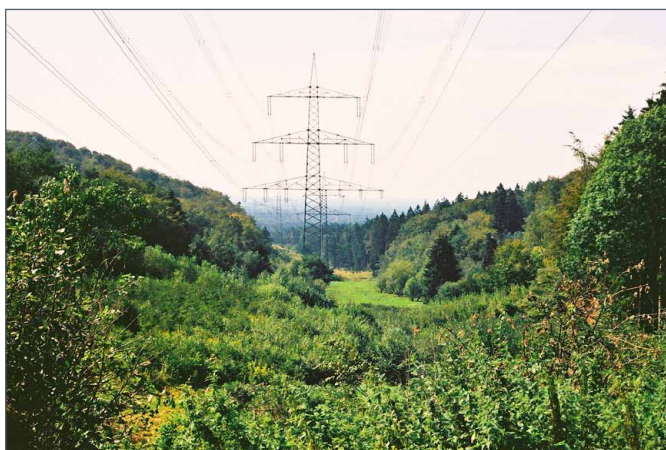


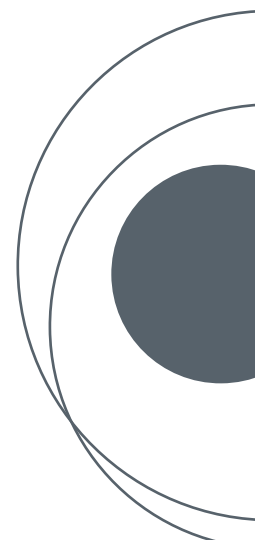
JULI 2012



Ausbau des Höchstspannungsnetzes Teil I: Die Bundesbedarfsplanung

Ist eine Weiterentwicklung der
Öffentlichkeitsbeteiligung in Sicht?

Veranstaltungen und Termine





Impressum

Landesbüro der Naturschutzverbände NRW
Ripshorster Str. 306
46117 Oberhausen

T 0208 880 59 0

F 0208 880 59 29

E info@lb-naturschutz-nrw.de

I www.lb-naturschutz-nrw.de

Bildnachweis

Soweit nicht anders angegeben das Landesbüro der Naturschutzverbände NRW.

Titelblatt

Stromleitungen

Zerschneidung des Teutoburger Waldes

Naturschutzgebiet „Grasmeerwiesen“, Kreis Gütersloh

Oberhausen, Juli 2012

Redaktion: Martin Stenzel, Sybille Müller, Stephanie Rebsch (V.i.S.d.P.)

Layout und Satz: Manuela Kaiser, Oberhausen

Druck: SET POINT MEDIEN, Kamp-Lintfort

Dieses Rundschreiben wurde auf Papier gedruckt, das FSC-zertifiziert ist.



Inhaltsverzeichnis

NEUE GESETZE UND VERORDNUNGEN - ÜBERBLICK	4
Bund	4
NRW	4
AUSBAU UND MODERNISIERUNG DES HÖCHSTSPANNUNGSNETZES - VON DER BEDARFSPLANUNG BIS ZUR GENEHMIGUNG	
TEIL I: DIE BUNDESBEDARFSPLANUNG	6
Von der unternehmerischen Entscheidung zum gesetzlichen Bedarf	7
Neu: Der Bundesbedarfsplan	10
Erster Schritt: Szenariorahmen	10
Zweiter Schritt: Netzentwicklungsplan	11
Konsultation der Öffentlichkeit durch die Übertragungsnetzbetreiber	12
Gleichzeitig mit Schritt zwei:	
Umweltbericht für den Bundesbedarfsplan	13
Förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung NEP und Umweltbericht	13
Bestätigung des NEP durch die Bundesnetzagentur	14
Transparenz durch flexible Verfahrensregelungen?	14
Dritter Schritt: Das Bundesbedarfsplangesetz	15
Naturschutz - Hemmschuh der „Energiewende“?	15
Fazit	16
Anhang: Übersicht zum Netzausbau - Von der Bedarfsplanung bis zur Genehmigung	18
ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG IN ZEITEN VON „PARTIZIPATIONS- RHETORIK“- IST EINE WEITERENTWICKLUNG DER ÖFFENTLICHKEITS- BETEILIGUNG IN SICHT?	19
Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung	19
Öffentlichkeitsbeteiligung: selten „ob“, meist „wie“	20
Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz	20
Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung	21
Verbesserung in Sicht?	21
KURZMELDUNGEN	23
Grünlandschutz in Gefahr	23
Europäische Bürgerinitiative zum Thema Wasserzugang	24
VERANSTALTUNGEN UND TERMINE	25
Verbandsbeteiligung – Grundlagen und Tipps für die Praxis	25
Weiterbildung Naturschutzrecht	25
Workshop – Immissionsschutz für NaturschützerInnen	26

Neue Gesetze und Verordnungen - Überblick

Sybille Müller

Nachfolgend wird ein Überblick über wichtige umweltrechtliche Gesetzes- und Verordnungsänderungen und Vorhaben im Veröffentlichungszeitraum Dezember 2011 bis Juni 2012 gegeben:

■ Bund

- ▶ Gesetz zur Änderung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG), beschlossen vom Deutschen Bundestag am 29. März 2012, der Bundesrat hat zu dem Gesetz am 11. Mai 2012 den Vermittlungsausschuss angerufen

Bei der Gesetzesänderung geht es insbesondere um die Anpassung der Vergütung für Strom aus Photovoltaikanlagen. Aktuelle Informationen zum Stand der Novellierung sind abrufbar auf der Internetseite des Bundesumweltministeriums unter www.erneuerbare-energien.de/erneuerbare_energien/pv-novelle_2012/doc/48542.php

- ▶ Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie über Industrieemissionen (IED-Richtlinie) vom 23. Mai 2012 und Verordnungsentwurf der Bundesregierung für eine Verordnung zur Umsetzung der Richtlinie über Industrieemissionen vom 23. Mai 2012

Die Industrieemissionsrichtlinie (RL 2010/75/EU) ersetzt u.a. die IVU-Richtlinie (RL 2008/1/EG) als Genehmigungsgrundlage für Industrieanlagen

in EU-Mitgliedsländern; der Gesetzentwurf ist abrufbar auf der Internetseite des Bundesumweltministeriums unter www.bmu.de/luftreinhaltung/downloads/doc/48734.php

- ▶ Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer umweltrechtlicher Vorschriften vom 30. Mai 2012

Bei der Gesetzesänderung geht es insbesondere um die unionsrechtskonforme Ausgestaltung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes; der Gesetzentwurf ist abrufbar auf der Internetseite des Bundesumweltministeriums unter www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/umwrg_aendg_entwurf_bf.pdf.

■ NRW

- ▶ Verordnung zur Änderung des LandesplanungsgesetzesDVO vom 13. März 2012, GV. NRW. S.146, in Kraft getreten am 31. März 2012

Einführung eines neuen Planzeichens für „Windenergiebereiche“ samt Planzeichendefinition



- ▶ Verordnung über den Nachweis des Verbleibs von Wirtschaftsdünger (Wirtschaftsdüngernachweisverordnung -WDüngNachwV) vom 24. April 2012
- ▶ Verordnung über die Festsetzung des Lärmschutzbereichs für den Verkehrsflughafen Münster/Osnabrück (Fluglärmschutzverordnung Münster/Osnabrück - FluLärmMünsterV) vom 13. März 2012

Nach entsprechenden Regelungen für die Flughäfen Düsseldorf und Köln/Bonn hat die Landesregierung nun auch für den Flughafen Münster/Osnabrück per Rechtsverordnung einen neuen Lärmschutzbereich festgelegt. Die Verordnung weist für den Flughafen Münster/Osnabrück erstmalig eine Nacht-schutzzone aus.

Lesetipp zum Thema Fluglärm: Handbuch Verbandsbeteiligung NRW, Band II, Kapitel N 5.1.3.2



- ▶ Grundsätze zur planungsrechtlichen Beurteilung von Bauvorhaben im Außenbereich - Außenbereichserlass -

Der Außenbereichserlass NRW vom 27. Oktober 2006 ist am 21. Dezember 2011 an neue rechtliche Bestimmungen im Baugesetzbuch (BauGB) zur Nutzung von Biomasse-Anlagen und Photovoltaik angepasst worden. Neu aufge-

nommen wurden auch Hinweise zu der aktuellen Erlasslage in NRW zur Niederschlagswasserbeseitigung und zum europäischen Arten- und Gebietsschutz (Artenschutzprüfung, FFH-Verträglichkeitsprüfung).

Der Erlass ist in seiner aktualisierten Fassung abrufbar unter www.bau-rat.de/fileadmin/user_Data/Dateien/Er-laeuterungen/Planung_und_Boden-ordnung/Zul_ssigkeit_29-38/Aussenbereichserlass_2012_-_Bau-Rat.pdf

Ausbau und Modernisierung des Höchstspannungsnetzes - von der Bedarfsplanung bis zur Genehmigung

Teil I: Die Bundesbedarfsplanung

Judith Zahn

Am 30. Mai 2012 haben die Betreiber des deutschen Höchstspannungsnetzes den von ihnen entwickelten Entwurf eines Netzentwicklungsplans (im folgenden NEP-E) veröffentlicht und auf der gemeinsam betriebenen Internetseite www.netzentwicklungsplan.de zur Ansicht eingestellt.

