

### Öffentlichkeitsbeteiligung von privaten und staatlichen Akteuren im Vergleich: Das Beispiel der Bedarfsplanung für deutsche Stromnetze

Fink, Simon; Hagendorf, Winona; Klinger, Niklas

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Verlag Barbara Budrich

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Fink, S., Hagendorf, W., & Klinger, N. (2019). Öffentlichkeitsbeteiligung von privaten und staatlichen Akteuren im Vergleich: Das Beispiel der Bedarfsplanung für deutsche Stromnetze. *der moderne staat - dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 12(1), 94-115. <https://doi.org/10.3224/dms.v12i1.05>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

*Simon Fink, Winona Hagendorf, Niklas Klinger*

# Öffentlichkeitsbeteiligung von privaten und staatlichen Akteuren im Vergleich

## Das Beispiel der Bedarfsplanung für deutsche Stromnetze

### Zusammenfassung

Es ist etablierte Praxis, dass Behörden die Öffentlichkeit vor wichtigen Entscheidungen beteiligen. In jüngster Zeit sind auch private Akteure wie Unternehmen gefordert, vor Großprojekten die Öffentlichkeit zu beteiligen. Der Beitrag untersucht, wie sich Teilnehmerfeld und Stellungnahmen dieser Konsultationen unterscheiden in Abhängigkeit davon, ob Behörden oder Unternehmen die Konsultation durchführen. Empirischer Fall ist die Aufstellung des Netzentwicklungsplanes Strom durch Netzbetreiber und Bundesnetzagentur, die beide die Öffentlichkeit beteiligen. Ergebnis ist, dass BürgerInnen sich häufiger an die Bundesnetzagentur wenden, und dass vor allem professionelle Akteure der Interessenvermittlung die Möglichkeit der doppelten Konsultationsteilnahme nutzen. Die tauschtheoretische Vermutung, dass an die Netzbetreiber vor allem ökonomische und an die Bundesnetzagentur vor allem juristische Argumente gerichtet werden, bestätigt sich nicht. Allerdings nutzen die KonsultationsteilnehmerInnen die Konsultation bei der Bundesnetzagentur, um die mangelnde Responsivität der Netzbetreiber zu kritisieren. Eine Lösung könnte sein, staatlichen Akteuren mehr Kompetenzen zu geben, die Konsultationen von Unternehmen zu begleiten und rechtlich einzurahmen.

*Schlagerworte:* Netzausbau, Öffentlichkeitsbeteiligung, Bundesnetzagentur

### Abstract

*Comparing public participation practices of private and state actors*

It is commonplace that state actors consult the public. In recent times, however, public participation has also become prevalent among private actors like companies. The article studies how participants and their arguments vary depending on whether a public consultation is conducted by state or private actors. The empirical case is the German grid development plan. Both the private Transmission System Operators (TSOs) and the Federal Network Agency (FNA) consult the public during the setup of this plan. The main finding is that citizens prefer to send their inputs to the FNA rather than the TSOs. Moreover, especially professionalized interest groups send opinions to both the TSOs and the FNA. We find no evidence for the exchange-theoretic hypothesis that whereas participants address economic arguments to the TSOs, legal arguments are presented to the FNA. However, participants use the FNA's consultation to criticize the TSO's lack of responsiveness. This result suggests that state actors should be empowered to regulate private actors' public participation practices.

*Key words:* grid expansion, public participation, Federal Network Agency

## 1 Einleitung

Die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Planung von Großprojekten wird immer wichtiger (Vetter, Klages & Ulmer, 2013; Bauer, 2015; Lindloff et al., 2017; Sommer, 2017). Spätestens seit Stuttgart 21 kann in Deutschland kein Großprojekt geplant werden, ohne dass die Öffentlichkeit eingebunden wird (Vatter & Heidelberger, 2013). Damit verbunden ist die Hoffnung, dass Öffentlichkeitsbeteiligung Akzeptanz schaffen kann (Fink & Ruffing, 2015) und Expertise aus der Gesellschaft einfließen darf (Novy, Schwickert & Fischer, 2008). Parallel dazu entwickeln sich mehrstufige Governance-Strukturen, in denen private Akteure gemeinsam mit staatlichen Akteuren planerische und regulatorische Entscheidungen treffen (Mattli & Bütte, 2005; Mörth, 2009).

In der Kombination beider Entwicklungen sind auch private Akteure – wie Vorhabenträger bei Bauprojekten – dazu aufgerufen, die Öffentlichkeit zu beteiligen. Oft wird die Öffentlichkeitsbeteiligung sukzessive oder parallel zur Planung durchgeführt, sowohl staatliche als auch private Akteure beteiligen die Öffentlichkeit (Richwien, Versteyl & Banthien, 2012).

Über Konsultationen durch private Akteure weiß die Politikwissenschaft aber noch wenig. Zwar haben wir reichhaltige Empirie über Konsultationen durch staatliche Akteure, doch zu Konsultationen durch private Akteure gibt es kaum Studien. Dieser Artikel fragt daher: Wie unterscheiden sich die Konsultationen von staatlichen und privaten Akteuren? Welche Akteure nehmen mit welcher Art von Eingaben teil?

Auf Basis politikwissenschaftlicher Theorien der Interessenvermittlung entwickelt dieser Artikel Hypothesen über die Unterschiede zwischen staatlichen und privaten Konsultationen in mehrstufigen Konsultationsverfahren. *Erstens* vermuten wir, dass BürgerInnen sich stärker an Konsultationen von staatlichen Akteuren beteiligen. *Zweitens* vermuten wir, dass sich vor allem ressourcenstarke Akteure sowohl an staatliche als auch an private Akteure wenden. *Drittens* legt die Exchange-Theorie nahe, dass KonsultationsteilnehmerInnen die Art der Informationen an die Bedürfnisse der konsultierenden Stelle anpassen.

Wir testen diese Hypothesen anhand der Öffentlichkeitsbeteiligung zum deutschen Netzentwicklungsplan (NEP) für Stromnetze 2012. Diese Öffentlichkeitsbeteiligung ist gestuft aufgebaut: Zu diesem Plan wird zunächst von den privaten Übertragungsnetzbetreibern (ÜNB) und anschließend von der Bundesnetzagentur (BNetzA) die Öffentlichkeit konsultiert. Methodisch kombiniert der Artikel eine quantitative Analyse aller eingereichten Stellungnahmen mit einer qualitativen Analyse der Stellungnahmen jener Akteure, die sich sowohl an die ÜNB als auch die BNetzA wenden.

Die *erste* Hypothese bestätigt sich. Bei der Konsultation der ÜNB ist der Anteil der BürgerInnen unter den KonsultationsteilnehmerInnen hoch, bei der BNetzA ist er aber noch einmal höher. Auch die *zweite* Hypothese findet Unterstützung. Vor allem mit Beteiligungsverfahren vertraute Akteure, wie beispielsweise Umweltverbände, nehmen an beiden Konsultationen teil. Die *dritte* Hypothese findet nur bedingt Bestätigung. Zwar unterscheiden sich die Eingaben zu ÜNB und BNetzA in einigen Belangen, aber die tauschtheoretische Vermutung, dass an die ÜNB vor allem ökonomische und an die BNetzA vor allem juristische Argumente gerichtet werden, bestätigt sich nicht. Viele TeilnehmerInnen sehen die Konsultation der BNetzA aber als Möglichkeit, sich über die von ihnen wahrgenommene mangelnde Responsivität der ÜNB zu beschweren.

Dieses Ergebnis bereichert einige Diskussionen. *Erstens* stützt unsere Untersuchung die Empfehlung, Konsultationen (auch) durch als neutral wahrgenommene staatliche Akteure durchzuführen (Stender-Vorwachs, 2012). *Zweitens* finden wir Evidenz für ressourcenbasierte Theorien des Lobbying. Vor allem ressourcenstarke Akteure beteiligen sich an beiden Konsultationen. Einziger Ratschlag ist hier, die Logik der gestuften Konsultationen noch klarer zu kommunizieren (Bauer, 2015; Alcántara et al., 2016, S. 154; Brettschneider, 2018). *Drittens* finden wir nur wenig Unterstützung für die Vermutung, dass TeilnehmerInnen ihre Informationen an den Akteur anpassen, der die Konsultation durchführt. Dies spricht nicht unbedingt gegen die Exchange-Theorie, schränkt sie aber ein. Bestehende Studien untersuchen häufig die seit Jahren eingespielten Konsultationen der Europäischen Kommission (Bouwen, 2004; Klüver, 2012). Unsere Studie dagegen untersucht eine Konsultation, die zum ersten Mal durchgeführt wurde. Möglicherweise bedarf es einiger Zeit, bis sich eine derartige Austauschlogik einspielt.

Der Artikel ist folgendermaßen aufgebaut: Zunächst entwickelt der Artikel das Argument, dass TeilnehmerInnen an Konsultationen sich anders verhalten, je nachdem, ob ein privater oder ein staatlicher Akteur die Konsultation durchführt. Anschließend wird der Fall eingeführt und das Forschungsdesign diskutiert. Abschnitt 4 enthält die empirische Untersuchung. Abschnitt 5 fasst zusammen und zieht Lehren über die Gestaltung von Öffentlichkeitsbeteiligung.

## 2 Das theoretische Argument: Konsultationen als Austausch und Ressourcenfrage

Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Entwicklung von *Policies* wird immer wichtiger. Dafür gibt es verschiedene Gründe (Vetter & Remer-Bollow, 2017, S. 3-9). Das *erste* Bündel von Gründen stellt auf die Input-Dimension von Demokratie ab. Hier sind deliberative sowie partizipatorische Demokratietheorien zu verorten, die in der Beteiligung der Öffentlichkeit einen Wert an sich sehen, aber auch Theorien, die vermuten, dass der Politikverdrossenheit dadurch entgegengewirkt werden kann, dass die BürgerInnen umfassender an Entscheidungen beteiligt werden (Glaab, 2016a, S. 6). Das *zweite* Bündel von Gründen setzt an der Output-Dimension der Demokratie an und argumentiert, dass *Policies* besser werden, wenn neue Informationen in den Politikprozess eingehen (Novy et al., 2008). Die Öffentlichkeit vor Ort, so lautet das Argument, kann hilfreiche Informationen liefern, um die Problemlösungsfähigkeit der Politik durch „participatory governance“ zu steigern (Grote & Gbikpi, 2002). Das *dritte* Bündel von Gründen ist eher pragmatisch. Es wird vermutet, dass eine frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit die Akzeptanz von Großprojekten steigert (Newig, Jager & Challies, 2013), und verhindert, dass es später zu Protesten oder Rechtsstreitigkeiten kommt (Mann, 2013). Gerade im Kontext der Energiewende mit ihren dezentralen Projekten ist diese Akzeptanzfrage zentral (Hildebrand, Rau & Schweizer-Ries, 2018; Holstenkamp & Radtke, 2018).

