2011.
- Handke, Stefan*, 2010: Yes, We can (Control them)! Regulatory agencies: Trustees or agents?, in: *Goettingen Journal of International Law*, 2, S. 111-134.
- Harms, Agnes*, 2014: Das Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Netzentwicklungsplanung der Stromübertragungsnetze. Eine qualitative Bewertung, in: *UfU Paper*, 01/2014.
- Jevnaker, Torbjørg*, 2015: Pushing administrative EU integration: the path towards European network codes for electricity, in: *Journal of European Public Policy*, 22, S. 927-947.
- Jürgens, Caspar*, 2011: Kommentar: Blitz-Wende oder Schnellbeton? *Energie & Management* vom 31.5.2011.
- Köpke, Ralf*, 2011: Blaupause für Energiewende nimmt Kontur an, *Energie & Management* vom 7.12.2011.
- Krägenow, Timm*, 2011: Netzagentur arbeitet an Blaupause für Energiewende, *Energie & Management* vom 20.10.2011.
- Krägenow, Timm*, 2012: Norden produziert – Süden importiert, *Energie & Management* vom 5.6.2012.
- Kummetz, Daniel*, 2012: Widerstand gegen Altmaiers Wind-Bremse, *Die tageszeitung* vom 19.9.2012.
- Kurth, Matthias*, 2011: „Kein Grund zur Panik“; Matthias Kurth, Präsident der Bundesnetzagentur, über die künftige Energieversorgung und den Netzausbau, *Frankfurter Rundschau* vom 20.4.2011.
- Lengsdorf, Gerd*, 2013: Homann kritisiert Koalitionsvertrag, *Zeitung für kommunale Wirtschaft* vom 4.12.2013.
- Ludwigs, Markus*, 2011: Die Bundesnetzagentur. Auf dem Weg zu Independent Agency, in: *Die Verwaltung*, 44, S. 41-74.
- Maggetti, Martino*, 2007: De facto independence after delegation: A fuzzy-set analysis, in: *Regulation & Governance*, 1, S. 271-294.
- Maggetti, Martino/Ingold, Karin/Varone, Frédéric*, 2013: Having your cake and eating it, too: Can regulatory agencies be both independent and accountable?, in: *Swiss Political Science Review*, 19, S. 1-25.
- Majone, Giandomenico*, 2001: Two logics of delegation: Agency and FIDUCIARY Relations in EU governance, in: *European Union Politics*, 2, S. 103-122.
- Marg, Stine/Geiges, Lars/Butzlaff, Felix, et al.*, 2013: Die neue Macht der Bürger, *Reinbek bei Hamburg: Rowohlt*.
- Mautz, Rüdiger*, 2012: Atomausstieg und was dann? Probleme staatlicher Steuerung der Energiewende, in: *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 5, S. 149-168.
- Montag, Tobias*, 2014: Bürgerbeteiligung föderal, in: *Die politische Meinung*, 59, S. 65-68.
- Müller, Markus M.*, 2006: Consolidating the new regulatory state in Germany? The new energy regime of 2005, in: *German Politics*, 15, S. 269-283.

