

Katrin Roth

Die Akzeptanz des Stromnetzausbaus

Eine interdisziplinäre Untersuchung der Möglichkeiten und Grenzen
gesetzlicher Regelungen zur Akzeptanzsteigerung entlang des Verfahrens für
einen beschleunigten Stromnetzausbau nach dem EnWG und dem NABEG



Nomos

Schriften zum Umweltenergierecht

herausgegeben von
Prof. Dr. Helmuth Schulze-Fielitz
Thorsten Müller
Prof. Dr. Sabine Schlacke

in Zusammenarbeit mit der
Stiftung Umweltenergierecht

Band 28

Katrin Roth

Die Akzeptanz des Stromnetzausbaus

Eine interdisziplinäre Untersuchung der Möglichkeiten und Grenzen gesetzlicher Regelungen zur Akzeptanzsteigerung entlang des Verfahrens für einen beschleunigten Stromnetzausbau nach dem EnWG und dem NABEG



Nomos



Onlineversion
Nomos eLibrary

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Düsseldorf, Univ., Diss., 2019

ISBN 978-3-8487-6619-2 (Print)

ISBN 978-3-7489-0698-8 (ePDF)

D61

1. Auflage 2020

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2020. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Die folgende Arbeit wurde im Wintersemester 2018/2019 von der Juristischen Fakultät der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf als Dissertation angenommen. Das Manuskript wurde im November 2018 abgeschlossen. Die mündliche Prüfung fand im Dezember 2019 statt.

Die Arbeit entstand während meiner Zeit als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl von Frau Prof. Sophie Schönberger. Bei ihr möchte ich mich ganz herzlich für die hervorragende Betreuung, die große Freiheit während dieser Zeit und die Bestärkung abseits bekannter Pfade zu gehen, bedanken. Bedanken möchte ich mich auch bei Frau Prof. Charlotte Kreuter-Kirchhof für die freundliche Erstellung des Zweitgutachtens. Herrn Vincent Calvin Brock danke ich ganz herzlich für die sorgsame Durchsicht des Manuskripts.

Dank gebührt auch den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Bundesnetzagentur für ihre Offenheit und die geduldige Beantwortung meiner Fragen zur Verfahrenspraxis. Herrn Dipl. Psych. Jan Hildebrand danke ich für den wertvollen Austausch zu empirischen Forschungsergebnissen aus der Umweltpsychologie.

Die Stiftung UmwelteNERgierecht hat mich während meiner Promotionszeit durch das Doktorandennetzwerk begleitet und inspiriert. Dafür möchte ich mich ebenfalls herzlich bedanken. Der Schulze-Fielitz Stiftung danke ich für die finanzielle Förderung der Drucklegung dieser Arbeit und dem Exzellenzcluster „Kulturelle Grundlagen von Integration“ der Universität Konstanz für die Übernahme von Reisekosten zur Unterstützung der Feldforschung.

Für den Glitzer, die Pomodori, so manchen Waldspaziergang, bereichernde Gespräche und Diskussionen während unserer gemeinsamen Zeit in C 315 danke ich von ganzem Herzen Dr. Maren Luy. Das Büro mit ihr zu teilen, war ein großes Glück und eine wahre Freude. Danken möchte ich außerdem Dr. Annika Schreiber, Charlotte Hilliger und Dr. Danny Lau für ihre Freundschaft, klugen Rat und ein stets offenes Ohr im Unialltag – Danke!

Schließlich gilt mein größter Dank meiner Familie: Meinen Eltern, die immer für mich da waren, Max, einfach weil er wunderbar ist, Luke, dem geheimen Helden und vor allem Marinko, weil er meine Welt zusammenhält.

Konstanz, im Dezember 2019

Katrin Roth

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	11
Einleitung	15
A. Hintergrund und Fragestellung	15
B. Methodischer Zugang	19
C. Gang der Untersuchung	22
Erstes Kapitel: Was ist Akzeptanz?	23
A. Gesetzesmaterialien zum Stromnetzausbau	23
B. Gesetzgebung und politische Debatten	27
C. Rechtswissenschaft	30
I. Bedeutungsspektrum von Akzeptanz	30
II. Zum Verhältnis von Akzeptanz und Legitimität	33
D. Psychologie	37
I. Akzeptanz als Verhalten oder Einstellung?	37
II. Zur Vorhersagekraft von Einstellungen und dem angeblichen NIMBY-Paradox	39
III. Einstellungsspektrum der Akzeptanz	41
E. Fazit – Akzeptanz als positiv-passive Einstellung	44
Zweites Kapitel: Psychologische Akzeptanz- und Einstellungsforschung zum Stromnetzausbau	46
A. Gründe und psychologische Ursachen für fehlende Akzeptanz	46
I. Anlagenbezogene Faktoren	48
1. Störende Optik und Umweltbelastungen	49
a. Landschaftspräferenz	51
b. Ortsidentität und Autonomie	54
2. Gesundheitsbeeinträchtigungen	57
a. Elektromagnetische Strahlung und Lärm	58
b. Risikowahrnehmung und -bewertung	59
3. Wert- und Nutzungsverluste als Kontrollverluste	62

