

Stadt Schwentental
Die Bürgermeisterin



Beratungsart:	X	öffentlich		nicht öffentlich
----------------------	----------	-------------------	--	-------------------------

Beschlussvorlage	Nr.:	145/2012	Datum:	25.06.2012
-------------------------	-------------	-----------------	---------------	-------------------

Beratungsfolge:			
Nr.	-	Stadtvertretung/ Fachausschuss	Sitzungstag
1		Kleingartenausschuss	
2		Ausschuss für Jugend, Sport und Soziales	
3		Ausschuss für Schule, Kultur, Paten- und Partnerschaften	
4	x	Ausschuss für Umwelt, Verkehr und öffentliche Sicherheit	03.07.2012
5		Ausschuss für Bauwesen	
6	x	Ausschuss für Stadtentwicklung, Wirtschaft und Finanzen	03.07.2012
7		Hauptausschuss	
8		Stadtvertretung	

Schluss- und Mitzeichnungen:		
gez. M. Vogt	gez. Stubbmann	gez. Stubbmann
1. stv. Bürgermeisterin	Amtsleiter/in	Sachbearbeiter/in

1. TOP:

Hochspannungsnetzausbau im Kreis Plön;

Hier: Stellungnahme der Stadt Schwentental zum Netzentwicklungsplan Strom 2012

2. Sachverhalt und Problemdarstellung:

Mit den Sachstandsmitteilungen 029/2012, 044/2012, 099/2012 sowie 142/2012 wurde über den bisherigen Stand des Hochspannungsnetzausbaus, u.a. mit der geplanten Trassenführung zwischen Kiel und Göhl (Kreis Ostholstein), berichtet.

In der Sitzung der Stadtvertretung am 14.06.2012 wurden die Ausschüsse für Stadtentwicklung, Wirtschaft und Finanzen und Umwelt, Verkehr und öffentliche Sicherheit gebeten, sich in einer Sondersitzung mit dem Thema zu befassen, um ggf. eine Stellungnahme zu dem geplanten Ausbau von Höchstspannungsleitungen auf dem Stadtgebiet zu beschließen.

Bisher stellten sich die Planungen zum Netzausbau in Deutschland sehr diffus dar. Dieser Vorlage beigefügt ist ein Beitrag der Konrad-Adenauer-Stiftung mit dem

Thema „Netzausbau ohne Bürger?“, der verständliche Ausführungen zu den einzelnen Planungsebenen und den darin enthaltenen Beteiligungsphasen enthält. Es handelt sich dabei um ein dreistufiges Verfahren, und zwar die Bedarfsplanung, die Bundesfachplanung sowie die Planfeststellung.

Die Bedarfsplanung mit der Erarbeitung des Netzentwicklungsplanes läuft derzeit. Auszüge des Planentwurfes mit Aussagen zu geplanten Maßnahmen im Kreis Plön waren der Sachstandsmitteilung 142/2012 als Anlage 2 beigelegt. Die Maßnahme, Trassenoptimierung und Neubau u.a. der Leitung Kiel – Göhl, ist namentlich erwähnt, der Trassenverlauf ist aber nicht dargestellt. Hierzu kann Stellung genommen werden bis zum 10.07.2012.

Nach dem Verfahren mündet der Netzentwicklungsplan in einen Bundesbedarfsplan, der als Gesetz beschlossen wird. Es beginnt voraussichtlich 2013 die Bundesfachplanung, mit der u.a. Trassenkorridore festgelegt werden. Hierbei handelt es sich um eine Grobplanung, die ebenfalls eine Beteiligungsphase enthält. Am Ende steht ein Planfeststellungsverfahren auf Länderebene, mit der die bisherigen Planungen konkretisiert werden. Auch auf dieser Ebene ist eine Beteiligung der Öffentlichkeit vorgesehen. Eine frühzeitige Bürgerbeteiligung noch vor Eröffnung des eigentlichen Verfahrens wurde und wird auch weiterhin durchgeführt, so dass eine mögliche Stellungnahme zum Netzentwicklungsplan ebenfalls an das Land Schleswig-Holstein gerichtet werden kann.

Sofern die Höchstspannungsleitung zwischen Kiel und Göhl/Kreis Ostholstein realisiert wird, liegt eine Betroffenheit für Schwentinental vor. Für den Bereich des Stadtgebietes sind 2 Alternativen geplant, eine führt durch die Weinbergsiedlung, die Zweite betrifft die bestehende 220 KV-Leitung, die durch den Ortsteil Klausdorf und den Ostseepark führt (siehe hierzu auch die Sachstandsmitteilungen 029/2012 sowie 044/2012 aus den Sitzungen vom 13.02. sowie 28.02.2012).

Es gilt demzufolge nicht nur abzuwägen zwischen den Belangen der Umwelt und der Wirtschaft, sondern auch, welche der Alternativen den geringeren Eingriff für Mensch und Umwelt in Schwentinental darstellt. Es sei denn, es wird die Auffassung vertreten, dass die Querverbindung zwischen Kiel und Göhl gar nicht erforderlich ist, insofern in ihrer Gänze in Frage zu stellen ist.

3. Lösungsvorschlag:

Bereits in diesem frühem Stadium der Planung können Anregungen und Hinweise mit der Bitte um Berücksichtigung im weiteren Verfahren vorgetragen werden. Insbesondere auch im Hinblick auf den in der Stadtvertretung am 14.06.2012 gefassten Beschluss wurde nachstehende Stellungnahme zu den bisherigen Planungen erarbeitet:

„Die Umsetzung der Energiewende in Deutschland ist von mehreren Faktoren abhängig, u.a. auch von einer zügigen Planung und Ausbau des Stromnetzes, insbesondere des Höchstspannungsnetzes. Dabei geht es in der Hauptsache darum, die im Norden gewonnene Energie in die zentralen Verbrauchsschwerpunkte, vornehmlich in den Süden der Republik, zu transportieren.

Der Netzausbau wird vor dem Hintergrund der Energiewende nicht in Frage gestellt. Einzelne Leitungstrassen sind allerdings in Frage zu stellen, da die Erforderlichkeit bislang nicht nachgewiesen ist.

Zwischen der Landeshauptstadt Kiel und dem Ort Göhl, im Kreis Ostholstein gelegen, ist eine 380 KV Leitung als Querverbindung geplant. Der Trassenverlauf steht noch nicht fest, im Rahmen einer frühzeitigen Bürgerbeteiligung durch das Land Schleswig-Holstein und den Betreiber, die Fa. Tennet, wurden jedoch 2 Trassenvarianten vorgestellt. Beide kreuzen das Stadtgebiet Schwentinental und lösen Betroffenheiten aus.

Beide bekannten Planungen, sowohl der Netzentwicklungsplan als auch die bisher im Rahmen der frühzeitigen Bürgerbeteiligung vorgestellten Pläne, enthalten keine konkrete Aussagen über die Erforderlichkeit. Grundsätzlich werden die 380 KV Leitungen lediglich für den Transport über größere Strecken insbesondere in den Süden genutzt. Diese Leitung allerdings ist als Querverbindung geplant und soll zusätzlich die Versorgung der Region, insbesondere der Landeshauptstadt Kiel sicherstellen. Hier weicht der Betreiber von dem Grundsatz der Transportleitung ab, obwohl die Notwendigkeit der Versorgung der Region rund um Kiel von Fachleuten, u.a. auch von einem Versorger in der Region, in Frage gestellt wird. Bestehende Leitungen, wie mehrere 110 KV Leitungen und eine 220 KV Leitung sind in das Stromnetz eingebunden und können diese Aufgabe weiterhin übernehmen, so dass auf den Neubau einer Trasse zwischen Kiel und Göhl verzichtet werden kann.

Sinnvoller erscheint der Bau einer reinen Transportleitung von Göhl in südlicher Richtung.

Sollte an der Stromleitung zwischen Kiel und Göhl festgehalten werden, sind die Alternativen zu Hochspannungsleitungen, die geringere Auswirkungen auf Mensch und Natur haben, vorzuziehen. Zu nennen sind hier HGÜ-Kabel (Hochspannungs-Gleichstrom-Übertragung) mit einer Verlegung auf dem Seewege oder als Erdkabelverbindung. Das Thema Erdkabel wird bislang nur am Rande diskutiert mit dem Hinweis darauf, dass es dabei bislang lediglich um Versuchsstrecken handelt.

