



**PASCAL LANGENBACH**



**ZUR REZEPTION EMPI-  
RISCHER FORSCHUNG  
UND PSYCHOLOGISCHER  
VERFAHRENTHEORIE  
IN DER VERWALTUNGS-  
RECHTLICHEN DEBATTE  
ZUR AKZEPTANZ DES  
STROMNETZAUSBAUS**

*Die Verwaltung, 2022*



**Authors: Pascal Langenbach**



**Title: Zur Rezeption empirischer Forschung und psychologischer Verfahrenstheorie in der verwaltungsrechtlichen Debatte zur Akzeptanz des Stromnetzausbaus**

**Published in: Die Verwaltung**

**City: Berlin**

**Editor: Duncker & Humblot**

**Year: 2022**

**Volume: 55(2)**

**Pages: 191–218**

**DOI: <https://doi.org/10.3790/verw.55.2.191>**

# Zur Rezeption empirischer Forschung und psychologischer Verfahrenstheorie in der verwaltungsrechtlichen Debatte zur Akzeptanz des Stromnetzausbaus

Pascal Langenbach

## Zusammenfassung

Die Neuregelung des Planungs- und Genehmigungsregimes für den Ausbau von überregionalen Höchstspannungsleitungen vor nunmehr zehn Jahren wurde mit dem Ziel verknüpft, die Akzeptanz für solche Vorhaben zu erhöhen und so den Netzausbau zu beschleunigen. Parallel zu der Feststellung, dass eine Beschleunigung nicht stattgefunden habe, wird die Leistungsfähigkeit der Akzeptanzfunktion dieser Verfahren, insbesondere der Öffentlichkeitsbeteiligung, infrage gestellt. Eine Auswertung des sozialwissenschaftlichen Forschungsstands zur Akzeptanz des Stromleitungsausbau und anderen Energiewende-Projekten zeigt jedoch, dass hierzu kein Anlass besteht und vielmehr weiterhin von einer Akzeptanzfunktion der Verfahrensbeteiligung auch im Energieleitungsausbau ausgegangen werden darf. Sowohl empirische Untersuchungen als auch allgemeine psychologische Theorien der Verfahrensfairness legen eine positive Wirkung von Partizipationsoptionen in Verwaltungsverfahren auf die Akzeptanz nahe. Skeptischere Sichtweisen dürften in Teilen auf einer nicht hinreichenden Berücksichtigung oder abweichenden Interpretation der sozialwissenschaftlichen Erkenntnisse beruhen. Der Beitrag geht daher auch auf Probleme bei der Rezeption sozialwissenschaftlicher Forschung in der Verwaltungsrechtswissenschaft ein.

## Abstract

A major goal of the now over ten-year-old reform of the planning and authorization procedures for extra-high voltage power lines was to enhance the acceptance of grid infrastructure projects in order to accelerate the expansion of the power grid in Germany. However, because grid expansion did not move as fast as expected, the acceptance-enhancing effects of these procedures have been called into question. Yet, such a critical view seems not to be supported by the current state of research in the social sciences. An evaluation of empirical investigations in the acceptance effect of administrative participation procedures concerning energy infrastructure, as well as the more general theoretical literature on procedural fairness in social psychology, speaks in favor of an acceptance-enhancing effect of participation opportunities in the administrative planning and authorization procedures. Thus, this essay underlines the potential of public participation procedures for the acceptance of energy infrastructure projects. The more skeptical view might rely – in parts – on a divergent interpretation of the social science literature. Hence, this essay also deals with common problems encountered in the reception of social sciences research in the (administrative) legal sciences.

## 1. Einleitung

Bei der verfahrensrechtlichen Neuregelung der Planung und Genehmigung von länderübergreifenden oder grenzüberschreitenden Höchstspannungsleitungen von nunmehr über zehn Jahren formulierten die Begründungen der Gesetzesentwürfe zum Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz (NABEG) und zur Novellierung des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG) das Ziel, durch die neue Verfahrensgestaltung die Akzeptanz von Ausbauprojekten zu erhöhen.<sup>1</sup> Angestrebt wurde eine höhere

---

<sup>1</sup> s. etwa BT-Drs. 17/6248, S. 2: „durch die Regeln zur Öffentlichkeitsbeteiligung möglichst umfassende Transparenz gegenüber der betroffenen Öffentlichkeit herstellen mit dem Ziel, größere Akzeptanz für den Leitungsausbau zu erreichen“ sowie

Akzeptanz nicht aus demokratischen Gründen<sup>2</sup>, sondern um erwarteten Bürgerprotesten entgegenzuwirken und so den zügigen Energieleitungsausbau zu gewährleisten.<sup>3</sup> Der Akzeptanzsteigerung dient eine Reihe von Instrumenten wie Abstandsregelungen, die ausdrückliche Pflicht zur Alternativenprüfung oder inzwischen der sogenannte Erdkabelvorrang.<sup>4</sup> Kerninstrumente sind jedoch die vielfältigen Partizipationsmöglichkeiten der Öffentlichkeit im Verfahrensablauf<sup>5</sup>, die etwa sowohl in der Bedarfsplanung (§ 12a Abs. 2, § 12b Abs. 3, § 12c Abs. 3 EnWG) als auch in der Bundesfachplanung und Planfeststellung nach dem NABEG (§ 7 Abs. 1 und 2, §§ 9 und 10, § 20 Abs. 1 und 2, § 22 NABEG) vorgesehen sind.<sup>6</sup> Die offizielle Verknüpfung der Öffentlichkeitsbeteiligung mit einer Akzeptanz- und Beschleunigungsfunktion wurde als „Paradigmenwechsel“<sup>7</sup> wahrgenommen, war doch der Beschleunigungstopp lange gerade gegen eine umfassende Verfahrensbeteiligung ins Feld geführt worden.<sup>8</sup> Die Dauerhaftigkeit dieses Wechsels kann man angesichts der gesetzlichen Reform des Netzausbauregimes durch das Gesetz zur Beschleunigung des Energieleitungsausbaus (EnLABG) vom 13.05.2019 freilich in Zweifel ziehen.<sup>9</sup>

Nicht nur das Ziel der gesetzlichen Verfahrensregelungen ist mit der Beschleunigung eindeutig bestimmt, auch der kausale Mechanismus, durch den der Gesetzgeber dieses Ziel erreichen will, tritt deutlich hervor: Partizipationsoptionen sollen die Akzeptanz erhöhen. Die erhöhte Akzeptanz soll etwaigem Widerstand entgegenwirken. Dies soll die Umsetzung der Vorhaben beschleunigen. Der Gesetzgeber stellt sich also folgende Kausalkette vor:



BT-Drs. 17/6249, S. 17: „bessere Akzeptanz des Netzausbaus durch bessere und frühzeitige Einbeziehung der (Fach-)Öffentlichkeit“; dies sei erstmalig in einer nationalen Gesetzesbegründung *Stracke*, Öffentlichkeitsbeteiligung im Übertragungsnetzausbau, 2017, S. 21f., S. 167f.; allgemein war die Akzeptanz als Verfahrensziel natürlich auch in der Vergangenheit Thema der infrastrukturellen Debatte *Peters*, DVBl. 2015, S. 808 (812); s. zum komplementären Verhältnis von Beschleunigung und Akzeptanz *Kaiser*, Die Kommunikation der Verwaltung, 2009, S. 208f., S. 216.

<sup>2</sup> S. etwa *Haug/Schadtle*, NVwZ 2014, S. 271(273); zur demokratischen Funktion der Öffentlichkeitsbeteiligung umfassend *Fisahn*, Demokratie und Öffentlichkeitsbeteiligung, 2002; *Peters*, Legitimation durch Öffentlichkeitsbeteiligung, 2020.

<sup>3</sup> s. BT-Drs. 17/6249, S. 1; dazu auch *Steinbach*, Rationale Gesetzgebung, 2017, S. 272; *Peters* (FN 2), S. 44f.; vgl. zu dieser instrumentellen Funktion von Öffentlichkeitsbeteiligung *Newig/Fritsch*, in: Bode/Evers/Klein (Hrsg.), Bürgergesellschaft als Projekt, 2009, S. 214 (214f.).

<sup>4</sup> „Erdkabelvorrang“ in § 3 Bundesbedarfsplangesetz, eingeführt durch das Gesetz zur Änderung von Bestimmungen des Rechts des Energieleitungsausbaus, BGBl. 2015 I, S. 2490; s. die Aufzählung der Instrumente bei *Roth*, Die Akzeptanz des Stromnetzausbaus, 2020, S. 17f.

<sup>5</sup> *Roth* (FN 4), S. 17; BT-Drs. 17/6073, S. 19: „Sowohl die Bundesfachplanung als auch das Planfeststellungsverfahren sehen umfassende Partizipationsmöglichkeiten verschiedener Interessenträger vor. Dies schafft eine höhere Akzeptanz hinsichtlich des Ergebnisses des Planungsprozesses“.

<sup>6</sup> s. zum Beispiel auch die graphische Übersicht bei *Stracke* (FN 1), S. 290.

<sup>7</sup> *Stracke* (FN 1), S. 184.

<sup>8</sup> *Roth* (FN 4), S. 17: „Wendepunkt der bisherigen gesetzgeberischen Strategie [...], nach welcher Verfahrensbeschleunigung maßgeblich durch die Beschränkung von Beteiligungsrechten zu realisieren versucht wurde“; *Peters* (FN 2), S. 42, 44; *Schneider*, in: FS Würtenberger 2013, S. 412; *Stracke* (FN 1), S. 149; *Kelly/Schmidt*, AÖR 144 (2019), S. 577 (619f.); s. zur traditionellen

<sup>9</sup> BGBl. 2019 I, S. 706, insbesondere im Hinblick auf den möglichen Verzicht auf die Bundesfachplanung gemäß § 5a NABEG; *Kelly/Schmidt*, AÖR 144 (2019), S. 577 (620): „Der nun gewählte Ansatz [...], den Netzausbau durch eine Verkürzung von Partizipationsrechten, insbesondere durch einen Verzicht auf die Bundesfachplanung, zu beschleunigen, birgt die Gefahr einer Rückkehr zu einer mittlerweile ausgedienten Beschleunigungsmethode“; *Holznapel*, ZUR 2020, S. 515 (520): „Das Gesetz [...] legt moderat den Rückwärtsgang ein [...]. Vermutlich will der Gesetzgeber Erfahrungen mit diesem Ansatz sammeln und erst dann entscheiden, ob weitergehende Maßnahmen eingeleitet werden“.

Die ausdrückliche normative Zielsetzung hat die Frage aufgeworfen, wie sich die eingesetzten Verfahrensinstrumente mit Blick auf die Zielerreichung geschlagen haben. Möchte man wissen, ob der vom Gesetzgeber anvisierte Mechanismus grundsätzlich funktioniert oder funktionieren könnte, kann es notwendig sein, alle drei kausalen Verknüpfungen zu prüfen.<sup>10</sup> Allein die Feststellung, dass es im Ergebnis wohl nicht zu einer Verfahrensbeschleunigung gekommen ist<sup>11</sup>, sagt nicht zwangsläufig etwas über die grundsätzliche Wirksamkeit des Mechanismus aus.<sup>12</sup> So könnte es etwa Drittfaktoren geben, die eine schnelle Umsetzung des Vorhabens behindern. Läge zum Beispiel der wesentliche verzögernde Grund in Klagen gegen das Vorhaben, könnten diese trotz durchschnittlich erhöhter Akzeptanz weiter von einigen wenigen erhoben werden, sodass bezüglich dieser Verzögerung keine nennenswerte Beschleunigung zu erwarten wäre. Allgemein gesprochen könnte der beschriebene kausale Mechanismus im Grundsatz wirken, aber seine Effekte könnten so klein sein (oder nur für eine Teilpopulation bestehen), dass angesichts der Größe der verlangsamenden Faktoren im Ergebnis keine Beschleunigung erkennbar ist.<sup>13</sup> Dies dürfte allerdings ganz andere rechtspolitische Reaktionen erfordern, als wenn die angenommene Kausalkette überhaupt nicht existierte, weil die Öffentlichkeitsbeteiligung gar nicht zu einer höheren Akzeptanz von Stromnetzausbauvorhaben beitragen kann. Entsprechende Erkenntnisse könnten daher zur Debatte infolge der Novellierung des NABEG durch das EnLABG beitragen, da in dieser ein teilweiser Rückschritt zu überholten Mustern der Verfahrensbeschleunigung kritisiert wird.<sup>14</sup>

Im Fokus steht in der Literatur wie im Folgenden die erste kausale Verknüpfung, also die Frage, inwieweit das Verfahrensregime zusätzliche Akzeptanz für Stromnetzausbauvorhaben erzeugen konnte, beziehungsweise ob die gewählten Instrumente, insbesondere eine ausgeweitete Öffentlichkeitsbeteiligung, überhaupt grundsätzlich in der Lage sind, die Akzeptanz von Ausbauvorhaben zu erhöhen.<sup>15</sup>

Mit der Akzeptanz fragt man nach den tatsächlichen Einstellungen von Menschen. Lässt man einmal Beiträge außer Betracht, die sich letztlich auf eine affirmative Wiederholung oder pauschale Zurückweisung des vom Gesetzgeber postulierten Mechanismus beschränken, dann ist sich die Verwaltungswissenschaft bewusst, dass sie sich – soweit sie über die mehr oder weniger plausible Verallgemeinerung von (Alltags-)Erfahrungen hinausgehen möchte<sup>16</sup> – auf eine sozialwissenschaftlich angeleitete Betrachtung einlassen muss. Die rechtswissenschaftliche Literatur stützt sich daher auf Erkenntnisse der empirischen Sozialforschung.<sup>17</sup>

---

<sup>10</sup> Natürlich genügt es, um die Unwirksamkeit festzustellen, bereits, dass eine der drei Verknüpfungen nicht besteht.