Dabei stellt sich die Frage nach der institutionellen Gestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung. Dazu existieren eine ganze Reihe von verschiedenen Verfahren (Kersting, 2008; Glaab, 2016b; Sommer, 2017). Je nach demokratietheoretischen Grundannahmen müssen unterschiedliche Maßstäbe an die Öffentlichkeitsbeteiligung angelegt wer-

den (Alcántara et al., 2016), und je nach angestrebtem Ziel (Input-Legitimität, Output-Legitimität oder Akzeptanz) müssen andere Beteiligungsformen gewählt werden. Unstreitig ist aber, dass eine „schlechte“ Öffentlichkeitsbeteiligung zur Eskalation von Konflikten führen kann (Tammen, 2016; Vogeler & Bandelow, 2016).

Diese Öffentlichkeitsbeteiligung wird zunehmend von privaten Akteuren – wie beispielsweise den Vorhabenträgern bei Infrastrukturprojekten – durchgeführt. Dies zeigt sich auch daran, dass sich diese Akteure rege in die Debatten über Öffentlichkeitsbeteiligung einbringen (Bertelsmann Stiftung, 2011; RWE, 2012). Dieses Phänomen ist bisher noch wenig beforscht. Die bestehende Forschung interessiert sich zu meist für die Beteiligung der Öffentlichkeit durch staatliche Akteure (Newig et al., 2013; Vetter et al., 2013; Glaab, 2016b; Holstenkamp & Radtke, 2018).

Daher entwickelt dieser Abschnitt auf der Basis politikwissenschaftlicher Theorien Hypothesen darüber, wie sich die Konsultationen von staatlichen und privaten Akteuren voneinander unterscheiden, insbesondere im Bezug darauf, wie sich die TeilnehmerInnen in diesen Konsultationen verhalten.

Die *erste* Vermutung baut auf einem Transaktionskostenargument auf. Die Beteiligung an Konsultationsverfahren beruht auf einem Kalkül: Die VerfasserInnen einer Eingabe vertrauen darauf, dass sich der Aufwand lohnt, das heißt, dass die Eingabe zur Kenntnis genommen wird und einen Einfluss auf die Entscheidung haben kann. Vermuten die VerfasserInnen, dass ihre Eingaben nicht beachtet werden, weil die konsultierende Stelle nicht responsiv ist, werden sie die Transaktionskosten scheuen (Sjoberg, Mellon & Peixoto, 2017, p. 342). Zentral ist daher, ob die TeilnehmerInnen der Konsultationen der konsultierenden Stelle einen Vertrauensvorschuss geben und auf deren Responsivität vertrauen. Mangelt es an diesem Vertrauen – vermuten die TeilnehmerInnen, dass die konsultierende Stelle nicht responsiv ist –, dann werden sie auch keine Eingaben formulieren. Empirisch wissen wir, dass BürgerInnen staatlichen Institutionen mehr vertrauen als Unternehmen (Behnke, 2009, S. 402), das Vertrauen in Behörden ist immer noch relativ groß (Rölle, 2009). In der Umfrage des *World Value Survey* 2010 – 2014 geben 54% der Deutschen an, dem öffentlichen Dienst zu vertrauen, dagegen vertrauen nur 25% großen Unternehmen; der Anteil der Deutschen, die „kein Vertrauen“ in große Unternehmen haben, lag bei 19%.

Daher vermuten wir, dass sich BürgerInnen eher an staatliche Akteure wenden, weil sie deren Responsivität höher einschätzen (Sjoberg et al., 2017), und darauf vertrauen, dass ihre Eingabe einen Einfluss haben kann. Für professionelle Akteure der Interessenvermittlung gilt diese Überlegung nur eingeschränkt. Sie arbeiten möglicherweise nach einer funktionalen Logik und richten ihre Eingaben sowohl an staatliche als auch an private Akteure (siehe unten).

*Hypothese 1: BürgerInnen vertrauen eher staatlichen Institutionen als Unternehmen und beteiligen sich daher stärker an Konsultationen, die von staatlichen Institutionen abgehalten werden.*

Die *zweite* Vermutung beruht auf Ressourcentheorien der Interessenvermittlung. Die Teilnahme an Konsultationen bringt Kosten mit sich (Hüller, 2008, S. 372; Sjoberg et al., 2017). Dies gilt insbesondere für mehrstufige Konsultationen: Fristen müssen beachtet, Stellungnahmen auf der Basis der Konsultationsunterlagen erstellt, Antwortdokumente analysiert, neue Stellungnahmen für die zweite Konsultationsstufe verfasst, und die Reaktion evaluiert werden, um weitere Eingaben zu planen. Dieser Prozess ist

ressourcenaufwändig und kann eher von professionalisierten Akteuren der Interessenvermittlung – also vor allem von Verbänden – geleistet werden (Quittkat & Kotzian, 2011, p. 406).

Aus der Interessengruppenforschung wissen wir, dass Ressourcen und interne Organisation wichtige Faktoren sind, die eine Teilnahme an Konsultationen beeinflussen (Klüver, 2012, p. 505). Auch für BürgerInnen sind Ressourcenprobleme von zentraler Bedeutung (Alcántara et al., 2016, S. 96f.). Dies sollte sich auch in der Nutzung gestufter Verfahren niederschlagen. Vor allem professionelle Akteure der Interessenvermittlung sollten sich demnach in mehrstufigen Verfahren sowohl an private als auch an staatliche Akteure wenden.

*Hypothese 2: Professionelle Akteure der Interessenvermittlung nutzen – eher als private Akteure – die Möglichkeiten gestufter Konsultationsverfahren und senden ihre Eingaben sowohl an staatliche als auch an private konsultierende Akteure.*

Die *dritte* Vermutung ergibt sich aus der Exchange-Theorie der Interessenvermittlung. Diese argumentiert, dass Interessenvermittlung ein Informationsaustausch ist, in dem konsultierende Akteure Informationen nachfragen, und Interessengruppen diese Informationen liefern, um Einfluss auf Entscheidungen zu erlangen (Bouwen, 2004). Je nach konsultierendem Akteur sind unterschiedliche Arten von Informationen wichtig. In der EU-Forschung zeigt sich, dass die Europäische Kommission technische Informationen benötigt, das Europäische Parlament Informationen über europäische Interessen, und Akteure im Ministerrat wiederum vor allem Informationen über nationale Interessen (Bouwen, 2004). Für unsere Forschungsfrage lässt sich ein analoges Argument ableiten, da sich eine ähnliche Anreizstruktur bietet: Zu einer ähnlichen *Policy* wird die Öffentlichkeit von unterschiedlichen Akteuren konsultiert, und die TeilnehmerInnen müssen abwägen, welche Arten von Informationen am meisten Erfolg versprechen (Fink & Ruffing, 2018c; Fink & Ruffing, 2018a).

Private Akteure in unserer Konzeptualisierung sind große Unternehmen, die Infrastrukturprojekte planen. Für sie gilt eine ökonomische Logik: Lohnt sich ein Projekt? Daher sollten sie vor allem Informationen nachfragen, die sich auf diese Dimension beziehen. Staatliche Akteure agieren dagegen nach einer juristischen Handlungslogik. Sie entscheiden danach, ob ein Infrastrukturprojekt formell und materiell rechtmäßig ist (Mann, 2013, S. 559; Ziekow, 2018).

Eingebende Akteure sollten ihre Eingaben entsprechend dem Empfänger ausgestalten und daher in ihren Eingaben an private Akteure ökonomische Argumente in den Vordergrund stellen, und in ihren Eingaben an staatliche Akteure juristische Argumente betonen. Je nach Politikfeld können noch weitere Arten von Informationen an Bedeutung gewinnen. Für die generelle Formulierung einer Hypothese zur Unterscheidung von privaten und staatlichen Konsultationen reicht die Unterscheidung *Ökonomie – Recht* jedoch aus. Damit ist nicht gesagt, dass Unternehmen nur ökonomische und Behörden nur juristische Informationen erhalten. Ähnlich wie bei Pieter Bouwen (2004, pp. 340-3) folgen wir dem Argument, dass eine Reihung und Wertigkeit von Informationen anzunehmen ist, und eingebende Akteure ihre Informationen entsprechend *framen* (Schmidt, Thuß & Donsbach, 2013): Für Unternehmen werden Kosten und Nutzen argumentativ in den Vordergrund gestellt, für Behörden hingegen Rechtsfragen.

*Hypothese 3: Private und staatliche Akteure erhalten bei Konsultationen unterschiedliche Informationen.*

*Hypothese 3.1: Private Akteure erhalten eher ökonomische Informationen.*

*Hypothese 3.2: Staatliche Akteure erhalten eher juristische Informationen.*

### 3 Der Fall: Konsultationen beim Ausbau der deutschen Stromnetze

Um die im Theorieteil formulierten Hypothesen empirisch zu untersuchen, betrachtet dieser Beitrag die Bedarfsplanung für Stromnetze in Deutschland als einen Musterfall für Steuerungsarrangements, in denen staatliche *und* private Akteure Konsultationen durchführen. Da der Ausbau der Stromnetze konfliktbehaftet ist (Messinger-Zimmer & Zilles, 2016), entschloss sich der Gesetzgeber, ein umfangreiches Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung einzuführen (Bauer, 2015; Kamlage, Richter & Nanz, 2018, S. 630).<sup>1</sup> Für unsere Forschungsfrage ist die Stufe relevant, auf der der *Netzentwicklungsplan* erstellt wird (§ 12 Energiewirtschaftsgesetz (EnWG)). Auf der Basis von Annahmen über Stromverbrauch und -produktion erstellen die ÜNB den Netzentwicklungsplan, der angibt, welche Stromleitungen nötig sind. Dieser erste Entwurf des Netzentwicklungsplanes wird von den ÜNB im Internet veröffentlicht und zur Konsultation gestellt. Die Konsultation wird auf einer Website veröffentlicht; Eingaben können per E-Mail, postalisch oder über eine Online-Maske erfolgen. Die erste Konsultation fand 2012 Beachtung in der überregionalen Presse und wurde samt Nennung der Website beworben (Koch, 2012). Verbände, wie die Deutsche Umwelthilfe, verbreiteten einen Aufruf, an der Konsultation teilzunehmen (Deutsche Umwelthilfe e.V., 2012b).

Den Entwurf des Netzentwicklungsplans überarbeiten die ÜNB unter Berücksichtigung der Eingaben und legen ihn der BNetzA vor, ergänzt um eine Erläuterung, wie mit den Eingaben umgegangen wurde (§ 12b EnWG). Die BNetzA prüft den Netzentwicklungsplan und kann Änderungen verlangen. Die BNetzA führt selbst noch eine weitere Konsultation durch und bestätigt den Netzentwicklungsplan „unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung“ (§ 12c EnWG). Diese Konsultation wird ähnlich wie die der ÜNB durchgeführt, der Plan wird im Internet veröffentlicht und die Konsultation beworben, eine Teilnahme ist postalisch oder per E-Mail möglich. Auch über diese Konsultation wurde 2012 in der überregionalen Presse berichtet und dort zur Teilnahme aufgerufen (Geyer, 2012).

Am Ende entsteht eine Liste von Stromleitungen, die dem Bundesgesetzgeber vorgelegt wird, der sie in das Bundesbedarfsplangesetz überführt (Bauer, 2015, pp. 278-282).

