Markus Hirschfeld, Bernhard Heidrich

Die Bedeutung regionaler Governance-Prozesse für den Ausbau des Höchstspannungsnetzes

URN: urn:nbn:de:0156-3793091

CC-Lizenz: BY-NC-ND 3.0 Deutschland

S. 94 bis 113

Aus:

Britta Klagge, Cora Arbach (Hrsg.)

Governance-Prozesse für erneuerbare Energien

Arbeitsberichte der ARL 5

Hannover 2013

AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG
LEIBNIZ-FORUM FÜR RAUMWISSENSCHAFTEN

Markus Hirschfeld, Bernhard Heidrich

Die Bedeutung regionaler Governance-Prozesse für den Ausbau des Höchstspannungsnetzes

Gliederung

1 Einleitung
2 Rechtsrahmen und Ablauf von Netzplanung und -ausbau in Deutschland
3 Handlungarenen beim Netzausbau
3.1 Nationale Handlungsarena
3.2 Regionale Handlungsarena
3.3 Förmliche Verfahren
4 Regionale und überregionale Akteure und Interessen
5 Best-Practice-Beispiele regionaler Governance-Prozesse für den Netzausbau
5.1 Netzentwicklungsinitiative Schleswig-Holstein
5.2 Netzanbindung von Offshore-Windparks in Niedersachsen
6 Empfehlungen für eine erfolgreiche Konfliktlösung
Literatur

Zusammenfassung

Entscheidend für den Erfolg von Netzausbauvorhaben ist die Qualität regionaler Governance-Prozesse. Der vorliegende Beitrag beschreibt die Handlungsarenen, die regionalen und überregionalen Akteure bei der Netzentwicklung und zwei Best-Practice-Beispiele aus Schleswig-Holstein und Niedersachsen. Auf dieser Basis werden abschließend Handlungsempfehlungen gegeben.

Schlüsselwörter

Energie – Netzausbau – Niedersachsen – Schleswig-Holstein – Governance – Raumordnung

Abstract

Successful construction of new circuit lines and pylons depends on the quality of regional governance. This paper describes the scenes, the regional and national actors in developing the power supply system and two best practice examples from Schleswig-Holstein and Lower Saxony. At last recommendations for action are given.

Keywords

Energy – construction of new circuit lines – Lower Saxony – Schleswig-Holstein – regional governance – regional planning

1 Einleitung

Der Ausbau der Stromnetze stellt eine der großen Herausforderungen der im Jahr 2011 ausgerufenen deutschen Energiewende dar: Die Transformation der Stromerzeugung von konventionellen zu erneuerbaren Energien geht mit einer veränderten räumlichen Verteilung der Kraftwerksstandorte einher. In der Folge ist auch ein räumlich anders strukturiertes Höchstspannungsnetz zur großräumigen und überregionalen Stromübertragung und -verteilung erforderlich (BMWI, BMU 2010: 21). Ungeachtet der energiewirtschaftlichen Notwendigkeit fehlt dem Bau konkreter Stromleitungen aber häufig die gesellschaftliche Akzeptanz. Prominente Beispiele sind die 380-kV-Leitungen Ganderkesee-Diepholz/St. Hülfe und Wahle-Mecklar. Beim letzteren Vorhaben wurden beispielsweise im Rahmen des Raumordnungsverfahrens mehr als 10.000 Stellungnahmen mit Bedenken vorgetragen.

Der Bau von Höchstspannungsleitungen weist mit Blick auf Fragen der Governance bemerkenswerte Besonderheiten auf: Während Konflikte vor allem auf regionaler Ebene auftreten, wird die Notwendigkeit für die einzelnen Vorhaben häufig außerhalb der Region und auf überregionaler Ebene begründet (Abschnitt 2). Die Umsetzung von Netzausbauvorhaben erfolgt im Zusammenspiel regional und überregional (national und europäisch) agierender Akteure in mehreren Handlungsarenen, wobei besonderes Augenmerk auf die Kanäle zwischen diesen Arenen zu legen ist (Abschnitt 3). Eine zentrale Rolle für den Erfolg von Netzausbauvorhaben spielen – so die These dieses Beitrags – die Governance-Prozesse in der regionalen Handlungsarena, an denen verschiedene regionale und überregionale Akteure beteiligt sind (Abschnitt 4). Die große Bedeutung einer guten Regional Governance für den Erfolg von Netzausbauvorhaben wird anhand von zwei Best-Practice-Beispielen aus Schleswig-Holstein und Niedersachsen illustriert (Abschnitt 5). Abschließend werden Handlungsempfehlungen für eine erfolgreiche Regional Governance beim Netzausbau formuliert (Abschnitt 6).

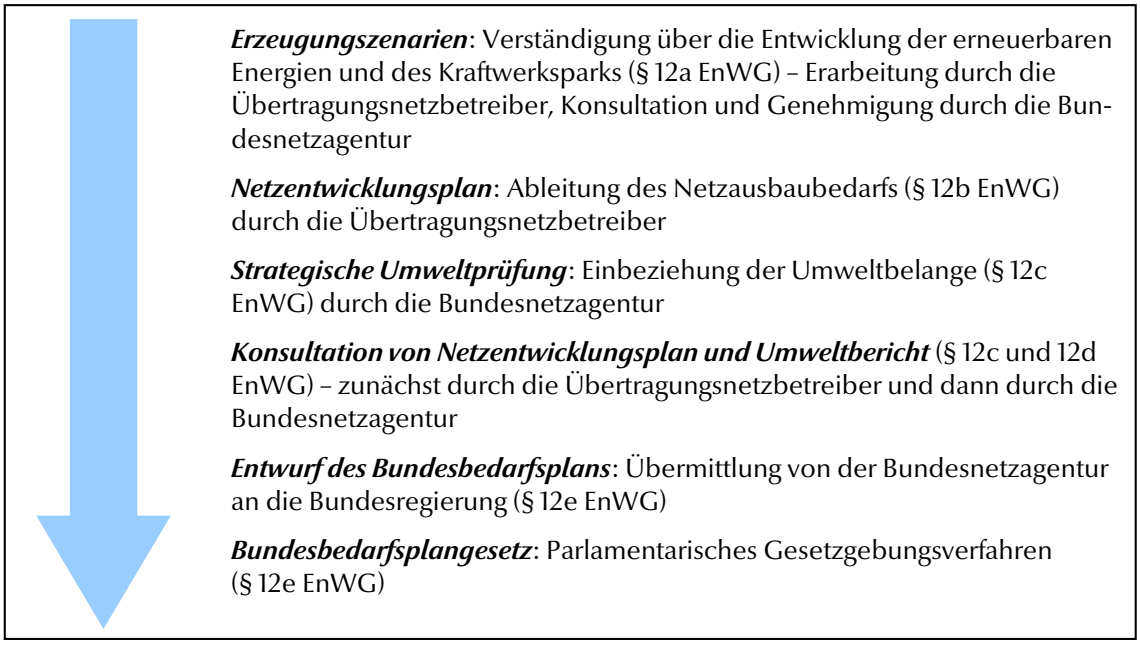
2 Rechtsrahmen und Ablauf von Netzplanung und -ausbau in Deutschland

Das Gesetzespaket der Bundesregierung zur Energiewende im Sommer 2011 enthielt mit der Novelle des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG) und dem neuen Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABeG) eine weitreichende Neuregelung der Verfahren und Verantwortlichkeiten für den Bau von Höchstspannungsleitungen.

Künftig legen die „Betreiber von Übertragungsnetzen [...] jährlich [...] einen gemeinsamen nationalen Netzentwicklungsplan [...] vor. Der gemeinsame nationale Netzentwicklungsplan muss alle wirksamen Maßnahmen zur bedarfsgerechten Optimierung, Verstärkung und zum Ausbau des Netzes enthalten, die in den nächsten zehn Jahren für einen sicheren und zuverlässigen Netzbetrieb erforderlich sind“ (§ 12b EnWG). Die Bundesnetzagentur hat diesen Netzentwicklungsplan zu prüfen und der Bundesregierung als Entwurf für einen Bundesbedarfsplan vorzulegen, die wiederum diesen Entwurf mindestens alle drei Jahre dem Bundesgesetzgeber vorzulegen hat (§ 12e EnWG).

Für *länderübergreifende oder grenzüberschreitende* Höchstspannungsleitungen, die in einem solchen „Gesetz über den Bundesbedarfsplan“ enthalten sind, wird zur Bestimmung von Trassenkorridoren eine Bundesfachplanung durchgeführt (§§ 4 ff. NABeG) und mit Zustimmung des Bundesrates (§ 2 NABeG) erfolgt die Planfeststellung durch die Bundesnetzagentur (§§ 18 ff. NABeG).

Abb. 1. Ablauf Netzentwicklung



Quelle: Eigene Darstellung

Für *nicht länderübergreifende oder grenzüberschreitende* Höchstspannungsleitungen gilt der bisherige Rechtsrahmen weiter, nach dem die Errichtung und der Betrieb sowie die Änderung der Planfeststellung durch die nach Landesrecht zuständige Behörde bedürfen (§ 43 EnWG).

