

Restriktions- und Potenzialanalyse

zum Ausbau des Höchstspannungsnetzes in Niedersachsen

<u>Inhalt</u>	Seite
A. Notwendigkeit des Netzausbaus	
1. Begründung der Notwendigkeit des Netzausbaus.....	2
2. Auswirkungen der dena-Netzstudie II.....	2
3. Konkrete Planungen der Übertragungsnetzbetreiber bis 2015.....	4
4. Künftige Anforderungen an die Stromnetze.....	4
B. Rechtsrahmen und Politik	
1. Der rechtliche Rahmen für die Planung und Genehmigung von Hoch- und Höchstspannungsleitungen in Deutschland.....	5
2. Die politischen Rahmenbedingungen.....	9
3. Die Rolle der Bundesnetzagentur beim Netzausbau.....	10
4. Die Bedeutung des Landes-Raumordnungsprogramms.....	11
5. Erforderlichkeit und Durchführung eines Raumordnungsverfahrens.....	12
6. Durchführung der Planfeststellungsverfahren.....	13
7. Europäische Vorgaben.....	14
8. Möglichkeiten für Beschleunigungsmaßnahmen.....	15
9. Möglichkeiten zur Novellierung des Rechts- und Planungsrahmens.....	16
C. Technik	
1. Stand der Technik.....	18
2. Erfahrungen mit dem Einsatz von Erdkabeln.....	19
3. Mögliche Mehrkosten.....	20
4. Bedeutung von Gleichstromsystemen.....	21
D. Akzeptanzfragen	
1. Warum gibt es Akzeptanzprobleme beim Netzausbau?.....	21
2. Welche Bedeutung kann die Teilverkabelung für die Verfahrenslänge haben?.....	22
3. Reichen die vorhandenen Verfahrensvorschriften aus?	23
4. Welche Rolle spielt die Öffentlichkeitsarbeit?.....	24
5. Welche Kompensationsmöglichkeiten sind denkbar?.....	25
E. Fazit.....	28

A. Notwendigkeit des Netzausbau

1. Begründung der Notwendigkeit des Netzausbaus

Der ambitionierte Ausbau der erneuerbaren Energien in Deutschland macht einen Aus- und Umbau der Stromnetze in Deutschland zwingend erforderlich. Dabei kommt den norddeutschen Bundesländern eine besondere Bedeutung zu, da hier insbesondere im Bereich der Windenergienutzung die insgesamt größten Ausbaupotenziale bestehen. Bereits heute übersteigt in Norddeutschland die erzeugte Strommenge den Verbrauch deutlich. Mit dem weiteren Ausbau der erneuerbaren Energien, insbesondere der On- und Offshore-Windenergienutzung, wird dieser Überschuss weiter ansteigen. Dieser Strom muss in die deutschen Verbrauchsschwerpunkte in Süd- und Westdeutschland weiter geleitet werden. Das vermaschte Drehstromnetz in Norddeutschland ist überlastet, wenn günstige Wetterbedingungen für die Erzeugung von Strom aus Windkraft bestehen. Ohne die Realisierung des in den Netzstudien I und II der Deutschen Energie-Agentur (dena) identifizierten Netzausbaubedarfs könnte auch der weitere Ausbau der erneuerbaren Energien nicht erfolgen.

Auch aus wettbewerblicher Sicht erfordern die liberalisierten Strommärkte und ein funktionierender Stromhandel den Aus- und Umbau der Stromübertragungs- und -verteilernetze zu effizienten und wettbewerbsintensiven Netzen.

Ebenso notwendig sind Netzausbaumaßnahmen, die grenzüberschreitend die Stabilität des europäischen Verbundnetzes erhöhen und damit die Versorgungssicherheit in Deutschland und in Niedersachsen verbessern sowie zur Optimierung des Einspeisemanagements die Integration der erneuerbaren Energien in ein EU-weites Übertragungsnetz ermöglichen.

Aus wirtschafts- und industriepolitischer Sicht ist der Netzausbau daher für die Produktionsprozesse notwendig, um die Systemstabilität und Verlässlichkeit der leitungsgebundenen Energieversorgung sicherzustellen. Auch unter den sich ändernden energiepolitischen Rahmenbedingungen mit der Zunahme von schwankenden Einspeisungen aus erneuerbaren Energien muss die Versorgungssicherheit aufrecht erhalten bleiben.

2. Auswirkungen der dena-Netzstudie II

Die dena hat die Netzstudie II im November 2010 veröffentlicht. In der Studie wurde untersucht, wie das Stromsystem in Deutschland bis zum Zeitraum 2020/2025 ausgebaut und optimiert werden muss, um den neuen Herausforderungen durch die Integration erneuerbarer Energien gerecht zu werden und gleichzeitig eine sichere und wirtschaftliche Stromversorgung zu gewährleisten.

Für das Jahr 2020 wurde eine installierte Windkraftanlagenleistung von 37.000 MW Onshore und 14.000 MW Offshore angenommen. Der Großteil der installierten Offshore-Windenergieleistung mit 12.000 MW wird für die Nordsee angenommen. Das für die dena-Netzstudie II modifizierte Szenario unterscheidet sich gegenüber dem für die dena-Netzstudie I zugrunde gelegten Szenario durch die Ausweisung von 30 % mehr Onshore-Windenergieleistung und einer um fünf Jahre verzögerten Entwicklung des Ausbaus der Offshore-Windenergieleistung. Die installierte Leistung aus sonstigen erneuerbaren Energien verdoppelt sich gegenüber der dena-Netzstudie I auf ca. 25.000 MW bis 2020.

Bei der Erstellung der Studie standen drei Ziele im Vordergrund. Diese sind die Integration von Strom aus erneuerbaren Energien, der optimale wirtschaftliche Einsatz konventioneller Kraftwerke und die Berücksichtigung des zunehmenden europäischen Stromhandels.

Durch die Studie werden verschiedene Varianten zur Weiterentwicklung des Stromnetzes in Deutschland untersucht. Zum einen wurden die heute verfügbaren und in Entwicklung befindlichen Netztechnologien untersucht, von Freileitungen mit Standardübertragungsfähigkeit über Hochtemperaturleiterseile und Hochspannungsgleichstromübertragung bis zu Erdkabeln. Darüber hinaus wurden weitere systemrelevante Maßnahmen berücksichtigt, zum Beispiel die Erhöhung der Leitungskapazitäten durch Temperaturmonitoring, die Steuerung der Stromnachfrage und der Einsatz von Stromspeichern, insbesondere in Form von Pumpspeicherkraftwerken, Druckluft- und Wasserstoffspeichern. Bei allen Varianten wurde untersucht, wie sich die Maßnahmen im Gesamtsystem auswirken.

Die dena-Netzstudie II setzt die Umsetzung aller Netzausbaumaßnahmen der dena-Netzstudie I bis 2015 voraus. Keine der Maßnahmen der dena-Netzstudie I wird durch die neue Studie in Frage gestellt oder relativiert. Damit müssen die Trassenausbauplanungen der dena-Netzstudie I, die auch die Grundlage der gesetzlichen Bedarfsfeststellung des Energieleitungsausbaugesetzes (EnLAG) sind, unverändert umgesetzt werden. Niedersachsen ist dabei mit einem Anteil von 400 der insgesamt 850 km Ausbaulänge in besonderer Weise betroffen.

Die dena-Netzstudie II macht auch deutlich, dass ein weiterer Netzausbau ab 2015 von bis zu 3.600 km Trassenlänge erforderlich wird, um die Ausbauziele der Bundesrepublik Deutschland im Bereich der erneuerbaren Energien umsetzen zu können. In einer Begleitbetrachtung zu den Auswirkungen der Laufzeitverlängerung der Kernkraftwerke auf die Ausbaunotwendigkeiten ist von der Projektsteuerung der Studie festgestellt worden, dass diese Laufzeitverlängerung nicht dazu führt, dass sich der Netzausbaubedarf quantitativ vermindert. Da die Kernkraftwerke jeweils lastnah errichtet und betrieben werden, hat ihre Stilllegung oder der Weiterbetrieb auf die Ausbaunotwendigkeiten insbesondere deshalb keine echte Auswirkung, weil die erneuerbaren Energien lastfern und im besonderen Maße in Norddeutschland bzw. der Nord- und

Ostsee ausgebaut werden. Hierdurch werden die großen Netzausbaunotwendigkeiten von Nord nach Süd und von Nord nach Süd-West ausgelöst.

Da die dena-Netzstudie II – im Unterschied zur dena-Netzstudie I - keine konkreten Trassenplanungen enthält, ist noch nicht absehbar, in welchem Umfange Niedersachsen von weiterem Netzausbau betroffen ist. Da Niedersachsen aber aufgrund seiner geografischen Lage hier eine wichtige Transitfunktion wahrnimmt, muss bereits heute davon ausgegangen werden, dass auch in Niedersachsen zusätzliche Netzausbaustrecken erforderlich werden. Diese zusätzlichen Trassenlängen werden möglicherweise die Zubaunotwendigkeiten der dena-Netzstudie I von ca. 400 km in Niedersachsen deutlich übersteigen.

3. Konkrete Planungen der Übertragungsnetzbetreiber bis 2015

Der jeweils zuständige Übertragungsnetzbetreiber ist gesetzlich zum zügigen Ausbau seines Netzes verpflichtet. In Niedersachsen betrifft dies für die 220/380-kV Netzebene die Übertragungsnetzbetreiber TenneT und Amprion. Für die 110-kV Hochspannungsnetze liegt diese Aufgabe bei E.ON Netz und Amprion.

Mit den gesetzlich vorgegebenen geplanten Netzausbauprojekten von Diele nach Niederrhein, von Ganderkesee über St. Hülfe nach Warendorf und von Wahle nach Mecklar werden in Niedersachsen wichtige Voraussetzungen für die Aufnahme der elektrischen Leistung aus den Offshore-Windparks und geplanten Kraftwerksprojekten im Küstenraum geschaffen.

In Niedersachsen befinden sich derzeit nur die Vorhaben St. Hülfe - Warendorf und Wilhelmshaven – Conneforde im Planfeststellungsverfahren. Das Verfahren Wilhelmshaven – Conneforde ist aber auf Wunsch des Vorhabenträgers derzeit ausgesetzt, da durch den Stopp der ursprünglichen Kraftwerksausbaupläne der Firma E.ON am Standort Wilhelmshaven deren Notwendigkeit wieder in Frage gestellt ist. Im Falle des im März 2010 vorgelegten Planfeststellungsantrages für das Netzausbauprojekt von Ganderkesee nach St. Hülfe sind die bisher vorgelegten Antragsunterlagen des Vorhabenträgers Firma TenneT unvollständig und nicht auslegungsfähig. Trotz mehrfacher Nachforderungen durch die Planfeststellungsbehörde sind die Mängel vom Vorhabenträger bisher nicht abgestellt worden.

4. Künftige Anforderungen an die Stromnetze

Im Rahmen der Stromübertragungs- und insbesondere der Stromverteilungsnetze muss künftig auch die Möglichkeit geschaffen werden, die Stromnachfrage an die Verfügbarkeit des Angebots besser anzupassen. Ziel muss sein, teure Regelkraftwerke und nicht effiziente Stromspeicher weitestgehend zu vermeiden.