Für unsere Forschungsfrage ist wichtig, dass zu einer *Policy* – dem Netzentwicklungsplan – zunächst von privaten Akteuren und dann von einem staatlichen Akteur die Öffentlichkeit konsultiert wird. Die *Policy* ist konstant gehalten, Unterschiede im Teilnehmerfeld und bei den vorgebrachten Argumenten zwischen den beiden Konsultationen werden vermutlich an den unterschiedlichen konsultierenden Akteuren liegen.

Im internationalen Vergleich ist der deutsche Fall einerseits relativ speziell, weil das Zusammenspiel von privaten und staatlichen Akteuren über das EnWG stark formalisiert ist. Andererseits ist das Phänomen, *dass* private und staatliche Akteure die

Öffentlichkeit parallel oder sukzessive konsultieren, weit verbreitet. Dies gilt besonders für Infrastrukturprojekte, die meist von privaten Vorhabenträgern durchgeführt und von staatlichen Stellen überwacht werden (Ciupuliga & Cuppen, 2013). Aber auch jenseits von Infrastrukturprojekten sind Unternehmen im Zuge der Debatte um *Corporate Social Responsibility* (Greenwood, 2007) verstärkt gefordert, die Öffentlichkeit in Unternehmensentscheidungen einzubinden.

Zur Beantwortung unserer Forschungsfragen haben wir in einem *quantitativen Untersuchungsschritt* sämtliche veröffentlichten Konsultationseingaben zu den Konsultationen der Netzbetreiber und der BNetzA zum Netzentwicklungsplan 2012 in einer Datenbank aufbereitet. Dabei wurde mit klassischer Handkodierung (Neuendorf, 2002) bestimmt, welche Art von Akteur die Eingabe getätigt hat (BürgerInnen, Bürgerinitiative, Unternehmen, Wirtschaftsverband, Umweltverband, Kommune, Kreis, Landesbehörde, Bundesbehörde, Wissenschaftliche Institution, Partei). Mit dieser Übersicht kann das Teilnehmerfeld bei staatlichen und privaten Konsultationen unterschieden werden (Hypothesen 1 und 2). In einem zweiten Schritt wurde mit Hilfe von Verfahren der Maschinencodierung (*dictionary coding*, s. Justin Grimmer und Brandon M. Stewart (2013)) bestimmt, welche Arten von Argumenten in den Eingaben gemacht werden. Bei diesem Verfahren wird ein Wörterbuch mit Begriffen definiert, die Argumenttypen klassifizieren.<sup>2</sup> Hypothese 3 folgend sind dies hauptsächlich ökonomische oder juristische Argumente. Gegeben die Eigenheiten eines Politikfeldes, kommen noch weitere Kategorien hinzu. Da das Politikfeld technisch geprägt ist, wird das Vorhandensein von technischen Argumenten kodiert. Die Vermutung ist, dass diese vor allem bei den Netzbetreibern angebracht werden. Weiterhin ist das Politikfeld durch Protest auf der Basis ökologischer und medizinischer Argumente geprägt (Messinger-Zimmer & Zilles, 2016), daher kodieren wir auch diese Argumenttypen und vermuten, dass sie bei der BNetzA angebracht werden. Dies gilt umso mehr, als die BNetzA auch die *Strategische Umweltprüfung* des Netzentwicklungsplanes durchführt. Bei dieser werden voraussichtliche Auswirkungen der Stromtrassen auf Schutzgüter wie Tiere, Pflanzen, biologische Vielfalt oder Landschaft geprüft. Diese Übersicht der Umweltauswirkungen bildet den Ausgangspunkt für die folgenden Stufen des Trassenbaus. Nicht zuletzt wird noch die Kategorie „politische Argumente“ eingeführt, ohne Vermutung, bei welchem Akteur sie angebracht werden. Damit kann untersucht werden, ob sich die Argumente in den Stellungnahmen unterscheiden, je nachdem, ob die Netzbetreiber oder die BNetzA die Konsultation durchführen (Hypothese 3).

In einem *qualitativen Untersuchungsschritt* wurden die Eingaben von jenen Akteuren, die sich sowohl an der Konsultation der Netzbetreiber als auch an der Konsultation bei der BNetzA beteiligt haben, tiefergehend untersucht. Hier stellt sich die Frage, ob diese Akteure ihre Argumentation ändern, je nachdem, ob sie an die Netzbetreiber oder die BNetzA schreiben (Hypothese 3).

#### 4 Analyse: Private und staatliche Konsultation im Vergleich

Die *erste* Hypothese lautet, dass der BNetzA von Seiten der BürgerInnen ein größeres Vertrauen entgegengebracht wird, und diese daher eher an Konsultationen der BNetzA teilnehmen. Die Daten der TeilnehmerInnen der Konsultationen zum Netzentwicklungsplan 2012 unterstützen diese Hypothese (*Tabelle 1*). Die absolute Teilnehmerzahl



ist bei der Konsultation der BNetzA höher (2905 vs. 1006), und auch der relative Anteil der BürgerInnen liegt höher (93% vs. 77%).

*Tabelle 1:* TeilnehmerInnen an den Konsultationen zum Netzentwicklungsplan 2012

|                     | Konsultation der ÜNB |             | Konsultation der BNetzA |             |
|---------------------|----------------------|-------------|-------------------------|-------------|
|                     | Anzahl               | Anteil in % | Anzahl                  | Anteil in % |
| BürgerInnen         | 776                  | 77,14       | 2720                    | 93,63       |
| Bürgerinitiativen   | 44                   | 4,37        | 16                      | 0,55        |
| Unternehmen         | 33                   | 3,28        | 21                      | 0,72        |
| Wirtschaftsverbände | 31                   | 3,08        | 27                      | 0,93        |
| Umweltverbände      | 30                   | 2,98        | 22                      | 0,76        |
| Kommunen            | 46                   | 4,57        | 31                      | 1,07        |
| Landesbehörden      | 14                   | 1,39        | 19                      | 0,65        |
| Bundesbehörden      | 1                    | 0,10        | 6                       | 0,21        |
| Wissenschaft        | 7                    | 0,70        | 0                       | 0           |
| Parteien            | 4                    | 0,40        | 9                       | 0,31        |
| Kreise              | 16                   | 1,59        | 12                      | 0,41        |
| Sonstige            | 4                    | 0,40        | 22                      | 0,76        |
| <b>Gesamt</b>       | <b>1006</b>          | <b>100</b>  | <b>2905</b>             | <b>100</b>  |

*Quelle:* Eigene Erhebungen auf der Basis der Dokumente von ÜNB und BNetzA.

Dieses Ergebnis deutet darauf hin, dass staatliche Stellen mehr Konsultationsbeiträge absolut, aber eben auch relativ mehr Beiträge von BürgerInnen erhalten. Dieses Muster zieht sich durch die Konsultationen des Netzentwicklungsplanes in den darauffolgenden Jahren. Stets erhält die BNetzA mehr Eingaben absolut (siehe *Tabelle 2*), und in fast allen Jahren hat sie auch einen höheren Anteil an Eingaben von BürgerInnen, nur 2014 ist der Anteil bei den Netzbetreibern leicht höher.<sup>3</sup> Die Alternativhypothese, dass die unterschiedliche Beteiligung am unterschiedlichen Ausmaß an Werbung für die beiden Konsultationen liegt, ist wenig plausibel. Beide Konsultationen haben professionelle Websites, wurden im Internet beworben und in der Presse erwähnt.

*Tabelle 2:* Zahl der TeilnehmerInnen bei den Konsultationen zum Netzentwicklungsplan

| Jahr | Netzbetreiber |               | Bundesnetzagentur |               |
|------|---------------|---------------|-------------------|---------------|
|      | Anzahl        | % BürgerInnen | Anzahl            | % BürgerInnen |
| 2012 | 1006          | 77,14         | 2905              | 93,63         |
| 2013 | 352           | 83,23         | 7521              | 97,43         |
| 2014 | 10593         | 97,41         | 11660             | 97,08         |
| 2017 | 506           | 55,78         | 601               | 63,03         |

*Anmerkung:* Die Jahreszahlen sind nicht durchgängig, weil der Prozess 2015 aufgrund neuer energiepolitischer Vorgaben der Bundesregierung (Erneuerbare-Energien-Gesetz-Novelle) unterbrochen wurde. Außerdem haben sich Gesetzgeber, ÜNB und BNetzA geeinigt, den Prozess nur noch alle zwei Jahre durchzuführen.

*Quelle:* Eigene Erhebungen auf der Basis der Dokumente von ÜNB und BNetzA.

Betrachtet man die Zahlen über den Anteil von BürgerInnen an den Konsultationseingaben, lassen sich unsere Ergebnisse mit der Literatur zu anderen Konsultationsformaten vergleichen. Die Online-Konsultationen der Europäischen Kommission sind von Interessengruppen dominiert. Bei den Konsultationen, die Thorsten Hüller (2008, p. 371) untersucht, sind nur 16,63% der TeilnehmerInnen BürgerInnen. Ähnliche Anteile finden sich bei Anne Rasmussen und Brendan Carroll (2014, p. 452); die Anteile bei Christine Quittkat (2011, p. 667) sowie bei Christine Quittkat und Peter Kotzian (2011, pp. 408-9) sind noch geringer. Auch das „Notice and Comment“-Verfahren im US-amerikanischen Verwaltungsrecht ist von Interessengruppen dominiert. Zwar berichtet Mariano-Florentino Cuéllar (2005, p. 39) einen Anteil von 70% Teilnahme „from laypeople or unofficial organizations“, schlüsselt aber zwischen beiden Kategorien nicht auf. Marissa Martino Golden (1998, p. 255) konstatiert eine „striking absence of citizen participation“, und auch Susan Webb Yackee (2006) und Neal D. Woods (2015) sehen ein Übergewicht von organisierten Interessen. Für schriftliche Konsultationen der Regierungen in Großbritannien und Dänemark berichtet Rasmussen (2015, p. 285) Anteile von 7,6% bzw. 0,2% Beteiligung von BürgerInnen. Im Lichte dieser Vergleichsdaten ist die Konsultation des Netzentwicklungsplanes also ein Erfolg: Eines der Ziele war es, BürgerInnen einzubinden; die hohen Anteile an Eingaben von BürgerInnen zeigen, dass dieses Ziel erreicht wurde.

Die *zweite* Hypothese vermutet, dass sich vor allem ressourcenstarke Akteure an den Konsultationen sowohl von ÜNB als auch der BNetzA beteiligen. Auch hierfür findet sich Evidenz in unseren Ergebnissen (*Tabelle 3*). Von den 27 Akteuren auf Landesebene, die an den Konsultationen teilnahmen, reichten sechs Stellungnahmen sowohl bei den ÜNB als auch der BNetzA ein.<sup>4</sup> Etwa 20% der Umweltverbände reichten zwei Stellungnahmen ein, darunter vor allem professionelle Akteure wie Greenpeace oder die Deutsche Umwelthilfe. Am unteren Ende der Tabelle sind Bürgerinitiativen und Kommunen angesiedelt. Nur 13% der Bürgerinitiativen und 12% der Kommunen nutzten die Möglichkeit der gestuften Konsultation.