Inhaltsverzeichnis

II. Mittelbare Faktoren	64
1. Ungerechte Verteilung und ungerechtes Verfahren	65
2. Ungerechtigkeitsempfinden	67
a. Psychologische Gerechtigkeitsdimensionen	68
b. Zur psychologischen Bedeutung von Gerechtigkeit	70
c. Empirische Befunde	72
III. Ergänzende Überlegungen zu weiteren psychologischen Faktoren	74
1. Zusammenhang von Identität, Verfahren und Bürgerinitiativen	75
2. Ablehnung als psychologische Reaktanzreaktion	77
3. Bedeutung von Emotionen	79
B. Möglichkeiten der Einflussnahme	80
I. Anlagenbezogene Faktoren	81
1. Schonung durch Pylon-Design, Natur- und Landschaftsschutzmaßnahmen	81
2. Persuasive Kommunikation und Information	82
a. Risikokommunikation und Umweltwissen	83
b. Zwei-Prozess Modelle der Informationsverarbeitung	85
c. Selektive Informationsverarbeitung und die Grenzen persuasiver Kommunikation	88
II. Mittelbare Faktoren	91
1. Faires Verfahrensergebnis	91
a. Prinzipien distributiver Gerechtigkeit	92
b. Equity durch Kompensation von Nachteilen?	93
2. Fairer Verfahrensprozess	95
a. Der Effekt eines als fair empfundenen Verfahrens und seine Grenzen	96
b. Bedingungen eines als fair empfundenen Verfahrens	99
c. Vertrauen durch Partizipation oder Partizipation wegen Misstrauen?	102
d. Empirische Befunde zum Stromnetzausbau	105
C. Zusammenfassung	109
Drittes Kapitel: Recht und Realität des Netzausbauverfahrens	114
A. Das neue Planungs- und Genehmigungsverfahren im Überblick	115
I. Anwendungsbereich – Ein Bundesverfahren für prioritäre Vorhaben	116

II. Verfahrensverlauf – Absichten und Einbinden	118
1. Iterative Bedarfsplanung	119
2. Bundesfachplanung	123
3. Planfeststellung	127
B. Akzeptanzsteigernde Regelungen und Verfahrensrealität	129
I. Anlagenbezogene Regelungen	130
1. Erdkabelvorrang	130
a. Inhalt und Reichweite	131
b. Aus den Augen, aus dem Sinn?	134
2. Abstandsregelung	137
3. Zwischenfazit – Zu wenig, zu spät	139
II. Mittelbare Regelungen	141
1. Fakultative Kompensationszahlungen	141
a. Inhalt und Reichweite	142
b. Erkaufte Akzeptanz?	144
2. Prüfung von Alternativen	146
a. Inhalt und Umfang	148
aa. Bedarfsfestlegung	148
bb. Bundesfachplanung	149
cc. Planfeststellung	151
b. Alternativenprüfung in der Verfahrenspraxis	152
c. Zwischenfazit: Akzeptanz durch Akzeptabilität	155
3. Frühe und neue Partizipationsmöglichkeiten der Öffentlichkeit	156
a. Frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung zur Bedarfsplanung	159
aa. Inhalt und Reichweite der gesetzlichen Vorgaben	160
bb. Verfahrensrealität	161
(1) Berücksichtigung der Stellungnahmen	162
(2) Fehlende Verfahrensrelevanz	164
cc. Zwischenfazit	170
b. Öffentliche Antragskonferenzen als neues Beteiligungsinstrument	172
aa. Inhalt und Reichweite der rechtlichen Regelungen	173
(1) Bundesfachplanung	173
(2) Planfeststellung	176
bb. Feldbericht – Die Antragskonferenzen zur Bundesfachplanung in Neuss, Siegburg und Altenburg	177
(1) Anmeldung zum „Mitreden“	178