Der Netzentwicklungsplan steht als einer der neuen Planungsschritte im Kontext der Modernisierung des Übertragungsnetzes für Höchstspannung. Dessen Umgestaltung und beschleunigter Ausbau werden zu Prüfsteinen der Energiewende erklärt. Ein technischer Anpassungsbedarf des Übertragungsnetzes wird vor allem mit der Zunahme der Stromerzeugung durch erneuerbare Energien begründet, die zu einer verstärkten, dezentralen und nicht unbedingt steuerbaren Einspeisung dieser Energieformen führen wird.¹ Auch der Ausbau der Offshore-Windkraftanlagen, die in Zukunft über so genannte Netzanknüpfungspunkte konzentriert an das Netz auf dem Festland angeschlossen werden sollen, wird beispielhaft dafür genannt, dass der Transport von Strom über lange Strecken hin zu den Verbrauchszentren den Ausbau des Übertragungsnetzes erfordere.

Mit dem sog. „Energiepaket 2011“ wurden im vergangenen Sommer die rechtlichen Rahmenbedingungen für den Ausbau und dessen Beschleunigung geschaffen². Insbesondere im Energiewirtschaftsgesetz

(EnWG) und durch die Verabschiedung des Netzausbaubeschleunigungsgesetzes Übertragungsnetz (NABEG), sind erhebliche verfahrensrechtliche Änderungen erfolgt, von denen sich der Gesetzgeber eine Beschleunigung der Planung und Zulassung von Leitungsvorhaben im Übertragungsnetz verspricht. Die Aktivitäten sind jedoch nicht nur der Energiewende geschuldet: Die Schaffung eines EU-weiten Elektrizitätsbinnenmarktes ist für einen Großteil der neuen gesetzlichen Regelungen mitverantwortlich. Denn nach den europarechtlichen Vorgaben müssen für den grenzüberschreitenden Stromhandel die Rahmenbedingungen für die Verfügbarkeit von Übertragungskapazität

Stromnetz – Aufbau und Netzstruktur

Das Stromnetz in Deutschland ist unterteilt in ein Übertragungsnetz und Verteilnetze. Das Übertragungsnetz dient dem landesweiten Transport von Strom zu den Verbrauchsschwerpunkten und wird unter Höchstspannung (220-380 kV) betrieben. Es wird deshalb auch als „Höchstspannungsnetz“ bezeichnet. Unter Verteilnetzen werden sämtliche Netze, die der weiteren Verteilung von Strom dienen, gefasst. Sie werden mit geringerer Spannung betrieben. Das Hochspannungsnetz (60-110 kV) ist für die Grobverteilung von Strom konzipiert, nämlich in Ballungszentren und große Industriebetriebe. Mittelspannung bedeutet eine Spannung von 6 bis 30 kV, mit

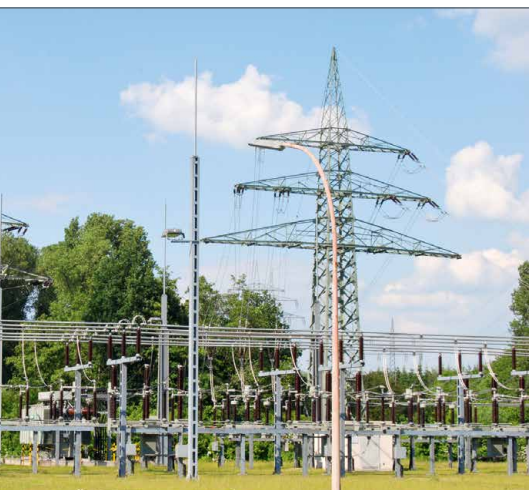


diesem Netz wird Strom an regionale Transformatorenstationen oder auch direkt an Großabnehmer (z. B. Fabriken) verteilt. Haushalte und Kleinabnehmer erhalten ihren Strom aus dem Niederspannungsnetz (230 oder 400 V). Untereinander sind die mit verschiedenen Spannungen betriebenen Netze durch Umspanneinrichtungen verbunden, die zur Aufgabe haben, die jeweils erforderliche Spannungsumwandlung vorzunehmen.

- Von der unternehmerischen Entscheidung zum gesetzlichen Bedarf

Das deutsche Übertragungsnetz wird von den vier Betreibern 50 Hertz Transmission GmbH, der Amprion GmbH, der EnBW Transportnetze AG und der TenneT TSO GmbH betrieben, die in ihrem jeweiligen Konzessionsgebiet den Transport von Höchstspannungsstrom verantworten und damit auch die Versorgung der Verteilnetze. Ursprünglich haben die Übertragungsnetzbetreiber (ÜNB) den Bedarf und dessen Planung als unternehmerische Entscheidung selbst bestimmt. Sie unterlagen dabei staatlicher Kontrolle durch die Bundesnetzagentur und das Bundesministerium für Wirtschaft, denen sie Bericht zu erstatten hatten. Dabei waren und sind die ÜNB - wie alle Energieversorgungsunternehmen⁴ - gem. § 2 Abs. 1 EnWG verpflichtet, die in § 1 Abs. 1 EnWG formulierten Ziele umzusetzen: Eine möglichst sichere, preisgünstige, verbraucherfreundliche, effiziente und umweltverträgliche, leitungsgebundene Versorgung der Allgemeinheit mit Energie. Die Betreiber des (Strom-)Übertragungsnetzes sind nach § 11 EnWG verpflichtet, ein sicheres, zuverlässiges und leistungsfähiges Energieversorgungsnetz diskriminierungsfrei zu betreiben, zu warten und bedarfsgerecht zu optimieren, zu verstärken und auszubauen, soweit es wirtschaftlich zumutbar ist.

Hoheitliche Einflussnahme auf die Bedarfsfeststellung und -festlegung erfolgt auf Europäischer Ebene schon seit längerem: Die Festlegung von „Vorhaben von gemeinsamem Interesse“ bzw. „vorrangigen Vorhaben“ in den europarechtlichen



Umspannwerk.

Verträge zwischen den einzelnen Ländern geschaffen werden³.

In diesem und weiteren Rundschreiben werden die neu eingeführten Instrumente und verfahrensrechtlichen Änderungen zur Vorbereitung und Planung des Netzausbaus sowie zur Zulassung einzelner Leitungsbauvorhaben erläutert. Dieser Beitrag wird die Bundesbedarfsplanung für den Netzausbau und den Netzentwicklungsplan vorstellen.

ACER	Agency for the Cooperation of Energy Regulators = Europäische Agentur für die Zusammenarbeit der Regulierungsbehörden
BNetzA	Bundesnetzagentur
EEG	Gesetz über den Vorrang Erneuerbarer Energien
EnWG	Energiewirtschaftsgesetz
EnLAG	Gesetz zum Ausbau von Energieleitungen – Energieleitungsausbaugesetz v. 21.08.2009
kV	Kilovolt; entspricht 1000 Volt (= V, s. u.)
NABEG	Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz v. 28.07.2011
NEP	Netzentwicklungsplan
NEP-E	Entwurf des Netzentwicklungsplans
TEN-E-Leitlinie	Leitlinien für die transeuropäischen Netzwerke, s. Fußnote 4
ÜNB	Übertragungsnetzbetreiber
V	Volt; Maßeinheit für elektrische Spannung

Wichtige Abkürzungen.

TEN-E-Leitlinien⁵ stellt verbindlich - auch für Deutschland als Mitgliedsstaat - die energiewirtschaftliche Notwendigkeit der dort genannten Vorhaben fest. Diese beruht in der Regel darauf, dass die Vorhaben grenzüberschreitend sind oder erhebliche Auswirkungen auf grenzüberschreitende Transportkapazitäten haben. In Umsetzung dieser Leitlinien verfasste die EU-Kommission Anfang 2007 den „Priority Interconnection Plan“, der einen Überblick über die 42 Ausbauprojekte von prioritärem europäischen Interesse gibt⁶.

Der deutsche Gesetzgeber hat mit der Verabschiedung des Gesetzes zum Ausbau von Energieleitungen (EnLAG) im Jahr 2009 den „vordringlichen Bedarf“ für vier in der Anlage I zu den TEN-E-Leitlinien als vorrangig benannte Höchstspannungsleitungen und 20 weitere im gesamten Bundesgebiet gesetzlich festgestellt. Die Begründung zum Gesetzesentwurf nennt neben dem Ausbau der erneuerbaren Energien als Zielsetzung ausdrücklich die Zunahme des grenzüberschreitenden Stromausbaus und bezeichnet Deutschland als „das zentrale Strom-Transitland“⁷. Zum ersten Mal wird im Zusammenhang mit Strom der Begriff „Bedarfsplan“ genannt, mit dem die Anlage zu diesem Gesetz bezeichnet wird. In dieser sind die 24 Vorhaben mit Anfangs- und Endpunkten genannt. Durch die Feststellung des vordringlichen Bedarfs für diese Vorhaben und ihrer Übereinstimmung mit den Zielen des § 1 EnWG (s. § 1 Abs. 2 EnLAG) kann ihre energiewirtschaftliche Notwendigkeit nicht mehr in Frage gestellt werden: Bei Umsetzung des Vorhabens im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens entfällt damit die Prüfung der sogenannten Planrechtfertigung, da die gesetzliche Bedarfsfeststellung verbindlich ist, und damit auch die Rechtsprechung bindet⁸.



Tabelle 1: Übersicht der EnLAG Projekte in NRW.