Unsere skandinavischen Nachbarn verlegen seit längerem alternativ Erdkabel, d.h., die Technik erscheint ausgereift. Hier ist zu wünschen, dass die Betreiber eingehender prüfen, welche Alternativen mit welchen Kosten in Frage kommen und wie sich die Auswirkungen auf Mensch und Umwelt darstellen.

Bereits bevor Leitungstrassen festgelegt werden, sind die Begleitumstände zu beschreiben. Seitens der Bevölkerung werden nachteilige gesundheitliche Auswirkungen erwartet, wie z.B. Leukämie oder Demenz. Hier bedarf es einer Aufklärung ebenso wie bei alternativen Übertragungstechniken. Aber auch die Höhe der geplanten Masten, Abstandsflächen zu Wohnhäusern, mögliche magnetische Felder und Lärmbelastung, um nur einige Dinge zu nennen, sind kaum oder gar nicht beschrieben, so dass die mit dem Leitungsbau verbundenen Auswirkungen noch im Unklaren liegen, demzufolge zu diesem frühen Zeitpunkt der Planung nicht abschätzbar sind.

Die Stadt Schwentinental bittet, die oben stehenden Ausführungen im weiteren Verfahren zu berücksichtigen.“

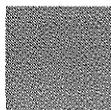
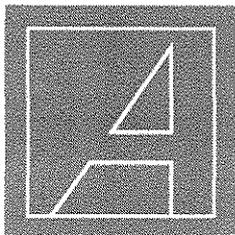
4. Haushaltsrechtliche Auswirkungen:

Zum jetzigen Zeitpunkt werden keine finanziellen Auswirkungen erwartet.

5. Beschlussempfehlung:

Die Stellungnahme zu dem im Verfahren befindlichen Netzentwicklungsplan Strom wird beschlossen. Die Verwaltung wird beauftragt, die Stellungnahme zum Netzentwicklungsplan auch dem Land Schleswig-Holstein – Wirtschaftsministerium – im Rahmen der vorgezogenen Bürgerbeteiligung zur Kenntnis zu geben.

Abstimmung:			Kenntnis genommen:	Vertagung:	Keine Abstimmung:
Dafür:	Dagegen:	Enthaltungen:			



AUSGABE 103
Mai 2012

ANALYSEN & ARGUMENTE

BEITRAG ERSCHEINT NUR ONLINE!

Netzausbau ohne Bürger?

DIE NEUREGELUNGEN FÜR DEN AUSBAU VON
HÖCHSTSPANNUNGSLEITUNGEN ALS VORBILD FÜR
BÜRGERBETEILIGUNG BEI GROSSPROJEKTEN

Tobias Montag

Die Umsetzung der „Energiewende“ ist ohne Zweifel eines der größten politischen Vorhaben in der Geschichte der Bundesrepublik. Ihr Gelingen wird wesentlich vom Ausbau der Höchstspannungsnetze abhängen. Dagegen formierte sich jedoch schon in der Vergangenheit häufig lokaler Widerstand. Eines scheint klar: Ohne eine ausreichende Akzeptanz der Vorhaben ist der ehrgeizige Zeitplan nicht umsetzbar. Deshalb fanden zahlreiche Regelungen zur Verbesserung der Beteiligungsmöglichkeiten und der Transparenz Eingang in das im Sommer 2011 verabschiedete Netzausbaubeschleunigungsgesetz und in die Novellierung des Energiewirtschaftsgesetzes. Die Mitwirkungsrechte der Öffentlichkeit bei der Planung und Zulassung von Höchstspannungsleitungen sind dort beinahe vorbildlich ausgestaltet. Welche es gibt und wo mögliche Knackpunkte auftreten, wird in diesem Beitrag dargestellt.

Ansprechpartner

Dr. Ralf Thomas Baus
Leiter Team Innenpolitik
Hauptabteilung Politik und Beratung
Telefon: +49(0)30 2 69 96-35 03
E-Mail: ralf.baus@kas.de

Postanschrift

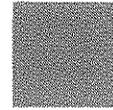
Konrad-Adenauer-Stiftung, 10907 Berlin

www.kas.de
publikationen@kas.de

ISBN 978-3-942775-90-8



Konrad
Adenauer
Stiftung

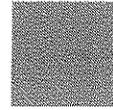


INHALT

- 3 | ABWEHRREAKTION DER POLITISCHEN PARTEIEN GEGENÜBER
DEM RUF NACH MEHR BETEILIGUNG?
- 3 | DER NETZAUSBAU ALS SCHLÜSSEL FÜR DEN ERFOLG DER
„ENERGIEWENDE“
- 4 | BÜRGERBETEILIGUNGSMÖGLICHKEITEN
- 6 | KNACKPUNKTE
- 8 | DIE VORGEZOGENE ERÖRTERUNG ALS ANSATZ FÜR EINE WEITERE
VERBESSERUNG?

DER AUTOR

*Tobias Montag ist seit Mai 2010 Koordinator im Team Innenpolitik,
Hauptabteilung Politik und Beratung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.,
Berlin.*



ABWEHRREAKTION DER POLITISCHEN PARTEIEN GEGENÜBER DEM RUF NACH MEHR BETEILIGUNG?

Als die Bundesregierung Mitte 2011 den stufenweisen Ausstieg aus der Kernenergie bis zum Jahr 2022 einleitete, war klar, dass dieser Zeitplan ehrgeizig ist. Neben der noch anstehenden Lösung schwieriger technischer Fragen wird erwartet, dass es durch den Widerstand von Bürgern und der Öffentlichkeit zu Verzögerungen beim Ausbau der erneuerbaren Energien kommen kann. Ob Windräder, Photovoltaikanlagen oder Biogasanlagen – sie alle greifen in das Landschaftsbild ein und verändern die Lebensqualität vor Ort. Hinzu kommt, dass zusätzliche Stromtrassen durch die Umwelt geschnitten werden müssen. Die Dezentralisierung der Stromerzeugung und die Diversifizierung der Energietechnologien können eben auch zu einer Potenzierung der Konfliktlagen, zu Bürgerprotest und damit zu Verzögerungen führen.

Vor diesem Hintergrund wiegt der Vorwurf, die „Energiewende“ finde ohne die Bürger statt, schwer. Er ist oft eingebettet in eine allgemeine Kritik an der Politik und insbesondere am parlamentarischen Entscheidungssystem. Häufig wird vorgeworfen, die etablierten Parteien würden den Bürgerwillen missachten und sich gegenüber jeder Bürgerbeteiligung sperren. So spricht beispielsweise der Sozialwissenschaftler Roland Roth davon, im „repräsentativen politischen System [...] dominieren bis heute Abwehrreaktionen gegen den ‚Druck der Straße‘.“¹ Und die Soziologin Annette Ohme-Reinicke will festgestellt haben, die Bewegung gegen das Bahnhofprojekt „Stuttgart 21“ habe die Erfahrung gemacht, „dass sie keine politische Interessenvertretung hat“.²

Vielfach taucht die Mahnung auf, die Bürger müssten „mitgenommen“ werden. Sie wird sehr häufig an die Volksparteien adressiert, für die das Ziel einer breiten Einbindung in die Gesellschaft zum Selbstverständnis gehört. Anders als unterstellt, nimmt die Politik die Belange der Bürger und ihre Beteiligungsbedürfnisse jedoch sehr ernst. Der „Wutbürger“³ veranlasste Politik und Wirtschaft, über die Rolle der Bürger bei Großprojekten neu nachzudenken. Mehr Dialog, mehr Transparenz, mehr Beteiligung sind seitdem Schlagworte, die nicht nur abstrakte Forderungen blieben, sondern auch zu Neugestaltungen im Verfahrensrecht für die Planung und Zulassung von Projekten geführt haben.

