



HANDREICHUNG ZUR  
POLITISCHEN BILDUNG  
**BAND 16**

**KOMMUNALPOLITIK**

# DEN NETZAUSBAU MITGESTALTEN

**POTENTIALE FORMELLER UND INFORMELLER BETEILIGUNG**

MIT BEITRÄGEN VON  
THOMAS RECHT | TOBIAS MONTAG



## INHALT

<b>5  </b>	<b>VORWORT</b>	
<b>7  </b>	<b>FORMELLE BETEILIGUNGSMÖGLICHKEITEN BEIM NETZAUSBAU</b>	
	THOMAS RECHT	
<b>8  </b>	<b>SCHLAGLICHT</b>	
<b>10  </b>	<b>EINLEITUNG</b>	
<b>11  </b>	<b>BETEILIGUNG IM RAHMEN DER BEDARFSPLANUNG</b>	
	<i>Szenariorahmen – § 12a EnWG</i> .....	11
	<i>Netzentwicklungsplan als Entwurf des Bundesbedarfsplans – §§ 12b ff. EnWG</i> .....	11
	■ <i>Beteiligung durch Übertragungsnetzbetreiber –     § 12b Abs. 3 EnWG</i> .....	12
	■ <i>Beteiligung nach § 12c Abs. 3 EnWG</i> .....	12
<b>15  </b>	<b>PLANUNGSREGIME DES NABEG</b>	
	<i>Bundesfachplanung – §§ 4 ff. NABEG</i> .....	15
	■ <i>Festlegung des Untersuchungsrahmens,     Antragskonferenz – § 7 NABEG</i> .....	15
	■ <i>Behördenbeteiligung – § 9 Abs. 1 und 2 NABEG</i> .....	16
	■ <i>Öffentlichkeitsbeteiligung – § 9 Abs. 3 bis 6 und § 10 NABEG</i> .....	16
	■ <i>Beteiligung bei Veränderungssperren nach § 16 NABEG</i> .....	17
	<i>Planfeststellungsverfahren – §§ 18 ff. NABEG</i> .....	17
	■ <i>Antragskonferenz – § 20 NABEG</i> .....	17
	■ <i>Behördenbeteiligung – § 22 Abs. 2 NABEG</i> .....	17
	■ <i>Öffentlichkeitsbeteiligung – § 22 Abs. 3 bis 7 NABEG</i> .....	18
<b>20  </b>	<b>RAUMORDNUNGSVERFAHREN UND PLANFESTSTELLUNG NACH EnWG</b>	
	<i>Raumordnungsverfahren – § 15 ROG</i> .....	20
	■ <i>Beteiligung öffentlicher Stellen (§ 15 Abs. 2 Satz 1 ROG)     und Behördenbeteiligung (§ 7 UVPG)</i> .....	20
	■ <i>Beteiligung der Öffentlichkeit – § 15 Abs. 3 Satz 3 ROG     und § 9 Abs. 3 UVPG</i> .....	20
	<i>Planfeststellung – §§ 43 ff. EnWG</i> .....	21
<b>23  </b>	<b>ÜBERSICHT</b>	
<b>24  </b>	<b>RESÜMEE</b>	

## INHALT

### **25 | INFORMELLE BÜRGERBETEILIGUNG BEIM NETZAUSBAU WAS KÖNNEN DIE KOMMUNEN TUN?**

TOBIAS MONTAG

### **26 | EINLEITUNG**

### **28 | KOMMUNALPOLITIK IN DER KLEMME**

### **30 | VIELE BETEILIGUNGSVERFAHREN – VIEL RATLOSIGKEIT**

### **33 | VERFAHREN – REGELN – METHODEN**

*Der Klassiker neu aufgelegt: Die Einwohnerversammlung ..... 33*

*Arbeitsgruppen bzw. Runde Tische..... 34*

*Mediation ..... 35*

*Hinweise für Online-Instrumente ..... 36*

### **38 | AUSBLICK**

# Vorwort

Der Atomausstieg und der Umbau der Energiewirtschaft hin zu mehr erneuerbaren Energien gehören ohne Zweifel zu den größten politischen, ökonomischen und sozialen Herausforderungen seit der Wiedervereinigung Deutschlands. Dabei geht es nicht nur um die Frage, wie die Energieversorgung mit dem Prinzip der ökologischen Nachhaltigkeit in Einklang gebracht werden kann, sondern auch um Versorgungssicherheit, um eine – wie die Ukraine-Krise des Jahres 2014 erneut vor Augen führte – stärkere politische Unabhängigkeit von Rohstoffen, um Wettbewerbsfähigkeit und um die Bezahlbarkeit von Energie. Das gesamtgesellschaftliche Vorhaben kann gewiss nur gelingen, wenn die mitunter einschneidenden Maßnahmen der Energiewende bei den Menschen vor Ort auf Akzeptanz stoßen.

Schon jetzt prägt die Energiewende das Gesicht unseres Landes. Seien es Windparks, Photovoltaikanlagen oder der Ausbau und die Modernisierung der Stromnetze – beinahe überall begegnen uns Zeichen eines tiefgreifenden Transformationsprozesses. Eingriffe in das Landschaftsbild, Beeinträchtigungen von Lebensqualität oder die Minderung der Eigentumswerte stoßen bei den unmittelbar betroffenen Bürgerinnen und Bürgern verständlicherweise auf Widerstände, auch wenn die Energiewende laut aktuellen Umfragen nach wie vor positive Resonanz erfährt. Mit dem Umbau unserer Energieversorgung geht mitunter eine ungleiche Verteilung von Belastungen und Nutzen der einzelnen Maßnahmen einher – kein Wunder, dass die Bürgerinnen und Bürger vor Ort mehr Mitwirkungsmöglichkeiten einfordern.

Diesem Bedürfnis trug der Deutsche Bundestag im Rahmen seiner Energiewendegesetzgebung, die er mit einer Reihe von Maßnahmen zur Verbesserung der Transparenz und Bürgerbeteiligung flankierte, seit 2011 Rechnung. Sie sind eine Einladung an die Bürgerinnen und Bürger, sich in die Planungsprozesse der großen Energiewende-Infrastrukturprojekte einzubringen. Beteiligung erfordert hier aber in besonderem Maße, sich intensiv mit den komplexen Hintergründen auseinanderzusetzen, um tatsächlich mitreden und -gestalten zu können.

Die Konrad-Adenauer-Stiftung setzt an dieser Stelle mit ihrem Projekt „Akzeptanz gewinnen für die Energiewende“ an. Im Mittelpunkt steht dabei der Ausbau der Stromnetze. In Diskussionsforen, Seminaren und Publikationen werden Informationen über den Netzausbaubedarf vermittelt, Fragen zu Gesundheitsgefährdungen, wirtschaftlichen und technischen Herausforderungen beantwortet sowie Beteiligungsmöglichkeiten und -verfahren für die betroffenen Kommunen und ihre Einwohnerinnen und Einwohner diskutiert. Das Angebot richtet sich speziell an kommunale Mandats- und Funktionsträger, steht jedoch auch allen anderen Interessentinnen und Interessenten offen.

Der Beitrag „Formelle Beteiligungsmöglichkeiten beim Netzausbau“ von Thomas Recht bietet eine Übersicht über die gesetzlich vorgesehenen Einflussmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger sowie der Kommunen auf die Ermittlung des Netzausbaubedarfs und über die verschiedenen Stufen der behördlichen Planungs- und Genehmigungsverfahren. Sie macht deutlich, an welcher Stelle und mit welchen Instrumenten die örtlichen Belange am ehesten Gehör und Berücksichtigung finden. Der Autor bringt ebenso fundiert wie übersichtlich Licht in das Dickicht des in den letzten Jahren stark gewachsenen Gesetzesdschungels im Energierecht.

Der zweite Beitrag widmet sich den informellen Beteiligungsverfahren. Er versteht sich als Anregung für Kommunalpolitiker, die selbst aktiv werden wollen, um ihren Bürgerinnen und Bürgern Beteiligungsoptionen zu eröffnen, die über das Maß hinausgehen, das der Gesetzgeber vorsieht. Im Vordergrund stehen dabei – wenn man so will – ausgewählte „einfache“ Beteiligungsinstrumente und -verfahren, die auch eine Kommune mit wenig eigenen Ressourcen durchführen könnte. Sie gehen auf eine Auswertung einer qualitativen Expertenfrage zurück, die die Konrad-Adenauer-Stiftung im Jahr 2013 durchführte. Allen Teilnehmern der Expertenintergrundgespräche gebührt deshalb an dieser Stelle ein besonderer Dank für ihre Empfehlungen, Einschätzungen und Ideen.

Wir wünschen Ihnen eine erkenntnisreiche und anregende Lektüre.

Berlin und Wesseling, im August 2014



Tobias Montag  
*Koordinator Innenpolitik  
Hauptabteilung Politik und Beratung*



Philipp Lerch  
*Leiter der KommunalAkademie  
Hauptabteilung Politische Bildung*



# FORMELLE BETEILIGUNGSMÖGLICHKEITEN BEIM NETZAUSBAU

THOMAS RECHT



# Schlaglicht

**Wie und wo man sich beim Netzausbau im formellen Planungs- und Genehmigungsverfahren beteiligen kann, hängt im Wesentlichen von drei Fragen ab:**

## Auf welcher Netzspannungsebene wird die Stromtrasse gebaut?

Bei länder- und grenzüberschreitenden Höchstspannungsleitungen stehen den Betroffenen und der Öffentlichkeit weitreichende Beteiligungsmöglichkeiten auf allen Planungsstufen zu. Bei Stromtrassen, die nur innerhalb eines Bundeslandes gebaut werden, auf der Hochspannungsebene und beim Verteilnetz sind die formellen Einflussmöglichkeiten im Vergleich dazu begrenzt. Zudem können in diesen Fällen die Bestimmungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung von Bundesland zu Bundesland voneinander abweichen.

## Wann wurde das Vorhaben beschlossen?

Im Rahmen der Energiewendegesetzgebung des Jahres 2011 wurden die Beteiligungsmöglichkeiten bei den länder- und grenzüberschreitenden Höchstspannungsleitungen deutlich ausgeweitet. Vorrangige Vorhaben, die auf das Energieleitungsausbaugesetz aus dem Jahr 2009 zurückgehen, bieten deshalb weniger Einflussmöglichkeiten als Vorhaben, die 2013 im Bundesbedarfsplangesetz beschlossen wurden.

## Handelt es sich um einen kompletten Neubau, eine Umbeseilung oder eine zusätzliche Leitung in einem bestehenden Trassenkorridor?

Von dieser Frage hängen das Ausmaß und die Wirkung der Öffentlichkeitsbeteiligung ab. Bei einem kompletten Neubau sind die Beteiligungsmöglichkeiten von vornherein größer. Bei einer Umbeseilung beispielsweise kann die Durchführung bestimmter Beteiligungsschritte in das Ermessen der zuständigen Behörde gestellt werden.



**Den Kommunen stehen grundsätzlich folgende formelle Beteiligungsinstrumente im Rahmen der Planungs- und Genehmigungsverfahren zur Verfügung:**

## Stellungnahmen

Damit können die kommunalen Fachbehörden auf die in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Belange aufmerksam machen. Behördliche Stellungnahmen dienen insoweit der Unterstützung und Information der planenden Behörde. Ihre rechtlichen Wirkungen sind jedoch beschränkt.

## Einwendungen

Sie dienen der Rechtswahrung der Kommune, eröffnen ihr den Zugang zu den Erörterungsterminen und erlauben es ihr, mögliche Verletzungen ihrer Rechte infolge des Trassenbaus vor Gericht zu beanstanden. Einwendungen gegen die Zulassung der Stromleitungen können sich jedoch nur auf eigene Belange der Kommune beziehen, z. B. wenn die kommunale Planungshoheit unverhältnismäßig eingeschränkt wird.

Ihre größte Wirkung entfalten Einwendungen beim Netzausbau allerdings bereits auf der Ebene der Korridorfindung – nach dem Netzausbaubeschleunigungsgesetz wäre dies die sogenannte Bundesfachplanung –, wenn noch alternative Verläufe möglich sind.

# Einleitung

*Das Energiewirtschaftsgesetz (EnWG), eigentlich „Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung“, wurde bereits 2005 vom Bundestag verabschiedet und mehrfach angepasst. Das Netzausbaubeschleunigungsgesetz – Übertragungsnetz (NABEG) ist zentraler Baustein der Energiewendegesetzgebung des Jahres 2011.*

Die Energiewende erfordert mit Blick auf die verstärkte Nutzung Erneuerbarer Energien einen massiven und zügigen Ausbau der Netzinfrastruktur.<sup>1</sup> Zur Beschleunigung der Planungs- und Zulassungsverfahren hat der Gesetzgeber durch Neuregelungen im EnWG und den Erlass des NABEG ein neues mehrstufiges Regelungsregime in Zuständigkeit des Bundes geschaffen, das im Hinblick auf die vielfach beklagten Transparenz- und Akzeptanzdefizite bei der Planung von Infrastrukturvorhaben besonderen Wert auf eine breite Beteiligung der Öffentlichkeit legt.<sup>2</sup> So wurden entsprechende Möglichkeiten sowohl quantitativ wie auch qualitativ ausgebaut und zum Zwecke einer oftmals angemahnten frühzeitigen und kontinuierlichen Beteiligung auf jeder Planungsstufe vorgesehen.

Ungeachtet des „experimentellen Charakters“<sup>3</sup> einiger dieser neuen Beteiligungsformen stellt die Komplexität solcher mehrstufigen Planungsverfahren eine grundsätzliche Herausforderung für die Beteiligung dar. Die Beratungsgegenstände und Beteiligungsmöglichkeiten variieren auf jeder Stufe sowie zwischen den unterschiedlichen derzeit geltenden Regelungsregimen und sind häufig nur schwer zu überblicken. Um eigene Interessen an „richtiger Stelle“ einbringen und damit die Chancen der Beteiligung effektiv nutzen zu können, ist ein solcher Überblick für die Betroffenen allerdings unerlässlich.

Die folgende Darstellung der Beteiligungsmöglichkeiten soll daher aufzeigen, inwieweit sich Bürger und Kommunen bei den Netzausbauplanungen einbringen können und was in den einzelnen Beteiligungsverfahren vorgebracht und erreicht werden kann. Neben den neuen Regelungen des EnWG und des NABEG wird abschließend auch auf den bisherigen Rechtsrahmen geblickt, der für eine Vielzahl der Leitungen weiterhin gilt.

1 | Vgl. zum energiepolitischen Hintergrund Bundesregierung (BMU, BMWi), *Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung*, 2010, S. 18; BT-Drucks. 17/6072, S. 1.

2 | BT-Drucks. 17/6072, S. 2; BT-Drucks. 17/6073, S. 19.

3 | Sangenstedt, in: Steinbach (Hrsg.), *NABEG, EnLAG, EnWG*, 2013, § 7 NABEG, Rn. 122.