Dazu reicht der Netzbetreiber nach § 73 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) Zeichnungen und Erläuterungen, die das Ausbauvorhaben, seinen Anlass und die von dem Vorhaben betroffenen Grundstücke und Anlagen erkennen lassen, bei der sogenannten Anhörungsbehörde[1] ein. Die Anhörungsbehörde fordert die Behörden, deren Aufgabenbereich durch das Vorhaben berührt wird, zur Stellungnahme auf. Sie veranlasst, dass der Plan in den Gemeinden, in denen sich das Vorhaben auswirkt, für eine Dauer von einem Monat ausgelegt wird. Jeder, dessen Belange durch das Vorhaben berührt werden, kann bis zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist schriftlich oder zur Niederschrift bei der Anhörungsbehörde oder bei der Gemeinde Einwendungen gegen den Plan erheben. Nach Ablauf der Einwendungsfrist hat die Anhörungsbehörde Einwendungen gegen den Plan und die Stellungnahmen der Behörden mit dem Netzbetreiber, den Behörden, den Betroffenen sowie den Personen, die Einwendungen erhoben haben, zu erörtern.

Dem Anhörungsverfahren schließt sich die Planfeststellung an, die mit einem Planfeststellungsbeschluss endet. Dabei sind die von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange im Rahmen einer Abwägung zu berücksichtigen. „Durch die Planfeststellung wird die Zulässigkeit des Vorhabens einschließlich der notwendigen Folgemaßnahmen an anderen Anlagen im Hinblick auf alle von ihm berührten öffentlichen Belange festgestellt“ (§ 75 (1) VwVfG).

[1] Anhörungsbehörde bei Leitungsbauprojekten ist in Schleswig-Holstein der Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr, der auch als Planfeststellungsbehörde fungiert (Stand: Mai 2012), und in Niedersachsen die Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr.

Zur Prüfung der Raumverträglichkeit der Netzausbauvorhaben wird in der Regel zeitlich vor der Planfeststellung ein Raumordnungsverfahren durchgeführt. Dabei werden auch Trassenalternativen erörtert. Nach § 15 Abs. 1 ROG kann von der Durchführung eines Raumordnungsverfahrens abgesehen werden, wenn sichergestellt ist, dass die Raumverträglichkeit anderweitig geprüft wird.

3 Handlungsarenen beim Netzausbau

Bei der Planung und Umsetzung von Netzausbauvorhaben lassen sich im Wesentlichen drei miteinander verbundene Handlungsarenen unterscheiden:

1. Die *nationale Handlungsarena*, in der insbesondere die Festlegung der energiewirtschaftlichen Notwendigkeit einer Höchstspannungsleitung auf Bundesebene erfolgt. Darüber hinaus werden auch wesentliche Rahmenbedingungen gesetzt, z. B. zur Erdverkabelung bei Pilotprojekten oder zur Zulässigkeit der Mastformen.
2. *Die regionale Arena*, in der über die geplanten Vorhaben informiert und diskutiert wird und sich Betroffene, Kommunal- und Landespolitik positionieren.
3. Die *Arena der förmlichen Verfahren*, in der die Entscheidungen über den konkreten Trassenverlauf, die Leitungsarchitektur (z. B. Erdkabel oder Freileitung, Maststandorte und -form) und Ausgleichsmaßnahmen getroffen werden.

3.1 Nationale Handlungsarena

Die Begründung der energiewirtschaftlichen Notwendigkeit des Baus einzelner Höchstspannungsleitungen erfolgt auf nationaler Ebene. Sie erfolgt – anders als in der Vergangenheit – letztlich durch den Bundesgesetzgeber. Die Funktion des Planfeststellungsverfahrens als Ort der Prüfung der energiewirtschaftlichen Notwendigkeit entfällt.[2] Regionale Akteure, die Einfluss auf diesen Prozess nehmen möchten, müssen sich frühzeitig (vor dem Planfeststellungsverfahren) in den fachlichen und politischen Entscheidungsprozess auf nationaler Ebene einbringen. Dies ist möglich z. B. über eine Teilnahme an der öffentlichen Konsultation des Nationalen Netzentwicklungsplans durch die Bundesnetzagentur (§ 12a Abs. 2 und 12b Abs. 3 EnWG) oder Bundestagsabgeordnete, die die regionalen Interessen transportieren.

Dabei ist zu beachten, dass zu diesem Zeitpunkt eine unmittelbare Betroffenheit kaum erkennbar ist, da der Bundesnetzplan lediglich Punkt-zu-Punkt-Verbindungen, aber noch keine Trassenverläufe beinhalten wird. Auch fehlt den regionalen Akteuren häufig die Kenntnis über die Bundesnetzplanung und die fachlichen Zusammenhänge. Es ist daher fraglich, inwieweit sich regionale Akteure rechtzeitig in die bundespolitische Diskussion über die energiewirtschaftliche Notwendigkeit einzelner Leitungsbauvorhaben einbringen.

3.2 Regionale Handlungsarena

In der regionalen Arena agieren und reagieren die Netzbetreiber als Vorhabenträger, die Betroffenen (insbesondere Anwohnern, Grundstückseigentümern und Vertretern des Naturschutzes) sowie die Kommunal- und Landespolitik. Hier bilden sich die Positionen, die anschließend als Stellungnahmen oder Einwendungen in die förmlichen Verfahren einfließen. Insofern – so die hier vertretene These – sind die Prozesse in dieser Arena von

[2] Diese Regelung fand sich bereits im § 1 Abs. 2 EnLAG.

besonderer Bedeutung für die Konfliktträchtigkeit des weiteren Verfahrens. Die regionalen Akteure und ihre Interessen werden in Kapitel 4 näher betrachtet. An dieser Stelle wird auf die weiteren Prozesse in der regionalen Handlungsarena eingegangen.

Die Netzbetreiber informieren in der Regel vor den ersten formellen Schritten die Landes- und Kommunalverwaltungen informell über die geplanten Ausbaumaßnahmen. Teilweise wird versucht, vor einer breiten Veröffentlichung der konkreten Leitungsbaupläne die erforderlichen Grundstücksflächen, insbesondere für Umspannwerke und für die naturschutzrechtliche Kompensation, zu sichern. Grundstücke für Leitungen zwischen vorhandenen Netzknoten werden erst nach Abschluss der behördlichen Verfahren privatrechtlich gesichert.

Spätestens mit der Vorbereitung (Scoping-Termin) und Einleitung eines förmlichen Raumordnungs- oder Planfeststellungsverfahrens bzw. der Bundesfachplanung ist das Vorhaben öffentlich bekannt.[3] Anwohner und Grundstückseigentümer, Vertreter des Naturschutzes und Träger öffentlicher Belange können ab diesem Zeitpunkt ihre Betroffenheit identifizieren. Die Artikulation erfolgt mittelbar über Bürgerinitiativen und Medien oder unmittelbar in Richtung Kommunal- und Landespolitik und gegenüber der Raumordnungs- bzw. Planfeststellungsbehörde.

Die Erfahrung zeigt, dass zahlreiche betroffene Bürger – anders als die Träger öffentlicher Belange – kaum Kenntnis über die Verwaltungsverfahren besitzen. Daher besteht eine große Unsicherheit, wie die eigenen Interessen in den Entscheidungsprozess eingebracht und gewahrt werden können.[4]

Die Netzbetreiber versuchen, über verschiedene Kanäle (z. B. Veranstaltungen, Infopost, Internet) die betroffene Bevölkerung über das Projekt und das Verfahren zu informieren. Angesichts der Rollenverteilung – Vorhabenträger beeinträchtigt die Schutzgüter bzw. Interessen der Betroffenen – und der Informationsasymmetrie zugunsten des Vorhabenträgers ist die Überzeugungswirkung in der Regel begrenzt.

Die Raumordnungs- bzw. Planfeststellungsbehörden, die letztlich konfliktbehaftete Abwägungsentscheidungen zu treffen haben, müssen im Rahmen der behördlichen Verfahren deutlich machen, dass sie unabhängig von den Einzelinteressen des Vorhabenträgers und der Beteiligten agieren und konfliktarme Lösungen im Sinne aller Beteiligten entwickeln wollen.

An dieser Stelle stellt sich die Frage, ob andere Akteure – Landes- und Kommunalpolitik oder Dritte – Informations- und Moderationsaufgaben übernehmen können. Entsprechende Beispiele werden in Abschnitt 5 vorgestellt.

3.3 Förmliche Verfahren

Die Arena des Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahrens bzw. der Bundesfachplanung ist durch die förmlichen Vorschriften des VwVfG und der Fachgesetze (EnWG, Umweltrecht) sowie der Raumordnungsgesetze des Bundes und der Länder geprägt. Bei Anhörungsterminen und in schriftlichen Stellungnahmen werden die Einwendungen der Träger öffentlicher Belange, der Betroffenen und weiterer Personen zusammengetragen. Die Abwägung erfolgt letztlich durch die Planfeststellungsbehörde.

[3] Die Träger öffentlicher Belange sind spätestens mit der Antragskonferenz bzw. dem Scoping-Termin am Beginn des Planfeststellungsverfahrens informiert.

[4] Siehe in diesem Zusammenhang auch die Dokumentation *Vorgezogene Bürgerbeteiligung zum Ausbau des Stromnetzes in Schleswig-Holstein* (MWV 2012).