*Tabelle 3:* Anteil der Akteure, die an beiden Konsultationen teilnehmen

| Akteurstyp        | TeilnehmerInnen<br>an Konsultation<br>ÜNB | TeilnehmerInnen<br>an Konsultation<br>BNetzA | Davon<br>doppelt | Unterschiedliche<br>TeilnehmerInnen<br>insgesamt | Anteil<br>TeilnehmerInnen, die<br>beide Kons. nutzen (%) |
|-------------------|---|--|------------------|--|--|
| Landesbehörden    | 14  | 19   | 6                | 27   | 22,22  |
| Umweltverbände    | 30  | 22   | 9                | 43   | 20,93  |
| Bundesbehörden    | 1   | 6  | 1                | 6  | 16,66  |
| Kreise            | 16  | 12   | 4                | 24   | 16,66  |
| Wirtschaftsverb.  | 31  | 27   | 8                | 50   | 16   |
| Unternehmen       | 33  | 21   | 7                | 47   | 14,89  |
| Bürgerinitiativen | 44  | 16   | 7                | 53   | 13,20  |
| Kommunen          | 46  | 31   | 8                | 69   | 11,59  |
| Wissenschaft      | 7   | 0  | 0                | 7  | 0  |
| Parteien          | 4   | 9  | 0                | 13   | 0  |

*Anmerkungen:* TeilnehmerInnen an der Konsultation der ÜNB/BNetzA: Zahl der Eingaben dieses Teilnehmertyps. Davon doppelt: Zahl der Akteure, die sowohl bei ÜNB als auch der BNetzA an der Konsultation teilnehmen.

TeilnehmerInnen insgesamt: Zahl der unterschiedlichen TeilnehmerInnen, also TeilnehmerInnen ÜNB + TeilnehmerInnen BNetzA – doppelte Teilnahmen.

Anteil: Doppel-TeilnehmerInnen/unterschiedliche TeilnehmerInnen. 27 verschiedene Landesbehörden partizipieren insgesamt an den Konsultationen, sechs von ihnen an beiden Konsultationen, dies entspricht 22,22%. Da die Eingaben der BürgerInnen in anonymisierter Form erfasst werden, kann für sie der Anteil der Wiederholenden nicht ermittelt werden.

*Quelle:* Eigene Erhebungen.

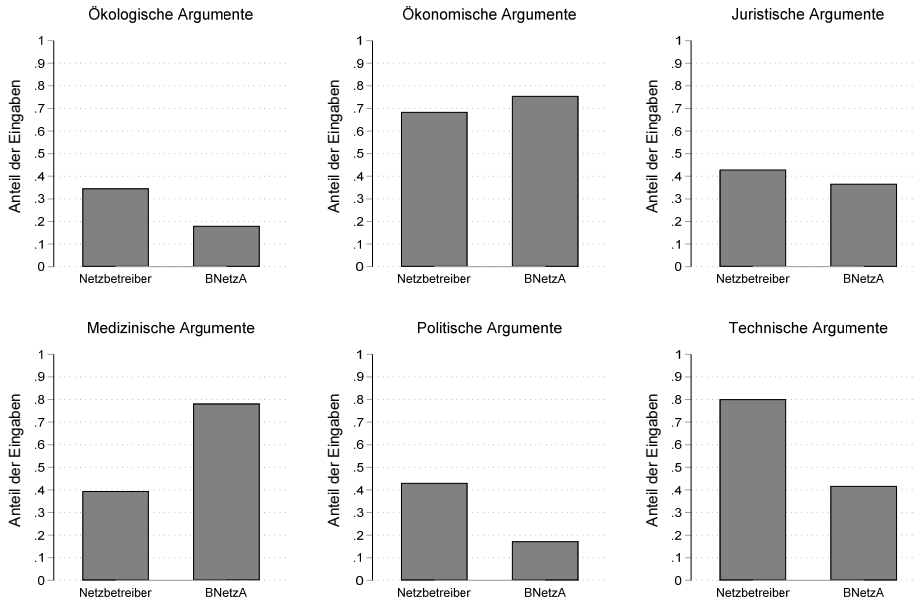
Dieses Ergebnis deutet darauf hin, dass nur wenige Akteure über Ressourcen verfügen, um die mehrstufige Konsultation auszunutzen. Vor allem Akteure mit ausreichend Ressourcen reichen bei den Netzbetreibern *und* bei der BNetzA ihre Stellungnahmen ein.

Die *dritte* Hypothese vermutet, dass die TeilnehmerInnen der Konsultation ihre Botschaft auf die konsultierende Organisation zuschneiden. Als Arbeitshypothese wurde formuliert, dass die Netzbetreiber eher ökonomische Informationen erhalten, die BNetzA dagegen vor allem juristische Argumente. Für das vorliegende Politikfeld wurde im Methodenteil außerdem hinzugefügt, dass für die BNetzA auch medizinische und ökologische Argumente bedeutsam sein könnten, für die Netzbetreiber dagegen technische Argumente.

*Abbildung 1* deutet darauf hin, dass diese Hypothese unterstützt werden könnte. Die Balkendiagramme zeigen den Anteil der Eingaben, die ökologische, ökonomische, juristische, medizinische, technische und juristische Argumente enthalten, getrennt nach der Konsultation der Netzbetreiber und der BNetzA. Das linke obere Segment der Grafik bedeutet daher, dass über 30% der Eingaben zur Konsultation der Netzbetreiber ökologische Argumente enthalten, aber nur knapp 20% der Eingaben zur Konsultation der BNetzA. In einigen Argumentkategorien finden sich Unterschiede. So werden technische Argumente vor allem gegenüber den Netzbetreibern gemacht (80% aller Eingaben an die Netzbetreiber enthalten technische Argumente, aber nur 40% der Eingaben an die BNetzA). Umgekehrt enthalten viele Eingaben an die BNetzA medizinische Argumente. Hypothese 3 in ihrer allgemeinen Form könnte daher bestätigt werden: ÜNB und BNetzA erhalten Eingaben mit teilweise unterschiedlichen Informationen.

Allerdings fehlt der in Hypothese 3.1 und 3.2 formulierte Zusammenhang, dass gegenüber der BNetzA vor allem juristische Argumente ins Feld geführt werden, die Netzbetreiber dagegen ökonomische Argumente erhalten. Hier sind die Anteile etwa gleich groß, sowohl bei der BNetzA als auch bei den Netzbetreibern enthalten ca. 70% der Eingaben ökonomische Argumente und ca. 40% der Eingaben juristische Argumente. Auffallend ist weiterhin, dass der Anteil der ökologischen Argumente – entgegen landläufiger Vermutungen – relativ gering ist. Auch der Anteil der juristischen Argumente ist weniger ausgeprägt; hier unterstützt unser Ergebnis die Folgerung von Hüller (2008, S. 375), der in den Konsultationen der Europäischen Kommission kaum juristische Argumente findet und eine „technokratische Schlagseite“ konstatiert.

Abbildung 1: Argumente in den Eingaben zu den Konsultationen der Netzbetreiber und der BNetzA



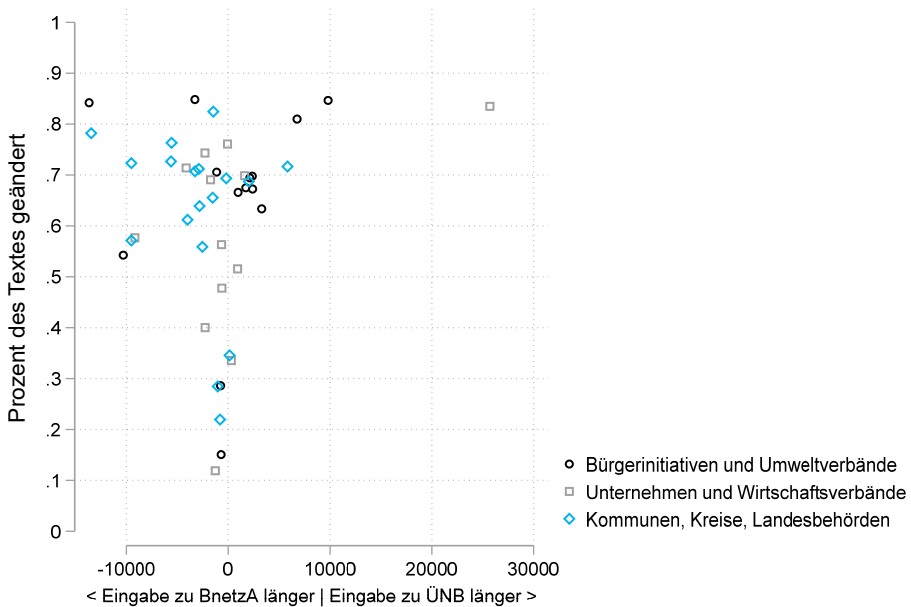
Quelle: Eigene Erhebungen auf der Basis eines dictionary coding.

Abbildung 1 zeigt allerdings nur das quantitative Muster über beide Konsultationen hinweg. Unterschiede in den Anteilen der verschiedenen Argumente können dadurch entstehen, dass Eingebende ihre Argumentation an den konsultierenden Akteur anpassen, oder dadurch, dass die Gruppe der TeilnehmerInnen anders zusammengesetzt ist (wie Tabelle 1 zeigt).

Für die Überprüfung von Hypothese 3 ist daher ein qualitativer Blick in die Eingaben jener Akteure entscheidend, die an beiden Konsultationen teilgenommen haben: Liefern sie andere Argumente, je nachdem, ob sie den Netzbetreibern oder der BNetzA schreiben?<sup>5</sup>

Um die Analyse zu strukturieren, bietet es sich an, die Eingaben anhand zweier Dimensionen zu visualisieren. Die erste Dimension ist die Länge der Eingaben. Schreiben die KonsultationsteilnehmerInnen längere Eingaben an die ÜNB oder an die BNetzA? Dies lässt sich an der Zahl der Zeichen messen. Die zweite Dimension ist das Ausmaß an Textänderungen. Hierzu verwenden wir die Levenshtein-Distanz. Sie gibt an, wie viele Zeichen verändert werden müssen, um einen Text in einen anderen Text umzuwandeln. Dividiert durch die Zahl der Zeichen insgesamt ergibt sich das leicht interpretierbare Maß, wieviel Prozent des Textes modifiziert wurden.

Abbildung 2: Unterschied der Eingaben zwischen Konsultation ÜNB und Konsultation BNetzA



Anmerkungen:

y-Achse: Levenshtein-Distanz zwischen den beiden Eingaben / Zahl der Zeichen insgesamt.

x-Achse: Zahl der Zeichen Eingabe ÜNB – Zahl der Zeichen Eingabe BNetzA.

Quelle: Eigene Erhebungen.