Dennoch muss man die Bedeutung von „Stuttgart 21“ und ähnlicher aktueller Vorkommnisse wohl relativieren. Nach Maßgabe des EU-Rechts wurden schon in den letzten Jahren die Beteiligungsrechte für die Öffentlichkeit vor allem im Bereich der Umweltverträglichkeitsprüfung für Infrastrukturvorhaben ausgeweitet. Aber auch unabhängig davon lässt sich die Diskussion über mehr Bürgerbeteiligung in Deutschland bis in die 1970er Jahre zurückverfolgen. Man wird also

kaum von einem neuen Phänomen sprechen können. Insgesamt betrachtet, ist die Bürgerbeteiligung im Rahmen der Planungs- und Zulassungsverfahren in Deutschland keineswegs unterentwickelt.⁴

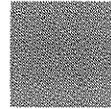
Dies wird gerade bei den Gesetzen für den Netzausbau aus dem Jahr 2011 deutlich. Am Beispiel der Höchstspannungsleitungen zeigt sich, dass der Vorwurf, es gäbe kaum Möglichkeiten für Bürgerbeteiligung, haltlos ist. Sowohl mit Blick auf die Öffentlichkeitsbeteiligung als auch hinsichtlich der Transparenz hat der Gesetzgeber überaus bürgerfreundliche Regelungen geschaffen. So gesehen sind sie ein gelungenes Beispiel für die Vermittlungsfunktion der Parteien zwischen Staat und Bürgern.

Im Folgenden soll ein Überblick zu den Beteiligungsmöglichkeiten im Rahmen der Planungs- und Zulassungsverfahren für Höchstspannungsleitungen (380 kV) gegeben werden. Dabei stehen die zentralen Errungenschaften und die Knackpunkte im Vordergrund. Auf dieser Grundlage wird im Anschluss die vorgezogene Erörterung als mögliches Instrument zur Verbesserung der Bürgerbeteiligung erwogen. Ihr wird in der juristischen Literatur das größte Potential zur Konfliktvermeidung zugesprochen. Zunächst soll jedoch kurz die Bedeutung des Netzausbaus für die „Energiewende“ skizziert werden.

DER NETZAUSBAU ALS SCHLÜSSEL FÜR DEN ERFOLG DER „ENERGIEWENDE“

Der vermehrte Einsatz von Technologien zur Stromgewinnung aus erneuerbaren Energien stellt eine zentrale Herausforderung für die Versorgungssicherheit dar. Einerseits fluktuert die Stromerzeugung aus den erneuerbaren Energien teils erheblich, andererseits ist sie ungleich über die Republik verteilt. Der größte Anteil an der Stromgewinnung aus erneuerbaren Energien wird auch in mittelbarer Zukunft auf die unetliche Windenergie entfallen. Die großen Windparks befinden sich jedoch überwiegend im Norden und Osten Deutschlands bzw. sollen *offshore* errichtet werden, während sie im an Bevölkerung und energieintensiven Industrien reichen Süden der Bundesrepublik merklich seltener vertreten sind. Gleichzeitig müssen auch die nach wie vor unverzichtbaren konventionellen Kraftwerke eingebunden werden.

Zur Aufrechterhaltung der Versorgungssicherheit ist es demnach notwendig, die Schwankungen bei der Verstromung erneuerbarer Energien auszugleichen, indem Strom aus „Überschussregionen“ dorthin „transportiert“ wird, wo es einen Mangel gibt. Damit kommt dem länderübergreifenden Ausbau von Höchstspannungsleitungen eine Schlüsselrolle für den Erfolg der „Energiewende“ zu, gleichwohl die Höchstspannungsleitungen mit gegenwärtig rund 35.000 Kilometern lediglich einen Bruchteil des gesamten deutschen



Stromnetzes mit einer Länge von ungefähr 1,75 Millionen Kilometern⁵ ausmacht.

Die Deutsche Energie-Agentur (DNA) hat in zwei Studien aus den Jahren 2005 und 2010 einen Netzausbaubedarf von 850 Kilometern bis 2015 ermittelt. Bis zum Jahr 2020 müssen weitere 3.600 Kilometer an Höchstspannungsleitungen errichtet werden.⁶ Davon wurden bisher jedoch lediglich rund einhundert Kilometer realisiert.⁷ Es besteht folglich noch ein erheblicher Ausbaubedarf; zeitliche Verzögerungen könnten den Fahrplan für die „Energiewende“ demnach durcheinanderbringen.

Die Bundesregierung hat dies rechtzeitig erkannt und bereits im Sommer 2011 zwei wichtige Gesetze eingebracht. Es handelt sich dabei um die Novellierung des *Gesetzes über die Elektrizität und Gasversorgung – Energiewirtschaftsgesetz* (EnWG) und das *Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz* (NABEG). Nach ihrer Verabschiedung durch den Deutschen Bundestag traten beide Anfang August 2011 in Kraft. Mit einer Reihe gesetzlicher Hebel soll die bisherige Dauer der Planungs- und Zulassungsverfahren beim Netzausbau von rund zehn Jahren in Zukunft deutlich verringert werden.⁸ Zwei dieser Hebel sind eine weitgehende Öffentlichkeitsbeteiligung und mehr Transparenz. Damit sollen die Widerstände gegen die Höchstspannungstrassen aufgefangen und gewissermaßen vorbeugend langwierige Prozesse vor den Gerichten zumindest reduziert, wenn nicht gar im Idealfall vermieden werden.

BÜRGERBETEILIGUNGSMÖGLICHKEITEN

Ähnlich wie beispielsweise beim Bau von Autobahnen erfolgt auch die Planung und Zulassung von länder- und grenzübergreifenden Höchstspannungsleitungen in einem mehrstufigen Verfahren. Zunächst gibt es eine Bedarfsplanung, dann das Raumordnungsverfahren im Rahmen der sogenannten Bundesfachplanung und als letzten Schritt die abschließende Planfeststellung. Auf sämtlichen Verfahrensstufen findet dabei eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung statt. Auch mit Blick auf die Transparenz und die Bereitstellung von Informationen gehen das neue Energiewirtschaftsgesetz und das Netzausbaubeschleunigungsgesetz innovative Wege.⁹

Neu ist darüber hinaus die zentrale Bedeutung der Bundesnetzagentur. Bei länderübergreifenden Bauprojekten führten uneinheitliche Rechtsanwendungen in der Vergangenheit oft zu Verzögerungen. Mit dem § 31 Abs. 1 NABEG ist nun die Bundesnetzagentur bundeseinheitlicher Ansprechpartner für die länderübergreifende Planung und Zulassung der Stromtrassen. Auf diese Weise sollen die gemeinsamen Standards sichergestellt und unnötige Verzögerungen verhindert werden. Damit kommt ihr auch die Aufgabe zu, nicht nur die Stellungnahmen der Träger der öffentlichen Belange und

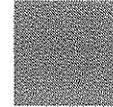
der Umweltverbände abzuwägen, sondern auch die Bürgerbeteiligung zu moderieren.¹⁰ Es gibt bei den Verfahrensschritten oberhalb der Planfeststellung also auch einen einheitlichen Ansprechpartner für die Bürger.

Bedarfsplanung

Am Beginn des Planungs- und Zulassungsverfahrens für die länderübergreifenden Starkstromtrassen steht die Bedarfsplanung.¹¹ Zunächst müssen die Betreiber von Übertragungsnetzen gemeinsam jährlich einen Szenariorahmen über die Entwicklungspfade, die sich aus den energiepolitischen Plänen der Bundesregierung ergeben, erstellen. Dabei sind mindestens drei Szenarien mit Markt- und Netzberechnungen zu entwickeln, wobei ein Szenario die nächsten zwanzig Jahre erfassen muss. Bereits auf dieser Stufe ist nach § 12a Abs. 2 und 3 EnWG eine Beteiligung der Öffentlichkeit vorgesehen. Die Bundesnetzagentur veröffentlicht den Entwurf des Szenariorahmens auf ihrer Homepage und hat die Äußerungen der Öffentlichkeit bei der Genehmigung zu berücksichtigen. Den ersten Szenariorahmen legten die Netzbetreiber bereits im Sommer 2011 vor, er wurde Ende 2011 durch die Bundesnetzagentur genehmigt. Neben dem Szenariorahmen sind auch die Stellungnahmen der Konsultation im Internet einsehbar. Auffällig ist hier, dass sich zwar auch zahlreiche einzelne Bürger, verschiedene Bürgerinitiativen und bürgerschaftliche Vereinigungen zu Wort meldeten, einen sehr großen Teil machen aber die Stellungnahmen von Unternehmen und Verbänden aus dem Bereich der Energieerzeugung und -überleitung aus. Auch staatliche Stellen waren zahlreich vertreten, während sich die Umweltverbände auffällig zurückhielten.¹²

Der Szenariorahmen ist Grundlage für die Erstellung des folgenden nationalen Netzentwicklungsplans. Darin fassen die Übertragungsnetzbetreiber jährlich alle gemeinsamen Maßnahmen für die nächsten zehn Jahre zusammen. Noch vor der Vorlage bei der Bundesnetzagentur haben die Netzbetreiber laut § 12b Abs. 3 EnWG die Öffentlichkeit zu beteiligen, indem sie den Entwurf zur Konsultation der Bürger auf ihren Internetseiten zugänglich machen. Die Betreiber können die Äußerungen nicht einfach übergehen, denn sie müssen der Bundesnetzagentur in einer zusammenfassenden Erklärung deutlich machen, wie sie die Öffentlichkeit beteiligt haben (§ 12b Abs. 4 EnWG). Hier zeigt sich, dass der Gesetzgeber den Anspruch, die Bürger besser beteiligen zu wollen, ernst genommen hat. Der Netzentwicklungsplan wird durch die Bundesnetzagentur danach verbindlich bestätigt; eine Klagemöglichkeit durch Dritte gegen diesen Plan sieht das Gesetz nicht vor.