Gegen einen Planfeststellungsbeschluss besteht Klagemöglichkeit. Insofern schließt sich als mögliche weitere förmliche Handlungsarena die gerichtliche Klärung an.

4 Regionale und überregionale Akteure und Interessen

Der Netzausbau führt verschiedene Akteure zusammen: Netzbetreiber, Anwohner und Grundstückseigentümer, Vertreter des Naturschutzes, Kommunen, Landesregierungen sowie Raumordnungs- und Planfeststellungsbehörden.

Zentrale Akteure sind die *Betreiber von Energieversorgungsnetzen*, die nach § 11 EnWG verpflichtet sind, das Energieversorgungsnetz bedarfsgerecht zu optimieren, zu verstärken und auszubauen. Diese gesetzliche Verpflichtung macht sie zum Träger der Netzausbauvorhaben. Dabei sind die Betreiber von Übertragungsnetzen in allen Handlungsarenen aktiv:

- Sie entwerfen den Netzentwicklungsplan, legen ihn der Bundesnetzagentur vor (siehe Abschnitt 2) und stimmen ihre Planungen auf europäischer Ebene im Verbund der europäischen Übertragungsnetzbetreiber ab (§ 12 Abs. 1 Satz 1 EnWG).
- Als Träger konkret verorteter Leitungsausbauvorhaben sind sie regionaler Akteur und
- Vorhabenträger in den förmlichen Genehmigungsverfahren.

Da es sich bei den Betreibern der Höchstspannungsnetze um privatwirtschaftlich agierende Unternehmen handelt, darf ihnen ein Interesse an einem konfliktarmen, zügigen und effizienten Leitungsbau unterstellt werden.

Für die konkrete Trassenplanung und Umsetzung von Netzausbauprojekten spielt die regionale Ebene eine besondere Rolle. Die regionalen Akteure lassen sich verschiedenen Gruppen und bestimmten Interessen zuordnen.

Zunächst sind *Anwohner und Grundstückseigentümer* zu nennen, die in unterschiedlicher Form vom Leitungsausbau betroffen sein können. Die Deutsche Umwelthilfe listet folgende Motive auf (DUH 2011: 58):

- „Gesundheitsrisiken infolge erhöhter elektrischer und magnetischer Strahlung
- Beeinträchtigung des Landschaftsbildes [...]
- Wertminderung von Immobilien und Grundstücken [...]
- Abnehmende touristische Attraktivität [...]
- Lärmbelästigung in direkter Umgebung bei bestimmten Wetterlagen [...]
- Witterungsbedingte Gefahren wie Eisbruch, Mastbruch, Blitzschlag."

Zu den Betroffenen auf regionaler Ebene zählen auch *Vertreter des Naturschutzes*, die häufig folgende Aspekte aufführen:

- „Gefährdung von Vögeln [...]
- Eingriff in sensible Gebiete durch den Trassenbau,
- Zerschneidung von Lebensräumen durch neue Trassen [...]
- Veränderung der Bodenqualität [...]" (ebd.)

Die Motive von Anwohnern, Grundstückseigentümern und Vertretern des Naturschutzes können auch über Bürgerinitiativen und kommunalpolitische Vertreter als regionale Akteure artikuliert werden.

Die *Kommunen* treten beim Netzausbau in verschiedenen Rollen auf:

- Im Anhörungsverfahren haben die Gemeinden, in denen die Pläne auszulegen sind, die Auslegung vorher ortsüblich bekannt zu machen (§ 73 Abs. 5 VwVfG). Neben dieser förmlichen Verpflichtung werden häufig auch Informationsveranstaltungen durchgeführt.
- Als Träger öffentlicher Belange (z. B. „Untere Naturschutzbehörde", „Untere Wasserbehörde") geben sie im Raumordnungs- und im Planfeststellungsverfahren zu dem Vorhaben fachliche Stellungnahmen ab.
- In ihren politischen Gremien (Ausschüsse und Räte) positionieren sich die Gemeinden und Kreise zu dem Vorhaben. Das Ergebnis dieses politischen Abwägungsprozesses ist ex ante offen.

Auch die *Landesregierungen* haben in der Regel mehrere Rollen inne. Zum einen sind sie als Träger öffentlicher Belange (z. B. „Obere Naturschutzbehörde", „Obere Denkmalschutzbehörde") betroffen, zum anderen sind sie selber Raumordnungs- und Planfeststellungsbehörden oder haben die Fachaufsicht.

Die *Raumordnungs- und Planfeststellungsbehörden* haben ihre Abwägungsentscheidungen nach Recht und Gesetz und unabhängig von politischen Weisungen zu treffen (BVerwGE 134, 308: 311 f.). Für Leitungsvorhaben, die im Bundesbedarfsplan und im Anhang des EnLAG enthalten sind, ist ihnen die Prüfung der energiewirtschaftlichen Notwendigkeit entzogen (§ 1 Abs. 2 EnLAG).

Die zentrale Rolle regionaler Akteure sowie regionaler Governance-Prozesse für den Erfolg von Netzausbauvorhaben illustrieren die im Folgenden dargestellten Best-Practice-Beispiele aus Schleswig-Holstein und Niedersachsen.

5 Best-Practice-Beispiele regionaler Governance-Prozesse für den Netzausbau

Im Folgenden werden zwei Beispiele für frühe regionale Governance-Prozesse zum Netzausbau dargestellt: Die im Rahmen der Netzentwicklungsinitiative Schleswig-Holstein zwischen den Kreisen, den Netzbetreibern und der Landesregierung getroffene Vereinbarung wurde von der Plattform „Zukunftsfähige Netze" als Beispiel empfohlen, wie sich bereits im Vorfeld der formellen Genehmigungsverfahren eine gemeinsame Verständigung über den notwendigen Stromleitungsbau erzielen lässt (BMWi 2011: 1, Ziffer 1). Das zweite Beispiel stellt das Abstimmungsverfahren zur Anbindung der Offshore-Windparks im Trassenkorridor Norderney vor, das zu einer hohen Akzeptanz in der Region geführt hat.

5.1 Netzentwicklungsinitiative Schleswig-Holstein[5]

In Schleswig-Holstein wurde im September 2010 die *Netzentwicklungsinitiative Schleswig-Holstein* ins Leben gerufen. Ziel der Initiative ist es, den Ausbau des Stromnetzes in Schleswig-Holstein zügig voranzubringen, um die Windstrommengen, die insbesondere im Zuge der von der Landesregierung vorangetriebenen Ausweitung der Windeignungsflächen bis 2015 prognostiziert werden, abtransportieren zu können.

[5] Zur Netzentwicklungsinitiative Schleswig-Holstein finden sich umfangreiche Informationen unter www.stromnetzausbau.schleswig-holstein.de.

Teilnehmer sind die

- Übertragungsnetzbetreiber TenneT TSO GmbH und 50Hertz Transmission sowie
- die Netzbetreiber E.ON Netz GmbH und die Schleswig-Holstein Netz-AG,
- die ARGE Netz GmbH & Co. KG,
- der Bundesverband Windenergie (BWE) und der Bundesverband Erneuerbare Energien (BEE),
- der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag, der Städteverband Schleswig-Holstein und der Schleswig-Holsteinische Landkreistag sowie
- das Wirtschaftsministerium, das Innenministerium mit der Landesplanung und das Umweltministerium
- sowie seit Juni 2011 die vom Netzausbau besonders betroffenen Kreise.

Im Folgenden werden zunächst das Verfahren und die Arbeitsschritte der Netzentwicklungsinitiative vorgestellt. Anschließend werden einzelne Aspekte mit Blick auf Regional Governance beleuchtet.

Verfahren und Arbeitsschritte

Die Netzentwicklungsinitiative wurde initiiert vom bis Mitte 2012 in Schleswig-Holstein für Energiepolitik zuständigen Wirtschaftsministerium. Bei dem Auftakttreffen im September 2010 wurde als erster Schritt die Entwicklung einer gemeinsamen Einschätzung vereinbart, wieviel Strom künftig aus erneuerbaren Energien in Schleswig-Holstein erzeugt werden wird (MWV 2010).