# Beteiligung im Rahmen der Bedarfsplanung

Am Beginn jeder Planung steht die Feststellung ihres Bedarfs als Rechtfertigung „für die von ihr ausgehenden Einwirkungen auf Rechte Dritter“,<sup>1</sup> also auf betroffene Kommunen und Bürger. Die dazu im EnWG neugeschaffene Bedarfsplanung nach den §§ 12a ff. ist im Vergleich zu bisherigen Verfahren wesentlich formalisierter ausgestaltet und bietet Dritten bereits mehrfache Beteiligungsmöglichkeiten. Besondere Bedeutung hat die Beteiligung in diesem frühen Stadium nicht nur dadurch, dass über die grundlegende und die Auseinandersetzungen oftmals bestimmende Frage der Erforderlichkeit des Vorhabens, also das „Ob“ entschieden wird. Überdies wird der Bedarf am Ende der dreistufigen Planung durch das Bundesbedarfsplangesetz verbindlich festgestellt, so dass dagegen gerichtete Einwendungen in den nachfolgenden Planungsstufen und potentiellen Gerichtsverfahren keinen Erfolg mehr haben.<sup>2</sup>

## **SZENARIORAHMEN – § 12a EnWG**

Ausgangspunkt der Bedarfsfeststellung ist der von den Übertragungsnetzbetreibern nach § 12a Abs. 1 EnWG jährlich zu erarbeitende Szenariorahmen. Darin werden zur Bestimmung der benötigten Transportkapazitäten die wahrscheinlichen Entwicklungen auf dem Strommarkt durch angemessene Annahmen zu Erzeugung, Versorgung und Verbrauch ermittelt.

Nach Vorlage durch die Übertragungsnetzbetreiber veröffentlicht die Bundesnetzagentur (BNetzA) den Entwurf des Szenariorahmens auf ihrer Internetseite und gibt nach § 12a Abs. 2 EnWG der Öffentlichkeit, einschließlich tatsächlicher und potenzieller Netznutzer, den nachgelagerten Netzbetreibern, sowie den Trägern öffentlicher Belange Gelegenheit zur Äußerung.<sup>3</sup>

In Anbetracht des Zwecks, größtmögliche Transparenz und Akzeptanz zu schaffen,<sup>4</sup> kann jedermann – ohne ein besonderes Interesse oder eine Betroffenheit darlegen zu müssen – Kritik an den Szenarien bzw. deren Ermittlung und sonstige Anregungen äußern. Unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Beteiligung wird der Szenariorahmen von der BNetzA genehmigt (§ 12a Abs. 3 EnWG). Mit der in Bestandskraft erwachsenden Genehmigung stehen die Szenarien als Grundlage der anschließenden Netzentwicklungsplanungen fest und sollen im Fortgang nicht mehr in Frage gestellt werden können.<sup>5</sup> Dementsprechend sind Einwände gegen die Szenarien rechtzeitig in diesem Stadium vorzubringen. Bürger und Gemeinden dürften jedoch trotz dieser umfassenden Beteiligungsmöglichkeit angesichts der komplexen und abstrakten energiefachlichen Fragen eine eher passive Rolle einnehmen.

## **NETZENTWICKLUNGSPLAN ALS ENTWURF DES BUNDEBEDARFSPLANS – §§ 12b FF. EnWG**

Aus den genehmigten Szenarien leiten die Übertragungsnetzbetreiber sodann den Transportbedarf ab und fassen im Netzentwicklungsplan alle Maßnahmen zur bedarfsgerechten Optimierung, Verstärkung sowie zum Ausbau der Netze zusammen, die in den nächsten zehn Jahren für einen sicheren und zuverlässigen Netzbetrieb erforder-

*In Deutschland gibt es vier Übertragungsnetzbetreiber (ÜNB): 50Hertz Transmission, Amprion, TenneT TSO und TransnetBW.*

*Die Bundesnetzagentur (BNetzA) mit Sitz in Bonn reguliert nicht nur den Wettbewerb im Elektrizitätsmarkt, sondern auch in den Bereichen der Gasversorgung, Telekommunikation, Post und Eisenbahn. Auf der Internetseite [www.netzausbau.de](http://www.netzausbau.de) stellt sie Informationen über die aktuellen Planungsstände, Rechtsgrundlagen und Beteiligungsmöglichkeiten beim Ausbau der Höchstspannungsleitungen zur Verfügung.*

*Als Träger öffentlicher Belange (TöB) gelten oft Behörden. Allerdings ist der Begriff weiter gefasst und umschließt auch private Rechtsträger, denen die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und Belange übertragen wurde, wie z. B. private Versorgungsunternehmen oder die Bahn AG.*

*Näher hierzu Battis, in: ders./Krautzberger/Löhr, BauGB, 12. Aufl. 2014, § 4 Rn. 3.*

*Das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) stellt sicher, dass Auswirkungen von bestimmten Vorhaben und Plänen auf Menschen, Tiere, Pflanzen, Böden und sonstige Umweltschutzgüter zum Zwecke einer wirksamen Umweltvorsorge frühzeitig untersucht werden.*

lich sind (§ 12b Abs. 1 EnWG). Dabei beschränkt sich die Regionalisierung des Bedarfs nur auf die Bestimmung von Anfangs- und Endpunkten; konkrete Trassenkorridore werden noch nicht in den Blick genommen. Nach seiner für Dritte unanfechtbaren Bestätigung durch die BNetzA gemäß § 12c Abs. 4 EnWG dient der Netzentwicklungsplan mindestens alle drei Jahre als Entwurf für den vom Gesetzgeber zu beschließenden Bundesbedarfsplan (§ 12e Abs. 1 EnWG).

#### **BETEILIGUNG DURCH ÜBERTRAGUNGSNETZBETREIBER – § 12b ABS. 3 ENWG**

Bereits während der Erarbeitung des Netzentwicklungsplans sind Öffentlichkeit und Träger öffentlicher Belange durch die Übertragungsnetzbetreiber nach § 12b Abs. 3 EnWG zu beteiligen.<sup>6</sup> Dazu wird der Entwurf des Netzentwicklungsplans vor der Vorlage bei der BNetzA auf der Internetseite der Übertragungsnetzbetreiber unter [www.netzentwicklungsplan.de](http://www.netzentwicklungsplan.de) veröffentlicht. Der Kreis der Äußerungsberechtigten ist hier gleichfalls weit gefasst, so dass jedermann sich durch Kritik und Anregungen einbringen und frühzeitig auf Konflikte hinweisen kann. Die Äußerungen haben sich – damit sie durch die Übertragungsnetzbetreiber berücksichtigt werden können – inhaltlich an der Bedarfsfrage zu orientieren.

#### **BETEILIGUNG NACH § 12c ABS. 3 ENWG**

Mit der von der BNetzA vor Bestätigung des Netzentwicklungsplans durchzuführenden Beteiligung nach § 12c Abs. 3 EnWG besteht ein weiteres Mal die Möglichkeit, sich zum Entwurf zu äußern. Dabei sind die Planentwürfe allerdings nicht immer identisch, da die BNetzA zuvor nochmals Änderungen von den Übertragungsnetzbetreibern verlangen kann.<sup>7</sup> Die Erfahrungen zum ersten Netzentwicklungsplan, den die BNetzA nach der von ihr durchgeführten Beteiligung nur erheblich reduziert bestätigt hat,<sup>8</sup> lassen diese zweite Beteiligungsstufe insoweit als die effektivere der beiden erscheinen.

Soll aus dem Netzentwicklungsplan der Bundesbedarfsplan erwachsen, dient die Beteiligung zugleich auch der Umsetzung der für den Bedarfsplan vorgeschriebenen Strategischen Umweltprüfung (SUP).<sup>9</sup> Gegenstand der Beteiligung ist neben dem Netzentwicklungsplan sodann auch der von der BNetzA zu erstellende Umweltbericht. Maßgeblich sind die §§ 14 ff. UVPG, soweit das EnWG keine darüber hinausgehenden Regelungen trifft (§ 12c Abs. 3 Satz 2 EnWG).

#### **Untersuchungsrahmen der SUP – § 14f UVPG**

Zur Vorbereitung der Strategischen Umweltprüfung legt die BNetzA zunächst deren Untersuchungsrahmen einschließlich des Umfangs und Detaillierungsgrades der in den Umweltbericht aufzunehmenden Angaben fest (sog. *Scoping*, § 14f UVPG). Dabei werden die in ihrem umwelt- oder gesundheitsbezogenen Aufgabengebiet berührten Behörden beteiligt. Bei der hochstufigen Bedarfsplanung liegt dabei zwar wegen des großräumigen Untersuchungsraumes und der geringen Untersuchungstiefe eine Beteiligung der übergeordneten Behörden nahe.<sup>10</sup> Allerdings können auch die jeweiligen Fachbehörden der Kommunen – insbesondere nahe der Anfangs- und Endpunkte – dienliche Hinweise zur Bestimmung von Bewertungskriterien sowie zu potentiell betroffenen Schutzgütern und Gebieten liefern.

### Behördenbeteiligung – § 12c Abs. 3 EnWG

Im Rahmen der anschließenden Behördenbeteiligung nach § 12c Abs. 3 EnWG haben die in ihrem Aufgabengebiet betroffenen Fachbehörden die BNetzA durch fachliche Stellungnahmen zu unterstützen und können dabei notwendige oder wünschenswerte Änderungen des Plans oder Umweltberichts anregen.<sup>11</sup> Allerdings dürfte in diesem groben Planungsstadium keine Beeinträchtigung umweltfachlicher oder sonstiger öffentlicher Belange erkennbar sein, die den jeweiligen Vorhaben unüberwindbar entgegensteht und deren Bedarf infolgedessen von vornherein entfallen lässt.<sup>12</sup> Insbesondere können Gemeinden – soweit sie neben ihrer Aufgabe als Teil der Staatsverwaltung auch als Gebietskörperschaften beteiligt werden – dem Netzentwicklungsplan nicht mit Hinweisen auf ihre Bauleitplanungen entgegentreten, da dieser (auch an den Anfangs- und Endpunkten)<sup>13</sup> keine hinreichend konkreten räumlichen Festlegungen trifft. Gleichwohl bleibt ihnen unbenommen, jenseits ihres öffentlichen Aufgabenbereichs als Teil der Öffentlichkeit den Bedarf in Frage zu stellen.

### Öffentlichkeitsbeteiligung – § 12c Abs. 3 EnWG

Zur Beteiligung der Öffentlichkeit werden die Unterlagen für die Strategische Umweltprüfung und der Entwurf des Netzentwicklungsplans für sechs Wochen am Dienstsitz der BNetzA in Bonn ausgelegt und im Internet veröffentlicht. Bis zwei Wochen nach Ende der Auslegung kann sich nach § 12c Abs. 3 Satz 5 EnWG die betroffene Öffentlichkeit zum Umweltbericht und Netzentwicklungsplan äußern. Da die Bestimmung von Betroffenheiten und die Abgrenzung zur sonstigen Öffentlichkeit bei solch großräumigen Planungen allerdings nur unter immensem Aufwand möglich sind, dürfte im Regelfall jegliche Äußerung berücksichtigt und de facto eine Populärbeteiligung durchgeführt werden.<sup>14</sup>

Entsprechend dem Entscheidungsinhalt sind Gegenstand dabei aber nicht projektbezogene Einzelfragen, die Äußerungen haben sich vielmehr auf den Bedarf zu beziehen. Insbesondere geht es um die Fragen, ob dessen Ableitung aus den zugrundeliegenden Szenarien sachlich angemessen ist oder ob auf bestimmte Ausbauprojekte verzichtet werden kann.<sup>15</sup>



Die **Strategische Umweltprüfung (SUP)** ist ein unselbstständiger Teil umweltbedeutsamer Planungsverfahren, mit dem Auswirkungen auf die Umwelt zu einem frühen Zeitpunkt ermittelt, beschrieben, bewertet und damit bereits auf Planungsebene berücksichtigt werden sollen. Zentrales Element ist dabei die Erstellung eines Umweltberichts sowie die Beteiligung von Behörden und Öffentlichkeit.

Vor der eigentlichen Umweltprüfung werden mit dem **Scoping** in einem ersten Schritt deren Prüfinhalte und die in den Umweltbericht aufzunehmenden Angaben bestimmt und konkretisiert. Festgelegt wird dabei insbesondere, welche Umweltaspekte in welcher Breite und Tiefe und mit welcher Untersuchungsmethodik zu prüfen sein werden.

- 1 | BVerwGE 56, 110, 118.
- 2 | Zuletzt zum EnLAG BVerwG, Beschluss vom 28.02.2013 – 7 VR 13/12, -juris, Rn. 17.
- 3 | Verfahrensrechtliche Vorgaben macht das Gesetz nicht. Die BNetzA ist aber befugt, entsprechende Anforderungen allgemeinverbindlich festzulegen (§ 12c Abs. 6 EnWG). Bisweilen wurde davon kein Gebrauch gemacht, so dass der zeitliche Rahmen der Konsultation im Einzelfall (bisher mit sechs Wochen) vorgegeben wird.
- 4 | Vgl. BT-Drucks. 17/6072, S. 2.
- 5 | Kritisch dazu Bunge, in: ders./Storm (Hrsg.), Handbuch der Umweltverträglichkeitsprüfung, Lf. 1/12, Kap. 0540, S. 11 u. 17.
- 6 | Verfahrensrechtliche Anforderungen sind nicht vorgegeben und obliegen damit den Übertragungsnetzbetreibern, können aber in Zukunft ebenfalls durch Festlegung der BNetzA geregelt werden.
- 7 | Bunge, in: ders./Storm (Hrsg.), Handbuch der Umweltverträglichkeitsprüfung, Lf. 1/12, Kap. 0540, S. 27.
- 8 | Vgl. Pressemitteilung der BNetzA vom 26.11.2012, „Bundesnetzagentur legt Entwurf für Bundesbedarfsplan vor“.
- 9 | BT-Drucks. 17/6072, S. 69.
- 10 | So zur Bundesverkehrswegeplanung Bosch & Partner u.a., Integration einer Strategischen Umweltprüfung in die Bundesverkehrswegeplanung, 2010, S. 102.
- 11 | Wagner, in: Hoppe/Beckmann, UVPG, 4. Aufl. 2012, § 14h Rn. 13; Erbguth/Schink, UVPG, 2. Aufl. 1996, § 14h Rn. 4.
- 12 | Zur Bedarfsplanung im Straßenrecht Sauthoff, Umweltbelange in der Verkehrswegeplanung, in: Rodi (Hrsg.), Anspruchsvoller Umweltschutz in der Fach- und Raumplanung, 2012, S. 121, 148 f.
- 13 | Vgl. hierzu die Begründung der Bundesregierung zum Bundesbedarfsplan, BT-Drucks. 17/12638, S. 16.
- 14 | Vgl. Gärditz, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, UVPG, 70. EL 2013, § 14i, Rn. 17; Wulfhorst, Der Bundesverkehrswegeplan und die Beteiligung der Öffentlichkeit, DVBl. 2012, 466, 472.
- 15 | Bunge, in: ders./Storm (Hrsg.), Handbuch der Umweltverträglichkeitsprüfung, Lf. 1/12, Kap. 0540, S. 14.

