

GERT APFELSTEDT

Rechtswirkungen von Zielen und Belangen der Raumordnung und Landesentwicklung für Verfahren zur Prüfung von Hochspannungsleitungen

Einflüsse energie- und umweltpolitischer Bewertungen*

Kurzfassung

Wirtschaftliche, siedlungsbezogene und ökologische Entwicklungen stehen in raumbedeutsamen Zusammenhängen mit Energiebedarfsdeckung. Auch die Nichtnutzung der im siedlungsstrukturellen Nahbereich liegenden Chancen der teilweisen, verbrauchsnahe rationellen und umweltgerechteren Energiebedarfsdeckung, die dies hemmenden Besitz- und Marktrahmenbedingungen der leitungsgelinkten Energieversorgung haben raumbedeutsame Rückwirkungen. Die bisher nur als Empfehlung im politischen Raum vorhandene Forderung „Verflechtung der energiepolitischen Strategien mit umweltpolitischen Strategien“ im Sinne umfassender Interessenabwägung unter raumordnerischen, ökonomischen und ökologischen Aspekten hinsichtlich aller Wechsel- und Folgewirkungen für Mensch und Umwelt hat durch die EG-UVP-Richtlinie bezüglich aller Großprojekte Unterstützung gefunden. Aber schon im Vorfeld der Richtlinienumsetzung gewinnt die Rechtsauffassung deutlich an Boden, daß die energierechtlichen Entscheidungsregeln für die Prüfung von Energieinvestitionen, z. B. Hochspannungsleitungen, durch das Raumordnungsgesetz des Bundes geändert wurden und der Ausfüllung durch Landesplanungsbestimmungen offenstehen; weder gibt es einen Vorrang energiewirtschaftsgesetzlicher Ziele, noch ist eine den Umweltwirkungen der Energienutzung, welche nach „Grenzwertgesetzen“ zulässig bleiben, entgegengesetzte Interessenabwägung ausgeschlossen. Die (noch) herrschende Meinung der Energiejuristen gibt den Zielbegriffen der Präambel des Energiewirtschaftsgesetzes zu Unrecht die Bedeutung von alleinigen oder jedenfalls ganz vorrangigen öffentlichen Belangen im Verhältnis zu anderweitigen öffentlichen Belangen und verstellt damit die gebotene umfassende Interessenabwägung aller betroffenen Belange.

An mehreren Beispielen wird aufgezeigt, daß auch bei der Prüfung von Hochspannungsleitungsprojekten Handlungsspielräume — von der räumlichen Anordnung und baulichen Gestaltung bis zur Verzichtbarkeit — gegeben sind. Die wie Sachzwänge erscheinenden Erfordernisse des Baus von Leitungen und der Durchsetzung räumlicher und baulicher Konzepte lassen sich in für Interessenabwägung üblicher Weise darauf überprüfen, wieviel technische und ökonomische Veränderung des Konzepts zumutbar ist und wie stark der Projektbetreiber durch geschäftspolitische Maßnahmen im eigenen Dispositionsspielraum die Sachzwänge im vermeidbarer Weise

selbst hervorgerufen hat. Je gewichtiger ein erzielbarer raumordnerischer und ökologischer Gewinn ist, der bei Alternativkonzeptionen im Vergleich zum angezeigten Vorhaben als saldierte, vergleichsweise „Beeinträchtigungsdifferenz“ gemessen wird, desto mehr Kompromisse müssen die betrieblichen und außerbetrieblichen Interessen an „billiger, jederzeit ausreichender und sicherer Energieversorgung“ mittels der geschäftspolitischen und investiven Strategie des anzeigenden Unternehmens eingehen; im Extremfall muß das planende Unternehmen den Markt der Konkurrenz oder einer anderen, nach den raumordnerischen Maßstäben vorzuziehenden Art der Bedarfsdeckung überlassen.

Im Gegensatz zu der bisher üblichen „fachlich-vertikalen“ Verfahrensstufung mit stufenweiser Verfestigung einer Projektplanung, die aber an keiner Stelle Gegenüberstellung der umfassend ermittelten und bewerteten Interessen vor der Verfestigung einzelner Interessentenkomponenten ist, läßt sich das Energieaufsichtsverfahren schon heute weitestgehend „planfeststellungsähnlich“ und im Sinne der UVP-Richtlinie gestalten. Neben der rechtlichen Beachtungspflicht ist eine Öffnung der Informationsflüsse und sind Anstöße für das Ergreifen der raumordnerisch vorzuziehenden Alternativlösungen Instrumente, mit denen die Energieaufsicht auf eine umweltgerechte Energiebedarfsdeckung hinwirken kann.

1. Die Vielfalt raumbedeutsamer Zusammenhänge mit der Energieversorgung

Die wirtschaftlichen, siedlungsbezogenen und naturbezogenen Zustände und Entwicklungen stehen in vielfältigen raumbedeutsamen Zusammenhängen mit der Energieversorgung. Ansiedlung von Wirtschaftsunternehmen, ihre betriebliche und technologische Entwicklung ebenso wie die Wohnsiedlungsentwicklung lösen Energiebedarf und Maßnahmen von Energieanbietern aus, den Bedarf mit flächenbeanspruchenden und umweltbeeinflussenden Anlagen und Energieumwandlungsprozessen zu decken. Die Nichtausnutzung von Möglichkeiten, im engeren siedlungsstrukturellen Zusammenhang Nutzungsenergiebedarf zu verringern oder durch Eigenanlagen oder verbrauchsnahe Anlagen zu decken (z. B. Ausschöpfung regionseigener Bioenergien, Wasserkräfte; oder Abwärmenutzung oder gekoppelte

Stromerzeugung und Wärmeversorgung in der Reichweite fernwärmetauglicher Gebiete) führt zu anderweitigen, transportintensiven raumbedeutsamen Energieversorgungsanlagen. Die für die leitungsgebundene Energieversorgung, insbesondere mit Elektrizität geltenden Rahmenbedingungen (privatwirtschaftliche Leistungserstellung bei Erzeugung und Lieferung; privatwirtschaftlicher Monopolbesitz an den Produktionsmitteln in weitgehend wettbewerbsfreien, gegeneinander abgegrenzten Versorgungsgebieten; monopolistische Ausgestaltung der kaufmännischen Angebotsbedingungen) bewirken, daß die weitere Konzentration an Erzeugungs- und Verteilungsanlagen, Marktanteilen und Marktmacht bei den großen Unternehmen der leitungsgebundenen Energieversorgung die Wettbewerbskräfte schwächt, welche die siedlungsstrukturellen Zusammenhänge für eine sparsamere, rationellere und mit weniger umweltbeeinträchtigendem Transportbedarf oder Umweltressourcenverzehr verbundene Energiebedarfsdeckung nutzen.