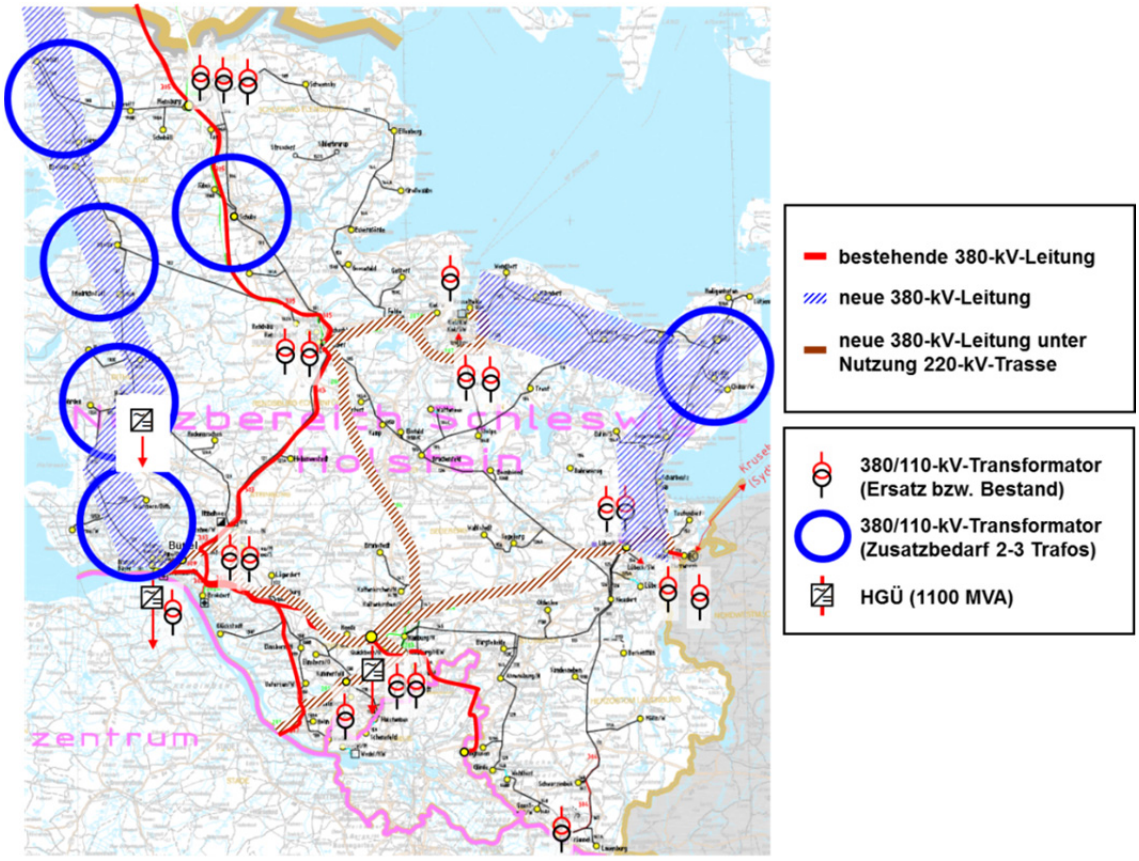
Im Januar 2011 wurde eine Prognose der GL Garrad Hassan Deutschland GmbH (ehemals WINDTEST Kaiser-Wilhelm-Koog GmbH) für die Einspeiseleistung durch dezentrale Energieanlagen in Schleswig-Holstein für das Jahr 2015 vorgestellt. Danach sind 2015 rund 9.000 MW aus Onshore-Windenergie zu erwarten. Ende 2010 waren knapp 3.000 MW Windstrom installiert (MWV 2011a). Zu dem an Land produzierten Windstrom werden bis 2015 noch rund 3.000 MW aus dem Offshore-Bereich hinzukommen.

Basierend auf diesen Ergebnissen haben die Netzbetreiber der verschiedenen Spannungsebenen bereits im Winter 2010/2011 Abstimmungsgespräche über das Ausbaukonzept und die Übergabestellen zwischen den Netzebenen geführt. Im Ergebnis wurde ein über die verschiedenen Netzebenen abgestimmtes ganzheitliches Konzept für die Netzentwicklung in Schleswig-Holstein entworfen, das im März 2011 den energiepolitischen Sprechern der Landtagsfraktionen vorgestellt wurde (TenneT 2011a: 17).

Die Situation der Netze in Schleswig-Holstein und diese Netzstudie wurden im Mai 2011 von den Netzbetreibern TenneT TSO, EON Netz und dem Wirtschaftsministerium Schleswig-Holstein der Bundesnetzagentur vorgestellt, um sie auf die aktuelle Prognose zur Einspeiseleistung als neue Planungsgrundlage und die Notwendigkeit eines zügigen Netzausbaus im Norden aufmerksam zu machen. Zugleich wurden die – nun als unmittelbar betroffen identifizierten – Kreise Dithmarschen, Nordfriesland, Ostholstein und Plön zur Mitarbeit in der Netzentwicklungsinitiative eingeladen. Später kamen noch die Kreise Steinburg und Pinneberg hinzu. Die Kreise Ostholstein, Dithmarschen und Nordfriesland hatten sich bereits zuvor (parallel zu den geschilderten Prozessen) auf eigene Initiative mit der Netzentwicklung in ihren Kreisen befasst. Zur Berichterstattung wurden

die Netzbetreiber TenneT TSO, EON Netz und das Wirtschaftsministerium in die Ausschusssitzungen eingeladen.

Abb. 2. Netzstudie zum 9.000-MW-Szenario



Quelle: TenneT 2011a: 17

Auf einer Sitzung der Netzentwicklungsinitiative im Juni 2011 – nun mit den unmittelbar betroffenen Kreisen – wurde der gemeinsame Fahrplan abgestimmt. Vereinbart wurde, die Pläne zum Ausbau des Stromnetzes vor Einleitung der förmlichen Genehmigungsverfahren in den Regionen öffentlich vorzustellen und zu erörtern (MWV 2011b).

Ende August 2011 wurde eine *Beschleunigungsvereinbarung* zum Netzausbau zwischen Land, Netzbetreibern und betroffenen Kreisen öffentlich vorgestellt (MWV 2011c). Dabei handelt es sich um eine politische Erklärung, die „alle Beteiligten zusammenbringen [soll], um gemeinschaftlich die erforderlichen Schritte eng abzustimmen und jeden zu den erforderlichen Vorleistungen zu verpflichten“ (MWV 2011d: 2; Hirschfeld 2012: 9).

Wesentliche Inhalte sind die Verpflichtung der Netzbetreiber auf konfliktentschärfende Planungsgrundsätze, die frühzeitige Information und Beteiligung der Bevölkerung vor den eigentlichen Genehmigungsverfahren, Unterstützungsangebote der betroffenen Kreise an die Netzbetreiber, die Unterstützung durch die berührten Ministerien und die Vereinbarung einer konkreten Zeitschiene (MWV 2011d; Hirschfeld 2012: 10).

Von Ende September 2011 bis Januar 2012 fanden an der West- und Ostküste mehrere Regionalkonferenzen statt. Neben der breiten Öffentlichkeit wurden auch gezielt die Bürgermeister der vom Netzausbau betroffenen Gemeinden eingeladen. Mit der Einladung wurde eine „Dokumentation: Neue Leitungen für nachhaltigen Strom“ (TenneT et

al. 2012) verschickt. Sie diente dazu, die Bürgerinnen und Bürger frühzeitig und umfassend über die bisherigen Überlegungen und Planungen zum Netzausbau in Schleswig-Holstein zu informieren. Ergänzend wurden über die Internetseiten des Wirtschaftsministeriums und der Netzbetreiber umfangreiche Informationen zum Prozess zur Verfügung gestellt.[6]

Die Regionalkonferenzen wurden von den Kreisen organisiert. Das Wirtschaftsministerium informierte dabei zunächst über die energiepolitische Notwendigkeit des Ausbaus der Stromnetze. Die Netzbetreiber stellten das Zusammenspiel der verschiedenen Spannungsebenen, die Situation in ihren Netzen und den grundsätzlichen Ausbaubedarf dar. Den Schwerpunkt stellte die Darstellung der Ergebnisse der Trassenvoruntersuchungen durch die von den Netzbetreibern beauftragten Planungsbüros dar. Bei diesen Trassenvoruntersuchungen wurden auf der Basis von Konfliktpotenzialanalysen mögliche und alternative Trassenkorridore für die notwendigen 380-kV-Leitungen vorgestellt (TenneT 2011a; TenneT 2011b).

Bereits auf den Regionalkonferenzen wurde unmittelbar Rückmeldung zu den Ausbauvorhaben gegeben. Darüber hinaus hat das Wirtschaftsministerium eine E-Mail-Adresse als weitere Möglichkeit eingerichtet, Hinweise und Anregungen zu geben. Die eingehenden Mails werden an die Netzbetreiber zur Berücksichtigung bei den weiteren Planungen weitergeleitet. Auch die Kreise nehmen Rückmeldungen von Bürgerinnen und Bürgern entgegen. Die Kreise und das Wirtschaftsressort haben vereinbart, sich über die Rückmeldungen gegenseitig zu informieren. Die bis Ende Dezember 2011 eingegangenen Anregungen und Hinweise der Bürgerinnen und Bürger wurden vom Wirtschaftsministerium ausgewertet und im Februar 2012 öffentlich dokumentiert (MWV 2012). Dabei geht es insbesondere darum, Schwerpunkte aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger zu identifizieren, die eine hohe Relevanz für die weitere Trassenplanung haben.

Die in der Beschleunigungsvereinbarung abgestimmte Zeitschiene sieht vor, dass an der Westküste bereits im Laufe des Jahres 2012 Genehmigungsunterlagen erstellt werden, 2013 das Planfeststellungsverfahren beginnt und 2015 auf ersten Abschnitten mit dem Bau der Leitungen begonnen wird. Auf den Regionalkonferenzen wurden auch die Suchräume für Umspannwerke kommuniziert. Mit Unterstützung der Kreise und der Landgesellschaft wurde Kontakt zu den Bürgermeistern der betroffenen Gemeinden und Grundstückseigentümern aufgenommen, um potenzielle Flächen für Umspannwerke zu sichern.