# Planungsregime des NABEG

Die räumliche Planung und Zulassung von im Bedarfsplan als länderübergreifend oder grenzüberschreitend gekennzeichneten Höchstspannungsleitungen erfolgt nach dem neuen Regelungsregime des NABEG durch die BNetzA. Im Rahmen der Bundesfachplanung werden 500 bis 1.000 Meter breite Korridore<sup>1</sup> bindend festgelegt, innerhalb derer die Leitungen anschließend durch die Planfeststellung parzellenscharf zugelassen werden.

## BUNDESFACHPLANUNG – §§ 4 FF. NABEG

Die BNetzA prüft in der Bundesfachplanung, ob der Verwirklichung des Vorhabens in einem Trassenkorridor überwiegende öffentliche oder private Belange entgegenstehen (§ 5 Abs. 1 NABEG). Insbesondere prüft sie die Raum- und Umweltverträglichkeit der Korridore sowie ernsthaft in Betracht kommende Alternativen. Durch diesen weitreichenden Prüfungsumfang und die Bindung der Planfeststellungsbehörde an die Ergebnisse (§ 15 Abs. 1 Satz 1 NABEG) soll das anschließende Planfeststellungsverfahren erheblich entlastet werden.<sup>2</sup> Als Trägerverfahren für die Strategische Umweltprüfung sieht die Bundesfachplanung eine Beteiligung der Öffentlichkeit und der Träger öffentlicher Belange vor.<sup>3</sup>

## FESTLEGUNG DES UNTERSUCHUNGSRAHMENS, ANTRAGSKONFERENZ – § 7 NABEG

Das Verfahren beginnt mit der Antragskonferenz nach § 7 NABEG, auf deren Grundlage die BNetzA den Untersuchungsrahmen für die Bundesfachplanung festlegt und die vom Vorhabenträger einzureichenden Unterlagen bestimmt. Im Unterschied zum *Scoping*, an dessen Stelle die Antragskonferenz tritt, werden nicht nur Umfang der Strategischen Umweltprüfung, sondern alle für die Bundesfachplanung relevanten Fragen behandelt. Als ersten Schritt umfasst dies notwendigerweise die Bestimmung der in der Bundesfachplanung zu prüfenden Trassenkorridore.<sup>4</sup> Dabei ist die BNetzA nicht an den Antrag des Vorhabenträgers gebunden, sondern berücksichtigt auch die „Vorschläge der Länder und anderen Beteiligten der Antragskonferenz zu alternativen Trassenkorridoren“.<sup>5</sup> Neben Umweltvereinigungen sowie den Planungs- und Umweltbehörden, die insbesondere zur Bestimmung des Umfangs der Strategischen Umweltprüfung beitragen können, sind auch die betroffenen Gebietskörperschaften zur Konferenz zu laden. Den Gemeinden ist es damit möglich, den offenen Planungsprozess maßgeblich mitzugestalten und alternative Korridore außerhalb ihrer Plangebiete vorzuschlagen.

Ein weiterer Unterschied zum *Scoping-Termin* besteht darin, dass die Antragskonferenz öffentlich stattfindet und jedermann zur Teilnahme berechtigt ist. Ob damit lediglich eine der Information dienende Anwesenheit als Zuhörer verbunden ist oder der interessierten Öffentlichkeit wie den anderen Beteiligten die Möglichkeit auf eine aktive Mitwirkung zusteht, wird unterschiedlich beurteilt.<sup>6</sup> Unabhängig von der letztendlichen Ausgestaltung durch die BNetzA bleibt die Antragskonferenz allerdings ein Termin zur fachlichen Beratung, der allein der Festlegung des Gegenstandes und



### Öffentliche Belange können u.a. sein:

- *Naturschutz:*  
*Vermeidung von Vogelschlag, Habitatschutz*
- *Landschaftsschutz:*  
*Bewahrung des Landschaftsbildes vor Zerschneidung*
- *Kommunale Planungen:* *Bebauungspläne und Flächennutzungspläne*
- *Kulturdenkmäler*

### Als private Belange gelten bspw.:

- *Eigentum*
- *Gesundheit der Anlieger:* *Vermeidung oder Reduzierung elektromagnetischer Strahlung und sog. Koronageräusche*

Umfangs der Bundesfachplanung, nicht jedoch der vorgezogenen Behandlung konkreter Betroffenheiten dient.<sup>7</sup> Entsprechende Einwendungen bleiben den nachfolgenden Beteiligungsverfahren vorbehalten.

#### BEHÖRDENBETEILIGUNG – § 9 ABS. 1 UND 2 NABEG

Nach Vorlage der vollständigen Planunterlagen fordert die BNetzA die Träger öffentlicher Belange zur Stellungnahme auf, um die bei der Trassenentscheidung zu berücksichtigenden öffentlichen Belange zu ermitteln. Welche Belange bereits bei dieser Grobtrassierung zu betrachten sind, ergibt sich aus der Festlegung des Untersuchungsrahmens, in der entschieden wird, auf welcher Planungsebene einzelne (Umwelt-)Belange schwerpunktmäßig geprüft werden (vgl. § 14f Abs. 3 UVPG). Im Zweifel sind allerdings – mit Blick auf die Behördenpräklusion des § 22 Abs. 2 Satz 2 NABEG und die Bindungswirkung der Bundesfachplanung – möglichst alle trassenrelevanten Belange vorzutragen. Dazu gehören auch entgegenstehende Planungen der Gemeinden.

*Die Behördenpräklusion bewirkt mit dem Ziel einer weiteren Verfahrensbeschleunigung einen Ausschluss verspäteter Stellungnahmen: Solche Aspekte, die bereits Gegenstand der Bundesfachplanung waren und zu denen sich die Behörde äußern konnte, können nicht mehr im nachfolgenden Planfeststellungsverfahren geltend gemacht werden.*

Wenngleich die BNetzA ankündigt, die Trassen „nicht auf der gesamten Länge mit den Ausweisungen der Bauleitplanungen zu prüfen“,<sup>8</sup> sollten die Gemeinden bereits hier auf drohende Konflikte hinweisen. Letztlich ist die BNetzA aber nicht an die gemeindlichen Festsetzungen gebunden, vielmehr können jene Belange lediglich in die Abwägung der Trassenentscheidung eingebracht, im Ergebnis allerdings überwunden werden.<sup>9</sup>

#### ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG – § 9 ABS. 3 BIS 6 UND § 10 NABEG

Zur Beteiligung der Öffentlichkeit einschließlich der Umweltvereinigungen legt die BNetzA nach entsprechender Bekanntmachung auf ihrer Internetseite, in ihrem Amtsblatt und den örtlichen Tageszeitungen die erforderlichen Unterlagen an ihrem Dienstsitz und ihren Außenstellen nahe der Korridore für einen Monat aus und veröffentlicht sie zeitgleich im Internet. Innerhalb eines Monats nach Ablauf der Auslegungsfrist kann sich nach § 9 Abs. 6 Satz 1 NABEG nicht nur die betroffene Öffentlichkeit, sondern jede natürliche und juristische Person – unabhängig von der möglichen Berührung eigener Belange – zu den beabsichtigten Trassenkorridoren äußern.<sup>10</sup> Insoweit kann jedermann neben eigenen (privaten) Belangen auch Interessen Dritter oder der Allgemeinheit geltend machen, die dem Korridor entgegenstehen und in der Abwägung berücksichtigt werden sollen.<sup>11</sup> Ebenso sind Gemeinden als Teil der Öffentlichkeit nicht auf die Geltendmachung eigener, d. h. kommunaler Belange beschränkt, sondern können auch für die Interessen ihrer Einwohner eintreten.<sup>12</sup>

Zwar hat der Gesetzgeber – anders als bei den behördlichen Stellungnahmen – auf eine ebenenübergreifende Präklusion verzichtet, so dass entsprechende Einwendungen auch erstmalig im Planfeststellungsverfahren erhoben werden können. Allerdings hat die Planfeststellungsbehörde aufgrund der Bindungswirkung der Bundesfachplanung keinen Spielraum mehr, solche trassenrelevanten Belange zu berücksichtigen und vom festgelegten Korridorverlauf abzuweichen.<sup>13</sup> Einwendungen, die den Korridor in Frage stellen, sollten daher möglichst frühzeitig bereits in der Bundesfachplanung erhoben werden. Dies ermöglicht zudem die Teilnahme am Erörterungstermin nach § 10 NABEG, in dem die einzelnen Einwendungen mit der BNetzA und dem Vorhabenträger mündlich behandelt werden.



## BETEILIGUNG BEI VERÄNDERUNGSSPERREN NACH § 16 NABEG

Zur Sicherung der festgelegten Trassen kann die BNetzA nach § 16 NABEG Veränderungssperren erlassen, die Eigentümern Baumaßnahmen und sonstige Veränderungen auf den betroffenen Grundstücken untersagen. Eine vorherige Anhörung der Betroffenen steht mit Blick auf § 28 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG im Ermessen der BNetzA.<sup>14</sup> Für die in ihrer Planungshoheit betroffenen Gemeinden<sup>15</sup> lässt sich hingegen aus ihrem Selbstverwaltungsrecht nach Art. 28 Abs. 2 GG ein Anhörungsrecht ableiten.<sup>16</sup>

## PLANFESTSTELLUNGSVERFAHREN – §§ 18 FF. NABEG

Über die letztendliche Zulassung einschließlich der vorhabenbezogenen Details der länderübergreifenden und grenzüberschreitenden Höchstspannungsleitungen wird im Planfeststellungsverfahren nach §§ 18 ff. NABEG entschieden. Unter Abwägung von privaten und öffentlichen Belangen werden insbesondere die zu verwendende Übertragungstechnik und der liniengenaue Verlauf der Leitungen innerhalb des von der Bundesfachplanung vorgegebenen Trassenkorridors festgelegt. Zuständig ist auch hier die BNetzA.<sup>17</sup> Das Verfahren sieht wiederum eine öffentliche Antragskonferenz und zur Integration einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) eine Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung vor.

## ANTRAGSKONFERENZ – § 20 NABEG

Zur Festlegung des Untersuchungsrahmens der Planfeststellung werden in der Antragskonferenz neben dem Vorhabenträger die betroffenen Träger öffentlicher Belange und die Umweltvereinigungen beteiligt. Die Öffentlichkeit erhält nur ein Anwesenheitsrecht.<sup>18</sup> Festgelegt werden Gegenstand, Umfang und Methodik sowohl der Umweltprüfung als auch aller sonstigen für die Planfeststellung erheblichen Fragen (§ 20 Abs. 1 Satz 2 NABEG). Zu beachten gilt dabei allerdings, dass viele Aspekte bereits durch die Bundesfachplanung bindend abgearbeitet wurden und insoweit nicht nur der Prüfungsumfang, sondern auch der sachliche Gegenstand der Beteiligung eingeschränkt wird.

## BEHÖRDENBETEILIGUNG – § 22 ABS. 2 NABEG

In Folge dieser Abschichtung dient die Behördenbeteiligung also der Unterstützung der BNetzA bei der Erfassung und Bewertung kleinräumiger (Umwelt-)Auswirkungen, die in direkter Umgebung der Leitungen auftreten und daher erst bei der parzellenscharfen Planfeststellung betrachtet werden können.<sup>19</sup> Insbesondere sind nun auch konkrete Beeinträchtigungen der gemeindlichen Planungen abschließend erkennbar. Soweit sich Gemeinden aber zur Durchsetzung ihrer Planungshoheit oder sonstiger subjektiver Rechte den Klageweg offen halten wollen, müssen sie – wie jeder andere in seinen Rechten Betroffene auch – zur Vermeidung einer Präklusion Einwendungen im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung erheben.<sup>20</sup> Die Abgabe einer behördlichen Stellungnahme reicht dazu nicht aus.<sup>21</sup>

*Mit der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) werden Umweltauswirkungen bestimmter Vorhaben unter Beteiligung von Behörden und Öffentlichkeit ermittelt, beschrieben und bewertet. Die Ergebnisse der Untersuchung sind bei der Zulassungsentscheidung zu berücksichtigen.*

## ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG – § 22 ABS. 3 BIS 7 NABEG

Nach Bekanntmachung im Amtsblatt der BNetzA, im Internet und den lokalen Tageszeitungen werden die Planunterlagen für die Dauer von einem Monat in den Gemeinden ausgelegt und im Internet veröffentlicht. Innerhalb von zwei Wochen nach Ablauf dieser Auslegungsfrist können all jene Personen, die durch das Vorhaben in ihren Belangen berührt sind, Einwendungen gegen den Plan erheben. Anders als im Rahmen der Bundesfachplanung besteht eine Einwendungsberechtigung also nur hinsichtlich eigener Rechte oder Interessen.

Gemeinden sind folglich nicht befugt, sich zum Sachwalter von Allgemeininteressen oder privater Interessen ihrer Bürger aufzuschwingen, sie können nur von ihrem Selbstverwaltungsrecht getragene Belange geltend machen.<sup>22</sup> Dazu gehört insbesondere die Planungshoheit, die zur Einwendung berechtigt, wenn durch das Vorhaben hinreichend konkrete und verfestigte Planungen der Gemeinde gestört oder konkrete Planungsabsichten unnötig verbaut werden.<sup>23</sup> Im Übrigen kann die Gemeinde auf ihre kommunalen Einrichtungen, grundsätzlich nicht aber auf die Beeinträchtigung des Orts- und Landschaftsbildes und damit einhergehende touristische Einbußen verweisen.<sup>24</sup>

Aufgrund der bindenden Bundesfachplanung lässt sich ein Abweichen vom Trassenkorridor jedoch nicht mehr erreichen. Über den groben Korridor wurde ebenso wie zuvor über den Bedarf abschließend entschieden. Entsprechend des insoweit beschränkten Entscheidungsinhalts der Planfeststellung können die Einwendungen nur auf die Detailplanung einwirken, also etwa auf den parzellenscharfen Verlauf der Leitung, den Standort der Masten und die technische Ausführung.<sup>25</sup>

Die zulässigen Einwendungen und behördlichen Stellungnahmen sind anschließend Gegenstand eines obligatorischen Erörterungstermins (§ 22 Abs. 7 NABEG). Verspätet erhobene Einwendungen sind präkludiert<sup>26</sup> und können auch in nachfolgenden Gerichtsverfahren nicht mehr geltend gemacht werden.