Projekt-Nr. (NEP-E) / Nr. (EnLAG)	Name	Kreise/ krsfr. Städte	Planungsstand
AMP-001 / Nr. 2	Neubau (Ersatzneubau) 380-kV-Leitung, Wehrendorf (Nds.) nach St. Hüfle (Nds.)	MI	Offenlage PFV Mai – Juni 2011
AMP-009 / Nr. 5	Neubau (tlw. Ersatzneubau, tlw. Erdkabel) 380-kV-Leitung Wesel - Meppen (Netzerweiterung Diele (Nds.) - Niederrhein)	BOR, WES	Abschnitt Pkt. Lackhausen – Pkt. Bredenwinkel Offenlage PFV April/Mai 2012
			Abschnitt Pkt. Bredenwinkel – KÜS Borken Süd, Offenlage PFV Jan./Febr. 2102
			Abschnitt Pkt. Borken-Süd bis Pkt. Nordvelen UVP-Scoping April/Mai 2012
			Abschnitt Pkt. Nordvelen bis Pkt. Legden Süd UVP-Scoping April/Mai 2012
AMP-010 / Nr. 16, 18	Netzerweiterung Region Münsterland-Westfalen	BI, BOR, COE, GT, HAM, MI, MS, SF	Neubau (Ersatzneubau) 380 kV-Leitung Wehrendorf – Gütersloh, UVP-Scoping-Termin 17.4.2012
			Neubau 110-/380-kV-Leitung Pkt. Hagedorn – Westerkappeln
AMP 011 / Nr. 17	Netzerweiterung Uentrop - Bechterdissen	BI, LIP	Neubau (tlw. Ersatzneubau) 380-kV-Leitung Gütersloh – Bechterdissen Offenlage PFV September /Oktober 2011
AMP-013 / Nr. 13	Neubau (tlw. Ersatzneubau) 110/380-kV-Leitung Niederrhein/Wesel – Bundesgrenze (Doetinchen/NL)	BOR, KLE, WES	Raumordnungsverfahren am 24.08.2011 abgeschlossen
			Abschnitt Umspannanlage Wesel – Pkt. Wittenhorst UVP-Scoping-Termin 7.2.12
			Abschnitt Pkt. Wittenhorst – Bundesgrenze NL UVP-Scoping März/April 2012
AMP 014 / Nr. 14	Neubau 380-KV-Leitung Netzerweiterung Region westliches Rheinland	KR, NE, ERF, VIE, WES	Abschnitt Osterrath-Gohrpunkt u. Gohrpunkt-Rommerskirchen Offenlage PFV Juni/Juli 2012
			Abschnitt Pkt. Fellerhöfe – Pkt. St. Tönis Offenlage PFV März/April 2011
			Abschnitt Uffort – Pkt. Hüls-West UVP-Scoping Dezember 2010 Artenschutzabfrage 2012
AMP 018 / Nr. 15	Neubau (tlw. Ersatzneubau) 110-/380-kV-Leitung Rommerskirchen – Pkt. Neuenahr (Rh.-Pfalz)	NE, ERF, RSK	Abschnitt Pkt. Neuenahr-Sechtem PFB 29.2.2012
AMP 022 / Nr. 19	Kapazitätserhöhung Nord-Süd-Achse zw. Dortmund-Kruckel u. Dauersberg (Rh.-Pfalz), Neubau (tlw. Ersatzneubau) 110-/380-KV-Leitung	DO, EN, HA, MK, OE, SI	Raumordnungsverfahren Kruckel - Dauersberg
			PFV Abschnitt A Kruckel – Pkt. Ochsenkopf UVP-Scoping Februar 2012

■ Neu: Der Bundesbedarfsplan

Durch die Einfügung der §§ 12a bis 12g EnWG⁹ wurde für das Übertragungsnetz die Erstellung eines Bundesbedarfsplans eingeführt. Dieser soll gemäß § 12e EnWG als Bundesgesetz erlassen werden, das für die darin enthaltenen Vorhaben ebenfalls deren energiewirtschaftliche Notwendigkeit und den vordringlichen Bedarf feststellt (s. § 12e Abs. 4 S. 1 EnWG). Grundlage soll ein von den vier ÜNB jährlich zu erstellender Netzentwicklungsplan sein, der „als Entwurf für einen

Die Bundesnetzagentur

Zuständige Behörde für das Prozedere ist die Bundesnetzagentur (s. § 12a Abs. 2 S. 1 EnWG i. V. m. § 54 Abs. 1 EnWG). Sie ist eine selbständige Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie mit Sitz in Bonn. Als „Regulierungsbehörde“ war sie schon bisher als kontrollierende Einrichtung für den (monopolgeneigten) Markt der netzgebundenen Energieversorgung zuständig dafür, die Voraussetzungen für einen funktionierenden Wettbewerb zu schaffen. Neben dieser regulierenden Tätigkeit, soll sie seit dem Sommer 2011 im Bereich des Übertragungsnetzes auch das Verfahren zur Aufstellung des Netzentwicklungsplans¹¹ sowie die für einen Teil der Leitungsvorhaben im Übertragungsnetz neu eingeführte Bundesfachplanung¹² durchführen.

Bundesbedarfsplan“ mindestens alle drei Jahre dem Bundesgesetzgeber vorgelegt werden soll (s. § 12e Abs. 1 EnWG). Diese

Regelung setzt Art. 22 Abs. 1 der Elektrizitätsbinnenmarkttrichtlinie¹⁰ um, nach der Übertragungsnetzbetreiber verpflichtet werden sollen, jährlich einen Netzentwicklungsplan vorzulegen, der wirksame Maßnahmen für die nächsten zehn Jahre zur Gewährleistung der Angemessenheit des Netzes und der Versorgungssicherheit enthalten soll.

Die Bundesbedarfsplanung ist die erste planerische Ebene der Planungskaskade für die einzelnen Höchstspannungsleitungsbauvorhaben – einen ersten Gesamtüberblick bietet die im Anhang zu diesem Beitrag abgedruckte Übersicht.

■ Erster Schritt: Szenariorahmen

Ausgangspunkt der Erarbeitung des Bundesbedarfsplans ist der „gemeinsame Szenariorahmen“, der gemäß § 12a Abs. 1 EnWG als Grundlage für die Erarbeitung eines gemeinsamen Netzentwicklungsplans dienen soll. Ein Entwurf soll von den vier ÜNB jährlich gemeinsam erstellt werden. Er soll drei Entwicklungspfade (=Szenarien) ausweisen für die Stromerzeugungskapazitäten in Deutschland und – salopp gesagt – Angebot und Nachfrage beachten. § 12a Abs. 1 S. 4 EnWG umschreibt das folgendermaßen: „angemessene Annahmen zu Erzeugung, Versorgung, Verbrauch von Strom sowie dessen Austausch mit anderen Ländern“ sollen zu Grunde gelegt werden. Zudem sind geplante Investitionsvorhaben der europäischen Netzinfrastruktur zu berücksichtigen (§ 12a Abs. 1 S. 3 EnWG). Der Szenariorahmen soll für die nächsten zehn Jahre die Bandbreite wahrscheinlicher Entwicklungen im Rahmen der energiepolitischen Ziele der Bundesregie-



nung abbilden. Eines der drei Szenarien soll außerdem auch die Entwicklung für die nächsten 20 Jahre abbilden (§ 12a Abs. 1 S. 2 EnWG). Die vier ÜNB haben im Juli 2011 erstmals den Entwurf eines gemeinsamen Szenariorahmens bei der Bundesnetzagentur als zuständiger Regulierungsbehörde vorgelegt (s. § 12a Abs. 2 S. 1 EnWG i. V. m. § 54 Abs. 1 EnWG). Diese hat den Entwurf auf ihrer Internetseite öffentlich bekannt gemacht, um der Öffentlichkeit sowie den Trägern öffentlicher Belange Gelegenheit zur Äußerung zu geben. Öffentlichkeit bedeutet in diesem Rahmen jede/r, so dass auch die Naturschutz- und Umweltverbände, unabhängig von ihrer staatlichen Anerkennung, sich zu dem Entwurf äußern können (vgl. § 12a Abs. 1 S. 1 u. Abs. 2 EnWG). Gemäß § 12a Abs. 3 EnWG genehmigt die Regulierungsbehörde (=Bundesnetzagentur, s. o.) nach dieser Beteiligung den Szenariorahmen unter Berücksichtigung der Beteiligungs-Ergebnisse. Mit Bescheid der Bundesnetzagentur vom 20.12.2011¹³ ist diese Genehmigung erteilt worden, wobei der „genehmigte Szenariorahmen“ sich auch mit Äußerungen befasst, die im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung eingebracht worden sind. Inwieweit diese Öffentlichkeitsbeteiligung als erfolgreich bezeichnet werden kann, ist fraglich. Die Bundesverbände von BUND¹⁴ und NABU¹⁵ kritisierten – neben inhaltlichen Punkten – jedenfalls mangelnde Transparenz sowie die fehlende Begründung der zugrunde gelegten Annahmen. Der BUND urteilte sogar, dass der von den ÜNB vorgelegte Entwurf seine Funktion als transparente Grundlage für einen bundesweiten Netzentwicklungsplan nicht erfülle¹⁶.

§ 12d EnWG sieht nach der erstmaligen Bestätigung des Netzentwicklungsplans für die kommenden zwei Jahre die Möglichkeit vor, die Beteiligung der Öffentlichkeit und der Träger öffentlicher Belange auf Änderungen des Szenariorahmens gegenüber dem des Vorjahres zu beschränken.

