

Zwischen Akzeptanz und Beschleunigung

Gut geplant ist halb gebaut?

So funktioniert die Planung neuer Stromtrassen.



Seit der Reaktorkatastrophe von Fukushima ist die Energiewende gesellschaftliches und politisches Ziel in Deutschland. Aber für eine Energieversorgung auf Basis erneuerbarer Energieträger muss das System grundlegend umgebaut werden.

Das betrifft insbesondere das Stromnetz, das bisher auf eine Versorgung aus vergleichsweise wenigen Großkraftwerken ausgerichtet war. Doch der Bau neuer Stromtrassen ist nicht unumstritten. In der Vergangenheit dauerte der Bau neuer Höchstspannungsleitungen zumeist zehn Jahre oder länger. Vor Ort kam es nach langen Planungsphasen häufig zu Konflikten zwischen dem Übertragungsnetzbetreiber als Vorhabenträger und betroffenen Anwohnern und Naturschützern.

Das im Sommer 2011 verabschiedete »Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz« (NABEG)¹ soll eine größere regionale Akzeptanz in den Netzausbauregionen erreichen und den Ausbau des Strom-Übertragungsnetzes beschleunigen.

Überblick über die unterschiedlichen Planungsverfahren

Es gibt zwei Typen von Planungsverfahren für Hoch- / Höchstspannungsleitungen > 110 kV:

→ **Herkömmliches, zweistufiges Verfahren** mit Raumordnungsverfahren für regionale Leitungen
– Modifiziertes Verfahren für wichtige Strecken nach **EnLAG**²

→ **Neues Verfahren** für »Stromautobahnen« nach **NABEG** und § 12 a bis e Energiewirtschaftsgesetz (**EnWG**)

Herkömmliches, zweistufiges Verfahren (für Freileitungen)

Bisher sind ausschließlich die Länder zuständig für die Planung von Höchstspannungsfreileitungen. Dies ist meist ein zweistufiger Prozess: Am Anfang steht das **Raumordnungsverfahren** zur Festlegung des Trassenkorridors. Der Netzbetreiber beantragt die Erlaubnis für den Bau der geplanten Freileitung bei der zuständigen Landesplanungsbehörde, die verschiedene Trassenkorridore betrachtet und prüft, ob das Vorhaben mit anderen Interessen der Landesplanung kollidiert. Die Behörde stellt verwaltungsintern fest, ob das Vorhaben raumverträglich ist oder nicht. Diese Feststellung muss zwar im anschließenden **Planfeststellungsverfahren** berücksichtigt werden, ist aber nicht rechtsverbindlich. Sie kann also nicht beklagt werden. Im Planfeststellungsverfahren wird der

Herkömmliches, zweistufiges Verfahren © DUH

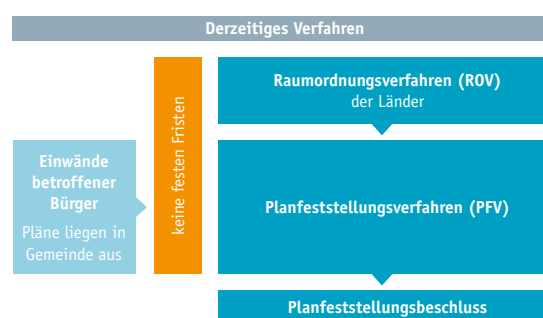


Abb. 1
Planungsverfahren für Stromleitungen auf der Hoch- und Höchstspannungsebene

¹ Das »Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz« ist Artikel 1 des »Gesetz[es] über Maßnahmen zur Beschleunigung des Netzausbaus Elektrizitätsnetze«

² Energieleitungsausbaugesetz von 2009

genaue Trassenverlauf festgelegt und grundstücksscharf geplant. Anwohner, Grundeigentümer und andere unmittelbar von dem Bau Betroffene können ihre Positionen einbringen. Die zuständige Behörde wägt die Belange ab. Die abschließende Entscheidung (sog. »Planfeststellungsbeschluss«) kann gerichtlich überprüft werden.

Änderungen nach EnLAG

Um den Netzausbau zu beschleunigen, wurde 2009 das Energieleitungsausbaugesetz (EnLAG) verabschiedet. Damit sollen die Planungsverfahren für wichtige Strecken oder Streckenabschnitte verkürzt werden. Dazu wurden 24 Leitungen ausgewählt und ihr Bedarf wurde als »vordringlich« eingestuft.