Abbildung 2 zeigt die Änderungen an den Eingaben zwischen der Konsultation der ÜNB und der Konsultation der BNetzA. Auf der x-Achse ist die Differenz der Zeichen zwischen den beiden Eingaben abgetragen. Ein negativer Wert bedeutet, dass ein Akteur der BNetzA eine längere Eingabe geschickt hat als den ÜNB, positive Werte zeigen an, dass der Beitrag an die BNetzA kürzer ausfällt als der Beitrag an die ÜNB. Auf der y-Achse ist angegeben, wieviel Prozent des Textes geändert wurden. Niedrige Werte unter 0,5 geben beispielsweise an, dass in einer Eingabe zur BNetzA mehr als 50% der alten Eingabe wiederverwendet wurden. Teilt man die KonsultationsteilnehmerInnen in die drei Gruppen Umwelt, Wirtschaft und Staat<sup>6</sup> ein, so ergibt sich in der unteren Hälfte der Grafik kein markantes Muster: Unter den TeilnehmerInnen, die ihre Stellungnahme unverändert lassen, finden sich alle Kategorien. In der oberen Hälfte dagegen scheint ein Muster erkennbar. Unter jenen Akteuren, die der BNetzA längere Eingaben zusenden (links oben), finden sich vor allem Kommunen, Kreise und Landesbehörden (Rauten). Unter jenen Akteuren, die den ÜNB längere Eingaben schicken (rechts oben), finden sich vor allen Bürgerinitiativen und Umweltverbände (Kreise).

Abbildung 2 kann die qualitative Analyse strukturieren. Die Abbildung zeigt drei Fallgruppen. In die erste Gruppe fallen Akteure, die bei ihren Eingaben zu ÜNB und BNetzA ähnliche Argumente machen und die Eingabe kaum verändern (unten in der Abbildung). Die zweite Gruppe bilden Akteure, deren Eingabe zu den ÜNB ausführli-

cher ist (rechts oben). Die *dritte* Fallgruppe sind Akteure, deren Eingabe zur BNetzA ausführlicher ist (links oben).

Zur *ersten* Fallgruppe zählt beispielsweise die *Deutsche Umwelthilfe e.V. (DUH)*. Sie zielt in beiden Eingaben darauf ab, dass die ÜNB nicht alle Maßnahmen prüfen, die den Bedarf an Netzausbaumaßnahmen reduzieren. Den ÜNB wird vorgeworfen, das Ziel „so viel Netzausbau wie möglich“, statt „so viel Netzausbau wie nötig“ zu verfolgen (Deutsche Umwelthilfe e.V., 2012a). Auch in ihrer zweiten Stellungnahme schlägt die DUH technische Alternativen vor, die den Bedarf an Netzausbaumaßnahmen reduzieren. So werden Anmerkungen dazu gemacht, wie Erzeugungsmanagement zur Netzentlastung beitragen könnte (Deutsche Umwelthilfe e.V., 2012c). Diese Auflistung von Alternativen verfolgt argumentativ dasselbe Ziel: Die DUH setzt sich für einen weniger umfangreichen Netzausbau ein. Auch die beiden Stellungnahmen der *Hansestadt Attendorn* sind argumentativ sehr ähnlich. In der ersten Stellungnahme wird betont, dass eine „sichere und umweltschonende Versorgung sowie die Akzeptanz der [Netzausbau-]Maßnahmen durch die Öffentlichkeit“ zentral für das Gelingen der Energiewende sei (Hansestadt Attendorn, 2012a). Die Akzeptanz des Trassenbaus hänge davon ab, ob die energiewirtschaftliche Notwendigkeit einzelner Maßnahmen nachvollziehbar dargestellt sei. Dazu gehört aus Sicht der Hansestadt Attendorn die Berücksichtigung technischer Übertragungsalternativen. Die Prüfung technischer Alternativen sei weder im ersten noch im zweiten Entwurf des Netzentwicklungsplans transparent dargestellt. Die Tatsache, dass beide Stellungnahmen sich nur unwesentlich voneinander unterscheiden, wird betont: „Die mit Stellungnahme vom 09.07.2012 vorgebrachten Bedenken werden somit durch den 2. Entwurf des Netzentwicklungsplanes 2012 nicht ausgeräumt. Ich werde daher meine Stellungnahme vom 09.07.2012 aufrechterhalten.“ (Hansestadt Attendorn, 2012b) Zusammenfassend wird in dieser Fallgruppe deutlich, dass viele KonsultationsteilnehmerInnen die doppelte Konsultation nutzen, um dieselben Argumente anzubringen.

Die *zweite* Fallgruppe bilden Akteure, bei denen die Eingabe an die ÜNB umfangreicher ist als die Eingabe an die BNetzA. Hier ist die Logik, dass die Akteure ihre Eingabe an die ÜNB umfassend formulieren und die Eingabe an die BNetzA dafür verwenden, das zuvor Gesagte zu bekräftigen. Beispielhaft ist der *Verband der Landwirtschaftskammern e.V.* anzuführen, der zum ersten Netzentwicklungsplan ausführlich Stellung bezogen hat und die zweite Stellungnahme als Ergänzung zur ersten nutzt. Ähnlich ist der *Bauernverband Mecklenburg-Vorpommern e.V.* vorgegangen. Auch er hat eine längere Stellungnahme an die ÜNB verfasst. Die Stellungnahme an die BNetzA dient als Bekräftigung der ersten Stellungnahme. Dementsprechend heißt es, „dass auch im 2. überarbeiteten Entwurf des Netzentwicklungsplanes 2012 die Anliegen und Forderungen der Grundstückseigentümer und Grundstücksbewirtschafter [...] keine Beachtung gefunden haben.“ (Bauernverband Mecklenburg-Vorpommern, 2012) Erneut zeigen sich keine Belege dafür, dass die Art der Informationen an die konsultierende Stelle angepasst wird.

Die *dritte* Fallgruppe enthält Akteure, deren Eingabe an die BNetzA umfangreicher ist. Einige Akteure schreiben der BNetzA längere Stellungnahmen, weil sie auf diese Weise mehr Zeit haben, den Netzentwicklungsplan auszuwerten und ihre Stellungnahme zu formulieren. Beispielsweise argumentiert die *Stadt Großbreitenbach* in ihrer Stellungnahme an die ÜNB, dass sie noch nicht umfassend Stellung beziehen könne, da „[d]ie derzeitige Beteiligungsphase [...] für solch ein komplexes Thema viel zu kurz

[ist].“ (Stadt Großbreitenbach, 2012) Die Stellungnahme an die BNetzA ist dann wesentlich umfangreicher. Zweitens kommt hinzu, dass von der BNetzA auch zum Strategischen Umweltbericht eine öffentliche Konsultation durchgeführt wird. Einige Stellungnahmen zur Konsultation bei der BNetzA sind umfangreicher, da sie getrennt den Netzentwicklungsplan und den Umweltbericht kommentieren (so beispielsweise die Stellungnahmen des Deutschen Bauernverbandes oder des Umweltbundesamtes).

In der Summe ist auffällig, dass entgegen der Vermutungen der Exchange-Theorie die Eingaben nicht an die konsultierende Stelle angepasst werden. *Tabelle 4* illustriert dieses Ergebnis. Auch wenn die genaue Formulierung abweicht, finden sich in den Eingaben zur Konsultation der ÜNB und der BNetzA meist dieselben Argumente.

Eine Veränderung der Argumente ist allerdings bei vielen Akteuren zu beobachten: Sie nutzen die Konsultation bei der BNetzA, um sich über die Konsultation bei den ÜNB zu beschweren. Dabei werden Präsentation und Inhalt des Netzentwicklungsplans kritisiert, sowie die Nichtbeachtung der Stellungnahmen. *Greenpeace e.V.* kritisiert eine „mangelnde Umsetzung der Forderungen aus der ersten Konsultationsphase durch die Übertragungsnetzbetreiber (ÜNB)“ (Greenpeace, 2012) und das *Niedersächsische Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz* schreibt, dass „[d]ie zusammenfassende Darstellung der Konsultation in dem vorliegenden 2. Entwurf des NEP (Kap. 7) [...] in keiner Weise erkennen [lässt], ob und ggf. wie sich die ÜNB mit der Stellungnahme des Landes Niedersachsen bzw. anderer Konsultationsteilnehmer auseinandergesetzt haben.“ (Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, 2012) Die *Gemeinde Winkelhaid* und die *Stadt Meerbusch* kritisieren zudem die Unvollständigkeit der Informationen. So schreibt die Gemeinde Winkelhaid: „Um eine für alle Beteiligten sinnvolle und akzeptable Lösung finden zu können, haben wir um eine „frühe“ Zusammenarbeit gebeten. Leider müssen wir aber den Informationen nach wie vor hinterherlaufen.“ (Gemeinde Winkelhaid, 2012) Der *BUND* kritisiert: „Die Öffentlichkeit hat wesentliche Informationen für eine eigenständige und unabhängige Prüfung der Vorlagen nicht erhalten, insbesondere keine Vorlage der Netz- und Lastdaten sowie des Berechnungsverfahrens. Zahlreiche Änderungsvorschläge wurden völlig ignoriert - der 2. Entwurf enthält nur marginale Änderungen.“ (BUND, 2012)

Tabelle 4: Beispiele von inhaltlich ähnlichen Argumenten in den Eingaben

| Akteur   | Zitat Eingabe zu ÜNB  | Zitat Eingabe BNetzA   |
|--|---|--|
| WWF Deutschland  | Unverständlich ist auch der Auslastungsgrad für Braunkohlekraftwerke im NEP. Dieser beträgt (S.65) über 8.000 Volllaststunden. Laut BDEW wurden 2010 dagegen nur etwa 6600 Volllaststunden für Braunkohlekraftwerke erreicht. Für diese Diskrepanz von über 20% gibt es aus Sicht des WWF keine nachvollziehbare Erklärung. Die hohe Auslastung der Braunkohlekraftwerke im NEP führt dazu, dass trotz der Einhaltung der von der BNetzA vorgegebenen Leistung an Kohlekraftwerken die Arbeit in TWh sehr hoch ausfällt. (WWF, 2012a) | Die hohe Auslastung der Braunkohlekraftwerke im NEP führt dazu, dass trotz der Einhaltung der von der BNetzA vorgegebenen Leistung an Kohlekraftwerken die Arbeit in TWh sehr hoch ausfällt. So gehen die ÜNB davon aus, dass im Jahr 2022 ca. 150 TWh aus Braunkohle generiert werden. Demgegenüber werden in den Szenarien der Bundesregierung ca. 125 TWh (eigene Berechnung) generiert. Offen und dringend erklärungsbedürftig bleibt, welche Folgen diese Umsetzung der Vorgaben des Szenari Rahmens auf den ermittelten Infrastrukturbedarf haben wird. (WWF, 2012b) |
| BUND Kreisgruppe Dithmarschen/ BUND Kreisverband Dithmarschen  | Die Stromleitungen stellen eine große Gefahr für die Vogelwelt dar. (BUND Kreisgruppe Dithmarschen, 2012)   | Die Freileitungen stellen eine große Gefahr (insbesondere durch Zusammenstöße) für die Vogelwelt dar. (BUND Kreisverband Dithmarschen, 2012)   |
| Staatskanzlei des Landes NRW/ Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen                                    | In der Gesamtbetrachtung wird die Betroffenheit Nordrhein-Westfalens vom Netzausbau nach EnLAG von etwa 425 km mit der Querung von insgesamt rund 400 km langen, länderübergreifenden, neuen HGÜ-Trassen und im Land gelegenen rund 40 km Drehstromtrassen rechnerisch etwa verdoppelt. (Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen, 2012b)  | In der Gesamtbetrachtung von Startnetz und neuen Ergebnismaßnahmen des NEP wächst die Betroffenheit Nordrhein-Westfalens vom Netzausbau erheblich. (Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen, 2012a)  |
| BUND Kreisgruppe Ostholstein/ Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) Kreisgruppe Ostholstein | Vor einem Netzneubau in Ostholstein/Plön ist zu prüfen, ob das bestehende Netz durch Freileitungs- und Temperaturmonitoring optimiert und/oder durch eine Netzverstärkung (z.B. durch Hochtemperaturseile) die Übertragungsleistung kurzfristig erhöht werden kann. (BUND Kreisgruppe Ostholstein, 2012b)   | Es ist zu untersuchen, ob das bestehende 110-kV und 220-kV-Netz durch Freileitungs- und Temperaturmonitoring optimiert und /oder durch Netzverstärkung (z.B. durch Hochtemperaturseile) kurzfristig erhöht werden kann! (BUND Kreisgruppe Ostholstein, 2012a)  |
| Asea Brown Boveri AG/ ABB Asea Brown Boveri Ltd  | Die VSC HGÜ hat in den letzten Jahren rasante technologische Fortschritte gemacht, daher sollten im Netzentwicklungsplan keine Aussagen hinsichtlich der Eignung spezifischer Schaltungstopologien (bspw. Halbbrücke, Vollbrücke) getroffen werden, um keine Einschränkungen bei der Technologieentwicklung zu verursachen. (ABB AG, 2012a)   | Zum jetzigen Zeitpunkt sollten im Netzentwicklungsplan jedoch keine Aussagen hinsichtlich der Eignung spezifischer Schaltungstopologien (beispielsweise Halbbrücke oder Vollbrücke) getroffen werden. Hierdurch würden sonst technologische Entwicklungen eingeschränkt und leistungsfähige Lösungen nicht mit dem entsprechenden Fokus weiter gefördert. (ABB AG, 2012b)  |