Wettbewerb auf dem Energiemarkt, der nicht in Richtung sich überschneidender Versorgungsgebiete mit parallelen, bedarfsüberschreitenden Investitionen gehen würde, sondern auf den Zutritt der Maßnahmen sparsamer und rationeller Energiebedarfsdeckung abzielen würde, die den Bedarf an umweltbelastenden Umwandlungsprozessen und raumbelastenden Investitionen auf das mögliche Mindestmaß begrenzen, ist daher auch raumbedeutsam.

Die Verflechtung energiepolitischer Strategien und umweltpolitischer Strategien mit dem Ziel der umfassenden ökonomischen und ökologischen Abwägung aller Wechsel- und Folgewirkungen der Energiebedarfsdeckung hat der Rat der Sachverständigen für Umweltfragen schon 1981 als das richtige Mittel empfohlen.

Dies heißt, daß die umweltpolitische Steuerung der Energiebedarfsdeckung nicht bei Emissions- und Immissionsgrenzwerten für Energieerzeugungsanlagen in beliebiger Angebotsmenge stehen bleiben kann, sondern daß raumbedeutsame Maßnahmen der Angebotsbereitstellung möglichst auch der Prüfung standhalten sollten, ob sie denn mit ihren trotz Gewährleistung aller Grenzwerte (oder sonstiger umwelttechnischer Fachvorschriften) noch einhergehenden Belastungswirkungen nicht überhaupt vermeidbar sind, indem auf noch schonendere Energiedienstleistungsangebote (sei es von Energieanbietern, sei es von Produktanbietern besserer Energienutzungstechnologien oder sei es von verbraucherseitigen Maßnahmen der Eigenbedarfsdeckung) zurückgegriffen wird, die mit vertretbaren Aufwendungen zur Verfügung stehen. In diese Richtung wirkt, daß die Verschärfung aller „Grenzwertregelungen“ von der Energierohstoffgewinnung über die Energieumwandlung bis zur Ablagerung von Reststoffen die Energiebedarfsdeckung durch kontinuierliche Ausweitung des Angebots aus fossilen und nuklearen Umwandlungsverfahren tendenziell verteuert.

Noch eine Vorbemerkung: Eine die energiewirtschaftlichen Investitionen beeinflussende Entscheidungsregel, wie sie z. B. im Sinne von § 6 Abs. 2 Satz 2 des Hessischen Naturschutzgesetzes („... wenn aus Gemeinwohlgründen die den Eingriff verursachenden und für ihn sprechenden Belange den Belangen zum Schutz vor einem solchen Eingriff überzuordnen sind, ist der Eingriff im notwendigen Umfang zu genehmigen ...“) über die Unterstützungs- und Beachtungspflicht in das Energieaufsichtsrecht hineinwirkt, sollte nicht allzusehr als Konfliktfeld zwi-

schen den ökonomischen Interessen der Energieanbieter und den Ökologie verwaltenden oder solche Interessen vertretenden Stellen verstanden werden. Zwar tritt der industrielle Energieanbieter mit seinen Investitionsplänen als Verursacher einer Eingriffsmaßnahme auf. Er reagiert aber auf festgestellte und nach seinen Einschätzungen hochgerechnete Bedürfnisse der Verbraucherseite. Im Grunde ist daher — was vom Wortlaut und Zweck der für Energieinvestitionen geltenden Vorschriften durchaus gedeckt ist — bei der gebotenen Abwägung der Bürger und Verbraucher angesprochen, ob sein Nachfrageverhalten angesichts ausschöpfbarer Spielräume für die schonendere Deckung seines Energiedienstleistungsbedarfs es wirklich für jeden Verwendungszweck und ohne Grenzen für die Angebotsmengen rechtfertigt, andere wichtige Belange seiner Lebensumwelt unterzuordnen und zu opfern.

2. Verändertes Verständnis der Energieaufsichtsaufgabe

Der seit längerem geführte politische Streit, ob das unternehmerische Handeln bei der leitungsgebundenen Energieversorgung — vermittelt über Verwaltungsverfahren, letztlich aber mit dem Ziel, daß die umweltpolitischen Ziele von den Wirtschaftssubjekten selbststeuernd eingehalten werden — so weitgehend umweltpolitisch beeinflusst werden soll und ob die rechtlichen Rahmenbedingungen der Bundesrepublik Deutschland die Mittel dazu hergeben, dürfte inzwischen im Grundsatz entschieden sein.

Für die politische Auffassung, neben den umweltrechtlichen Fachgesetzen (insbesondere jene mit Grenzwertregelungen für Umweltbelastungen aus Energieanlagen) gebe es neben den Zielbegriffen des EnWG „ausreichend, sicher und billig“ als Maßstab, an dem die Unternehmensvorhaben allein zu messen seien, keine diese Ziele relativierenden umweltpolitischen Abwägungsfaktoren (sondern nur die Berücksichtigung von Umweltzielen, solange sie mit den Präambelzielen des EnWG konfliktfrei seien¹), ist durch das Gebot der Umsetzung der EG-Richtlinie vom 27. 6. 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung kein Raum mehr. Bei allen relevanten Projekten sind die Auswirkungen auf die Umwelt, und das heißt: die Wirkungen auf Mensch, Fauna, Flora, Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft, die Wechselwirkung unter diesen sowie die Wirkungen auf Sachgüter und kulturelles Erbe entscheidungsrelevant zu machen².

Zur Rechtslage bei der Anwendung der Energieaufsichtsvorschrift für die Investitionskontrolle hat *Papier* in den „Informationen zur Raumentwicklung“³ in erlösender Klarheit festgestellt: „daß das Raumordnungsgesetz des Bundes ... Modifikationen des energierechtlichen Fachaufsichtsrechts bewirkt hat“ und daß „eine Begrenzung der Untersagungskompetenz der Energieaufsichtsbehörde auf die Gewährleistungsziele sicherer und preisgünstiger Energieversorgung (ist) danach nicht mehr möglich“ ist. Das raumordnungsrechtliche Beachtensgebot wirkt auf allen Entscheidungsstufen energieaufsichtlicher Verfahren, beeinflusst also selbst die Interessenabwägung bei Enteignungen noch.