<sup>11</sup> *Kelly/Schmidt*, AöR 144 (2019), S. 577 (584f.); s. auch BT-Drs. 19/7375, S. 1.

<sup>12</sup> In diesem Sinn auch *Roth* (FN 4), S. 128f., die feststellt, dass eine Beschleunigung nicht eingetreten sei, aber davon unabhängig die Akzeptanzsteigerung untersucht. Genaugenommen wird man zusätzlich noch zwischen der Feststellung, das Verfahren laufe nicht zügig genug ab, und der Feststellung, es habe keine Beschleunigung stattgefunden, unterscheiden müssen. Letztere ist voraussetzungsvoll, denn Beschleunigung ist ein relativer Begriff. Im Vergleich zu welcher Verfahrensdauer ist es nicht zu einer Beschleunigung gekommen? Vergleichsmaßstab ist oft die Dauer ähnlicher Verfahren. Allerdings ist es häufig nur möglich mit historischen Verfahren zu vergleichen. Die Annahme, dass diese gerade in politisierten Bereichen wie dem Stromnetzausbau heute mit genau der gleichen Geschwindigkeit abgelaufen wären wie früher, wird sich nicht ohne Weiteres rechtfertigen lassen.

<sup>13</sup> s. mit einer Reihe von Gründen, warum eine Beschleunigung durch das NABEG (und andere Beschleunigungsgesetze) ganz unabhängig von der Akzeptanzförderung scheitern kann *Reidt*, DVBl. 2020, S. 597; skeptisch auch schon *Durner*, DVBl. 2011, S. 853 (859).

<sup>14</sup> *Kelly/Schmidt*, AöR 144 (2019), S. 577 (620); s. kritisch auch *Baumann/Brigola*, DVBl. 2020, S. 324 (325f.).

<sup>15</sup> Diese Fragestellung formuliert etwa *Roth* (FN 4), S. 18 und wendet sich einer monographischen Beantwortung zu; s. auch *Stracke* (FN 1), S. 61.

<sup>16</sup> s. zu den Problemen bei der Verwendung von Alltagstheorien in der Rechtswissenschaft *Lüdemann*, in: Engel/Englerth/Lüdemann/Spiecker genannt Döhmman (Hrsg.), *Recht und Verhalten*, 2007, S. 7 (29f.).

<sup>17</sup> *Steinbach* (FN 3), S. 289; vgl. beispielsweise die Einschätzung von *Peters* (FN 2), S. 116: „Schließlich kann die Frage, ob und wie durch Öffentlichkeitsbeteiligung im konkreten Verfahren Akzeptanz vermittelt werden kann, verlässlich nur durch

Insbesondere die Sozialpsychologie berichtet das weitverbreitete empirische Ergebnis, dass verbesserte Beteiligungsmöglichkeiten und damit verbunden eine erhöhte wahrgenommene Fairness des Entscheidungsverfahrens regelmäßig die Akzeptanz der Verfahrensergebnisse steigern können<sup>18</sup>. Die den gesetzgeberischen Maßnahmen zugrundeliegende Annahme, dass insbesondere die Ausweitung von Partizipationsmöglichkeiten positive Auswirkungen auf die Akzeptanz von Ausbauprojekten haben könnte, erscheint danach prima facie plausibel.<sup>19</sup>

In der Verwaltungsrechtswissenschaft werden allerdings die psychologischen Mechanismen der Akzeptanz staatlicher Entscheidungen teilweise schon auf einer grundsätzlichen Ebene nicht ganz ernstgenommen, wohl weil die überkommene verwaltungsrechtliche Vorstellung von der dem Ergebnis dienenden Funktion des Verfahrens mit der Interessenlage der Bürgerinnen und Bürger gleichgesetzt wird.<sup>20</sup> Teilweise werden die psychologischen Zusammenhänge lediglich für den Bereich des Stromnetzausbaus für nicht relevant gehalten: Jüngst kommt zum Beispiel eine monographische Untersuchung, die nicht nur in erheblichem Ausmaß sozialpsychologische Forschung rezipiert, sondern sogar eigene Feldforschung betreibt, zu dem ernüchternden Ergebnis, dass die vom Gesetzgeber gewählten Instrumente ganz überwiegend keine positiven Auswirkungen auf die Akzeptanz von Ausbauprojekten hätten – und diese letztlich wohl auch gar nicht haben könnten.<sup>21</sup> Wie zu zeigen sein wird, ist jedoch ausgehend vom sozialwissenschaftlichen Forschungsstand eine negative Bewertung des Akzeptanzpotentials der Verfahrensbeteiligung weder allgemein für das Verwaltungsverfahren noch speziell für das Energieinfrastrukturrecht zwingend. Dies lässt es sinnvoll erscheinen, die psychologischen Grundlagen der Akzeptanz aufgrund fairer Verfahren(sbeteiligung) nochmals<sup>22</sup> darzustellen und deren Potential für den Energieleitungs- und Netzausbau zu verdeutlichen. Denn unabhängig von der Bewertung, ob konkrete Beteiligungsformen in den energieinfrastrukturrechtlichen Planungs- und Genehmigungsverfahren tatsächlich die Akzeptanz eines Ausbauprojekts steigern, dürfte es für eine zukunftsgerichtete Verfahrensrechtsgestaltung problematisch sein, würde sich das Narrativ durchsetzen, dass in Verwaltungsverfahren (jedenfalls im Bereich des Infrastrukturausbaus) die verschiedenen Beteiligungsformen der Öffentlichkeit der Akzeptanzsteigerung praktisch gar nicht dienen können. Damit soll freilich mitnichten der Einschätzung widersprochen werden, dass auch im Interesse der Akzeptanzsteigerung die Öffentlichkeitsbeteiligung in Stromnetzausbauprojekten weiter verbessert werden könnte.<sup>23</sup>

Die sozialwissenschaftliche Forschung zur Akzeptanz der Energiewende ist mittlerweile recht umfangreich. Der Beitrag nimmt folgende Eingrenzung vor: Zum einen konzentriert er sich auf die Frage nach der Akzeptanz *aufgrund* einer beteiligungsoffenen Ausgestaltung rechtlicher Verfahren und betrachtet nicht allgemein inwieweit Energiewende-Projekte akzeptiert werden. Zum anderen beschränkt er sich in der Rezeption der empirischen Forschung weitgehend auf quantitative Untersuchungen. In der Theorie Rezeption greift er auf verbreitete sozialpsychologische Theorien der Verfahrensfairness zurück, um die möglichen Akzeptanzwirkungen der Stromnetzausbauprojekten näher zu beleuchten.

---

qualitative empirische Erhebungen gemessen werden. Rechtsdogmatische Einschätzungen helfen hier nicht weiter“; Roth (FN 4), S. 19: „Bereits die Fragestellung impliziert folglich ein interdisziplinäres Vorgehen.“

<sup>18</sup> Rezipierend mit ausführlichen weiteren Nachweisen Langenbach, Der Anhörungseffekt, 2017, S. 99ff. (§ 4).

<sup>19</sup> Steinbach (FN 3), S. 292 bezeichnet es als „nicht schlechthin abwegig“. In der Literatur zu den Einstellungen gegenüber Stromleitungen wird dieser Zusammenhang seit eh und je diskutiert Furby/Slovic/Fischhoff/Gregory, Journal of Environmental Psychology 8 (1988), S. 19 (35ff.).

<sup>20</sup> s. dazu unten FN 95.

<sup>21</sup> s. Roth (FN 4), S. 130ff. mit der Ausnahme der Pflicht zu Alternativenprüfung für die ein positiver Effekt erwartet wird.

<sup>22</sup> s. für die Akzeptanzwirkungen der verwaltungsrechtlichen Anhörung ausführlich Langenbach (FN 18).

<sup>23</sup> s. für eine Reihe von Verbesserungsvorschlägen Stracke (FN 1), S. 353ff.

Der Beitrag ist folgendermaßen gegliedert: Der nächste Abschnitt stellt kurz unterschiedliche Vorgehensweisen bei der Rezeption sozialwissenschaftlicher Erkenntnisse in der Rechtswissenschaft dar und geht hier bei auf mögliche Fehlerquellen ein. Der dritte Abschnitt fasst die Forschungsfrage genauer, indem er die zentralen Begriffe der Akzeptanz, der Öffentlichkeit und des Verfahrens bespricht. Was ist mit Akzeptanz gemeint, wie soll sie erreicht werden und wer soll eigentlich was akzeptieren? Der vierte Abschnitt beschäftigt sich mit quantitativen Forschungsarbeiten zur Akzeptanz von Stromnetzausbauvorhaben aufgrund von Verfahrensbeteiligung. Der fünfte Abschnitt macht die theoretische sozialpsychologische Literatur zur Verfahrensfairness für dieselbe Frage nutzbar. Im sechsten Abschnitt wird auf Grundlage der vorherigen Ausführungen versucht, das Potential einer fairen Verfahrensbeteiligung für den Stromnetzausbau zu vermessen.

## **2. Ebenen der Rezeption sozialwissenschaftlicher Forschung**

Die Rechtswissenschaft kann in verschiedener Weise auf die empirischen Sozialwissenschaften zurückgreifen. Für diesen Beitrag soll folgendermaßen differenziert werden: Zunächst kann man versuchen, die rechtlich interessierende empirische Frage unmittelbar mit Hilfe bereits bestehender Untersuchungen zu beantworten. Die Rezeption beschränkt sich dann auf die Wiedergabe des empirischen Forschungsstands. Das wäre der Königsweg, wenn genau die interessierende Frage bereits umfassend empirisch beantwortet wäre. Dies wird jedoch nur sehr selten der Fall sein. So hat zum Beispiel die Akzeptanz von Stromnetzausbauvorhaben und die Rolle der Verfahrensgestaltung in den empirischen Wissenschaften durchaus Aufmerksamkeit erlangt, allerdings reicht die existierende spezifische Evidenz bei weitem nicht aus, um das Verhältnis von Öffentlichkeitsbeteiligung und Akzeptanz im Energieleitungsausbau abschließend zu beurteilen. Viele Zusammenhänge sind jedenfalls für den konkreten Anwendungsbereich des Stromnetzausbaus in Deutschland noch nicht hinreichend empirisch geklärt.

Findet die Rechtswissenschaftlerin die Antwort somit regelmäßig nicht vorgefertigt vor, muss sie sie selbst entwickeln. Hier könnte man zunächst versuchen, in einer interdisziplinären Herangehensweise die fehlenden empirischen Erkenntnisse selbst zu produzieren. Dieser Schritt liegt für die Rechtswissenschaftler in allerdings schon deshalb nicht auf der Hand, weil er sich mit rechtswissenschaftlicher Methode gar nicht sinnvoll unternehmen lässt. Außerdem wird es nur für eng umgrenzte Teilbereiche möglich sein, mit noch irgendwie vertretbarem Aufwand ausreichend originäre Empirie hervorzubringen. Die umfassende empirische Beantwortung einer so breitgefächerten Frage wie der Akzeptanz von Stromnetzausbauvorhaben wird praktisch in keiner Einzelarbeit gelingen.

Wesentlich verbreiteter ist es daher, bereits vorhandene empirische Forschung zu interpretieren und somit als indirekte Antwort heranzuziehen. Obwohl die existierenden Studien nicht exakt denselben Lebensbereich oder dieselbe Entscheidungssituation betreffen wie die Ausgangsfrage oder gar aus anderen Staaten mit den entsprechenden rechtlichen, politischen, sozialen und kulturellen Unterschieden stammen, versucht man ihre Ergebnisse zu übertragen und mit ihrer Hilfe, die ursprüngliche Frage zu beantworten. So könnten für die Frage nach der Akzeptanz von Stromnetzausbauvorhaben auch Untersuchungen relevant sein, die sich mit anderen Infrastrukturvorhaben beschäftigen oder die den Zusammenhang von Akzeptanz und Verfahren außerhalb des Infrastrukturrechts untersuchen. Allerdings sollte man bei diesem Vorgehen die Begrenzungen der herangezogenen Studien herausarbeiten und die Unterschiede zwischen der in den Studien beantworteten und der eigentlich interessierenden Forschungsfrage bei der Interpretation berücksichtigen. In einer abgeschwächten Version könnte man von einer *empirischen Beweislastumkehr* sprechen: Wenn Studien in einer Vielzahl von unterschiedlichen Fällen einen bestimmten Verhaltenseffekt nachweisen, dann wird man diesen Effekt auch erst einmal für andere Kontexte annehmen dürfen. Es sei denn, es liegen gute Gründe vor,

warum es im konkreten Fall anders sein sollte.<sup>24</sup> Wenn also psychologische Studien in den verschiedensten Lebensbereichen und Entscheidungskonstellationen positive Akzeptanzeffekte der Verfahrensbeteiligung aufzeigen, dann dürfte es plausibel sein, diesen Effekt zunächst einmal auch für – im konkreten Fall nicht empirisch untersuchte – Beteiligungsmöglichkeiten in Stromnetzausbauverfahren zu erwarten.<sup>25</sup> Diese Vorgehensweise erfordert in der Regel eine tiefer gehende Auseinandersetzung mit den empirischen Forschungsarbeiten, um etwa Stärken, Schwächen und Unterschiede der Studien zu erkennen und berücksichtigen zu können. Und natürlich stehen solche Schlussfolgerungen unter dem Risiko der empirischen Widerlegung.

Der rechtswissenschaftlichen Rezeption noch zugänglicher ist die empirische Sozialforschung, wenn sich ihre Erkenntnisse bereits zu einer Theorie verdichtet haben. Dann könnten etwa Vorhersagen über die Funktionsweise der Verfahrensbeteiligung – angesichts der insgesamt unzureichenden kontextspezifischen Evidenz – auf diese Theorie gestützt werden. Theoretische Aussagen stehen aber ebenfalls unter dem Risiko der Falsifikation. Gerade die sozialpsychologische Verfahrenstheorie ist in hohem Maß empirisch getrieben. Das heißt, ihre Aussagen sind aufgrund von Untersuchungen in unterschiedlichen Lebensbereichen entwickelt worden. Die in diesem Beitrag herangezogenen Verfahrensfairnesstheorien sind nicht mit Blick auf das Energieinfrastrukturrecht entstanden. Daher könnte es Spezifika dieses Realgebiets geben, die die Theorien nicht oder nur in abgewandelter Form anwendbar erscheinen lassen. Es gehört dann zur Aufgabe der rechtswissenschaftlichen Theorierezeption, begründete Grenzen der sozialwissenschaftlichen Theorie in der konkreten Anwendung zu definieren.<sup>26</sup>

Auf den verschiedenen Rezeptionsebenen können unterschiedliche Fehler auftreten. Drei mögliche Fehler sollen kurz benannt werden. Zunächst besteht die Gefahr einer unzulässigen Pauschalisierung. Die Ergebnisse einzelner Studien werden zu stark verallgemeinert und die jeweiligen Umstände und Begrenzungen der Untersuchungen nicht ausreichend gewürdigt. Es besteht die Gefahr, dass die Voraussetzungen und Grenzen etwaig beobachteter Effekte (oder Null-Effekte) außer Betracht bleiben. Auf der entgegengesetzten Seite liegt die übermäßige Differenzierung. Kontextunterschiede zwischen Untersuchungen sind nur dann für die Rezeption relevant, wenn sie zumindest potentiell Auswirkungen auf die untersuchten Kausalzusammenhänge haben können. In der Rezeption sollte daher nicht nur klagestellt werden, entlang welcher Dimensionen sich Untersuchungen unterscheiden, sondern auch, warum diese Unterschiede für die beobachteten Effekte eine Rolle spielen könnten. Man sollte daher Forschungsergebnisse nicht ohne gute Gründe von der Rezeption ausschließen. Insbesondere können rechtlich relevante Unterscheidungsmerkmale für eine empirische Betrachtung irrelevant sein. So dürfte es beispielsweise für die generellen Akzeptanzeffekte eines Verfahrensinstruments häufig gleichgültig sein, ob es sich um ein landesrechtliches oder ein bundesrechtliches Verfahren handelt.<sup>27</sup> Schließlich liegt ein Problem in der selektiven Rezeption empirischer Forschung. Eine Auswahl ist angesichts der Fülle empirischer Arbeiten regelmäßig unvermeidbar. Man sollte aber das Forschungsfeld insgesamt im Blick behalten. Berichtet die Literatur etwa ganz überwiegend einen

---

<sup>24</sup> Vgl. im Kontext der Generalisierbarkeit von (labor-)experimentellen Ergebnissen *Friedman/Sunder*, *Experimental Methods*, 1994, S. 16: „According to parallelism, it should be *presumed* that results carry over to the world outside the laboratory. An honest skeptic than has the burden of stating what is different about the outside world that might change results observed in the laboratory.“

<sup>25</sup> Wichtig ist die Beachtung der konkreten Forschungsfrage: So unterscheidet sich der Energieleitungsausbau selbstverständlich von anderen Infrastrukturvorhaben. Diese Unterschiede mögen auch unterschiedliche Akzeptanzlevel plausibel erscheinen lassen. Dass diese Unterschiede aber mit der Verfahrensbeteiligung derart interagieren, dass der Zusammenhang von Beteiligung und Akzeptanz im Stromnetzausbau ein qualitativ anderer ist als bei anderen Infrastrukturvorhaben, dürfte eine aufwendigere Begründung erfordern.

<sup>26</sup> *Lüdemann*, in: Engel/Englerth/Lüdemann/Spiecker genannt Döhmman (Hrsg.), *Recht und Verhalten* (FN 16), S. 39f.

<sup>27</sup> Geht mit der unterschiedlichen Zuständigkeit aber eine unterschiedliche Bewertung der entscheidenden Stelle einher, kann dies natürlich eine Rolle spielen; s. zum Vertrauen in die Entscheidungsträger unten ab FN 107.



bestimmten Effekt, dann kann es irreführend sein, diesen mit vereinzelt gegenläufigen Ergebnissen zu „widerlegen“.<sup>28</sup> Das heißt natürlich nicht, dass abweichende Ergebnisse nicht Ausgangspunkt für Kritik und Verfeinerungen sein können. Es ist dann sinnvoll herauszuarbeiten, was die Gründe für die Abweichungen sein könnten. Hilfreich um derartige Verzerrungen zu vermeiden, ist es daher, wenn bei der Rezeption auf entsprechende MetaStudien zurückgegriffen werden kann– was leider häufig nicht möglich ist.<sup>29</sup>

### 3. Akzeptanz in der Öffentlichkeit durch Verfahren

Ziel der verschiedenen Verfahrensinstrumente ist die gesteigerte *Akzeptanz* der Stromnetzausbauvorhaben in der Öffentlichkeit. Auch außerhalb des Stromnetzausbaus ist die Akzeptanzförderung mittlerweile verschiedentlich vom Gesetzgeber als Ziel formuliert worden.<sup>30</sup> In der verwaltungsverfahrensrechtlichen Literatur beschreibt der Akzeptanzbegriff oft eine Einstellung zu einem Bezugsobjekt, die sich auf einem Spektrum von neutraler Hinnahme bis zu positiver Unterstützung befindet.<sup>31</sup> Akzeptanz wird teilweise nicht nur als Einstellung, sondern auch als Verhalten oder als Bericht über beabsichtigtes Verhalten verstanden.<sup>32</sup> Diese Verhaltensintention erfolgt freiwillig, sie wird nicht erzwungen.<sup>33</sup> Ein geringes Akzeptanzniveau soll sich in Widerstand gegen Ausbauvorhaben niederschlagen. Dies wird als eines der wesentlichen Probleme bei der Umsetzung des Stromnetzausbaus wahrgenommen.<sup>34</sup> In der sozialwissenschaftlichen Literatur wird die Akzeptanz der Energiewende und der mit ihr verbundenen Infrastrukturprojekte auf drei Ebenen diskutiert: politisch-gesamtgesellschaftlich (*sociopolitical acceptance*), lokal (*community acceptance*) und auf der Ebene des Marktes (*market acceptance*).<sup>35</sup> Da sich das Verwaltungsverfahrensrecht für die Akzeptanz vornehmlich im Zuge der Realisierung konkreter Vorhaben interessiert<sup>36</sup>, ist in diesen Debatten regelmäßig die lokale Akzeptanz durch die von dem Vorhaben Betroffenen gemeint.<sup>37</sup>

Für die rechtswissenschaftliche Debatte ist zudem die Perspektive wichtig, aus der man auf das Phänomen der Akzeptanz staatlicher Entscheidungen blickt. Eine klassische, eher obrigkeitstaatliche Perspektive einnehmend geht man von der Akzeptanz staatlicher Entscheidungen als Ausgangszustand aus und fragt nach (auch durch gesellschaftliche Entwicklungen begünstigten) Gründen für die Nichtakzeptanz.<sup>38</sup> Diese Perspektive hat für den Energieleitungsausbau gewisse Plausibilität, da auf

---

<sup>28</sup> Das Problem dürfte im Grundsatz der insbesondere im journalistischen Bereich relevant gewordenen *false balance* ähnlich sein (s. etwa zur Klimaerwärmung *Boykoff/ Boykoff*, *Global Environmental Change* 14 (2014), S. 125; experimentell zu Konsequenzen *Koehler*, *Journal of Experimental Psychology* 22 (2016), S. 24). Man darf zudem vermuten, dass gerade die Rechtswissenschaft hierfür besonders anfällig sein könnte, weil sie es aus der dogmatischen Debatte gewohnt ist, auch der (abweigigen) Mindermeinung nicht wenig Raum zu geben.

<sup>29</sup> s. *Hamann*, *Evidenzbasierte Jurisprudenz*, 2014, S. 122ff.

<sup>30</sup> Dazu mit weiteren Nachweisen *Zeccola*, *DÖV* 2019, S. 100 (100); s. auch *Kindler*, *Zur Steuerungskraft der Raumordnungsplanung*, 2018, S. 34ff.

<sup>31</sup> s. *Würtenberger*, *NJW* 1991, S. 257 (258); *Peters*, *DVBf.* 2015, S. 808 (812); *Roth* (FN 4), S. 44.

<sup>32</sup> Dies wird als zentrales Unterscheidungsmerkmal ausgemacht *Hildebrand/Renn*, in: *Radtke/Canzler* (Hrsg.), *Energiewende*, 2019, S. 261 (262).

<sup>33</sup> *Langenbach* (FN 18), S. 28f.

<sup>34</sup> So statt vieler *Stracke* (FN 1), S. 56 mit zahlreichen Nachweisen.

<sup>35</sup> *Wüstenhagen/Wolsink/Bürer*, *Energy Policy* 35 (2007), S. 2683 (2684ff.); *Hildebrand/Renn*, in: *Radtke/Canzler* (Hrsg.), *Energiewende* (FN 32), S. 269f.

<sup>36</sup> s. aber zur verwaltungsverfahrensrechtlichen Bedeutung einer den konkreten Fall überdauernden Legitimität *Langenbach* (FN 18), S. 206.

<sup>37</sup> Diese wird auch in der empirischen Literatur als entscheidend eingeschätzt *Friedl/Reichl*, *Energy Policy* 89 (2016), S. 184 (186); die lokale Akzeptanz umfasst daher auch die Gerechtigkeit der Entscheidungsverfahren *Hildebrand/Renn*, in: *Radtke/Canzler* (Hrsg.), *Energiewende* (FN 32), S. 269.

<sup>38</sup> Ausführlich für derartige Gründe zum Beispiel *Roth* (FN 4), S. 46ff. (zweites Kapitel); s. auch schon *Schweizer-Ries/Hildebrand/Hinse/Rühmland/Rau*, *Begleit und Akzeptanzforschung zu aktuellen Fragendes Stromnetzausbaus in Deutschland – Wissenschaftliche Begleitung der Planungspraxis (Akzeptanz Netzausbau)*, 2016, S. 27ff. und noch früher aus den USA *Furby/Slovic/Fischhoff/Gregory*, *Journal of Environmental Psychology* 8 (1988), S. 19; vgl. kritisch zu einer solchen Perspektive

gesellschaftlicher Ebene das allgemeine politische Ziel einer erfolgreichen Energiewende und die damit verbundenen Maßnahmen verbreitete Unterstützung erfahren.<sup>39</sup> Ausgehend von den Nachteilen des Stromleitungsbaus für die konkret an einem Ort Betroffenen (und den gerade im Vergleich zum Trassenbau an einer anderen Stelle praktisch nicht vorhandenen individuellen Vorteilen<sup>40</sup>), scheint es allerdings naheliegend, erst einmal danach zu fragen, warum denn ein solches Vorhaben überhaupt akzeptiert werden sollte. Hier kommt man zu den grundsätzlichen psychologischen Voraussetzungen der Akzeptanz nachteiliger politischer und administrativer Entscheidungen und der Frage nach ihrer (empirisch verstandenen) Legitimität.<sup>41</sup> Diese Perspektivenwahl dürfte sowohl für die Theorieauswahl als auch für die Bewertung der Verfahrensbeteiligung eine wesentliche Rolle spielen. Geht man von einer „quasi-natürlichen“ Akzeptanz staatlicher Entscheidungen aus, wird man die Effektivität eines Verfahrensinstruments eher danach bewerten, inwieweit das Verfahren besonderen Gründen für die Nichtakzeptanz, wie einer besonderen individuellen Belastung, entgegenwirken kann. Geht man dagegen davon aus, dass staatliche Entscheidungsverfahren einen eigenen Beitrag zur grundsätzlichen Akzeptanz und Legitimität staatlichen Handelns leisten müssen, dann könnten die Akzeptanzwirkungen der Verfahrensbeteiligung wesentlich grundlegender und weitgefächerter sein, als wenn sie singular besonders Nachteile ausgleichen müssten.

Hiermit ist die Definition des zweiten wichtigen Begriffs in der Forschungsfrage verbunden: das Akzeptanzsubjekt der *Öffentlichkeit*. Wer genau soll eigentlich das Vorhaben akzeptieren? Viele Untersuchungen fokussieren Personen, die sich tatsächlich im Verfahren beteiligt haben. Diese Gruppe ist zu eng gewählt. Die Auswahl über- und unterschätzt mögliche Akzeptanzwirkungen der Verfahrensbeteiligung. Einerseits würde man starke Effekte erwarten, da diese Personen die Beteiligung selbst erlebt haben. Andererseits wird niemand zur Beteiligung gezwungen. Die Menschen entscheiden selbst. Daher dürfte die Gruppe der Personen, die sich am Verfahren beteiligen, eine besondere sein. Insbesondere Menschen, die eine erhöhte Betroffenheit aufweisen oder von einem besonderen politischen Engagement getrieben sind, könnten sich entscheiden, Beteiligungsangebote tatsächlich wahrzunehmen.<sup>42</sup> Damit sind diese Personen wohl gleichzeitig diejenigen, deren Akzeptanz am schwersten zu erreichen sein dürfte. Der Stromnetzausbau profitiert zudem auch von der Akzeptanz derjenigen, die sich nicht aktiv am Verfahren beteiligen. Die sichtbare Ausgestaltung der Verfahren als fair, transparent und beteiligungsoffen könnte die Beurteilung von (potentiell) Betroffenen beeinflussen, ohne dass diese selbst teilgenommen haben müssen.<sup>43</sup>

Die gesteigerte Akzeptanz soll sich im Wesentlichen aus dem *Verfahren* ergeben.<sup>44</sup> Grund hierfür ist nicht unbedingt, dass (gerechte) Verfahren in jedem Fall die besten Akzeptanzergebnisse

---

in der empirischen Literatur zur Akzeptanz von Energiewende-Projekten *Schumacher/Krones/McKenna/Schultmann*, *Energy Policy* 126 (2019), S. 315 (315): „So far, however, scholars have mostly focused on explaining the phenomena of non-acceptance or rejection, without a deeper analysis of the different facets of positive acceptance and support“.

<sup>39</sup> *Wüstenhagen/Wolsink/Bürer*, *Energy Policy* 35 (2007), S. 2683 (2684f.); s. mit Nachweisen auch *Stracke* (FN 1), S. 47f.; *Kindler* (FN 30), S. 38f.; *Schneider*, in: FS Würtenberger 2013, S. 413; Sachverständigenrat für Umweltfragen (FN 8), Tz. 491; aktueller etwa die forsa-Umfrage Fachagentur Windenergie an Land e.V., Umfrage zur Akzeptanz der Windenergie an Land, Herbst 2020, S. 4.

<sup>40</sup> *Stracke* (FN 1), S. 50; *Schneider*, in: FS Würtenberger 2013, S. 413; s. schon Sachverständigenrat für Umweltfragen (FN 8), Tz. 618, 626.

<sup>41</sup> Klassisch *Tyler*, *Why People Obey the Law*, 2006; zusammenfassend *Langenbach* (FN 18), S. 69ff.

<sup>42</sup> Laut *Fachagentur Windenergie an Land e.V.* (FN 39), S. 8 weisen Personen mit negativer Einstellung gegenüber der Windenergie eine etwa doppelt so hohe Aktivitätsbereitschaft auf wie Personen mit positiver Einstellung; s. auch *Newig/Fritsch*, in: Bode/Evers/Klein (Hrsg.), *Bürgergesellschaft als Projekt* (FN 3), S. 220.

<sup>43</sup> Dass faire Verfahren auch die Einstellungen von verfahrensexternen Personen beeinflussen können, ist empirisch belegt, s. zum Beispiel *Tyler/Mitchell*, *Duke Law Journal* 43 (1994), S. 703 für den US-Supreme Court; *Grimes*, *European Journal of Political Research* 45 (2006), S. 285 für das Vertrauen in eine Planungsbehörde.

<sup>44</sup> *Stracke* (FN 1), S. 59.

hervorbringen, sondern dass das Verfahren wesentlich freier auf die Akzeptanzförderung ausgerichtet werden kann als etwa das abschließende Verfahrensergebnis, das im Rahmen des Stromnetzausbaus regelmäßig mit zumindest psychologisch empfundenen Belastungen für die Betroffenen verbunden ist.<sup>45</sup> Allerdings zielen einige der vom Gesetzgeber eingesetzten Akzeptanzinstrumente gar nicht auf das Verfahren, sondern darauf die schließlich gebaute Stromtrasse für die Betroffenen erträglicher zu machen: So werden durch die Entscheidung für ein Erdkabel im Vergleich zu einer Freileitung oder durch Abstandsregeln die Belastungen durch das Vorhaben verringert. Für die Akzeptanzwirkung kommt es insoweit nicht auf das Entscheidungsverfahren an.

Schließlich kann die Frage nach der Akzeptanzfunktion des Verfahrens nicht schon damit verneint werden, dass es überhaupt Proteste gegen ein Vorhaben gibt.<sup>46</sup> Proteste trotz extensiver Öffentlichkeitsbeteiligung oder Klagen gegen ein Vorhaben, die von einer einzelnen Person initiiert werden könnten, bedeuten nicht, dass das Verfahren keine Akzeptanzeffekte hervorrufen konnte. Eine solche Argumentation überschätzt nicht nur das Potential der Befriedungsfunktion von Verfahren, sondern unterschätzt gleichfalls die Bedeutung, die es für die Umsetzung des Energieleitungsausbaus haben kann, wenn Proteste und Engagement gegen das Vorhaben insgesamt auf einem geringeren Niveau stattfinden. Eine Bürgerinitiative, die nur geringen Rückhalt in der Bevölkerung hat, dürfte weniger effektiv sein; Demonstrationen mit wenigen Teilnehmenden regelmäßig geringere Wirkungen haben als Demonstrationen mit vielen Teilnehmenden. Auch lokale politische Entscheidungsträger könnten eher zur Unterstützung beitragen, wenn nur ein vergleichsweise kleiner Teil der lokalen Bevölkerung gegen das Vorhaben eingenommen ist. „Allseitige Akzeptanz“<sup>47</sup> ist kein sinnvolles Zielerreichungskriterium für die Verfahrensgestaltung. Sie wird in pluralistischen Gesellschaften auch niemals zu erreichen sein. Die Wahl dieses Bewertungsmaßstabs für die Effektivität des Verfahrens bedeutet daher letztlich, Enttäuschung hinsichtlich der Zielerreichung zu programmieren. Wie schon zur Beschleunigungsfunktion des Verwaltungsverfahrens ausgeführt wurde, ist auch der Blick allein darauf, ob das Vorhaben *insgesamt* akzeptiert wird (also das Akzeptanzlevel einen gewissen Schwellenwert überschreitet), nicht ausreichend, um zu bestimmen, ob das Verfahren akzeptanzsteigernd wirkt oder nicht. Denn zum einen kann die Akzeptanz unterhalb dieses Schwellenwerts niedriger oder höher sein. Zum anderen könnten auch hier Drittfaktoren eine breite Akzeptanz des Vorhabens verhindern. Daraus lernt man aber nicht viel über die Wirkung des Verfahrens, sondern bestätigt nur die triviale Erkenntnis, dass das Verfahren natürlich kein Allheilmittel gegen jede Art von Ablehnung ist. Es braucht daher idealerweise empirische Untersuchungen, die die Akzeptanzwirkungen konkreter Verfahren überprüfen.

Zwei Verfahrensgestaltungen, die ebenfalls zur Akzeptanz beitragen könnten, bleiben hier außer Betracht: Ausgehend von der Vermutung, dass in Teilen der Öffentlichkeit erhebliches Misstrauen gegenüber den Netzbetreibern bestehen könnte, ist die Rolle der Bundesnetzagentur in der Netzausbauplanung gestärkt und die Bedarfsplanung durch Beschlüsse des Bundestages demokratisch legitimiert worden, wodurch man sich eine erhöhte Akzeptanz erhoffte.<sup>48</sup> Es ist eine interessante

---

<sup>45</sup> s. *Steinbach* (FN 3), S. 290, 291; *Stracke* (FN 1), S. 49, 59; ausführlich zu möglichen Belastungen *Roth* (FN 4), S. 48ff.; vgl. auch *Jones/Eiser*, *Energy Policy* 38 (2010), S. 3106.

<sup>46</sup> *Stracke* (FN 1), S. 144f.; *Zeccola*, *DÖV* 2019, S. 100 (101) sogar mit normativen Bedenken gegen das Ziel eines „umfassenden Konsenses“; s. aber zum Beispiel *Böhm*, *NuR* 2011, S. 614 (616); allgemein zur Akzeptanz durch Verfahren *Böhm*, *Der Normmensch*, 1996, S. 15 „Die akzeptanzfördernden Aspekte von Verfahren dürften allgemein stark überschätzt werden. Dies legt jedenfalls ein Blick auf die verfahrensmäßig stark ausdifferenzierten Genehmigungs- und Planfeststellungsverfahren nahe. Es dürfte hier kaum ein größeres Verfahren geben, das nicht neben der Verwaltung die Verwaltungsgerichte und häufig auch das BVerfG beschäftigt.“

<sup>47</sup> *Böhm* (FN 46), S. 15.

<sup>48</sup> *Steinbach*, *Energy Policy* 63 (2013), S. 224 (225f.); *Steinbach/Franke*, in: *Steinbach/Franke* (Hrsg.), *Kommentar zum Netzausbau*, 3. Auflage 2022, Teil 1 Einleitung Rn. 27f., 29 skeptisch gegenüber tatsächlichen Akzeptanzwirkungen.

empirische Frage, inwieweit demokratisch legitimierte Entscheidungen Akzeptanz (oder Befolgungsbereitschaft) erhöhen können.<sup>49</sup> Darüber hinaus besteht im Rahmen jeder Verfahrensinteraktion die Möglichkeit der Information und Begründung. Es ist nicht ausgeschlossen, wenn auch aufgrund der bestehenden öffentlich zugänglichen Informationsmöglichkeiten nicht immer wahrscheinlich, dass sich ein Verfahrensbeteiligter durch die Darlegungen der Behörde oder Netzbetreiber im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung überzeugen lässt und ihre Vorbehalte gegen ein Projekt aufgibt.<sup>50</sup> Empirisch zeigt sich, dass Beteiligungsverfahren im Rahmen der Energiewende durchaus soziales Lernen der Beteiligten befördern können, insbesondere den Erwerb von Wissen und Informationen.<sup>51</sup>

#### 4. Empirie

Die Studienlage zu den Wirkungen des Planungs- und Genehmigungsverfahrens auf die Akzeptanz im Stromnetzausbau ist recht übersichtlich.<sup>52</sup> Neben Untersuchungen, die sich explizit der Akzeptanz von Vorhaben des Stromnetzausbaus zuwenden, gibt es Forschungsarbeiten zur Akzeptanz von weiteren Projekten im Zuge der Energiewende. Deren Ergebnisse könnten man auf den Energieleitungsausbau übertragen, denn schließlich dient dieser der Energiewende.<sup>53</sup> Allerdings werden der Stromnetzausbau und andere Energiewende-Vorhaben in der Öffentlichkeit teils sehr unterschiedlich wahrgenommen.<sup>54</sup> Dies beruhe unter anderem auf der Rolle der Netzbetreiber als Akteure im Netzausbau und das in Teilen der Öffentlichkeit vorhandene Misstrauen, dass der Netzausbau letztlich gar nicht der Energiewende, sondern lediglich dem Profit der Netzbetreiber diene.<sup>55</sup> Zudem seien regionale (wirtschaftliche) Vorteile durch die Trassenführung in den „Transit-Regionen“ nicht erkennbar.<sup>56</sup> Die Ungleichverteilung von Kosten und Nutzen als Frage der Verteilungsgerechtigkeit lässt sich allerdings auch für andere Energiewende-Projekte wie etwa Windkraftanlagen feststellen.<sup>57</sup> Anders als bei anderen Energiewende-Vorhaben werde jedoch zusätzlich die Sinnhaftigkeit des Stromnetzausbaus per se angezweifelt.<sup>58</sup> Die Öffentlichkeitsbeteiligung im Planungs- und Genehmigungsverfahren ist aber vornehmlich

---

<sup>49</sup> s. dazu empirisch *Tyran/Feld*, *Scandinavian Journal of Economics* 108 (2006), S. 135; *Dal Bó/Foster/Putterman*, *American Economic Review* 100 (2010), S. 2205; *Langenbach/Tausch*, *Journal of Law, Economics, and Organization* 35 (2019), S. 364.

<sup>50</sup> Knapp zur Möglichkeit der Akzeptanz durch Begründungen *Langenbach* (FN 18), S. 67f.; ausführlicher und skeptisch für Stromnetzausbauverfahren *Roth* (FN 4), S. 82ff.

<sup>51</sup> *Ernst*, *Sustainability* 10 (2018), S. 4313.

<sup>52</sup> Zusätzlich zu den hier vornehmlich berichteten quantitativen Arbeiten liegen eine Reihe qualitativer Studien vor, s. zum Beispiel *Krack/Köppel/Samweber*, *Energiewirtschaftliche Tagesfragen* 2017, S. 101; *Friedl/Reichl*, *Energy Policy* 89 (2016), S. 184; *Gross*, *Energy Policy* 35 (2007), S. 2727; *Jobert/Laborgne/Mimler*, *Energy Policy* 35 (2007), S. 2751; aber auch verschiedene Untersuchungen berichtet in *Schweizer-Ries/Hildebrand/Hinse/Rühmland/Rau* (FN 38).

<sup>53</sup> *Schweizer-Ries/Hildebrand/Hinse/Rühmland/Rau* (FN 38), S. 21; s. zur Hypothese der Übertragbarkeit und der Beobachtung, dass der Zusammenhang zwischen Infrastrukturausbau und Energiewende in der Öffentlichkeit häufig gar nicht hergestellt werde *Lienert/Suetterlin/Siegrist*, *Energy Policy* 87 (2015), S. 573 (575).

<sup>54</sup> Hierzu und für die folgenden Unterscheidungsmerkmale *Hildebrand/Rau/Schweizer-Ries*, in: *Holstenkamp/Radtke* (Hrsg.), *Handbuch Energiewende und Partizipation*, 2018, S. 195 (200); s. empirisch zu Akzeptanzunterschieden *Ruddat/Sonnberger*, *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 71 (2019), S. 437 (446), die jedoch in einer deutschlandweiten Befragung für Windkraftanlagen und Freilufttrassen überwiegende Ablehnung berichten.

<sup>55</sup> s. etwa *Schweizer-Ries/Rau/Zoellner*, *Umweltpsychologische Untersuchung der Akzeptanz von Maßnahmen zur Netzintegration Erneuerbarer Energien in der Region Wahle-Mecklar (Niedersachsen und Hessen)*, 2010, S. 25f.; *Stracke* (FN 1), S. 53. Dabei ist der Schwerpunkt entscheidend. Dass auch Gewinninteressen der Übertragungsnetzbetreiber eine Rolle spielen, ist angesichts der Tatsache unvermeidbar, dass der Netzausbau weiterhin als unternehmerische Investition ausgestaltet ist, vgl. ebd., S. 30; *Steinbach/Franke*, in: *Steinbach/Franke* (Hrsg.), *Kommentar zum Netzausbau* (FN 48), Teil 1 Einleitung Rn. 26.