■ Zweiter Schritt: Netzentwicklungsplan

Auf der Grundlage dieses genehmigten Szenariorahmens müssen die ÜNB jährlich zum 3. März, erstmalig aber zum 3. Juni 2012 einen „gemeinsamen nationalen Netzentwicklungsplan“ erarbeiten und zur Bestätigung bei der Bundesnetzagentur vorlegen (§ 12b Abs. 1 S. 1 EnWG). Er muss alle 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 Abs. 1 S. 2 EnWG). Darüber hinaus soll der Netzentwicklungsplan folgende Angaben enthalten (s. § 12b Abs. 1 S. 3 EnWG):

- ▶ alle Netzausbaumaßnahmen, die in den nächsten drei Jahren ab Feststellung des Netzentwicklungsplans durch die Regulierungsbehörde (=Bundesnetzagentur) für einen sicheren und zuverlässigen Netzbetrieb erforderlich sind,
- ▶ einen Zeitplan für alle Netzausbaumaßnahmen
- ▶ Netzausbaumaßnahmen als Pilotprojekte für eine verlustarme Über-

tragung hoher Leistungen über große Entfernungen sowie den Einsatz von Hochtemperaturleiterseilen als Pilotprojekt mit einer Bewertung ihrer technischen Durchführbarkeit und Wirtschaftlichkeit,

- ▶ den Stand der Umsetzung des vorhergehenden Netzentwicklungsplans und im Falle von Verzögerungen, die dafür maßgeblichen Gründe der Verzögerungen,
- ▶ Angaben zur zu verwendenden Übertragungstechnologie (s. § 12b Abs. 1 S. 3 EnWG).
- ▶ Ferner soll der Entwurf des Netzentwicklungsplans den gemeinschaftlichen Netzentwicklungsplan nach Art. 8 Abs. 3b der Verordnung (EG) Nr. 714/2009/17 sowie vorhandene Offshore-Netzpläne berücksichtigen (§ 12b Abs. 1 S. 5 EnWG).

■ Konsultation der Öffentlichkeit durch die Übertragungsnetzbetreiber

Bereits vor der Vorlage dieses Entwurfs sind die ÜNB verpflichtet, diesen auf ihrer Internetseite zu veröffentlichen und der Öffentlichkeit, den nachgelagerten Netzbetreibern, den Trägern öffentlicher Belange sowie den Energieaufsichtsbehörden der Länder Gelegenheit zur Äußerung zu geben, § 12b Abs. 3 S. 1 u. 2 EnWG. Auch hier gilt: „Öffentlichkeit“ bedeutet jede/r. Diese Beteiligung wird von den Betreibern des Übertragungsnetzes, also nicht von einer Behörde, durchgeführt. Die vier ÜNB haben eine gemeinsame

Internetpräsenz¹⁸ eingerichtet, auf der sie ihren Entwurf am 30.05.2012 veröffentlicht haben. Bis zum 10.07.2012 wird jeder/m Gelegenheit gegeben, dazu schriftlich oder unter Verwendung des auf der Internetseite eingestellten Kontaktformulars Stellung zu nehmen.

Lesetipp: Eine detaillierte Tabelle zu den NRW betreffenden Planungen sowie die gemeinsame Stellungnahme von BUND NRW, LNU und NABU NRW zum Netzentwicklungsplan finden Sie auf der Homepage des Landesbüros unter www.lb-naturschutz-nrw.de/ ▶ [Aktuelle Meldungen](#) vom 1. Juni und 10. Juli 2012.

Dem Entwurf des Netzentwicklungsplans (im folgenden NEP-E genannt) ist eine zusammenfassende Erklärung beizufügen, in der die Art und Weise, wie die Ergebnisse der Beteiligungen zum Szenariorahmen sowie zum NEP-E berücksichtigt wurden, dargestellt werden. Diese Erklärung soll auch die Gründe benennen, weshalb der Netzentwicklungsplan nach Abwägung mit den geprüften, in Betracht kommenden anderweitigen Planungsmöglichkeiten gewählt wurde (§ 12b Abs. 4 EnWG).

Die Bundesnetzagentur prüft dann den ihr vorgelegten NEP-E inhaltlich; sie kann von den Übertragungsnetzbetreibern Änderungen verlangen (s. § 12c Abs. 1 S. 1 u. 2 EnWG), und bei Zweifeln, ob der vorgelegte Netzentwicklungsplan mit dem gemeinschaftsweit geltenden Netzentwicklungsplan im Einklang steht, gemäß § 12c Abs. 1 S. 4 EnWG die (europäische) Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (ACER) konsultieren.



- Gleichzeitig mit Schritt zwei:
Umweltbericht für den
Bundesbedarfsplan

Zur Vorbereitung eines Bundesbedarfsplans erstellt die Bundesnetzagentur gem. § 12c Abs. 2 EnWG „frühzeitig während des Verfahrens zur Erstellung des Netzentwicklungsplans“ einen Umweltbericht, der den Anforderungen eines Umweltberichts über eine strategische Umweltprüfung nach dem UVPG¹⁹ entsprechen muss. Dem entspricht die Aufnahme des Bundesbedarfsplans in die Anlage 3 des UVPG (dort Nr. 1.10). Als Plan, der voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben wird, unterliegt er damit einer Strategischen Umweltprüfung (SUP s. § 14b Abs. 1 Nr. 1 UVPG). Sowohl der Netzentwicklungsplan als auch der Bundesbedarfsplan werden ein hohes abstraktes Niveau aufweisen, da in ihnen lediglich Anfangs- und Endpunkte der für den Netzausbau für erforderlich gehaltenen (Leitungs-)maßnahmen sowie - zumindest im NEP - die möglichen technischen Ausführungsarten ausgewiesen werden. Wie auch der jetzt veröffentlichte NEP-E zeigt, werden mit ihm nur sehr grobe Aussagen zu raumbezogenen Maßnahmen getroffen. Räumlich am ehesten konkretisiert sind die Angaben zu so genannten Netzknotenpunkten, an denen die jeweilige Ausbaumaßnahme mit dem bestehenden Stromnetz verbunden werden soll. Bereits im Februar 2012 fand eine sogenannte Scopingkonferenz bei der Bundesnetzagentur statt, in der der Untersuchungsrahmen der Strategischen Umweltprüfung diskutiert werden sollte. Die Umweltverbände haben in einer gemeinsamen Erklärung anlässlich dieses Termins Zweifel daran geäußert,

ob die parallele Erstellung des Netzentwicklungsplans und des Umweltberichts für den Bundesbedarfsplan zu aussagekräftigen Ergebnissen führen können²⁰. Kritisiert wird von den Verbänden, dass so die Ergebnisse der SUP wohl kaum in die Erarbeitung des Netzentwicklungsplans einfließen können und das Instrument der SUP damit sinnlos werde. Insbesondere die Ergebnisse von Alternativenprüfungen, wie sie im Rahmen einer SUP vorgenommen werden, nähmen so keinen Einfluss auf die Erstellung des Netzentwicklungsplans²¹.

Lesetipp zum Thema SUP/Scoping: Handbuch Verbandsbeteiligung NRW, Band I, Kapitel F 4

- Förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung
NEP und Umweltbericht

Nach § 12c Abs. 3 EnWG soll die Bundesnetzagentur dann die Behörden, deren Aufgabenbereich berührt ist, sowie die Öffentlichkeit beteiligen: Gegenstand sind dabei sowohl der Entwurf des Netzentwicklungsplans und, soll dieser als Entwurf für einen Bundesbedarfsplan dienen (mindestens alle drei Jahre), auch der Umweltbericht, den die Bundesnetzagentur „zur Vorbereitung“ eines Bundesbedarfsplans erstellt hat.

Diese Unterlagen müssen für einen Zeitraum von 6 Wochen am Sitz der Bundesnetzagentur ausgelegt und zusätzlich auf ihrer Internetseite öffentlich bekannt gemacht werden (s. § 12c Abs. 3 S. 4 EnWG). Gemäß § 12c Abs. 3 S. 5 EnWG hat nun nur noch die betroffene Öffentlichkeit Gelegenheit, sich bis zwei Wochen



nach Ende der Auslegungsfrist zu äußern. Unter betroffener Öffentlichkeit ist, da § 12c Abs. 3 S.2 EnWG auf die Regelungen des UVPG verweist, jede natürliche oder juristische Person zu verstehen, deren Belange durch den Plan berührt werden (s. § 2 Abs. 6 S. 2 UVPG). Nach dieser Vorschrift werden dazu auch Vereinigungen gezählt, deren satzungsgemäßer Aufgabenbereich durch den Plan berührt werden, auch die Vereinigungen zur Förderung des Umweltschutzes. Dies gilt unabhängig von ihrer Organisationsform oder staatlichen Anerkennung²² und schließt auch ausländische Verbände und



Stromleitungen.

Bürgerinitiativen mit ein²³. Die Ergebnisse dieser Beteiligung hat die Bundesnetzagentur bei ihrer Bestätigung des Netzentwicklungsplans zu berücksichtigen (s. § 12c Abs. 4 S. 1 EnWG).

- Bestätigung des NEP durch die Bundesnetzagentur

Die Bestätigung des Netzentwicklungsplans durch die Bundesnetzagentur erfolgt mit Wirkung gegenüber den Netz-

betreibern (§ 12c Abs. 4 S. 1 EnWG). Die BNetzA kann zudem nach § 12c Abs. 4 S. 3 EnWG bestimmen, welcher Übertragungsnetzbetreiber für eine bestimmte Maßnahme verantwortlich ist. Sie kann einen Übertragungsnetzbetreiber, der eine im bestätigten Netzentwicklungsplan vorgesehene Investition ohne zwingenden Grund nicht tätigt, unter Fristsetzung dazu auffordern und nach Ablauf der Frist ein Ausschreibungsverfahren zur Durchführung der betreffenden Investition betreiben (§ 65 Abs. 2a EnWG).

Gemäß § 12d EnWG kann sich nach erstmaliger Bestätigung eines Netzentwicklungsplans bei der Fortschreibung desselben im Folgejahr (zur Erinnerung: Die ÜNB sind zur jährlichen Erstellung eines gemeinsamen NEP verpflichtet), die Beteiligung der Öffentlichkeit, der nachgelagerten Netzbetreiber sowie der Träger öffentlicher Belange auf Änderungen gegenüber dem Vorjahr beschränken.

- Transparenz durch flexible Verfahrensregelungen?