Der Netzentwicklungsplan soll erstmals im Juni 2012 vorgelegt werden. Danach wird er der Bundesregierung zugestellt, die ihn in den Bundestag einbringt. Nach seiner Verabschie-



derung wird er zum Bundesbedarfsplangesetz. Er ist damit verbindlich für die konkrete Planfeststellung und die Betreiber der Übertragungsnetze. Aufgrund seiner Parlaments-souveränität kann der Bundestag den Netzentwicklungsplan jedoch noch ändern.¹³ Eine Öffentlichkeitsbeteiligung ist demnach über das parlamentarische Verfahren möglich. Es wird damit gerechnet, dass der Bundesbedarfsplan frühestens im Herbst oder Winter 2012 verabschiedet wird.¹⁴

Bundesfachplanung

Im Rahmen der sogenannten Bundesfachplanung¹⁵ findet auf Antrag der Vorhabenträger die Grobplanung für den Verlauf der Höchstspannungsleitungen statt. Sie ersetzt die Raumordnungsverfahren der Länder. Dabei werden die Trassenkorridore auf einer Breite von 500 bis 1.000 Meter festgelegt. Dem geht eine Prüfung öffentlicher und privater Belange und alternativer Trassenlösungen voraus sowie eine Raumverträglichkeitsprüfung. Das erste Verfahren dieser Art wird wohl im Jahr 2013 beginnen.

Zur Erhöhung der Transparenz und Verbesserung des Informationsflusses kann die Öffentlichkeit bereits an der Antragskonferenz teilnehmen (§ 7 Abs. 2 NABEG). Auf die Konferenz wird auf der Internetseite der Bundesnetzagentur sowie in den Tageszeitungen der voraussichtlich betroffenen Regionen hingewiesen. Sie dient der Erörterung des Untersuchungsrahmens und soll klären, welche raumordnerischen Belange der Länder durch die Höchstspannungsleitungen berührt werden. Auf dieser Grundlage legt die Bundesnetzagentur fest, welche Unterlagen durch den Vorhabenträger einzureichen sind. Anders als die Träger der öffentlichen Belange und die Umweltvereinigungen können sich die Bürger jedoch im Rahmen der Antragskonferenz noch nicht zu Wort melden. Die Öffentlichkeit der Konferenz kann jedoch helfen, den oftmals beklagten Informationsrückstand auf Seiten der Bürger zu vermeiden. Er führte häufig zu Verschwörungstheorien und zur vorzeitigen Verhärtung der Fronten.

Sobald der Vorhabenträger die notwendigen Unterlagen eingereicht hat, folgt gemäß § 9 NABEG eine umfassende Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung. Für die Öffentlichkeit werden die Unterlagen für einen Monat im Sitz der Bundesnetzagentur sowie in deren Außenstellen, die den Trassen am nächsten sind, und in weiteren geeigneten Behörden ausgelegt. Auf die Auslegung ist im Amtsblatt der Bundesnetzagentur, auf deren Internetseite und in den örtlichen Tageszeitungen aufmerksam zu machen. Gleichzeitig werden die Unterlagen für einen Monat ins Internet gestellt. Einzelpersonen und Vereinigungen können sich innerhalb eines Monats nach Ablauf der Veröffentlichungspflicht äußern. Die Bundesnetzagentur hat mögliche Einwendungen mündlich zu erörtern (§ 10 NABEG). Von dem Erörterungstermin kann sie nur absehen, wenn Einwendungsfristen nicht eingehalten

wurden, privatrechtliche Fragen im Vordergrund stehen, Einwendungen zurückgezogen wurden oder die Einwender auf einen Erörterungstermin verzichten.

Spätestens sechs Monate nach dem Eingang der Unterlagen des Netzbetreibers soll die Bundesnetzagentur über die Bundesfachplanung entscheiden. Der Beschluss hat Vorrang vor den Raumordnungsplänen der Länder und ist bindend für die nachfolgenden Planfeststellungsverfahren, die allerdings noch bei überwiegenden Belangen den Trassenverlauf modifizieren können.

Planfeststellung

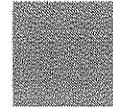
Bei der Planfeststellung geht es im Grunde um die Feinplanung des Trassenverlaufs vor Ort. Für ihre Durchführung sind im Allgemeinen die Landesbehörden zuständig. Es gelten dann die Bestimmungen der §§ 43 bis 48 EnWG. Eine Ausnahme bilden jene Höchstspannungsleitungen, die im Bundesbedarfsplangesetz besonders ausgewiesen sind. Hier ist die Bundesnetzagentur auch Planfeststellungsbehörde.

Der Ablauf des Planfeststellungsverfahrens ähnelt dem der Bundesfachplanung. Auch hier sind die öffentlichen und privaten Belange abzuwägen und die Öffentlichkeit muss beteiligt werden.

Nach dem Antrag auf Planfeststellungsbeschluss findet unter Leitung der Planfeststellungsbehörde eine öffentliche Antragskonferenz mit dem Vorhabenträger, den Trägern öffentlicher Belange und den Umweltvereinigungen zur Erörterung des Untersuchungsrahmens statt. Die Bürger können daran teilnehmen und sich informieren.

Die Planfeststellungsbehörde legt die Unterlagen in ihren Räumlichkeiten aus und stellt sie für die Dauer eines Monats ins Internet. Sie hat in geeigneten Medien darauf aufmerksam zu machen. Betroffene können innerhalb von zwei Wochen nach dem Ende der Auslegungsfrist Einwendungen einreichen (§ 22 Abs. 6 NABEG). Diese werden in einer mündlichen Erörterung behandelt. Auch hier kann die Planfeststellungsbehörde auf diesen Termin verzichten, wenn die Einwendungsfrist nicht eingehalten wurde, keine Einwendungen vorliegen, diese zurückgezogen wurden, oder die Einwender auf einen Erörterungstermin verzichten (§ 43a Nr. 5 EnWG).

Nach dem Planfeststellungsbeschluss kann die Höchstspannungsleitung schließlich gebaut werden. Allerdings ist damit noch nicht der Rechtsweg ausgeschlossen. Unabhängig von der Öffentlichkeitsbeteiligung können sich die betroffenen Bürger noch vor Gericht gegen den Planfeststellungsbeschluss zur Wehr setzen.



Vorreiter für die Bürgerbeteiligung?