<sup>56</sup> *Roth* (FN 4), S. 66; *Schweizer-Ries/Hildebrand/Hinse/Rühmland/Rau* (FN 38), S. 32. Dies sei eine Besonderheit, die den Stromnetzausbau von vielen anderen Infrastrukturvorhaben unterscheidet, *Stracke* (FN 1), S. 50; s. empirisch etwa *Schweizer-Ries/Rau/Zoellner* (FN 55), S. 12f.

<sup>57</sup> *Lienhoop*, *Energy Policy* 118 (2018), S. 97 (97f.); *Kindler* (FN 30), S. 102.

<sup>58</sup> Für die Schweiz zeigen *Lienert/Suetterlin/Siegrist*, *Energy Policy* 87 (2015), S. 573 (578), dass über 30 Prozent der Befragten sogar der Ansicht waren, dass der Netzausbau durch die Energiewende überflüssig würde.

auf die Umsetzung des Netzausbaus gerichtet und nicht auf das politische Ziel der Energiewende.<sup>59</sup> Die lokale Akzeptanz könne im Fall der Ablehnung der politischen Grundsatzentscheidung zum Stromnetzausbau erheblich gefährdet sein.<sup>60</sup> Allerdings gibt es ebenfalls Hinweise, dass sich die Akzeptanz lokaler Ausbauvorhaben in erheblichem Umfang als Funktion lokaler Gegebenheiten, Probleme und Abläufe darstellt.<sup>61</sup> In jedem Fall dürfte eine Steigerung der generellen Akzeptanz der politischen Entscheidung zum Ausbau der Energieinfrastruktur in Deutschland nur sehr begrenzt ein realistisches Ziel der Öffentlichkeitsbeteiligung in Verwaltungsverfahren sein.

Spezifische empirische Evidenz zur Akzeptanzfunktion der entsprechenden Verfahren liefert die vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie geförderte umweltspsychologische Begleitforschung zum Stromnetzausbau.<sup>62</sup> Der Schlussbericht dieses Forschungsprojekts aus dem Jahr 2016 berichtet unter anderem eine quantitative Untersuchung der Akzeptanzeffekte der aktiven Teilnahme am Konsultationsverfahren zu den Netzentwicklungsplänen und dem Umweltbericht 2024.<sup>63</sup> Im Rahmen des Konsultationsverfahrens bestand die Teilnahmemöglichkeit darin, sich schriftlich – postalisch oder per E-Mail – zu den entsprechenden Entwürfen zu äußern. Die Akzeptanz wurde auf drei Ebenen abgefragt. Die Teilnehmenden wurden zum einen gebeten anzugeben, inwieweit sie allgemein den Stromnetzausbau in Deutschland akzeptieren (Ebene 1). Zum anderen wurden sie nach der Akzeptanz potentieller lokaler Vorhaben in ihrer Nähe gefragt (Ebene 2). Schließlich wurde die aktive Protestbereitschaft gegen ein lokales Vorhaben erhoben (Ebene 3). Verglichen wurden nun die Antworten auf diese Fragen zwischen einer Gruppe von Personen, die sich am Konsultationsverfahren beteiligt hatten, und einer Kontrollgruppe von Menschen, die sich nicht beteiligt hatten. Die Studie berichtet keine statistisch signifikanten Unterschiede hinsichtlich der Akzeptanz lokaler Vorhaben und der Protestbereitschaft. Die generelle Akzeptanz des Stromnetzausbaus ist in der Beteiligungsgruppe sogar niedriger als in der Kontrollgruppe.<sup>64</sup>

Die Untersuchung könnte darauf hinweisen, dass zumindest das Beteiligungsformat der Konsultation zum Netzentwicklungsplan keine akzeptanzsteigernden Wirkungen aufweist. Hinsichtlich der negativeren Bewertung des politischen Ziels des Stromnetzausbaus (Ebene 1) dürfte jedoch schon fraglich sein, ob man überhaupt vernünftigerweise erwarten darf, dass Menschen, die im Rahmen des untersuchten Konsultationsverfahrens einmalig schriftlich Stellung nehmen konnten, deshalb ihre politische Meinung ändern und nunmehr die allgemeine energiepolitische Entscheidung zum Stromnetzausbau *gut* finden.<sup>65</sup> Vielmehr liegen zwei andere Akzeptanzziele für die Verfahrensbeteiligung auf dieser Stufe näher: Zum einen ist das Konsultationsverfahren der Bestätigung des Netzentwicklungsplans durch die Bundesnetzagentur vorgelagert (§ 12c Abs. 4 EnWG). Eine erhöhte Akzeptanz dieser konkreten Entscheidung dürfte ein entscheidendes Ziel der Öffentlichkeitsbeteiligung sein. Diese

---

<sup>59</sup> Schon dem Szenariorahmen der Übertragungsnetzbetreiber sind die mittel- und langfristigen energiepolitischen Ziele der Bundesregierung vorgegeben, § 12a Abs. 1 S. 2 EnWG; s. zu den energiepolitischen Zielen § 1 Abs. 1 EnWG sowie *Heimann*, in: Steinbach/Franke (Hrsg.), Kommentar zum Netzausbau (FN 48), Teil 3 EnWG, § 12a Rn. 23f.

<sup>60</sup> *Hildebrand/Rau/Schweizer-Ries*, in: Holstenkamp/Radtke (Hrsg.), Handbuch Energiewende und Partizipation (FN 54), S. 200; s. auch mit weiteren Nachweisen *Kindler* (FN 30), S. 105.

<sup>61</sup> *Schweizer-Ries/Rau/Zoellner* (FN 55), S. 11: „Diese Ergebnisse sind ein weiterer Indikator dafür, dass es nicht um eine prinzipielle Befürwortung bzw. Ablehnung des Stromleitungsbaus geht, sondern die regionale Akzeptanz im Sinne einer konditionalen Akzeptanz von verschiedenen Detailfragen und Bewertungsprozessen vor Ort abhängt.“

<sup>62</sup> *Schweizer-Ries/Hildebrand/Hinse/Rühmland/Rau* (FN 38).

<sup>63</sup> *Schweizer-Ries/Hildebrand/Hinse/Rühmland/Rau* (FN 38), S. 108ff.

<sup>64</sup> *Schweizer-Ries/Hildebrand/Hinse/Rühmland/Rau* (FN 38), S. 110f.

<sup>65</sup> Vgl. noch weitergehend *Gurlit*, JZ 2012, S. 833 (835): „Wohl aber stößt die Akzeptanzfunktion an ihre Grenzen, wenn an die Sachentscheidung nicht nur zu berücksichtigende Interessen, sondern Werthaltungen herangetragen werden, die im sachlichen Entscheidungsprogramm nicht verarbeitet werden können. Wer ein Gegner der Gentechnik ist, wird auch nach einem fairen und transparenten Verfahren eine Freisetzungsentcheidung nicht hinzunehmen bereit sein.“

wurde jedoch nicht abgefragt. Zum anderen sollte man ein weiteres Ziel darin sehen, dass für Betroffene eines später konkret realisierten Vorhabens an verschiedenen Stellen des gesamten Verfahrens Partizipationsmöglichkeiten bestanden und daher für diese der Verfahrensablauf insgesamt (und in der Rückschau) fairer erscheinen könnte. Die Studie lässt nur Schlüsse für die konkrete Beteiligungsform zu. Zu den (kumulativen) Wirkungen der gesamten Beteiligungsformate in den Planungs- und Genehmigungsverfahren wäre weitere Forschung wünschenswert.

Zudem schwingt in der Formulierung des Schlussberichts vom „Effekt der Teilnahme“<sup>66</sup> eine Kausalitätsannahme mit, die in der rechtswissenschaftlichen Rezeption zu Unklarheiten geführt hat.<sup>67</sup> Der Akzeptanzeffekt wurde durch den Vergleich einer Gruppe von Teilnehmenden am Konsultationsverfahren und einer Kontrollgruppe bestimmt. Über ihre Teilnahme am Konsultationsverfahren entscheiden Menschen freilich selbst. Es scheint daher durchaus möglich (wenn nicht sogar recht wahrscheinlich), dass Personen, die sich entscheiden, an einer Konsultation aktiv teilzunehmen, und Personen, die nicht teilnehmen, schon im Ausgangspunkt hinsichtlich für die Akzeptanz des Stromnetzausbaus und die Akzeptanzfunktion des Verfahrens relevanter Gesichtspunkte unterschiedlich sein könnten.<sup>68</sup> Ein Akzeptanzunterschied zwischen beiden Gruppen muss nicht notwendigerweise mit dem Konsultationsverfahren zu tun haben.<sup>69</sup> Die Studie gibt selbst an, dass zwischen den verglichenen Gruppen Einstellungsunterschiede bestehen, wie zum Beispiel ein geringeres Vertrauen in das politische System in Deutschland.<sup>70</sup> Solche Selektions-Effekte lassen sich bei der Untersuchung realer Verwaltungsverfahren praktisch kaum vermeiden, weil man einem Teil der Beteiligungsberechtigten die Teilnahme nicht zufällig vorenthalten kann. Die Untersuchung könnte daher in einer vorsichtigeren Interpretation lediglich zeigen, dass dieser Schritt der Öffentlichkeitsbeteiligung nicht in der Lage ist, das Akzeptanzniveau der Teilnehmenden auf das Niveau der Nichtteilnehmenden zu heben. Wie das Akzeptanzniveau aussähe, wenn es kein Konsultationsverfahren geben würde, also der kontrafaktische Fall, bleibt auch nach dieser Studie unbekannt. Es scheint jedoch nicht unplausibel, dass gerade bei den Konsultationsteilnehmerinnen und -teilnehmern die Unzufriedenheit recht groß gewesen sein dürfte, wenn von Anfang an ein Verfahren ohne oder mit nur sehr begrenzten Beteiligungsmöglichkeiten kommuniziert worden wäre.

Nicht auf die Effektivität eines konkreten rechtlich ausgestalteten Verfahrensinstruments gerichtet sind Studien, die allgemeiner nach den Voraussetzungen der Akzeptanz von Stromnetzleitungen oder

---

<sup>66</sup> *Schweizer-Ries/Hildebrand/Hinse/Rühmland/Rau* (FN 38), S. 110.

<sup>67</sup> *Roth* (FN 4), S. 105f., die diese Ergebnisse sowohl als Vorher-Nachher-Vergleich einer Gruppe als auch als Vergleich zwischen zwei Gruppen interpretiert.

<sup>68</sup> Einschränkung sei darauf hingewiesen, dass anhand des Schlussberichts, der – soweit ersichtlich – nur ohne Anhänge online zur Verfügung steht, nicht erkennbar ist, wie sich die Kontrollgruppe genau zusammensetzt. Leider ist mir auch auf Nachfrage keine weitere Erhellung gelungen. Allerdings deutet die Veröffentlichung *Hildebrand/Hinse/Rühmland/Rau/Schweizer-Ries/Gründler/Gaus*, in: Bundesnetzagentur (Hrsg.), *Wissenschaftsdialog 2016, 2017*, S. 136 (137), die Ergebnisse derselben Untersuchung zu berichten scheint, darauf hin, dass die Kontrollgruppe aus Empfängern des Newsletters der Bundesnetzagentur sowie aus Teilnehmenden einer telefonischen Zufallsbefragung bestehen könnte; s. zur Zusammensetzung ebd., S. 138: „Beide Personengruppen stammen anteilmäßig aus den gleichen Postleitzahlregionen wie die Teilnehmer des Konsultationsverfahrens und sind daher in ähnlichem Maße objektiv von Stromnetzausbaumaßnahmen betroffen, auch wenn die subjektive Betroffenheit natürlich individuell sehr unterschiedlich wahrgenommen wird“, dort auch für demographische Vergleiche der verschiedenen Gruppen.

<sup>69</sup> Vgl. wiederum *Hildebrand/Hinse/Rühmland/Rau/Schweizer-Ries/Gründler/Gaus*, in: Bundesnetzagentur (Hrsg.), *Wissenschaftsdialog 2016* (FN 68), S. 143 zur Bewertung durch Konsultationsteilnehmende: „Diese eher negative Bewertung der Gerechtigkeit des Konsultationsverfahrens kann allerdings nicht eindeutig monokausal auf das Konsultationsverfahren zurückgeführt werden, weil vielfältige externe Einflüsse, wie bspw. die kommunale Protestkultur, politische Ereignisse, die gefühlte Betroffenheit einer Person oder Persönlichkeitsmerkmale, diese Bewertung zumindest teilweise mit beeinflussen.“

<sup>70</sup> *Schweizer-Ries/Hildebrand/Hinse/Rühmland/Rau* (FN 38), S. 111.

anderen Energiewende Projekten fragen.<sup>71</sup> Der allgemeine Zusammenhang zwischen wahrgenommener Verfahrensfairness und der Akzeptanz staatlicher Entscheidungen ist in mittlerweile zahllosen Untersuchungen der psychologischen Verfahrensfairnessforschung als so genannter *fair process effect* belegt.<sup>72</sup> Spezifisch zum Netzausbau zeigt sich, dass ein subjektiv als fair eingeschätzter Verfahrensablauf mit einer erhöhten Akzeptanz des Ausbauvorhabens zusammenhängt.<sup>73</sup> In einer Befragung von Einwohnerinnen und Einwohnern im Umfeld einer geplanten Stromtrasse in Hessen konnte ein über das Vertrauen in die Akteure vermittelter indirekter Einfluss der wahrgenommenen Verfahrensfairness auf die Bewertung des Ausbauvorhabens nachgewiesen werden.<sup>74</sup> In einer deutschlandweiten Befragung korrelierte zudem die Protestbereitschaft gegen ein lokales Freilufttrassen-Vorhaben unter anderem mit einer geringen Zustimmung zu der Aussage, dass alle betroffenen Interessen Berücksichtigung im Prozess erfahren.<sup>75</sup>

Weitet man den Fokus vom Stromnetzausbau auf weitere Projekte der Energiewende, so finden sich auch hier die Vorteile einer fairen Verfahrensbeteiligung für die Akzeptanz von Infrastrukturvorhaben, etwa Windkraftwerken.<sup>76</sup> Zum einen deuten empirische Ergebnisse darauf hin, dass für die Fairnessbewertungen von Energiewende-Projekten zwar die grundsätzliche Möglichkeit der Beteiligung wichtig ist, nicht aber unbedingt das Ausmaß, etwa die Beteiligung auf jeder Stufe oder die Entscheidungskontrolle.<sup>77</sup> Eine ausreichende Information sowie die Möglichkeit der Meinungskundgabe werden als besonders wichtig eingeschätzt.<sup>78</sup> Zum anderen finden sich aber auch Präferenzen für qualitativ gesteigerte Formen der Beteiligung im Entscheidungsverfahren<sup>79</sup>, die mit erhöhter Akzeptanz verknüpft sein können.<sup>80</sup> Insgesamt dürfte es noch empirischen Forschungsbedarf hinsichtlich der konkreten erfolgsversprechenden Ausgestaltung fairer Genehmigungs- und Planungsverfahren in den unterschiedlichen Anwendungsbereichen geben.<sup>81</sup>

Abschließend sei noch einmal auf das generelle Ergebnis der sozialpsychologischen Verfahrensfairnessforschung hingewiesen, das den soeben berichteten Studien insoweit entspricht, als für eine Vielzahl von Staat-Bürger-Interaktionen auch außerhalb des infrastrukturellen Kontexts die Bedeutung einer fairen Verfahrensgestaltung für die Akzeptanz rechtlicher Entscheidungen aufgezeigt werden konnte. Umfasst sind dabei mitnichten nur Entscheidungen, die verglichen mit dem Stromnetzausbau eine geringe Eingriffsintensität aufweisen, sondern etwa auch so belastende Entscheidungen

---

<sup>71</sup> Etwa Beyer/Borchers/Fronde/Hrach/Kutzschbauch/Menges/Sommer/Traub, List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik 43 (2018), S. 421.