Die Stromerzeugung wird künftig weniger zentralisiert organisiert sein. Zunehmend beteiligen sich in großer Zahl auch Kleinerzeuger an der Einspeisung von umweltfreundlichem Strom; dabei sind die Leistung der Anlagen und deren Verfügbarkeit sehr unterschiedlich. Bundesweit hat der sogenannte EEG-Strom bald die 20%- Marke erreicht. Die Bundesregierung erwartet, dass bis 2020 bereits 35% des gesamten Stroms aus Erneuerbaren Energien erzeugt wird. Dieser Anteil ist in Niedersachsen schon heute Realität. Die Erzeugungsstruktur im Strommarkt wurde dadurch vollkommen verändert.

Für die Zukunft müssen daher Techniken verbessert und ausgebaut werden, die eine bessere Kommunikation zwischen den Stromerzeugern, den Netzbetreibern und den Stromverbrauchern ermöglichen. Deshalb spricht man heute davon, dass die Stromnetze intelligent werden müssen, indem sie mit der Intelligenz des Internet zusammengebracht werden („Smart Grids“).

Ein erster Vorbote der Smart Grids sind intelligente Stromzähler. Damit können Kunden ihr Verbrauchsverhalten nachvollziehen und an Preise anpassen, die sich nach dem Stromangebot richten. In Deutschland ist die Installation dieser sogenannten Smart Meter seit dem 1. Januar 2010 bei Neubauten und Totalsanierungen durch das Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) vorgeschrieben. In den nächsten 5 Jahren sollen alle analogen Stromzähler ersetzt werden.

Die Auswirkungen von Smart Grids und deren praktischer Umsetzung in realen Stromversorgungsnetzen werden in sechs Modellregionen mit einem Fördervolumen von insgesamt 60 Millionen Euro untersucht.

Das Modellprojekt „eTelligence“ in Cuxhaven trägt z. B. dazu bei, ein nachhaltiges Energieversorgungskonzept zu entwickeln und zu erproben. Dazu werden Stromerzeuger, Netzbetreiber und Verbraucher auf einem innovativen Energiemarktplatz zusammengeführt. Nach erfolgreicher Testphase ist der bisher virtuell eingesetzte „eTelligence“-Marktplatz seit 11. Januar 2011 als digitale Handelsplattform für Strom gestartet.

Auch Energiespeicher - wie z.B. die Batterien der Elektroautos - können als „Netzpuffer“ dazu beitragen, die variierenden Netzeinspeisungen zu kompensieren. In Niedersachsen testet die EWE AG bereits ein von der Karmann E-mobil GmbH entwickeltes Elektroauto, um eine sinnvolle Einbindung von Elektrofahrzeugen in das Stromnetz zu ermöglichen.

B. Rechtsrahmen und Politik

1. Der rechtliche Rahmen für die Planung und Genehmigung von Hoch- und Höchstspannungsleitungen in Deutschland

Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz 2006

Das Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz ist ein am 17. Dezember 2006 in Kraft getretenes deutsches Artikelgesetz zur Vereinfachung der Planungsverfahren von großen Infrastrukturprojekten. Es löst das bisherige, nur in den neuen Bundesländern geltende Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz ab. Der Gesetzgeber erhofft sich unter anderem durch folgende Maßnahmen eine Verkürzung der Planungsverfahren von mehr als zwei Jahren:

- Das Bundesverwaltungsgericht wird in erster und letzter Instanz zuständig.
- Naturschutzverbände werden Privatpersonen im Planungsverfahren gleichgestellt. Bisherige Sonderfristen sowie Informationspflichten der Planungsbehörde entfallen.
- Erweiterte Pflicht für Grundstückseigentümer, Vorarbeiten zu dulden.
- Einheitliche Geltungsdauer von Planfeststellungsbeschlüssen von zehn Jahren (fünf weitere Jahre auf Antrag).

EnWG

Planfeststellung und Plangenehmigung für Energieleitungen (Strom und Gas) sind bundesrechtlich im EnWG geregelt.

Mit einem Artikelgesetz zur Beschleunigung des Ausbaus der Höchstspannungsnetze hat der Bundesgesetzgeber 2009 die Rechtsgrundlagen für Planfeststellungsverfahren zum Ausbau der Höchstspannungsnetze neu gefasst. In diesem Artikelgesetz enthalten ist auch das „Gesetz zum Ausbau von Energieleitungen“ (Energieleitungsausbaugesetz; EnLAG).

EnLAG

Das EnLAG legt für bestimmte Vorhaben im Bereich der Höchstspannungsnetze die energiewirtschaftliche Notwendigkeit und den Vordringlichen Bedarf fest. Durch das EnLAG wurden erstmalig auch bundesrechtlich für den Höchstspannungsnetzausbau für vier Pilottrassen, von denen drei durch Niedersachsen führen, Teilverkabelungen bei Siedlungs- und Wohnbereichsannäherungen zugelassen. Der Bundesgesetzgeber orientierte sich dabei an den Erfahrungen Niedersachsens mit dem Erdkabelgesetz, durch das landesrechtlich Teilverkabelungen ermöglicht wurden. Auch die Abstandsregelungen, die mit dem nds. Erdkabelgesetz und dem Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen entwickelt wurden, sind hierfür in das Bundesrecht übernommen worden. Durch die Aufnahme dieser Regelungen hat der Bundesgesetzgeber die bis zum Erlass dieser Vorschriften bestehenden bundesrechtlichen Regelungslücken geschlossen. Damit sind den Bundesländern die energierechtlichen Möglichkeiten genommen worden, zum Netzausbau und zu Planfeststellungsverfahren eigene Rechtssetzungen vorzunehmen. Wesentliches Ziel der gesetzlichen Neu-

regelung ist die Beschleunigungswirkung bei der Umsetzung derartiger Infrastrukturprojekte im Energiebereich.

Außerhalb dieser Pilotstrecken sind Planfeststellungsanträge für Teilverkabelungen auf der Höchstspannungsebene nicht zugelassen. Für diese Leitungen erfolgt die Genehmigung nach § 43 EnWG.

Die Niedersächsische Landesregierung setzt sich für die schnelle Realisierung der erforderlichen Netzausbaumaßnahmen ein und hat sich intensiv mit den Randbedingungen der Genehmigungsverfahren und der Technik auseinandergesetzt. Ergebnis ist, dass sich eine Beschleunigungswirkung mit Hilfe von Teilverkabelungslösungen in sensiblen Bereichen bei Siedlungsannäherungen erreichen lässt, da so die notwendige Akzeptanz in der Bevölkerung verbessert werden kann.

Die neue gesetzliche Regelung ist mit einer Anerkennung der erhöhten Netzausbaukosten bei der Teilverkabelung verbunden, die es dem Übertragungsnetzbetreiber ermöglicht, die planfestgestellten kabelbedingten Mehrkosten auf die Netzkosten in allen Netzzonen umzulegen.

Diese Option wird bisher von den Übertragungsnetzbetreibern nicht im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten genutzt. So hat die Firma TenneT im Raumordnungsverfahren für das Projekt Wahle- Mecklar eine reine Freileitungsvariante vorgesehen und damit die Bürger massiv beunruhigt. Auch beim Netzausbauprojekt Ganderkesee - St. Hülfe wurde lediglich eine Teilstrecke von ca. 8 km im Antrag zum Planfeststellungsverfahren dokumentiert, obwohl weitere Siedlungen in geringen Abständen passiert werden.

Planfeststellungsanträge können nach Inkrafttreten des EnLAG auch in Niedersachsen nur noch auf der Grundlage der bundesrechtlichen Vorschriften gestellt werden. Das Niedersächsische Erdkabelgesetz findet nur noch für das bereits vorher begonnene Planfeststellungsverfahren Wilhelmshaven - Conneforde Anwendung.

Mit der unter Zustimmung des Bundesrates vom Bundestag beschlossenen Änderung des EnLAG (Gesetz vom 07.03.2011) wurde auf Initiative des Landes Niedersachsen die bisherige „kann-Bestimmung“ derart modifiziert, dass zukünftig bei unvermeidbaren Wohnbereichsannäherungen teilzuverkabeln ist. Auch wurde den Genehmigungsbehörden das Recht eingeräumt, in diesen Fällen eine Teilverkabelung zu verlangen. Damit kann zukünftig weitgehend sicher gestellt werden, dass gleiche Sachverhalte in den Genehmigungsverfahren gleich behandelt werden können.

Im Rahmen der im EnLAG vorgesehenen Überprüfung der Erfahrungen mit dem Erdkabeleinsatz in den Pilotstrecken ist auch zu klären, in welchem Umfang zukünftig der Erdkabeleinsatz im Höchstspannungsnetz erfolgen soll. Eine rechtliche Neuordnung ist daraus zu erwarten.

Planfeststellungsverfahren

Die Genehmigung von Stromleitungstrassen erfolgt im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens. Für Freileitungen ergibt sich dies aus § 43 EnWG, für nach dem EnLAG mögliche Erdkabelabschnitte aus § 2 Abs. 3 EnLAG.

Zweck der Planfeststellung ist es, alle von dem Bauvorhaben betroffenen öffentlichen und privaten Belange gegeneinander abzuwägen und widerstrebende Interessen auszugleichen, ohne dass es noch weiterer öffentlicher Verfahren oder Zustimmungen anderer Behörden bedarf (Konzentrationswirkung).

Die Planfeststellung (Planfeststellungsbeschluss) ersetzt alle nach anderen Rechtsvorschriften notwendigen öffentlich-rechtlichen Genehmigungen, Erlaubnisse, Bewilligungen und Zustimmungen. Im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens sind deshalb alle für das Vorhaben relevanten fachrechtlichen Regelungen heranzuziehen.

Hierzu gehören neben dem EnWG und dem EnLAG Rechtsgebiete wie Raumordnungsrecht, Baurecht, Immissionsschutzrecht, Naturschutzrecht und Wasserrecht. Insbesondere zwischen energierechtlichen Verfahrensvorschriften und Vorgaben der Raumordnung bestehen enge Berührungen.

Bei der Planfeststellung von Stromtrassen handelt es sich i. d. R. um raumbedeutsame Vorhaben von überörtlicher Bedeutung. Die raumordnungsrechtlichen Fragestellungen sind deshalb vorab zu prüfen. Üblicherweise geschieht dies im Rahmen eines Raumordnungsverfahrens nach § 15 Raumordnungsgesetz (ROG) i. V. m. der Raumordnungsverordnung.

Raumordnungsrecht

Raumordnungsrecht hat neben Fachrecht die Befugnis, Vorgaben für die Planung und Genehmigung von Freileitungen und Erdkabeln zu treffen, da der Regelungs- und Steuerungsauftrag von Fachrecht und Raumordnungsrecht verschieden sind. Fachrecht regelt anlagenbezogen konkrete Projekte, Raumordnungsrecht umfasst dagegen auch zukünftige Entwicklungen einbeziehende Fragestellungen aus einer übergeordneten räumlichen Gesamtsicht. Die Raumordnung hat grundsätzlich die Stellung einer überfachlichen Planung mit Koordinierungsfunktion für die unterschiedlichen Raumnutzungen.