Wie die Beteiligungsverfahren zur Erstellung des Netzentwicklungsplans im Einzelnen ablaufen sollen, ist aus den gesetzlichen Regelungen nicht abschließend ersichtlich. Die Bundesnetzagentur ist jedenfalls nach § 12c Abs. 6 EnWG befugt, nähere Bestimmungen sowohl zu der Konsultation durch die ÜNB, dem förmlichen Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Erstellung des NEP, als auch der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Erstellung des Szenariorahmens zu treffen. Die Begründung des Gesetzesentwurfs²⁴ erläutert zu diesem Offenlassen: „Mit dieser Feststellungsbefugnis soll gewährleis-



tet werden, dass die Verfahrensabläufe zügig an die gemachten Erfahrungen angepasst werden können bzw. gänzlich neue Entwicklungen berücksichtigen können. Diese Flexibilität ist notwendig, da es sich bei dem Konzept des gemeinsamen nationalen Netzentwicklungsplans auf Übertragungsebene um ein neues Institut in Deutschland handelt und die Rahmenbedingungen dafür lernfähig und flexibel sein müssen“. Bei aufmerksamem Durchlesen der §§ 12 ff EnWG (und der des NABEG) ist festzustellen, dass die Beteiligungsmodalitäten bei jedem Schritt andere sind. Zusammen mit der Regelung des § 12c Abs. 6 EnWG, die eine nähere Bestimmung der Modalitäten durch die Bundesnetzagentur zulässt, führt dies dazu, dass, wer sämtliche Schritte verfolgen und/oder sich beteiligen will, am Ball bleiben muss.

■ Dritter Schritt: Das Bundesbedarfsplangesetz

Der von der Bundesnetzagentur bestätigte Netzentwicklungsplan sowie der von ihr erstellte Umweltbericht werden gemäß § 12e Abs. 1 S. 1 EnWG mindestens alle drei Jahre von der Bundesnetzagentur an die Bundesregierung übermittelt, und zwar „als Entwurf für einen Bundesbedarfsplan“. Von da an nimmt dieser Entwurf den Gang des Gesetzgebungsverfahrens, so dass der Bundesbedarfsplan als Bundesgesetz erlassen werden wird. Gemäß § 12e Abs. 2 S. 3, Abs. 4 EnWG wird für alle im Bundesbedarfsplan aufgeführten Leitungsvorhaben deren Vereinbarkeit mit den Zielen des § 1 EnWG, ihre energiewirtschaftliche Notwendigkeit sowie der vordringliche Bedarf festgestellt.

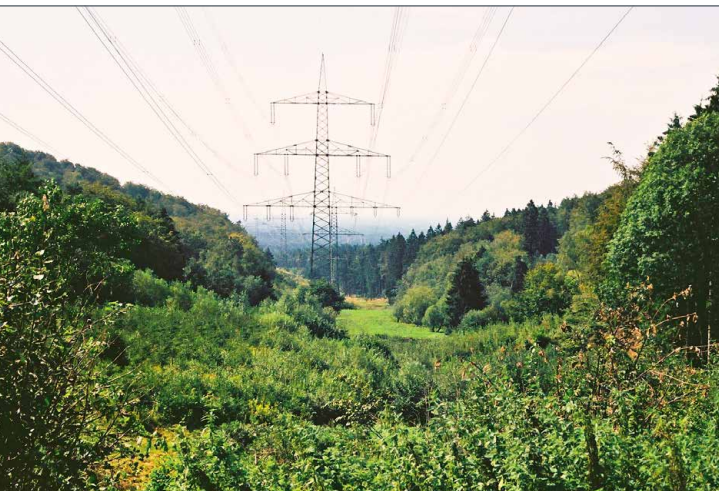
Ausdrücklich formuliert § 12e Abs. 4 S. 2 EnWG, dass diese Feststellungen für die Übertragungsnetzbetreiber, für Planfeststellungen und für Plangenehmigungen (gem. den §§ 43 bis 43d EnWG sowie §§ 18 bis 24 NABEG) verbindlich sind. Wie für die 24 in der Anlage zum EnLAG aufgeführten Vorhaben (s. § 1 Abs. 2 EnLAG), sind an diese Feststellungen auch die Gerichte gebunden²⁵.

■ Naturschutz - Hemmschuh der „Energiewende“?

Ansätze, die zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren die „Entschlackung materiell-rechtlicher Vorgaben im Natur- und Landschaftsschutz“²⁶ als weitere Möglichkeit ansehen, beziehen sich auf die langwierige Einholung von Gutachten, räumen aber auch ein, dass der deutsche Gesetzgeber auf die europarechtlichen Vorgaben, schwer Einfluss nehmen kann²⁷. Dementsprechend ist der Vorstoß des Bundesrats im Rahmen seiner Empfehlungen zu den Gesetzesentwürfen des Energiepakets 2011 zu sehen: Die Bundesregierung solle sich bei der EU-Kommission dafür einsetzen, dass insbesondere die FFH-Richtlinie²⁸ grundlegenden Änderungen unterzogen werde „mit dem Ziel ... bestimmte, ausdrücklich zu benennende Vorhaben gegenüber den Anforderungen des FFH-Gebiets- und Artenschutzes ... zu privilegieren“²⁹. Die Anforderungen der Richtlinie hinsichtlich des Gebiets- und Artenschutzes führten bei der Planung von Infrastrukturvorhaben zu Verzögerungen³⁰. „Energiestrukturvorhaben“ gerieten außerdem auch „zunehmend mit den Vorgaben der Richtlinie 2009/147/EG über

die Erhaltung wild lebender Vogelarten („Vogelschutz-RL“) ...in Konflikt“.

Als einen Versuch in diese Richtung kann die hier noch zu erwähnende Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes angesehen werden, die ebenfalls in das Energiepaket 2011 geschnürt war: Dem § 54 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) wurde ein Absatz 11 angefügt³¹, der die Bundesregierung ermächtigt, allgemeine Verwaltungsvorschriften „zur Durchführung“ des BNatSchG zu erlassen. Dies „insbesondere“ bezogen auf Natura 2000-Gebiete, nämlich über die Voraussetzungen und Bedingungen,



Zerschneidung des Teutoburger Waldes.

unter denen von einer Verträglichkeit von Plänen und Projekten auszugehen ist, zur Bestimmung von Ausnahmen sowie zu Kohärenzmaßnahmen. Begrüßt wird dies von Interessenverbänden der Vorhabenträger, die darin ein wichtiges Instrument zur Beschleunigung von Vorhaben sehen: Der Vollzug der Schutzvorschriften für Natura 2000-Gebiete führe durch zahlreiche unbestimmte Rechtsbegriffe zu Unsicherheiten und damit zu Verzögerungen des Planungsverfahrens³². Wirtschafts- und Umweltausschuss des

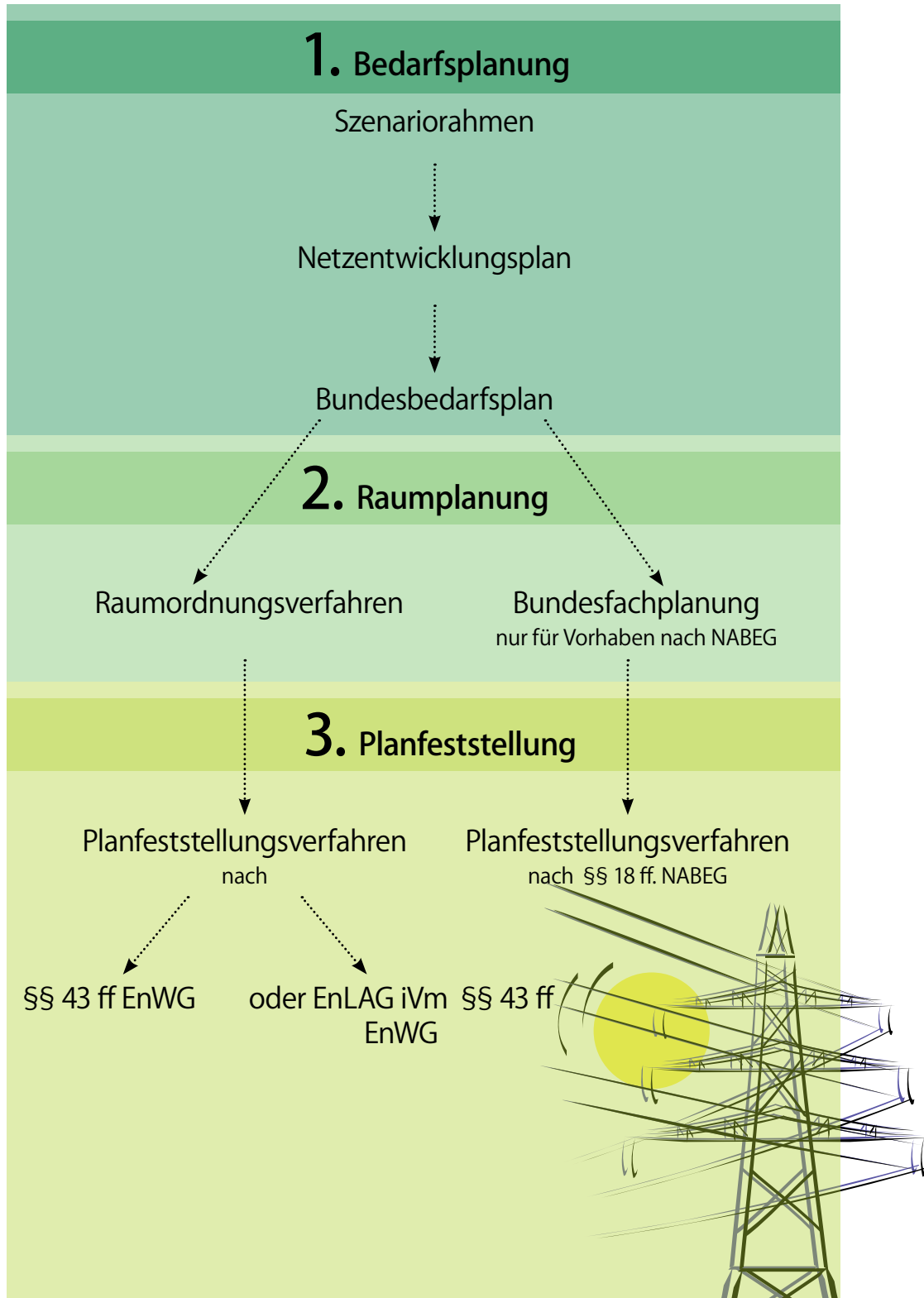
Bundesrates haben dagegen bereits während des Gesetzgebungsverfahrens darauf hingewiesen, dass eine Verallgemeinerung der Vorgaben für eine FFH-Verträglichkeitsprüfung dazu führen kann, dass bestimmte Vorhaben und Maßnahmen als unerhebliche Beeinträchtigungen festgeschrieben werden. Dies genüge der europarechtlich gebotenen Einzelfallentscheidung nicht. Diese verlange vielmehr, dass ein Vorhaben mit Blick auf ein bestimmtes Natura 2000-Gebiet und die konkret darin geschützten Habitats und Arten überprüft werden müsse³³. Sollten Verwaltungsvorschriften auf Grund dieser Ermächtigung erlassen werden, werden sie nicht nur unter diesem Aspekt kritisch zu hinterfragen sein.