Das Abgehen von einem lange vertretenen Dogma, die raumordnerischen Abwägungsprozesse seien an energiewirtschaftliche Bewertungen der Energiefachaufsicht gebunden⁴, zu der wirklichen Rechtslage, daß die Energieaufsichtsbehörden bei der

Prüfung der unter § 4 Abs. 2 EnWG fallenden, zugleich raumbedeutsamen Vorhabenprüfungen wie alle anderen Behörden bei ihren Maßnahmen und Verfahren vor allem Rechtsanwender des Raumordnungsrechts sind, wird ergänzt durch das inzwischen herrschende neue Verständnis von Gemeinwohl als Untersagungsgrund in § 4 Abs. 2 EnWG⁵. Die Bindung landesplanerischer Abwägungen hinsichtlich fachlicher Wertungen energiewirtschaftlicher Gesichtspunkte an die Auffassung der Energiefachaufsicht⁶ beschränkt sich äußerstenfalls auf die rein interne geschäftsordnungsmäßige Mitwirkung dieses Ressorts als energiepolitischem an den Querschnittsaufgaben der Raumordnung innerhalb der Landesregierung. Dies ist aber Ausfluß der jeweiligen Organisation der Landesplanungskompetenzen und der Geschäftsordnung, nicht des Energieaufsichtsrechts. Im übrigen hebt selbst eine fachgesetzliche Fachplanungskompetenz, wie sie im Gegensatz zum Energiebereich z. B. beim Wasserrecht besteht, landesplanerische Gestaltung nicht auf⁷.

Auch die Beachtens- und Unterstützungspflicht gegenüber dem naturschutzrechtlichen Gebot, daß vermeidbare Eingriffe in Natur und Landschaftsbild unterbunden werden müssen (und dies heißt auch: unter investiven Handlungsalternativen zur Energiebedarfsdeckung Unterbindung solcher mit weniger schonenden Eingriffsfolgen zugunsten schonender Lösungen), kann nicht spurlos an den energieaufsichtlichen Verfahren vorübergehen.

Der Verfasser hat bei einer Veranstaltung der Gesellschaft für Energiewissenschaft und Energiepolitik e.V. im Mai 1986 die These vertreten, die Energieaufsichtsbehörden könnten ihre — durchaus landespolitisch beeinflusste — Auffassung zu den anzustrebenden energie- und umweltpolitischen Zielen und den dabei maßgeblichen öffentlichen Interessen als Glieder ihrer Landesregierung in die Zielvorschriften der raumordnungsrechtlichen Entwicklungspläne einbringen, um sie anschließend bei der Ausübung der Energieaufsichtsbefugnisse für anstehende Investitionsbeurteilungen anzuwenden. Er hat auch die These vertreten, das so modifizierte materielle Energieaufsichtsrecht und das Verwaltungsverfahrenrecht ließen zu bzw. geböten sogar, das energieaufsichtliche Prüfungsverfahren planfeststellungsähnlich nach den Regeln der umfassenden Abwägung der Interessen zu gestalten. Die Darstellungen in den Energieberichten 1985 und 1986 der Hessischen Landesregierung, welche die laufende Prüfungspraxis in dazu geeigneten Fällen konkret beschreiben, sind mit dem Vorwurf konfrontiert worden, hier würden aus politischen Zielen die Grenzen der Rechtsauslegung überschritten.

Mit dem Gebot der umfassenden Interessenabwägung gehen aber, vor allem wenn diese wie im energieaufsichtlichen Verfahren mit Prognoseurteilen, Einschätzungen wirtschaftspolitischer Interessen und technischer, ökonomischer und ökologischer Zumutbarkeit von Handlungsalternativen zwangsläufig verbunden sind, Wertungsspielräume der Verwaltung einher⁸. Wenn sie im bundesgesetzlich eröffneten Rahmen durch zulässigerweise landesrechtlich ausfüllende Grundsätze und Ziele des Naturschutz- und Landesplanungsrechts spezifische Akzente erhalten oder einzelnen Belangen ein besonderes Gewicht entsprechend der Einschätzung ökologischer Problemlagen beimessen, so ist dies ein Teil des verfassungsmäßigen föderalen Verwaltungsvollzugs.

3. Übertragbarkeit des veränderten Energieaufsichtsverständnisses auf die Prüfung von Hochspannungsleitungsvorhaben

Die Übertragung der zunächst abstrakt entwickelten Prinzipien der Abwägung zwischen Betreiberinteressen und öffentlichen Interessen an einem Vorhaben der Energieinfrastruktur und entgegenstehenden ökologischen und sonstigen raumordnerischen Interessen erscheint für die Prüfung der Hochspannungsleitungen, die zweifelsfrei außerordentlich raumbedeutsam sind, schwierig, weil diese Leitungen als kaum beeinflussbare Sachzwänge physikalischen Gesetzmäßigkeiten und autonomen Marktentwicklungen sowie technisch-ökonomischen Vorentscheidungen zu folgen scheinen, die im Zeitpunkt der Leitungsprüfung als nicht mehr beeinflussbar erscheinen. Auf der Grundlage einiger typischer Konstellationen soll in der weiteren Darstellung herausgearbeitet werden, daß nicht nur die Einflußnahme auf die Trassengestaltung, sondern auch die Entscheidung über die Zulassung eines Projekts überhaupt aus der Bewertung seines verursachenden Umfeldes und der mittelbar auf die Erforderlichkeit des Projekts wirkenden Dispositionsspielräume nach dem Konzept der Interessenabwägung möglich und vernünftig ist.

Beispiel A:

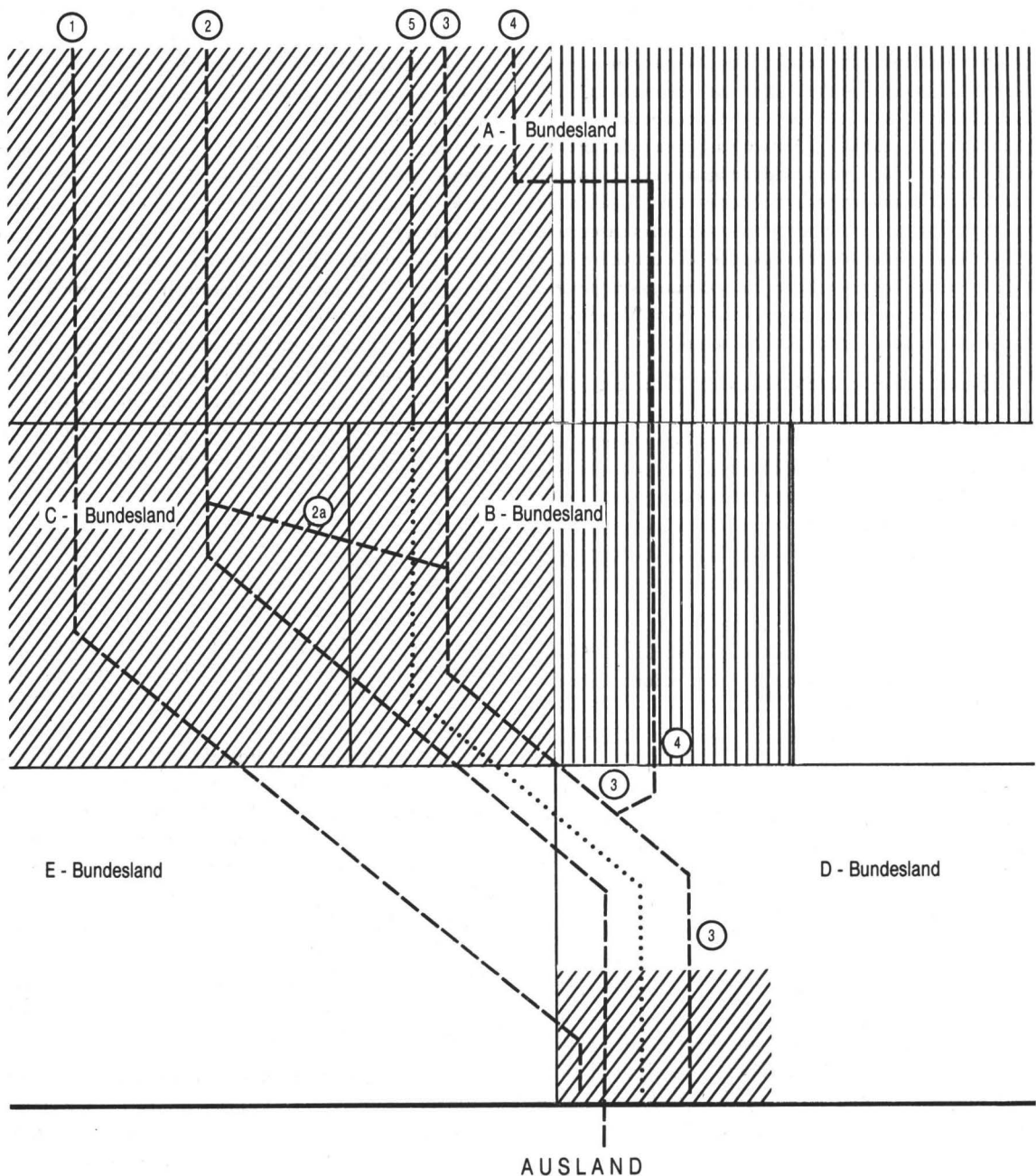
Der Transportbedarf auf der 380-kV-Ebene wird geltend gemacht, weil ein Unternehmen U 1 in A-Bundesland bei bestimmten, künftig erwarteten Betriebszuständen von Kraftwerkspark und Netz, das seine Kraftwerke und Liefergebiete in A-Bundesland, B-Bundesland, C-Bundesland und D-Bundesland verbindet sowie gelegentliche Auslandsgeschäfte transportiert, Überlastungen einer in A-Bundesland gelegenen Leitungsstrecke erwartet. Das Unternehmen plant daher neben mehreren bereits bestehenden Transportstrecken, die von A-Bundesland durch B- und C-Bundesland nach D-Bundesland gehen und ins Ausland reichen, eine zusätzliche Hochspannungsleitung, die in B-Bundesland und D-Bundesland jeweils energieaufsichtlich zu prüfen sind. In A-Bundesland bis Landesgrenze B-Bundesland ist die Teilstrecke bereits gebaut.

Die für die Überlastung der Leitungsstrecke (2) in A-Bundesland und damit für den Neubaubedarf maßgeblichen Betriebszustände und sonstigen Planungsgrundlagen lauten u. a.:

- zeitgleicher planmäßiger Stillstand eines größten Blockes und möglicher ungeplanter (Störfall o. ä.) Stillstand eines zweiten größten Blocks z. B. im U 1-Versorgungsgebiet in D-Bundesland im Zeitpunkt höchsten Bedarfs;
- Reserve (über die sog. Sekundenreserve hinaus) wird von A-Bundesland aus geleistet, wo der Großteil der Erzeugungsanlagen steht und wo nach betriebswirtschaftlichen Kalkulationen die Reserveleistung gebaut worden ist; die Beschaffung von Reserve durch Kooperation mit nahegelegenen Kraftwerken in D- oder E-Bundesland wird daher für unzumutbar gehalten;
- es wird ein fortdauernder Verbrauchsanstieg von mehreren % p. a. erwartet, der von A-Bundesland aus gedeckt wird;
- die Fremdleitungsstrecke (4) steht zur Aufnahme des zeitweiligen vermehrten Transportbedarfs nicht zur Verfügung;

Abbildung 1:

Vereinfachtes Netzschema zum Beispielfall A (ohne Einspeisungen und Ausspeisungen)



Stromleitungsnetz:

- ① Weststrecke des U 1
- ② ②a Mittelstrecke des U 1
- ③ Oststrecke des U 1
- ④ Leitung des U 2
- ⑤ geplante Leitung
- bereits fertiggestellt
- geplant

Erzeugungs- und
Liefergebiete von U 1

Erzeugungs- und
Liefergebiete von U 2

nicht schraffiert:

Erzeugungs- und Versorgungsgebiete
sonstiger Unternehmen

— Bundeslandgrenzen
— Staatsgrenze

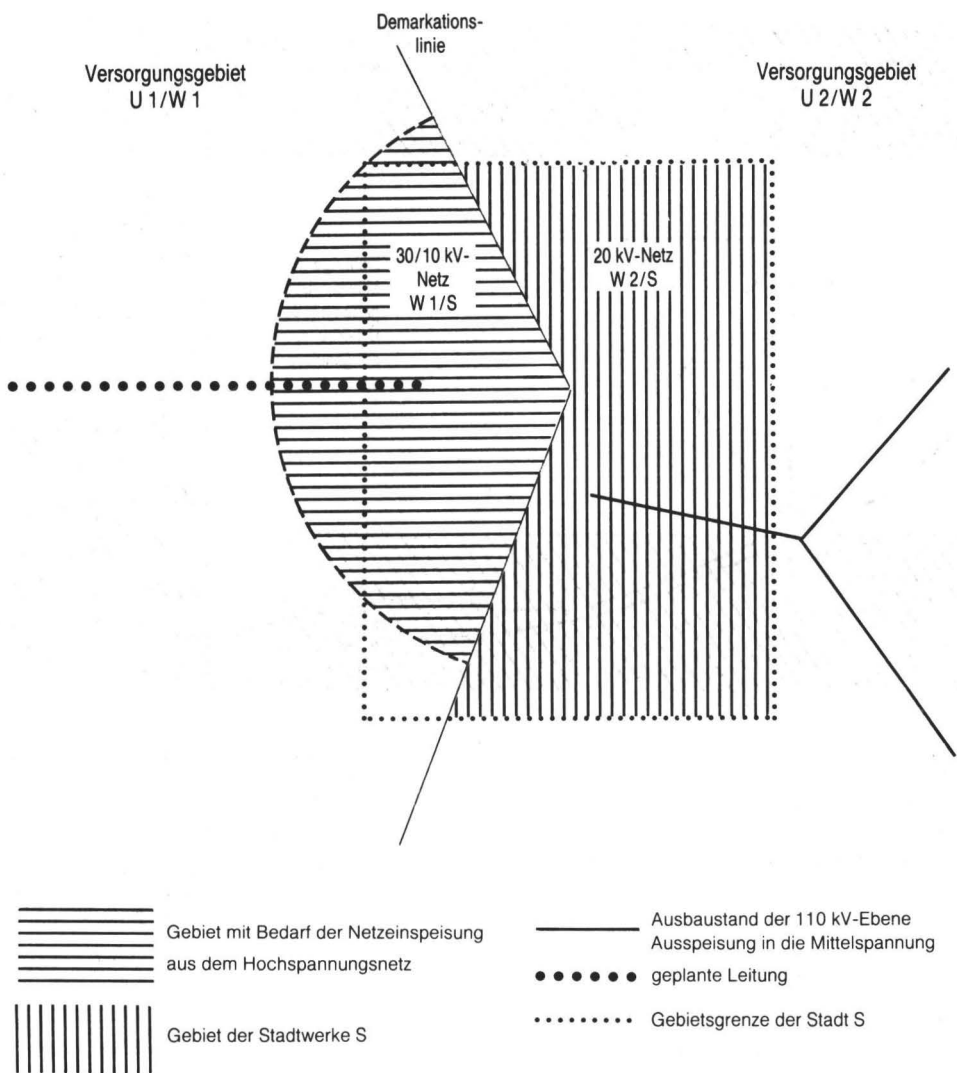
- die stärkere Benutzung der Leitungsstrecke (1), welche mit Rücksicht auf ihre Randlage und Lage zu den künftigen Schwerpunkten der Erzeugung in A-Bundesland nach physikalischen Gesetzen wenig belastet ist, würde zusätzliche, aufwendige technische Vorkehrungen kosten;
- es fällt zeitgleich mit den beiden Kraftwerksblöcken auch eine Transportstrecke aus.

U 1 hat mit einem sehr großen stromverbrauchenden Industriekonzern in C-Bundesland eine Vereinbarung, gemäß der dieser die Leitungen von einem konzernerigen Kraftwerk in A-Bundesland bis zum industriellen Verbrauchsort in C-Bundesland mitbenutzt und im übrigen aus dem Netz von U 1 versorgt wird; dafür konnten die weniger wirtschaftlichen, an sich zur Eigenversorgung ausreichenden Industriekraftwerke des Konzerns am Verbrauchsort in C-Bundesland stillgelegt werden. Daneben hat U 1 seit Jahrzehnten — jeweils im Zusammenhang mit der Schaf-

fung eigener Kraftwerkskapazitäten und mit dem Ziel ihrer gesicherten Ausnutzung — in den Verträgen mit den meisten belieferten Kunden (Industrie; Weiterverteiler) Verbote vereinbart, die den Betrieb eigener Erzeugung hindern. Die Verbrauchsverläufe im Gesamtvertriebsgebiet von U 1 sind dank fast vollständiger Vergleichmäßigung (z. B. durch Werbung für Nachtstromheizung) derart, daß die Benutzung von (in B-Bundesland, C-Bundesland und D-Bundesland vorhandenen) Gaskraftwerken oder Wasserspeicherkraftwerken zum Ausgleich der Betriebsstörung (s. o.) ausscheiden (ihr wirtschaftlicher bzw. technischer break-even-point liegt bei kürzeren Benutzungszeiten in Verbindung mit tageszeitlichen bzw. saisonalen Nachfrageschwankungen).

Hinsichtlich der Marktgebiets- und -anteilsprognosen erwartet U 1 weder wesentliche Gewinne der bisher belieferten Kunden (Industrie, Weiterverteiler) an Erzeugungsmarktanteilen noch

Abbildung 2:
Vereinfachtes Netzschema zum Beispielfall B



Verschiebungen zu Lasten des eigenen Marktanteils bei den vor ca. 60 Jahren festgelegten, 1995 durch die Kartellgesetznovelle von 1980 einer Zäsur unterworfenen Demarkationen.

Beispiel B:

Im Grenzbereich einer Gebietsdemarkation zwischen U 1 und U 2 (die auch von den jeweils belieferten Weiterverteilern W 1/ W 2 eingehalten wird) genügt das 30/10-kV-Netz des W 1 nicht mehr dem Transportbedarf von der Ausspeisung Hochspannungsebene bis zur Übergabe an die örtliche Verteilung. Die darauf als erforderlich angezeigte Hochspannungsleitung könnte unterbleiben, wenn abweichend von der in den 20er Jahren festgelegten Demarkation der Bedarf in dem „unterversorgten Gebiet“ teilweise aus dem Netz von U 2/W 2 oder/und des Stadtwerkes der Stadt S, zu der die Ortsteile im „unterversorgten