Das Energiewirtschaftsgesetz und das Netzausbaubeschleunigungsgesetz halten für engagierte Bürger einen großen Vorteil bereit: Sie können sich bereits auf den frühen Verfahrensstufen zu Wort melden, wo noch Änderungen möglich sind. Bisher war es sehr oft der Fall, dass die Bürger erst gefragt wurden, was sie von einem Projekt halten, wenn dieses schon unterschriftsreif bei der Zulassungsbehörde vorlag. Nach dem häufig sehr hohen finanziellen und persönlichen Einsatz der Vorhabenträger ist die Bereitschaft, ein Vorhaben nochmals aufzurollen, verständlicherweise gering. Bei der Planung der grenz- und länderübergreifenden Höchstspannungsleitungen kann sich die Öffentlichkeit hingegen selbst bei der Erstellung der Bedarfsszenarien einbringen, die ganz am Anfang der Planung steht. Die Betreiber der Überleitungsnetze können so rechtzeitig auf ernsthafte Belange reagieren und diese in ihre Pläne einfließen lassen.¹⁶ Mögliche spätere Totalblockaden lassen sich so rechtzeitig umschiffen. Ob diese Beteiligung aber auch der Verfahrensbeschleunigung zugutekommt, ist damit aber noch nicht ausgemacht. Vieles wird letztlich vom persönlichen Fingerspitzengefühl der Beteiligten abhängen.¹⁷

Darum hat auch die Übernahme der Koordination der einzelnen Verfahrensschritte durch einen professionellen Dritten Sinn. Diesen Weg eröffnet § 29 NABEG der zuständigen Behörde. Sie kann auf Kosten und mit Zustimmung des Vorhabenträgers einen „Projektmanager“ für die Bundesbedarfsplanung und die Planfeststellung einsetzen. Dieser könnte dann beispielsweise die eingereichten Stellungnahmen auswerten sowie den Erörterungstermin planen und leiten. Als neutrale Instanz dürfte ihm mehr Vertrauen entgegengebracht werden als den Vertretern der Netzbetreiber oder der Zulassungsbehörde, die sich nicht mehr mit dem Vorwurf der Befangenheit auseinandersetzen müssten. Das Netzausbaubeschleunigungsgesetz hat diese Regelung aus der Neunten Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzes (9. BImSchV) übernommen. Hier sieht § 2 Abs. 2 Nr. 5 9. BImSchV ebenfalls vor, dass die zuständige Behörde einen Projektmanager auf Vorschlag oder mit Zustimmung und auf Kosten des Vorhabenträgers einschaltet. Auch einige Länder haben den Einsatz von Projektmanagern in ihren Gesetzen zur Planfeststellung erlaubt.¹⁸

Eine weitere Errungenschaft aus der Perspektive der Bürgerbeteiligung liegt ohne Zweifel in der konsequenten Nutzung des Internets als Informationsmedium. Mit der zunehmenden Eskalation des Konfliktes um „Stuttgart 21“ rückte verstärkt die Frage nach der Transparenz der Planungs- und Zulassungsverfahren und nach einer besseren Information der Bürger in den Vordergrund. Zu Recht wurde darauf hingewiesen, dass die üblichen amtlichen Bekanntmachungen nicht alle Bürger erreichen und die Bereitstellung von Unter-

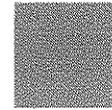
lagen in den Dienststellen eher eine Hürde als eine Einladung zur Beteiligung ist. Übergreifend wurde deshalb gefordert, relevante Informationen und Dokumente aus den Planungs- und Zulassungsverfahren im Internet zu veröffentlichen.¹⁹ Das Netzausbaubeschleunigungsgesetz realisiert diese Forderung bereits und schreibt die Veröffentlichung von Planungsunterlagen, Gutachten und Alternativlösungen auch im Internet verbindlich vor. Diese Idee ist freilich nicht neu, schon seit 2004 ist es nach dem Baugesetzbuch (BauGB) möglich, das Internet zu nutzen. Das gleiche gilt für das Umweltinformationsgesetz (UIG) und andere Gesetze. Allerdings sehen die Regelungen des § 4a Abs. 4 BauGB oder des § 10 Abs. 4 UIG nur eine Kann-Bestimmung vor, während es sich beim Netzausbaubeschleunigungsgesetz um eine klare Verpflichtung handelt. Da die Bereitstellung der Unterlagen im Internet rechtlich unbedenklich ist – soweit beispielsweise nicht die Rechte Dritter oder die Bestimmungen des Datenschutzes verletzt werden –, hat diese Bestimmung auch Eingang in den Entwurf für das geplante E-Government-Gesetz (EGovG) gefunden, das voraussichtlich 2013 verkündet werden wird.²⁰

Viele der erwähnten Maßnahmen zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung knüpfen an praktizierte Verfahren oder an Ideen an, die nicht neu sind. Durch die Bündelung der verschiedenen Beteiligungsinstrumente und vor allem deren Ausweitung auf alle Verfahrensschritte ist mit Blick auf den Aspekt der Bürgerbeteiligung jedoch eines der modernsten Gesetze entstanden. Dabei wird gleichzeitig deutlich, dass der pauschale Vorwurf, das Planungsrecht lasse nur wenig Beteiligung zu, unbegründet ist.²¹

KNACKPUNKTE

Dennoch bieten das Energiewirtschaftsgesetz und das Netzausbaubeschleunigungsgesetz auch „Angriffsflächen“.²² Diese sind teils auf konkrete Bestimmungen der Gesetze zurückzuführen, teils aber auch auf grundsätzliche Unvereinbarkeiten.

An erster Stelle wäre hier ein Zielkonflikt zu nennen, der gewissermaßen im Verfahrensrecht selbst angelegt ist. Beim Planungs- und Zulassungsverfahren für Infrastrukturprojekte dient die Öffentlichkeitsbeteiligung zunächst einmal dem vorgezogenen Rechtsschutz der betroffenen Bürger. Erst in zweiter Linie geht es darum, die Projektentwürfe eines Vorhabenträgers unter dialogischer Einbeziehung der Bürger zu gestalten. Gerade diese Leistung soll aber zunehmend durch das Verfahrensrecht erbracht werden, obwohl sie nicht vollständig mit dem Rechtsschutzgedanken vereinbar ist. Mit anderen Worten: Den Aushandlungsprozessen zwischen den beteiligten Bürgern, dem Vorhabenträger und den zuständigen Behörden sind Grenzen gesetzt, weil auch das demokratischste Beteiligungsverfahren eben nicht ohne Weiteres in die Grundrechte der Betroffenen eingreifen darf.²³



Dieser Konflikt würde sich nicht stellen, wenn die Betroffenen und die Beteiligten immer identisch wären. Dies ist jedoch gerade beim Netzausbaubeschleunigungsgesetz nicht der Fall, wo keine explizite Einschränkung der Öffentlichkeit auf die betroffenen Bürger erfolgt. Zudem sind schließlich auch noch die Umweltvereinigungen und andere Behörden beteiligt, deren Ziele durchaus auch von denen der betroffenen Bürger abweichen können. Zu Recht wurde deshalb darauf verwiesen, dass viele Probleme nicht allein vom Verfahrensrecht gelöst werden können.²⁴

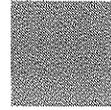
Ein weiterer Knackpunkt ist, dass die Belange der Kommunen im Rahmen der Bundesfachplanung nicht besonders einbezogen werden. Bereits der Bundesrat hatte eine Erwähnung der Kommunen im Netzausbaubeschleunigungsgesetz eingefordert.²⁵ Die Bundesregierung lehnte diesen Vorschlag jedoch mit der Begründung ab, die Rechte der Kommunen würden im Verfahren nicht beschränkt. „Sie werden weiter im bisherigen Maße als Träger öffentlicher Belange beteiligt.“²⁶ An dieser Auffassung werden in der juristischen Literatur jedoch Zweifel geäußert. So weisen Moench und Ruttloff darauf hin, dass bei der verbindlichen Bundesfachplanung bereits Vorentscheidungen getroffen werden, die in die durch Art. 28 Abs. 2 GG geschützte kommunale Planungshoheit eingreifen könnten. In diesem Fall stünde den Kommunen ein Klageweg zu.²⁷ Andernfalls müsste nach Wagner die Verbindlichkeit der Bundesfachprüfung aufgegeben werden.²⁸

Der Netzausbau berührt allerdings nicht nur gemeindliche Belange, sondern auch private. Diese können letztlich auch auf die Kommunalpolitik durchschlagen, vor allem wenn zahlreiche Bürger betroffen sind. Und hier befindet sich eine besonders sensible Stelle für die „Energiewende“. Für deren Erfolg bedarf es der Vermittlung durch die Kommunalpolitik. In die andere Richtung gehen demgegenüber die Stimmungen, Meinungsbilder, Interessen und Sachauskünfte der Einwohner, die von der Kommunalpolitik aufgegriffen und „nach oben“ weitervermittelt werden. Die Kommunalpolitik hat also – in der Theorie – eine zentrale Scharnierfunktion. Im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung beim Planungs- und Zulassungsverfahren verfügt sie jedoch noch nicht einmal über eine eigene Stimme. Bei der Anhörung der Träger öffentlicher Belange äußern sich im Allgemeinen eben nur die Kommunalbehörden (meist auch nur auf Kreisebene) und nicht die demokratisch legitimierten Mandatsträger. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts können sich die Kommunen nicht zu Sachwaltern privater Interessen oder des allgemeinen Umweltschutzes aufschwingen. Beides liegt außerhalb ihrer Selbstverwaltungsangelegenheiten.²⁹ Deshalb ist es eigentlich nicht rechtens, wenn die Kommunen als Einwender im Genehmigungsverfahren auftreten, auch wenn sie dies bisweilen tun.³⁰ Aus Sicht der Vorhabenträger oder der Genehmigungsbehörde

mag dies der Versachlichung dienen. Es zeugt jedoch von einem technokratischen Verständnis und höhlt die Vermittlungsleistung der Kommunalpolitik aus, auf die es bei der „Energiewende“ ankommt. In gewisser Hinsicht macht man es der Kommunalpolitik damit auch leicht, sich ihrer eigenen Verantwortung für die „Energiewende“ zu entledigen. Auch wenn es in der Praxis ohne Zweifel ein schwieriges Unterfangen ist, die Kommunalpolitik einzubinden, weil stets die gleichen Grundsatzfragen diskutiert werden müssen,³¹ scheint es doch ein lohnenswertes Ziel zu sein.