- 1 | BT-Drucks. 17/6073, S. 19.
- 2 | BT-Drucks. 17/6073, S. 27; Franke, Beschleunigung der Planungs- und Zulassungsverfahren beim Ausbau der Übertragungsnetze, in: Klees/Gent (Hrsg.), FS für Peter Salje, 2013, S. 121, 135.
- 3 | Auf die Beteiligung der Öffentlichkeit und der Träger öffentlicher Belange kann nur bei Vorliegen der Voraussetzungen des vereinfachten Verfahrens nach § 11 NABEG verzichtet werden.
- 4 | Sangenstedt, in: Steinbach (Hrsg.), NABEG, EnLAG, EnWG, 2013, § 7 NABEG Rn. 19.
- 5 | BT-Drucks. 17/6073, S. 25, wobei entsprechend dem Gegenstand der Bundesfachplanung nur „ernsthaft in Betracht kommende Alternativen“ zu berücksichtigen sind, § 5 Abs. 1 Satz 5 NABEG.
- 6 | Letzteres ablehnend Durinke, in: de Witt/Scheuten (Hrsg.), NABEG, 2013, § 7 Rn. 13; Moench/Ruttloff, Netzausbau in der Beschleunigung, NVwZ 2011, 1040, 1042; optimistischer hingegen Sangenstedt, in: Steinbach (Hrsg.), NABEG, EnLAG, EnWG, 2013, § 7 NABEG, Rn. 121; sowie Weingarten/Peters/Müller-Pfannenstiel, Bürgerbeteiligung in den Planungsverfahren zum Höchstspannungsnetzausbau nach EnWG und NABEG, ET 2013, Heft 5, S. 74, 77; ausführlich zu dieser Frage, Guckelberger, Öffentlichkeit und Netzausbau – Zwischen Verfahrenspartizipation und Gewinnbeteiligung, in: Kment (Hrsg.), Netzausbau zugunsten erneuerbarer Energien, 2014, S. 59, 71 ff.
- 7 | Vgl. zum Scoping nach § 5 UVPG Steinberg/Wickel/Müller, Fachplanung, 4. Aufl. 2012, § 2 Rn. 50.
- 8 | BNetzA, Leitfaden zur Bundesfachplanung, 2012, S. 11.
- 9 | Zur Freistellung der Bundesfachplanung von Bindungen entgegenstehender Bebauungspläne nach § 38 BauGB analog Durner, Die „Bundesfachplanung“ im NABEG – Dogmatischer Standort, Bindungswirkung, Prüfprogramm und infrastrukturpolitische Modellfunktion, DVBl. 2013, 1564, 1570; zur vergleichbaren Situation bei Linienbestimmungen nach § 16 FStrG Löhr, in: Batts, in: ders./Krautzberger/Löhr, BauGB, 12. Aufl. 2014, § 38 Rn. 9; die Bindung an die Flächennutzungspläne nach § 7 Satz 1 BauGB bleibt unberührt.
- 10 | Durinke, in: de Witt/Scheuten (Hrsg.), NABEG, 2013, § 9 Rn. 41; Heimann, Die aktuelle Stromnetzplanung nach EnWG-Novelle und Einführung des NABEG, in: Rodi (Hrsg.), Anspruchsvoller Umweltschutz in der Fach- und Raumplanung, 2012, S. 85, 98; a.A. entgegen dem eindeutigen Wortlaut Nebel/Riese, in: Steinbach (Hrsg.), NABEG, EnLAG, EnWG, 2013, § 9 NABEG, Rn. 67.
- 11 | Durinke in: de Witt/Scheuten (Hrsg.), NABEG, 2013, § 9 Rn. 41.
- 12 | So zur insoweit vergleichbaren Populärbeteiligung des § 10 BImSchG Roßnagel, in: Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), GK-BImSchG, 32. EL 2012, § 10 Rn. 347.
- 13 | Durner, Das Netzausbaubeschleunigungsgesetz 2011 – Modellfunktion für das Fachplanungsrecht?, in: ders. (Hrsg.), Das straßenrechtliche Nutzungsregime im Umbruch – aktuelle Fragen des Planungsrechts, 2013, S. 31, 39; de Witt/Kause, Bindungswirkung und Rechtsnatur der Bundesfachplanung, ER 2013, 109, 110; deutlich insoweit Franke, Beschleunigung der Planungs- und Zulassungsverfahren beim Ausbau der Übertragungsnetze, in: Klees/Gent (Hrsg.), FS für Peter Salje, 2013, S. 121, 134, der von „präkludierten“ Einwendungen spricht; a.A. Grigoleit/Weisensee, Das neue Planungsrecht für Elektrizitätsnetze, UPR 2011, 401, 405.
- 14 | Appel, Die Veränderungssperren nach § 16 NABEG – Rechtscharakter, Voraussetzungen und Wirkungen, UPR 2013, 207, 208.
- 15 | Appel, Die Veränderungssperren nach § 16 NABEG – Rechtscharakter, Voraussetzungen und Wirkungen, UPR 2013, 207, 212; BT-Drucks. 17/6073, S. 27.
- 16 | Allgemein dazu BVerwG, NVwZ 1988, 731, 732.
- 17 | Vgl. § 2 Abs. 2 NABEG i.V.m § 1 Planfeststellungszuweisungsverordnung.
- 18 | Wiesendahl, in: de Witt/Scheuten (Hrsg.), NABEG, 2013, § 20 Rn. 30; Guckelberger, Öffentlichkeit und Netzausbau – Zwischen Verfahrenspartizipation und Gewinnbeteiligung, in: Kment (Hrsg.), Netzausbau zugunsten erneuerbarer Energien, 2014, S. 59, 74 f.
- 19 | Vgl. Sangenstedt, in: Steinbach (Hrsg.), NABEG, EnLAG, EnWG, 2013, § 23 NABEG Rn. 5.
- 20 | BVerwG, NVwZ 1995, 905, 907; Rieder, Fachplanung und materielle Präklusion, 2004, S. 239.
- 21 | BVerwG, NVwZ 2005, 813, 815.
- 22 | BVerwG, Gerichtsbescheid vom 11.08.2011 – 9 A 7/11, -juris, Rn. 13; Geiger, in: Ziekow (Hrsg.), Praxis des Fachplanungsrechts, 2004, Rn. 302.
- 23 | BayVGh, ZUR 2013, 497; ferner anerkannt, aber beim Netzausbau weniger denkbar, ist der Einwand, das Vorhaben entziehe wegen seiner Großräumigkeit wesentliche Teile des Gemeindegebiets einer durchsetzbaren kommunalen Planung, dazu Spreen, Beteiligungsrechte bei Maßnahmen zum Ausbau des öffentlichen Stromnetzes, UPR, 2007, 175, 177; in all diesen Fällen erfolgt allerdings nur eine Berücksichtigung ihrer Belange im Rahmen der Abwägung, vgl. insbesondere § 38 BauGB.
- 24 | Vgl. BayVGh, Beschluss vom 04.05.2012 – 22 AS 12.40045, -juris, Rn. 21 ff. m.w.N.
- 25 | Vgl. zu letzterem aber die „minimale(n) Möglichkeiten der Erdverkabelung“ im NABEG, Sangenstedt, in: Steinbach (Hrsg.), NABEG, EnLAG, EnWG, 2013, § 7 NABEG, Rn. 46.
- 26 | Das NABEG enthält keine eigene Präklusionsnorm, verweist aber über § 18 Abs. 3 Satz 2 NABEG auf die entsprechende Regelung des § 43a Nr. 7 EnWG.

# Raumordnungsverfahren und Planfeststellung nach EnWG

*Das Energieleitungsausbau-  
gesetz (EnLAG) aus dem  
Jahr 2009 listet in seiner  
Anlage 24 Netzausbau-  
vorhaben auf, für die ein  
vordringlicher Bedarf  
besteht. Im Gegensatz zu  
den Vorhaben, die 2013  
zusätzlich im Bundesbe-  
darfsplangesetz (BBPlG)  
beschlossen wurden, sind  
die Beteiligungsmöglichkei-  
ten hier merklich reduziert.*

Aufgrund des beschränkten Anwendungsbereichs des NABEG verbleibt es für die Mehrzahl der zu errichtenden Leitungen beim herkömmlichen Planungs- und Zulassungssystem. Für Hochspannungsleitungen und jene Höchstspannungsleitungen, die im Bedarfsplan nicht als länderübergreifend oder grenzüberschreitend gekennzeichnet sind, sowie solche Vorhaben, deren Bedarf durch das EnLAG festgestellt wurde, ist daher in der Regel ein Raumordnungsverfahren und anschließend die Planfeststellung nach EnWG durch die Länder durchzuführen.

## **RAUMORDNUNGSVERFAHREN – § 15 ROG**

Das für Freileitungen mit einer Nennspannung ab 110 kV grundsätzlich durchzuführende Raumordnungsverfahren (§ 1 Nr. 14 RoV) dient wie die Bundesfachplanung der groben Festlegung eines raumverträglichen Trassenkorridors.<sup>1</sup> Neben der Prüfung der Übereinstimmung mit den Erfordernissen der Raumordnung sowie der Abstimmung mit anderen raumbedeutsamen Planungen schließt das Verfahren vorbehaltlich landesrechtlicher Vorschriften zudem bereits eine Umweltverträglichkeitsprüfung ein, wenn eine solche für die spätere Zulassung der Leitungen vorgeschrieben ist (§ 16 Abs. 1 UVPG).<sup>2</sup> Insoweit werden die in § 15 ROG nur rudimentär geregelten und im Übrigen durch Landesrecht konkretisierten Verfahrensbestimmungen durch die Vorgaben des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung erheblich erweitert und auf ein Mindestmaß vereinheitlicht.

## **BETEILIGUNG ÖFFENTLICHER STELLEN (§ 15 ABS. 2 SATZ 1 ROG) UND BEHÖRDENBETEILIGUNG (§ 7 UVPG)**

Gemeinden, auf deren Gebiet die beabsichtigten Leitungen verlaufen, werden nach § 15 Abs. 3 Satz 1 ROG beteiligt. Aufgrund des überörtlichen Prüfungsmaßstabs können sie dabei zwar keine abschließende Abstimmung mit ihren örtlichen Planungen erreichen, aber zumindest frühzeitig auf Berücksichtigung ihrer räumlichen Belange hinwirken. Zudem haben die (kommunalen) Umweltbehörden nach § 7 UVPG im Falle einer Umweltverträglichkeitsprüfung umweltfachliche Stellungnahmen abzugeben, die auf raumbedeutsame Auswirkungen zu beschränken sind; kleinräumige Detailprüfungen bleiben der Zulassungsebene vorbehalten.<sup>3</sup>

## **BETEILIGUNG DER ÖFFENTLICHKEIT – § 15 ABS. 3 SATZ 3 ROG UND § 9 ABS. 3 UVPG**

Die Beteiligung der Öffentlichkeit ist durch § 15 Abs. 3 Satz 3 ROG in das Ermessen des Landesrechts gestellt, so dass die Öffentlichkeit in allen Ländern in unterschiedlichem Maße einbezogen wird.<sup>4</sup> Soweit allerdings die Umweltverträglichkeitsprüfung in das Raumordnungsverfahren integriert wird, ist die Öffentlichkeit zwingend zu beteiligen.<sup>5</sup> Für solche vorgelagerten Verfahren sieht § 9 Abs. 3 UVPG eine vereinfachte Form der Beteiligung vor, die Gelegenheit zur Äußerung bietet, auf einen Erörterungstermin aber verzichtet. Äußerungsberechtigt ist dabei – soweit Landesrecht keine weitergehenden Regelungen trifft<sup>6</sup> – lediglich die betroffene Öffentlichkeit.

Die Äußerungen sind hier gleichfalls auf raumbedeutsame Auswirkungen beschränkt. Im Gegensatz zur Bundesfachplanung gehören zudem rein private Belange nicht zum Prüfumfang und sind daher erst in der anschließenden Planfeststellung vorzutragen.<sup>7</sup>

## PLANFESTSTELLUNG – §§ 43 FF. EnWG

Nach § 43 Satz 1 Nr. 1 EnWG bedürfen die Errichtung, der Betrieb und die Änderungen von Freileitungen ab einer Nennspannung von 110 kV anschließend der Planfeststellung durch die zuständigen Landesbehörden. Daneben sehen Nr. 3 und Nr. 4 für bestimmte See- und Erdkabel im Bereich des Küstenmeers ebenfalls ein obligatorisches Planfeststellungsverfahren vor. Im Übrigen kann für sonstige Erdkabel (Satz 7) sowie notwendige Nebenanlagen (Satz 2) auf Antrag des Vorhabenträgers ein Planfeststellungsverfahren durchgeführt werden.

Der Verfahrensablauf richtet sich nach den durch § 43a EnWG modifizierten allgemeinen Regeln des § 73 VwVfG. Eine vorherige Antragskonferenz findet danach nicht statt. Das Vorantragsverfahren beschränkt sich lediglich auf das unter Beteiligung der betroffenen Behörden fakultativ durchzuführende *Scoping* zur Bestimmung des Umfangs der Umweltverträglichkeitsprüfung (§ 5 UVPG).<sup>8</sup> Im Übrigen bestehen keine verfahrensrechtlichen Unterschiede zur Planfeststellung des NABEG: Die betroffenen Behörden werden nach § 73 Abs. 2 VwVfG<sup>9</sup> und die betroffene Öffentlichkeit einschließlich Umweltvereinigungen nach § 73 Abs. 4 VwVfG beteiligt. Hinsichtlich der Beteiligung der Gemeinden ist wiederum zwischen ihren behördlichen Stellungnahmen sowie den zur Rechtswahrung erforderlichen Einwendungen zu unterscheiden. Den Abschluss des Beteiligungsverfahrens bildet der Erörterungstermin nach § 43a Nr. 5 EnWG.

Da das Ergebnis des vorlaufenden Raumordnungsverfahrens keine Bindungswirkung entfaltet und im Rahmen der fachplanerischen Abwägung überwindbar ist,<sup>10</sup> ergeben sich aber weitreichende Unterschiede hinsichtlich des inhaltlichen Umfangs der Beteiligung: Die Planfeststellungsbehörde kann – im Gegensatz zur Konzeption des NABEG – vom vorab beurteilten Trassenkorridor abweichen. Folglich ist die Beteiligung im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens nicht nur auf kleinräumige Detailfragen und die technische Ausführung<sup>11</sup> beschränkt, sondern gibt insbesondere den betroffenen Gemeinden die Möglichkeit, durch nochmalige Geltendmachung ihrer bereits im Raumordnungsverfahren eingebrachten trassenrelevanten Belange eine räumliche Änderung des Korridorverlaufs zu erreichen.<sup>12</sup> Gleichwohl empfiehlt sich mit Blick auf eine vom Raumordnungsverfahren ausgehende faktische Bindung,<sup>13</sup> entsprechende Belange bereits frühzeitig vorzutragen.