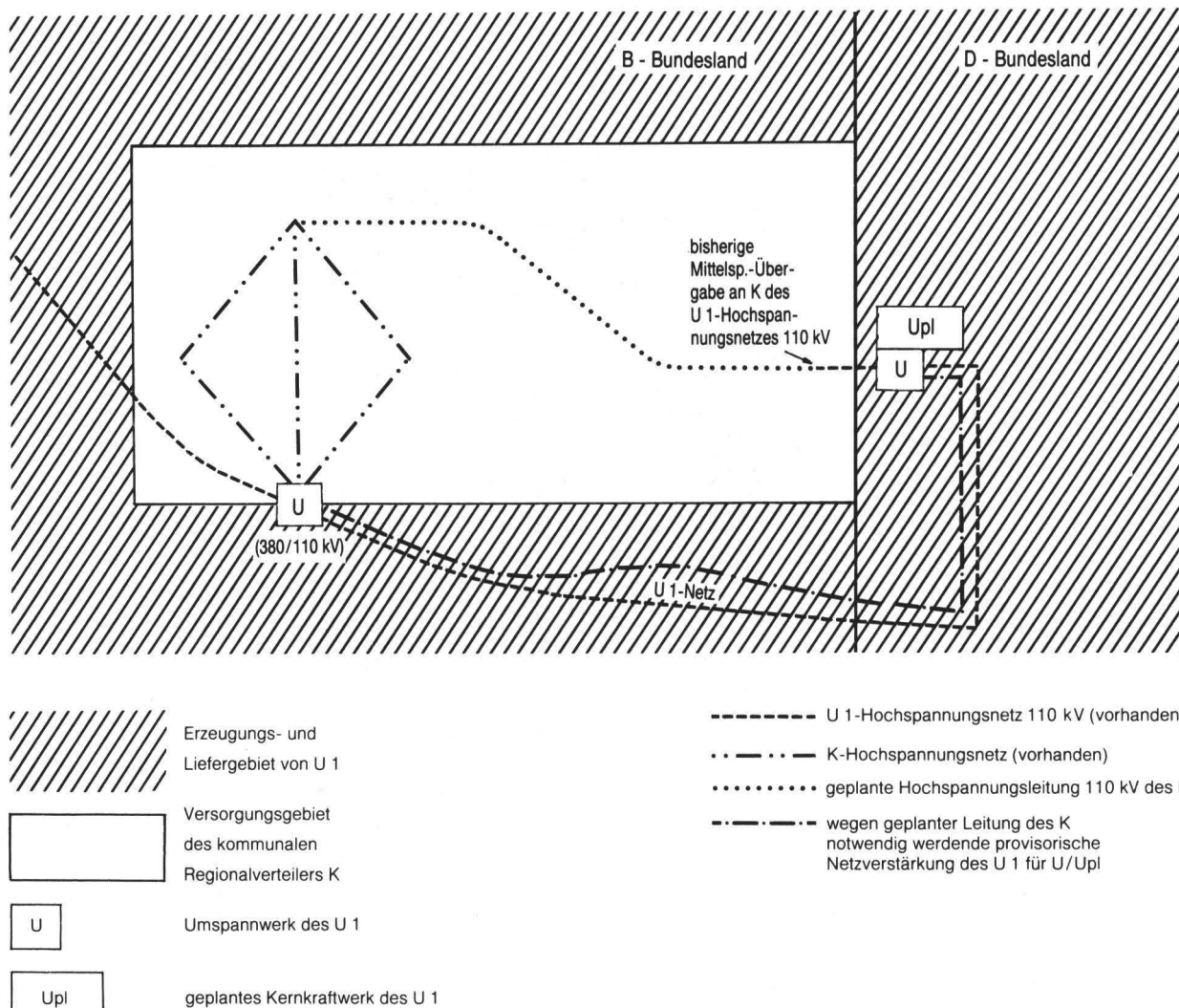
Gebiet“ ohnehin gehören, gedeckt würde (Übernahme der Versorgung und der Netze, Neuordnung einer örtlichen Gebiets- und Netzschnittstelle oder Formen der versorgungswirtschaftlichen Kooperation). U 2, W 2 und S sind mit genügend starken Netzen nah genug am „unterversorgten Gebiet“, um den Bedarf zu decken, wobei evtl. 20-kV-Leitungen in das betreffende Gebiet hinein verkabelt werden könnten.

Beispiel C:

Das kommunale Regionalverteilerunternehmen K bezieht seine elektrische Energie zum Teil aus einem kleineren Umspannwerk U im benachbarten D-Bundesland, zum Teil aus einem eigenen Kraftwerk, überwiegend aus dem Umspannwerk U (380/110-kV) des U 1 im B-Bundesland. Die von hohen

Abbildung 3:

Vereinfachtes Netzschema zum Beispielfall C



Bedarfssteigerungsprognosen beeinflussten Planungen Anfang der 70er Jahre veranlaßten U 1, in Upl ein Kernkraftwerk zu planen. Die Behörden von D-Land sicherten die baldige Realisierung durch landesplanerische Standortsicherung. Daraufhin richtet K seine Leitungsplanungen für den vermehrten Bedarf der nächsten Jahrzehnte, den K weiter bei U 1 zu decken beabsichtigt und möglichst weitgehend in eigenen Hochspannungsleitungen zu den eigenen Umspannwerken 110/20-kV in den Lastschwerpunkten seines Versorgungsgebietes transportieren möchte, auf die weitgehende Abholung in Upl ein. Bis zum Realisierungsbeginn der geplanten 110-kV-Leitung des K hat sich das Projekt Upl des U 1 wegen drastisch gesunkener Bedarfszuwacherwartungen bis weit ins 21. Jahrhundert verschoben. K, das weder eine Ausdehnung der Eigenerzeugung noch den Aufbau der industriellen Eigenerzeugung bei seinen Kunden verfolgt oder erwartet, hält an seiner 110-kV-Leitungsplanung fest. Da in U/Upl vor der Realisierung des Projekts Upl die abzuholende Leistung nicht vorhanden ist, muß U 1 eine provisorische Leitung von U (380/110-kV) nach U/Upl bauen.

Beispiel D:

Die Hochspannungsversorgung des U 2 für die Stadt S wird etwa zeitgleich mit einer überregionalen Verkehrsader geplant. Für den Betrieb der Leitung von der Stadt X nach S ergibt sich an einem Kreuzungspunkt der inzwischen als Freileitung realisierten Stromleitung mit der Fernverkehrsmaßnahme unter einem vorgesehenen großen Brückenbauwerk, daß während des Brückenbaus und bei evtl. späteren Reparaturen aus Sicherheitsgründen Abschaltungen unverzichtbar sind. Darauf plant U 2, die Lücke zwischen S und Y zu schließen, wodurch die Versorgung von S aus einer zweiten Quelle gesichert werden kann, aber zusätzlich auch für den sehr unwahrscheinlichen Fall der Totalstörung der Leitung Z—Y eine zweite Quelle zur Versorgung von Y zur Verfügung steht. Eine Verbindung von S nach der näher gelegenen Leitung B—K des U 2 hätte diesen zweiten Effekt nicht bewirkt, hätte aber nach Trassenlänge und hinsichtlich berührter Strecke wesentlich geringere ökologische Belastungen mit sich gebracht.