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Daten der Bundesnetzagentur und von [www.netzentwicklungsplan.de](http://www.netzentwicklungsplan.de).

Vor allem Umweltverbände wie die Deutsche Umwelthilfe, der WWF, BUND und Greenpeace kritisieren in ihren Eingaben an die BNetzA die Konsultation bei den ÜNB. Aber auch staatliche Akteure wie das Niedersächsische Umweltministerium, der Landkreis Oldenburg oder die Stadt Meerbusch bringen derartige Argumente vor. Vor allem bei den Umweltverbänden handelt es sich um erfahrene Akteure, die regelmäßig an Beteiligungsverfahren teilnehmen und hohe Responsivitätserwartungen haben. Außerdem verfügen diese Akteure über eine *langfristige Perspektive* auf Beteiligungsver-



fahren. Sie planen, regelmäßig an der Öffentlichkeitsbeteiligung zum Netzentwicklungsplan teilzunehmen, und hoffen, dass Kritik an mangelnder Responsivität zu erhöhter Responsivität im nächsten Jahr führt.

Des Weiteren wird den ÜNB ein profitorientiertes Handeln unterstellt, sodass sie nicht neutral über den Netzausbau urteilen könnten. Diesbezüglich lässt sich das Beispiel der *Energie-Initiative Kirchberg e.V.* anführen, die anmerkt, dass „[d]ie Bundesregierung und die Medien [...] ohne Bedenken das teure Konzept der Energieversorger übernommen [hätten], deren Hauptinteresse nur das Geld verdienen ist.“ (Energie-Initiative Kirchberg e.V., 2012) Auch die *Deutsche Umwelthilfe* kritisiert ein „im NEP-Entwurf erkennbare[s] betriebswirtschaftliche[s] [Interesse] der ÜNB.“ (Deutsche Umwelthilfe e.V., 2012c) Weiterhin schreibt der *Landkreis Oldenburg*: „Auch, wenn bei den Übertragungsnetzbetreibern zweifellos die fachliche Kompetenz vorhanden ist, so hege ich meine Zweifel, dass diejenigen, die mit dem Netzausbau letztendlich ihr Geld verdienen, dies nach der Maxime „so viel wie nötig und so wenig wie möglich“ tun. Zwar haben die Übertragungsnetzbetreiber für diese Aufgabe den gesetzlichen Auftrag, „Herr des Verfahrens“ sollte jedoch m. E. nach in jedem Verfahrensschritt Ihre Agentur sein.“ (Landkreis Oldenburg, 2012)

Konzeptualisiert man das Verhältnis zwischen BNetzA und ÜNB als Prinzipal-Agenten-Beziehung, so wird klar, dass die TeilnehmerInnen an der Konsultation auch diese Perspektive einnehmen. Die Konsultation der BNetzA wird nicht nur als eigenständiger Verfahrensschritt wahrgenommen, sondern auch als Möglichkeit der Appellation an eine Beschwerdeinstanz.

## 5 Schlussfolgerung und Diskussion

Der vorliegende Beitrag hat herausgearbeitet, wie sich Konsultationen von staatlichen und privaten Akteuren unterscheiden. Anhand der Konsultation des Netzentwicklungsplanes Strom 2012 durch die Übertragungsnetzbetreiber und die Bundesnetzagentur wurden folgende Erkenntnisse gewonnen: *Erstens* gibt es Hinweise darauf, dass BürgerInnen staatlichen Akteuren mehr vertrauen. Ihre absolute Anzahl und ihr Anteil an allen Eingaben sind bei der Konsultation der BNetzA höher. Dieses Muster zieht sich durch die Konsultationen der Folgejahre, auch wenn – möglicherweise aufgrund von Mobilisierungseffekten – die Gesamtzahl der TeilnehmerInnen stark fluktuiert. *Zweitens* sind es vor allem professionelle Akteure, die die Möglichkeit der doppelten Konsultationsteilnahme nutzen. Landesbehörden und Umweltverbände reichen häufiger zwei Stellungnahmen ein als beispielsweise Bürgerinitiativen. Ein harter Test dieser These müsste untersuchen, inwieweit BürgerInnen – als vermutlich ressourcenschwächste Gruppe – sich doppelt beteiligen. Wegen der Anonymisierung der Beiträge von BürgerInnen konnte dies aber aktuell nicht erforscht werden.

Bezüglich der *dritten* These finden sich Hinweise darauf, dass die TeilnehmerInnen an Konsultationen ihre Eingaben an die Informationsbedürfnisse des Konsultierenden anpassen. Es ist aber mitnichten so, dass die BNetzA vor allem juristische und die ÜNB vor allem ökonomische Argumente erhalten. Auch eine qualitative Betrachtung der Eingaben findet kaum Belege dafür, dass die Öffentlichkeit ihre Eingaben argumentativ an den Empfänger anpasst. Letzteres Ergebnis ist für die Exchange-Theorie problematisch. Diese Theorie hat sich bewährt, um die Logik von Konsultationen der

EU zu erklären (Bouwen, 2004; Klüver, 2012). Unsere Ergebnisse deuten jedoch darauf hin, dass sich eine Logik des Informationsaustausches nicht automatisch einstellt, sondern sich erst einspielen muss. Der Fall der deutschen Konsultationen zum Netzausbau unterscheidet sich in einigen Belangen von den Konsultationen der EU-Kommission – vor allem durch die starke Beteiligung von BürgerInnen –, aber die Anreizstruktur für organisierte Interessen ist letztlich dieselbe und die Form der Konsultation – schriftliche Kommentare zu elaborierten Policy-Dokumenten – ist sehr ähnlich. Daher wäre es für die Forschung über Konsultationen der EU-Kommission fruchtbar, diese stärker über die Zeit zu betrachten und zu analysieren, ob sich die Austauschlogik erst nach mehreren Konsultationsdurchgängen etabliert.

Ein markantes Ergebnis ist, dass das Prinzipal-Agenten-Verhältnis zwischen BNetzA und ÜNB in vielen Eingaben thematisiert wird. So findet sich häufig das Argument, die ÜNB seien nicht responsiv und die BNetzA sollte an dieser Stelle Abhilfe schaffen. Diese Wahrnehmung ist für die Legitimität des Gesamtverfahrens problematisch. Egal, welche Motivation für Öffentlichkeitsbeteiligung man annimmt – Input-Legitimität, Output-Legitimität, Schaffung von Akzeptanz –, und egal, welcher demokratietheoretischen Grundlage von Öffentlichkeitsbeteiligung man folgt, Prämisse ist, dass die konsultierende Stelle responsiv ist (Glaab, 2016a, S. 18). Werden Responsivitätserwartungen enttäuscht, kann eine Öffentlichkeitsbeteiligung Frustration erzeugen (Tammen, 2016, p. 265; Hildebrand et al., 2018).

Unsere Ergebnisse haben auch Implikationen für die Frage der institutionellen Ausgestaltung von Öffentlichkeitsbeteiligung. Am einfachsten umzusetzen ist *erstens* die Forderung, klarer zu kommunizieren, welche Informationen im Konsultationsverfahren gebraucht werden, und wie mit den Eingaben umgegangen wird (Brettschneider, 2018). Wie die empirischen Daten zeigen, ist hier aber noch ein großes Potential für Missverständnisse (Fink & Ruffing, 2018b). Zwar veröffentlichen die ÜNB Darstellungen der Konsultationen und ihrer Reaktionen im zweiten Entwurf des Netzentwicklungsplanes und versuchen, über diese Darstellung in einen Dialog einzutreten. Allerdings stößt das Verfahren der schriftlichen Konsultation an seine Grenzen, viel Deliberation ist in diesem Format nicht zu erwarten (Alcántara et al., 2016, S. 73). Aus den Reaktionen der ÜNB wird deutlich, dass häufig zwei Rationalitäten aufeinanderprallen. Die ÜNB sehen den Netzentwicklungsplan als technisches Dokument, erwarten technisch orientierte Eingaben (Output-Legitimität), erhalten aber viele Eingaben, die sich auf allgemeine Präferenzen beziehen (Input-Legitimität): „Viele Stellungnahmen haben den NEP auch nicht verändert. Einige davon setzen sich mit Fragen der Energiepolitik auseinander. [...] Andere Beiträge beziehen sich bereits auf konkrete Trassenführungen, obwohl der NEP noch keine neuen Trassenverläufe zeigt, sondern lediglich den Übertragungsbedarf zwischen Start- und Endpunkten ausweist.“ (ÜNB, 2012, S. 177) Diese Aussage steht scheinbar im Widerspruch zum Ergebnis, dass die Eingaben wenige politische und viele technische Argumente enthalten (*Abbildung 1*). Dies könnte aber an unserem Wörterbuch zur Kodierung liegen – es gibt viele Begriffe, um allgemeine Positionen zur Energiewende auszudrücken, daher unterschätzen wir möglicherweise die Zahl allgemein-politischer Eingaben. Auch die hohe Zahl technischer Argumente, die wir finden, steht nicht im Widerspruch zu der Aussage der ÜNB. Unsere Kodierung erfasst nur die *Anzahl* technischer Argumente, deren *Qualität* können wir nicht ermessen.

