

Ausbau des Stromnetzes

- **Bürgerbeteiligung bei Infrastrukturvorhaben (Energietrassen)**
- *Anregungen, Ideen, Vorschläge in einer Gesamtbetrachtung*

1. Vorbemerkung

Die unterschiedlichen Infrastrukturprojekte (Straßen-, Schienen- und Energietrassen sowie Flughäfen) führen im Grunde immer zu Beeinträchtigungen in der Landschaft, im Naturschutz sowie im Lebensraum der Menschen / Anwohner – das liegt in der „Natur der Sache“. Kein Projekt ist wirklich konfliktarm oder gar konfliktfrei. Die nachfolgenden Ausführungen gelten für Energietrassen – hier speziell Stromtrassen – und haben einen erheblichen anderen Kontext als Verkehrsstrassen: Während beim Bundesfernstraßenbau der Bund als Eigentümer und Bauherr (die Länder handeln in Auftragsverwaltung) auftritt, liegt die Systemverantwortung in der Energieversorgung nicht in der direkten Hand des Bundes sondern bei den ÜNB. Während Verkehrsstrassen und Flughäfen für die betroffene Bevölkerung auch im gewissen Umfang Vorteile bringen (günstige Verkehrsanbindungen, ggf. Arbeitsplätze), fehlt dieser Ansatz bei den Höchstspannungsverbindungen weitestgehend, da die Übertragungsnetze überwiegend Transitleitungen für die Anwohner sind – und im Ergebnis (fast nur) Nachteile bringen.

Der (Bundes-) Gesetzgeber hat in der Vergangenheit versucht, neben den Änderungen des Energiewirtschaftsgesetzes durch das Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz (2006) und das Gesetz zur Beschleunigung des Ausbaus der Höchstspannungsnetze mit dem inkludierten Energieleitungsausbaugesetz / EnLAG (2009) den Ausbau des Stromnetzes zu „beschleunigen“ bzw. voranzubringen. Im EnLAG wurden erstmals konkret Höchstspannungsverbindungen in einem Bedarfsplan ausgewiesen – analog zur Bedarfsfestlegung im Bundesverkehrswegeplan (Bundesfernstraßenbaugesetz). Zugleich wurde mit dem EnLAG das sog. Niedersächsische Erdkabelgesetz außer Kraft gesetzt – und die Vorreiterrolle des Landes Niedersachsen in puncto Erdkabel „ausgebremst“, was die Protestbewegung in Niedersachsen (und anderswo) eher beflügelt als befriedet hat. Im EnLAG-Bedarfsplan sind alle Projekte der dena-Netzstudie I (2005) ausgewiesen (850 km neue Höchstspannungsverbindungen) – ihre energiewirtschaftliche Notwendigkeit ist damit qua Gesetz gegeben und nicht mehr anfechtbar. Das Anliegen bzw. die Forderung der Anwohner und BI'n „Erdverkabelung“ wurde lediglich als Kann-Regelung für Teilabschnitte bei 4 Pilotprojekten zur „Erfahrungssammlung und zur Erprobung“ berücksichtigt.

In der dena-Netzstudie II (2010) wurde ein weiterer Bedarf neuer Höchstspannungsverbindungen mit ca. 3.600 km definiert – wobei bisher keine konkreten Trassenkorridore festgelegt worden sind. Insgesamt sind demnach ca. 4.500 km neue Stromtrassen zu bauen. Im September 2011 haben darüber hinaus die Übertragungsnetzbetreiber in allgemeiner Form den Bau eines Super-Grids (Overlaynetzes) angekündigt (Quelle: SPIEGEL-ONLINE 23.09.2011 / Financial Times Deutschland): Eine 900 km lange Nord-Südtrasse (Hamburg –

Netzausbau / Energietrassen – Bürgerbeteiligung – 20. Oktober 2011

München), eine Trasse vom Raum Magdeburg ins Rhein-Main-Gebiet (600 km) sowie eine Trasse vom Rheinland in den Raum Stuttgart.

Eine Einbeziehung und Beteiligung der Öffentlichkeit und der betroffenen Anwohner / Bürger/innen war bisher nach der Rechtslage und der Praxis nicht vorgesehen – insofern handeln die Vorhabenträger / ÜNB bei den derzeitigen Planungsprojekten regelkonform. Die ÜNB sind sicher vom Widerstand und der „Härte“ überrascht worden, zumal ihre Planungen sich weitgehend am Naturschutzrecht (Primat der Bündelung!) und an den Grenzwerten der 26. BImSchV orientieren – und insofern auch nicht rechtlich anfechtbar sind. Durch den Widerstand gegen die Energietrassen wächst die Erkenntnis (bei der Politik, aber auch bei den ÜNB), dass der Neubau von Höchstspannungsverbindungen nur mit und nicht gegen die Bevölkerung machbar und durchsetzbar ist – wahrscheinlich auch nur bedingt Akzeptanz erreichbar sein wird. In der Konsequenz sah sich der Gesetzgeber gezwungen, erstmals eine Bürgerbeteiligung rechtlich festzulegen. Mit dem Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG) vom 28.07.2011 soll nunmehr eine weitere „Beschleunigung“ und zugleich Einbindung der Bevölkerung bei der Planung der Energietrassen realisiert werden - besser wohl „angegangen“ oder versucht werden. Die Kernelemente des NABEG beinhalten Regelungen und Verfahren zum Netzentwicklungsplan und Bundesbedarfsplan mit exakten und recht kurzen Fristen sowie zur Bundesfachplanung und letztlich Partizipationsmöglichkeiten. Die Beteiligungsmöglichkeiten der Öffentlichkeit sowie Bürger/innen sind jedoch sehr vorsichtig formuliert; einerseits wird in § 9 NABEG die Öffentlichkeitsbeteiligung propagiert, jedoch juristisch in Absatz 6 wiederum eingeeengt: „Rechtsansprüche werden durch die Einbeziehung der Öffentlichkeit nicht begründet.....“.

2. Notwendigkeit der Energietrassen

Wie unter Nr. 1 dargestellt, begründete sich der Netzbedarf bisher auf die genannten Studien der Deutschen Energie-Agentur. Die Begründungen und Zusammenhänge für die Notwendigkeit erschließen sich dem Laien und großen Teilen der Bevölkerung sowie betroffenen Anwohnern nicht. Obwohl die Notwendigkeit neuer Trassen unumgänglich ist, ist der Umfang des Zubaus neuer Energietrassen auch unter Fachleuten umstritten. Es ist somit notwendig, dass ÜNB und Entscheidungsträger in der Politik und Verwaltung die Hintergründe und den Kontext des Netzzubaus darstellen und umfassend aufzeigen – und damit den „öffentlichen Wert“ für die Allgemeinheit dokumentieren.

Aufgrund der neuen Gesetzeslage (NABEG) kommt auf die Bundesnetzagentur (BNetzA) in der Umsetzung des Netzausbaus eine entscheidende Rolle zu. Es ist daher zu begrüßen, dass die BNetzA bei dem aktuellen Konsultationsverfahren im Szenariorahmen NEP 2012 die Bürgerinitiativen beteiligt – allerdings besteht ein erheblicher Gesprächs- und Erläuterungsbedarf zur Sachlage! Die amtliche Veröffentlichung der BNetzA zum genannten Szenariorahmen ist für Bürger/innen in der Form nicht nachvollziehbar. Es muss ein stringentes, schlüssiges und nachvollziehbares Konzept für die Bevölkerung erkennbar sein. Die BNetzA muss neben ihrer Aufgabe als Regulierer und künftiger „Bundesfachplaner“ auch eine Dienst- bzw. Serviceleistungsfunktion gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern beinhalten – sie muss nicht nur Gesetze anwenden, sondern auch Bürger/innen von der Notwendig-

keit des Netzausbaus überzeugen, damit für eine Kooperation gewinnen oder ein Mindestmaß an Verständnis für unumgänglichen Netzausbau zu erreichen versuchen.

3. Information, Unterrichtung,

Die Öffentlichkeit ist umfassend und frühzeitig über die Notwendigkeiten und den Umfang der neuen Energietrassen zu informieren – und zwar vor den eigentlichen Genehmigungsverfahren (ROV, PFV), da die Bürger/innen in späteren formalen Verfahren und Entscheidungen nicht mehr (rechts-) relevant „einbezogen“ und damit beteiligt werden können. Hierbei ist in der Umsetzung des NOVA-Prinzips (Netzausbau: Erst Optimierung, dann Verstärkung, letztlich Ausbau / Neubau) der Maßnahmenkatalog aller realisierten Optimierungen sowie Verstärkungen des vorhandenen Netzes präzise darzustellen und zu dokumentieren. „Die öffentliche Wertigkeit“ der Trassen, die wirtschaftlichen und technischen Details mit denkbaren Alternativen sind umfassend aufzuzeigen. In der ersten Phase der Unterrichtung ist ergebnisoffen vorzugehen, um die Öffentlichkeit und die betroffene Bevölkerung auf die „Veränderungen“ vorzubereiten - es muss der Eindruck vermieden werden, dass bereits fertige Entscheidung umgesetzt werden sollen. Die Bürger/innen müssen in einem gewissen Umfang „Gestaltungs- und Mitwirkungsmöglichkeiten“ haben.

4. Bürgerentscheidung, Bürgerbefragung

Obwohl eine stärkere inhaltliche Bürgerbeteiligung unabdingbar ist, sehe ich Bürgerentscheide über Stromtrassen und technische Fragen / Details recht skeptisch. Sollen Bürger/innen über die Notwendigkeit aller oder einzelner Trassen und / oder einer Übertragungstechnik (AC / DC, Erdkabel oder Freileitung) am Ende entscheiden – oder über ein Super-Grid bzw. Overlaynetz? Sollen Bürger/innen darüber abstimmen, ob mehr lokale und regionale Stromerzeugung praktiziert werden soll – oder mehr zentrale Stromerzeugung über Windkraft Offshore? Ein schwieriges Thema und zugleich ein weites Feld. Bürgerentscheide könnten ggf. regional praktiziert werden, wenn es um die Auswahl von Trassenvarianten mit unterschiedlichen Beeinträchtigungen geht.

Zu erwägen ist, bei neuen Energietrassen bereits im Vorfeld eine Befragung (durch externe Fachbüros) in der Region durchzuführen ist, um einen gewissen Protest-, Widerstands- bzw. Ablehnungsgrad zu eruieren – d. h. man könnte eine Art Akzeptanzgradmesser praktizieren; hierbei ist auf sachlich nachvollziehbare Kriterien abzustellen. Die Argumente der Ablehnung und Zustimmung könnten standardisiert und gewichtet werden. Eine ablehnende Haltung wird bei reinen Transitleitungen generell größer sein als bei Leitungen in Regionen, in denen die Stromerzeugung erfolgt und der Abtransport als notwendig angesehen wird.

5. Partizipation – im Detail

5.1 Alle (Vor-) Planungen sind auf Internetplattformen sehr frühzeitig der Öffentlichkeit zugänglich zu machen – und über die Medien und in amtlichen Bekanntmachungen zu veröffentlichen. Die entsprechenden Pläne sollten auch in den Regionen ausgelegt werden – beispielsweise in den jeweiligen Kreisverwaltungen. Da die Stromtrassenplanungen künftig mit dem Netzentwicklungsplan (NEP) praktisch beginnen, sollte die BNetzA bereits hier die Bevölkerung einbeziehen. Bürgerinitiativen und Bürger/innen können sich bei der BNetzA registrieren lassen und würden bei allen Schritten nach dem NABEG (NEP, Bundesbedarfsplan, Bundesfachplanung, PFV) informiert.

5.2 Es erscheint sinnvoll, bei den Entscheidungsträgern zu Planungsvorhaben (BNetzA, Landesplanungsbehörden) eine Organisationseinheit in Form eines „Bürgerbüros“ bzw. einer „Bürgervertretung“ („Bürgeranwalt“) einzurichten; hier können bei Bedarf Bürger/innen und Bürgerinitiativen anfragen, um Auskünfte zu erhalten - ggf. auch Pläne anfordern. Im Einzelfall muss das „Bürgerbüro“ die Kompetenz erhalten, eine zusätzliche „Begutachtung“ zu einer Energietrasse zu veranlassen - sofern dies durch die Widersprüche von Bürger/innen sowie BI'n gerechtfertigt ist. Den Bürgerinitiativen finanzielle Mittel zuzuweisen, würde Aufwand nach sich ziehen – welche BI'n bekämen Mittel und wie viel? Weiterhin müssten sich BI'n als Vereine gründen und Nachweis über die Verwendung der Mittel führen. Der Mitteleinsatz für ein „Bürgerbüro“ erscheint dagegen zielgerichteter.

5.3 Alle Scoping-, Anhörungs- und Erörterungstermine in den durchzuführenden Verfahren (Bundesfachplanung, ROV, PFV) sind der Öffentlichkeit zugänglich zu machen – ohne jede Ausnahme. Hierbei sollte jedem Teilnehmer ein Rederecht zugebilligt werden. Die Termine sind durch externe Fachbüros (Eignung für Moderation und Mediation sowie Konfliktmanagement vorausgesetzt) zu leiten – diese Büros sind von der BNetzA bzw. Landesplanungsbehörde zu beauftragen. Damit sollte dem Vorbehalt begegnet werden, dass Entscheidungen bereits feststehen oder im „Hinterzimmer“ getroffen werden.

5.4 In den Regionen, in denen künftig Stromtrassen geplant werden, sind Netzforen einzurichten – Beteiligte: ÜNB, BNetzA/LPIBehörden, TöB, NRO, Bürgerinitiativen. Von der Planung bis zum Bau sollten die Netzforen das Projekt begleiten und vereinbarte Entscheidungen als verbindlich festgelegt in der Umsetzung verfolgen. Hierfür sind Beschlussprotokoll zu fertigen.

5.5 Da die Übertragungstechnik (Wechsel- und Gleichstrom, Freileitung und Erdkabel) mit ihrer unterschiedlichen (Aus-) Wirkung im Mittelpunkt der Protestbewegung steht, muss hier noch auf allgemeiner Ebene und in den jeweiligen Netzforen (Nr. 5.4) erhebliche Sachaufklärung geleistet werden. Sinnvoll erscheint, Informationsveranstaltungen über die Techniken sowie über die Optimierung und Verstärkung der vorhandenen Leitungen und Techniken durchzuführen – und hier auf die Kompetenz „unabhängiger“ Wissenschaftler und Fachbüros zuzugreifen. In den Netzforen müssten alle Aspekte und Alternativen in der Technik für die jeweilige geplante Trasse aufgezeigt werden.

6. Schlussbetrachtung

Die Bürgerbeteiligung setzt eindeutig mehr frühzeitige, sachgerechte sowie umfassende Informationen (also in Breite und Tiefe) voraus – erfordert jedoch auch Vertrauen seitens der Bevölkerung in die notwendigen Maßnahmen und ganz speziell Vertrauen gegenüber dem Vorhabenträger, den Übertragungsnetzbetreibern. Leider ist diese Vertrauensbasis gestört, sie muss Schritt für Schritt (wieder) aufgebaut werden. Die ÜNB sind nicht nur einfache Stromlieferant sondern auch Dienstleister - die ÜNB sollte künftig ihre Rolle in der Stromversorgung so verstehen und auch „verinnerlichen“. Die Energieversorgung und demnach auch der Netzausbau werden erheblich durch Wirtschaftlichkeit und Effizienz und „Gewinnmarchen“ dominiert – dies ist ein Grund der Skepsis gegenüber den ÜNB. Letztlich sehen die Bürger/innen aber auch ihre Ohnmacht gegenüber dem geltenden Planungsrecht – ihre Mitwirkung und Teilnahme sowie ihr Votum an dem Procedere ist quasi nicht gegeben und nicht entscheidungsrelevant. Die ÜNB haben „die Planungshoheit“, Freiräume sind bei Beachtung des Naturschutzes durchaus gegeben. Auch wird die Forderung der Bürgerinitiativen nach innovativen Übertragungstechniken oft pauschal aus Kostengründen abgelehnt – oder auch mit dem Argument „dies sei nicht Stand der Technik“ rigoros „abgebügelt“. Für den Außenstehenden ist kein Fortschritt beispielsweise bei der Weiterentwicklung von Erdkabel im Höchstspannungsbereich erkennbar.