Abbildung 4:
Vereinfachtes Netzschema zum Beispielfall D

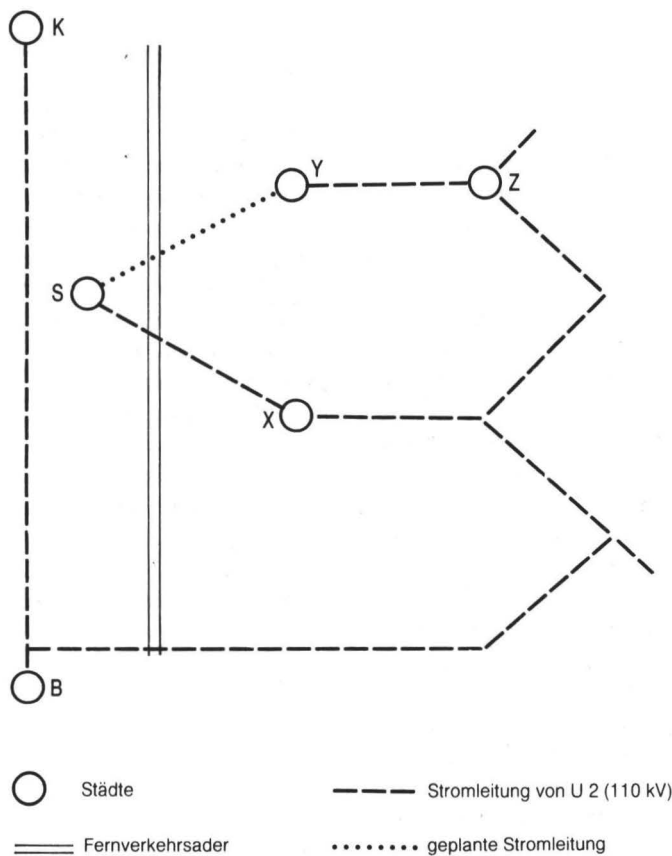
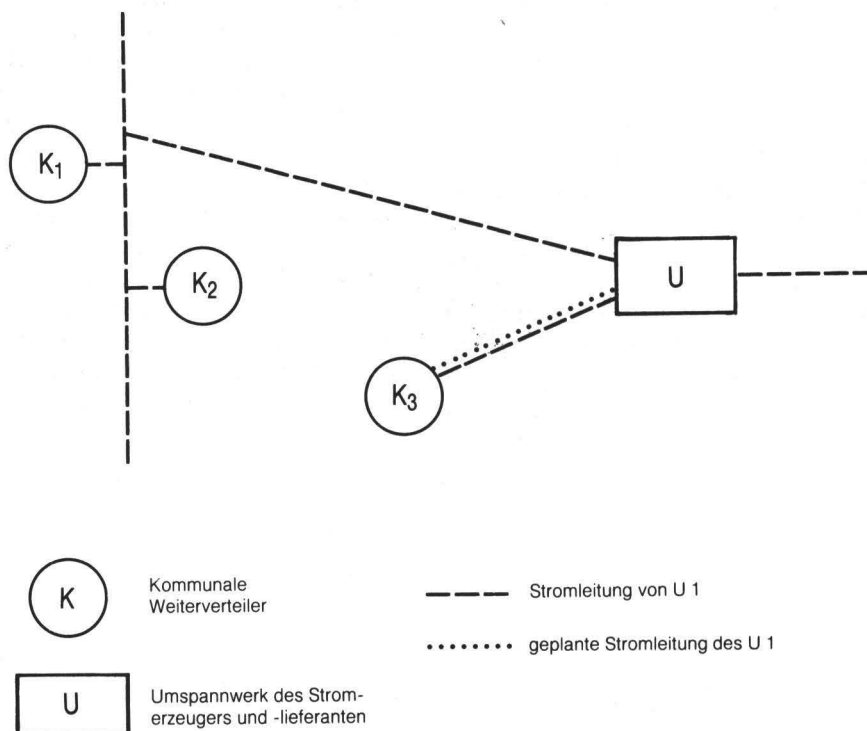


Abbildung 5:

Vereinfachtes Netzschema zum Beispielfall E



Beispiel E:

U 1 beliefert mehrere benachbarte kommunale Weiterverteiler. K 1 hat zwar erhebliche, ausbaubare Eigenerzeugung, ist aber ebenso wie K 2 und K 3 von U 1 vertraglich gebunden, keine versorgungswirtschaftliche Tätigkeit außerhalb des eigenen Versorgungsgebiets zu entfalten (Demarkation jeweils zugunsten U 1). In K 2 und K 3 werden Überlegungen angestellt, Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen zur Strom- und Wärmeversorgung zu installieren. Bei veränderter Vertrags- und Netzsituation könnten K 1, K 2 und K 3 eine vorteilhafte Kooperation wesentlich leichter realisieren. U 1 geht hingegen davon aus, daß die Gebietsschutzverträge zu erfüllen sind und K 3, dem ohnehin ein vertragliches Eigenerzeugungsverbot auferlegt ist, auch keine wesentlichen Erzeugungsbeiträge in wirtschaftlich vertretbarer Weise realisieren kann. Daher verfolgt U 1 für den erwarteten Liefermehrabbedarf an K 3 wegen Erschöpfung der Transportkapazität der bestehenden Leitung den Bau einer weiteren Leitung von U aus.

Die Beispiele⁹ können zwar die Komplexität realer Sachverhaltskonstellationen nur in Bruchteilen wiedergeben. Unter den leicht vorstellbaren, hier jeweils in den Beispielen als gegeben unterstellten Voraussetzungen, daß Vorhaben dieser Art erhebliche ökologische und strukturelle Konsequenzen haben, wird aber klar, daß die Beispielsachverhalte geeignet sind, an raumordnerischen Zielen der auf Umweltbelange angemessenen Rücksicht nehmenden, zugleich aber auch auf ausreichende, langfristig

sichere und wirtschaftlich tragbare Energiebedarfsdeckung abzielenden Energieversorgung gemessen zu werden. Die Sachverhalte erscheinen Bewertungen, die im rechtlichen und politischen Sprachgebrauch als „Interessenabwägung“ bezeichnet werden, zugänglich, wobei die sicher komplizierteren realen Prüfungen sicher schwierigere, aber immer noch artgleiche Fragen aufwerfen. Mit solchen Problemen umzugehen, ist allen planenden und planfeststellenden oder sonst abwägenden Verwaltungssparten und den zuständigen Gerichtsspruchkörpern geläufig.

Klinger¹⁰ gebraucht für die betriebsinterne Vorgehensweise, mit der aus Fakten, Prognosen, Annahmen und Einschätzungen ein Vorhabensplan schrittweise erarbeitet und überarbeitet wird, um auf interne und externe Belange flexibel zu reagieren, treffend den Begriff: „iterativer Prozeß“.