Die Beschleunigung soll durch drei Änderungen erreicht werden:

- Der energiewirtschaftliche Bedarf ist per Gesetz festgeschrieben. Langwierige gerichtliche Auseinandersetzungen während des Planfeststellungsverfahrens entfallen.
- Bürgerinnen und Bürger können nur noch vor dem Bundesverwaltungsgericht klagen, d. h. der Instanzenweg wurde von drei auf eine Instanz verkürzt (§ 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO).
- Um das Wohnumfeld bestmöglich zu schützen, ermöglicht das EnLAG für vier Pilotstrecken die unterirdische Teilverkabelung von Höchstspannungsleitungen (siehe Kasten).

Neues Verfahren nach EnWG/NABEG

Das im Jahr 2009 verabschiedete Dritte EU-Binnenmarktpaket für Strom und Gas verpflichtet die Übertragungsnetzbetreiber jährlich einen »zehnjährigen Netzent-

wicklungsplan« bei der nationalen Regulierungsbehörde vorzulegen. Die Umsetzung in nationales Recht erfolgte mit der Novelle des EnWG im Sommer 2011. Um den Ausbau des Strom-Übertragungsnetzes zu beschleunigen und höhere Akzeptanz in den betroffenen Regionen zu erreichen, wurde das »Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz« (kurz NABEG) verabschiedet. Für prioritäre Netzausbauprojekte, so genannte Stromautobahnen, wird dadurch die Planung von der Länder- auf die Bundesebene verlagert. Für diese Strecken führt zukünftig die Bundesnetzagentur (BNetzA) die Bundesfachplanung und mit Zustimmung des Bundesrates auch die Planfeststellung durch. Für andere Strecken sind weiterhin die Länder zuständig (siehe herkömmliches Verfahren).

Das neue Verfahren besteht aus vier Schritten:

- 1. Szenariorahmen** – Festlegung der notwendigen Annahmen für die weitere Planung
- 2. Nationaler Netzentwicklungsplan** mündet im **Bundesbedarfsplan** – Festlegung der Strecken
- 3. Bundesfachplanung** mündet im Bundesnetzplan – Festlegung der Trassenkorridore
- 4. Planfeststellung** in den jeweiligen Korridoren mündet im **Planfeststellungsbeschluss** – Festlegung der Trasse

Die ersten beiden Verfahrensschritte dienen der Planung des gesamten Stromnetzes und sollen den ungefähren Verlauf der »Stromautobahnen« grob festlegen, um im anschließenden Verfahren Zeit zu sparen. Die Schritte (3) und (4) entsprechen dem herkömmlichen Verfahren. Die vier Übertragungsnetzbetreiber erarbeiten einen **Szenariorahmen** (1) und legen diesen der BNetzA zur Genehmigung vor. Die BNetzA muss vor der Genehmi-

Planungsverfahren für Erdkabel

Das **Raumordnungsverfahren** für Erdkabel wird analog zur Genehmigung einer Freileitung durchgeführt.

Planfeststellung für Erdkabel: Für unterirdische Hochspannungsleitungen war bis 2009 bundesgesetzlich kein Planfeststellungsverfahren vorgesehen. Wer Erdkabel verlegen wollte, musste das Bau-, Immissionsschutz- und Raumordnungsrecht beachten. An bestimmten Stellen galten auch Vorgaben des Wasser-, Naturschutz- und Bodenrechts. Vor dem In-Kraft-Treten des Energieleitungsausbaugesetzes (EnLAG) 2009³ war es den Netzbetreibern nicht möglich, die Mehrkosten für Höchst- und Hochspannungs-Erdkabel an die Kunden weiter zu geben. Denn nur für planfestgestellte Kabel können die Mehrkosten von der Bundesnetzagentur anerkannt und damit auf die Stromverbraucher umgelegt werden. Das Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) schreibt vor, die Netze möglichst kostengünstig zu bauen und zu betreiben, um die Stromkunden nicht unnötig zu belasten.