Die Raumordnungsbehörden stimmen die unterschiedlichen Anforderungen an den Raum frühzeitig aufeinander ab, gleichen auftretende Planungskonflikte aus und treffen Vorsorge für einzelne Nutzungen und Funktionen (§ 1 ROG), so z.B. hinreichende Schutzabstände für die Sicherung von Wohnnutzung und den Erhalt eines gesunden Wohnumfeldes. Die Raumordnung kann auch raumverträgliche Trassenkorridore für den Netzausbau sichern und dafür freihalten oder vorhandene raumverträgliche Leitungstrassen als Vorranggebiete sichern und für die Bündelung weiterer Leitungen oder Bandinfrastruktur vorsehen.

In Bezug auf den Ausbau des Stromnetzes hat die Raumordnung den gesetzlichen Auftrag, den räumlichen Erfordernissen für eine kostengünstige, sichere und umwelt-

verträgliche Energieversorgung einschließlich des Ausbaus von Energienetzen Rechnung zu tragen (§ 2 Abs. 2 Nr. 4 ROG) und auch die räumlichen Voraussetzungen für den Ausbau der erneuerbaren Energien zu schaffen (§ 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG). Diesen Auftrag hat die niedersächsische Raumordnung durch Konkretisierung entsprechender Ziele und Grundsätze im Landes-Raumordnungsprogramm, insbesondere durch ein Bündelungsgebot, durch Abstandsregelungen und Regelungen zur Erdverkabelung so umgesetzt, dass eine nachhaltige Raumentwicklung und eine dauerhafte, großräumig ausgewogene Ordnung mit gleichwertigen Lebensbedingungen erreicht werden.

Die Prüfung der Raumverträglichkeit von raumbedeutsamen Vorhaben erfolgt durch Raumordnungsverfahren. Diese Verfahren schließen die Alternativenprüfung einschließlich Nullvariante sowie eine Umweltverträglichkeitsprüfung ein.

2. Die politischen Rahmenbedingungen

Der Ausbau der Übertragungsstromnetze belastet Niedersachsen im besonderen Maße. Ca. 50 % der Ausbaumaßnahmen der dena-Netzstudie I entfallen auf Niedersachsen. Auch beim weiteren Netzausbaubedarf, der durch die dena-Netzstudie II ermittelt wurde, wird Niedersachsen erneut mit weiteren Ausbaustrecken betroffen sein.

Da diese Trassen in der Regel als Freileitungstrassen ausgebaut werden sollen, ergibt sich eine besondere Belastung für die Wohnbebauungen und das Landschaftsbild. Die Trassenplanungen stoßen insbesondere aus diesen Gründen in der Bevölkerung auf massive Widerstände. Niedersachsen hat sich deshalb frühzeitig dafür eingesetzt auch Erdkabelösungen beim Netzausbau zum Einsatz zu bringen. Mit den Regelungen des Nds. Erdkabelgesetzes und des Landes-Raumordnungsprogramms wurde bundesweit erstmalig die Teilverkabelung zugelassen.

Diese Regelungen stießen sowohl bei den Übertragungsnetzbetreibern als auch dem Bundeswirtschaftsministerium (BMWi) auf erhebliche Widerstände. Die Erdkabeltechnologie wurde für überverteuert und technisch nur eingeschränkt für diese Spannungsebene einsetzbar gehalten. Trotz dieser Positionen der Vorhabenträger und des BMWi wurde durch das EnLAG die Möglichkeit der Erprobung von Teilverkabelungen bei Siedlungs- und Wohnbereichsannäherungen für vier Pilottrassen auch ins Bundesrecht übernommen. Damit wurde 2009 ein politischer Kompromiss innerhalb der damaligen Großen Koalition erzielt, der auch von der damals oppositionellen FDP-Fraktion im Bundestag mit getragen wurde.

Widerstände gegen Erdverkabelungslösungen kommen insbesondere aus Süddeutschland. Die Bundesländer Bayern und Baden-Württemberg haben sich immer strikt gegen die Zulassung von Erdkabeln in der Höchstspannungsebene gewandt und dies in der Regel mit den deutlich höheren Ausbaurkosten begründet. Es wird seitens der Kritiker häufig auch vorgetragen, dass zu befürchten sei, die Teilverkabelung sei nur eine Vorstufe der Vollverkabelung und habe daher eine Türöffnerfunktion.

Über weitergehende Verkabelungsansätze als bisher im EnLAG vorgesehen entscheidet der Bundesgesetzgeber nach Vorlage des im EnLAG vorgesehenen Erfahrungsberichts.

Auf Bundesebene gibt es seitens BMWi in einem Eckpunktepapier zusammen gefasste Überlegungen zu einem „Netzausbaubeschleunigungsgesetz“ (NABEG), die u.a. die Neueinrichtung einer Bundesfachplanung und eines Bundesnetzplanes vorsehen. Diesen Vorschlägen liegen keine mit den Ländern abgestimmte Analysen der bisherigen Genehmigungsverfahrensabläufe bezüglich Hemmnissen und Beschleunigungsmöglichkeiten zu Grunde. Weder BMWi noch Bundesnetzagentur haben mit den Ländern bisher konkrete Konsultationen über die Erfahrungen in den aktuellen Genehmigungsverfahren geführt. Dies trifft sowohl für die Raumordnungs- als auch für die Planfeststellungsverfahren zu.

Aus nds. Sicht bestehen derzeit ausreichend Möglichkeiten für Vorhabenträger, durch die Ausgestaltung ihrer Planungen die Genehmigungsverfahren zu beschleunigen. Es liegt nahe, hier anzusetzen und schon im Vorfeld konkreter Planungs- und Genehmigungsverfahren zwischen Vorhabenträger und Verfahren führenden Stellen in Zielvereinbarungen bestimmte Eckpunkte (z.B. Zeitplanung, zu prüfende Varianten) zu vereinbaren.

In der offensichtlich angestrebten Kompetenzverlagerung der Planungs- und Genehmigungsverfahren auf ein Einheitsverfahren auf Bundesebene werden aus Landes- sicht keine Vorteile und keine Beschleunigungseffekte gesehen. Die Kompetenzverlagerung wird abgelehnt. Die Festlegung konkreter Trassenverläufe kann viel schneller über die Raumordnungspläne der Länder als über eine neu einzurichtende Bundesfachplanung erfolgen. Derzeit besteht auf Bundesebene keine entsprechende Planungskompetenz und keine erfahrene Fachbehörde. Sie müssten demnach ergänzend zu den Länderkompetenzen neu geschaffen werden.

Ein Bundesnetzplan mit der Festlegung von konkreten Trassenverläufe ist auch deshalb abzulehnen, weil er massiv in die Planungsrechte der Länder eingreifen und das Konfliktpotenzial um mögliche Trassenverläufe massiv erhöhen würde. Die Länder verfügen über bessere Kenntnisse der jeweiligen örtlichen und regionalen Situationen und können Zielkonflikte besser lösen. Es wäre mit einer massiven Verschärfung von Auseinandersetzungen zu rechnen, wenn die Raumordnungskompetenz der Länder nicht genutzt würde. Neue Hemmnisse für die Leitungsprojekte wären zu erwarten.

Es bedarf daher keines Bundesnetzplans, sondern einer klaren Stärkung der Rolle der Länder gegenüber den Vorhabenträgern, wie sie in der aktuellen EnLAG-Änderung erstmalig eingeleitet wurde. Die Länder brauchen mehr Möglichkeiten, um die Vorhabenträger bei Leitungsvorhaben des vordringlichen Bedarfs zur zeitnahen Antragstellung und Realisierung anweisen zu können. Hier liegt das größte Beschleunigungspotenzial.

Eine Bundesfachplanung „Netze“ könnte nur insoweit ergänzend sinnvoll sein, als sie darauf konzentriert wird, in Kooperation von Bund, Ländern und Übertragungsnetz-

betreiben den notwendigen Netzausbaubedarf abzustimmen. Die Ergebnisse dieser fachlichen Abstimmungsprozesse könnten dann, wie beim EnLAG geschehen, in gesetzliche Feststellungen des vordringlichen Bedarfs einmünden.

3. Die Rolle der Bundesnetzagentur beim Netzausbau

Grundsätzlich ist die Bundesnetzagentur im Rahmen der Anerkennung der Netzausbaukosten und deren Einrechnung in die Netzentgelte im Rahmen der Anreizregulierung beteiligt. Dabei steht für die Bundesnetzagentur neben der Kostenbegrenzung auch das Ziel des beschleunigten Netzausbaus und der Umsetzbarkeit der Projekte im Mittelpunkt der Entscheidungsprozesse. Die Bundesnetzagentur handelt dabei im Rahmen der zugewiesenen Aufgaben und der gesetzlichen Rahmenbedingungen.

Die Bundesnetzagentur nimmt traditionell eine relativ kritische Position zum Einsatz von Erdkabeln ein, da diese die Ausbaukosten erhöhen und damit dem Ziel der Senkung der Netzkosten entgegen stehen. Aber auch in der Vergangenheit hat sich die BNetzA pragmatischen Lösungen nicht grundsätzlich verschlossen. So konnte erreicht werden, dass der Netzanschluss für den ersten kommerziellen Offshore-Windpark von Hilgenriedersiel nach Diele (ca. 75 km) als reines Erdkabel in der Gleichstromtechnik verlegt werden konnte. Die Bundesnetzagentur stellte anfängliche Bedenken zurück und stimmte dieser Leitungsausführung aus Gründen der Verfahrens – und Umsetzungsbeschleunigung zu.

Soweit durch rechtsverbindliche Planfeststellungsbeschlüsse Ausbautrassen und Ausbautechniken festgeschrieben sind, binden diese Planfeststellungsbeschlüsse auch die Bundesnetzagentur. Sie hat im Verhältnis zum Vorhabenträger aber zu prüfen, ob die von diesen vorgelegten Investitionsbudgets die gesetzlichen Anforderungen erfüllen. Soweit im Rahmen von Planfeststellungsbeschlüssen Teilverkabelungsabschnitte auf der Grundlage der entsprechenden bundesrechtlichen Vorschriften festgestellt wurden, sind die hierfür notwendigen Mehrkosten als nicht beeinflussbare Kosten zu behandeln und können vom Übertragungsnetzbetreiber wieder erlöst werden.

4. Die Bedeutung des Landes-Raumordnungsprogramms (LROP)

Im LROP hat die Landesregierung landesweit Ziele und Grundsätze zum raumverträglichen Ausbau der Energienetze und der erneuerbaren Energien festgelegt. Die Ziele der Raumordnung sind zu beachten und binden alle berührten Träger öffentlicher Belange sowie Personen des Privatrechts (wie z.B. Übertragungsnetzbetreiber) im Planfeststellungsverfahren sofern nicht höherrangiges Bundesrecht dem entgegensteht. Die Planungen der Übertragungsnetzbetreiber und die Entscheidungen der Genehmigungsbehörden dürfen den Zielen der Raumordnung nicht widersprechen. Die

Grundsätze der Raumordnung sind bei nachfolgenden Planungen und Maßnahmen zu berücksichtigen.