<sup>72</sup> s. Langenbach (FN 18), S. 81f. für zahlreiche Nachweise aus der empirischen Literatur; vgl. etwa für Planungsentscheidungen in Schweden Grimes, European Journal of Political Research 45 (2006), S. 285.

<sup>73</sup> Schweizer-Ries/Rau/Zoellner (FN 55), S. 22f.: Hierzu konsistent zeigt sich, dass die wahrgenommene Verfahrensfairness negativ mit einer grundsätzlichen Ablehnung neuer Stromleitungen korreliert.

<sup>74</sup> Mueller, Energy Policy 141 (2020), Nr. 111465, S. 5.

<sup>75</sup> Ruddat/Sonnberger, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 71 (2019), S. 437 (451).

<sup>76</sup> Liebe/Bartczak/Meyerhoff, Energy Policy 107 (2017), S. 300 (304); Liu/Bouman/Perlaviciute/Steg, Energy and Climate Change 1 (2020), Nr. 100013; s. auch die Ergebnisse der repräsentativen forsa-Umfrage Fachagentur Windenergie an Land e.V., Umfrage zur Akzeptanz der Windenergie an Land, Herbst 2017, S. 10; für die USA Rand/Hoen, Energy Research & Social Science 29 (2017), S. 135 (142).

<sup>77</sup> Liebe/Dobers, Sustainability 12 (2020), Nr. 8084, S. 5; s. auch Ernst, Journal of Environmental Management 238 (2019), S. 368 (376).

<sup>78</sup> Von 80–90 Prozent der Befragten, Hildebrand/Rau/Schweizer-Ries, Informationen zur Raumentwicklung 2012, S. 491 (496).

<sup>79</sup> So forderten in der gerade genannten Studie von Hildebrand/Rau/Schweizer-Ries, Informationen zur Raumentwicklung 2012, S. 491 (496) ebenfalls 70–80 Prozent der Befragten eine gesteigerte Beteiligungsform der Mitentscheidung (Kooperation); s. auch Lienhoop, Energy Policy 118 (2018), S. 97; Ek/Persson, Ecological Economics 105 (2014), S. 193.

<sup>80</sup> s. die Nachweise bei Liu/Bouman/Perlaviciute/Steg, Energy Research & Social Science 53 (2019), S. 137 (142).

<sup>81</sup> Wiederum für die USA Rand/Hoen, Energy Research & Social Science 29 (2017), S. 135 (142).

wie die Verurteilung zu einer Haftstrafe.<sup>82</sup> Daneben betont die Verfahrensfairnessforschung die Bedeutung fairer Verfahrensabläufe für die generelle Legitimität staatlicher Verwaltung.<sup>83</sup> Auch für diese generelle Legitimität könnten Infrastrukturverfahren relevant sein, da zumindest ein Teil der Bürgerinnen und Bürger derartige Verfahren längerfristig und mit besonderer Intensität verfolgen dürfte.<sup>84</sup>

Die generelle Erkenntnis, dass faire Verfahrensbeteiligung die Akzeptanz erhöhen kann, dürfte empirisch unbestritten sein. Empirisch nicht abschließend geklärt ist dagegen, ob dies auch für die Beteiligung in den Planungs- und Genehmigungsverfahren zum Stromnetzausbau in Deutschland gilt. Allerdings legt die empirische Literatur nicht nahe, dass die Verfahrensfairness in diesem Kontext keine Bedeutung hat. Um ihr Potential weiter einschätzen zu können, soll nun auf zwei theoretische Modelle subjektiver Verfahrensgerechtigkeit eingegangen werden.

## 5. Theorie<sup>85</sup>

Eine vor allem in der psychologischen Betrachtung rechtlicher Verfahren und der Akzeptanz rechtlicher Entscheidungen einflussreiche Verfahrenstheorie entspringt den Arbeiten von *Tom R. Tyler* und *Allan E. Lind* zu einem relationalen Modell der Verfahrensfairness.<sup>86</sup> Ein als fair wahrgenommenes Verfahren beruht danach auf Neutralität<sup>87</sup>, der Vertrauenswürdigkeit des Entscheidungsträgers sowie einer respektvollen Behandlung der beteiligten Bürgerinnen und Bürger, die in ihrer Rolle ernst genommen werden. Damit sieht das relationale Modell die Motivation der Beteiligten, auf ein entsprechendes Verfahren positiv zu reagieren, vor allem darin, dass diese aus dem Verfahren Informationen über ihren Status in der jeweiligen sozialen Gruppe erlangen und hier Bestätigung suchen. Dies könnte erklären, warum Intransparenz oder Vorabsprachen negative Konsequenzen für die Akzeptanz einiger Beteiligter hervorbringen könnten, obwohl die Auswirkungen für die jeweiligen Verfahrensergebnisse unklar bleiben. Häufig ist ja gar nicht ausgemacht, dass ein transparenteres Verfahren zu einem anderen Ergebnis geführt hätte. Derartige Verstöße könnten aber als negative Statusinformation wahrgenommen werden, da den Beteiligten erwartete faire Verfahrens„rechte“ (in einem nichtjuristischen Sinn) vorenthalten werden.

Die relationalen Voraussetzungen und Wirkungen von Verfahren(-sbeteiligung) sind nicht nur theoretisch, sondern stellen eine empirische Realität dar. Hinweise auf eine relationale Motivation wurden in verschiedenen Kontexten generiert.<sup>88</sup> Die relationale Erklärung der Verfahrensfairness und ihrer Voraussetzungen liegt quer zu dem in der Rechtswissenschaft wohl immer noch vorherrschenden

---

<sup>82</sup> *Casper/Tyler/Fisher*, *Law & Society Review* 22 (1988), S. 483.

<sup>83</sup> Klassisch *Tyler* (FN 41), S. 94ff.; s. auch mit Literaturübersicht *Tyler*, *Crime and Justice: A Review of Research* 30 (2003), S. 283 (311ff.); *Langenbach* (FN 18), S. 73ff. mit zahlreichen Nachweisen.

<sup>84</sup> Für dieses Generalisierungsargument *Tyler/Huo*, *Trust in the Law*, 2002, S. 131; *Langenbach* (FN 18), S. 72.

<sup>85</sup> Die Darstellung beruht auf *Langenbach* (FN 18), S. 86ff.; s. zur Gegenüberstellung der Verfahrenstheorien etwa *Lind/Tyler*, *The Social Psychology of Procedural Justice*, 1988, S. 221ff.

<sup>86</sup> *Lind/Tyler* (FN 85), S. 231ff.; *Tyler/Lind*, in: Zanna (Hrsg.), *Advances in Experimental Social Psychology*, 1992, S. 115 (162ff.) jeweils auch für die folgenden Ausführungen.

<sup>87</sup> s. in einem nichtempirischen Zugriff für den Zusammenhang von rechtlichen Neutralitätsanforderungen und Akzeptanz im Verwaltungsverfahren *Fehling*, *Verwaltung zwischen Unparteilichkeit und Gestaltungsaufgabe*, 2001, S. 84ff. s. in einem nichtempirischen Zugriff für den Zusammenhang von rechtlichen Neutralitätsanforderungen und Akzeptanz im Verwaltungsverfahren *Fehling*, *Verwaltung zwischen Unparteilichkeit und Gestaltungsaufgabe*, 2001, S. 84ff.

<sup>88</sup> s. mit zahlreichen Nachweisen etwa *Tyler/Lind*, in: Zanna (Hrsg.), *Advances in Experimental Social Psychology* (FN 86), S. 144ff.; zur nichtinstrumentellen Verfahrensbeteiligung insbesondere *Lind/Kanfer/Earley*, *Journal of Personality and Social Psychology* 59 (1990), S. 952; für eine Replikation dieser Studie *Platow/Filardo/Troselj/Grace/Ryan*, *European Journal of Social Psychology* 36 (2006), S. 135; s. insgesamt zu beidem *Langenbach* (FN 18), S. 88ff., 102ff. und die dortigen Verweise; insofern nicht nachvollziehbar die Feststellung von *Roth* (FN 4), S. 103 in Fn. 354, dass Beteiligung nur in „justizförmige[n] Verfahren“ eine wesentliche nichtinstrumentelle Funktion haben könne.



instrumentellen Verständnis des Verfahrens als der Sachentscheidung dienend. Die relationalen Zusammenhänge lassen sich aber rechtswissenschaftlich einer nichtinstrumentellen Akzeptanzfunktion des Verfahrens zuordnen.<sup>89</sup> Dass Menschen eine faire Behandlung in staatlichen Verfahren auch jenseits der getroffenen Entscheidung wichtig ist, ist empirisch überzeugend belegt.<sup>90</sup>

Eine Reaktionsmöglichkeit auf subjektiv als unfair wahrgenommene Verfahren liegt dann in der Delegitimierung der entscheidenden staatlichen Instanz und einer Ablehnung der aus dem Verfahren resultierenden Entscheidung. Die Erkenntnis, dass die relationalen Faktoren die Akzeptanz staatlicher Entscheidungen miterklären können, sind – aus der Perspektive einer an einer möglichst effektiven Umsetzung des Stromnetzausbaus interessierten Verwaltung – Fluch und Segen zugleich. Sie sind Segen, weil sie zwar eine gewisse Offenheit des Entscheidungsprozesses und der Entscheidungsträger für die Anliegen der Beteiligten voraussetzen, aber auch inhaltliche Entscheidungen erlauben, die den Interessen und Wünschen der Beteiligten entgegenstehen. Fluch sind sie, weil sie nicht nur auf formalen Voraussetzungen beruhen, wie zum Beispiel einer gesetzlich gewährleisteten Öffentlichkeitsbeteiligung, sondern das konkrete Verhalten der Entscheidungsträger und dessen jeweilige Bewertung durch die Beteiligten bedeutsam wird.

Neben dem relationalen Modell gibt es ein weiteres Erklärungsmodell dafür, warum Menschen an fairen Verfahren interessiert sind und warum sie darauf mit für den Entscheidungsträger positiven Verhaltensweisen reagieren. Diese instrumentelle Motivation ist mit dem juristischen Verständnis einer dienenden Funktion des Verfahrens für die Sachentscheidung wesentlich einfacher in Einklang zu bringen. Beteiligte empfinden demnach solche Verfahren als fair, die ihnen Möglichkeiten der Einflussnahme auf die Verwaltungsentscheidung gewähren. Ziel ist es also, durch das Verfahren ein gutes Ergebnis zu erlangen. Auch dies könnte eine Rolle in Stromnetzausbauverfahren spielen. Dann ist Beteiligung zu einem Zeitpunkt notwendig, an dem Entscheidungen noch nicht abschließend feststehen und noch verändert werden können.<sup>91</sup>

Die instrumentelle Motivation verlangt aber nicht, dass sich das Ergebnis notwendigerweise verändern muss, dass also *tatsächlicher Einfluss* auf die abschließende Entscheidung besteht. Dies könnte in einem rechtlichen Verfahren auch nicht garantiert werden. Vielmehr reicht nach dieser Theorie die Möglichkeit der Einflussnahme aus. Es geht wirklich um das Verfahren und nicht um das Ergebnis. Dies ist überraschend, weil nicht direkt einleuchtet, warum Beteiligte aus der Ex-post-Perspektive, nachdem sie erfahren haben, dass sie – trotz des fairen Verfahrens – keinen erkennbaren Einfluss auf die Entscheidung nehmen konnten, diese nun stärker akzeptieren sollten. Das mag dafürsprechen, dass das instrumentelle Modell vielleicht doch nicht so entscheidend ist. Eine Begründung für dieses Verhalten kann aber nach dem instrumentellen Modell darin gesehen werden, dass die Fairness des Verfahrens deshalb wertgeschätzt wird (und die Akzeptanz der Ergebnisse zur Folge hat), weil den Beteiligten klar ist, dass sie sich gegen konkurrierende Interessen nicht in jedem Einzelfall durchsetzen können, dass

---

<sup>89</sup> Zur instrumentellen und nichtinstrumentellen Verfahrensfunktion aus rechtswissenschaftlicher Perspektive *Fehling*, VVDStRL 70 (2011), S. 278 (281ff.), insbesondere S. 282 f. zur Akzeptanzfunktion durch das zu steigernde „Vertrauen der Bevölkerung in die staatlichen Institutionen“; s. *Langenbach* (FN 18), S. 42 dazu, dass Akzeptanz auch instrumentell erhöht werden kann, sowie S. 62 zur unterschiedlichen Verwendung der Begriffe instrumentell und nichtinstrumentell in Rechtswissenschaft und Psychologie.

<sup>90</sup> Vgl. zusammenfassend *Langenbach* (FN 18), S. 211.

<sup>91</sup> Statt vieler zu dieser Anforderung *Schweizer-Ries/Hildebrand/Hinse/Rühmland/Rau* (FN 38), S. 192ff.

sie aber langfristig von einer Umgebung mit Verfahren profitieren dürften, in denen ihnen zumindest Einflussmöglichkeiten zustehen.<sup>92</sup>

## 6. Das Potential fairer Verfahrensbeteiligung im Stromnetzausbau

Die genannten Verfahrenstheorien stützen die Annahme, dass grundsätzlich Verfahren mit einer Vielzahl von Beteiligungsmöglichkeiten für die (betroffene) Öffentlichkeit als fairer wahrgenommen werden dürften als Verfahren, die in bestimmten Verfahrensabschnitten und vor bestimmten Zwischenentscheidungen keine oder nur sehr begrenzte Partizipation erlauben.<sup>93</sup> An dieser Stelle sollte auch die Perspektive von Betroffenen einbezogen werden, die sich selbst gar nicht am Verfahren beteiligt haben, die aber in der Rückschau nach der jeweiligen Entscheidung und der damit verbundenen Realisierung der Betroffenheitsmöglichkeit den Eindruck erlangen könnten, dass sie ihre Anliegen zumindest hätten einbringen können beziehungsweise dass diese durch andere eingebracht wurden.

Die Prinzipien fairer Verfahren (Neutralität, Vertrauenswürdigkeit und Respekt) dürften auch im Kontext des Stromnetzausbaus für das Fairnessempfinden der Bürgerinnen und Bürger relevant sein.<sup>94</sup> Jedenfalls gibt es keine Hinweise darauf, dass gerade beim Stromnetzausbau Menschen diese Prinzipien nicht kümmern. Wie lässt sich dann die Skepsis gegenüber der Aussage begründen, dass eine beteiligungsoffene Verfahrensgestaltung auch im Energieleitungsausbau zu erhöhter Akzeptanz beitragen könnte? Als Begründungsversuche können folgende Überlegungen vorgebracht werden, die (jedenfalls implizit) den Stimmen in der Literatur zugrunde zu liegen scheinen.

Einwände gegen die Akzeptanzeffekte fairer Verfahren ließen sich zunächst darauf stützen, dass die Belastungen durch den Bau einer Stromtrasse als so gewichtig eingeschätzt werden, dass sie die (Nicht-)Akzeptanz der Betroffenen allein bestimmen. Dieses Argument ist nicht spezifisch für den Energieleitungsbau. Es spiegelt eine generelle Ungläubigkeit wider, dass vermeintlich *weiche* Faktoren wie die Verfahrensfairness gegenüber *harten*, materiellen Faktoren, die sich aus der Entscheidung selbst ergeben, eigenständige Bedeutung erlangen können. Allgemein auf die Bedeutung von Verwaltungsverfahren bezogen steht diese Einstellung wohl auch hinter der in Variationen häufiger getätigten Aussage, dass für die Betroffenen eines Verwaltungsverfahrens letztlich doch das Entscheidungsergebnis wesentlich sei.<sup>95</sup> Schon die allgemeinen Erkenntnisse der Verfahrensfairnessforschung widersprechen dieser verbreiteten Annahme.<sup>96</sup> Für die Akzeptanz eines konstant gehaltenen Ergebnisses ist es regelmäßig besser, in einem fairen Verfahren entstanden zu sein, und faire Verfahren können die Konsequenzen nachteiliger Entscheidungen abmildern.<sup>97</sup> Angesichts der existierenden empirischen

---

<sup>92</sup> Lind/Tyler (FN 85), S. 223f.

<sup>93</sup> Der grundsätzliche Zusammenhang zwischen Beteiligung und erhöhter Verfahrensfairness ist empirisch bestens belegt, s. zusammenfassend Langenbach (FN 18), S. 100f., 106 mit weiteren Nachweisen.

<sup>94</sup> Zu dieser Einschätzung Roth (FN 4), S. 100f., die sich dazu stützt auf Gross, Energy Policy 35 (2007), S. 2727 (2730); Knudsen/Wold/Aas/Kielland Haug/Batel/Devine-Wright/Qvenild/Jacobsen, Land Use Policy 48 (2015), S. 299; Smith/McDonough, Society & Natural Resources 14 (2001), S. 239.

<sup>95</sup> Fehling, VVDStRL 70 (2011), S. 280 (283): „Denn letztlich zählt für den Betroffenen doch in allererster Linie das Ergebnis“; Durner, NuR 2019, S. 241 (250); Pietzcker, VVDStRL 41 (1983), S. 193 (195): „Der Bürger sieht das Verwaltungsverfahren nur als Weg der Verwirklichung seiner Rechte und drängt auf unbürokratische Entscheidung“; Kindler (FN 30), S. 106: „wie hoch ihre Akzeptanz gegenüber dem Ergebnis ist, werden sie anhand der Berücksichtigung ihrer Interessen im Ergebnis messen“.

<sup>96</sup> s. dazu schon Langenbach (FN 18), S. 211 unter Verweis auf Tyler/Lind, in: Sanders/Hamilton (Hrsg.), Handbook of Justice Research in Law, 2001, S. 65 (65); s. etwa aus der verfahrensrechtlichen Literatur zur Öffentlichkeitsbeteiligung Fisahn (FN 2, S. 214.

<sup>97</sup> Lind/Tyler (FN 85), S. 64; Langenbach (FN 18), S. 82.

Nachweise ist es zudem nicht überzeugend anzunehmen, dass ausgerechnet der Bau einer Stromtrasse derart einschneidend ist, dass die materielle Entscheidung alle Verfahrensaspekte übertrumpft.<sup>98</sup>

Misstrauen gegenüber reinen Verfahrenseffekten zeigt sich auch in der Behauptung, dass es für die Akzeptanzeffekte der Verfahrensbeteiligung im Energieleitungsausbau letztlich auf den *tatsächlichen Einfluss* auf die Entscheidung ankomme.<sup>99</sup> Dabei verlangen die referierten Verfahrensfairnesstheorien gerade keine tatsächliche Einflussnahme im Einzelfall. Vielmehr deutet die relationale Motivation darauf hin, dass teilweise sogar Beteiligungen ohne realistische Chancen der Einflussnahme entsprechende Effekte hervorrufen könnten.<sup>100</sup> Es wird aber versucht, das Erfordernis tatsächlicher Einflussnahme als notwendige Voraussetzung für die Verfahrensfairness und Akzeptanz im Energieleitungsausbau zu entwickeln. Unterstützung scheint dieser Versuch in den empirisch aufgezeigten Grenzen der Verfahrensfairnesseffekte<sup>101</sup> zu finden. Eine für die Verfahrensbeteiligung prominente Grenze ist der sogenannte Frustrationseffekt. Dieser Begriff beschreibt, dass unter besonderen Umständen eine Verfahrensbeteiligung sogar zu negativeren Bewertungen führen könne als ein Verfahren ohne Beteiligungsmöglichkeit.<sup>102</sup> Frustrationseffekte dürften insbesondere davon abhängig sein, dass wesentliche Voraussetzungen eines fairen Verfahrens im konkreten Fall erkennbar nicht gegeben sind und der Verfahrensablauf nur als Scheinbeteiligung wahrgenommen wird<sup>103</sup>, etwa als reines Akzeptanzbeschaffungsinstrument.<sup>104</sup> Dass Öffentlichkeitsbeteiligungen mitunter inhaltlichen Einfluss nicht wirklich gewährleisten, ist in der rechtswissenschaftlichen Literatur immer wieder kritisiert worden.<sup>105</sup> Richtig ist auch, dass sich überzogene und in der Folge enttäuschte Erwartungen an die bestehenden Möglichkeiten der Einflussnahme negativ auf die Verfahrensbewertung auswirken dürften.<sup>106</sup> Wird nun von den Beteiligten die entscheidende Stelle in erheblichem Ausmaß als parteiisch oder nicht vertrauenswürdig wahrgenommen und gehen die Beteiligten daher nicht mehr davon aus, dass ihr Vorbringen im Entscheidungsprozess ernsthafte Berücksichtigung findet, könnte die Verfahrensbeteiligung ihre fairnessteigernde Wirkung nicht nur verfehlen, sondern im äußersten Fall sogar zu einem Frustrationseffekt führen.<sup>107</sup>

---

<sup>98</sup> Hier sei nur an die oben bereits genannte Studie zu den Verfahrensfairnesseffekten bei einer so belastenden Entscheidung wie der Verurteilung zu einer Haftstrafe erinnert *Casper/Tyler/Fisher*, *Law & Society Review* 22 (1988), S. 483.

<sup>99</sup> Dies wird deutlich bei *Roth* (FN 4), S. 129: „So ist aus psychologischer Perspektive beispielsweise für die akzeptanzsteigernde Wirkung einer Konsultation entscheidend, ob und inwiefern die Stellungnahmen der Öffentlichkeit tatsächlich Einfluss auf das Verfahrensergebnis haben.“ In diesem Fall müsste wohl noch zwischen dem Effekt der Konsultation und dem Effekt der durch die Einflussnahme nun genehmerten Entscheidung unterschieden werden, sodass gar nicht klar sein dürfte, was als Verfahrenseffekt übrigbleiben würde.

<sup>100</sup> s. auch experimentell *Lind/Kanfer/Earley*, *Journal of Personality and Social Psychology* 59 (1990), S. 952; *Platow/Filardo/Troselj/Grace/Ryan*, *European Journal of Social Psychology* 36 (2006), S. 135; zur Bedeutung der Berücksichtigung der Anliegen der Beteiligten durch die entscheidende Stelle *Langenbach* (FN 18), S. 107f.

<sup>101</sup> *Roth* (FN 4), S. 97ff.

<sup>102</sup> Ausführlich zum Frustrationseffekt *Langenbach* (FN 18), S. 109f.

<sup>103</sup> *Tyler/Rasinski/Spodick*, *Journal of Personality and Social Psychology* 48 (1985), S. 72 (74).

<sup>104</sup> Für den Stromnetzausbau *Schweizer-Ries/Hildebrand/Hinse/Rühmland/Rau* (FN 38), S. 33.

<sup>105</sup> Mit Hinweis auf negative Auswirkungen auf die Akzeptanz *Stracke* (FN 1), S. 155 mit Verweis unter anderem auf *Gerhardt/Jacob*, *DÖV* 1986, S. 258 (271); „Alibifunktionen“ *Würtenberger*, *NJW* 1991, S. 257 (260); kritische Stimmen sammelnd zum Beispiel *Fisahn* (FN 2), S. 213.

<sup>106</sup> *Schweizer-Ries/Hildebrand/Hinse/Rühmland/Rau* (FN 38), S. 111; s. auch *Renn/Köck/Schweizer/Bovet/Benighaus/Scheel/Schröter*, *ZUR* 2014, S. 281 (285); *Kindler* (FN 30), S. 112.

<sup>107</sup> So als Grundlage ihrer späteren skeptischen Bewertung *Roth* (FN 4), S. 103ff.; ebenso zum Beispiel auch *Tyler*, *International Journal of Psychology* 35 (2000), S. 117 (122) „People only value the opportunity to speak to authorities if they believe that the authority is sincerely considering their arguments. They must trust that the authority sincerely considered their arguments, even if they were then rejected, before having had the chance to participate“.

Welches Level an Vertrauenswürdigkeit der entscheidenden Autorität als Voraussetzung der Verfahrensfairness vorliegen muss, damit Fairnesseffekte auftreten beziehungsweise ab wann die Beteiligten „frustriert“ reagieren, ist freilich weder theoretisch noch empirisch geklärt. Es spricht einiges dafür, dass ganz erhebliche Verstöße gegen die Verfahrensfairnesskriterien notwendig sind, damit Frustrationseffekte tatsächlich entstehen. Generell sind positive Beteiligungseffekte (so genannte *voice effects*) in nicht mehr überschaubarer Anzahl empirisch beobachtet worden, wogegen Berichte über Frustrationseffekte überaus selten sind.<sup>108</sup> Der bloße grundsätzliche Nachweis des Frustrationseffekts in der sozialwissenschaftlichen Literatur sagt daher nicht viel darüber aus, ob er auch praktisch eine Rolle spielt. Bisher ist jedenfalls nicht überzeugend dargelegt, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung gerade in Stromnetzausbauverfahren negative Effekte auf die Akzeptanz konkreter Vorhaben hat.<sup>109</sup>

Zudem bestehen zwischen den unterschiedlichen Verfahrensfairnessvoraussetzungen Wechselwirkungen. So kann ein fairer und beteiligungsoffener Verfahrensablauf nicht nur die Akzeptanz von Verfahrensergebnissen erhöhen, sondern auch das Vertrauen in die beteiligten Entscheidungsträger.<sup>110</sup> Die bereits genannte Untersuchung zum Stromnetzausbau in Hessen berichtet, dass die Verfahrensfairness ihren indirekten Einfluss auf die Bewertung des Vorhabens allein durch eine Erhöhung des Vertrauens in die beteiligten Akteure erreichte.<sup>111</sup> Die Studie argumentiert zuvor, dass die meisten Bürgerinnen und Bürger erst im Rahmen von Teilnahmeverfahren tatsächlich Informationen über die beteiligten Akteure sammeln könnten, aufgrund derer sie ihr Vertrauensurteil bilden.<sup>112</sup> Sozialpsychologische Modelle sehen das Vertrauen daher nicht nur als Vorläufer von Verfahrensfairnesseffekten, sondern auch als mögliches Ergebnis.<sup>113</sup> Allgemein ist das Ausmaß an Vertrauen in die beteiligten Akteure natürlich relevant für die (fehlende) Unterstützung oder Akzeptanz von Energiewende-Projekten.<sup>114</sup> Höherer Einfluss oder höheres Vertrauen in die Akteure kann ein niedrigeres Level der jeweils anderen Dimension zumindest teilweise kompensieren.<sup>115</sup>

Zentrale Entscheidungsträgerin nach den Öffentlichkeitsbeteiligungen ist in den besprochenen Verfahren die Bundesnetzagentur.<sup>116</sup> Damit dürfte es entscheidend auf das Vertrauen in die öffentliche Verwaltung im Allgemeinen und die Bundesnetzagentur im Besonderen ankommen. Wenn die Bundesnetzagentur so geringe Vertrauens- oder Neutralitätswerte erzielen würde, dass die von ihr geleiteten Verfahren von den Betroffenen per se nicht als fair wahrgenommen würden, dann wäre der positive Zusammenhang zwischen Akzeptanz und Verfahrensbeteiligung im Stromnetzausbau vermutlich tatsächlich gefährdet. In der Diskussion wird immer wieder ein abnehmendes Vertrauen in Politik

---

<sup>108</sup> Lind/Tyler (FN 85), S. 183.