### **ROG:**

*Raumordnungsgesetz*

### **RoV:**

*Raumordnungsverordnung*

### **UVPG:**

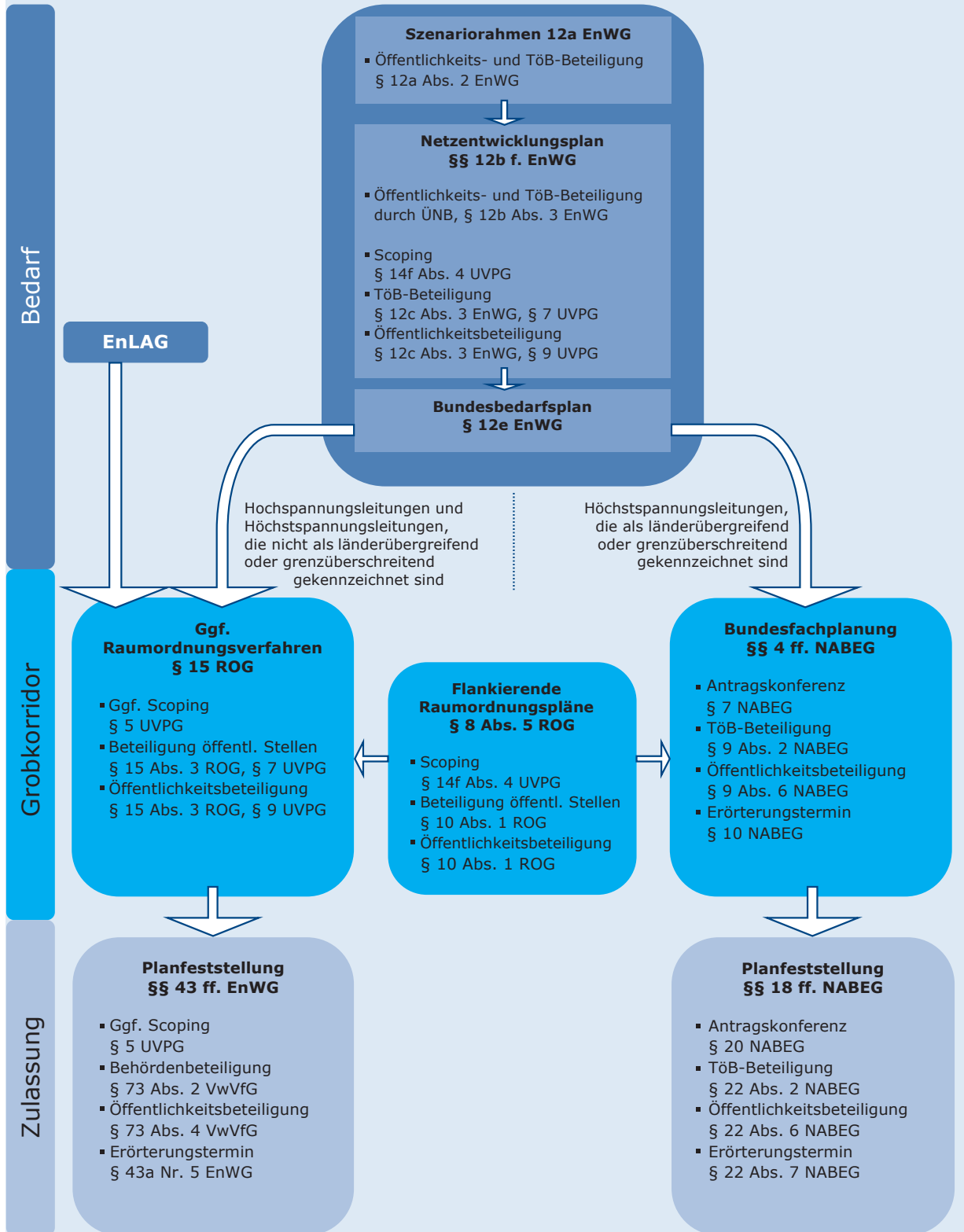
*Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung*

### **VwVfG:**

*Verwaltungsverfahrensgesetz*

- 1 | Näher dazu Hennig/Lührmann, *Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren für den Aus- und Umbau der Hochspannungsnetze*, UPR 2012, 81, 81.
- 2 | Bspw. für Freileitungen ab einer Länge von 15 km und einer Nennspannung von mindestens 220 kV; vgl. im Übrigen Nr. 19.1 Anlage 1 des UVPG.
- 3 | Peters/Balla, *UVPG*, 3. Aufl. 2006, § 16 Rn. 5.
- 4 | Becker, in: Posser/Faßbender (Hrsg.), *Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau*, 2013, Kapitel 6, Rn. 106; Goppel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, *ROG*, 2010, § 15 Rn. 60 mit einer Übersicht der Landesregelungen.
- 5 | Wagner, in: Hoppe/Beckmann, *UVPG*, 4. Aufl. 2012, § 16 Rn. 83; Wulfhorst, in: Landmann/Rohmer, *Umweltrecht*, UVPG, 70. EL 2013, § 16 UVPG, Rn. 32.
- 6 | So ist etwa nach Art. 25 Abs. 5 BayLPlG und § 18 Abs. 6 HLPg die allgemeine Öffentlichkeit unabhängig einer individuellen Betroffenheit zu beteiligen.
- 7 | Goppel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, *ROG*, 2010, § 15 Rn. 64.
- 8 | Allerdings besteht die Möglichkeit, diesen Verfahrensschritt durch Integration einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 25 Abs. 3 VwVfG aufzuwerten; vgl. hierzu Ziekow, *Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung*, NVwZ 2013, 754, 746.
- 9 | Zwar verwendet § 73 Abs. 2 VwVfG anders als § 22 Abs. 2 NABEG den engeren Begriff der „Behörden“, dennoch wird in der Praxis oftmals ein großzügiger Maßstab angelegt und auch sonstigen Trägern öffentlicher Belange Beteiligung gewährt; krit. dazu Kirchberg, in: Ziekow (Hrsg.), *Praxis des Fachplanungsrechts*, 2004, Rn. 137.
- 10 | BVerwG, UPR 2005, 390, 391; Missling, in: Danner/Theobald (Hrsg.), *Energierecht*, 78. EL 2013, § 43 EnWG Rn. 39.
- 11 | Vgl. zur Erdverkabelung § 43h EnWG; ausführlich dazu Hennig/Lührmann, *Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren für den Aus- und Umbau der Hochspannungsnetze*, UPR 2012, 81, 85.
- 12 | Vgl. hierzu Bunge, in: ders./Storm (Hrsg.), *Handbuch der Umweltverträglichkeitsprüfung*, Lf. 1/12, Kap. 0540, S. 51; hierin liegt der konzeptionelle Unterschied zum NABEG, das genau jene Überschneidungen durch die strikte Bindungswirkung der Bundesfachplanung zu verhindern sucht; so Durner, *Das Netzausbaubeschleunigungsgesetz 2011 – Modellfunktion für das Fachplanungsrecht?*, in: ders. (Hrsg.), *Das straßenrechtliche Nutzungsregime im Umbruch – aktuelle Fragen des Planungsrechts*, 2013, S. 31, 40; Franke, *Beschleunigung der Planungs- und Zulassungsverfahren beim Ausbau der Übertragungsnetze*, in: Klees/Gent (Hrsg.), *FS für Peter Salje*, 2013, S. 121, 135.
- 13 | Steinberg/Wickel/Müller, *Fachplanung*, 4. Aufl. 2012, § 2 Rn. 65; Hennig/Lührmann, *Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren für den Aus- und Umbau der Hochspannungsnetze*, UPR 2012, 81, 81.

**Übersicht:  
Formelle Beteiligungsmöglichkeiten beim Netzausbau**




© Thomas Recht, 2013

## Resümee

Die Vielzahl der Beteiligungsverfahren mag auf den ersten Blick überfordernd wirken, doch bieten sie bei sachgemäßem Gebrauch die Möglichkeit, die Planungen von Beginn an zu begleiten und maßgebliche (Vor-)Entscheidungen zu beeinflussen.

Damit die Äußerungen der Beteiligten nicht leerlaufen, sollten sie sich am Entscheidungsinhalt der jeweiligen Planungsstufe orientieren. Nur jene Belange, über die auf der jeweiligen Ebene (noch) entschieden wird, können berücksichtigt werden und sind daher vorzutragen. Insbesondere sind rechtliche, aber auch faktische Bindungen vorgelagerter Planungsentscheidungen zu beachten, die eine rechtzeitige Beteiligung erforderlich machen und den Betroffenen eine entsprechende Mitwirkung abverlangen. Die frühzeitige und kontinuierliche Beteiligung ist damit Chance und Last zugleich.





# INFORMELLE BÜRGERBETEILIGUNG BEIM NETZAUSBAU

WAS KÖNNEN DIE KOMMUNEN TUN?

TOBIAS MONTAG



# Einleitung



## Formelle und informelle Beteiligung

*In der Forschung gibt es kein einheitliches Verständnis von Beteiligung. Bei großen Infrastrukturprojekten ist die Differenzierung von formeller und informeller Bürgerbeteiligung jedoch weitgehend anerkannt. Unter formeller Beteiligung wird überwiegend eine normierte, gesetzlich zwingend vorgeschriebene Öffentlichkeitsbeteiligung verstanden, bei der es in erster Linie um die Rechtswahrung der Betroffenen im Sinne eines vorgezogenen Rechtsschutzes geht. Informelle Beteiligung ist hingegen nicht eintragbar, sondern freiwillig. Sie ist nicht auf den Kreis der Betroffenen beschränkt und die Mitgestaltung steht im Vordergrund. In der Praxis werden beide Beteiligungsformen oft kombiniert.*

Ist die Rede von Netzausbau und Energiewende, dann wird dies sehr oft mit Verzögerung, Bürgerprotest und einer Kommunalpolitik assoziiert, die schnell unter die Räder einer vermeintlich „großen“ Politik gerät. Akzeptanz ist deshalb zu einem Schlüsselbegriff für die Energiewende geworden, die sich – ganz im Sinne des Zeitgeistes nach „Stuttgart 21“ – mittels mehr Beteiligung und Transparenz einstellen soll. Der Bundesgesetzgeber hat deshalb die gesetzlichen Beteiligungsmöglichkeiten beim Ausbau der Übertragungsnetze deutlich ausgeweitet. Die Bürger können sich nun schon im frühestmöglichen Stadium, nämlich bei der Ermittlung des Ausbaubedarfs, in die formellen behördlichen Planungs- und Genehmigungsverfahren einbringen. Doch auch informelle Verfahren haben Hochkonjunktur.

Unter informeller Beteiligung werden in der Regel jene freiwilligen Beteiligungsverfahren und -instrumente verstanden, die gesetzlich nicht vorgeschrieben sind und die Option der Mitgestaltung enthalten. Es gibt deshalb eine lebhafte Diskussion über die Fragen, wer informelle Beteiligung initiieren soll, ob und wie sie in die formellen Verfahren der Behörden eingebunden werden kann und nicht zuletzt auch ob informelle Verfahren gesetzlich normiert werden müssten. Trotz dieser vielen Unklarheiten besteht weitgehend Konsens darüber, dass informelle Beteiligung auch den Netzausbau voranbringen könne.<sup>1</sup> Der Kommunalpolitik vor Ort wird dabei häufig eine zentrale Schlüsselrolle zugeschrieben. Einerseits wird vermutet, Bürgermeister und Gemeinderäte wüssten vor Ort am besten, was ihre Bürger bewegt. Sie werden dann oft als Ansprechpartner für die Bürger gesehen, deren Wissen die Kommunalpolitik bei den übergeordneten Stellen einbringen soll. Andererseits wird häufig unterstellt, Kommunalpolitiker könnten am besten für die Energiewende werben und die überregionalen Interessen beim Netzausbau vermitteln. Die Anforderungen an Kommunalpolitiker sind offenbar hoch – auch wenn ihrem Einfluss auf den Netzausbau Grenzen gesetzt sind. Wollen die Kommunalpolitiker diesen Anforderungen gerecht werden, liegt daher eine Beteiligung der Bürger über von der Kommune organisierte informelle Kanäle nahe.

Bürgermeister und Gemeinderäte, die ihren Bürgern die Möglichkeit eröffnen wollen, sich über die formellen Verfahren hinaus noch intensiver einzubringen, steht mittlerweile ein ganzes Arsenal an Beteiligungsinstrumenten zu Verfügung. Verwiesen sei hier nur auf das Handbuch Bürgerbeteiligung der Bundeszentrale für politische Bildung<sup>2</sup> oder auf den Beteiligungskompass der Bertelsmann Stiftung und der Stiftung Mitarbeit,<sup>3</sup> die einen sehr guten Überblick der verschiedenen Methoden und Verfahren bieten. Viele der innovativen Beteiligungsverfahren sind jedoch bisher nur wenig praxiserprobt<sup>4</sup> und etliche für die spezifischen Anforderungen beim Netzausbau wohl ungeeignet.

Um herauszufinden, welche Bürgerbeteiligungsverfahren beim Netzausbau sich für den Einsatz durch Kommunalpolitiker anbieten, führte die Konrad-Adenauer-Stiftung im Jahr 2013 zwei qualitative Umfragen unter 81 kommunalen Mandats- und Funktionsträgern<sup>5</sup> sowie unter 18 Vertretern der Kommunikationswissenschaft, Partizipationswissenschaft, Rechtswissenschaft, Didaktik und der kommunalen Spitzenverbände sowie Vertretern der Kommunalpolitik und -verwaltung, Planungs- und Genehmigungsbehörden, Bürgerinitiativen und Vorhabenträger durch.<sup>6</sup> Das vorliegende Papier trägt ohne viel Theoretisieren zentrale Erkenntnisse aus der letztgenannten Umfrage zusammen. Im Fokus steht dabei die Praxistauglichkeit ausgewählter Beteiligungsverfahren aus der Perspektive der Kommunalpolitik. Dies ist – das soll hier ausdrücklich klargestellt werden – kein ausschließliches Plädoyer für oder gegen den Einsatz bestimmter Beteiligungsverfahren, sondern nur ein umfragegestützter Erfahrungsbericht mit praktischen, manchmal erstaunlich einfachen, aber doch hilfreichen Hinweisen.

1 | Vgl. z. B. Exner, Ulrich: Heiner Geißlers Trassen-Tipps. In: Die Welt vom 26.06.2014.

2 | Nanz, Patrizia / Fritsche, Miriam: Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen. – Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2012.

3 | Siehe <http://www.beteiligungskompass.org/> [17.06.2014].

4 | Vgl. Nanz / Fritsche: Handbuch Bürgerbeteiligung, S. 14. – (Fn. 1).

5 | Mauß, Alexander: Qualitative Expertenbefragung über die Akzeptanzgewinnung für die Energiewende. Auswertung von 81 Interviews mit kommunalen Amts- und Mandatsträgern. Eine Studie im Auftrag der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. Ergebnisbericht – Dezember 2013. – Berlin: Mauss Research, 2013. – (unveröffentlicht).

6 | Montag, Tobias: Projekt „Akzeptanz gewinnen für die ‚Energiewende‘“. Ergebnisse der Expertenintergrundgespräche. – Berlin: KAS, 2014. – (unveröffentlicht).