Die Information und Beteiligung der Bürger wird 2012 mit Formaten fortgesetzt, die genauer auf die identifizierten Schwerpunktthemen und auch auf die Betroffenen abzielen: So unterstützt z. B. die Deutsche Umwelthilfe die Kreise Dithmarschen und Nordfriesland bei der Bürgerinformation zum Netzausbau entlang der Westküste. Im zweiten Halbjahr 2012 wurden mehrere Veranstaltungen durchgeführt, die einen besonderen Diskussionsschwerpunkt bei den elektrischen und magnetischen Feldern hatten. Der Netzbetreiber TenneT führt sogenannte „Infomärkte“ durch. Allen Formaten ist gemeinsam, dass sie einen starken örtlichen Bezug zu den voraussichtlichen Trassenverläufen haben und unmittelbare Gesprächsmöglichkeiten zwischen Fachvertretern – sowohl von Netzbetreibern als auch unabhängige Experten – und einzelnen Bürgern schaffen wollen.

[6] Siehe www.stromnetzausbau.schleswig-holstein.de.

Regional Governance

Mit Blick auf die regionalen Governance-Prozesse ist zunächst festzuhalten, dass es für die Netzentwicklungsinitiative Schleswig-Holstein keine vorab festgelegte Konzeption gab. Chronologisch ging die Initiative von den Netzbetreibern und dem Wirtschaftsministerium aus. Der Kreis der Stakeholder wurde aber schrittweise erweitert. Dem Wirtschaftsministerium kam dabei eine wichtige moderierende Funktion zu. Dies betrifft insbesondere die Einbindung der verschiedenen Stakeholder, die Entwicklung des Netzausbaukonzepts, die Abstimmung über die Zeitschiene und die Genehmigungsverfahren.

Die schleswig-holsteinischen Kreise – und das ist hervorzuheben – haben die Notwendigkeit des Netzausbaus auch auf ihrem Kreisgebiet sehr frühzeitig bejaht. Sie sind bereits überdurchschnittlich durch Windenergieanlagen geprägt und haben 2011 im Zuge der Fortschreibung der Regionalpläne zusätzliche Windeignungsflächen gemeldet. Gleichzeitig sind in diesen Kreisen bereits Windkraftanlagen vom Einspeisemanagement, das heißt von der zeitweisen Abschaltung wegen Netzengpässen, betroffen – Tendenz zunehmend. Insofern war die Notwendigkeit des Netzausbaus in diesen schleswig-holsteinischen Kreisen bereits frühzeitig präsent, sodass der Vorschlag einer gemeinsamen Initiative mit Land und Netzbetreibern auf große Bereitschaft stieß. Dies konkretisierte sich vor allem in der Beschleunigungsvereinbarung, die im Herbst 2011 von den verschiedenen Kreistagen bestätigt wurde. Auch in den verschiedenen öffentlichen Regionalkonferenzen wurde die energiewirtschaftliche Notwendigkeit der Ausbauvorhaben nicht infrage gestellt.

Die Kreise übernehmen im Rahmen der Netzentwicklungsinitiative vor allem die Moderation des Kommunikations- und Beteiligungsprozesses auf der lokalen Ebene. Sie organisieren die Bürgerbeteiligung vor Ort, z. B. durch die Regionalkonferenzen, und beauftragten die Deutsche Umwelthilfe mit der Durchführung von Veranstaltungen zu Schwerpunktthemen. Die Deutsche Umwelthilfe nimmt dabei zugleich die Rolle eines externen Moderators ein. Die Kreise positionieren sich in ihren Fachausschüssen zu den konkreten Trassenalternativen und unterstützen die Netzbetreiber bei der Ansprache von Bürgermeistern und Grundstückseigentümern.

Land und Kommunen stimmen sich über die im Rahmen der Netzentwicklungsinitiative geschaffenen Informationskanäle auf Arbeitsebene laufend ab.

Die Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen entspricht den jeweiligen Zuständigkeiten und der Nähe zu den Gesprächspartnern. Sie ist auch deshalb sinnvoll, weil die Netzbetreiber gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern ein Glaubwürdigkeitsproblem haben: Sie greifen mit ihren Vorhaben zwangsläufig in bestehende Rechte ein und beinträchtigen Schutzgüter. Zugleich haben sie einen Informationsvorsprung über Verfahren und Planungsstand. Auch eine Landesregierung, die den Netzausbau als energiepolitische Notwendigkeit fordert, kann gegenüber den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern keine neutrale Position einnehmen, denn ihre Interessen sind von denen der Betroffenen in der Regel ebenfalls zu weit entfernt.

Mit Blick auf den aktuellen Rechtsrahmen (siehe Abschnitt 2) besteht die Notwendigkeit einer *Abstimmung zwischen der regionalen und nationalen Handlungsarena*. Dies wird in der Netzentwicklungsinitiative über die Beteiligung der Landesregierung an den nationalen Abstimmungsprozessen organisiert, z. B. durch Mitarbeit in der Plattform Zukunftsfähige Netze beim BMWi oder Beteiligung an den öffentlichen Konsultationen zur Netzentwicklung (§ 12b Abs. 3 EnWG). Ziel der Landesregierung Schleswig-Holstein ist,

dass die im Rahmen der Netzentwicklungsinitiative mit Netzbetreibern und Kommunen als notwendig erachteten Ausbauvorhaben im Nationalen Netzentwicklungsplan bzw. Bundesbedarfsplan erscheinen.

Besondere Aufmerksamkeit verlangen auch die gesetzlich vorgesehenen *Umweltverträglichkeitsprüfungen* (UVP): Für die bundesländer- und grenzüberschreitenden Vorhaben führt die Bundesnetzagentur im Zuge der Bundesfachplanung eine Strategische UVP durch (§§ 7 ff. NABeG). Sie wird darüber hinaus im Zuge der Planfeststellungsverfahren eine Projekt-UVP durchführen (§§ 20 ff. NABeG). Auch für die nicht länder- und grenzüberschreitenden Höchstspannungsfreileitungen ist die Umweltverträglichkeit zu prüfen (§ 3 UVPG in Verbindung mit Anlage 1), und zwar durch die Raumordnungs- bzw. Planfeststellungsbehörden der Länder. Der aktuelle Rechtsrahmen sieht aber noch eine weitere, dem Bundesbedarfsplan vorgeschaltete Strategische UVP durch die Bundesnetzagentur vor (§ 12c Abs. 2 EnWG). Diese Prüfung wird von der Bundesnetzagentur auch für die nicht bundesländer- und grenzüberschreitenden Vorhaben durchgeführt. Um Brüche zu vermeiden, bedarf es daher im Vorwege einer engen Abstimmung, z. B. über Zeitpläne, Verfahren und Kriterien, zwischen der Bundesnetzagentur und den Ländern.

Im Zuge der Netzentwicklungsinitiative Schleswig-Holstein wurde von Anwohnern und Grundstückseigentümern an der Westküste häufiger das Interesse an einem „Bürgernetz" artikuliert. Dabei handelt es sich um die Möglichkeit einer finanziellen Beteiligung an den notwendigen Stromleitungen. TenneT hat zugesagt, vor Einleitung des Planfeststellungsverfahrens ein entsprechendes Beteiligungsangebot zu unterbreiten. Ziel ist eine stärkere Akzeptanz.

Raumordnung als Instrument der Regional Governance

Die in der Beschleunigungsvereinbarung abgestimmte Zeitschiene sieht folgenden Ablauf vor: Scoping-Termin für die Westküstenachse bis zum Jahresanfang 2001, Erstellung der Genehmigungsunterlagen im Laufe des Jahres 2012 und Beginn des Planungsverfahrens 2013. Als Baubeginn auf ersten Abschnitten ist der Jahresanfang 2015 vereinbart. Um diesen zügigen Zeitplan zu realisieren ist weiter vereinbart, zu prüfen, ob eine Integration des Raumordnungs- in das Planfeststellungsverfahren möglich und sinnvoll ist. § 15 des Bundesraumordnungsgesetzes ermöglicht grundsätzlich, auf ein eigenständiges Raumordnungsverfahren zu verzichten und die Klärung der raumordnerischen Fragen in einem anderen Verfahren, z. B. im Planfeststellungsverfahren, vorzunehmen.

Für eine solche Vorgehensweise spricht:

- Die Beschleunigung des gesamten Genehmigungsverfahrens: Da im Planfeststellungsverfahren teilweise ähnliche Arbeitsvorgänge (öffentliche Auslegung und Anhörung) durchgeführt und Aspekte geprüft werden wie im Raumordnungsverfahren, lassen sich Synergieeffekte erzielen.
- Im Raumordnungsverfahren ist der Maßstab der Planungen wesentlich gröber als im Planfeststellungsverfahren. Bestimmte Konflikte sind erst erkennbar, wenn die genauen Details, z. B. die geplanten Maststandorte und die Abstände der Freileitungen zu den Wohngebäuden, bekannt sind. Dies kann dazu führen, dass eine aus dem Raumordnungsverfahren resultierende Vorzugstrasse sich im Planfeststellungsverfahren als nicht optimal erweist. Die dann erforderlichen Planänderungen tragen zu einer Verzögerung der Vorhaben bei.
- Gegenstand des Raumordnungsverfahrens ist regelmäßig die Prüfung von Trassenalternativen und die Findung einer möglichst konfliktarmen Trassenführung. Im Zuge

einer vorgeschalteten Konfliktpotenzialanalyse kann sich ergeben, dass keine ernsthaft in Betracht kommenden Alternativen bestehen, weil sich ein bestimmter Trassenverlauf als alternativlos aufdrängt. Dies kann z. B. der Fall sein, wenn in einem konfliktarmen Korridor eine bestehende 110-kV-Trasse auf 380 kV aufgerüstet und die 110-kV-Leitung auf dem neuen Gestänge mitgeführt werden kann. Die Prüfung muss von der Raumordnungsbehörde im Einzelfall durchgeführt werden.