Da die Regionalen Raumordnungsprogramme aus dem LROP zu entwickeln sind und die kommunale Bauleitplanung ebenfalls an die Ziele der Raumordnung gebunden ist, kommt dem LROP eine stringente Rahmensetzung für künftige Planungen und Maßnahmen zu. Gegenüber räumlichen Plänen, die der Bund bzw. die Bundesraumordnung aufstellt, gilt das Gegenstromprinzip, wonach bei der Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamttraumes die Gegebenheiten und Erfordernisse seiner Teilräume zu berücksichtigen sind (§ 1 Abs. 4 ROG).

Das LROP ist in seiner Richtung weisenden räumlichen Ordnungsfunktion grundsätzlich nicht durch Fachrecht begrenztbar.

Die derzeit gültigen LROP-Regelungen (LROP 2008) zum Netzausbau haben folgende Schwerpunkte:

- Sicherung der vorhandenen Trassen des Hoch- und Höchstspannungsnetzes als „Vorranggebiete Leitungstrassen“;
- Vorrang der Ertüchtigung und des Ausbaus auf vorhandenen Trassen vor der Inanspruchnahme neuer Trassen;
- Bündelung von Trassen und Vorbelastungen zur Minimierung der Auswirkungen;
- Einhaltung von Siedlungsabständen ggf. auch durch Teilverkabelung (und erdverlegte Leitungen als Planungsalternative zur Freileitung);
- Vermeidung neuer Freileitungsführungen durch Landschaftsschutzgebiete;
- Sicherung von Trassen zur Offshore-Netzanbindung im Küstenmeer und an Land.

Die Sicherung von Trassen mit dem Instrument „Vorranggebiet“ ist eine vorbereitende Konflikt minimierende Trassenangebotsplanung, die für Neubaumaßnahmen vorgesehen ist. In der Regel stellen sie das Ergebnis eines Raumordnungsverfahrens dar und machen dieses zum Ziel der Raumordnung.

Mit der derzeit laufenden LROP-Fortschreibung sollen

- eine weitere Offshore-Kabeltrasse am östlichen Rand des Emsfahrwassers mit Netzanbindung in Dörpen festgelegt werden;
- die raumordnerisch verträglichen Trassen für den Ausbau des 380 kV-Netzes als Kabel-Freileitungs-Trassen festgelegt werden. Dies gilt für die mit dem EnLAG vorgegebenen geplanten Netzausbauprojekte von Diele nach Niederrhein, von Ganderkese nach St. Hülfe und von Wahle nach Mecklar.

5. Erforderlichkeit und Durchführung eines Raumordnungsverfahrens

Die Entscheidung über die Erforderlichkeit eines Raumordnungsverfahrens und die vorzulegenden Verfahrensunterlagen trifft die zuständige Landesplanungsbehörde üblicherweise nach der Antragskonferenz.

Die Zuständigkeit für Raumordnungsverfahren liegt gemäß § 25 Abs 1 Nds. Raumordnungsgesetz (NROG) grundsätzlich bei den unteren Landesplanungsbehörden. Wegen der übergeordneten Bedeutung, die Netzausbauvorhaben haben können, kann die oberste Landesplanungsbehörde (ML) nach § 25 Abs. 3 NROG das Raumordnungsverfahren an sich ziehen. Dies hat ML im Fall der Trassenplanungen Ganderkesee – Diepholz und Wahle – Mecklar gemacht. Das Raumordnungsverfahren zur Trassenplanung Diele –Niederrhein wird vom Landkreis Emsland durchgeführt.

Im Raumordnungsverfahren ist zu prüfen, ob die vorgelegte Vorhabenplanung (incl. Standort- und Trassenalternativen) mit den Zielen und Grundsätzen sowie den sonstigen Erfordernissen der Raumordnung übereinstimmt und wie sie mit anderen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen abzustimmen ist. Die Prüfung umfasst auch eine dem Verfahrensstand entsprechende Umwelt- und FFH- Verträglichkeitsprüfung.

In das Raumordnungsverfahren werden alle fachlich berührten Behörden, die betroffenen Kommunen, Verbände und sonstige berührte Stellen eingebunden. Auch der Öffentlichkeit werden die Planungsunterlagen zugänglich gemacht. Es besteht für Alle die Möglichkeit der Stellungnahme.

Das Raumordnungsverfahren wird mit der landesplanerischen Feststellung abgeschlossen. Darin wird entweder die raumverträglichste Planungsvariante festgelegt oder begründet, warum die Vorhabenplanung in allen Varianten nicht raumverträglich ist bzw. unter welchen Bedingungen sie raumverträglich werden kann. Die landesplanerische Feststellung ist kein Verwaltungsakt und kann gegenüber dem Vorhabenträger daher keine unmittelbare Rechtswirkung entfalten. Sie ist daher auch nicht beklagbar. Die Ergebnisse der Prüfung sollen den Vorhabenträger, der üblicherweise Antragsteller ist, zur Verbesserung seiner Planungsunterlagen veranlassen und Planungssicherheit für die Erarbeitung der Antragsunterlagen für das Genehmigungsverfahren bringen. Die Planfeststellungsbehörde berücksichtigt die Ergebnisse des Raumordnungsverfahrens bei ihrer Vorhabensprüfung und Genehmigungsentscheidung.

Die Ergebnisse von Raumordnungsverfahren können durch Übernahme in das LROP als Ziel der Raumordnung Rechtskraft im Sinne einer Beachtungspflicht in nachfolgenden Planungsverfahren erreichen. Erfahrungen aus dem laufenden Raumordnungsverfahren Wahle – Mecklar und dem 2006 abgeschlossenen Raumordnungsverfahren Ganderkesee – St. Hülfe zeigen, dass die ebenenspezifische Abschichtung der Fragestellungen zum Netzausbau kaum möglich war und die Einzelvorhabenplanungen und Verfahrensprozesse von einer Vielzahl grundlegender Fragestellungen zum Rechts-, Technik-, Bedarfs-, Finanzierungs- und übergeordneten politischen Zielrahmen belastet waren. Dies führte zu erheblichen Verfahrenerschwernissen und Verzögerungen. Vor allem die konkreten Forderungen aus der Öffentlichkeit, von Kommunen und aus der Politik nach Änderung des Rechtsrahmens und einer grundlegenden Veränderung der Netzausbauplanung mit dem Ziel der Vollverkabelung haben dazu geführt, dass sich Einleitung und Abschluss der Verfahren und die konkrete Auseinandersetzung mit den Planungsunterlagen erheblich verzögerten.

6. Durchführung der Planfeststellungsverfahren

Der Übertragungsnetzbetreiber reicht seine Vorhabenplanung bei der zuständigen Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr ein. Diese sorgt dafür, dass der Plan - soweit dieser vollständig ist - zwei Wochen später in allen betroffenen Gemeinden öffentlich ausgelegt wird. Die Gemeinden müssen die Bürger über die Existenz des Plans informieren. Vier Wochen lang haben diese nun Zeit, die Papiere einzusehen. Jeder Bürger kann bis zwei Wochen nach Ende der Auslegungsfrist schriftlich seine Einwendungen abgeben. Wer seine Bedenken in dieser Zeit nicht angemeldet hat, hat später keine Chance, gegen das Projekt vorzugehen. Entscheidend für die Berücksichtigung der Einwände im weiteren Verfahren ist die persönliche Betroffenheit (z.B. Verletzung von Gesundheit oder Eigentum). Auch für die Einwendungen von Naturschutzverbänden und anderen "Trägern öffentlicher Belange" gibt es Fristen. Die Anhörungsbehörde erörtert anschließend die eingegangenen Stellungnahmen sowohl mit dem Übertragungsnetzbetreiber als auch den Einwändern. Das EnWG erlaubt es der Anhörungsbehörde aber auch, im einen oder anderen Fall auf eine Erörterung zu verzichten. Am Ende dieses Prozesses steht der Planfeststellungsbeschluss. Dagegen ist die Klage zulässig.

7. Europäische Vorgaben

Entsprechend der Verordnung (EG) Nr.714/2009 vom 13.07.2009 sind die europäischen Übertragungsnetzbetreiber bis zum 03.03.2011 im Rahmen der European Transmission System Operators for Electricity (ENTSO (Strom)) zur Zusammenarbeit verpflichtet. Diese mündet in konkrete Aufgaben insbesondere bei der europäischen Netzplanung, deren Erfüllung von der EU-Kommission bzw. der Bundesnetzagentur überwacht wird.

Ziel dieser Kooperation ist die Vollendung des Binnenmarktes, das Funktionieren des grenzüberschreitenden Handels sowie der koordinierte Betrieb und die sachgerechte technische Weiterentwicklung des europäischen Stromübertragungsnetzes.

Die ENTSO (Strom) wird insbesondere Netzkodizes und gemeinsame Instrumente zur Koordinierung des Netzbetriebs ausarbeiten sowie alle zwei Jahre einen nicht bindenden gemeinschaftsweiten Netzentwicklungsplan erstellen (Art. 8 Abs. 3 lit. b der Verordnung EG Nr.714/2009). Dieser beinhaltet die Modellierung eines integrierten europäischen Netzes und die Entwicklung verschiedener Szenarien sowie eine Prognose zur Angemessenheit der Stromerzeugung und eine Bewertung der Belastbarkeit des Systems.

Die Europäische Agentur für die Zusammenarbeit der Regulierungsbehörden (ACER) wird die Aufgabenerfüllung durch die ENTSO (Strom) beobachten und die gemeinschaftsweiten Netzentwicklungspläne zur Stellungnahme entgegennehmen. Sie wird der EU-Kommission über die Aufgabenerfüllung der ENTSO (Strom) berichten.

Der nationale Netzentwicklungsplan der deutschen Übertragungsnetzbetreiber wird zu-

künftig von der Bundesnetzagentur auf Kohärenz mit dem Netzentwicklungsplan der ENTSO überprüft werden. Bei Zweifeln an der Kohärenz wird die Bundesnetzagentur die Europäische Agentur für die Zusammenarbeit der Regulierungsbehörden (ACER) konsultieren und gegebenenfalls Änderungen an der 10-Jahresplanung des Übertragungsnetzbetreibers verlangen.

Die geltenden Betriebs-, Planungs- und Sicherheitsstandards sind im Transmission Code 2007 und dem ENTSO-(Strom) Operation Handbuch geregelt.

Als Europäische Norm findet die DIN Norm EN 50341-3-4 für die Dimensionierung und Errichtung bei Freileitungen mit einer Spannung von mehr als 45 kV Anwendung. Für einen störungsfreien Netzbetrieb wird europaweit der Transmission Code 2007 angewendet.

Nicht nur zwischen den Regelzonen innerhalb Deutschlands kommt es zu einer Übertragung von Leistungen, sondern auch zwischen Deutschland und seinen Nachbarländern. Über sogenannte Kuppelstellen ist das deutsche Stromnetz mit den Stromnetzen der Nachbarländer verbunden. Wie hoch die übertragenen Leistungen sind, hängt unter anderem davon ab, wie viel Elektrizität innerdeutsch generiert wird, wie hoch die Last ist und, in zunehmendem Maße, welche Windstärken in welchen Regionen vorherrschen. Das europäische Verbundnetz ist so ausgelegt, dass im Falle eines kurzfristigen hohen Erzeugungsausfalls 3.000 MW Primärregelleistung zuverlässig übertragen werden können (dena 2005, S. 172).