## Kommunalpolitik in der Klemme

Was bringt Bürgerbeteiligung für die Kommune? Diese Frage muss man sich stellen, denn grundsätzlich besteht keine Verpflichtung für Kommunalpolitiker, selbst Bürgerbeteiligungsverfahren zu initiieren, wenn ein Übertragungsnetzbetreiber eine Stromtrasse in der Gemarkung errichten will. Das Vorhaben den Bürgern zu erklären, mit ihnen zu erörtern und für Akzeptanz zu werben, ist primäre Aufgabe des Vorhabenträgers. Das Verwaltungsverfahrensgesetz sieht ihn in der Pflicht, eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung möglichst schon vor der Antragstellung durchzuführen. Die Planungs- und Genehmigungsbehörden sollen deshalb darauf hinwirken, dass die Vorhabenträger dies auch wirklich tun (§ 25 Abs. 3 VwVfG).

Auch politisch ist eine Positionierung der Bürgermeister und Gemeinderäte zum Netzausbau vor Ort heikel. In der Regel werden insbesondere Freileitungen als einschneidender Eingriff in das Landschaftsbild verstanden, deren Nutzen den betroffenen Bürgern nur schwer zu vermitteln ist. Diese erwarten dann oft eine klare Ablehnung des Vorhabens durch ihre politischen Vertreter vor Ort.<sup>1</sup> Der Bürgerzorn kann sich andernfalls recht schnell bei der nächsten Kommunalwahl entladen. Es gibt deshalb eine spürbare Neigung der Kommunalpolitik zur „Totalblockade“ gegenüber den Übertragungsnetzbetreibern und den Behörden, die dann zur Verhärtung der Fronten führt.<sup>2</sup>

Andererseits verlieren Kommunen, die vorschnell den Gesprächsfaden abreißen lassen, Einfluss auf die konkrete lokale Planung und Bauausführung, so dass mögliche Entlastungen für die Bürger verspielt werden.<sup>3</sup> Die Kommunalpolitik muss also ein Stück weit auf Vorhabenträger und Behörden zugehen. Diese erwarten dann oft mit Verweis auf die Energiewende als gesamtgesellschaftliches Vorhaben Kompromissbereitschaft und Vermittlung durch die Kommunalpolitik. Manch ein Kommunalpolitiker könnte sich angesichts dieser konträren Vorstellungen in die Mangel von Bürgern, Vorhabenträger und Behörden genommen fühlen. Wer kann es da einem Kommunalpolitiker übelnehmen, lieber kein Bürgerbeteiligungsverfahren zu initiieren, bei dem er eh nur droht, aufgerieben zu werden?

Dennoch kann es lohnend sein, dieses Risiko einzugehen. Insbesondere wenn der zuständige Übertragungsnetzbetreiber (noch) nicht von selbst auf die Kommune zugegangen ist, ist ein eigenes proaktives Engagement der Kommunalpolitik mit dem Ziel, für alle Seiten eine annehmbare Lösung zu erzielen und die kommunalen Einflussmöglichkeiten zu wahren, hilfreich. Die Einbeziehung der Bürger durch die Kommunalpolitik verschafft ihr einen Überblick über die verschiedenen Positionen zum Netzausbau im Ort. Sie kann vom lokalen Wissen, der Expertise und den Ideen der Bürger profitieren und diese in die offiziellen Stellungnahmen oder Einwendungen, die die Kommune als Träger öffentlicher Belange im Rahmen der formellen Planungs- und Genehmigungsverfahren abgeben kann, einfließen lassen. Auf der anderen Seite kann die kommunale Fachverwaltung ihr Wissen in die Diskussion der

Bürger einbringen und diese damit voranbringen. Die Kommunalpolitik wird dergestalt im Idealfall zur Schnittstelle zwischen informeller Bürgerbeteiligung und dem behördlichen Verfahren – was ihr gegenüber dem Vorhabenträger und den Behörden ein höheres Gewicht verleiht. Zugleich wird dem Bürgerengagement eine größere Geltung verliehen und verhindert, dass sich die Bürger, die sich intensiv mit dem Netzausbau, dessen Auswirkungen und möglichen Ausgleichmaßnahmen befasst haben, enttäuscht abwenden, weil nichts mit ihren Arbeitsergebnissen passiert.<sup>4</sup>

Dieses Vorgehen ist selbstverständlich weder eine Garantie für ein gleichsam „automatisches“ Entstehen von Akzeptanz noch für eine Entlastung der Kommunalpolitiker vom Verantwortungsdruck – aber immerhin ein, wenn auch mühevoller, so doch gangbarer Weg für das gemeine Beste.

1 | Zu den Erwartungen der Protestbewegungen an Politiker vgl. auch Marg, Stine / Hermann, Christoph / Hambauer, Verena / Becké, Ana Belle: „Wenn man was für die Natur machen will, stellt man da keine Masten hin“. Bürgerproteste gegen Bauprojekte im Zuge der Energiewende. In: Marg, Stine / Geiges, Lars / Butzlaff, Felix / Walter, Franz (Hrsg.): Die neue Macht der Bürger. Was motiviert die Protestbewegungen? BP-Gesellschaftsstudie. – Reinbek bei Hamburg: Rowohlt, 2013. – S. 115-116 und S. 123-125.

2 | Zur problematischen Rolle kommunalpolitischer Akteure vgl. u.a. Neukirch, Mario: Konflikte um den Ausbau der Stromnetze. Status und Entwicklung heterogener Protestkonstellationen. – Stuttgart: Universität Stuttgart, 2014. – S. 46. – (Stuttgarter Beiträge zur Organisation- und Innovationssoziologie: Discussion Paper; 1/2014).

3 | Die Umfragen der Konrad-Adenauer-Stiftung bestätigten damit eine Beobachtung von Schnelle, Kerstin / Voigt, Matthias: Energiewende und Bürgerbeteiligung: Öffentliche Akzeptanz von Infrastrukturprojekten am Beispiel der „Thüringer Strombrücke“. – Erfurt. Heinrich-Böll-Stiftung Thüringen, 2012. – S. 56.

4 | Dies wurde von sehr vielen Befragten als grundlegende Voraussetzung für die Akzeptanz der Vorhaben angesehen. In dieselbe Richtung geht der Sozialwissenschaftler Ortwin Renn, der von „Selbstwirksamkeit“ spricht. Vgl. Renn, Ortwin: Energiewende im Akzeptanztest: Neue Formen der Bürgerbeteiligung und Mitwirkung an der Umsetzung der Energiewende. In: Jahrbuch des Föderalismus, 14 (2013), S. 114.

# Viele Beteiligungsverfahren – viel Ratlosigkeit

## Akzeptanz

### durch Erdkabel?

*Als Lösung der Akzeptanzprobleme beim Netzausbau wird häufig auf den vermehrten Einsatz von Erdkabeln verwiesen. Ihre akzeptanzfördernde Wirkung wird jedoch deutlich überschätzt. Nur eine Minderheit ist bereit, die damit verbundenen Kostensteigerungen zu tragen.*

*Menges, Roland / Beyer, Gregor: Energiewende und Übertragungsnetzausbau: Sind Erdkabel ein Instrument zur Steigerung der gesellschaftlichen Akzeptanz des Leitungsbaus? Eine empirische Untersuchung auf Basis der Kontingenten Bewertungsmethode. In: Zeitschrift für Energiewirtschaft, 37 (2013) 4, S. 277-295.*

Das spürbar gestiegene Bedürfnis der Bürger in den letzten Jahren, stärker als bisher an der Planung insbesondere großer Infrastrukturprojekte mitzuwirken, hat dazu geführt, dass schon längst bekannte und erprobte Beteiligungsverfahren und -methoden neu diskutiert und weltweit angewandte Modelle zunehmend in Deutschland eingesetzt werden. Das Spektrum reicht weit: von Moderationsmethoden wie dem *World Café* über die Planungszelle, *21 Century Town Meeting*, *Open-Space-Konferenz* bis hin zur längst etablierten Mediation und zur Flut an Online-Beteiligungsverfahren.

Die aufwendige formelle Planung und Genehmigung des Netzausbaus setzt zahlreichen informellen Formaten jedoch Grenzen. Zunächst gibt es eine mehrstufige Bedarfsplanung, an der sich alle Bürger, Institutionen und Unternehmen beteiligen können. Das Verfahren mündet in der gesetzlichen Feststellung des Bedarfs bestimmter Vorhaben. Ein Bundesgesetz, aktuell das Bundesbedarfsplangesetz des Jahres 2013, legt dann den Start- und Endpunkt der möglichen Trassen fest, aber noch nicht den genauen Korridor.

Ob die eigene Kommune vom Netzneubau betroffen ist, kann in der Regel zu diesem Zeitpunkt noch nicht genau eingeschätzt werden. Zwar könnte sich die Kommune bei der Bedarfsplanung einbringen und hierfür ein informelles Beteiligungsverfahren vor Ort initiieren, aufgrund der Abstraktheit und Ferne ist jedoch mit eher bescheidenem Interesse und einer Verunsicherung der Bürger zu rechnen, denen es zuvörderst wohl um die zu diesem Zeitpunkt notwendigerweise offene Frage der eigenen Betroffenheit geht. Hinzu kommt, dass die zentrale Weichenstellung der Bedarfsfestlegung außerhalb des Zuständigkeitsbereichs der Kommune liegt. Die Bürger vor Ort würden sich zu Recht fragen, warum ihre Kommunalpolitiker ein aufwendiges Bürgerbeteiligungsverfahren auflegen, wenn sich die Bürger einerseits doch unmittelbar selbst einbringen können und andererseits die Kommune gar nichts zu entscheiden hat. Beteiligungsverfahren, bei denen es darum geht, in der Kommune langfristige Ziele und Maßnahmen zu definieren wie bei der *Appreciative Inquiry* oder dem *Szenario-Work-Shop*, scheiden deshalb in Ermangelung einer kommunalen Zuständigkeit für die Festlegung des Bedarfs aus. Dies gilt auch für Verfahren, die darauf zielen, künftige Entwicklungen zu ermitteln und zu diskutieren wie bei der Bürgerkonferenz oder Zukunftswerkstatt. Von einer einzelnen Kommune kann und muss man nicht erwarten, dass sie sich mit den Folgen des Ausbaus der erneuerbaren Energien für den Netzausbau in ganz Deutschland und im Grunde auch der Europäischen Union befasst. Diese Fragen sind bei der Bundesnetzagentur als Organisator entsprechender Bürgerkonferenzen gut aufgehoben.<sup>1</sup>

Anders sieht es bei den weiteren Planungsschritten aus. Nach der Bedarfsfestlegung wird für die 2013 beschlossenen Projekte im Rahmen der sogenannten *Bundesfachplanung* ein Raumordnungsverfahren durchgeführt. Das Verfahren zielt darauf, einen Trassenkorridor in einer Breite von 500 bis 1.000 Metern verbindlich festzulegen. Im Rahmen der Bundesfachplanung schält sich eine Betroffenheit der einzelnen Kommunen heraus. Hier lohnt es sich also durchaus für Kommunalpolitiker, ihre Bürger über

## Bedarfsfeststellung

Verabschiedung des Bundesbedarfsplangesetzes durch Bundestag und Bundesrat, vorab Aufstellung von Szenariorahmen, Netzentwicklungsplan/Umweltbericht und Bundesbedarfsplan



*Auf den frühen Planungsstufen ist der Netzausbau noch sehr abstrakt. Auch mit der Verabschiedung des Bundesbedarfsplangesetzes ist – mit Ausnahme der Orte um die dort festgelegten Verknüpfungspunkte – die lokale Betroffenheit noch nicht erkennbar. Auf der Ebene der Bundesfachplanung wird der Trassenkorridor parzellenscharf festgelegt. Spätestens hier können die Kommunen erkennen, ob sie betroffen sein werden. Beim anschließenden Planfeststellungsverfahren schälen sich die Einzelbetroffenheiten heraus. Die meisten Bürger nehmen den anstehenden Bau einer Trasse oft erst in diesem Stadium wahr. Der Protest formiert sich dann zu einem Zeitpunkt, wenn der Einfluss auf die Planung am geringsten ist.*

den Sachstand zu informieren und gegebenenfalls gemeinsam – auch mit Nachbarkommunen – Ideen für alternative Verläufe zu entwickeln. Die Ergebnisse können dann in die offiziellen kommunalen Stellungnahmen oder Einwendungen einfließen.

Noch konkreter wird es beim anschließenden *Planfeststellungsverfahren*. Dabei wird innerhalb des Trassenkorridors der exakte Verlauf der Stromleitung festgelegt. Spätestens hier ist es an der Zeit, über Entlastungsmaßnahmen nachzudenken und den vorhandenen Spielraum zur Optimierung des Trassenverlaufs aus Sicht der Kommune auszunutzen. Informelle Bürgerbeteiligungsverfahren können hilfreich sein, Interessengegensätze vor Ort zu ermitteln, die kommunalen Stellungnahmen oder Einwendungen zu verbessern und Belastungen der Betroffenen zu reduzieren.

Auf der Ebene der Bundesfachplanung bzw. des Raumordnungsverfahrens und des Planfeststellungsverfahrens sind also sowohl die Betroffenheit erkennbar als auch

formelle Einflussmöglichkeiten der Gemeinde vorhanden. Hier informelle Beteiligungsverfahren durch die Kommune „anzudocken“ böte sich an, setzt aber – je aufwendiger die Verfahren sind – ausreichend Zeit sowie personelle und finanzielle Ressourcen voraus. Beides ist nicht immer in jedem Einzelfall vorhanden. Damit scheidet ein Teil der Bürgerbeteiligungsverfahren für den Netzausbau gegebenenfalls aus.

Zu denken wäre hier unter anderem an die in Deutschland viel diskutierte, aber sehr zeitaufwendige und kostenintensive Planungszelle. Bei der Planungszelle kommt eine Gruppe repräsentativ ausgewählter Bürger zusammen, um abgeschieden und von ihren Pflichten freigestellt ein Gutachten zu einem bestimmten Thema oder Problem zu erstellen. Die Veranstaltungen werden professionell moderiert und den Teilnehmern wird fachliche Expertise zur Verfügung gestellt. Der Einsatz der Planungszelle Ende der 1990er Jahre im spanischen Teil des Baskenlandes bei der Planung einer umstrittenen Autobahn bewies, dass das Verfahren prinzipiell für weiträumige Trassenprojekte geeignet ist.<sup>2</sup> Eine Übertragung auf den Netzausbau sollte möglich sein, allerdings dürften die Kosten für die meisten Kommunen nicht zu stemmen sein, wenn sie diese allein übernehmen müssten.

Die Auswahl der folgenden informellen Beteiligungsverfahren, Regeln für Beteiligung und Methoden orientiert sich deshalb am Kriterium des „finanziell Machbaren“.