Gegen eine Integration der Raumordnungs- in die Planfeststellungsverfahren spricht:

- Im Raumordnungsverfahren erfolgt eine frühzeitige öffentliche Beteiligung. Bei Integration in das Planfeststellungsverfahren ist erklärungsbedürftig, dass keine Einschränkung von Beteiligungsrechten erfolgt.
- Mit ihrem abwägenden Urteil über verschiedene konfliktträchtige Trassenalternativen kann die Raumordnungsbehörde eine schlichtende Funktion wahrnehmen und Konflikte aus dem Planfeststellungsverfahren herausnehmen.
- Ein höherer Planungsaufwand beim Vorhabenträger: Die Planfeststellungsunterlagen besitzen einen höheren Detaillierungsgrad. Zudem kann ein vorgeschaltetes Raumordnungsverfahren die Zahl der Varianten reduzieren, auf die im Planfeststellungsverfahren eingegangen werden muss.

Fazit: Grundsätzlich kann eine Integration der Raumordnung in die Planfeststellungsverfahren zu einer Beschleunigung des Netzausbaus führen, insbesondere wenn keine oder nur wenige Alternativtrassen infrage kommen. Ob die Vorteile die Nachteile überwiegen, ist im Einzelfall zu entscheiden.

Im Zuge der Netzentwicklungsinitiative Schleswig-Holstein hat diese Prüfung dazu geführt, dass für die Abschnitte der Westküstenachse von Brunsbüttel nach Heide die Klärung der raumordnerischen Fragen im Planfeststellungsverfahren vorgesehen ist.

5.2 Netzanbindung von Offshore-Windparks in Niedersachsen

In einem Raumordnungsverfahren hat die niedersächsische Bezirksregierung Weser-Ems im April 2002 nach einer intensiven Abstimmung und Abwägung insbesondere zwischen den Belangen des Naturschutzes und der Schifffahrt eine Trasse über Norderney für die Anbindung von Offshore-Windparks als raumordnerisch vertretbar festgestellt.

Mit dieser Trasse geht eine Kabelverlegung im Nationalpark „Niedersächsisches Wattenmeer“ einher. Die Querung der Insel Norderney erfolgt dabei relativ konfliktarm im Bereich einer vorhandenen Straße. Naturschutzfachlich kritischer ist die Kabelverlegung im Rückseitenwatt zwischen Norderney und dem Festland. Die übrigen Interessen wie Schifffahrt und Fischerei sind durch diese Trasse nicht oder allenfalls geringfügig berührt.

Der Trassenkorridor über Norderney wurde 2006 als „Vorranggebiet Kabeltrasse für die Netzanbindung“ in das Landes-Raumordnungsprogramm aufgenommen. Damit wurde diese Trasse für die gebündelte Verlegung von Kabelsystemen vorgesehen.

Gegenstand sowohl des Raumordnungsverfahrens als auch der Darstellung im Landes-Raumordnungsprogramm war ausschließlich die Trasse im Bereich des Küstenmeeres einschließlich der Inselquerung, jedoch nicht die Weiterführung an Land bis zum Netzanbindungspunkt. Die Landtrasse vom Anlandungspunkt Hilgenriedersiel (Landkreis Aurich) nach Diele (Landkreis Leer) ist ungefähr 75 Kilometer lang.

Verfahren und Arbeitsschritte

Die von der Weiterführung an Land berührten Landkreise Aurich und Leer sowie die kreisfreie Stadt Emden haben in ihrer Funktion als untere Landesplanungsbehörden Anfang 2005 begonnen, die Trasse für die geplanten Erdkabel raumordnerisch abzustimmen. Dabei wurde auf die Durchführung eines förmlichen Raumordnungsverfahrens verzichtet, das Vorhaben wurde informell abgestimmt.

Hintergrund der Aktivitäten der unteren Landesplanungsbehörden war das Vorgehen der Offshore-Projektentwickler in der Region, die auf sehr unterschiedlichen Wegen die Kabelverlegung vorbereiteten: Einige Vorhabenträger suchten den Kontakt zu den Kommunen und Fachbehörden, andere verhandelten Vorverträge mit Grundstückseigentümern und Dritte führten naturschutzfachliche Untersuchungen vor Ort durch.

Vonseiten der berührten Landkreise wurde als Ziel der Abstimmung formuliert, dass eine Lösung gefunden werden sollte, die alle Interessen, insbesondere die der Bevölkerung und der Umwelt, in angemessener Weise berücksichtigt.

In das informelle Abstimmungsverfahren waren alle relevanten Offshore-Projektentwickler, die nach den bis Ende 2006 geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen für die Anbindung ihrer Offshore-Windparks selbst verantwortlich waren, eingebunden. Durch die unteren Landesplanungsbehörden wurden die berührten Gemeinden sowie wesentliche Fachbehörden beteiligt. Auch die Öffentlichkeit wurde im Rahmen von Informationsterminen in die Planung einbezogen. Um auch die Interessen der Landwirte zu berücksichtigen, waren die Vertreter der Landwirtschaft von Beginn an in das Projekt einbezogen.

Der Abstimmungsprozess wurde auf Vorschlag der Landkreise durch den regionalen Energieversorger EWE Oldenburg moderiert. Die EWE führte auch die Gespräche mit den Grundstückseigentümern. Die Wahrnehmung beider Aufgaben bot sich an, da die EWE sowohl über das erforderliche technische Wissen als auch über die Ortskenntnis und Erfahrung mit Grundstücksverhandlungen für Energieinfrastrukturvorhaben verfügt.

Als Ergebnis dieses Abstimmungsprozesses wurden

- im Bereich des Landkreises Leer und der Stadt Emden eine Trasse sowie
- im Bereich des Landkreises Aurich zwei Trassen, verbunden mit einer zeitlichen Staffelung,

festgelegt.

Bereits zeitlich parallel zum Trassenfindungsprozess wurden erste Gespräche mit den Verbänden der Landwirtschaft geführt. Auch wurden bereits erste Kontakte mit den berührten Grundstückseigentümern aufgenommen. Diese Gespräche mündeten in den Abschluss einer Rahmenvereinbarung mit den Landwirtschaftsverbänden, auf deren Grundlage die Einzelverträge mit den landwirtschaftlichen Grundstückseigentümern geschlossen wurden.

Nachdem im Zuge einer Änderung des Energiewirtschaftsgesetzes Ende 2006 der Übertragungsnetzbetreiber zur Anbindung von Offshore-Windparks gesetzlich verpflichtet wurde, hat TenneT Offshore die Planung übernommen und weitergeführt.

Letztlich wurde die Trasse mit einer Länge von 75 km im Einvernehmen mit fast allen Grundstückseigentümern gesichert und die ersten Kabelsysteme konnten zeitnah verlegt

werden. Lediglich eine Eigentümerin erteilte aus grundsätzlichen Erwägungen erst ihre Zustimmung, als mit enteignungsrechtlichen Maßnahmen gedroht wurde.