380 kv-Leitungen

- Das EnLAG schafft die Möglichkeit, auf vier konkreten Strecken (drei in Niedersachsen, eine in Thüringen) 380 kv-Leitungen teilweise unterirdisch zu verlegen (»Erdkabelpiloten«), wenn Mindestanstände zur Wohnbebauung nicht eingehalten werden können. Die Mehrkosten dafür werden auf alle Stromkunden umgelegt.
- Das neue Verfahren nach NABEG und EnWG erlaubt für alle Leitungen, die im Bundesbedarfsplan vorgesehen sind, nur ein einzelnes Erdkabelpilotprojekt auf einem Teilabschnitt (EnWG § 12e (3)).

110 kv-Leitungen

- Neue 110-kv Leitungen sollen zukünftig als Erdkabel verlegt werden, wenn die Gesamtkosten für Errichtung und Betrieb des Erdkabels maximal 2,75-mal höher sind als für die vergleichbare Freileitung. Außerdem dürfen keine Belange des Naturschutzes dem Erdkabel entgegenstehen (§ 43h EnWG). Allerdings ist die Regelung noch nicht klar genug formuliert, denn auf Antrag des Vorhabenträgers ist die Zulassung als Freileitung möglich. Das Bundeswirtschaftsministerium (BMWi) plant, bis Mitte 2012 klarstellende Leitlinien in Kraft zu setzen.

³ Mit Ausnahme von Niedersachsen, wo Netzbetreiber von Dezember 2007 bis zur Einführung des EnLAG 2009 ein Planfeststellungsverfahren für Hoch- und Höchstspannungserdkabel durchführen lassen konnten (geregelt im Niedersächsischen Erdkabelgesetz)

gung die Öffentlichkeit beteiligen. Der Szenariorahmen legt die für die zukünftigen Netzplanungen notwendigen Annahmen, beispielsweise über den Energieverbrauch und den Kraftwerkspark, fest. Er bildet die Grundlage für den **nationalen Netzentwicklungsplan (NEP)** (2) der von den Übertragungsnetzbetreibern gemeinsam erarbeitet und nach einer erneuten Konsultation der Öffentlichkeit von der BNetzA genehmigt wird. Erstmals sollen die Netzbetreiber diesen Netzentwicklungsplan für ganz Deutschland bis zum 3. Juni 2012 erstellen (danach jährlich bis zum 3. März). Der Entwurf des nationalen Netzentwicklungsplanes wird dem Bundesgesetzgeber vorgelegt und als **Bundesbedarfsplan** vom Bundestag beschlossen. Einen konkreten Zeitplan für den Bundesbedarfsplan gibt es jedoch nicht.

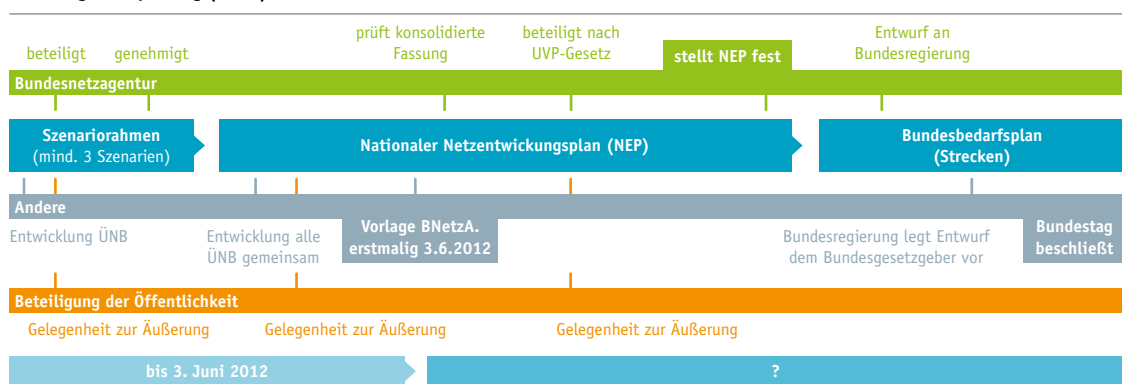
Die **Bundesfachplanung** (Ebene der Raumordnung) (3) und die nachfolgende **Planfeststellung** (4) laufen prin-

zipiell ähnlich ab. Für beide Verfahrensschritte gilt: Auf einer Antragskonferenz, bei der neben den betroffenen Bürgern auch Vereinigungen und Träger öffentlicher Belange (TÖB) beteiligt werden, wird der Untersuchungsrahmen festgelegt. Nach der Prüfung der vollständigen Unterlagen wird die Öffentlichkeit wieder beteiligt, bevor die zuständige Behörde abschließend entscheidet. Während die Bundesfachplanung den Trassenkorridor im **Bundesnetzplan** festlegt, prüft das Planfeststellungsverfahren den genauen Trassenverlauf und mündet im **Planfeststellungsbeschluss**.