Die deutschen Übertragungsnetzbetreiber sind nach EnWG für einen sicheren, zuverlässigen und effizienten Betrieb des Netzes verantwortlich. Hierzu haben sich die Übertragungsnetzbetreiber in enger Kooperation in der deutschen Verbundgesellschaft (DVG) dazu verpflichtet, technische Mindestanforderungen zu definieren, die bei Zugang und Nutzung der Netze von allen Netzteilnehmern zu erfüllen sind. Die technischen Regeln orientieren sich an den objektiven Erfordernissen eines störungsfreien Betriebes des Übertragungsnetzes und sind im sog. Transmission Code 2007, "Netz und Systemregeln der deutschen Übertragungsnetzbetreiber", näher beschrieben.

Darüber hinaus sieht die Verordnung (EG) Nr.714/2009 vor, dass neue Gleichstrom-Verbindungsleitungen und erhebliche Kapazitätserhöhungen vorhandener Verbindungsleitungen unter weiteren Voraussetzungen befristet von den wesentlichen Regulierungsvorgaben (Entflechtung, Netzzugangsgewährung, Entgeltregulierung) ausgenommen werden können (Art. 17 Abs. 1 und 3). Dies gilt laut Art. 17 Abs. 2 ausnahmsweise auch für Wechselstrom-Verbindungsleitungen, wenn Investitionskosten und

–risiken zur Verbindung zweier benachbarter nationaler Übertragungsnetze besonders hoch sind.

8. Möglichkeiten für Beschleunigungsmaßnahmen

Durch die Verabschiedung des EnLAG sind im Bereich der verfahrensrechtlichen Bestimmungen die gegenwärtigen, sinnvollen Beschleunigungsmöglichkeiten weitgehend ausgeschöpft. Als Problem hat sich erwiesen, dass Vorhabenträger häufig nur mit großem zeitlichen Verzug Genehmigungsanträge stellen. Diese Genehmigungsanträge waren dann zudem in der jüngsten Vergangenheit mit gravierenden Mängeln behaftet, so dass sich wie im Falle des Planfeststellungsverfahrens Ganderkesee – St. Hülfe daraus gravierende Verzögerungen ergeben.

Diese Mängel können nur abgestellt werden, wenn die Vorhabenträger mehr fachliche und finanzielle Ressourcen für die Antragstellungsbearbeitung einsetzen. Auch müssen die Vorhabenträger die von den Genehmigungsbehörden des Landes gegebenen Rechtshinweise respektieren und zügig umsetzen. Dies gilt im besonderen Maße für die Teilverkabelungsvorgaben des EnLAG. Hierdurch ließen sich die wirksamsten Beschleunigungswirkungen erzielen. Maßstab der Genehmigungsbehörde ist die eingriffsärmste Variante.

Bisher setzten Beschleunigungsmaßnahmen an der Zeitdauer von formalen Verfahrensschritten, Beteiligungsfristen und Widerspruchsmöglichkeiten an. Diese Möglichkeiten sind sowohl hinsichtlich des Raumordnungsverfahrens als auch hinsichtlich des Genehmigungsverfahrens als voll ausgeschöpft anzusehen. Für Raumordnungsverfahren gilt, dass sie 6 Monate nach Einleitung abzuschließen sind. Soweit Verfahrensverzögerungen auftreten, sind diese in der Sache begründet und häufig durch nachzureichende Unterlagen oder zusätzlichen Prüfbedarf ausgelöst.

Künftig sind für die weitere Entwicklung Beschleunigungsmaßnahmen daher in erster Linie im Vorfeld vor dem Raumordnungsverfahren und dem Planfeststellungsverfahren sowie in den Rahmenbedingungen für die Vorbereitung und Begleitung der Verfahren sowie in den Planungs- und Investitionsanreizen und Unternehmensentscheidungen der Vorhabenträger zu suchen.

Hier hat sich gezeigt, dass

- a) Planungskonzepte,
- b) Bedarfs- und Planungsbeurteilung,
- c) Verbindliche und eindeutige Vorgaben zur Minimierung von Beeinträchtigungen und zum Schutz der Bevölkerung,
- d) Prüfung technischer Alternativen, Möglichkeiten des technischen Fortschritts und Festlegungen zum Stand der Technik,
- e) Akzeptanz durch Aufklärung und Möglichkeiten der Kompensation von Beeinträchtigungen,
- f) Investitionsanreize

Ansatzpunkte für Beschleunigungsmaßnahmen bieten.

9. Möglichkeiten zur Novellierung des Rechts- und Planungsrahmens

Mit der Verabschiedung des EnLAG hat der Bundesgesetzgeber die Ausbaumaßnahmen der dena-Netzstudie I rechtlich zum vordringlichen Bedarf erklärt und eine Reihe von verfahrensrechtlichen Beschleunigungsregelungen aufgenommen. Hierbei spielt die Beschränkung des Rechtsweges auf die direkte Entscheidung durch das Bundesverwaltungsgericht eine besonders wichtige Rolle. Damit sind grundsätzlich wichtige Beschleunigungsregelungen erreicht worden, die in den Genehmigungsverfahren Anwendung finden können.

Probleme ergaben sich bisher durch die fehlende Bereitschaft der Vorhabenträger von den Möglichkeiten der Teilverkabelung Gebrauch zu machen. Die Vorhabenträger vertraten die Auffassung, dass es ihrem freien Ermessen obliege, ob sie Freileitungen oder Teilverkabelungen beantragen.

Die Landesregierung hatte dazu 2009 in einem gemeinsamen Positionspapier die Rechtsauffassung hinsichtlich der Teilverkabelungsoption dargelegt. Diese Rechtsauffassung wurde durch die aktuelle EnLAG-Änderung durch den Bundesgesetzgeber ausdrücklich gestützt. Nunmehr ist es möglich, dass Teilverkabelungen bei Vorlage der gesetzlichen Sachverhaltsvoraussetzungen durch die Genehmigungsbehörden verlangt werden können.

Im Rahmen des Monitoring und der Auswertung der Pilotprojekte ist geplant, die Erfahrungen mit den Teilverkabelungstechnologien zu bewerten und notwendige Schlussfolgerungen für eine Weiterentwicklung des Energierechts zu ziehen.

Die Bundesregierung will 2011 aufbauend auf dem Bestandsnetz und dem im EnLAG definierten Ausbaubedarf ein Konzept für ein „Zielnetz 2050“ entwickeln, um daraus den Bedarf für die zukünftig erforderliche Infrastruktur abzuleiten. Das Zielnetz sollte alle wesentlichen Bereiche umfassen, insbesondere

- die weitere Entwicklung des Bestandsnetzes,
 - die Planung für ein Overlay-Netz und mögliche Pilotstrecken,
 - Nordseenetz und Clusteranbindung für Offshore,
 - die Integration des deutschen Netzes in den europäischen Verbund
- (s. hierzu auch Seiten 9 - 10, zu den politischen Rahmenbedingungen).

Im Rahmen der Umsetzung des 3. Energie-Binnenmarktpaketes soll eine deutschlandweite Netzentwicklungsplanung zukünftig durch einen zwischen allen Übertragungsnetzbetreibern abgestimmten zehnjährigen Netzentwicklungsplan sichergestellt werden. Ein solcher Netzentwicklungsplan soll im Rahmen der geplanten EnWG-Novelle noch 2011 umgesetzt werden.

Hinsichtlich der von der Bundesregierung im Energiekonzept angekündigten Pilotversuche für ein Overlay-Netz ist damit zu rechnen, dass die hierfür erforderlichen rechtlichen Grundlagen auf der Grundlage von Vorschlägen des zuständigen BMWi zeitnah geschaffen werden. In diesem Prozess ist vom Land Niedersachsen beabsichtigt, die Erprobung von Gleichstromerkabelsystemen von Offshore-Windparks über die Kabeltrassen im Westen der niedersächsischen 12 sm-Zone bis zu den Lastschwerpunkten

im Westen und Süden Deutschlands vorzuschlagen.

Um die ökonomischen Anreize für Investitionen in neue Übertragungstechnologien und Erdkabelsysteme zu verbessern, setzt sich das Land Niedersachsen für verbesserte Ertragsbedingungen der Übertragungsnetzbetreiber beim Einsatz dieser risikoreicheren Technologien ein. Der dazu von der Bundesregierung im Energieprogramm angekündigte Prüfprozess wird begrüßt und ausdrücklich unterstützt.

C. Technik

1. Stand der Technik

Grundlage für die Planung von 400-kV-Netzen bilden neben langjährigen Erfahrungen der Übertragungsnetzbetreiber allgemeine Regeln und verbindliche Normen, wie die EN 50341-3-4.

Weil Erzeugung und Transport von Energie zentrale und daher sehr verfügungsrelevante Aufgaben sind, wurden gemeinsame Regeln vereinbart, nach denen Konstruktion und Betriebsweise dieser Systeme in jedem Augenblick so sein müssen, dass ein Ausfall eines Elements niemals zu einer Unterbrechung der Stromversorgung insgesamt führen darf ((n-1)-Kriterium).

Die systemrelevanten Eigenschaften, auch über dynamische Vorgänge bei der gegenseitigen Beeinflussung von Kabel und Freileitung, wurden allerdings nur im 110-kV-Netz untersucht. Insbesondere wurde die Optimierung des 110-kV-Netzes hinsichtlich Betriebskosten, Netzparameter und Übertragungsleistungen betrachtet. Durch verbesserte Materialeigenschaften bei den Isolierstoffen hat sich die Auslegungsbeanspruchung der VPE-Hochspannungskabel deutlich verbessert. Diese VPE-Kabel mit „vernetzter Polyethylen-Isolierung“ sind eine Weiterentwicklung der seit fast 80 Jahren genutzten Öl- bzw. Ölpapierkabel. Die Einzelkomponenten für die Erdverlegung gelten als technisch ausgereift.

Untersuchungen zum Einsatz von langen Energiekabeln und zur Reihenschaltung von Energiekabeln und Freileitungen in der 400-kV-Ebene sind aufgrund der geringen Einsatzfälle bisher nicht verfügbar. Dies ist darauf zurück zu führen, dass sich die Einsatzmöglichkeiten von Kabeln in der 400-kV-Ebene aufgrund der technischen und preislichen Entwicklung erst in letzter Zeit verbessert haben.

Im Hinblick auf die Übertragung von elektrischer Energie über große Entfernungen ist insbesondere die maximal zu übertragende Leistung eine Kernfrage bei der Auslegung von Übertragungsbetriebsmitteln.

Auch wenn die Einzelkomponenten für die Verkabelung von Höchstspannungsleitungen bis 400-kV getestet wurden, fehlen aufgrund der wenigen Einsatzfälle im deutschen Übertragungsnetz derzeit Erfahrungen über das Systemverhalten im Netzbetrieb. Mit den im EnLAG festgelegten Pilotvorhaben sollen jetzt unter wissenschaftlicher Begleitung die Systemeigenschaften untersucht werden, um Risiken für einen flächendeckenden Einsatz zu minimieren. Im Einzelnen soll festgestellt werden,

- welche Wechselwirkung die Reihenschaltung von Kabeln und Freileitungen auf das Transportnetz haben,
- welche Wechselwirkung zeigt sich im Systemverhalten bei unterschiedlichen Lasten und
- welche Leistung kann von einem Höchstspannungskabel (ohne und mit Kompensationseinrichtungen) bei einer gegebenen Übertragungslänge maximal übertragen werden.