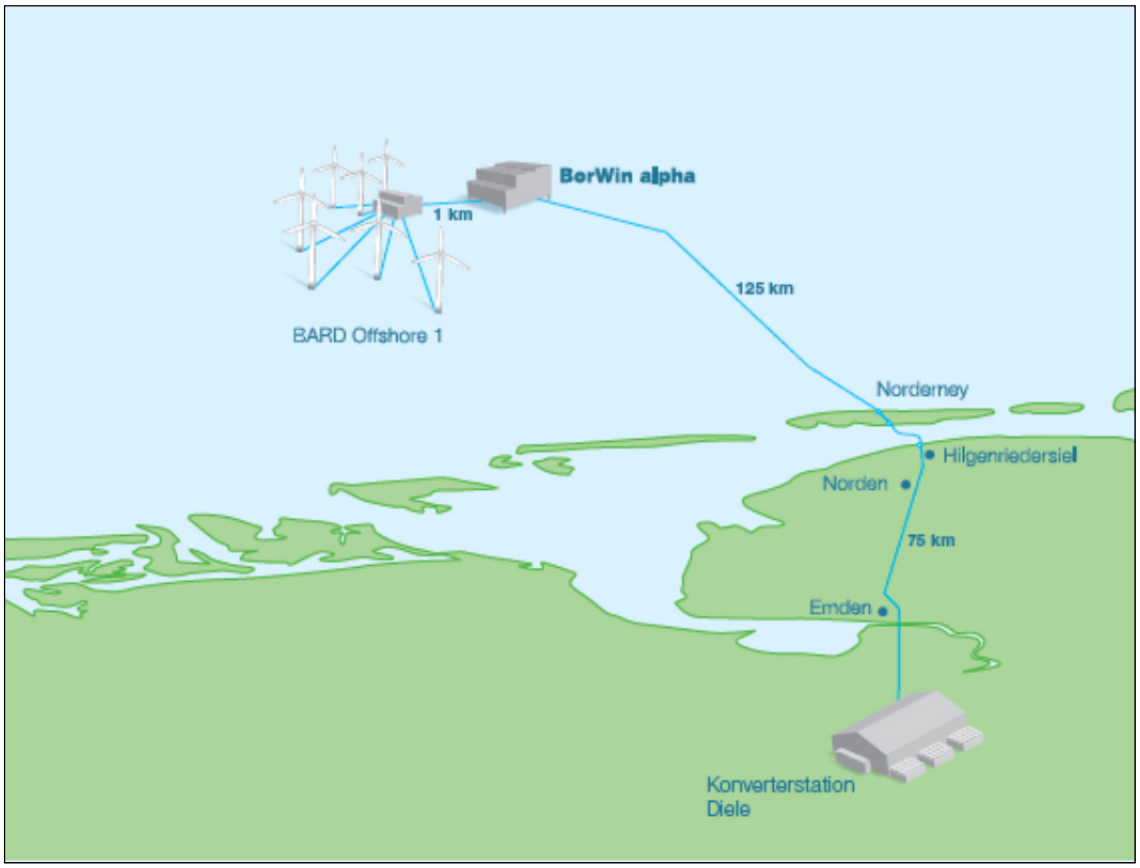
Detailfragen zur Kabelverlegung, wie beispielsweise Bauzeiten und Verlegemethoden, wurden einvernehmlich zwischen TenneT Offshore und den berührten Stellen bzw. Grundstückseigentümern abgestimmt.

Regional Governance

Insgesamt wurde die Erfahrung gemacht, dass die Verlegung von Erdkabeln in Gleichstromtechnik auf eine hohe Akzeptanz in der Region gestoßen ist. Grundsätzliche Bedenken der berührten Kommunen, Grundstücksbesitzer und Anwohner, wie sie bei aktuellen Freileitungsvorhaben regelmäßig in großem Umfang vorgetragen werden, gab es hier nicht. Diese Akzeptanz konnte durch einvernehmliche Abstimmung der Detailfragen weiter gesteigert werden.

Die regionalen Akteure, Behörden, Verbände und Privatpersonen standen dem Vorhaben „Anbindungsleitungen für Offshore-Windparks“ aufgeschlossen gegenüber, da der wirtschaftliche Nutzen der Energieerzeugung im Bereich der Nordsee für die Region breit anerkannt ist. Somit wurden ausschließlich Detailfragen wie Bauzeiten und Verlegetechnik diskutiert.

Abb. 3. Gleichstromanbindung von Borwin 1



Quelle: TenneT 2011c

Vor dem Hintergrund dieser hohen Akzeptanz hat es sich im Nachhinein als sinnvoll und ausreichend erwiesen, auf eine intensive raumordnerische Abstimmung im Rahmen eines formellen Raumordnungsverfahrens zu verzichten. Das von den berührten Landkreisen und der kreisfreien Stadt durchgeführte informelle Abstimmungsverfahren zur Trassensuche und -festlegung hat einen ausreichenden Raum für eine Abstimmung sowohl der öffentlichen als auch der privaten Belange geboten.

6 Empfehlungen für eine erfolgreiche Konfliktlösung

Für eine erfolgreiche Regional Governance beim Netzausbau lassen sich folgende Handlungsempfehlungen formulieren:

1. **Die Notwendigkeit der Ausbaumaßnahmen muss fachlich unstreitig sein.**
   Dies beinhaltet folgende Punkte:
   - Es muss Einvernehmen über die Größenordnung und Richtung des Transportbedarfs bestehen: In Norddeutschland wird der Transportbedarf in der Regel durch die Erzeugung von Windstrom bestimmt, dem keine entsprechenden Verbraucher (einschließlich Speicher) in den jeweiligen Regionen gegenüberstehen.
   - Entsprechend dem NOVA-Prinzip[7] muss geprüft werden, ob zunächst Netzoptimierungsmaßnahmen und -verstärkungsmaßnahmen ergriffen werden können, um die Leitungsneubaumaßnahmen zu minimieren. Auch Entlastungspotenziale durch intelligente Netze bzw. Verbrauchsteuerung sind im Vorfeld zu prüfen.
   - Die Prüfung der Ausbaunotwendigkeiten muss alle Netzebenen von der Höchst- bis zur Niederspannungsebene einbeziehen.
2. **Der Netzausbau braucht eine starke politische Legitimation.**
   Die Ausbaumaßnahmen greifen in Grundrechte ein. Nicht immer ist eine Win-win-Situation oder eine zufriedenstellende Kompensation möglich.
   - Für die Höchstspannungsebene findet zukünftig eine solche Legitimation mit der Entscheidung des Bundesgesetzgebers über den Bundesbedarfsplan statt.
   - Sehr hilfreich ist aber auch eine politische Zustimmung der Länder- und Kommunalparlamente.
3. **Bereits vor den Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren sollte eine Abstimmung zwischen Netzplanern und Bevölkerung über den Trassenverlauf stattfinden.**
   - Um eine breite Akzeptanz zu schaffen, ist es wichtig, frühzeitig, noch vor den Genehmigungsverfahren, mit den Betroffenen in einen Dialog zu treten.
   - Da die Betroffenen einen ortsgebundenen Bezug haben und der Dialog möglichst von Angesicht zu Angesicht geführt wird, sind zahlreiche Veranstaltungen in den Orten entlang der voraussichtlichen Trassenverläufe zu führen (z. B. im Dorfkrug). Eine ausschließlich über Internet und zentrale Veranstaltungen organisierte Bürgerbeteiligung ist wenig Erfolg versprechend.
   - Dabei kommt den Netzbetreibern die Aufgabe zu, eine transparente und offene Kommunikation umzusetzen. Das beinhaltet insbesondere auch, Risiken und ne-

[7] Nach dem NOVA-Prinzip sind zunächst die **O**ptimierung und die **V**erstärkung des **N**etzes zu prüfen, bevor es zu einem **A**usbau der Netze kommt.

gative Auswirkungen (z. B. elektromagnetische Felder, Vogelzug und Landschaftsbild) offen zu thematisieren.

- Wichtig ist, dass diese Gespräche nicht beim OB stehen bleiben (siehe Ziffer 1 oben), sondern sich schwerpunktmäßig mit dem WIE des Netzausbaus befassen (z. B. über den Trassenverlauf und die Leitungsarchitektur).
- Die Gespräche dürfen nicht nur eine einseitige Information durch den Netzbetreiber sein, sondern müssen zum Dialog werden. Deswegen ist es sinnvoll, dass sie im Zeitraum zwischen der Entwicklung der ersten Vorstellungen über die Trassenkorridore und der Erstellung der Genehmigungsunterlagen geführt werden. Diese Gespräche sollten während des laufenden Genehmigungsverfahrens fortgesetzt werden.
- Wesentliches Ziel der Gespräche ist auch, aus der Bevölkerung Hinweise zur Optimierung der Netzplanung zu erhalten. Kristallisieren sich Brennpunkte heraus, sind vertiefte Abstimmungsgespräche zu diesen Themen bzw. an diesen Orten möglich.
- Dabei ist zu beachten, dass die Bürger sich aufgrund der bestehenden Informationsasymmetrie erst einmal unabhängig informieren müssen, um „dialogfähig" zu werden. Erst dann ist eine Aussprache in der Sache sinnvoll möglich. Zwischen der Information der Bürger und substanziellen Rückmeldungen können daher Monate vergehen. Es bedarf deshalb klar vereinbarter Kommunikationskanäle (Telefon-, Internet-, E-Mail- oder Postadressen) für die Bürgerinnen und Bürger zum Netzplaner, um auch nach den Veranstaltungen Rückmeldungen zu ermöglichen.
- Der Vorhabenträger muss sich nachweisbar mit den Rückmeldungen auseinandersetzen und dies auch den Bürgerinnen und Bürgern gegenüber erkennbar signalisieren. So sollte z. B. dargestellt werden, wo diese Rückmeldungen zu Anpassungen der Trassenplanung führen bzw. aus welchen Gründen Vorschlägen nicht gefolgt wird.
- Es ist damit zu rechnen, dass jederzeit Bürgerinnen und Bürger neu in den Diskussionsprozess einsteigen. Daher sind regelmäßige und prägnante Darstellungen des erreichten Diskussions- und Verfahrensstandes einzuplanen. Hilfreich kann hier eine kontinuierliche und nachvollziehbare Dokumentation des bisherigen Prozesses sein.