*1 | Die Begleitforschung zu den Bürgerkonferenzen der Bundesnetzagentur attestiert ihr vor allem Erfolg beim Wissenzuwachs der Teilnehmer. Vgl. Niederberger, Marlen / Keierleber, Verena / Schneider, Isabel: Kompetenzerwerb und Meinungsbildung in Bürgerkonferenzen. In: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 23 (2013) 1, S. 39-76.*

*2 | Vgl. Nanz, Patrizia / Fritsche, Miriam: Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen. – Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2012. – S. 41-45.*



# Verfahren – Regeln – Methoden

## DER KLASSIKER NEU AUFGELEGT: DIE EINWOHNERVERSAMMLUNG

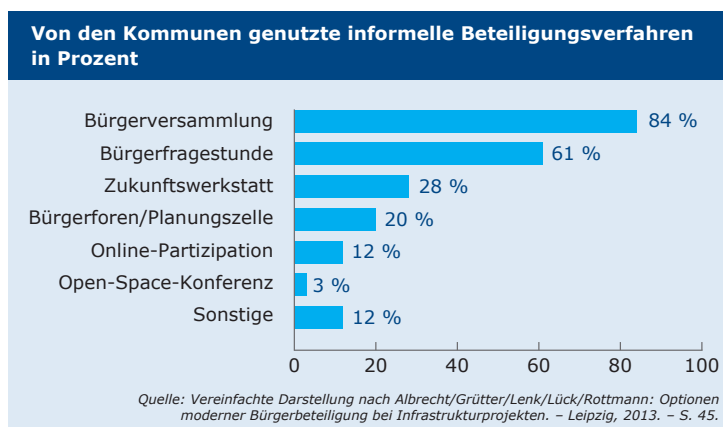
Die Einwohner- bzw. Bürgerversammlung gehört zu den von den Kommunen am meisten genutzten Teilnahmeverfahren.<sup>1</sup> Dabei ist noch nicht einmal klar, ob sie eindeutig den informellen Teilnahmeverfahren zugeordnet werden kann. Die Durchführung und inhaltlichen Mindestanforderungen von Einwohnerversammlungen sind in den Kommunalordnungen der Länder normiert. Sie werden in der Regel als Informationsveranstaltungen definiert. Allerdings tragen Einwohnerversammlungen hinsichtlich Anlass und Durchführung oft informelle Züge. Hinzu kommt, dass kommunale Einwohnerversammlungen nicht Teil des formellen Planungs- und Genehmigungsverfahrens für den Netzausbau sind. Dies spricht dafür, Einwohnerversammlungen hier als informelles, freiwilliges Teilnahmeverfahren zu behandeln.

Die Bürgerversammlungen werden von den Befragten der qualitativen Expertenrückgrundumfrage der Konrad-Adenauer-Stiftung ambivalent beurteilt. Sie werden entweder als untaugliches Teilnahmeverfahren abgelehnt oder aber als unabdingbar vorausgesetzt.

Kritisiert wird an den Bürgerversammlungen, dass sie fast immer nur konfrontativ verliefen. Sie seien hauptsächlich durch Emotionalisierung und von einer negativen Gruppendynamik geprägt. Es fehle ihnen an Struktur und die Versammlungsleitung durch kommunale Mandats- oder Funktionsträgern sei oft unprofessionell. Dadurch werde am Ende mehr allgemein über die Energiewende und nicht über das geplante Netzausbauvorhaben gesprochen. Darüber hinaus wird bemängelt, dass kein dialogischer Austausch stattfindet.<sup>2</sup> Es handele sich mithin lediglich um schlechte Informationsveranstaltungen.

Dem wird entgegeng gehalten, dass die Bürgerversammlungen trotz ihrer konfliktintensivierenden Natur ein unverzichtbarer und legitimer Bestandteil kommunalpolitischen Handelns seien. Ihre Durchführung wird von den Bürgern erwartet und ist schon deshalb unverzichtbar. Die Bürgerversammlungen böten einen Einblick in das Stimmungsbild der Kommune. Die Kommune könnte den ermittelten Bürgerwillen für die eigene Orientierung aufgreifen und gewonnene Anregungen in die Stellungnahmen oder Einwendungen einbringen.

Die Defizite sollten Anlass sein für eine Weiterentwicklung dieses Teilnahmeverfahrens. Aus der Befragung ergeben sich zahlreiche Verbesserungsvorschläge, die aus den Bürgerversammlungen ein sinnvolles Verfahren machen können:



- Bürgerversammlungen sollten mittels externer Moderatoren entemotionalisiert und strukturiert werden, beispielsweise in Form eines Podiums.
- Für eine Strukturierung ist ein vorheriger Austausch zwischen den Kommunalpolitikern und dem Übertragungsnetzbetreiber zu empfehlen. Über diese Unterredung ist die Bürgerschaft zu informieren, um den Verdacht der Geheimniskrämerei bereits von Anfang an zu vermeiden.
- Die Bürgerversammlung muss ausgewogen sein. Neben einem gut strukturierten „Veranstaltungsfahrplan“ zur Vermittlung der Informationen sollte es gleichwertig Raum für offene Verhandlungsgegenstände geben, damit die Bürger ihre Belange einbringen können und das dialogische Element gestärkt wird.
- Die Bürger sollten schon vorab mit Informationen über die rechtliche Situation und technische Fragen versorgt werden, ansonsten müssen zu viele Verständnisfragen geklärt werden, ohne dass die Versammlung zu den eigentlichen Problemen vordringt. Empfohlen wird, auf jeden Fall schon vor der Durchführung der Bürgerversammlung klarzustellen, worum es geht, was bereits feststeht, was noch verhandelbar und was zu entscheiden ist. Mit einem derart abgesteckten Rahmen kann verhindert werden, dass Bürgerversammlungen zu einer generellen Diskussion über den Netzausbau oder die Energiewende ausufern. Diese Information kann z. B. per Handzettel im Briefkasten und/oder als Information im lokalen Amtsblatt vermittelt werden.
- Bei einer Abfolge von Bürgerversammlungen sollte die Kommunalpolitik darauf achten, möglichst alle relevanten Gruppen einzubeziehen, um zu verhindern, dass sich die Lautesten durchsetzen.

Von Bürgerversammlungen kann nicht erwartet werden, dass sie sämtliche Fragen in ihrer gesamten Komplexität vollumfänglich behandeln können. Sinnvoll ist es deshalb, die Facharbeit in einem kleineren Kreis fortzusetzen. In den Bürgerversammlungen können beispielsweise einzelne Bürger bestimmt bzw. durch Abstimmung per Handzeichen gewählt werden, die später in einer Arbeitsgruppe bzw. einem Runden Tisch zusammenarbeiten und für die Kommunalverwaltung dauerhaft ansprechbar sind.

### ARBEITSGRUPPEN BZW. RUNDE TISCHE



*Runde Tische sind geeignet, um komplexe Themen zu bearbeiten. Ihre Professionalisierung kann jedoch zu einer Distanz zur Bürgerschaft führen.*

Die Erfahrungen mit der Einrichtung von projektbezogenen, regelmäßig tagenden Arbeitsgruppen oder Runden Tischen bestehend aus Vertretern sämtlicher Akteure und Interessen, darunter auch Vertretern der Kommunalverwaltung, sind fast durchgängig positiv, wenn keine überzogenen Erwartungen an sie herangetragen werden. Sie stellen die notwendige Professionalisierung und – angesichts der langen Verfahrensdauer mit schwankendem öffentlichem Interesse – dauerhaftes Engagement sicher.

Kommunalpolitiker, die eine Arbeitsgruppe oder einen Runden Tisch einrichten wollen, sollten allerdings darauf achten, dass deren Transparenz und Offenheit gewährleistet wird. Am besten ist die Einführung einer Art Rechenschaftspflicht gegenüber den Bürgern. Dies kann beispielsweise mittels einer Anbindung an die regelmäßigen Bürgerversammlungen geschehen. Die Arbeitsgruppe oder der Runde Tisch sollte dort ihre Ergebnisse vorstellen, mit den Bürgern diskutieren und selbstverständlich auch deren Anregungen aufnehmen. Auch die Zusammensetzung der Arbeitsgruppe bzw. des Runden Tisches könnte im Rahmen einer Bürgerversammlung durch Abstimmung per Handzeichen legitimiert werden.

Die Ergebnisse und Empfehlungen der Arbeitsgruppe können unmittelbar in die offizielle Stellungnahme oder Einwendung der Kommunen schon bei den Antragskonferenzen und später bei der Anhörung der Träger öffentlicher Belange im Rahmen des Raumordnungsverfahrens bzw. der Bundesfachplanung und des Planfeststellungsverfahrens einfließen. Im Anschluss sollten die Vertreter der Kommunen vor den Bürgern darlegen, wie diese Informationen vom Übertragungsnetzbetreiber und den Planungs- und Genehmigungsbehörden verarbeitet wurden. So entsteht ein Maximum an Transparenz. Einerseits können die Bürger sehen, dass ihr Engagement Gehör findet. Andererseits wird Druck von den Kommunalpolitikern genommen, die zeigen können, dass sie alles unternommen haben, um den Bürgern Gehör zu verschaffen und die Belastungen für die Betroffenen so gering wie möglich zu halten.

## MEDIATION

Mediationsverfahren werden seit den durch Heiner Geißler vermittelten Schlichtungsgesprächen beim Stuttgarter Bahnhofprojekt „Stuttgart 21“ im Jahr 2010 und 2011 oft als letzter Ausweg in Konfliktfällen mit großem öffentlichen Protest diskutiert. Grundsätzlich sind aber Mediationsverfahren wirkungsvoller, wenn sie viel eher einsetzen. Bei dem in Stuttgart angewandten Verfahren handelte es sich zudem nur um eine Schlichtung und eben nicht um ein Mediationsverfahren. Schlichtungen folgen keinem bestimmten Verfahren. Am Ende fällt allein der Vermittler einen Schlichterspruch, der für die Parteien nicht bindend ist. Eine Mediation ist hingegen „ein vertrauliches und strukturiertes Verfahren, bei dem Parteien mithilfe eines oder mehrerer Mediatoren freiwillig und eigenverantwortlich eine einvernehmliche Beilegung ihres Konflikts anstreben“, wie es im Mediationsgesetz heißt (§ 1 Abs. 1 MediationsG).<sup>3</sup> Den Mediator definiert das Gesetz als „eine unabhängige und neutrale Person ohne Entscheidungsbefugnis, die die Parteien durch die Mediation führt“ (§ 1 Abs. 2 MediationsG).

Trotz der offenkundigen Wertschätzung gibt es auch Zweifel an den Mediationsverfahren. Sie seien sehr voraussetzungsreich<sup>4</sup> und bedürfen eines professionellen Mediators, was mit finanziellen Belastungen der Kommune einhergehe. Es gibt aber auch verfahrensrechtliche Einwände. Die Mediation lasse sich – wie der Rechtswissenschaftler Rudolf Steinberg anmerkt – „nicht mit den zentralen Strukturen eines Verwaltungsverfahrens vereinbaren, das auf die Zulassung eines Infrastrukturvorhabens ausgerichtet ist. Diese erfordern immer die Entscheidung der Verwaltung, die der Disposition der Beteiligten entzogen ist.“<sup>5</sup> Auch diese Entscheidungsspielräume der Verwaltung seien wiederum rechtlich eingeschränkt. Daran ändere sich auch durch die Mediation nichts, deren Ergebnisse zudem unverbindlich seien.<sup>6</sup> Kontrovers diskutiert wurde von den Befragten im Rahmen der Umfrage der Konrad-Adenauer-Stiftung zudem, wie ein Mediationsverfahren bei einem Trassenvorhaben organisiert werden könne.

Das und wie dies funktionieren kann, zeigte der im öffentlichen Bereich tätige Mediator Karsten-Michael Ortloff:<sup>7</sup> Eine von der Netzplanung betroffene Kommune, die proaktiv vorgehen will, kann einen eigenen Trassenverschlagn in ihrer Gemarkung im Rahmen der im Baugesetzbuch (BauGB) geregelten Bauleitplanung entwickeln. Über diesen Weg schaffen die Kommunen einerseits weitere Möglichkeiten für formelle Beteiligung, denn die Bauleitplanung sieht eine zweistufige Öffentlichkeitsbeteiligung vor. Andererseits ermöglicht § 4b Satz 2 BauGB ausdrücklich die Durchführung einer Mediation im Rahmen des Bauleitplanverfahrens.



## Öffentlichkeitsbeteiligung an der Bauleitplanung

*Bei der Aufstellung eines Bebauungsplans wird nach § 3 Abs. 1 BauGB zunächst eine öffentliche Erörterung über die Ziele und Zwecke sowie mögliche Auswirkungen der Planungen des betroffenen Gebiets durchgeführt. Die Ergebnisse der Plandiskussion fließen dann in den Entwurf des Bauleitplans ein. Dieser wird nach § 3 Abs. 2 BauGB im zweiten Schritt für die Dauer eines Monats öffentlich ausgelegt. Die Bürger können dann Stellungnahmen abgeben.*

Zwar entfaltet ein im Bauleitplan aufgenommener Trassenvorschlag keine Verbindlichkeit, weil § 9 BauGB den Kommunen keine Kompetenz für die Trassenplanung in ihrer Gemarkung einräumt. Aber wenn eine Gemeinde ihren Trassenvorschlag im Wege der Flächennutzungsplanung aufstellt und in das Planfeststellungsverfahren einbringt, kann der Vorschlag von den Planungs- und Genehmigungsbehörden nicht begründungslos übergangen werden. Zudem verleiht das durch die Einbettung in das Bauleitverfahren faktisch formell gewordene Mediationsverfahren, das auch den Übertragungsnetzbetreiber und alle anderen relevanten Akteure einbindet, dem Vorschlag ein eigenes Gewicht.

Darüber hinaus eröffnet das Bauleitplanverfahren auch die Option einer gemeinsamen Abstimmung der Gemeinden bei der Entwicklung eines Trassenvorschlags. So fordert § 2 Abs. 2 BauGB die Abstimmung der Bauleitpläne benachbarter Kommunen. Damit wird eine interkommunale Kooperation beim Netzausbau gefördert.

Knackpunkt für die meisten Kommunen dürfte allerdings der mit dem Einsatz eines Mediators verbundene finanzielle Aufwand sein. Eine Lösung für dieses Problem könnten die Ausgleichszahlungen der Übertragungsnetzbetreiber nach der Stromnetzentgeltverordnung (StromNEV) sein. Die Kommune kann diese für die Refinanzierung des Mediators einsetzen. Hintergrund ist § 5 Abs. 4 StromNEV, der eine Abwälzung von Ausgleichszahlungen der Übertragungsnetzbetreiber für betroffene Kommunen über die Netzentgelte an die Stromabnehmer ermöglicht.<sup>8</sup> Damit hat der Bundesgesetzgeber die Zulässigkeit von einmaligen Ausgleichszahlungen für Freileitungen im Übertragungsnetz an Kommunen in Höhe von bis zu 40.000 Euro je Trassenkilometer – gestaffelt nach Netzsystem – prinzipiell anerkannt. Eine generelle Pflicht zur Ausreichung von Ausgleichszahlungen besteht jedoch nicht, sondern bedarf immer einer Vereinbarung mit der entsprechenden betroffenen Gemeinde.