■ Fazit

Festzuhalten bleibt, dass mit der Verabschiedung des Bundesbedarfsplangesetzes für sämtliche Leitungsvorhaben im Übertragungsnetz deren Übereinstimmung mit den fachgesetzlichen Zielen des § 1 Abs. 1 EnWG festgestellt werden wird sowie deren energiewirtschaftliche Notwendigkeit und ihr vordringlicher Bedarf. Dadurch wird bei allen Planfeststellungsverfahren, die sich auf Leitungsvorhaben im Höchstspannungsbereich beziehen, die Planrechtfertigung ersetzt. Eine entsprechende Gewichtung bei der Einstellung des öffentlichen Bedarfs in die Abwägung wird ebenfalls Folge sein. Über die auf die Bedarfsplanung folgenden Planungsebenen der Raumordnung für und Planfeststellung von Höchstspannungsfreileitungen werden wir in den folgenden Rundschreiben ausführlich berichten.

1. Nach § 8 des Gesetzes für den Vorrang Erneuerbarer Energien (EEG) sind die Netzbetreiber verpflichtet, „den gesamten angebotenen Strom aus Erneuerbaren Energien und Grubengas vorrangig abzunehmen, zu übertragen und zu verteilen“.
2. Vergleiche dazu Gesetze und Verordnungen im Überblick, Rundschreiben 36, S. 4 ff., Dezember 2011.
3. Vergleiche hierzu Verordnung (EG) 714/2009 über die Netzzugangsbestimmungen für den grenzüberschreitenden Stromhandel sowie die Elektrizitätsbinnenmarkt-Richtlinie 2009/72/EG.
4. Energieversorgungsunternehmen sind gem. § 3 Nr. 18 EnWG alle, „die Energie an andere liefern, ein Energieversorgungsnetz betreiben oder an einem Energieversorgungsnetz als Eigentümer Verfügungsbefugnis besitzen“. Mit „Energie“ sind gem. § 3 Nr. 14 EnWG Elektrizität und Gas gemeint.
5. Leitlinien für die transeuropäischen Netzwerke, Entscheidung Nr. 1364/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 09.06.2006 zur Festlegung von Leitlinien für die transeuropäischen Energienetze und zur Aufhebung der Entscheidung 96/391/EG und der Entscheidung Nr. 1229/2003/EG.
6. Auch „Vorrangiger Verbundplan“ genannt; Mitteilung der EU-Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament vom 10.01.2007, KOM(2006) 864.
7. Begründung zum „Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung des Ausbaus der Höchstspannungsnetze“, BT Drs. 16/10491, S. 9.
8. BVerwG, Beschluss vom 22.07.2010 - 7 VR 4/10.
9. Gesetz zur Neuregelung energiewirtschaftsrechtlicher Vorschriften vom 26.07.2011, BGBl. Teil I, 1554 ff.
10. Richtlinie 2009/72/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.07.2009 über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/54/EG, Abl. L 211, 55.
11. Siehe §§ 12b, 12c EnWG, eingeführt durch das Gesetz zur Neuregelung energiewirtschaftsrechtlicher Vorschriften vom 26.07.2011, BGBl. 2011 Teil I, S. 1554, ff.
12. Siehe § 5 Abs. 1 NABEG, eingeführt durch das Gesetz zur Beschleunigung des Netzausbaus Elektrizitätsnetze vom 28.07.2011, BGBl. Teil I, S. 1690 ff.
13. Aktenzeichen: 8121-12/Szenariorahmen 2011.
14. BUND, Stellungnahme zum Szenariorahmen für den Netzentwicklungsplan 2012 vom 29.08.2011.
15. Stellungnahme zum Szenariorahmen für den Netzentwicklungsplan 2012 (Eingangsdaten der Konsultation) Stand des Szenariorahmens: 18.07.2011.
16. BUND, Stellungnahme zum Szenariorahmen für den Netzentwicklungsplan 2012 vom 29.08.2011; mehr zu diesem Thema im Internet: <http://www.bund.net/index.php?id=15242>.
17. Verordnung über die Netzzugangsbedingungen für den grenzüberschreitenden Stromhandel und zur Aufhebung der Verordnung Nr. 1228/2003.
18. www.netzentwicklungsplan.de.
19. Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, dort § 14g.
20. Gemeinsame Erklärung von DNR, BUND, NABU, Deutsche Umwelthilfe und WWF vom 06.02.2012 zum Untersuchungsrahmen für die Strategische Umweltprüfung zum Bundesbedarfsplan Übertragungsnetzausbau.
21. Siehe die gemeinsame Erklärung von DNR, BUND, NABU u. a. vom 06.02.2012 zum Untersuchungsrahmen für die Strategische Umweltprüfung zum Bundesbedarfsplan Übertragungsnetzausbau.
22. Schlacke/Schrader/Bunge, Informationsrechte, Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz im Umweltrecht - Aarhus-Handbuch -, 2010, § 2 Rz 536.
23. Schlacke/Schrader/Bunge, am angegebenen Ort.
24. Entwurf des Gesetzes zur Neuregelung energiewirtschaftsrechtlicher Vorschriften, BT Drs. 17/6072, S. 69.
25. BVerwG, Beschluss v. 22.07.2010 - 7 VR 4/10.
26. Greinacher, ZUR 2011, 305, 311; BR Drs. 342/1/11, S. 3-6.
27. Greinacher, ZUR 2011, 305, 311.
28. Richtlinie 92/43/EWG zu Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen.
29. BR Drs. 342/1/11, S. 3.
30. BR Drs. 343/1/11, S. 3.
31. Siehe Art. 3 des Gesetzes über Maßnahmen zur Beschleunigung des Netzausbaus Elektrizitätsnetze vom 28.07.2011, BGBl. 2011 Teil I, 1690 ff..
32. So beispielhaft die Stellungnahme des Bundesverbandes der Energie- und Wasserwirtschaft e. V. (BDEW) zum Entwurf eines Gesetzes über Maßnahmen zur Beschleunigung des Netzausbaus Elektrizitätsnetze (= BT-Drs. 17/6073) vom 23.06.2011, Ausschuss für Wirtschaft und Technologie des deutschen Bundestages, Ausschussdrucksache 17(9)517, S. 13.
33. BR Drs. 394/1/11 vom 01.07.2011.

- Anhang: Übersicht zum Netzausbau - von der Bedarfsplanung bis zur Genehmigung





Öffentlichkeitsbeteiligung in Zeiten von „Partizipationsrhetorik“ - ist eine Weiterentwicklung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Sicht?

Stephanie Rebsch

Oder wird sie nach wie vor nur widerwillig gewährt, kommt häufig zu spät oder wird zu früh abgehakt? So jedenfalls lautet das Fazit einer Teilnehmerin der Veranstaltung „Information, Partizipation, Rechtsschutz: Neue Probleme und Konzepte für die Bürgerbeteiligung“ auf dem 2. Hofgeismarer Forum für Umweltrecht und Umweltpolitik¹. Der Begriff „Partizipationsrhetorik“ beschreibt die augenfälligen Reaktionen der Politik auf die Aufregung in der Zivilgesellschaft, die in jüngerer Zeit im Zusammenhang mit verschiedenen Verkehrsprojekten in Stuttgart, Frankfurt oder Berlin zu beobachten war. Zugleich verleiht die Feststellung, dass es sich hierbei lediglich um „Rhetorik“ handelt, der Skepsis gegenüber den aktuellen Bestrebungen zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung, die ihren Niederschlag in Gesetzentwürfen, dem Erarbeiten von Handlungsempfehlungen für die Verwaltung und dem Einrichten von „Dialogrunden“ und „Werkstätten“² finden, Ausdruck.

■ Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung

„Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren“ – sind diese beiden Regelungsvorhaben überhaupt miteinander vereinbar? Mit einem gleichlautenden Gesetzentwurf vom Januar 2012 versucht die Bundesregierung jedenfalls, der anhaltenden Kritik von Naturschutz- und

Umweltorganisationen und neuerdings auch aus dem Lager der „Wutbürger“, dem der Vorhabenträger und Investoren, aber auch seitens der Behörden an den Entscheidungsabläufen zur Realisierung von Infrastrukturprojekten zu begegnen. War in einem ersten Vorstoß vom November 2010 nur die Rede von Vereinheitlichung und Beschleunigung von Planfeststellungsverfahren, ist der aktuelle Entwurf nunmehr ergänzt um eine neue Regelung zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung. Eine „frühe Öffentlichkeitsbeteiligung“ (§ 25 VwVfG-E) „möglichst“ vor Einleitung eines Planfeststellungsverfahrens soll erreicht werden, indem die Behörde darauf hinwirkt, dass der Vorhabenträger die Öffentlichkeit über das Vorhaben und die damit verfolgten Ziele und voraussichtlichen Auswirkungen informiert. Ob damit die propagierte Verbesserung der Einbindung einer interessierten Öffentlichkeit erreicht wird, ist fraglich. Der Entwurf hält nach wie vor an den Änderungen für das im Verwaltungsverfahren, die sich aus der Beschleunigungsgesetzgebung im Jahr 2006 ergaben, fest. Es wird (lediglich) das Ziel verfolgt, die in den verschiedenen Fachgesetzen (Bundesfernstraßengesetz, Allgemeines Eisenbahngesetz, Energiewirtschaftsgesetz, u.a.) getroffenen Regelungen allgemein im Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) zusammenzuführen und den Verfahrensablauf zu vereinheitlichen³. Es bleibt damit bei den – gemessen am Umfang der Informationen und Unterlagen rund um ein

Großvorhaben – eingeschränkten Möglichkeiten, Einsicht in die Planungsunterlagen zu nehmen, den zu kurzen Fristen für die Stellungnahmen oder Einwendungen der Betroffenen und den überzogenen Anforderungen an Umfang und Detaillierungsgrad von Stellungnahmen und Einwendungen (Stichwort Präklusion!), die eine Rechtmäßigkeitskontrolle behördlicher Entscheidungen erschweren⁴. Der vorliegende Gesetzentwurf ist damit von einer wirklichen Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung weit entfernt, die Vereinheitlichung von Verfahrensregelungen überführt die Verschlechterungen aus der Beschleunigungsgesetzgebung obendrein in das allgemeine Verwaltungsrecht.

■ Öffentlichkeitsbeteiligung: selten „ob“, meist „wie“

Eine „frühe Öffentlichkeitsbeteiligung“ – wie sie nun angestrebt wird, hat weiterhin nur das „Wie“ eines Vorhabens – die Ausgestaltung und Ausführungsvarianten – zum Gegenstand und setzt – gemessen an den (noch) bestehenden Gestaltungs- und Entscheidungsspielräumen – in einem weit fortgeschrittenen Entscheidungsprozess und damit zu spät an. Die Frage des „Ob“ eines Vorhabens wird bereits zu einem frühen, der Zulassungsebene in der Regel vorgelagerten Zeitpunkt und bislang häufig ohne gesetzlich geregelte Beteiligung der Öffentlichkeit beantwortet. So gibt es beispielsweise die Bundesverkehrswegeplanung oder aktuell die Netzentwicklungsplanung für den Ausbau der Übertragungsnetze für Höchstspannung⁵, die sich mit Fragen des „Bedarfs“ – der Notwendigkeit und Erforderlichkeit von Infrastrukturmaß-

nahmen – befassen. Diese Planungen sind – inzwischen⁶ – öffentlich zu machen und bieten der interessierten Öffentlichkeit die Möglichkeit, sich zu informieren und Anregungen und Bedenken geltend zu machen. Diese Bedarfsplanungen werden teilweise in Gesetze überführt – so mündet die Bundesverkehrswegeplanung in das Fernstraßenausbaugesetz, womit der Bedarf des Vorhabens für die nachgelagerten Entscheidungsebenen als „gesetzt“ gilt. Eine (gerichtliche) Überprüfung dieser Bedarfsfestlegung scheidet damit weitestgehend aus⁴¹.

Es ist jedoch zugleich festzustellen, dass bestimmte planerische Festlegungen gerade nicht getroffen werden. Beispielsweise gibt es keine bundesweiten Planungen zum Luftverkehr. Konzeptionelle Planungen zum Ausbau von Flughäfen erfolgen allenfalls landesweit oder auf regionaler Ebene im Zusammenhang mit der räumlichen Planung. Die Frage des „Bedarfs“ nach einem Start-/Landebahnneubau oder der Verlängerung bleibt eine „vorgelagerte“ unternehmerische Entscheidung unter Ausschluss der interessierten und betroffenen Öffentlichkeit.

■ Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz

Der Eindruck einer nach wie vor nicht hinreichend wertgeschätzten Öffentlichkeitsbeteiligung entsteht auch bei Durchsicht des ersten noch nicht abgestimmten Gesetzentwurfs zur Novellierung des Umweltrechtsbehelfsgesetzes (URG)⁷. Die Novellierung des URG war geboten, nachdem der Europäische Gerichtshof der Bundesrepublik Deutschland die Unvereinbarkeit des URG mit europäischen



und völkerrechtlichen Vorgaben (Stichwort Aarhus-Konvention!) bescheinigt hatte⁸. Nach der Intention der Aarhus-Konvention soll die Öffentlichkeitsbeteiligung durch eine nahezu uneingeschränkte Verfügbarkeit von Umweltinformationen sowie die Möglichkeit, umweltrelevante Entscheidungen einer gerichtlichen Überprüfung zuzuführen, flankiert und gestärkt werden. Nach dem ersten Entwurf soll der „Zugang zu den Gerichten in Umweltangelegenheiten“ nunmehr zwar ohne die völker- und europarechtswidrige Beschränkung der Rügebefugnis auf „drittschützende Normen“ eröffnet werden, die gerichtlichen Kontrollmöglichkeiten bei umweltrelevanten Entscheidungen bleiben jedoch wohl insbesondere durch neu entworfene prozessrechtliche Regelungen weiterhin erschwert⁹.

■ Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung

Mit dem „Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung“ hat der Bundesverkehrsminister die Verbesserung der Bürgerbeteiligung bei der Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor zur Chefsache erklärt⁴⁵. Zum Handbuchentwurf wurde auf der Website des Bundesverkehrsministeriums Ende März 2012 eine Konsultation gestartet, in deren Verlauf rund 150 Interessierte bis Anfang Mai 2012 ihre Anregungen und Kritik eingebracht haben (sollen). Interessierten Bürgerinnen und Bürgern gibt das Handbuch – lediglich – einen Überblick über die Planungs- und Entscheidungsebenen im Verkehrsbereich sowie die Möglichkeiten der (Bürger-) Beteiligung, soweit diese gesetzlich verankert ist, und weist Wege zusätzlicher Beteiligung – als

„informelle Beteiligung“ bezeichnet – auf. Adressaten des Handbuchs sind jedoch in erster Linie die (öffentlichen) Vorhabenträger beispielsweise der Landesbetrieb Straßen NRW und die Verantwortlichen innerhalb der Straßenbauverwaltung. Es bleibt abzuwarten, ob die vorgenannten Akteure durch den Bundesverkehrsminister verpflichtet werden, die im Handbuch aufgezeigten „informellen“ Beteiligungsschritte – wie beispielsweise die Einbeziehung („Zulassung“!) der Bürger zu Scopingterminen oder die vorgezogene und fortdauernde Veröffentlichung der Planunterlagen im Internet – auf der Ebene der Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren¹⁰ durchzuführen. Bleibt es hingegen bei unverbindlichen zur Anwendung empfohlenen Empfehlungen und Hinweisen, wird das Handbuch wohl eher in eine Sammlung zur „Partizipationsrhetorik“ aufzunehmen sein.

■ Verbesserung in Sicht?

Zu einer Verbesserung der (allgemeinen) Öffentlichkeitsbeteiligung scheint beizutragen, die Chancen und Grenzen des Internets zu hinterfragen und auszuloten. Das Internet mag ein geeignetes Medium sein, Informationen vorzuhalten, insbesondere Verfahrensabläufe und -stände sowie (Zwischen-) Ergebnisse bei mehrstufigen Planungs- und Entscheidungsprozessen zu dokumentieren und zu archivieren. Ob es geeignet ist, im Interesse einer verbesserten Öffentlichkeitsbeteiligung Bürgerinnen und Bürger zu aktivieren, sie zu „interessierten“ Bürgern zu machen, die die angebotenen Informationen abrufen und sich aktiv in Planungs- und Entscheidungsprozesse einmischen, darf kritisch

gesehen werden. Hier bleiben erste Erfahrungen beispielsweise aus der Konsultation der Übertragungsnetzbetreiber und nachfolgend der Bundesnetzagentur zum Entwurf eines Netzentwicklungsplans abzuwarten¹¹.

Mit Blick auf die häufig über mehrere Ebenen (ab-)gestuften Planungs- und Zulassungsentscheidungen könnte eine aktivierte Öffentlichkeit von Strukturen profitieren, die im Interesse einer kontinuierlichen Mitwirkung über Informationen und Wissen aus bereits erfolgten Beteiligungsschritten, zu Diskussionen und Ergebnissen verfügen und beraten. Partizipationsrhetorisch sind hier „Prozessbegleiter“, „Bürgerbeteiligungsbeauftragte“, „Bürgeranwälte und Ombudsmänner“ oder „Bürgerbeteiligungsagenturen“ zu nennen; partizipationspraktisch beispielsweise das Landesbüro der Naturschutzverbände NRW mit seinen langjährigen Erfahrungen im Bereich der Verbandsbeteiligung.

6. Die Pflicht die Öffentlichkeit zu beteiligen, folgt aus gesetzlich verankerten Vorgaben zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung (SUP) für Pläne und Programme;

7. Theoretisch könnte das beispielsweise im Wege eine Klage gegen einen straßenrechtlichen Planfeststellungsbeschluss angerufene Verwaltungsgericht bei Zweifeln an der Rechtmäßigkeit der Bedarfsfestlegung das Verfahren aussetzen und das Bundesverfassungsgericht anrufen, über die Verfassungsmäßigkeit des der Planfeststellung zugrundeliegenden Bedarfsgesetzes zu entscheiden.