4. **Notwendig ist eine Verzahnung der Netzausbau-Prozesse auf Bundesebene mit denen auf regionaler Ebene.** Entscheidungen auf nationaler Ebene – insbesondere die Festlegung der Notwendigkeit einzelner Leitungen im Bedarfsplangesetz, aber auch im Zuge der von der Bundesnetzagentur durchzuführenden Strategischen Umweltverträglichkeitsprüfungen – haben Rückwirkungen auf die regionale Handlungsarenen. Für eine erfolgreiche Regional Governance sollten die Länder die verschiedenen Handlungsarenen miteinander verbinden (z. B. bei der Konsultation der Erzeugungsszenarien und des Netzentwicklungsplans).
5. **Notwendig ist eine neutrale externe Moderation.** Im Zuge des gesetzlich vorgegebenen Netzentwicklungsprozesses positionieren sich Netzbetreiber, Bundesnetzagentur, Länder, Bundesregierung und Bundestag sowie die einzelnen Kommunen. All diese Akteure sind im Dialog mit dem Bürger daher nicht oder kaum als neutrale Moderatoren geeignet.

- Sehr hilfreich kann es daher sein, wenn externe Moderatoren beauftragt werden, die neutral und glaubwürdig den Dialogprozess moderieren. Die Übertragungsnetzbetreiber können diese Kosten grundsätzlich übernehmen und als Netzausbaukosten geltend machen. Um die gebotene Neutralität zu gewährleisten, kann es aber sinnvoll sein, dass z. B. Kommunen oder andere Dritte diese Kosten übernehmen.
- Ein zentrales Thema in den Dialogen mit den Bürgerinnen und Bürgern sind die mit den Stromleitungen verbundenen elektromagnetischen Felder und der Schutz vor möglichen Gefahren. Der Verweis auf ein Einhalten der Grenzwerte der Bundesimmissionsschutzverordnung durch die Netzbetreiber führt regelmäßig nicht zu einer Befriedung der Diskussion. Vielmehr bedarf es neutraler Experten, die in den Veranstaltungen vor Ort über den aktuellen Erkenntnisstand und seine Grenzen aufklären.

6. **Um mehr Akzeptanz für den Netzausbau zu schaffen, sind finanzielle Beteiligungsmöglichkeiten zu schaffen.**

- Das Netzausbaubeschleunigungsgesetz sieht Kompensationen für Kommunen vor, die unmittelbar vom Bau neuer Höchstspannungsleitungen betroffen sind.
- Darüber hinaus werden von Netzbetreibern aktuell Modelle (analog Bürgerwindparks) entwickelt, die eine direkte finanzielle Beteiligung der konkret betroffenen Bürgerinnen und Bürger an einzelnen Leitungsbauprojekten ermöglichen.

Die Verantwortung für den Ausbau des Höchstspannungsnetzes in Deutschland liegt nach der Novelle des Energiewirtschaftsgesetzes im Jahre 2011 sowohl bei den Übertragungsnetzbetreibern als auch bei der Bundesregierung – einschließlich der Bundesnetzagentur – sowie dem Bundesgesetzgeber. Nach Überzeugung der Autoren wird der im Zuge der Energiewende notwendige Netzausbau nur dann zügig und konfliktarm durchzuführen sein, wenn er von einer guten Regional Governance begleitet wird, die eine Verzahnung zwischen den verschiedenen Handlungsarenen herstellt. Diese Aufgabe kann von den Landesregierungen in Kooperation mit den Kreisen wahrgenommen werden, bei größeren Ländern auch von Behörden, die in den Regionen agieren, z. B. den Bezirksregierungen. In diesem Sinne stehen auch Länder und Kommunen in einer Verantwortungsgemeinschaft mit dem Bund, somit wird der Netzausbau zu einer gesamtstaatlichen Herausforderung.

Literatur

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2011): Ergebnisse der Plenarsitzung der Plattform „Zukunftsfähige Energienetze“ am 22. November 2011 im Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie in Berlin. http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/P-R/plattform-zukunftsfaehige-energienetze-ergebnisse-der-plenarsitzung-20111122, property=pdf, bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf (05.12.2012).

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie; BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2010): Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung vom 28. September 2010. Berlin.

DUH – Deutsche Umwelthilfe e. V. (Hrsg.) (2011): Forum Netzintegration Erneuerbare Energien: Handlungsempfehlungen an die Politik – Plan N. http://www.forum-netzintegration. de/uploads/media/Plan_N_dt_01.pdf (05.12.2012).

Hirschfeld, M. (2012): Erfahrungen mit der Netzentwicklungsinitiative Schleswig-Holstein. Vortrag auf dem Parlamentarischen Abend „Neue Energie(n) ins Netz: Hindernisse, Perspektiven und neue Wege für den zügigen Um- und Ausbau unserer Stromtrassen" am 23. Mai 2012. Veranstalter: Deutsche Umwelthilfe e.V. http://www.forum-netzintegration.de/uploads/media/Hirschfeld_23052012.pdf (08.07.2012).

MWV – Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein (2012): Dokumentation: Vorgezogene Bürgerbeteiligung zum „Ausbau des Stromnetzes in Schleswig-Holstein". Stichtag 31.12.2011. http://www.schleswig-holstein.de/UmweltLandwirtschaft/DE/Energie/Ausbau_Stromnetze/downloads/Ergebnis_Buergerbeteiligung__blob=publicationFile.pdf (05.12.2012).

MWV – Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein (2011a): Presseerklärung: Energie-Staatssekretärin Andreßen nach Treffen mit Netzbetreibern: „Stromnetz wird für den Windstrom fit gemacht". http://www.schleswig-holstein. de/ArchivSH/PI/MWV/2011/110121_Netzausbau.html (05.12.2012).

MWV – Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein (2011b): Presseerklärung: Konzeption für Leitungsausbau festgelegt. Zieschang: Land stellt Weichen für breiten Dialog. http://www.schleswig-holstein.de/UmweltLandwirtschaft/DE/Energie/Ausbau_Stromnetze/110609_PI_Netzausbau.html (05.12.2012).

MWV – Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein (2011c): Presseerklärung: Land, Kommunen und Netzbetreiber setzen Netzausbau auf die Überholspur: De Jager unterzeichnet Beschleunigungsvereinbarung mit E.ON und TenneT. http://www.schleswig-holstein.de/ArchivSH/PI/MWV/2011/110830_NetzausbauEon.html (05.12.2012).

MWV – Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein (2011d): Vereinbarung zur Beschleunigung des Netzausbaus vom 31.08.2011. http://www.schleswig-holstein.de/MWAVT/DE/Startseite/downloads/110830_Vereinbarung_Beschleunigung_Netzausbau__blob=publicationFile.pdf (05.12.2012).

MWV – Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein (2010): Presseerklärung: Landesregierung und Energiewirtschaft starten Netzentwicklungsinitiative.http://www.schleswig-holstein.de/UmweltLandwirtschaft/DE/Energie/Ausbau_Stromnetze/100903_Netzentwicklungsinitiative.html (05.12.2012).

TenneT TSO GmbH (2011a): TenneT im Dialog – Regionalkonferenzen in Dithmarschen und Nordfriesland. Westküste (1. Bauabschnitt). http://www.tennettso.de/site/netzausbau/de/onshore-projekte/westkustenleitung/netzausbau-schleswig-holstein (09.01.2013).

TenneT TSO GmbH (2011b): TenneT im Dialog – Regionalkonferenzen in Ostholstein und Plön. Ostküste. http://www.tennettso.de/site/netzausbau/de/onshore-projekte/ostkustenleitung/netzausbau-schleswig-holstein (09.01.2013).

TenneT TSO GmbH (2011c): Projekt BorWin1: Die längste Gleichstromanbindung zwischen einem Offshore-Windpark und dem Höchstspannungsnetz. http://www.tennettso.de/site/Aufgaben/offshore/unsere-projekte/borwin1 (08.07.2012).

TenneT TSO GmbH; E.ON Netz; MWV – Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein (2012): Netzentwicklungsinitiative Schleswig-Holstein: Neue Leitungen für nachhaltigen Strom. Stand: 20.02.2012. http://www.tennettso.de/site/binaries/content/assets/netzausbau/projekte/schleswig-holstein/120220_netzausbaush.pdf (08.07.2012).

Autoren

Dr. **Markus Hirschfeld** ist Leiter des Referats Energiepolitik, Energierecht im Schleswig-Holsteinischen Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und Ländliche Räume. Nach dem Studium der Volkswirtschaftslehre (Diplom 1993, Universität Kiel) und wissenschaftlicher Tätigkeit am Institut für Regionalforschung der Universität Kiel promovierte er an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät zu Kiel. 2001 erfolgte der Wechsel zur Landesregierung Schleswig-Holstein mit Stationen im Wirtschaftsministerium, Innenministerium und bei der Investitionsbank Schleswig-Holstein. Der Tätigkeitsschwerpunkt lag bis 2009 im Bereich der Regional- und Wirtschaftspolitik, danach bei der Energiepolitik.

Dipl.-Ing. **Bernhard Heidrich** ist Referent beim Niedersächsischen Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung – Regierungsvertretung Oldenburg. Er studierte Landespflege an der Fachhochschule Osnabrück sowie Stadt- und Regionalplanung (Raumplanung) an der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg. Sein beruflicher Schwerpunkt ist die raumordnerische Abstimmung von Energieprojekten wie Gaskavernenspeicher, Anbindungsleitungen für Offshore-Windparks und Höchstspannungsleitungen.