Des Weiteren könnten die Bestimmungen zum Erörterungstermin Argwohn hervorrufen. Sowohl bei der Bundesfachplanung als auch im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens kann die zuständige Behörde unter bestimmten Voraussetzungen auf die Durchführung der mündlichen Erörterung verzichten. Auch der einstige Vorentwurf für das geplante Planungsvereinheitlichungsgesetz der Bundesregierung sah eine ähnliche Regelung vor, was teils zu schrillen Tönen führte. Vor dem Hintergrund der Auseinandersetzung um „Stuttgart 21“ wirkte der Vorschlag, als wolle der Gesetzentwurf die Beteiligung einschränken. Er wurde deshalb schnell als Indiz für eine angeblich demokratie- und beteiligungsfeindliche Haltung von Politik und Behörden ausgelegt.³² Die Komplexität des Verfahrensrechts hat dieses vorschnelle Urteil ebenso begünstigt wie die schwierige Vermittlung der Notwendigkeit, die berechtigten Partizipationsbedürfnisse mit den rechtsstaatlichen Ansprüchen an die Verwaltungsverfahren in Einklang bringen zu müssen. Im Kabinettsentwurf des Gesetzes zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (PlVereinHG) ist deshalb keine Rede mehr von der Möglichkeit eines Verzichts auf den Erörterungstermin. Dabei erinnert gerade der obligatorische Erörterungstermin daran, dass der gesetzlich verankerte Anspruch auf Beteiligung auch missbraucht und am Ende zu keiner echten Bürgerbeteiligung führen kann.

In der Praxis mutiert der Erörterungstermin nur allzu oft zu einem *high noon* der Kontrahenten.³³ Dippel fasst seine Erfahrungen wie folgt zusammen: „Die Erörterung der Einwendungen wird häufig dadurch gekennzeichnet, dass sich die Einwender professionell organisierter Beistände bedienen. Zuweilen mutiert die Erörterung von Einwendungen gegen bestimmte Vorhaben dann zu einer naturwissenschaftlichen bzw. ingenieurtechnischen Auseinandersetzung mit weltanschaulichem Charakter.“³⁴ Von einem dialogischen Verfahren kann hier nicht die Rede sein. Die Kritik an der Möglichkeit, auf den Erörterungstermin zu verzichten, ist also viel zu pauschal. Speziell mit Blick auf die Zulassung und Genehmigung von Höchstspannungsleitungen könnte nicht ernsthaft behauptet werden, es gehe um eine Beschränkung für die Bürgerbeteiligung. Immerhin wird sie hier zusätzlich selbst bei der vorgelagerten Bundesfachplanung ermöglicht. Diese



ersetzt die sonst üblichen Raumordnungsverfahren der Länder, bei denen kein öffentlicher Erörterungstermin vorgesehen ist.

Kritisch wird in der juristischen Literatur auch insgesamt die Bürgerbeteiligung bei hochstufigen Verfahren gesehen. So wird argumentiert, auf dieser Ebene seien die Pläne noch viel zu abstrakt und die Bürger könnten noch keine Betroffenheit ausmachen. Diese sei erst erkennbar, wenn die Bagger anrollen und die Vorentscheidungen letztlich schon gefallen seien.³⁵ Die Reaktionen auf die ersten Ende 2011 abgeschlossenen Konsultationen zu den Szenarioplänen der Netzbetreiber scheinen diese Auffassung teilweise zu bestätigen. So wurde vereinzelt beklagt, dass die Planungen zu unkonkret seien.³⁶ Dies kann jedoch nicht als grundsätzliches Argument gegen eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung gelten. So macht Durner zu Recht darauf aufmerksam, dass der Konkretisierungsgrad bei Großvorhaben regelmäßig gebiets- oder sogar parzellenscharf ausfällt. Spätestens im Raumordnungsverfahren – beim Netzausbau also im Rahmen der Bundesfachplanung – wird die Betroffenheit durch die Strategische Umweltprüfung offengelegt.³⁷

Zuletzt soll noch der Projektmanager angesprochen werden, der nach der Intention des Netzausbaubeschleunigungsgesetzes die einzelnen Verfahrensschritte sowie die Öffentlichkeitsbeteiligung als neutrale Instanz koordinieren kann. Er ist ohne Zweifel am besten dazu geeignet, Konfliktsituationen zu entschärfen. Allerdings könnte ihm von Seiten der Bürger der Vorwurf entgegenschlagen, er sei nicht neutral, weil er vom Vorhabenträger finanziert werde. Außerdem kann er nur auf Vorschlag oder zumindest mit Zustimmung des Vorhabenträgers eingesetzt werden. Dies sollte jedoch kein Grund sein, auf ihn zu verzichten. Ein geeigneter Projektmanager wird mit dieser Situation umzugehen wissen. Schwerwiegender scheint die Sorge zu sein, dass die Vorhabenträger die zusätzlichen Kosten für diese neutrale Instanz scheuen könnten.³⁸ Dies könnte sich als fataler Fehler erweisen. Eine Maßnahme, die mehrstellige Millionenbeträge verschlingt, sollte nicht an den Ausgaben für einen qualifizierten Projektmanager scheitern.

DIE VORGEZOGENE ERÖRTERUNG ALS ANSATZ FÜR EINE WEITERE VERBESSERUNG?

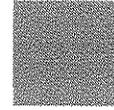
Die verschiedenen Knackpunkte machen deutlich, dass die Bürgerbeteiligung auch dort fehlschlagen kann, wo sie formal am besten ausgebaut ist. Eine Garantie für die Vermeidung von Konfliktsituationen gibt es nicht. Dennoch muss die Frage erlaubt sein, wie man die Bürgerbeteiligung beim Planungs- und Zulassungsverfahren für den Netzausbau (noch mehr) verbessern kann. Eine Antwort darauf wäre auch für andere Planungsverfahren interessant.

Ein derzeit weitverbreiteter Vorschlag ist die Einführung einer vorgezogenen Öffentlichkeitsbeteiligung, die oft „Vorerörterung“ genannt wird und schon vor dem Einleiten des offiziellen Planungs- und Zulassungsverfahrens einsetzen soll.³⁹ Sie könnte für alle offenstehen und um mediative Elemente ergänzt werden. Da sie vor den Vorentscheidungen einsetzen würde, könnte der Eindruck vermieden werden, dass es sich um eine Alibiveranstaltung handele. Die Bürger hätten tatsächlich noch Einfluss. Die Vorhabenträger wiederum hätten die Möglichkeit, die Akzeptanz ihre Projekte auszuloten und die gewonnenen Erkenntnisse schon in die ersten Planungen einfließen zu lassen.

Nach dem Vorbild des § 3 Abs. 1 BauGB empfiehlt zum Beispiel Steinberg eine informelle Beteiligung und Information, die mit der Festlegung des Untersuchungsrahmens verknüpft werden sollte.⁴⁰ Es handelt sich um jenes Verfahren, bei dem die zuständige Behörde nach der Antragstellung durch den Vorhabenträger die Untersuchungsschritte und die einzureichenden Unterlagen festlegt. Das Netzausbaubeschleunigungsgesetz hat hierzu schon einen ersten Schritt getan und die Antragskonferenzen zu Beginn der Bundesfachplanung und der Planfeststellung öffentlich zugänglich gemacht. Die Bürger können hier aber selbst noch nicht mitwirken. Genau darauf zielt die Idee der Vorerörterung. Sie will schon in dieser Phase projektbeeinflussende Mitwirkungsmöglichkeiten schaffen.