Inhaltsverzeichnis

(2) Luftballons, zwei Stadthallen und eine Brauerei	179
(3) Eröffnung und Redemöglichkeiten	181
(4) Verhärtete Fronten und lobende Worte	182
(5) Pausendiskussionen und gerügte Werbeplakate	186
cc. Zwischenfazit	187
(1) Inkompatibilität und Disharmonie – Reden statt Mitreden	187
(2) Förmlichkeit als Instrument zur Verhaltensbeeinflussung	189
(3) Soziale Selektivität und individuelle Besonderheiten	191
4. Information und Öffentlichkeitsarbeit	192
a. Die nationale Informationsplattform	193
b. Verfahrensrealität: Öffentlichkeitsarbeit als Parallelverfahren	193
aa. Die Öffentlichkeitsarbeit der Bundesnetzagentur: Von Bürgertelefon bis YouTube	194
bb. Die Öffentlichkeitsarbeit der Netzbetreiber: Von Bürgerreferenten bis zu Info-Märkten	195
c. Zwischenfazit	198
Resümee	200
Anhang	205
I. Beispiel einer Anmeldebestätigung	205
II. Bilddokumentation der besuchten Antragskonferenzen	206
III. Tagesordnungen der Antragskonferenzen	210
Literaturverzeichnis	213

Abkürzungsverzeichnis

aaO.	am anderen Ort
Abb.	Abbildung(en)
a.F.	alte Fassung
Abs.	Absatz
AcP	Archiv für die civilistische Praxis
Anl.	Anlage
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
APA	American Psychological Association
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BBPlG	Bundesbedarfsplangesetz
Bd.	Band
Beil.	Beilage
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BI	Bürgerinitiative
BNetzA	Bundesnetzagentur
BR-Drs.	Drucksachen des Deutschen Bundesrates
BT-Drs.	Drucksachen des Deutschen Bundestages
BR-PlPr.	Plenarprotokoll des Deutschen Bundesrates
BT-PlPr.	Plenarprotokoll des Deutschen Bundestages
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
dena	Deutsche Energie-Agentur GmbH
d.h.	das heißt
ders.	derselbe
dies.	dieselbe/dieselben
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsförderung
dms	Der moderne Staat

Abkürzungsverzeichnis

DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DV	Die Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DVP	Deutsche Verwaltungspraxis
EL.	Ergänzungslieferung
EnLAG	Energieleitungsbaugesetz
EnWG	Energiewirtschaftsgesetz
EnWZ	Zeitschrift für das gesamte Recht der Energiewirtschaft
EurUP	Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht
ER	Zeitschrift für die gesamte Energierechtspraxis
erw.	erweitert(e)
et	Energiewirtschaftliche Tagesfragen
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule Zürich
ew	Magazin für die Energiewirtschaft
f.	folgende
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
ff.	fortfolgende
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
GABL.	Gemeinsames Amtsblatt
GewArch	Gewerbearchiv
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
GMBL.	Gemeinsames Ministerialblatt
GOBT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
h.M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber
HS.	Halbsatz
HStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
I+E	Zeitschrift für Immissionsschutzrecht und Emissionshandel
IG	Interessengemeinschaft
insb.	insbesondere
i.V.m.	in Verbindung mit
IZES	Institut für ZukunftsEnergieSysteme
Jura	Juristische Ausbildung

JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KommP BY	Kommunal Praxis Bayern
m.V.a.	mit Verweis auf
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
n.a.	nicht angegeben
NABEG	Netzausbaubeschleunigungsgesetz
NdsVbl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NuL	Naturschutz und Landschaftsplanung
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NZBau	Neue Zeitschrift für Bau- und Vergaberecht
o.V.	ohne Verfasser
PIPr	Plenarprotokoll
PlZVo	Planzeichenverordnung
RdE	Recht der Energiewirtschaft
Rn.	Randnummer
s.	siehe
S.	Seite/Satz
s.o.	siehe oben
sog.	sogenannte(-r, -s, -m, -n)
s.u.	siehe unten
SZ	Süddeutsche Zeitung
taz	Die Tageszeitung
Tz.	Textzeichen
u.a.	unter anderem
UPR	Zeitschrift für Umwelt- und Planungsrecht
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVP-report	Informationen zu Umweltverträglichkeitsprüfung, Umweltmanagement und nachhaltiger Entwicklung
v.	von/vom
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VDGN	Verband deutscher Grundstücksnutzer
VerwArch	Verwaltungsarchiv

Abkürzungsverzeichnis

vgl.	vergleiche
Vol.	Volume
VR	Verwaltungsrundschau
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht
ZfSoz	Zeitschrift für Soziologie
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZRS	Zeitschrift für Rechtssoziologie
z.T.	zum Teil
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht