

InfrastrukturRecht

Energie · Verkehr · Abfall · Wasser

Geschäftsführende Herausgeber

Hans-Joachim Reck
VKU
Prof. Dr. Christian Theobald
BBH

Herausgeber

RiBVerfG Prof. Dr. Gabriele Britz
Bundesverfassungsgericht
Christian Held
BBH, GEODE
Prof. Dr. Georg Hermes
Universität Frankfurt a.M.
Folkert Kiepe
Beigeordneter a.D. Deutscher Städtetag
Prof. Dr. Christian Koenig
Universität Bonn
Dr. Carsten Kreklau
BDI
Prof. Dr. Jürgen Kühling
Universität Regensburg
Andrees Gentsch
BDEW
Reiner Metz
VDV
Dr. Christiane Nill-Theobald
TheobaldConsulting
Detlef Raphael
Deutscher Städtetag
Prof. Dr. Jens-Peter Schneider
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg
Adolf Topp
AGFW

In Zusammenarbeit mit der
Neuen Juristischen Wochenschrift

Sonderausgabe „Kommunales Infrastruktur-Management“

Inhaltsverzeichnis	
Editorial	242
Energie	
<i>M. Rodi</i> : Kommunale Handlungsmöglichkeiten in der Energie- und Klimaschutzpolitik	242
<i>U. Scheele</i> : Stromnetze als NIMBY-Güter? Kompensationslösungen zur Verbesserung der Akzeptanz von Energieinfrastrukturen	247
<i>F. Kneuper/M. v. Kaler</i> : Bürgerbeteiligung als Geschäftsmodell für Stadtwerke	250
<i>N. Herrmann/J. Ecke</i> : Die Diskussion um ein neues Strommarktdesign aus Sicht der deutschen Stadtwerke	254
<i>T. Fecht/A. v. Leliwa</i> : Kooperation von Stadtwerken – Heute noch ein Erfolgsmodell?	257
Verkehr	
<i>R. Resch</i> : Europäische Regulierungen am Beispiel des ÖPNV	260
<i>H. Achenbach et al.</i> : Die Vergabe der Verkehrsdienstleistungen der S-Bahn Rhein-Main	263
<i>S. Pasold</i> : Deregulierung des öffentlichen Personennahverkehrs in Schweden	268
<i>A. Carrarini</i> : Modernes Infrastrukturmonitoring für ein effizientes Management der kommunalen Verkehrsinfrastruktur	270
<i>H. Knoflacher/H. Frey</i> : Langfristige Wirkungen des Infrastrukturmanagements	273
<i>K. Fischer/A. Leupold</i> : Herausforderungen für Kommunen bei der Umsetzung von Kooperationsmodellen in „Smart Cities“-Projekten	275
Elektromobilität	
<i>K. Hechtfischer/F. Pawlitschek</i> : Mobile Metering: Auf mobiler Messtechnik beruhende Ladeinfrastruktur	278
<i>Ch. de Wyl et al.</i> : Der rechtssichere Aufbau einer Ladeinfrastruktur im öffentlichen Raum	280
<i>S. Jossen</i> : Revitalisierung des ländlichen Raums durch intelligente Mobilitätskonzepte	284
Abfall	
<i>H.-G. Baum</i> : Quo vadis Verpackungsverordnung – eine kritische Bestandsaufnahme	286
<i>A. Thürmer</i> : Das neue Kreislaufwirtschaftsgesetz	291
Wasser	
<i>E. Gawel</i> : Kostenkontrolle wasserwirtschaftlicher Entgelte zwischen Wettbewerbsrecht und Kommunalabgabenrecht	293
<i>M. Hellriegel/L. Teichmann</i> : Kartellrechtliche Preiskontrolle auch von Gebühren?	296
<i>P. Gussone/J. Siebeck</i> : Kartellrechtliche Wasserpreiskontrolle – Teil 1: Welche Behörde wie prüft	299
<i>K. Lederer</i> : Die 1999er Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe	302
<i>D. Ünüt</i> : Unternehmen in öffentlicher kommunaler Hand aus der Wasserwirtschaft als Ziel von aktuellen Liberalisierungsmaßnahmen	305
<i>S. Geyler et al.</i> : Nachhaltige Niederschlagswasserbewirtschaftung im Siedlungsbestand	308
Telekommunikation	
<i>N. Grove et al.</i> : Incentivierungsansätze zur Nutzung von Synergieeffekten des Infrastrukturausbaus	311
PPP	
<i>A. Bäuml</i> : Transparenz bei PPP-Projekten	314
<i>C.-F. Waßmuth</i> : Transparenz kann Infrastruktur schützen helfen	317
<i>Iding</i> : Öffentlich Private Partnerschaften im Hochbau	320
<i>H.-W. Käsewieter et al.</i> : Objektivität in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	322
Planung	
<i>S. Trützsch/T. Schmidt</i> : Integrative Planung von Infrastrukturmaßnahmen	325
<i>A. Schliwen</i> : Methodenansätze und Konzepte zur Reform der ärztlichen Bedarfsplanung	328
Öffentliche Unternehmen/Rekommunalisierungen	
<i>J. Libbe</i> : Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleistungen	331
<i>H. Tegner et al.</i> : Angemessenheit von Eigenkapitalrenditen öffentlicher Unternehmen	333

Nr. 11 • 8. November 2012

9. Jahrgang

Mit Internet-Volltext-Service www.IR.beck.de der besprochenen Entscheidungen

Verlag C.H.Beck München und Frankfurt a.M.

2. Die Kommunen als Regulierer – Konzessionsverträge

Das zentrale Element kommunaler Energiepolitik stellen seit jeher die Konzessionsverträge dar³⁹. Über dieses Instrument wird gegenwärtig intensiv diskutiert, laufen doch gegenwärtig bundesweit nahezu alle Konzessionsverträge aus⁴⁰. In diesem Zusammenhang werden insbesondere auch die Chancen und Möglichkeiten klimaschutzpolitischer Elemente gesehen⁴¹.

Die Möglichkeit der Kommunen zu energiepolitischer Steuerung gerade auch zugunsten dezentraler aktiver Verteilnetze würde jedoch weiter geschwächt, würde – wie gelegentlich vorgeschlagen – die Regelung des Rechts der Konzessionsverträge in § 46 EnWG abgeschafft. Denn durch die Norm wird die Übernahme kommunaler Verantwortung – wenn auch innerhalb enger Grenzen – ermöglicht. Vielmehr ist eine Reform des § 46 EnWG anzustreben, die eine „Rückholung“ kommunaler Energieversorgungsnetze erleichtern. Im Mittelpunkt stehen dabei zwei Probleme, die in der Praxis zu erheblichen Schwierigkeiten führen: Als ein wesentlicher Hinderungsgrund stellte sich dabei die äußerst unbestimmte Vergütungsregelung des § 46 II 2 EnWG heraus, wonach bei einem Wechsel des Netzbetreibers der ursprüngliche Vertragspartner dem neuen das Netz der allgemeinen Versorgung gegen Zahlung einer „wirtschaftlich angemessenen Vergütung“ zu überlassen hat. Die bisherigen Netzbetreiber sehen den Sachwert als angemessen an; teilweise wurde dies sogar zwingend aus Art. 14 GG abgeleitet⁴². Andere Autoren sind der Auffassung, dass der wirtschaftlich angemessene Wert auf der Basis des Ertragswertverfahrens zu ermitteln sei; dies ergebe sich v.a. aus dem Gesetzeszweck, einen Wettbewerb um Netze zu ermöglichen⁴³. In jedem Fall schadet die damit verbundene Rechtsunsicherheit dem angestrebten Wettbewerb um die Netze und eine Klärung durch den Gesetzgeber ist dringend angezeigt. Als weiteres Problem erweisen sich die Informationsnachteile der Kommunen in Bezug auf netzrelevante Daten, die zu Schwierigkeiten und Unwägbarkeiten für eine ökonomische Bewertung führen. Es erscheint nicht ausreichend, dass dies gegenwärtig nur über den wettbewerblichen Ansatz läuft. Der Bundesgesetzgeber sollte hier nachbessern, z.B. durch die Schaffung von Mitteilungspflichten, die unter Berücksichtigung des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses Aufschluss über die netzrelevanten Daten geben. Darüber hinaus sind die Methoden zur Feststellung dieses Wertes (und damit der Höhe der „wirtschaftlich angemessenen Vergütung“, die gem. § 46 II 2 EnWG bei einer Überlassung des Netzes zu zahlen ist) umstritten. Hierzu sind sachgerechte Ergänzungen in § 46 II EnWG vorzunehmen.

Bisher waren die Reformbemühungen des Gesetzgebers in der Energiepolitik in erster Linie durch das Ziel der Liberalisierung geprägt. Im Rahmen der Transformation des Energierechts zu einem Energieumweltrecht, in dessen Mittelpunkt der Klimaschutz steht, wird der Gesetzgeber nicht umhin kommen, die Rolle der Kommunen zu überdenken, um hier wichtiges Klimaschutzpolitisches Handlungspotenzial zu erschließen. Wie gezeigt sind dazu Änderungen des einfachen Rechts, aber auch des Grundgesetzes zu erwägen.

Stromnetze als NIMBY-Güter? Kompensationslösungen zur Verbesserung der Akzeptanz von Energieinfrastrukturen

*Prof. Dr. Ulrich Scheele, Oldenburg**

I. Energiewende – Netzausbau als zentrale Herausforderung

Die Energiewende mit dem Ausstieg aus der Kernenergie, dem geplanten Rückzug aus der konventionellen Stromerzeugung und dem Umstieg auf erneuerbare Energien erfordert einen grundlegenden Umbau der Energieinfrastrukturen. Langwierige Planungs- und Genehmigungsverfahren, nicht eindeutige Kompetenzverteilungen, Finanzierungsprobleme sowie die mangelnde Akzeptanz in der Bevölkerung sind einige Punkte, die zusammengenommen zu erheblichen Verzögerungen insbesondere beim Netzausbau beitragen. Die *Bundesregierung* hat auf diese Herausforderungen reagiert und mit dem Netzausbaubeschleunigungsgesetz einen neuen Rechtsrahmen für die Planung und Genehmigung von Höchstspannungsleitungen geschaffen¹. Der Ausbaubedarf auf der Übertragungsebene wird nun aus einem Szenario zur zukünftigen energiewirtschaftlichen Entwicklung abgeleitet. Darauf aufbauend wird von den Übertragungsnetzbetreibern ein gemeinsamer Netzentwicklungsplan erarbeitet, der nach einer förmlichen Festsetzung als Bundesbedarfsplan dann wiederum den Rahmen für die Bundesfachplanung liefert². Die Planungen auf nationaler Ebene sind mit entsprechenden Aktivitäten auf der europäischen Ebene abzustimmen. Berücksichtigt man gleichzeitig den hohen Ausbaubedarf auf der Verteilnetzebene dann wird schnell deutlich, dass es sich bei dem Netzausbau um eine der entscheidenden Schritte im Rahmen des Transformationsprozesses handelt. Zwar ist der ausgewiesene Bedarf an Übertragungsnetzen nicht unstrittig, da nach Einschätzungen zahlreicher Energieexperten bspw. das Dezentralisierungspotenzial in der Energieerzeugung nicht hinreichend berücksichtigt wird³, dennoch wird es erheblicher Anstrengungen beim Ausbau auf der Hochspannungsebene bedürfen.

Die *BNetzA* hat in jüngster Zeit mehrfach auf die Verzögerungen beim Netzausbau und auf die daraus resultierenden Gefahren für die Versorgungssicherheit hingewiesen⁴. Die Gründe für den Planungsrückstand sind zum Teil sehr projektspezifisch, grundsätzlich kann aber

39 Vgl. dazu jüngst grdl. *Templin*, (o. Fn. 21)

40 Vgl. dazu *Theobald*, DÖV 2009, 356 ff.

41 *Theobald*, (o. Fn. 43), 358 m.w.N.

42 *Papier*, Wirtschaftlich angemessene Vergütung für Netzanlagen: zur verfassungskonformen Auslegung des § 46 II S. 2 EnWG 2012.

43 So *Theobald/Templin*, (o. Fn. 20), 41 ff.

auch der Widerstand der betroffenen Bürger und der Kommunen zu sehr langwierigen Genehmigungsverfahren führen⁵. In einer frühzeitigen und umfassenden Beteiligung der Bevölkerung auf den verschiedenen Planungsebenen wird ein entscheidender Beitrag zur Akzeptanzverbesserung gesehen. Parallel dazu gibt es auf nationaler und europäischer Ebene vermehrt Überlegungen, wie über eine finanzielle Kompensation das Akzeptanzprobleme zumindest gemildert werden kann. Der vorliegende Beitrag beschreibt einige dieser bereits realisierten oder diskutierten Optionen und versucht eine erste vorläufige Bewertung.

II. Stromnetze als NIMBY-Güter?

NIMBY: „Not in my backyard“ beschreibt den Umstand, dass Bürger zwar nicht grundsätzlich gegen eine bestimmte Technologie oder ein Vorhaben sind, Standorten in ihrer unmittelbarer Nachbarschaft aber ablehnend gegenüber stehen. Dieses Phänomen ist keineswegs neu; es gibt zahlreiche Arbeiten, die sich auf methodisch sehr unterschiedlicher Weise mit der Standortwahl derartiger Einrichtungen befassen (Atoanlagen, Mülldeponien, CCS-Anlagen etc.)⁶. Es gibt bestimmte Merkmale einer Einrichtung, aus denen ein solches NIMBY-Problem resultieren kann: Das Projekt ist gesamtwirtschaftlich gesehen mit einem Nutzenzuwachs verbunden, die Kosten und Nutzen des Vorhabens sind asymmetrisch verteilt: so erhöht der Ausbau der Energieinfrastruktur die Versorgungssicherheit, von der alle Bürger gleichermaßen profitieren, die mit dem Bau und Betrieb der Energieinfrastruktur verbundenen Kosten und Risiken tragen dagegen nur die Bürger der jeweiligen Standortgemeinden.

Theoretisch ist es unter solchen Bedingungen dann möglich, über eine Umverteilung des Nutzenzuwachses eine Situation zu erreichen, in der alle Beteiligten bessergestellt werden und das Projekt akzeptiert wird. Ein solcher Interessenausgleich kann auf unterschiedlichem Wege angegangen werden: Dies reicht von freiwilligen über verpflichtende Verhandlungslösungen bis zu Ausschreibungsverfahren, bei denen Kommunen um den Standort von Einrichtungen konkurrieren.

Die Annahme, „Was man mit Geld nicht lösen kann, kann man mit viel Geld lösen“⁷, dass über finanzielle Ausgleichslösungen der Widerstand zwar nicht vollständig beseitigt, aber zumindest der „Akzeptanztrichter“ geweitet werden kann⁸, ist jedoch kritisch zu hinterfragen. Die Literatur ist hier keineswegs eindeutig: Zwar gibt es auch Nachweise für akzeptanzsteigernde Kompensationen, in anderen Fällen blieben die Finanzströme jedoch ohne nennenswerte Effekte. Andere Autoren verweisen auf die Gefahr von Fehlanreizen und strategischem Verhalten der Kommunen. Kontraproduktive Effekte könnten sich ergeben, wenn sich Ausgleichszahlungen negativ auf den kommunalen „public spirit“ auswirken und sich damit tendenziell auch die Perspektiven für Verhandlungslösungen verschlechtern⁹. Entscheidend ist jedoch der Umstand, dass sich nicht jeder Widerstand auf das NIMBY-Phänomen reduzieren lässt¹⁰. Ein finanzieller Ausgleich der Werteverluste bei

Immobilien kann zwar die Bereitschaft erhöhen, bestimmte Infrastrukturvorhaben hinzunehmen, Kompensationsleistungen bleiben aber wirkungslos, wenn sich der Widerstand aus der Furcht vor neuen Technologien oder aus einem grundlegenden Misstrauen gegenüber dem Vorhabenträger speist. Die Studien zur Akzeptanz erneuerbarer Energien zeigen in dieser Hinsicht dann auch ein sehr differenziertes Bild¹¹.

III. Kompensationslösungen im Fall des Netzausbaus

Im Rahmen des Energiepakets 2011 ist für Netzbetreiber der rechtliche Rahmen für die Zulässigkeit von „Akzeptanzzahlungen“ an Kommunen geschaffen worden. Sie treten neben eine Reihe weiterer Optionen zum Ausgleich negativer Folgen des Ausbaus der Energieinfrastruktur bzw. neben Maßnahmen, die eine Teilhabe an den wirtschaftlichen Nutzen der Projekte ermöglichen. In der aktuellen Debatte werden diese Optionen nicht immer hinreichend differenziert dargestellt.

1. Entschädigungszahlungen

Für den Bau und Betrieb von Stromnetzen benötigen Übertragungsnetzbetreiber den Zugang zu Flächen, bei denen es sich in der Regel um land- und forstwirtschaftlich genutzte Flächen handelt. Das Nutzungsrecht wird

* Der Autor ist Mitarbeiter und Gesellschafter der Arbeitsgruppe für regionale Struktur- und Umweltforschung GmbH (ARSU), Oldenburg.

- 1 Weyer, (2011), Netzausbau in Deutschland. Rechtlicher Rahmen und Handlungsbedarf, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2011.
- 2 Zum Verfahrensablauf und zum Stand der Planungen siehe www.netzentwicklungsplan.de.
- 3 Schröder/Gerbaule/et al. (2012). "In Ruhe planen: Netzausbau in Deutschland und Europa auf den Prüfstand." DIW Wochenbericht (Nr. 20), 3.
- 4 BNetzA (2012), Monitoringbericht 2011.
- 5 Althaus (2012), Schnelle Energiewende – bedroht durch Wutbürger und Umweltverbände? Protest, Beteiligung und politisches Risikopotenzial für Großprojekte im Kraftwerk- und Netzausbau, in: TH Wildau [FH], Wissenschaftliche Beiträge 2012, 1.
- 6 Haucap/Heimeshoff (2012), Sind Moscheen in Deutschland NIMBY-Güter? DICE Ordnungspolitische Perspektiven N. 23, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf
- 7 So der Vorsitzenden der Monopolkommission: Haucap, (2011), Netzausbau als ordnungspolitische Gestaltungsaufgabe (oder: Ordnungspolitik in der zentralen Planwirtschaft), Stiftung Marktwirtschaft – Netzausbau.
- 8 Bruns (2012), Partizipation Chance oder Restriktion für den Netzausbau?, Fachtagung „Anforderungen an den Ausbau und Umbau der Energienetze“ am 9.3.2012 in Bonn.
- 9 Frey/et.al., The Journal of Political Economy 104, 1996, B 1297-1313.
- 10 Devine-Wright, Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change 2(1), 2011, 19-26; Aitken, Energy Policy, 2010, 38, 1834-1841.
- 11 Horbaty/Huber, Social Acceptance of Wind Energy Projects "Winning hearts and minds": Final Report IEA Wind Task 28, 2012; Agentur für Erneuerbare Energien e.V. (2012). Akzeptanz Erneuerbarer Energien in der deutschen Bevölkerung. Bundesländergenaue Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage von TNS Infratest im Auftrag der Agentur für Erneuerbare Energien, 2012.

als Grunddienstbarkeit eingetragen; die Eigentümer haben nach § 45a EnWG einen Anspruch auf Entschädigung für potenzielle Nutzeneinbußen. Kommt es zwischen den Akteuren zu keiner einvernehmlichen Lösung, entscheidet die jeweils nach Landesrecht zuständige Behörde. Häufig existieren Rahmenvereinbarungen zwischen Netzbetreibern und der Landwirtschaft. Die Höhe der Entschädigungen liegt gegenwärtig bei rund 10 bis 20% des Bodenverkehrswertes. Die Land- und Forstwirtschaft sieht in dieser Rechtsgrundlage eine wichtige Ursache für die geringe Akzeptanz des Netzausbaus. Ihrer Meinung nach spiegeln die Entschädigungssätze weder die ökonomischen Nachteile der Landwirte wider, noch die mit der Grunddienstbarkeit verknüpften ökonomischen Vorteile der privaten Netzbetreiber. Die Landwirtschaft verweist insbesondere auch auf die unterschiedliche Behandlung von in der Sache her gleichartigen Eingriffen: So liegen die Entschädigungszahlungen deutlich höher, wenn es keine Möglichkeit einer Enteignung gibt. Die Landwirtschaft fordert daher eine grundlegende Anpassung der Entschädigungsregelungen. Mehrere Optionen sind denkbar: Eine Orientierung der Entschädigungszahlung nicht am Verkehrswert der Grundstücke, sondern am Marktwert der Dienstbarkeit dürfte schon aufgrund der Herausforderungen bei der Bestimmung des Marktwertes kaum praktikabel sein. Eine weitere Option besteht darin, zusätzlich zur einmaligen Entschädigung jährliche Nutzungsgebühren zu vereinbaren, um damit auch Wertsteigerungen bei Grundstücken mit zu erfassen. Diese Variante ist einfach umzusetzen und dürfte akzeptanzfördernd sein, ohne zu einer erheblichen Kostenbelastung der Energieverbraucher zu führen¹².

2. Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen

Der Netzausbau ist immer mit Auswirkungen auf Natur und Landschaft verbunden. § 15 BNatSchG regelt die Grundlagen der naturschutzrechtlichen Kompensation. Eingriffe in Natur und Landschaft sind – soweit nicht vermeidbar – durch geeignete Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen zu kompensieren. Erst wenn dies von der Sache her nicht oder nur zu unverhältnismäßig hohen Kosten möglich ist, können vom Vorhabenträger Ersatzgelder gezahlt werden. Das Ersatzgeldverfahren ist nicht einheitlich geregelt, der Bund hat nach dem BNatSchG

aber die Möglichkeit, eine entsprechende vereinheitlichende Verordnung zu erlassen. Erste Empfehlungen für eine solche Verordnung liegen vor¹³.

Ersatzgeldzahlungen spielen vor allem bei Freileitungen eine Rolle, da die damit verbundenen Eingriffe in das Landschaftsbild real nicht oder nur schwer auszugleichen sind¹⁴. Die Höhe des Ersatzgeldes soll sich an den durchschnittlichen Kosten der nicht umgesetzten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahme orientieren; ist diese Festlegung nicht möglich, erfolgt sie jeweils in Abhängigkeit von der Schwere des Eingriffs und der Qualität der betroffenen Schutzgüter als bestimmter Prozentsatz der Investitionskosten des Vorhabens.

Die Ersatzgelder sind von den zuständigen Naturschutzbehörden zweckgebunden für den Naturschutz einzusetzen; die finanzierten Maßnahmen sollen dabei jedoch in einem funktionalen und räumlichen Zusammenhang zum verursachenden Infrastrukturvorhaben stehen.

3. Konzessionsabgaben

Die Konzessionsabgabenverordnung regelt die Zulässigkeit der Zahlung von Abgaben der Energieversorgungsunternehmen i.S.d. § 3 Nr. 18 EnWG an Gemeinden und Landkreise. Die Entgelte zur Benutzung öffentlicher Verkehrswege müssen im Zusammenhang mit „der unmittelbaren Versorgung von Letztverbrauchern im Gemeindegebiet“ (§ 1 II KAV) stehen. Ein Hochspannungsnetz ist zwar Voraussetzung für die örtliche Stromversorgung, die rechtliche Grundlage zur Erhebung einer Konzessionsabgabe für die Durchleitung über Übertragungsnetze liegt jedoch nicht vor.

4. Gewerbesteuererlegung

§ 28 GewStG regelt die Gewerbesteuererlegung in Fällen, in denen zur Ausübung eines Gewerbes Betriebsstätten in mehreren Gebietskörperschaften unterhalten werden. § 29 II GewStG enthält eine spezielle Regelung zur Windenergie. Hier gilt als wesentlicher Zerlegungsmaßstab die Höhe des jeweiligen Sachanlagevermögens, um sicherzustellen, dass nicht nur Standorte der Betriebsgesellschaften, sondern auch die Kommunen profitieren, in denen die Anlagen produzieren. Eine entsprechende Anwendung des Gewerbesteuerrechts auf den Netzbetrieb scheitert daran, dass § 28 GewStG Stromleitungen explizit ausnimmt.

5. Beteiligung von Kommunen und Bürger am Netzausbau

Gemeinden und ihre Bürger können ganz unmittelbar vom Ausbau erneuerbarer Energien und der entsprechenden Infrastruktur profitieren. Energiegenossenschaften oder Bürgerwindparks sind bekannte Beispiele. Die Projektierer großer Wind- oder Solarparks bieten in der Zwischenzeit eine ganze Palette an Beteiligungsoptionen an, auch um auf diesem Wege für mehr Akzeptanz für ihre Energieprojekte zu werben¹⁵. Zwar steigt die Zahl neugegründeter Stadtwerke oder Genossenschaften, die lokale Verteilernetze übernehmen, diese Rekommunalisierung ist jedoch eher ökonomisch und kommunalpolitisch motiviert und ist weniger unter dem

12 Grove (2012), Auswirkungen einer jährlich angemessenen Verzinsung des Grundstückswertes auf Endkundenstrompreise im Vergleich zur bisherigen Entschädigungspraxis bei Energieleitungen. Gutachten im Auftrag des Deutschen Bauernverbandes e.V.

13 Länderarbeitsgemeinschaft Naturschutz (LANA), Eingriffsbewältigung beim Netzausbau: Empfehlungen der LANA für die Vollzugsbehörden; 105. LANA – Sitzung; 15./16.3.2012.

14 Niedersächsischer Landkreistag, Hinweise zur Festlegung und Verwendung der Ersatzzahlung nach dem Bundesnaturschutzgesetz sowie dem Niedersächsischen Ausführungsgesetz zum Bundesnaturschutzgesetz, 2011; ders. Hochspannungsleitungen und Naturschutz. Hinweise zur Anwendung der Eingriffsregelung beim Bau von Hoch- und Höchstspannungsfreileitungen und Erdkabeln, 2011.

15 RebelGroup Advisory bv, COWI A/S, et al., Benefit-Sharing Mechanisms in Renewable Energy, 2011.

Gesichtspunkt der Akzeptanzsteigerung zu sehen¹⁶. Dieses Motiv spielt dagegen bei ersten Überlegungen zu Beteiligungsmodellen an Übertragungsnetzen durchaus eine Rolle¹⁷.

6. Ausgleichszahlungen an Kommunen nach § 5 StromNEV

Die *Bundesregierung* hat im Zuge des Energiepakets 2011 im § 5 StromNEV die Zulässigkeit von Ausgleichszahlungen an Kommunen geregelt, die vom Netzausbau betroffen sind. Netzbetreiber können entsprechende Verträge mit Kommunen eingehen und die Zahlungen bis zu einem Betrag von 40.000 EUR pro km Freileitung im Rahmen der Anreizregulierung bei der *BNetzA* geltend machen. Höhere Ausgleichszahlungen sind möglich, lassen sich dann aber nicht über die Netzentgelte weitergeben. Die Mittelverwendung ist nicht explizit geregelt, ein akzeptanzsteigernder Effekt wäre nur dann zu erwarten, wenn die Mittel tatsächlich auch den unmittelbar betroffenen Bewohnern zugute kommen. Die kritischen Stimmen sind nicht unberechtigt. Die Beschränkung der anrechnungsfähigen Kosten auf 40.000 EUR/km ist nicht nachvollziehbar, auch der Fokus auf Freileitungen ist nur schwer begründbar, da auch von Erdkabeln nicht unerhebliche Restriktionen für kommunale Planungen ausgehen können.

Entscheidend sind jedoch die eher geringen Zahlungsströme. Würde z.B. der in der dena II- Studie ermittelte Ausbaubedarf vollständig als Freileitung realisiert, erhöhen sich Investitionen nur um rd. 2%¹⁸. Die Auswirkungen auf die Verbraucherpreise bleiben in allen Szenarien überschaubar und bewegen sich für die privaten Haushalte etwa im Bereich von 0,01 Cent/kWh. Damit bleibt auch der Beitrag für die kommunalen Haushalte eher marginal. Ein Beispiel mag dies verdeutlichen: Die geplante 380 kV-Leitung vom niedersächsischen Ganderkesee nach St. Hülfe verläuft rund 15 km als Freileitung auf dem Gebiet der Gemeinde Harpstedt. Die potenziell anrechnungsfähigen Kompensationszahlungen würden hier einmalig rund 25% der jährlichen Gewerbesteuererinnahmen dieser ländlich geprägten Kommune ausmachen.