Dennoch muss auch die Vorerörterung einer kritischen Prüfung unterzogen werden. Taugt sie auch als Ergänzung für die Planung und Zulassung von Stromtrassen?

Zunächst einmal stellt sich die Frage, ob die vorgezogene Bürgerbeteiligung für die Vorhabenträger obligatorisch oder bloß informell sein soll. Aus Sorge davor, dass die Vorhabenträger eine als Bürde verstandene Bürgerbeteiligung bei der nächstbesten Gelegenheit abschütteln könnten, spricht sich beispielsweise der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) für eine obligatorische Vorerörterung aus.⁴¹ Demgegenüber plädiert der Beirat für Verwaltungsverfahrenrecht beim Bundesministerium des Innern für eine Obliegenheit. Der Vorhabenträger solle selbst entscheiden, ob er eine vorgezogene Bürgerbeteiligung durchführt oder nicht.⁴² Nur so könne die Flexibilität erhalten und einer Überlastung von Verwaltung und Vorhabenträger vorgebeugt werden. Außerdem könne ein Projekt, das im Grunde noch nicht existiert, nicht durch Verwaltungsrecht gebunden werden. Eine Lösung für dieses Problem könnte man wiederum in Schinks Vorschlag sehen, der eine verbindliche Vorerörterung zumindest bei Großprojekten fordert, deren Ergebnisse für den Vorhabenträger aber nicht bindend sein sollen.⁴³ Es gibt also grundsätzlich rechtliche Bedenken gegenüber einer verpflichtenden Vorerörterung. Wie auch immer man



die unterschiedlichen Positionen im Einzelnen bewerten mag, ein informelles Beteiligungsverfahren wartet jedenfalls mit einem großen Vorteil auf: Es eröffnet der Kommunalpolitik die Möglichkeit, sich einzubringen, ohne dass sie sich dem Vorwurf aussetzt, ihre Selbstverwaltungskompetenzen zu überschreiten.

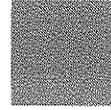
Fraglich ist des Weiteren, ob eine Vorerörterung zusätzlich zu den bestehenden umfangreichen Beteiligungsmöglichkeiten beim Planungs- und Zulassungsverfahren für Höchstspannungsleitungen durchgeführt werden sollte. Die Bürger können sich jeweils auf der Ebene der Szenariopläne, der Bundesfachplanung und im Planfeststellungsverfahren zu Wort melden. Durch dieses gestufte Verfahren haben wir beim Netzausbau bereits jetzt eine Art vorgezogene Öffentlichkeitsbeteiligung, die zudem verpflichtend ist. Wenn noch vor den jeweiligen offiziellen Verfahren zusätzlich Vorerörterungen eingeführt werden, wann kommt es dann zu einer verbindlichen Entscheidung? Besteht nicht die Gefahr, dass sich Einwendungen und Vorschläge für Alternativen auf der nächsten Verfahrensstufe wiederholen, so dass das Genehmigungsverfahren insgesamt nicht vorankommt? Was ist, wenn von den Bürgern bei der Bundesfachplanung mehrheitlich eine Alternative befürwortet wird, die von ihnen bei der folgenden Planfeststellung auf Ablehnung stößt? Diese Fragen machen deutlich, dass eine zusätzliche Vorerörterung kein Allheilmittel zur Herstellung von Akzeptanz ist. Zudem wird klar, dass bereits die etablierten Beteiligungsverfahren beim Ausbau der Höchstspannungsnetze „abgeschichtet“ werden müssten. Gemeint ist damit, dass beispielsweise alternative Trassenführungen oder Einwendungen, die auf einer vorgelagerten Stufe untersucht und erörtert wurden, nicht noch einmal einer erneuten Überprüfung unterzogen werden. Die erhöhten Anforderungen an die Prüfungsleistung und die Erörterung sowie die gesteigerten Bürgerbeteiligungsmöglichkeiten auf den vorgelagerten Stufen müssen nach Steinberg eben auch mit einem phasenspezifischen Rechtsschutz einhergehen.⁴⁴

Eine Abschichtung der Öffentlichkeitsbeteiligung im Netzausbaubeschleunigungsgesetz dürfte derzeit allerdings kaum vermittelbar sein. Es scheint deshalb sinnvoll, zumindest die Beteiligung mit jedem konkretisierenden Verfahrensschritt immer mehr auf die Betroffenen zu verengen. Diese sind bisher nicht explizit eingeschränkt, so dass potentiell die gesamte Öffentlichkeit zu beteiligen wäre.⁴⁵ Bei einer gestuften Einengung könnte demgegenüber die Mitwirkung der Gesamtöffentlichkeit auf die Erstellung des Netzentwicklungsplans begrenzt werden. Bei der Bundesfachplanung sollten die betroffenen Regionen und bei der Festlegung des konkreten Trassenverlaufs nur die tatsächlich betroffenen Bürger einbezogen werden. Diese stufenweise Einengung entspricht auch eher dem Rechtsschutzgedanken.

Zuletzt soll nicht unerwähnt bleiben, dass der Bürgerbeteiligung im Allgemeinen und der Vorerörterung im Speziellen bei der „Energiewende“ Grenzen gesetzt sind. Beteiligung muss immer ergebnisoffen sein, wenn sie von den Bürgern akzeptiert werden soll. Bei der Umsetzung der mehrheitlich gewollten „Energiewende“ ist diese Forderung allerdings nur eingeschränkt umsetzbar. Mit ihr gehen rigide Fristen einher, die nur bedingt verhandelbar sind. Diese Grenze für die Bürgerbeteiligung muss der Öffentlichkeit deutlich gemacht werden, wenn verhindert werden soll, dass die Bürger ihr Engagement letztlich für sinnlos halten und sich enttäuscht abwenden.

Als Fazit lässt sich festhalten, dass die Einrichtung einer Vorerörterung zusätzlich zu den sehr weitgehenden Beteiligungsmöglichkeiten beim Netzausbau die Verfahren überlasten und eine Abschichtung nötig machen würde. Zu begrüßen wäre sie allenfalls in Form einer informellen Beteiligung beispielsweise im Rahmen der Antragskonferenzen, weil so die Kommunen besser eingebunden werden könnten.

- 1| Roth, Roland: *Bürgermacht. Eine Streitschrift für mehr Partizipation.* – Hamburg: Edition Körber-Stiftung, 2011. – S. 87.
- 2| Ohme-Reinicke, Annette: *Das große Unbehagen. Die Protestbewegung gegen „Stuttgart 21“: Aufbruch zu neuem bürgerlichen Selbstbewusstsein?* – Stuttgart: Schmetterling Verlag, 2012. – S. 179.
- 3| Kurbjuweit, Dirk: *Der Wutbürger. Stuttgart 21 und die Sarrazin-Debatte: Warum die Deutschen so viel protestieren.* In: *Der Spiegel* vom 11.10.2010, S. 26-27.
- 4| Vgl. u. a. Durner, Wolfgang: *Möglichkeiten der Verbesserung förmlicher Verwaltungsverfahren am Beispiel der Planfeststellung.* In: *Zeitschrift für Umweltrecht*, 22 (2011) 7-8, S. 356 und Schink, Alexander: *Öffentlichkeitsbeteiligung – Beschleunigung – Akzeptanz. Vorschläge zur Verbesserung der Akzeptanz von Großprojekten durch Öffentlichkeitsbeteiligung.* In: *Deutsches Verwaltungsblatt*, 126 (2011) 22, S. 1377.
- 5| Bundesnetzagentur: *Monitoringbericht 2011.* – Bonn: Bundesnetzagentur, 2012. – S. 87.
- 6| Vgl. Deutsche Energie-Agentur: *Energiewirtschaftliche Planung für die Netzintegration von Windenergie in Deutschland an Land und Offshore bis zum Jahr 2010. Kurzfassung.* – Berlin; Köln: dena, 2005. – S. 9 und dies.: *dena-Netzstudie II. Integration erneuerbarer Energien in die deutsche Stromversorgung im Zeitraum 2015-2020 mit Ausblick 2025.* – Berlin: dena, 2010. – S. 14.
- 7| „Ausbau des Stromnetzes.“ In: *Der Spiegel* vom 05.03.2012, S. 27.
- 8| Vgl. Moench, Christoph / Ruttloff, Marc: *Netzausbau und Beschleunigung.* In: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 30 (2011) 17, S. 1040.
- 9| Vgl. ebd., S. 1045.
- 10| *Die Rolle eines Moderators sprach bereits Straßburg, Wolfgang: Jeder darf mitreden.* In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 28.11.2011 der Bundesnetzagentur zu.
- 11| Vgl. für die folgenden Ausführungen Moench / Ruttloff: *Netzausbau*, S. 1040-1046. – (Fn. 8).
- 12| *Die Stellungnahmen sind auffindbar unter http://www.bundesnetzagentur.de/cfn_1932/DE/Sachgebiete/ElektrizitaetGas/StromNetzEntwicklung/SzenariorahmenStrom/Szenariorahmen-Strom_node.html [14.03.2012].*
- 13| Moench / Ruttloff: *Netzausbau*, S. 1042. – (Fn. 8).