Das NABEG sieht keine Instanzenwegverkürzung wie das EnLAG vor. Bürger können also weiterhin vor drei Instanzen⁴ gegen den Planfeststellungsbeschluss klagen. Der **Bundesnetzplan** ist eine verwaltungsinterne Entscheidung und daher vom Bürger nicht beklagbar.

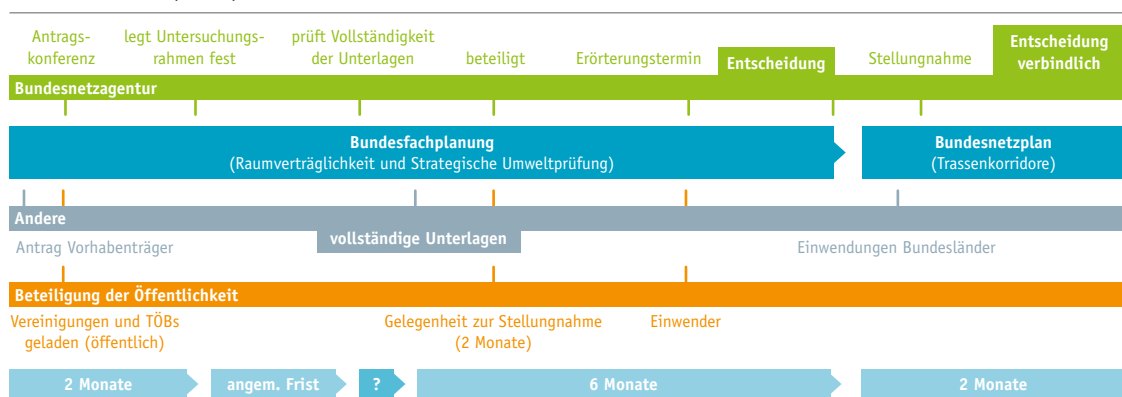
- 4 1) Verwaltungsgericht
- 2) Oberverwaltungsgericht (in einigen Ländern Verwaltungsgerichtshof)
- 3) Bundesverwaltungsgericht

Zukünftige Netzplanung (EnWG) © DUH

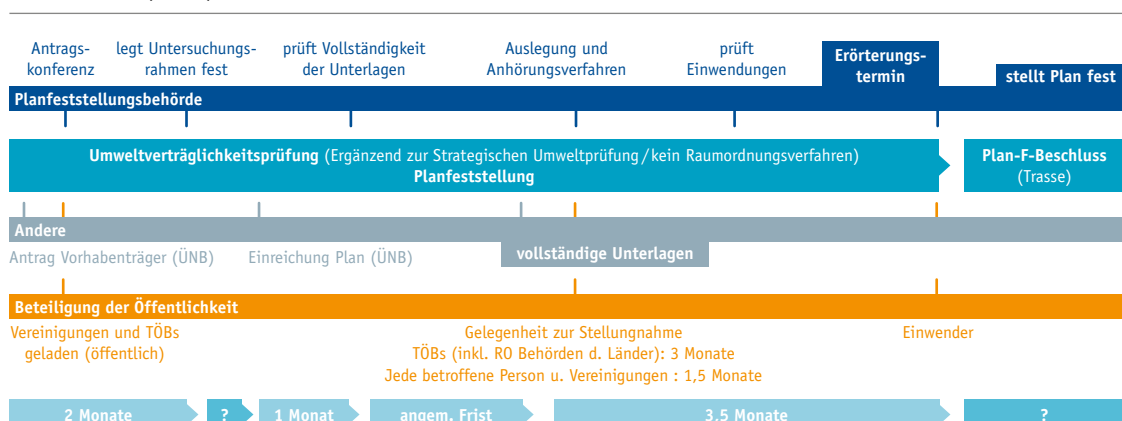


NABEG Netzausbaubeschleunigungsgesetz
 Plan-F Planfeststellung
 RO Raumordnung
 TÖB Träger öffentlicher Belange
 ÜNB Übertragungsnetzbetreiber
 UVP Umweltverträglichkeitsprüfung