IV. Ein erstes Fazit und ein Ausblick

Die Kompensationsmechanismen dürften nur bedingt in der Lage sein, die Akzeptanz nachhaltig zu erhöhen. Auch die Hoffnung mancher Kommune, unmittelbar von den Vorteilen des Netzausbaus zu profitieren, dürfte sich als verfrüht erweisen. Dennoch sollten alle Möglichkeiten ausgeschöpft werden, Synergien zwischen den einzelnen Mechanismen zu nutzen und die Finanzierungsmittel zielgerichteter umzusetzen. So wären etwa die Chancen auszuloten, wie Ersatzgelder nach dem Naturschutzrecht mit Ausgleichszahlungen nach § 5 StromNEV auf kommunaler Ebene so kombiniert werden können, dass die damit finanzierten Projekte auch tatsächlich akzeptanzfördernd wirken. Ein interessantes Beispiel für einen derartigen integrierenden Ansatz stammt aus England, wo das Planungssystem für national bedeutsame Infrastrukturprojekte grundlegend reformiert wurde. Die Kommunen sind auf verschiedene

Weise in die Planverfahren eingebunden. Sie können sich unter anderem über Local Impact Reports in den Genehmigungsprozess einbringen¹⁹. Der Report soll eine Zusammenstellung der auf kommunaler Ebene zu erwartenden positiven und negativen Auswirkungen des Vorhabens enthalten und ist von der Genehmigungsbehörde in ihren Entscheidungen zu berücksichtigen. Herauszustellen sind u.a. mögliche Konflikte zwischen Vorhaben und kommunalen Entwicklungskonzepten. Der Bericht dient auch als Grundlage für zu leistende Ausgleichszahlungen und Planungsaufgaben für die Vorhabenträger. Section 106 agreements sind dabei privatrechtliche Vereinbarungen zwischen den Kommunen und Vorhabenträgern über die Durchführung von spezifischen Maßnahmen, mit denen vorhabenbedingte Beeinträchtigungen kompensiert werden. Als Beispiel wird etwa der Ausbau des öffentlichen Personennahverkehrs genannt, wenn durch ein Infrastrukturvorhaben die bisherigen Verkehrsstrassen unterbrochen werden. Daneben können auch spezifische Abgaben (Community Infrastructure Levy) erhoben werden. Die Mittel sind für die lokale Entwicklung zweckgebunden, wobei die geförderten Maßnahmen aus den lokalen Entwicklungsplänen und Infrastrukturprogrammen abzuleiten sind.

Bürgerbeteiligung als Geschäftsmodell für Stadtwerke

*Rechtsanwälte Dr. Friedrich Kneuper und Dr. Matthias v. Kaler, Berlin**

Auf kommunalwirtschaftlicher Ebene werden neuerdings verstärkt Modelle der finanziellen Beteiligung von Bürgern diskutiert und umgesetzt. Der Beitrag stellt die Vorteile der Bürgerbeteiligung dar und setzt sich mit den grundlegenden Modellen auseinander.

I. Vorteile der Bürgerbeteiligung

Insbesondere im Bereich der Energieversorgung haben Bürgerbeteiligungsmodelle wachsende Bedeutung. Dies betrifft in erster Linie die Erneuerbaren Energien, allen voran Onshore-Wind und Photovoltaik (PV)¹. Aber auch bei der Übernahme von Verteilnetzen spielen Bürgerbeteiligungsmodelle eine Rolle². In diesem Bereich dient die Bürgerbeteiligung zudem als Baustein von Rekommunalisierungskonzepten³. Selbst für die Rekommunalisierung kompletter Stadtwerke wird die Einbeziehung der Bürger im Rahmen von Bürgerbeteiligungsmodellen in Betracht gezogen⁴.

16 *Putz & Partner*, Strategische Bewertung von Handlungsoptionen der Kommunen über die Zukunft ihrer Verteilernetze, 2011.

17 *Grundmann*, Grüne Bürger-Netzgesellschaft, ARGE Netz, 2011.

18 Entwurf eines Gesetzes über Maßnahmen zur Beschleunigung des Netzausbaus Elektrizitätsnetze, Gesetzentwurf der *Bundesregierung*; BT-Drs 17/6249 v. 22.6.2011.

19 The Infrastructure Planning Commission (2010): Advice note one: Local Impact Reports, London.