Nach Ablauf von drei Jahren prüft das BMWi im Einvernehmen mit dem BMU sowie dem BMVBS ob der Bedarfsplan der Entwicklung der Elektrizitätsversorgung anzupassen ist und legt dem Deutschen Bundestag hierüber erstmalig zum 01.10.2012 einen Bericht vor. Dabei sind unter der Berücksichtigung der gesetzlichen Zielsetzungen nach § 1 EnWG auch notwendige Optimierungsmaßnahmen zu prüfen. Weiter sind in diesem Bericht auch die Erfahrungen mit dem Einsatz von Erdkabeln nach § 2 darzustellen.

2. Erfahrungen mit dem Einsatz von Erdkabeln

VPE-Kabel werden heute besonders in Ballungsgebieten eingesetzt. Grundsätzlich ist aber auch der Einsatz in ländlichen Regionen möglich.

Im Jahr 2000 wurde ein 5,4 km langes 400-kV-Drehstromsystem in einem Tunnel mit einer Übertragungsleistung von 1.100 MW in Berlin in Betrieb genommen. Kabelprojekte mit 400 kV finden sich außerdem z.B. in Madrid, London, Rotterdam, Wien und Mailand. Eine aktuelle Fallstudie, die gemeinsam von ENTSO-E und Eurocable im Dezember 2010 herausgegeben wurde, bestätigt die grundsätzliche Funktionsfähigkeit von Erdkabelösungen auch im Höchstspannungsnetz. Darüber hinaus wurde in verschiedenen weiteren Studien die Erdverkabelung von 380-kV-Leitungen als theoretische Alternative zur Freileitungstechnik untersucht und bestätigt. Erfahrungen zum Einsatz von langen Energiekabeln und zur Reihenschaltung von Energiekabeln und Freileitungen in der 400-kV-Ebene hingegen sind aufgrund der geringen Einsatzfälle bisher nicht untersucht bzw. liegen nicht vor.

Darüber hinaus wurde Ende 2009 bundesweit der erste kommerzielle Offshore-Windpark über Norderney mittels eines Hochspannungsgleichstromübertragungssystems (HGÜ) angeschlossen. Das HGÜ-System setzt sich aus ca. 120 km Seekabel und ca. 80 km Erdkabel zusammen. Allerdings wird die Leitung bisher nicht unter realen Lastbedingungen betrieben.

Auch in europäischen Nachbarstaaten gewinnt das Thema Erdverkabelung von Energieleitungen vor dem Hintergrund der Akzeptanzsteigerung an Bedeutung. Auf Grund des örtlichen Widerstands wurden beispielsweise Teilverkabelungen in folgenden Gebieten durchgeführt:

- 10% der 140 km langen Hochspannungsleitung zwischen Aarhus und Aalborg (Dänemark) wurden verkabelt und 2004 in Betrieb genommen.
- 5,7 km der 75 km langen Hochspannungsleitung zwischen Middlesbrough und York (Großbritannien) wurden verkabelt und 2003 in Betrieb genommen.
- 8 km der 32 km langen Hochspannungsleitung zwischen Turbigo und Rho (Italien) wurden verkabelt und 2006 in Betrieb genommen.

Das Dänische Parlament hat bereits 2009 mit dem "Kabelhandlungsplan" beschlossen, dass alle neuen Hochspannungsleitungen bis 150 kV unterirdisch verlegt werden müssen, sowie die bestehenden abgebaut und bis 2040 unterirdisch zu verlegen sind. Beim Rückbau der Freileitungen werden städtische Gebiete und solche mit einer relativ hohen Bevölkerungsdichte bevorzugt behandelt. Ebenfalls sollen solche Landschafts- und Naturgebiete priorisiert werden, die von "nationalem Interesse" sind. Für das 400-KV-Höchstspannungsnetz in Dänemark wurde festgelegt, dass Erdverkabelungen Freileitungen vorzuziehen sind.

3. Mögliche Mehrkosten

Möchte man die Varianten Freileitung und Erdverkabelung kostenmäßig vergleichen so sind zunächst die Gesamtkosten zu ermitteln, die sich aus Investitions- und Betriebskosten zusammensetzen. Aufgrund des geringfügigen Einsatzes von Erdkabeln im Höchstspannungsnetz gibt es nur wenige Erfahrungen. Wirtschaftlichkeitsberechnungen gehen derzeit von Mehrkosten für eine Erdverkabelung gegenüber der reinen Freileitung in der Größenordnung Faktor 3 bis 5 aus. Die exakten Mehrkosten einer Teilverkabelung lassen sich erst im Zuge der detaillierten Projektplanung im konkreten Einzelfall ermitteln.

Für die Pilotvorhaben des EnLAG gilt die Anerkennung der erhöhten Netzausbaukosten bei der Teilverkabelung, die es dem Übertragungsnetzbetreiber ermöglicht, die planfestgestellten kabelbedingten Mehrkosten auf die Netzkosten umzulegen. Zudem werden diese Mehrkosten auf alle Netzzonen in Deutschland umgelegt, so dass eine übermäßige Belastung einer Netzzone ausgeschlossen wird.

Die mögliche Belastung der Strompreise durch die Mehrkosten bei der Teilverkabelung spielt in der öffentlichen Diskussion immer noch eine große Rolle. Die tatsächlichen Mehrkosten können nur auf eine konkrete Trasse bezogen errechnet werden.

Es ist aber eine allgemeine Schätzung möglich: Die Mehrkosten müssten - unter der Annahme von 4-fachen Kosten der Erdverkabelung im Verhältnis zu den Freileitungskosten und einem angenommenen 25 %-igen Teilverkabelungsanteil - bei den ca.

600 km geplanten Pilot-Trassen mit 450 Mio. Euro angesetzt werden. Nach der Stromnetzentgelt-Verordnung können diese Mehrkosten in 40 Jahren kalkulatorisch abgeschrieben werden. Pro Jahr sind das 11,25 Mio. Euro ohne Berücksichtigung möglicher Finanzierungskosten. Diese Mehrkosten von 1,125 Mrd. Cent können auf den gesamten deutschen Stromverbrauch von rund 600 Mrd. kWh umgelegt werden. Dadurch entstehen Mehrkosten von rund 0,002 Cent/ kWh. Diese Mehrkosten sind von den Verbrauchern im Verhältnis zu ihrem jeweiligen Stromverbrauch zu tragen. Bei einem durchschnittlichen Haushalt mit 3.000 kWh Verbrauch wären das 6 Cent Mehrbelastung pro Jahr.

Die Mehrkosten durch die Erdverkabelung sind deshalb beim jetzigen Stand der Neubauplanungen systembedingt nicht relevant.

4. Bedeutung von Gleichstromsystemen

Das deutsche Verbundnetz ist aufgrund seiner relativ geringfügigen räumlichen Ausdehnung historisch als vermaschtes Dreiphasenwechselstromsystem in Freileitungsbauweise aufgebaut. Die kurzen Entfernungen zwischen Energieerzeugung und Verbraucherschwerpunkt führten in der Vergangenheit aus technischen und wirtschaftlichen Erwägungen zu kurzen Übertragungsstrecken, die in Drehstromtechnik als Freileitung realisiert wurden.

HGÜ-Systeme setzen sich aus der Übertragungsstrecke und den beiden Konverterstationen an den Endpunkten zusammen, die für eine Einbindung in die vorhandenen Dreiphasenwechselstrom-Strukturen erforderlich sind. Durch die erheblichen Verluste in den Konverterstationen ist ein wirtschaftlicher Einsatz von Gleichstromsystemen bisher erst ab einer abzweigfreien Übertragungsstrecke von ca. 500 km sinnvoll möglich.

Künftig könnten Gleichstromsysteme für die weiträumige, überlagerte und abzweigfreie Fernübertragung (Overlay-Leitungen) an Bedeutung gewinnen. Hierbei ist jedoch zu bedenken, dass auch hier aus wirtschaftlichen Erwägungen grundsätzlich weltweit die Freileitungstechnik als Regelbauweise zum Einsatz kommt.

D. Akzeptanzfragen

1. Warum gibt es Akzeptanzprobleme beim Netzausbau?

Bürgerinnen und Bürger lehnen Netzausbauvorhaben, von denen sie unmittelbar oder auch nur mittelbar betroffen sind, häufig ab, weil sie persönliche Nachteile befürchten. Dabei stehen die Befürchtung von Gesundheitsgefahren und Umweltbeeinträchtigungen sowie der Verlust von Immobilienwerten an erster Stelle.

Bürgerinnen und Bürger sind oftmals nicht davon überzeugt, dass Vorhaben grundsätzlich und in der geplanten Form notwendig und vernünftig sind. Sie wehren sich gegen Entscheidungen über ihre Köpfe hinweg. Sie fordern die offene politische Auseinandersetzung über das Warum und Wie.

Da sich die komplexen Fach- und Rechtsfragen sowie technische, wirtschaftliche und politische Zusammenhänge des Netzausbaus nicht leicht erschließen und vermitteln lassen, machen sich bei betroffenen Bürgerinnen und Bürgern Verunsicherung, Missverständnisse und Vorbehalte breit. Sie fühlen sich nicht ausreichend und frühzeitig informiert.

Akzeptanz und Zustimmung seitens der Bevölkerung lässt sich mit Hinweisen auf die Rechtslage und rechtsstaatliche Verfahren der Entscheidungsfindung dann nicht erwirken, wenn diese in Frage gestellt und konkrete Veränderungen gefordert werden. Da die Verständigung in der Sache fehlt, ist auch das Vertrauen in behördliche Entscheidungsprozesse und in die Planung des Vorhabenträgers und Übertragungsnetzbetreibers gestört.

Bürgerinnen und Bürger erwarten:

- dass ihre Belange respektiert und in alle Entscheidungsprozesse ausreichend einbezogen werden;
- eine Aufklärung und verständliche Erläuterung durch Unabhängige über die Entscheidungsbedingungen für die Netzausbauplanungen;
- Transparenz über das Planungsvorhaben und die Planungsgrundlagen sowie
- nachvollzieh- und kontrollierbare Entscheidungswege.

Die Ansätze:

- Betroffene zu Beteiligten zu machen,
- Vertrauen durch Transparenz zu verbessern,
- Zustimmung durch gerechten Vorteils- und Lastenausgleich zu erreichen

sind mit Blick auf Akzeptanzverbesserung vorrangig zu prüfen.

Die vielfältigen Möglichkeiten der Kommunikation und öffentlichen Meinungsbildung über Vorhabenplanungen im Vorfeld und begleitend zu Verfahrensprozessen sind sowohl in Bezug auf die Formen der Bürgerbeteiligung als auch in Bezug auf den Umgang mit Bürgerprotesten auf ihre Wirksamkeit und Ergänzung zu den formalen Planungs- und Genehmigungsverfahren zu prüfen.

Sowohl Bürgerinnen und Bürger, Bürgerinitiativen und Kommunen sprechen sich bei nachgewiesener Erforderlichkeit der Leitung für eine durchgehende Erdverlegung aus und unterstellen hierfür eine Akzeptanz.