- Münch, Ursula, 2013: Energiewende im föderalen Staat, in *Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung Tübingen (EZFF)* (Hrsg.) Jahrbuch des Föderalismus 2013, Baden-Baden: Nomos, S. 31-47.
- Nikionok-Ehrlich, Angelika, 2014: Parlament streitet über EEG-Reform, *Energie & Management* vom 8.5.2014.
- Ohlhorst, Dörte/Tews, Kerstin/Schreurs, Miranda, 2013: Energiewende als Herausforderung der Koordination im Mehrebenensystem, in: *Technikfolgenanalyse. Theorie und Praxis*, 22, S. 48-55.
- Persson, Torsten/Tabellini, Guido, 1990: *Macroeconomic policy, credibility and politics*, London: Routledge.
- Posser, Herbert/Faßbender, Kurt, 2013: *Praxishandbuch Netzausbau und Netzplanung: Die neue Infrastrukturplanung der Energiewende in Recht und Praxis – NABEG, EnLAG und das InfraStrPlanV/BeschlG*, Berlin: De Gruyter.
- Roider, Heidi, 2014: Szenariorahmen 2025 basiert auf EEG-Novelle, *Energie&Management* vom 13.5.2014.
- Ruffing, Eva, 2014: How to Become an Independent Agency: The creation of the German Federal Network Agency, in: *German Politics*, 23, S. 43-58.
- RWE, 2012: Akzeptanz für Großprojekte. Eine Standortbestimmung über Chancen und Grenzen der Bürgerbeteiligung in Deutschland, Essen: RWE AG.
- Stefes, Christoph H., 2010: Bypassing Germany's Reformstau: The remarkable rise of renewable energy, in: *German Politics*, 19, S. 148-163.
- Steinbach, Armin, 2013a: Barriers and solutions for expansion of electricity grids– the German experience, in: *Energy Policy*, 63, S. 224-229.
- Steinbach, Armin (Hrsg.) 2013b: *NABEG, EnLAG, EnWG. Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus*, Berlin [u.a.].
- Strøm, Kaare, 2000: Delegation and accountability in parliamentary democracies, in: *European Journal of Political Research*, 37, S. 261-289.
- 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.
- ÜNB (*Übertragungsnetzbetreiber*), 2012a: *Netzentwicklungsplan Strom 2012. Zweiter überarbeiteter Entwurf der Übertragungsnetzbetreiber*. [http://www.netzentwicklungsplan.de/sites/default/files/NEP\\_2012\\_2/NEP2012\\_2\\_Kapitel\\_1\\_bis\\_8.pdf](http://www.netzentwicklungsplan.de/sites/default/files/NEP_2012_2/NEP2012_2_Kapitel_1_bis_8.pdf) (Stand: 7.9.2016).
- ÜNB (*Übertragungsnetzbetreiber*), 2012b: *Szenariorahmen für den Netzentwicklungsplan 2013 – Entwurf*. [http://www.netzausbau.de/SharedDocs/Downloads/DE/2022/SR/Szenariorahmen2022\\_Entwurf.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.netzausbau.de/SharedDocs/Downloads/DE/2022/SR/Szenariorahmen2022_Entwurf.pdf?__blob=publicationFile) (Stand: 7.9.2016).
- ÜNB (*Übertragungsnetzbetreiber*), 2014: *Szenariorahmen für die Netzentwicklungspläne Strom 2015 – Entwurf der Übertragungsnetzbetreiber*. [http://www.netzausbau.de/SharedDocs/Downloads/DE/2025/SR/Szenariorahmen\\_2025\\_Entwurf.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.netzausbau.de/SharedDocs/Downloads/DE/2025/SR/Szenariorahmen_2025_Entwurf.pdf?__blob=publicationFile) (Stand: 7.9.2016).
- Wetzel, Daniel, 2012: Netzausbau treibt Strompreis noch höher: Regulierer erwartet für private Verbraucher Mehrkosten von bis zu sieben Prozent, *Die Welt* vom 20.3.2012.
- Wetzel, Daniel/Heuzeroth, Thomas/Nicolai, Birger, 2011: Machtkampf um die Bundesnetzagentur; Koalitionsspitze entscheidet am Sonntag über neuen Behördenchef, *Die Welt* vom 5.11.2011.
- Weyer, Hartmut, 2011: *Netzausbau in Deutschland - Rechtlicher Rahmen und Handlungsbedarf*, in: *Arbeitspapiere des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, 05/2011.

### *Anschriften der Autoren*

PD Dr. Simon Fink, Wissenschaftlicher Assistent, Lehrstuhl für Vergleichende Politikwissenschaft, Otto-Friedrich-Universität Bamberg, Feldkirchenstr. 21, 96045 Bamberg  
E-Mail: [simon.fink@uni-bamberg.de](mailto:simon.fink@uni-bamberg.de) (Korrespondenzadresse)

Felix Julian Koch, Universität Göttingen  
E-Mail: [felixjulian.koch@stud.uni-goettingen.de](mailto:felixjulian.koch@stud.uni-goettingen.de)