Bundesfachplanung (NABEG) © DUH



Planfeststellung (NABEG) © DUH





Kontakt

Deutsche Umwelthilfe e.V.
Forum Netzintegration Erneuerbare Energien
Hackescher Markt 4 / Neue Promenade 3
10178 Berlin

Ansprechpartnerin
Anne Palenberg
Tel.: 030-24 00 867-961 | Fax: 030-24 00 867-19
palenberg@duh.de | www.forum-netzintegration.de

V.i.S.d.P. Anne Palenberg
Deutsche Umwelthilfe e.V., Hackescher Markt 4 /
Neue Promenade 3, 10178 Berlin

Stand Februar 2012

Fazit

Das beschleunigte Planungsverfahren nach EnWG/NA-BEG bindet Bürgerinnen und Bürger bereits im frühen Planungsprozess ein. Sie können sich in allen drei Planungsschritten (Nationaler Netzentwicklungsplan, Bundesfachplanung und Planfeststellung) äußern. Persönlich betroffene Bürger können in einer öffentlichen Antragskonferenz, die den Umfang der Untersuchung festlegt, die Prüfung von alternativen Trassen fordern. Außerdem veröffentlicht die zuständige Behörde (zumeist die BNetzA) die Planungsunterlagen im Internet. In bisherigen Verfahren hatten betroffene Bürger erst zu einem späteren Zeitpunkt die Möglichkeit, Einwendungen zu erheben. Die frühe Bürgerbeteiligung und die integrierte Netzplanung sind ein großer Schritt in die richtige Richtung. Die öffentliche Diskussion des Szenariorahmens und des Netzentwicklungsplans sorgt für mehr Transparenz. Die Einigung auf mögliche Wege zur Zusammensetzung der zukünftigen Erzeugungskapazitäten für Strom kann helfen, die Notwendigkeit von Leitungen zu begründen und damit für erhöhte Akzeptanz sorgen.

Um die Verfahren für neue Stromleitungen von derzeit ca. zehn Jahren auf künftig vier bis fünf Jahre zu begrenzen, gibt es in Zukunft strengere Fristen für Vorhabenträger und Entscheider. Die Praxis muss zeigen, ob es wirklich zu einer Beschleunigung kommt. Für einige Verfahrensschritte fehlt die Festlegung von Fristen. So gibt es beispielsweise bei der Planfeststellung eine Frist für die Verfahrensschritte ab dem Zeitpunkt, an dem die Unterlagen bei der Behörde eingegangen sind, aber keine für die Erstellung dieser Unterlagen. Es ist daher nicht abzusehen, wie lang das gesamte Verfahren dauern wird. Ebenfalls ist nicht festgelegt, was mit den Einwendun-

gen der Bürger passiert. Die Frage, ob diese nur angehört oder auch berücksichtigt werden, bleibt ungeklärt.

Für eine weitgehende Akzeptanz vor Ort schlagen wir perspektivisch folgende Ergänzungen vor:

- Stärkerer Wohnumfeldschutz z. B. durch Mindestabstandsregelungen für Freileitungen zu Wohnbebauungen
- Es muss eine wirkliche Auseinandersetzung mit den Argumenten der Bürger stattfinden – und das transparent und nachvollziehbar
- Auf der 110 kV-Ebene bedarf es noch eines konkreteren Rechtsrahmens, damit die Erdverkabelung tatsächlich zum Standard wird

Quellen

Aktuelle Versionen der Gesetze sind unter www.gesetze-im-internet.de verfügbar.

NABEG: Gesetz über Maßnahmen zur Beschleunigung des Netzausbaus Elektrizitätsnetze, Art. 1, vom 28.7.11

EnLAG: Gesetz zum Ausbau von Energieleitungen, 21.8.2009, »das durch Artikel 5 des Gesetzes vom 7.3.2011 (BGBl. I S. 338) geändert worden ist«

EnWG: Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung, 7.7.2005, »das zuletzt durch Artikel 22 des Gesetzes vom 24.11.2011 (BGBl. I S. 2302) geändert worden ist«

VwVfG: Verwaltungsverfahrensgesetz, 23.1.2003, »das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 1 des Gesetzes vom 14.8.2009 (BGBl. I S. 2827) geändert worden ist«