Erfahrungen, die in Niedersachsen bei der Verlegung des 75 km langen Stromkabels von Hilgenriedersiel nach Diele (HGÜ-Kabel zur Anbindung der Windparks als Fortsetzung an Land bis zum Umspannwerk in Diele) gemacht werden konnten, sprechen

dafür, dass bei durchgehender Erdverkabelung eine hohe Akzeptanz, auch bei den Landwirten, erzielt werden kann.

2. Welche Bedeutung kann die Teilverkabelung für die Verfahrenslänge haben?

Die Teilverkabelungsmöglichkeiten bei Siedlungs- und Wohngebäudeannäherungen sind erstmalig im Zusammenhang mit der Entwicklung des Niedersächsischen Erdkabelgesetzes zur Erhöhung der Akzeptanz eingeführt worden. Durch die Übernahme in das EnLAG hat der Bundesgesetzgeber diesen niedersächsischen Weg nun für 3 große Pilotprojekte in Niedersachsen aufgegriffen. Durch die Teilverkabelung wird den von einer neuen Trasse direkt betroffenen Menschen über die immissionsschutzrechtlichen Regelungen hinaus ein weiter gehender Schutz vor den befürchteten Auswirkungen einer Freileitung gewährt. Der Großteil dieser Bedenken bezieht sich auf die optischen Wirkungen einer Freileitung und deren elektromagnetische Abstrahlung. In deren Folge werden Wertverluste für die Grundstücke befürchtet. Durch die Teilverkabelung kann diesen Bedenken zumindest in einem Bereich von mehreren hundert Metern Rechnung getragen werden. Soweit die Vorhabenträger diese Teilverkabelungsmöglichkeit auch tatsächlich aktiv nutzen und dabei den Bürgern auch das Gefühl der Verlässlichkeit vermitteln, kann eine signifikante Erhöhung der Akzeptanz für die Leitungsausbauprojekte erreicht und die Verfahren beschleunigt werden.

Erfahrungen, die in Niedersachsen bei der Planung und Genehmigung einer Höchstspannungsfreileitung mit Teilverkabelung auf der Strecke Wilhelmshaven – Conneforde gemacht wurde, sprechen dafür, dass damit ein Großteil der Konflikte ausgeräumt und die Akzeptanz der Betroffenen weitestgehend erreicht werden konnte. Die Planung wurde vom Vorhabenträger bisher in dieser Form nicht weitergeführt.

Im Falle der Netzausbauplanung Ganderkesee – St. Hülfe zeigte sich, dass mit der Vorlage der ursprünglichen Teilverkabelungspläne bei Wohnsiedlungsannäherung der Widerstand stark zurück ging. Diese Teilverkabelungspläne wurden jedoch vom Vorhabenträger bisher nicht weiter verfolgt.

Die im Raumordnungsverfahren Wahle - Mecklar zu den Teilverkabelungsabschnitten eingegangenen Stellungnahmen aus Peine und Delligsen sowie seitens der Landwirtschaft aus allen drei Teilverkabelungsbereichen deuten auf verbleibende Vorbehalte hin, denen noch nachzugehen ist.

3. Reichen die vorhandenen Verfahrensvorschriften aus?

Die aktuellen Verfahrensvorschriften reichen grundsätzlich aus, um beschleunigte Genehmigungsverfahren zu erreichen. Im Zuge einer Novellierung des Leitungsausbaurechts ließen sich zu einzelnen Punkten noch Nachbesserungen erreichen. Diese betreffen Klarstellungen von Begrifflichkeiten, wie z. B. dem Begriff der „Leitungen“ und

einer einheitlichen Rechtswegzuordnung.

Verfahrensrechtliche Probleme sind im Übrigen von der Rechtsprechung in verlässlicher Weise geklärt und praktikable Lösungsansätze ggf. ergänzend durch die Planfeststellungsleitlinien für das Energierecht, die vom BMWi unter Beteiligung der Planfeststellungsbehörden der Länder erarbeitet wurden und deren Einführung in Kürze erfolgen soll, dargestellt.

Die Verfahrensvorschriften zum Raumordnungsverfahren ermöglichen nicht, den Vorhabenträger zu Planungslösungen zu zwingen. Im Raumordnungsverfahren können nur die Planungsalternativen geprüft werden, die der Vorhabenträger beantragt hat und zu deren Veränderung und Verbesserung er Unterlagen vorlegt bzw. sich der im Verfahren von anderen Stellen eingebrachten Informationen und Vorschläge bedient.

Den Vorhabenträgern können auch keine Vorgaben zu Prozess begleitenden Maßnahmen gemacht werden. Üblicherweise erfolgt jedoch eine Abstimmung zwischen verfahrensführender Stelle und Vorhabenträger über die Art und Termine für Informationen und Veranstaltungen außerhalb des Rahmens des formellen Verfahrens, insbesondere bei solchen, die sich an die Kommunen und die Öffentlichkeit richten.

Das ROG sieht für die Öffentlichkeitsbeteiligung im Raumordnungsverfahren eine Kann-Regelung vor (§ 15 ROG). Das niedersächsische Raumordnungsrecht (§15 NROG) verpflichtet die Landesplanungsbehörden bei Raumordnungsverfahren die Öffentlichkeit anzuhören. Davon kann nur bei Vorhaben, für die keine Umweltverträglichkeitsprüfung vorgeschrieben ist, abgewichen werden. Dies ist bei Netzausbauvorhaben jedoch nicht der Fall. Die Anhörungspflicht umfasst die Auslegung der Unterlagen bei den Gemeinden und die ortsübliche Bekanntmachung der Auslegungsfrist. Stellungnahmen können bei der Gemeinde abgegeben werden, die diese an die zuständige Landesplanungsbehörde weitergibt.

Die oberste Landesplanungsbehörde geht bei der Durchführung von Raumordnungsverfahren üblicherweise über diese Mindestvorgaben der Öffentlichkeitsbeteiligung hinaus und stellt die Planungsunterlagen ins Internet ein und schafft so die Möglichkeit der Online-Beteiligung für Alle.

Die vorhandenen Vorschriften erlauben der verfahrensführenden Stelle grundsätzlich mehr Dienstleistungen und Öffentlichkeitsarbeit zu betreiben, allerdings kann sie dazu nicht den Vorhabenträger verpflichten und die dafür entstehenden Kosten auch nicht dem Antragsteller anlasten und nach Verfahrenskostenrecht abrechnen.

4. Welche Rolle spielt die Öffentlichkeitsarbeit?

Der für einen Großteil der Netzausbauprojekte in Niedersachsen zuständige Übertragungsnetzbetreiber TenneT hat mit seiner Öffentlichkeitsarbeit zu den angekündigten Ausbauprojekten zu großer Verunsicherung in der lokalen Bevölkerung beigetragen. Dies ist vor allem darin begründet, dass TenneT bis auf einen Teil-

abschnitt bei der Ausbaustrecke Ganderkesee - St. Hülfe keine Teilverkabelungen beantragt hatte. Bei den betroffenen Menschen und Kommunen entstand das Gefühl einer willkürlichen Ungleichbehandlung und einer Verweigerungshaltung durch den Übertragungsnetzbetreiber. Die Kommunikationsstrategie von TenneT ist vor diesem Hintergrund als gescheitert anzusehen. Daran haben auch die Informationsveranstaltungen des Antragstellers zu Beginn des Verfahrens und eine Broschüre, in der er das Vorhaben aus seiner Sicht darstellt, nichts geändert.

Aus den Erfahrungen mit der Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen von Raumordnungsverfahren zeigt sich, dass der Großteil der Einwänder sich möglicherweise im Internet über das Vorhaben informiert, aber diese Möglichkeit nicht zur Abgabe einer Stellungnahme genutzt hat.

Großes Interesse fanden in der Öffentlichkeit die Argumente der Bürgerinitiativen und die Berichterstattung der Medien sowie die gut besuchten öffentlichen Veranstaltungen der Kommunen und Bürgerinitiativen.

Die „Umweltpsychologische Untersuchung der Akzeptanz von Maßnahmen zur Netzintegration erneuerbarer Energien in der Region Wahle – Mecklar (Niedersachsen und Hessen)“ der Universität Magdeburg, erstellt im Auftrag der Deutschen Umwelthilfe, kommt für die Untersuchungsbereiche (die Kommunen Meißner in Hessen und Delligsen in Niedersachsen) zu dem Ergebnis, dass sich 85 % der befragten Bürgerinnen und Bürger mehr frühzeitige Information wünschen, andererseits dem Vorhabenträger und den Verfahrens führenden Stellen aber misstrauen. Auch zeigte die Untersuchung, dass das bestehende Angebot an Informationen nicht dazu führte, dass die Bürger sich hinreichend informiert fühlten. Fast 50 % der Befragten haben kein oder wenig Vertrauen in die „Planungsbehörden“. Vom Gutachter werden daher Informationsveranstaltungen mit externen Experten vorgeschlagen, die unabhängig sind und auch als solche wahrgenommen werden.

Die Notwendigkeit einer verständlichen öffentlichen Aufklärung über die Fakten und die Planungen wird auch darin deutlich, dass trotz der im Raumordnungsverfahren bereitgestellten Informationen durch die Untersuchung offengelegt wird, dass 15 % der Befragten der Auffassung sind, die Leitung würde näher als 200 m vom eigenen Haus gebaut werden.

Mit der Erstellung des Energiekonzeptes der Bundesregierung wurde beim BMWi auch die Arbeitsplattform „Zukunftsfähige Netze“ ins Leben gerufen. Ein Arbeitsschwerpunkt wurde im Bereich „Akzeptanz zum Netzausbau“ identifiziert. Hierbei spielt die Öffentlichkeitsarbeit im Zusammenhang mit dem Umbau unserer Energiesysteme eine große Rolle für alle Beteiligten. Derzeit wird im BMWi an einer Kommunikationsoffensive gearbeitet, die nachfolgende Schwerpunkte enthält:

- Entwicklung einer Kommunikationsstrategie,
- Kompensation von Transit-Gemeinden für Stromdurchleitung,
- Beschleunigung der Planungs- und Genehmigungsverfahren.

5. Welche Kompensationsmöglichkeiten sind denkbar?

Die vorhandenen Akzeptanzprobleme stehen auch im Zusammenhang mit dem Eindruck der betroffenen Menschen, dass sie Wertverluste ihrer Grundstücke und eine Beeinträchtigung ihrer Lebensqualität hinnehmen müssen, ohne dass es dafür einen ortsbezogenen Ausgleich gibt.

Aktuell werden deshalb auch Möglichkeiten diskutiert, wie die betroffenen Gemeinden vom Netzausbau profitieren könnten. Anknüpfungspunkte werden grundsätzlich bei der Gewerbesteuerzerlegung und der Zahlung von Konzessionsabgaben gesehen.

Kompensationsmöglichkeiten über eine Gewerbesteuerzerlegung

Nach der jetzigen Rechtslage sind nach § 28 Abs. 2 Nr. 2 GewStG bei der Zerlegung der Gewerbesteuer diejenigen Gemeinden nicht zu berücksichtigen, in denen „sich nur Anlagen befinden, die der Weiterleitung elektrischer Energie dienen, ohne dass diese dort abgegeben werden“. Das trifft eindeutig auf die Höchstspannungsnetze zu. Wenn der Gesetzgeber Kompensationsmöglichkeiten mit Hilfe der Gewerbesteuer schaffen wollte, müsste diese Regelung geändert werden und für Neuplanungen- und Neubauten gelten.