Neben einer verbesserten Information und Beteiligung ist aber auch die Frage des „gerecht behandelt zu werden“ relevant. Warum gibt es analog zum Bundesfernstraßenbau (Schallschutzwälle / -wände / -fenster oder Umsiedlung) beim Stromnetz keinen materiellen Ausgleich? Mit den Kompensationszahlungen an die Kommunen wird pauschal ein wirtschaftlicher Ausgleich für die Transitleitung gezahlt, von dem betroffene Anwohner keinen Anteil erhalten. Immobilienwertverluste und verminderte Lebensqualität sind einfach von den Anwohnern hinzunehmen! Der Gesetzgeber ist andererseits bis dato nicht bereit, eine dezidierte Abstandsregelung zur Wohnbebauung zu treffen, bei Einhaltung der Grenzwerte für EMF ist die Überspannung von Wohnhäusern möglich und zulässig – und dies in der heutigen Zeit! Während man bei Windkraftanlagen Mindestabstände von 1.000 m einführt, ist im Netzausbau nicht im Ansatz zu erkennen, die Anwohner mit einer analogen Regelung zu schützen.

Mit einer dezidierten Abstandsregelung der Energietrassen zur Wohnbebauung könnte der Gesetzgeber Befürchtungen über gesundheitliche (Rest-) Risiken begegnen. Eine derartige Regelung ist vertretbar, in der Praxis umsetzbar und würde langwierige fachliche Auseinandersetzungen um die (eine notwendige) Absenkung der Grenzwerte für elektromagnetische Felder im Niederfrequenzbereich (nach der 26. BImSchV) ersparen.

Im Ergebnis wird die Skepsis gegenüber dem Netzausbau nur zu mindern sein, wenn

- mehr Offenheit im Dialog unter den Beteiligten und Betroffenen sowie durch qualitativ wertige sowie ausgewogene Informationen eine bessere Vertrauensbasis geschaffen werden kann,
- ausreichend dokumentiert ist, dass alle Möglichkeiten der Optimierung des vorhandenen Netzes realisiert sind,

Netzausbau / Energietrassen – Bürgerbeteiligung – 20. Oktober 2011

- alle Möglichkeiten zur Minimierung der Konflikte genutzt worden sind,
- die Angemessenheit der Eingriffe nachvollzogen werden kann sowie
- die Entwicklung innovativer Übertragungstechniken erkennbar voran gebracht wird.

Die Beteiligung und Gestaltungsspielräume der Bevölkerung werden nur auf einem schmalen Grat verlaufen (können). Einerseits soll ein Einbinden in die Entscheidungsfindung praktiziert werden, andererseits ist es problematisch, den Bürgerinnen und Bürgern eine eigene Rechtsposition zuzuerkennen, die letztlich eine Infrastrukturmaßnahme juristisch verhindern könnte. Konflikte in den Verfahrensabläufen müssen durch (entsprechend geschulte) Externe gemanagt werden, um eine Deeskalation zu erreichen – als Weg zur Entschärfung des Konfliktprofils.

Im Ergebnis müssen nicht nur geänderte Regelungen (Rechtsrahmen also „harte“ Elemente) geschaffen werden, sondern durch ein professionelles übergreifendes Konfliktmanagement (weiche Elemente) „Frontstellungen“ aufgeweicht - und damit die „klimatischen“ Bedingungen verbessert - werden.

Klaus Rohmund
Vorsitzender

Bürgerinitiative „Keine 380-kV-Freileitung im Werra-Meißner-Kreis“ e.V.
Kohlenstr. 8, 37290 Meißner b Eschwege