- 14| Vgl. Straßburg, Wolfgang: Jeder darf mitreden. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 28.11.2011.
- 15| Vgl. hierzu neben Moench / Ruttloff: Netzausbau, S. 1040-1046. – (Fn. 8) – auch Wagner, Jörg: Bundesfachplanung für Höchstspannungsleitungen – rechtliche und praktische Belange. In: Deutsches Verwaltungsblatt, 126 (2011) 23, S. 1453-1460.
- 16| Vgl. Moench / Ruttloff: Netzausbau, S. 1045. – (Fn. 8); Wagner: Bundesfachplanung, S. 1455. – (Fn. 15); Birk, Hans-Jörg: Frühe Bürgerbeteiligung in Planungsverfahren. In: Neu Juristische Wochenschrift, 64 (2011) 30, Editorial und Beirat Verwaltungsverfahrenrecht beim Bundesministerium des Innern zur Diskussion um mehr Bürgerbeteiligung: Für mehr Transparenz und Akzeptanz – frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Genehmigungsverfahren. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 30 (2011) 14, S. 860.
- 17| So u. a. auch Moench / Ruttloff: Netzausbau, S. 1045. – (Fn. 8).
- 18| Vgl. Schink: Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 1380. – (Fn. 4).
- 19| Beispielhaft sei auf Landsberg, Gerd: Bürgerbeteiligung modernisieren – Planungsverfahren beschleunigen – Abstimmungsdemokratie vermeiden. In: Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hrsg.): Position vom 24.01.2011, S. 1 und Bundesverband der Deutschen Industrie: Strategiepapier: Bürgerbeteiligung verbessern – Planung beschleunigen – Akzeptanz schaffen. Neue Wege für Investitionen in unsere Verkehrsinfrastruktur. – Berlin: BDI, 2011. – S. 10. – verwiesen.
- 20| Vgl. zur rechtlichen Einschätzung der verpflichtenden Nutzung des Internets für die Bereitstellung von Informationen Durner: Möglichkeiten, S. 360. – (Fn. 4). Zum Umsetzungsstand des EGovG siehe http://www.verwaltung-innovativ.de/nn_1978620/DE/Regierungsprogramm/e__gov/e__gov__node.html?__nnn=true [16.03.2012].
- 21| Dieser Vorwurf wird auch entschieden zurückgewiesen vom Beirat Verwaltungsverfahrenrecht: Transparenz, S. 859-860. – (Fn. 16) – und von Schink: Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 1377. – (Fn. 4). Wagner: Bundesfachplanung, S. 1458. – (Fn. 15) – spricht von rechtstheoretisch vorbildlich ausgestalteten Beteiligungsverfahren.
- 22| Mikešić, Ivana: Regulierungswellen im Energiewirtschaftsrecht. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 28.11.2011.
- 23| Vgl. Wulfhorst, Reinhard: Konsequenzen aus „Stuttgart 21“: Vorschläge zur Verbesserung der Bürgerbeteiligung. In: Die Öffentliche Verwaltung, 64 (2011) 15, S. 587; Schink: Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 1382. – (Fn. 4) – und Steinberg, Rudolf: Die Bewältigung von Infrastrukturvorhaben durch Verwaltungsverfahren – eine Bilanz. In: Zeitschrift für Umweltrecht, 22 (2011) 7-8, S. 343.
- 24| Zu nennen sind z. B. Durner: Möglichkeiten, S. 362. – (Fn. 4) – und Beckmann, Martin: Planfeststellung zwischen Zulassungsverfahren und Planung. Steht die Zukunft der Planfeststellung auf dem Spiel? In: Erbguth, Wilfried / Kluth, Winfried (Hrsg.): Planungsrecht in der gerichtlichen Kontrolle. Kolloquium zum Gedenken an Werner Hoppe. – Berlin: Duncker & Humblot, 2012. – S. 151.
- 25| Stellungnahme des Bundesrates. In: Deutscher Bundestag: Drucksache 17/6249, S. 11-12.
- 26| Gegenäußerung der Bundesregierung. In: Deutscher Bundestag: Drucksache 17/6249, S. 17.
- 27| Vgl. Moench / Ruttloff: Netzausbau, S. 1043. – (Fn. 8).
- 28| Vgl. Wagner: Bundesfachplanung, S. 1458. – (Fn. 15).
- 29| Vgl. u. a. BVerwG Urteil vom 09.02.2005 – 9 A 62.03 – S. 20 sowie BVerwG Beschluss vom 26.03.2007 – 7 B 72.06 – S. 8.
- 30| Dippel, Martin: Praxisfragen der Öffentlichkeitsbeteiligung im Genehmigungsverfahren nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 29 (2010) 3, S. 146.
- 31| Vgl. den Hinweis des ehemaligen Präsidenten der Bundesnetzagentur Matthias Kurth zu den Kommunalpolitikern in einem Gespräch mit Helmut Bänder „Es wird ein bisschen früh hurra gerufen.“ In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20.02.2012.
- 32| Als Beispiel sei verwiesen auf Roth: Bürgermacht, S. 31. – (Fn. 1).
- 33| Siehe Steinberg: Bewältigung, S. 343. – (Fn. 23).
- 34| Dippel: Praxisfragen, S. 146. – (Fn. 28).
- 35| Vgl. Wulfhorst: Konsequenzen, S. 582. – (Fn. 23) – und Schink: Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 1384. – (Fn. 4).
- 36| Auffindbar unter http://www.bundesnetzagentur.de/cdn_1932/DE/Sachgebiete/ElektrizitaetGas/Strom/NetzEntwicklung/SzenariorahmenStrom/SzenariorahmenStrom__node.html [14.03.2012].
- 37| Durner: Möglichkeiten, S. 358. – (Fn. 4).
- 38| Vgl. Wagner: Bundesfachplanung, S. 1460. – (Fn. 15).
- 39| Vgl. Beirat Verwaltungsverfahrenrecht: Transparenz, S. 860. – (Fn. 16); Durner: Möglichkeiten, S. 356. – (Fn. 2); Schink: Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 1384. – (Fn. 4); Steinberg: Bewältigung, S. 344. – (Fn. 23) – und Stürer, Bernhard / Buchsteiner, Dirk: Stuttgart 21: Eine Lehre für die Planfeststellung? Großprojekte mit verstärkter Öffentlichkeitsbeteiligung oder: „Gehe zurück auf Los“? In: Umwelt- und Planungsrecht, 31 (2011) 9, S. 335-342.
- 40| Steinberg: Bewältigung, S. 344. – (Fn. 23).
- 41| Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland: Sechs-Punkte-Programm zum Ausbau und zur Effektivierung der Bürger- und Verbandsbeteiligung vom 02.02.2012. – S. 4-7. – http://www.bund.net/publikationen/bundletter/12012/oeffentlichkeitsbeteiligung__staerkenstatt__schwaechen [16.03.2012].
- 42| Beirat Verwaltungsverfahrenrecht: Transparenz, S. 860. – (Fn. 16).
- 43| Vgl. Schink: Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 1384. – (Fn. 4).
- 44| Steinberg: Bewältigung, S. 342. – (Fn. 23).
- 45| Vgl. auch Wagner: Bundesfachplanung, S. 1455. – (Fn. 15).