<sup>109</sup> Wie dargestellt liefert die bereits angesprochene quantitative Untersuchung in Schweizer-Ries/Hildebrand/Hinse/Rühmland/Rau (FN 38), S. 108ff. trotz des geringeren allgemeinen Akzeptanzlevels allein keinen zwingenden Beleg für einen solchen Effekt.

<sup>110</sup> Schweizer-Ries/Hildebrand/Hinse/Rühmland/Rau (FN 38), S. 37; mit differenzierten Ergebnissen zum Ausmaß der Beteiligung und moderierten und nichtmoderierten Verfahren Ernst, *Journal of Environmental Management* 238 (2019), S. 368 (376); s. Grimes, *European Journal of Political Research* 45 (2006), S. 285; vgl. auch das Modell von Huijts/Molin/Steg, *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 16 (2012), S. 525 (529).

<sup>111</sup> Mueller, *Energy Policy* 141 (2020), Nr. 111465, S. 5f.

<sup>112</sup> Mueller, *Energy Policy* 141 (2020), Nr. 111465, S. 3.

<sup>113</sup> s. etwa Tyler/Huo (FN 84), S. 58ff.; dazu Langenbach (FN 18), S. 89 in Fn. 157.

<sup>114</sup> Cain/Nelson, *Land Use Policy* 33 (2013), S. 204 (209); Liu/Bouman/Perlaviciute/Steg, *Energy Research & Social Science* 53 (2019), S. 137 (140).

<sup>115</sup> s. zum Beispiel Liu/Bouman/Perlaviciute/Steg, *Energy Research & Social Science* 53 (2019), S. 137 (140) im Kontext von Solarenergie-Projekten unter anderem in den Niederlanden.

<sup>116</sup> Für die Bedarfsplanung §§ 12a ff. EnWG; s. dazu Stracke (FN 1), S. 99f.; für die Bundesfachplanung § 31 Abs. 1 NABEG sowie für die Planfeststellung § 2 Abs. 2 NABEG i.V.m. § 1 Planfeststellungszuweisungsverordnung.

und Wirtschaft postuliert.<sup>117</sup> Die Datenlage zum Vertrauen in die Bundesnetzagentur ist allerdings nicht besonders erhellend. Die Tatsache, dass sie bei Befragungen teilweise geringere Vertrauenswerte erzielt als etwa Bürgerinitiativen etc., bedeutet nicht, dass die Vertrauenswerte auch absolut so niedrig sind, dass sie Verfahrensfairnesseffekte ausschließen.<sup>118</sup> Im Gegenteil deutet gerade für die in der relationalen Verfahrensfairnesstheorie besonders wichtige persönliche Interaktion zum Beispiel der Feldbericht von *Katrin Roth* darauf hin, dass die untersuchten Beteiligungsformate durchaus einiges richtigmachen. Der Umgang der Bundesnetzagentur mit den Beteiligten in den Antragskonferenzen wird hinsichtlich relationaler Verfahrenskriterien wie Respekt und Höflichkeit, aber auch der Berücksichtigung (nicht der Entscheidungsrelevanz) der Einwendungen in vielerlei Hinsicht vielversprechend beschrieben.<sup>119</sup> Überwiegend scheinen Beteiligte an Verfahren der Energiewende in Deutschland diese Beteiligungsoptionen positiv wahrzunehmen, sowohl was ihre persönliche Behandlung als auch ihre Möglichkeit zur Einflussnahme im Verfahren angeht.<sup>120</sup> Als Informationsquellen wurden Bürgerinitiativen und die Bundesnetzagentur sogar als ähnlich vertrauenswürdig eingeschätzt.<sup>121</sup>

Überdies spräche ein gegenteiliges Ergebnis nicht gegen rechtlich garantierte und umfassende Verfahrensbeteiligung, sondern dafür, dass die staatlichen Akteure ihr Verhalten derart ändern müssten, dass sie als vertrauensvoll und neutral wahrgenommen würden.<sup>122</sup> Jedenfalls wird man nicht schließen dürfen, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung ihre akzeptanzfördernde Aufgabe grundsätzlich nicht erfüllen kann und man deshalb gar nicht versuchen sollte, Akzeptanz durch Verfahrensöffnung zu erreichen. Dies schließt natürlich nicht aus, dass andere Beteiligungsformen als die derzeit genutzten vielversprechender sein könnten. Bisher erfolgte zudem eine aggregierte Betrachtung. Es ging darum, wie Menschen im Durchschnitt reagieren. Dies bedeutet natürlich nicht, dass die Verfahrensgestaltung nicht bei einigen Personen tatsächlich negativ wirken oder keinen Akzeptanzeffekt haben könnte. Wenn systematisch bestimmte Personengruppen besondere negative Reaktionen zeigen würden und zudem Verfahrensmittel identifiziert werden könnten, mit denen diese Personen besonders angesprochen würden, könnte es durchaus sinnvoll sein, das Verfahren anzupassen und sogar noch weiter auf Personen mit erwarteten extremen Reaktionen auszurichten.<sup>123</sup>

Neben der Bundesnetzagentur sind die Übertragungsnetzbetreiber maßgeblich in den Stromnetzausbauverfahren involviert. Durch ihr weitreichendes Zusammenwirken dürften beide teilweise sogar als Einheit wahrgenommen werden, was unmittelbare Auswirkungen auf die subjektiv empfundene Neutralität der Bundesnetzagentur haben könnte.<sup>124</sup> Zudem wird durch das gemeinsame Auftreten auch die Bewertung der Übertragungsnetzbetreiber durch die Öffentlichkeit für die Akzeptanz des Stromnetzausbaus relevant. In der Tat erzielen die Übertragungsnetzbetreiber im Vergleich zu

---

<sup>117</sup> So etwa die Einschätzung eines Vertreters des Thüringer Landesverwaltungsamts, wiedergegeben in *Schnelle/Voigt*, *Energiewende und Bürgerbeteiligung*, 2012, S. 31f. und rezipiert etwa bei *Stracke* (FN 1), S. 53.

<sup>118</sup> So letztlich auch *Roth* (FN 4), S. 157f.; in einer Befragung in Schleswig-Holstein erlangten die Naturschutzverbände nur geringfügig höhere Vertrauenswerte als die staatlichen Institutionen (Kreise, Kommunalvertretungen), *Hübner/Hahn*, *Akzeptanz des Stromnetzausbaus in Schleswig-Holstein*, 2013, S. 22.

<sup>119</sup> *Roth* (FN 4), S. 177ff.

<sup>120</sup> *Ernst*, *Journal of Environmental Management* 238 (2019), S. 368 (375); vgl. auch die Befragung von *Hübner/Hahn* (FN 118), S. 21ff., wonach sich das Vertrauen im Verfahrensablauf teilweise verbesserte.

<sup>121</sup> *Schumann/Fischer/Hake*, *Energiewirtschaftliche Tagesfragen* 2015, S. 32 (33).

<sup>122</sup> s. *Tyler* (FN 41), S. 149; *Tyler*, *International Journal of Psychology* 35 (2000), S. 117 (122), der auf die Bedeutung von Begründungen hinweist, in denen die Berücksichtigung der Argumente erkennbar wird. Dies wird praktisch ja auch unternommen.

<sup>123</sup> Vgl. *Roth* (FN 4), S. 191, die aufgrund ihrer Beobachtungen vermutet, dass zumindest faktisch mit den Antragskonferenzen selektiv die „potenziell aktiven Widerstand leistende [...] Öffentlichkeit“ adressiert werde und dieser dann besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden könne.

<sup>124</sup> *Stracke* (FN 1), S. 55, 154ff., 318; s. allgemein *Appel*, in: *FS Würtenberger* 2013, S. 348.

anderen Verfahrensbeteiligten niedrigere Vertrauenswerte.<sup>125</sup> Unterscheidet sich das Vertrauen in Behörde und Netzbetreiber erheblich, so ist auf eine sichtbare Funktionstrennung hinzuwirken.<sup>126</sup> Insbesondere ein behördengleiches Auftreten etwa bei der eigenständigen Durchführung von Öffentlichkeitsbeteiligungen (§ 12b Abs. 3 EnWG) dürfte korrekturwürdig sein.<sup>127</sup>

## 7. Schlussbetrachtung

Sowohl die empirische Forschung zur Akzeptanz staatlicher Verfahren als auch die auf empirischer Grundlage entwickelte sozialpsychologische Verfahrenstheorie sprechen dafür, dass Beteiligungsoptionen in Verwaltungsverfahren zur Akzeptanz beitragen können. Die Literaturlauswertung hat zudem keine überzeugenden Hinweise hervorgebracht, dass gerade im Stromnetzausbauverfahren der beschriebene Zusammenhang zwischen Beteiligung, Verfahrensfairness und Akzeptanz nicht besteht. Freilich sagt die bloße Existenz einer Akzeptanzfunktion von Verfahren nicht viel über das Gewicht dieser Funktion mit Blick auf eine an Beschleunigung interessierte praktische Verfahrensgestaltung. Die referierte sozialwissenschaftliche Literatur erlaubt es nicht, etwaige Akzeptanzgewinne einfach in eine bestimmte verkürzte Verfahrensdauer umzurechnen. Zudem sind in der Literatur kaum quantitative Aussagen zu entnehmen, welche praktisch relevanten Formen der Verfahrensbeteiligung in den Verwaltungsverfahren zum Stromnetzausbau in welchem Ausmaß zu Akzeptanzunterschieden führen dürften. Eine abschließende Bewertung der Kosten und Nutzen bestimmter Beteiligungsformen kann dieser Beitrag daher nicht bieten. Insbesondere ist die in der Verwaltungsrechtswissenschaft weitläufig populäre instrumentelle Funktion der Verfahrensbeteiligung weitgehend außer Betracht geblieben. In einer umfassenden Abwägung wäre zusätzlich zu berücksichtigen, inwieweit die Beteiligung neben der Akzeptanz nicht auch zu besseren inhaltlichen Entscheidungen führt.<sup>128</sup>

Das Ziel dieses Beitrags war bescheidener: Er stellt dar, dass die auf der ersten Stufe der vom Gesetzgeber angenommenen Kausalkette vorausgesetzte Akzeptanzsteigerung durch die Verfahrensbeteiligung sozialwissenschaftlich gut begründet ist. Das Zwischenziel erhöhter Akzeptanz durch die Gestaltung des im Jahr 2011 modifizierten Planungs- und Genehmigungsverfahrens für den Stromnetzausbau ist weiterhin plausibel. Es scheint nicht geboten, die in Wissenschaft und Praxis konstatierte Verfehlung des Beschleunigungsziels gerade auf die Unwirksamkeit der Akzeptanzvermittlung durch Verfahrensbeteiligung zu schieben.

Diese Beurteilung kann natürlich nicht abschließend sein. Letztlich dürften sich die Zusammenhänge nur aufgrund weiterer kontextspezifischer empirischer Untersuchungen weiter aufklären lassen. Dabei sollten zukünftig verstärkt die Einstellungen tatsächlich Betroffener berücksichtigt werden, denen der Verfahrensablauf und die Beteiligungsmöglichkeiten zwar bekannt sind, die aber keine persönlichen Erfahrungen mit der Verfahrensbeteiligung gemacht haben. Bis dahin deutet zumindest die sozialwissenschaftliche Forschung darauf hin, dass eine faire Verfahrensbeteiligung auch im Bereich des Stromnetzausbaus die Akzeptanz von Genehmigungs- und Planungsentscheidungen fördern und so zum Gelingen der Energiewende beitragen kann.

---

<sup>125</sup> Schumann/Fischer/Hake, *Energiewirtschaftliche Tagesfragen* 2015, S. 32 (33); eher im mittleren bis unteren Bereich der Befragungsskala von überhaupt keinem zu vollem Vertrauen finden sich die Übertragungsnetzbetreiber bei Aas/Devine-Wright/Tangeland/Batel/Ruud, *Energy Research & Social Science* 2 (2014), S. 30 (34); s. auch Hübner/Hahn (FN 118), S. 22.

<sup>126</sup> s. Stracke (FN 1), S. 156.

<sup>127</sup> So Stracke (FN 1), S. 318f., 353f., der die Beteiligung durch eine Behörde oder neutrale Dritte fordert.

<sup>128</sup> Fehling, *VVDStRL* 70 (2011), S. 278 (284ff.).