*Zum Mediationsverfahren gehören nicht nur die Bearbeitung von Konfliktfeldern und das Auseinandersetzen mit den verschiedenen Interessen, sondern auch die Verständigung auf ein gemeinsames Verfahren, das allen weiteren Schritten vorausgeht.*

Die Regelungen zu den Ausgleichszahlungen stehen allerdings in der Kritik. Rechtliche Unklarheiten sind noch nicht ausgeräumt. So wiesen die befragten Experten darauf hin, dass die Ausgleichszahlungen ohne verpflichtende Gegenleistungen erfolgen. Strafrechtlich könnten sich die beteiligten Kommunalpolitiker dem Vorwurf des Tatbestands der Vorteilsnahme aussetzen. Der Verdacht, die Zustimmung der Kommunalpolitik sei käuflich, würde das Trassenvorhaben schwer belasten. Eine mit dem Übertragungsnetzbetreiber vertraglich geregelte Refinanzierung des Mediationsverfahrens über die Ausgleichszahlungen bietet sich deshalb an, um diese Probleme zu vermeiden. Hinzu kommt, dass diese Lösung auch unter dem Gesichtspunkt der Akzeptanz vorzuziehen ist. Sie setzt einen Anreiz für die Kommunen, selbst einen Mediator zu bestellen und dies nicht dem Übertragungsnetzbetreiber zu überlassen. Einem Mediator, der demgegenüber vom Übertragungsnetzbetreiber ausgesucht und bezahlt wird, schlägt möglicherweise größeres Misstrauen entgegen. Die Eigeninitiative der Kommune schafft hier Abhilfe.

#### **HINWEISE FÜR ONLINE-INSTRUMENTE**

Technisch lassen sich im Internet alle möglichen Beteiligungsverfahren realisieren. Ein spezifisches Online-Verfahren, das die Kommunen beim Netzausbau einsetzen können, wollten die Befragten jedoch nicht empfehlen. Letztlich hängt die Kreativität der Kommunen auch hier von der Haushaltslage ab. Allerdings können die Kommunen ihren bereits bestehenden Internet-Auftritt nutzen, um die Informationslage und die Transparenz zu verbessern. Folgendes ist beim Internet-Auftritt zu bedenken:

■ Die Internet-Seiten zum konkreten Netzausbau vor Ort sollten zentral an die Homepage der Kommunen „angedockt“ werden. In der Regel bieten die Vorhabenträger bereits Informationen zu den jeweiligen Trassen an. Aus ihnen geht jedoch oft nur begrenzt hervor, wie konkret die Gemeinde tatsächlich betroffen ist. Viele dort abrufbare Informationen sind unter Umständen für die eigene Kommune gar nicht relevant und führen so mitunter schon mal zu Falschmeldungen. Auf dem Internet-Angebot der Gemeinde sollten deshalb die unterschiedlichen Bauabschnitte und Projektstände differenziert werden, damit jeder Interessierte die für ihn tatsächlich relevanten Informationen abrufen kann.

■ Neben diesen Informationen mit eher amtlichem Charakter kann auch Freiraum geschaffen werden, wo die Akteure aus ihrer eigenen Sicht Chancen und Risiken präsentieren können. Hier ist selbstverständlich auf Ausgewogenheit zu achten.

■ Ein nicht unerheblicher Beitrag zur Transparenz wäre es zudem, wenn im Internet nachvollziehbar dargestellt wird, ob und wie die Positionen und Argumente der Bürger von der Kommune beispielsweise in ihren Stellungnahmen oder Einwendungen im formellen Planungs- und Genehmigungsverfahren aufgegriffen wurden.

Selbstverständlich sollte die Information der Bürger nicht ausschließlich über das Internet erfolgen, sondern auch über die klassischen Medien und Kanäle vor Ort. Wichtig ist vor allem, dass der Informationsfluss nicht abreißt und möglichst alle Einwohner erreicht.

1 | Dieses Ergebnis der Umfragen der Konrad-Adenauer-Stiftung deckt sich auch mit anderen empirischen Untersuchungen. Vgl. z. B. Albrecht, Romy / Grütter, André / Lenk, Thomas / Lück, Oliver / Rottmann, Oliver: *Optionen moderner Bürgerbeteiligung bei Infrastrukturprojekten. Ableitungen für eine verbesserte Beteiligung auf Basis von Erfahrungen und Einstellungen von Bürgern, Kommunen und Unternehmen.* – Leipzig: Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V. / Universität Leipzig, 2013. – S. 11 und S. 44-45.

2 | Diese Kritik der Befragten wird auch von anderen Forschern geteilt. Vgl. bspw. Renn, Ortwin: *Partizipation bei öffentlichen Planungen. Möglichkeiten, Grenzen, Reformbedarf.* In: Keil, Silke I. / Thaidigsmann, S. Isabell (Hrsg.): *Zivile Bürgergesellschaft und Demokratie. Aktuelle Ergebnisse der empirischen Politikforschung. Festschrift für Oscar W. Gabriel zum 65. Geburtstag.* – Wiesbaden: Springer VS, 2013. – S. 82.

3 | Zur Gegenüberstellung von Schlichtung, Mediation und Moderation siehe Eisele, Jörg: *Öffentliche Streitbeilegungsverfahren – Zwischen Mediation, Schlichtung, Moderation und Schaulaufen der Akteure.* In: *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 44 (2011) 4, S. 113-116.

4 | Vgl. u.a. Renn, Ortwin: *Partizipation bei öffentlichen Planungen. Möglichkeiten, Grenzen, Reformbedarf.* In: Keil, Silke I. / Thaidigsmann, S. Isabell (Hrsg.): *Zivile Bürgergesellschaft und Demokratie. Aktuelle Ergebnisse der empirischen Politikforschung. Festschrift für Oscar W. Gabriel zum 65. Geburtstag.* – Wiesbaden: Springer VS, 2013. – S. 83.

5 | Steinberg, Rudolf: *Die Bewältigung von Infrastrukturvorhaben durch Verwaltungsverfahren – eine Bilanz.* In: *Zeitschrift für Umweltrecht*, 22 (2011) 7-8, S. 345.

6 | Vgl. z. B. ebd., S. 346; Schink, Alexander: *Öffentlichkeitsbeteiligung – Beschleunigung – Akzeptanz. Vorschläge zur Verbesserung der Akzeptanz von Großprojekten durch Öffentlichkeitsbeteiligung.* In: *Deutsches Verwaltungsblatt*, 126 (2011) 22, S. 1382 und – allgemeiner – Hien, Eckart: *Bürgerbeteiligung im Spannungsfeld der Gewaltenteilung.* In: *Deutsches Verwaltungsblatt*, 129 (2014) 8, S. 497. *Es gibt allerdings auch Stimmen, die in der kritisierten mangelnden Rechtsverbindlichkeit der Mediation einen Vorteil des Verfahrens sehen.* Vgl. u.a. Meister, Hans-Peter / Gohl, Christopher: *Mediation und Dialog bei Großprojekten. Der Ausbau des Flughafens Frankfurt. Verlauf, Erfahrungen, Folgerungen.* – Frankfurt am Main: Frankfurter Allgemeine Buch, 2012. – S. 136-137.

7 | Interview vom 14.08.2013.

8 | Denkbar sind auch höhere Ausgleichszahlungen an die Kommunen, allerdings können diese Kosten dann nicht über die Netzentgelte weitergegeben werden. Vgl. Scheele, Ulrich: *Stromnetze als NIMBY-Güter? Kompensationslösungen zur Verbesserung der Akzeptanz von Energieinfrastrukturen.* In: *Infrastrukturrecht*, 9 (2012) 11, S. 250.

## Ausblick

Bürgerbeteiligung ist für alle Beteiligten oft harte, mitunter nervenaufreibende Arbeit. Ihr Erfolg ist nicht garantiert. Die Wirkung der Bürgerbeteiligung auf die Fortentwicklung des konkreten Projekts ist ebenso unvorhersehbar wie ihre Wirkung auf dessen Legitimität und Akzeptanz.<sup>1</sup> Diese Unsicherheit wird verstärkt durch das Fehlen gesicherter Erkenntnisse zur Bürgerbeteiligung. Trotz zunehmender empirischer Forschung wissen wir noch immer sehr wenig über ihre Wirkung.<sup>2</sup> Deshalb sollte sich jeder Kommunalpolitiker, der nach Wegen sucht, die Bürger stärker zu beteiligen, stets darüber im Klaren sein,

- dass es beim „Netzausbau“, aber auch bei anderen Infrastrukturprojekten nicht das „eine“ Beteiligungsverfahren gibt und
- dass Bürgerbeteiligung kein Allheilmittel ist.<sup>3</sup>

Der erste Schritt für erfolgreiche Beteiligung ist demzufolge, die Partizipationsverfahren und das Beteiligungsverhalten von überzogenen Erwartungen zu befreien. Der zweite Schritt sollte auf eine Verknüpfung der informellen Beteiligung mit dem formellen Verfahren zielen. Die Ergebnisse der Forschungsgruppe Umweltpsychologie deuten darauf hin, dass die Bürger informelle Beteiligungsverfahren grundsätzlich sehr schätzen und sie positiv beurteilen, wenn ihre Ergebnisse Eingang in die formellen Planungs- und Genehmigungsverfahren finden.<sup>4</sup> Die hier diskutierten Beteiligungsverfahren und -methoden zeigen Wege auf, wie genau dies ermöglicht werden kann: Geht die Initiative für informelle Beteiligung von den Kommunalpolitikern aus, bestehen beste Chancen, die Expertise, Wünsche und Positionen der Bürger in die formellen Planungs- und Genehmigungsverfahren einzuspeisen. Die Kommunen nehmen damit eine wichtige Scharnierfunktion für die Akzeptanz des Netzausbaus ein, die nicht verspielt werden sollte.

1 | Vgl. zu beiden Wirkungsdimensionen Kubicek, Herbert: „Mitreden“ beim Netzausbau: Erwartungen, Wissenstand und Empfehlungen. In: Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahn (Hrsg.): *Wissenschaftsdialog 2013. Technologie, Kommunikation, Wirtschaft, Landwirtschaft*. – Bonn: BNetzA, 2014. – S. 59. – [http://www.netzausbau.de/cdn\\_1421/SharedDocs/Downloads/DE/Veranstaltungen/2013/Wissenschaftsdialog/Tagungsband.html](http://www.netzausbau.de/cdn_1421/SharedDocs/Downloads/DE/Veranstaltungen/2013/Wissenschaftsdialog/Tagungsband.html) [23.06.2014].

2 | Vgl. ebd., S. 60.

3 | Vgl. u.a. Renn, Ortwin: *Partizipation bei öffentlichen Planungen. Möglichkeiten, Grenzen, Reformbedarf*. In: Keil, Silke I. / Thaidigsmann, S. Isabell (Hrsg.): *Zivile Bürgergesellschaft und Demokratie. Aktuelle Ergebnisse der empirischen Politikforschung. Festschrift für Oscar W. Gabriel zum 65. Geburtstag*. – Wiesbaden: Springer VS, 2013. – S. 88.

4 | Hildebrand, Jan / Schütte, Anna / Fechner, Amelie / Schweizer-Ries, Petra: *Der „Faktor Mensch“ im Kontext der Energiewende. Vorstellung umweltpsychologischer Forschungsansätze*. In: Radtke, Jörg / Henning, Bettina (Hrsg.): *Die deutsche „Energiewende“ nach Fukushima. Der wissenschaftliche Diskurs zwischen Atomausstieg und Wachstumsdebatte*. – Marburg: Metropolis-Verlag, 2013. – S. 330. – (Beiträge zur sozialwissenschaftlichen Nachhaltigkeitsforschung; 8). Vgl. ferner auch Walter, Franz: *Bürgerlichkeit und Protest in der Misstrauensgesellschaft. Konklusion und Ausblick*. In: Marg, Stine / Geiges, Lars / Butzlaff, Felix / Walter, Franz (Hrsg.): *Die neue Macht der Bürger. Was motiviert die Protestbewegungen? BP-Gesellschaftsstudie*. – Reinbek bei Hamburg: Rowohlt, 2013. – S. 323, der meint, dass „erfolgreicher Bürgerprotest ein Stück Vertrauen in die Funktionsfähigkeit und Rechtmäßigkeit der repräsentativen Demokratie zurückbringt“.

### Die Autoren

Thomas Recht ist Wissenschaftliche Hilfskraft am Institut für Öffentliches Recht der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn.

Tobias Montag studierte Geschichtswissenschaft, Politikwissenschaft und Philosophie an der Technischen Universität in Dresden. Er unterstützte das Team Innenpolitik seit 2007 bei verschiedenen Projekten zur Kommunalpolitik, zu den Parteien und zur Rechtspolitik. Seit Mai 2010 ist er Koordinator für Innenpolitik.

*Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autoren.*



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 3.0 Deutschland“, CC BY-SA 3.0 DE (abrufbar unter: <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/de/>).

[www.kas.de](http://www.kas.de)



### Gefällt Ihnen diese Publikation?

Dann unterstützen Sie die Arbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung für mehr Demokratie weltweit mit einer mobilen Spende. Der Betrag kommt unmittelbar der Stiftung zugute und wird für die Förderung unserer satzungsgemäßen Zwecke verwendet.



Jetzt QR-Code scannen und Betrag eingeben.

Foto: An Geller/KAS-ADSP

## IMPRESSUM

### Herausgeberin

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.  
10907 Berlin

### Konzept und Redaktion

Tobias Montag  
Koordinator Innenpolitik | Team Innenpolitik  
Hauptabteilung Politik und Beratung  
10907 Berlin  
Telefon: +49 (0)30 26996 3377  
E-Mail: [tobias.montag@kas.de](mailto:tobias.montag@kas.de)

Andreas Struck  
Stv. Leiter der KommunalAkademie  
Hauptabteilung Politische Bildung  
50389 Wesseling  
Telefon: +49 (0)2236 707 4423  
E-Mail: [andreas.struck@kas.de](mailto:andreas.struck@kas.de)  
[www.kas.de/kommunalakademie](http://www.kas.de/kommunalakademie)

### Foto

Titelseite: © kasto - Fotolia.com, Seite 7: © Halfpoint - Fotolia.com, Seite 8: KfW-Bildarchiv/photothek.net, Seite 25: KfW-Bildarchiv/Fotograf: Thomas Klewar, Seite 34: © Judith Mantei - Fotolia.com, Seite 36: © michaeljayberlin - Fotolia.com

### Layout und Satz

SWITSCH KommunikationsDesign, Köln

### Druck

Bonifatius GmbH, Paderborn



ClimatePartner<sup>®</sup>  
klimaneutral  
Druck | ID: 53323-1409-1004

ISBN 978-3-95721-052-4

2014 Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