8. Gesetz zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer umweltrechtlicher Vorschriften, Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 30. Mai 2012 unter www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/umwrg_aendg_entwurf_bf.pdf auf der Website des Bundesumweltministeriums eingestellt.

9. Vgl. hierzu Beitrag „Neue Chancen für die Umweltklage“ in RS 36, Dezember 2011, S. 4 ff. .

10. Über die - erfolgte - Novellierung des URG wird in einem der nächsten Rundschreiben zu berichten sein.

11. Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung, Entwurf des Bundesverkehrsministeriums unter www.bmvbs.de/cae/servlet/contentblob/81212/publicationFile/54326/handbuch-buergerbeteiligung.pdf eingestellt.

12. In Nordrhein-Westfalen erfolgt die Raumverträglichkeitsprüfung von Straßenbauprojekten nicht durch Raumordnungsverfahren, sondern im Zuge der Aufstellung/Änderung von Regionalplänen.

13. Vgl. den Beitrag „Ausbau und Modernisierung des Höchstspannungsnetzes ..“ in diesem RS, S. 6 ff. .

1. Dieses Forum brachte im Juni 2012 ehrenamtlich und hauptamtlich Aktive aus Naturschutz- und Umweltorganisationen sowie Umweltinstituten, VertreterInnen der Umweltverwaltung sowie Rechts- und GesellschaftswissenschaftlerInnen zusammen, um dieses Thema gemeinsam zu beleuchten; die Vorträge sind auf der Website der Ev. Akademie Hofgeismar unter www.akademie-hofgeismar.de/ ► Publikationen ► Dokumente, Vorträge von Tagungen eingestellt.

2. Bezirksregierung Düsseldorf Werkstattgespräch 2011, Bürgerbeteiligung und förmliches Genehmigungsverfahren – Chance oder Blockade; die Vorträge sind unter www.brd.nrw.de/wirueberuns/Veranstaltungen/Werkstattgespraech2011/index.html eingestellt.

3. Vgl. Beitrag zum Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz in RS 28, Dezember 2006, S. 20f.

4. Eine Zusammenstellung der Positionen und Kritikpunkte der Naturschutzverbände und Umweltorganisationen unter www.lb-naturschutz-nrw.de/ ► Fachgebiete ► Beitrag vom 23. März 2012 „Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren“.

5. Vgl. den Beitrag „Ausbau und Modernisierung des Höchstspannungsnetzes ..“ in diesem RS, S. 6 ff. .



Kurzmeldungen

■ Grünlandschutz in Gefahr

Derzeit werden landesweit Naturschutzgebietsverordnungen und Landschaftspläne geändert, um Verbotsbestimmungen, die dem Grünlandschutz und einer dem Schutzzweck angepassten, extensiven Nutzung dienen, aufzuheben. Neue

Beseitigung des ordnungsbehördlichen Schutzes für Grünland ab, denn die Absenkung des Schutzniveaus steht in einem krassen Widerspruch zu der für viele Schutzgebiete unbestrittenen Notwendigkeit eines strikteren Schutzregimes.



Naturschutzgebiet „Grasmeerwiesen“, Kreis Gütersloh

Schutzgebietskonzeptionen sparen entsprechend gebotene Festsetzungen aus. Betroffen sind insbesondere Verbote zum Pflegeumbruch sowie zur Ausbringung von Dünger und Bioziden. Nach Auskunft der Landschaftsbehörden ist diese Vorgehensweise auf eine vermutete Unvereinbarkeit des in NRW praktizierten Vertragsnaturschutzes mit EU-förderrechtlichen Vorgaben zurückzuführen – nach EU-Recht sind nur solche Maßnahmen förderwürdig, die nicht bereits durch andere Vorschriften verboten sind. Die Naturschutzverbände lehnen die weitgehende

Der in den §§ 22 ff. BNatSchG bundesrechtlich vorgegebene weitgehende Schutz für Naturschutzgebiete wird für Handlungen, die unmittelbar zu einer Beeinträchtigung führen, regelmäßig den Erlass repressiver Verbote erfordern. Eine Sicherung durch vertragsnaturschutzrechtliche Verpflichtungen wird in diesem Zusammenhang nur in Einzelfällen ausreichen. Weitere aktuelle Informationen zu diesem Thema finden Sie auf der Homepage des Landesbüros unter www.lb-naturschutz-nrw.de.

■ Europäische Bürgerinitiative zum Thema Wasserzugang

Seit dem 1. April 2012 können UnionsbürgerInnen auch bei der EU-Kommission Petitionen einreichen. Dieses durch den Vertrag von Lissabon neu eingeführte Instrument direkter Demokratie heißt „Europäische Bürgerinitiative“. Mit seiner Hilfe können die Bürgerinnen und Bürger die EU-Kommission dazu anregen, sich mit einem bestimmten Thema im Rahmen ihres Zuständigkeitsbereichs zu befassen und hierzu einen Rechtsakt vorzuschlagen. Voraussetzung hierfür ist, dass die EU-Petition von mindestens einer Million Menschen in der EU digital oder handschriftlich unterschrieben wird. Unterschreiben kann dabei jeder, der in einem Land der Europäischen Union ein Wahlrecht hat.

Der Verband der europäischen Dienstleistungsgewerkschaften (EPSU) hat als einer der ersten Initiatoren diese Gelegenheit genutzt - und eine EU-Petition für ein Menschenrecht auf Wasser gestartet.

Ziele dieser Initiative sind:

1. Wasser und sanitäre Grundversorgung als Garantie für alle Menschen in Europa
2. Keine Liberalisierung der Wasserwirtschaft
3. Universeller (globaler) Zugang zu Wasser und sanitärer Grundversorgung

In Deutschland wird die Unterschriftensammlung von der Dienstleistungsgewerkschaft ver.di koordiniert. Unterstützt wird die Petition u.a. von Umweltverbänden, und attac-Initiativen. Der deutsche Petitionstext ist verfügbar auf: www.right2water.eu/de. Dort soll später auch die online-Unterzeichnung möglich sein. Weitere Informationen und Unterschriftenlisten finden sich unter <http://ver-und-entsorgung.verdi.de/wasserwirtschaft/themen/europaeisches-buergerbegehren>.



Veranstaltungen und Termine

- Verbandsbeteiligung – Grundlagen und Tipps für die Praxis

An welchen Verfahren können sich Naturschutzverbände beteiligen? Welche Hilfsmittel stehen zur Verfügung, um Planunterlagen bewerten und Verfahrensabläufe verstehen zu können? Diese und weitere Fragen rund um die Verbandsbeteiligung werden im Seminar beantwortet und die Tätigkeit in der Verbandsbeteiligung praxisnah anhand von Beispielen erläutert.



Vor-Ort-Begehung mit Naturschützern.

- ▶ Termin: 10. November 2012
in Dortmund
- ▶ Teilnahmebeitrag: 10,00 €
ohne Verpflegung
- ▶ Teilnehmerkreis: Ehrenamtlich Aktive der Naturschutzverbände, im Bereich der Verbandsbeteiligung, Mitglieder der Naturschutzverbände und BürgerInnen mit Interesse für die ehrenamtliche Tätigkeit in der Verbandsbeteiligung.

Veranstaltung des Landesbüros der Naturschutzverbände NRW in Kooperation mit der Naturschutzakademie (NUA) NRW

- Weiterbildung Naturschutzrecht

In dem Seminar werden rechtliche und



fachliche Fragen des Naturschutzes unter Berücksichtigung des – sich aus dem Bundesnaturschutzgesetzes 2010 ergebenden – „neuen Naturschutzrechts“ erläutert und durch Praxisbeispiele aus Verfahren in NRW illustriert.

- ▶ Termin: 22. bis 25. Oktober 2012
in Oberhausen
- ▶ Teilnahmebetrag: 560,- €

Für VerfahrensbearbeiterInnen der anerkannten Naturschutzverbände NRW (LNU, NABU, BUND) gilt ein ermäßigter Teilnehmerbeitrag von 290,- €. Bei Vorlage eines NRW-Bildungsschecks können jeweils 50% Ermäßigung gewährt werden. Als Fortbildungsveranstaltung von der Architektenkammer NRW anerkannt.

■ Workshop – Immissionsschutz für NaturschützerInnen

Dieser Workshop richtet sich an Naturschützerinnen und Naturschützer, die ihr Anliegen in immissionsschutzrechtlichen Verfahren im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung vorbringen möchten. Hierzu soll ein „Handwerkszeug“ an die Hand gegeben werden. Insbesondere wird anhand von Praxisbeispielen das „Lesen“ immissionsschutzrechtlicher Verfahrens-



Maststall.

Foto: R. Joest

unterlagen und Gutachten vermittelt. In den Blick genommen werden dabei vor allem Anlagen der Massentierhaltung und ihre naturschutzrelevanten Auswirkungen. Häufig verwendete Leitfäden und Arbeitshilfen werden vorgestellt und ihre Anwendung erläutert.

- ▶ Termin: 8. September 2012 in Dortmund
- ▶ Teilnahmebeitrag: 20,00 € ohne Verpflegung
- ▶ Teilnehmerkreis: Ehrenamtlich Aktive der Naturschutzverbände, im Naturschutz- und Umweltschutz engagierte Personen aus Bürgerinitiativen und Parteien sowie BehördenvertreterInnen; max. 20 TeilnehmerInnen!

Programme und Anmeldung

Weitere Informationen finden sich auf der Homepage des Landesbüros www.lb-naturschutz-nrw.de oder werden auf Wunsch zugesandt.



Träger des Landesbüros der Naturschutzverbände in NRW