Der Übertragungsnetzbetreiber erwirtschaftet aus steuerrechtlicher Sicht seine Gewinne am Standort der Betriebsstätte. Eine Betriebsstätte ist nach § 12 der Abgabenordnung auch jede feste Betriebsanlage, die der Tätigkeit eines Unternehmens dient. Bisher bleiben diese aber nach § 28 GewStG bei der Gewerbesteuerzerlegung unberücksichtigt. Beim Übertragungsnetzbetreiber wird deshalb bislang nur der Standort des Managements (bei TenneT Deutschland = Bayreuth) als Betriebsstätte angesehen. Dieses könnte eventuell für (neue?) Höchstspannungsleitungen angepasst werden, damit eine Zerlegung erfolgen kann. Höchstspannungsanlagen könnten als "trassenförmige" Betriebsstätte des Übertragungsnetzbetreibers angesehen werden. Insoweit wäre dann eine Zerlegung der Gewerbesteuer grundsätzlich denkbar. Dabei sollte auch das Verhältnis der Sachanlagewerte des Unternehmens - wie seit 2009 bei den Windparks - eine Rolle neben dem Verhältnis der Arbeitslöhne spielen.

Ausgleichsmöglichkeiten über konzessionsabgabenähnliche kommunale Ausgleichszahlungen

Die Konzessionsabgabenverordnung regelt die Zulässigkeit und Bemessung der Zahlung von Abgaben der Energieversorgungsunternehmen im Sinne des § 3 Nr. 18 EnWG an Gemeinden und Landkreise. Dazu gehören auch Unternehmen, die ein Energieversorgungsnetz betreiben.

Die erhobenen Entgelte zur Benutzung öffentlicher Verkehrswege müssen allerdings im Zusammenhang mit „der unmittelbaren Versorgung von Letztverbrauchern im Gemeindegebiet“ (§ 1 Abs. 2 KAV) stehen. Das 380-kV-Netz ist zwar die Voraussetzung für die örtliche Versorgung mit Strom aber rechtlich bislang kein Grund, um eine Konzessionsabgabe zu erheben.

Es wird derzeit diskutiert, ob im Zuge der Planung von neuen Höchstspannungsfreileitungen für Kommunen, die von diesen Trassen betroffen werden, eine Ausgleichszahlung eingeführt wird, die sich auf die Streckenlänge bezieht und den „Landschaftsverbrauch“ im Gemeindegebiet „entschädigen“ soll. Die damit verbundenen Mehrkosten wären von den Vorhabenträgern aufzubringen und würden in die „nichtbeeinflussbaren Mehrkosten“ einfließen. Im Zuge der Erarbeitung der dena-Netzstudie II haben sowohl die Übertragungsnetzbetreiber als auch die Bundesnetzagentur in diesem Instrument einen relativ kostengünstigen Beitrag zur Verbesserung der kommunalen Akzeptanz gesehen. Im Vergleich zur Beteiligung an dem Gewerbesteueraufkommen durch die Übertragungsnetzbetreiber, die zu jährlich unsteten Zahlungen führen würde, könnte eine solche „Sonderabgabe“ zu planbaren und verlässlichen Einnahmen bei den Gemeinden führen.

Ausgleichsmöglichkeiten bei einer Beeinträchtigung des Privateigentums

Grundstückseigentümer werden von den Übertragungsnetzbetreibern immer dann entschädigt, wenn Mastfundamente gesetzt, Erdkabel verlegt oder Grundstücke von Freileitungen überspannt werden. Das kann durch einmalige Zahlungen oder Pachtzahlungen geschehen. Oft werden auch Teilgrundstücke verkauft. Grundstückseigentümer können nach einem Planfeststellungsbeschluss auch enteignet werden, wenn sie ihr Grundstück nicht im öffentlichen Interesse nutzen lassen wollen.

Bei der Errichtung der Freileitungsmasten ist zwischen Entziehung von Grundeigentum und Beschränkung von Grundeigentum zu unterscheiden (§ 45 EnWG). Der Teil des Grundstücks, auf dem ein Mast errichtet werden soll, kann voll enteignet werden. Das Eigentum an Grundstücken, die nur überspannt werden, kann entsprechend beschränkt werden. Rechtstechnisch erfolgt dies dadurch, dass im Grundbuch eine Dienstbarkeit an dem Grundstück eingetragen wird.

Über die Enteignung hat die Enteignungsbehörde zu entscheiden (§ 32 Nds. Enteignungsgesetzes, NEG). Dabei ist unter Enteignung nicht nur die Entziehung des Eigentums, sondern auch die Belastung des Eigentums (z. B. an Grundstücken) zu verstehen. Entfaltet der Planfeststellungsbeschluss enteignungsrechtliche Vorwirkung, ist die Behörde an die Entscheidung über die Zulässigkeit der Enteignung gebunden.

Entschädigung wird gewährt für den durch die Enteignung eintretenden Rechtsverlust und für andere durch die Enteignung eintretende Vermögensnachteile. Die Entschädigung für den durch die Enteignung eintretenden Rechtsverlust bemisst sich nach dem Verkehrswert des zu enteignenden Grundstücks. Diese Grundsätze gelten unabhängig davon, für welchen Zweck die Enteignung erfolgt.

Es erscheint fragwürdig, für Beeinträchtigungen von Grundstückseigentum, die auf dem Ausbau des Höchstspannungsnetzes beruhen, im NEG höhere Entschädigungsansprüche zu normieren als für Beeinträchtigungen, die zu anderen Zwecken erfolgen.

Eine solche Sondervorschrift würde einerseits bei Grundstückseigentümern, die zu sonstigen Zwecken vergleichbare Eingriffe in ihr Eigentum hinnehmen müssen, denen

aber nur niedrigere Entschädigungsleistungen zustehen, mindestens zu Unmut und Unverständnis führen. Andererseits ist es kaum einsehbar, dass Übertragungsnetzbetreiber höhere Entschädigungen zu leisten haben als Vorhabenträger, die in anderen Bereichen zur Sicherung der Grundversorgung (z. B. Gas- und Wasserversorgung, Müllbeseitigung) beitragen.

Verfassungsrechtlich ist eine „verbesserte“ Kompensation von Eigentumsbeeinträchtigungen, die auf den Ausbau des Höchstspannungsnetzes zurückzuführen sind, an Art. 14 Abs. 3 Satz 3 GG und an Art. 3 Abs. 1 GG zu messen. Ob eine entsprechende Sondervorschrift mit dem allgemeinen Gleichheitsgebot vereinbar ist, hängt von deren konkreter Ausgestaltung ab. Hierbei wird zu berücksichtigen sein, dass es wohl dem im Enteignungsrecht verankerten Entschädigungs- bzw. Ausgleichsgedanken widerspräche, einen durch Enteignung erlittenen Rechtsverlust überzukompensieren.

Hiervon zu trennen ist jedoch die Möglichkeit des Gesetzgebers, die Bereitschaft der betroffenen Eigentümer, ihre Grundstücke für den Ausbau des Höchstspannungsnetzes zur Verfügung zu stellen, durch staatliche Fördermittel – die neben die vom Vorhabenträger zu erbringende Entschädigung treten – zu erhöhen. Eine solche Förderung dürfte jedenfalls dem Grunde nach innerhalb des dem Gesetzgeber zustehenden Gestaltungsspielraums liegen und daher nicht gegen Art. 3 Abs. 1 GG verstoßen.

Für nur durch das veränderte Landschaftsbild beeinträchtigte Grundstücke und Wohngebäude gibt es keine Entschädigung (Rechtsgrundlage Art. 14 Abs 2 GG). Eine personenbezogene Ausgleichsmöglichkeit außerhalb direkt betroffener Grundstücke ist nicht begründbar und müsste dann auch für alle anderen objektiv bestehenden und subjektiv empfundenen Beeinträchtigungen gelten.

E. Fazit

Es ist unbestreitbar, dass der Netzausbau massiv forciert werden muss und dies eine große Herausforderung bei der Umstellung und Sicherstellung der Energieversorgung aus erneuerbaren Energien ist. Diese Feststellung gilt nach Aussage der Bundesnetzagentur nicht nur für Deutschland. Auch die Europäische Kommission kritisiert, dass in Europa nach wie vor eine Netzinfrastruktur fehlt, die es erneuerbaren Energien erlauben würde, sich zu entwickeln und unter gleichen Bedingungen zu konkurrieren wie die traditionellen Energieträger.

Die Europäische Kommission und auch die Bundesregierung befassen sich daher zur Beschleunigung dieser notwendigen Ausbauplanung mit gemeinschaftsweiten und nationalen Netzentwicklungsplänen, mit Renditefragen der Übertragungsnetzbetreiber und auch mit den häufig beklagten langen Verfahrensdauern. Für letzteres gibt es nach Auffassung der Bundesnetzagentur keinen geklärten Befund für die Ursachen.

Als Ansatzpunkt für eine Verfahrensbeschleunigung scheidet auch aus Sicht des Landes eine weitere Verkürzung der Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung und des Rechtsschutzes

aus. Stattdessen sollten die Informationsstrategien modernisiert und mit den bewährten Planungs- und Genehmigungsverfahren besser kombiniert werden. Die Durchführung von ergänzenden Beteiligungsverfahren zu einem Zeitpunkt, an dem noch hinreichend Entscheidungsoptionen offen sind, könnte die Akzeptanz in den Planungs- und Genehmigungsverfahren verbessern und sollte daher einzelfallbezogen geprüft und erwogen werden.

Die Europäische Union und auch der Bund diskutieren eine Verlagerung der Zuständigkeiten für die Raumordnung und Planfeststellung für Ausbauprojekte der Höchstspannungsebene auf die Bundesebene. Niedersachsen lehnt dies ab, da das Land entsprechende kompetente Planungs- und Genehmigungsdienststellen vorhält, die sich auch bei der Planung Ländergrenzen überschreitender Vorhaben bewährt haben. Als Beispiel wird auf die Planung und Genehmigung der Bundesverkehrswege aber auch auf die aktuell laufenden Verfahren zum Netzausbau verwiesen. Eine Kompetenzverlagerung auf die Bundesebene lässt keine Vorteile und auch keine erwiesene Beschleunigung erwarten.

Niedersachsen fordert, dass die Raumordnungskompetenz der Länder und deren in den jeweiligen Raumordnungsplänen festgelegte Ziele der Raumordnung bei den Überlegungen zu einer Etablierung einer neuen Bundesfachplanung und der Erarbeitung eines Bundesnetzplanes beachtet werden.

Niedersachsen beabsichtigt, die Erprobung von Gleichstromerkabelsystemen von Offshore-Windparks über die Kabeltrassen im Westen der niedersächsischen 12 sm-Zone bis zu den Lastschwerpunkten im Westen und Süden Deutschlands in die Netzentwicklungsplanung einzubringen.

Niedersachsen plädiert aus seinen Erfahrungen für einen stärkeren Einsatz neuer Technologien in den Stromübertragungs- und Verteilernetzen, da Akzeptanzproblemen bei der betroffenen Bevölkerung so wirksamer begegnet werden kann.