Alternativ könnte *zweitens* das Vertrauen in den Prozess gestärkt werden, wenn die BNetzA den ÜNB mehr Vorgaben machen würde, wie der Prozess der Konsultation

ablaufen sollte (wie es bei europäischen Projekten der Fall ist, siehe Birgit Peters (2018), vgl. auch Hans-Jochen Luhmann (2013)). Hierzu könnten Vorgaben gehören, wie detailliert auf die Eingaben eingegangen wird, um dem Vorwurf entgegenzuwirken, dass die ÜNB einzelne Eingaben ignorieren oder nur grob darauf rekurrieren. Gegenüber dem Trend, dass private Vorhabenträger Öffentlichkeitsbeteiligung durchführen, stimmen unsere Ergebnisse skeptisch. Das institutionelle Design von Konsultationen ist ein politischer Kampf (Balla, 2015). Wie Konsultationen ausgestaltet werden – also beispielsweise ob sie von privaten oder staatlichen Akteuren durchgeführt werden – macht einen Unterschied für das Verhalten der TeilnehmerInnen, und vermutlich auch für die Ergebnisse der Konsultation.

Unsere Studie stützt das Argument, dass Öffentlichkeitsbeteiligung besser funktioniert, wenn sie von als neutral wahrgenommenen Moderierenden durchgeführt wird. Dieses Ergebnis findet sich in experimentellen Studien zur deliberativen Demokratie (Strandberg, 2015) sowie in Bewertungen zahlreicher Beteiligungsprozesse (Rowe & Frewer, 2000; Stender-Vorwachs, 2012, S. 1062-4; Kamlage et al., 2018), und auch die Prinzipal-Agenten-Theorie vermutet, dass staatliche Akteure einfacher zu kontrollierende Agenten sind (Mattli & Büthe, 2005, S. 404).

Auch unsere Studie legt nahe, dass die Netzbetreiber als parteiisch wahrgenommen werden, die BNetzA dagegen als neutraler Makler, der im Sinne des Gemeinwohls intervenieren soll. Damit ist nicht gesagt, dass ersteres objektiv richtig und letzteres faktisch möglich ist. Folgt man aber den Wahrnehmungen der KonsultationsteilnehmerInnen, dann schenken sie Konsultationen mehr Vertrauen, wenn sie von staatlichen Akteuren durchgeführt werden.

## Anmerkungen

- 1 Nicht zuletzt wegen der großen Konflikte ist die Energiewende eng mit der Verbreitung partizipatorischer Verfahren verbunden (Holstenkamp & Radtke, 2018).
- 2 Enthält eine Eingabe beispielsweise die Begriffe Gesetz, Verordnung, Bebauungsplan, Raumwiderstand, Raumverträglichkeit, Rauminanspruchnahme, Anwalt, §, rechtlich, Grundrecht, Raumordnung, Planfeststellung, so wird die Eingabe als „enthält ein juristisches Argument“ klassifiziert. Siehe den Online-Anhang für die vollständigen Wörterbücher.
- 3 Ein interessantes Phänomen ist die über die Jahre fluktuierende Teilnehmerzahl. Die institutionellen Rahmenbedingungen für die Beteiligung und die Inhalte der Beteiligung haben sich kaum geändert. Daher vermuten wir, dass es an Mobilisierungsphänomenen vor Ort liegt. In den Jahren, in denen es viele Eingaben gibt, sind darunter zahlreiche Musterbriefe. Daher könnten die hohen Eingabezahlen darauf zurückgeführt werden, dass Bürgerinitiativen erfolgreich darin waren, ganze Orte zu mobilisieren.
- 4 Das Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume Schleswig-Holstein, die Landesregierung Nordrhein-Westfalen, das Thüringer Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Verkehr, das Ministerium für Verkehr und Infrastruktur Baden-Württemberg, das Bayerische Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie sowie das Niedersächsische Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz.
- 5 Im Anhang findet sich eine Übersicht der Akteure, die sich doppelt beteiligt haben.
- 6 Umwelt: Bürgerinitiativen und Umweltverbände. Wirtschaft: Wirtschaftsverbände und Unternehmen. Staat: Kommunen, Kreise, Landesbehörden, Bundesbehörden.

## Literatur

- ABB AG (2012a). ABB-Stellungnahme zum Entwurf des Netzentwicklungsplan Strom 2012. <http://www.netzentwicklungsplan.de/konsultation/file/66928>.
- ABB AG (2012b). Stellungnahme zum 2. Entwurf des Netzentwicklungsplan Strom 2012.
- Alcántara, Sophia, Bach, Nicolas, Kuhn, Rainer, et al. (2016). *Demokratietheorie und Partizipationspraxis: Analyse und Anwendungspotentiale deliberativer Verfahren*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Balla, Steven J. (2015). Political Control, Bureaucratic Discretion, and Public Commenting on Agency Regulations. *Public Administration*, 93, 524-538.
- Bauer, Christian (2015). Stiftung von Legitimation oder Partizipationsverflechtungsfälle. Welche Folgen hat die Öffentlichkeitsbeteiligung beim Stromnetzausbau? *dms – der moderne staat*, 8, 273-293.
- Bauernverband Mecklenburg-Vorpommern (2012). Stellungnahme zum 2. überarbeiteten Entwurf des Netzentwicklungsplanes 2012.
- Behnke, Joachim (2009). Vertrauen und Kontrolle: Der Einfluss von Werten auf Einstellungen zu politischen Institutionen. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 40, 397-413.
- Bertelsmann Stiftung (2011): Bürgerbeteiligung und Planungsverfahren. Rechtliche Rahmenbedingungen neu gestalten? Ein Dialog zwischen Praktikern und Experten für Planungsverfahren, Infrastrukturprojekte und Bürgerbeteiligung. Dokumentation der Tagung vom 29. Juni 2011, Vertretung des Landes Niedersachsen, Berlin.
- Bouwen, Pieter (2004). Exchanging Access Goods for Access: A Comparative Study of Business Lobbying in the European Union Institutions. *European Journal of Political Research*, 43, 337-369.
- Brettschneider, Frank (2018). Widerstände gegen Infrastrukturprojekte. Die Bedeutung von Kommunikationsmanagement für Vorhabenträger und öffentliche Verwaltungen. *dms – der moderne staat*, 11, 97-118.
- BUND (2012). Stellungnahme des BUND zum Netzentwicklungsplan Strom und Umweltbericht (SUP) zum Bundesbedarfsplanentwurf 2012.
- BUND Kreisgruppe Dithmarschen (2012). Stellungnahme zum Entwurf des Netzentwicklungsplans 2012. <http://www.netzentwicklungsplan.de/de/konsultation/stellungnahme/2012/46635>.
- BUND Kreisgruppe Ostholstein (2012a). Stellungnahme der BUND Kreisgruppe Ostholstein zum Netzausbau/Umweltbericht im Kreis Ostholstein.
- BUND Kreisgruppe Ostholstein (2012b). Stellungnahme der BUND Kreisgruppe Ostholstein zum Netzentwicklungsplan Strom. <http://www.netzentwicklungsplan.de/konsultation/file/67249>.
- BUND Kreisverband Dithmarschen (2012). Stellungnahme zum Netzentwicklungsplan für das Gebiet Kreis Dithmarschen in Schleswig-Holstein und darüber hinaus.
- Ciupuliga, A. R. & Cuppen, E. (2013). The role of dialogue in fostering acceptance of transmission lines: the case of a France–Spain interconnection project. *Energy Policy*, 60, 224-233.
- Cuéllar, Mariano-Florentino (2005). Rethinking Regulatory Democracy. *Administrative Law Review*, 57, 411-499.
- Deutsche Umwelthilfe e.V. (2012a). Eingabe der deutschen Umwelthilfe zum Netzentwicklungsplan 2012, Entwurf der Übertragungsnetzbetreiber. <http://www.netzentwicklungsplan.de/konsultation/file/66803>.
- Deutsche Umwelthilfe e.V. (2012b). Netzentwicklungsplan Strom: jetzt mitmachen! [https://www.duh.de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung/netzentwicklungsplan-strom-jetzt-mitmachen/?no\\_cache=1&cHash=97aed0b848ef1fa201ccd095205af1ae](https://www.duh.de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung/netzentwicklungsplan-strom-jetzt-mitmachen/?no_cache=1&cHash=97aed0b848ef1fa201ccd095205af1ae).
- Deutsche Umwelthilfe e.V. (2012c). Stellungnahme zum Netzentwicklungsplan Strom 2012 und zum Umweltbericht (SUP) zum Bundesbedarfsplanentwurf 2012.
- Energie-Initiative Kirchberg e.V. (2012). Erneute Stellungnahme der Energie-Initiative Kirchberg e.V.
- Fink, Simon & Ruffing, Eva (2015). Legitimation durch Verwaltungsverfahren? Was sich die Politik von Konsultationen beim Stromnetzausbau verspricht. *dms – der moderne staat*, 8, 253-272.
- Fink, Simon & Ruffing, Eva (2018a). Going beyond dyadic consultation relationships: information exchange in multi-step participation procedures. *Journal of Public Policy*, early view.

- Fink, Simon & Ruffing, Eva (2018b). Öffentlichkeitsbeteiligung durch private Akteure: Eine empirische Analyse des deutschen Verfahrens zur Erstellung von Netzentwicklungsplänen. In Jörg Radtke & Norbert Kersting (Hrsg.). *Energiewende. Politikwissenschaftliche Perspektiven* (245-267). Wiesbaden: Springer.
- Fink, Simon & Ruffing, Eva (2018c). Why do bureaucrats consider public consultation statements (or not)? Information processing in public organizations. In Tobias Bach & Kai Wegrich (Hrsg.). *The blind spots of public bureaucracy ad the politics of non-coordination* (217-238). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Gemeinde Winkelhaid (2012). Eingabe zum Netzentwicklungsplan/Umweltbericht.
- Geyer, Steven, 2012: Stromnetz: Bürger planen mit. Einsprüche bis Anfang November möglich. Frankfurter Rundschau vom 7.9.2012.
- Glaab, Manuela (2016a). Hohe Erwartungen, ambivalente Erfahrungen? Zur Debatte um „mehr Bürgerbeteiligung“ in Wissenschaft, Politik und Gesellschaft. In Manuela Glaab (Hrsg.). *Politik mit Bürgern – Politik für Bürger* (3-25). Wiesbaden: VS Verlag.
- Glaab, Manuela (Hrsg.) 2016b: Politik mit Bürgern – Politik für Bürger. Wiesbaden: VS Verlag.
- Golden, Marissa Martino (1998). Interest Groups in the Rule-Making Process: Who Participates? Whose Voices Get Heard? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8, 245-270.
- Greenpeace (2012). Stellungnahme von Greenpeace zum Netzentwicklungsplan 2012.
- Greenwood, Michelle (2007). Stakeholder Engagement: Beyond the Myth of Corporate Responsibility. *Journal of Business Ethics*, 74, 315-327.
- Grimmer, Justin & Stewart, Brandon M. (2013). Text as Data: The Promise and Pitfalls of Automatic Content Analysis Methods for Political Texts. *Political Analysis*, 21, 267-297.
- Grote, Jürgen R. & Gbikpi, Bernhard (Hrsg.), 2002: Participatory governance, Leske + Budrich: Opladen
- Hansestadt Attendorn (2012a). Stellungnahme der Hansestadt Attendorn zum ersten Entwurf des Netzentwicklungsplans 2012. <http://www.netzentwicklungsplan.de/konsultation/file/67036>.
- Hansestadt Attendorn (2012b). Stellungnahme der Hansestadt Attendorn zum zweiten Entwurf des Netzentwicklungsplans 2012.
- Hildebrand, Jan, Rau, Irina & Schweizer-Ries, Petra (2018). Akzeptanz und Beteiligung – ein ungleiches Paar. In Lars Holstenkamp & Jörg Radtke (Hrsg.). *Handbuch Energiewende und Partizipation* (195-210). Wiesbaden: VS Verlag.
- Holstenkamp, Lars & Radtke, Jörg (Hrsg.) (2018): Handbuch Energiewende und Partizipation. Wiesbaden: VS Verlag.
- Hüller, Thorsten (2008). Gut beraten? Die Online-Konsultationen der EU Kommission. *Zeitschrift für Politikberatung*, 1, 359-382.
- Kamlage, Jan-Hendrik, Richter, Ina & Nanz, Patrizia (2018). An den Grenzen der Bürgerbeteiligung: Informelle dialogorientierte Bürgerbeteiligung im Netzausbau der Energiewende. In Lars Holstenkamp & Jörg Radtke (Hrsg.). *Handbuch Energiewende und Partizipation* (627-642). Wiesbaden: VS Verlag.
- Kersting, Norbert (2008). *Politische Beteiligung*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Klüver, Heike (2012). Informational Lobbying in the European Union: The Effect of Organisational Characteristics. *West European Politics*, 35, 491-510.
- Koch, Hannes (2012): Bürger können Stellung nehmen. Zum Netzentwicklungsplan für die neuen Stromleitungen kann jeder Bürger eine Stellungnahme einreichen. Wie die Planer damit umgehen, ist bislang aber noch nicht abzusehen. die tageszeitung vom 30.5.2012.
- Landkreis Oldenburg (2012). Stellungnahme zum Netzentwicklungsplan Strom 2012.
- Lindloff, Kirstin, Lisetska, Katharina, Eisenmann, Thomas, et al. (2017). Regionale Betroffenheit in informellen Beteiligungsverfahren bei Infrastrukturprojekten. *dms – der moderne staat*, 10, 89-115.
- Luhmann, Hans-Jochen (2013). Das Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Stromnetz-Ausbauplanung: eine erste Bewertung. *Energiewirtschaftliche Tagesfragen*, 63, 32-36.
- Mann, Thomas (2013). Großvorhaben als Herausforderung für den demokratischen Rechtsstaat In Pascale Cancik, Klaus F. Gärditz, Thomas Mann, Markus Möstl, Hermann Pünder, Margarete Schuler-Harms, Kay Wächter & Christian Walter (Hrsg.). *Repräsentative Demokratie in der*

- Krise? Referate und Diskussionen auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in Kiel vom 3. bis 6. Oktober 2012* (546-593).
- Mattli, Walter & Büthe, Tim (2005). Accountability in Accounting? The Politics of Private Rule-Making in the Public Interest. *Governance*, 18, 399-429.
- Messinger-Zimmer, Sören & Zilles, Julia (2016). (De-)zentrale Energiewende und soziale Konflikte: Regionale Konflikte um die Vertretung des Gemeinwohls. *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, 85, 41-51.
- Mörth, Ulrika (2009). The Market Turn in EU Governance-The Emergence of Public-Private Collaboration. *Governance*, 22, 99-120.
- Neuendorf, Kimberly A. (2002). *The Content Analysis Guidebook*, SAGE.
- Newig, Jens, Jager, Nicolas & Challies, Edward (2013). Führt Bürgerbeteiligung in umweltpolitischen Entscheidungsprozessen zu mehr Effektivität und Legitimität? Erste Ergebnisse einer Metaanalyse von 71 wasserpolitischen Fallstudien. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 22, 527-564.
- Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz (2012). Stellungnahme der niedersächsischen Landesregierung zum vorgelegten überarbeiteten Entwurf des NEP Strom 2012.
- Novy, Leonard, Schwickert, Dominic & Fischer, Thomas (2008). Von der Beraterrepublik zur gut beratenen Republik? *Zeitschrift für Politikberatung*, 1, 170-190.
- Peters, Birgit (2018). Der Beitrag der Leitlinien für eine transeuropäische Energieinfrastruktur zur Transformation von Verwaltungsverfahren und Partizipation im Netzausbau In Lars Holstenkamp & Jörg Radtke (Hrsg.). *Handbuch Energiewende und Partizipation* (355-370). Wiesbaden: VS Verlag.
- Quittkat, Christine (2011). The European Commission's Online Consultations: A Success Story? *Journal of Common Market Studies*, 49, 653-674.
- Quittkat, Christine & Kotzian, Peter (2011). Lobbying via Consultation – Territorial and Functional Interests in the Commission's Consultation Regime. *Journal of European Integration*, 33, 401-418.
- Rasmussen, Anne (2015). Participation in Written Government Consultations in Denmark and the UK: System and Actor-level Effects. *Government and Opposition*, 50, 271-299.
- Rasmussen, Anne & Carroll, Brendan (2014). Determinants of Upper-class Dominance in the Heavenly Chorus: Lessons from European Commission Online Consultations. *British Journal of Political Science*, 44, 445-459.
- Richwien, Martina, Versteyl, Andrea & Banthien, Henning (2012). Akzeptanz und Infrastrukturprojekte. *ZPB Zeitschrift für Politikberatung*, 5, 86-90.
- Rölle, Daniel (2009). Vertrauen in die öffentliche Verwaltung – Zwischen Systemstabilität und Modernisierungsdruck. *dms – der moderne Staat*, 1, 219-242.
- Rowe, Gene & Frewer, Lynn J. (2000). Public Participation Methods: A Framework for Evaluation. *Science, Technology & Human Values*, 25, 3-29.
- RWE (2012). *Akzeptanz für Großprojekte. Eine Standortbestimmung über Chancen und Grenzen der Bürgerbeteiligung in Deutschland*, Essen: RWE AG
- Schmidt, Adriane, Thuß, Sebastian & Donsbach, Wolfgang (2013). Ein Volt für alle Fälle? Strategischer Einsatz von Frames zur Legitimation unterschiedlicher Stromnetzausbau-Szenarien. *ZPB Zeitschrift für Politikberatung*, 6, 137-148.
- Sjoberg, Fredrik M., Mellon, Jonathan & Peixoto, Tiago (2017). The Effect of Bureaucratic Responsiveness on Citizen Participation. *Public Administration Review*, 77, 340-351.
- Sommer, Jörg (Hrsg.) 2017: (2017). *Kursbuch Bürgerbeteiligung '2*. Berlin: Deutsche Umweltstiftung.
- Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen (2012a). Stellungnahme der Landesregierung Nordrhein-Westfalen zum überarbeiteten Netzentwicklungsplan Strom 2012 im Rahmen der Konsultation der Bundesnetzagentur.
- Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen (2012b). Vorläufige Stellungnahme der Landesregierung Nordrhein-Westfalen zum Entwurf des Netzentwicklungsplans Strom 2012.  
<http://www.netzentwicklungsplan.de/konsultation/file/67010>.
- Stadt Großbreitenbach (2012). Stellungnahme zum Netzentwicklungsplan 2012.  
<http://www.netzentwicklungsplan.de/konsultation/file/67330>.

- Stender-Vorwachs, Jutta (2012). Neue Formen der Bürgerbeteiligung? *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 17, 1061-1066.
- Strandberg, Kim (2015). Designing for democracy?: an experimental study comparing the outcomes of citizen discussions in online forums with those of online discussions in a forum designed according to deliberative principles. *European Political Science Review*, 7, 451-474.
- Tammen, Manfred (2016). Energiewende und Klimaschutz: Netzausbau und Bürgerbeteiligung in Niedersachsen. In Manuela Glaab (Hrsg.). *Politik mit Bürgern – Politik für Bürger* (257-269). Wiesbaden: VS Verlag.
- ÜNB (2012). *Netzentwicklungsplan Strom 2012. Zweiter überarbeiteter Entwurf der Übertragungsnetzbetreiber*.
- Vatter, Adrian & Heidelberger, Anja (2013). Volksentscheide nach dem NIMBY-Prinzip? – Eine Analyse des Abstimmungsverhaltens zu Stuttgart 21. *Politische Vierteljahresschrift*, 54, 317-336.
- Vetter, Angelika, Klages, Helmut & Ulmer, Frank (2013). Bürgerbeteiligung braucht Verstetigung und Verlässlichkeit: Gestaltungselemente einer dauerhaften und systematischen Bürgerbeteiligung in Städten und Gemeinden. *dms – der moderne staat*, 6, 253-271.
- Vetter, Angelika & Remer-Bollow, Uwe (2017). *Bürger und Beteiligung in der Demokratie*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Vogeler, Colette S. & Bandelow, Nils C. (2016). Devil Shift und Angel Shift in eskalierten politischen Konflikten am Beispiel von Stuttgart 21. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 26, 301-324.
- Woods, Neal D. (2015). Regulatory Democracy Reconsidered: The Policy Impact of Public Participation Requirements. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25, 571-596.
- WWF (2012a). Stellungnahme zum Netzentwicklungsplan 2012.  
<http://www.netzentwicklungsplan.de/konsultation/file/66895>.
- WWF (2012b). Stellungnahme zum überarbeiteten Netzentwicklungsplan 2012.
- Yackee, Susan Webb (2006). Sweet-Talking the Fourth Branch: The Influence of Interest Group Comments on Federal Agency Rulemaking. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16, 103-124.
- Ziekow, Jan (2018). Planungsrecht. In Lars Holstenkamp & Jörg Radtke (Hrsg.). *Handbuch Energiewende und Partizipation* (333-354). Wiesbaden: VS Verlag.

#### *Anschriften der Autorin und der Autoren:*

Prof. Dr. Simon Fink, Institut für Politikwissenschaft, Georg-August-Universität Göttingen, Platz der Göttinger Sieben 3, 37073 Göttingen  
E-Mail: [simon.fink@sowi.uni-goettingen.de](mailto:simon.fink@sowi.uni-goettingen.de)

Winona Hagendorf, Institut für Politikwissenschaft, Georg-August-Universität Göttingen, Platz der Göttinger Sieben 3, 37073 Göttingen  
E-Mail: [winona.hagendorf@stud.uni-goettingen.de](mailto:winona.hagendorf@stud.uni-goettingen.de)

Niklas Klinger, Institut für Politikwissenschaft, Georg-August-Universität Göttingen, Platz der Göttinger Sieben 3, 37073 Göttingen  
E-Mail: [niklas.klinger@stud.uni-goettingen.de](mailto:niklas.klinger@stud.uni-goettingen.de)