Die energieaufsichtliche Nachprüfung, ob die Interessenabwägung in dem Vorhabensplan aufgrund eines zutreffenden Erkenntnisprozesses und einer vertretbaren Bewertung der interessenbeeinflussenden Faktoren erfolgt ist, wird unter Einschluß von

—Vorgeschichte des Projekts, seien es geschäftspolitisch-disponible Handlungen des Unternehmens, seien es äußere Vorgaben,

—Prognoseüberlegungen hinsichtlich erwartbarer und wünschenswerter Entwicklungen auf dem Nachfragemarkt, dem das Angebot und die zugehörige Investition dient,

–Feststellungen über die Handlungsspielräume, und zwar objektive und von individuellen Geschäftsinteressen gelöste, bei der Befriedigung der Marktbedürfnisse und der Wahl technischer und kaufmännischer Mittel in der Wechselbeziehung mit Maß und Art der damit einhergehenden Nachteile für andere Belange,

–Projektzusammenhängen mit allen wesentlichen Wirkungen erfolgen müssen.

4. *Verwaltungsverfahrensabläufe nach bisheriger gängiger Praxis: kritische Würdigung*

Bevor Inhalte und Bedeutung raumordnungsrechtlicher Beachtungspflicht für die Prüfung energiewirtschaftlicher Vorhaben anhand der Beispielfälle erläutert werden, erscheint erforderlich, die bisher üblichen verwaltungsverfahrensmäßigen Abläufe im Zusammenhang mit solchen Fällen darauf zu untersuchen, ob die rein formalen Verfahrensabläufe sich eignen, einer Interessenabwägung als Ergebnis und Entscheidungsgrundlage Rechnung zu tragen. Dies ist zu verneinen.

Klinger¹¹ räumt schon unter seinem begrenzt reformierten Verständnis für die Öffnung der Verfahren zur Prüfung energiewirtschaftlicher Investitionen für Abwägungsprozesse ein, daß das Nach- und Nebeneinander der verschiedenen Verfahren nicht befriedigen könne.

Um zu verdeutlichen, daß eine Interessenabwägung im beschriebenen Sinn durch geteilte, je nur einen fachlichen Ausschnitt berührter Belange prüfende Veranstaltung von Verwaltungsverfahren nicht möglich ist¹², wird – evtl. etwas überspitzt im Verhältnis zur repräsentativen Realität – im folgenden skizziert, wie energiewirtschaftliche Vorhabensplanungen in der Vergangenheit die staatlichen Verfahren zumeist durchlaufen haben dürften.

Zumeist war die historisch erste Beschäftigung der staatlichen Stellen mit einem Hochspannungsleitungsvorhaben die Regionalplanaufstellung. Da in der Fülle der bei der Planaufstellung zu bewältigenden Planungsaufgaben die Frage nach den Kriterien für die künftige Erforderlichkeit und Vertretbarkeit des geplanten Vorhabens i. d. R. nicht aufgeworfen wurde und die Plandarstellungen für die an sich angebrachten Vorbehalte, daß das Gebrauchmachen von der landesplanerischen „abgestimmten“ Trasse für das Vorhaben nur dann zuzulassen ist, wenn die aner kennenswerten Interessen an dem Vorhaben zeitnah vor der Realisierung die aner kennenswerten entgegenstehenden Interessen überwiegen, erlangten zahllose Trassenplanungen für einen aus reiner Unternehmenssicht prognostizierten Energietransportbedarf die Eigenschaft einer „abgestimmten Planung“, und zwar oft Jahrzehnte vor ihrer Realisierung. Im nächsten Schritt wurde regelmäßig das Vorhaben energieaufsichtlich angezeigt (§ 4 Abs. 1 EnWG), was die sog. „Freigabe“ (Erklärung, daß eine Untersuchung nach § 4 Abs. 2 EnWG nicht beabsichtigt ist) nach sich zog (u. U. unterblieb jegliche energieaufsichtliche Reaktion, was, da die „Freigabe“ ohnehin im Gesetz nicht vorgesehen ist, zum gleichen Effekt führt). Zumeist wurden größere Vorhaben für die energieaufsichtliche Anzeige in Abschnitte aufgeteilt. Blieben hierdurch Probleme der zunächst nicht angezeigten Projektfort-

setzungen außer Betracht, schufen stückweise Freigaben erhebliche Sachzwänge.

Die in der Phase der Projektrealisierung meist am Anfang stehende energieaufsichtliche Freigabe verengt unter denkbaren technischen und räumlichen Lösungsalternativen die Plankonkretisierung auf die angezeigte Variante. War das Vorhaben in einem früher aufgestellten Regionalplan als „abgestimmt“ innerhalb eines Grobtrassenkorridors aufgeführt, leiteten Energieaufsicht und Raumordnungsbehörden hieraus ab, daß der Abwägungsprozeß schon bei der Planaufstellung geleistet wurde und die damalige Prognose der Bedenkenfreiheit weiter gelte. Häufig wurde in solchen Fällen auf ein Raumordnungsverfahren ganz verzichtet.

Mit den ökologischen Fachbelangen nach den Naturschutz-, Forst- und evtl. Wassergesetzen befaßten sich regelmäßig die Behörden der unteren Ebene, die energiewirtschaftliche Fakten und Bewertungen nicht mehr ermittelten und würdigten, sondern in dem Glauben, die Vorentscheidungen bezeugten die Unverzichtbarkeit des Projekts an sich, ökologische Detailverbesserung betrieben. Schließlich fand nach schon jahrelangem Gang der Verfahren und entsprechend fortgeschrittenem Ausfiltern von geschäftspolitischen oder technischen Grundsatzalternativen in einem Zeitpunkt, in welchem Alternativen rein praktisch nicht mehr nachholbar waren und daher der Bedarf drängte, die in zwei Stufen (§ 11 EnWG; Landesenteignungsgesetze) organisierte Enteignung statt. Die Neigung der landesrechtlichen Enteignungsbehörden, die Interessenabwägung zu verkürzen und das Gewicht des energiewirtschaftlichen Erfordernisses pauschal durch Bezugnahme auf die Zulässigkeitsfeststellung nach § 11 EnWG hoch anzusetzen, ist groß. Zwar wäre es verfehlt, anzunehmen, daß sich die Eigentümerinteressen der meist im Verhältnis zur gesamten Projekterstreckung geringen Grundeigentumsberührung mit Enteignungsstreit immer zugleich als Abbild und Schutzinstrument der auf der gesamten Projektstrecke berührten ökologischen Interessen einsetzen lassen. Regelmäßig fehlt die Gleichwertigkeit der Grundstücke und die Kongruenz von Umwelt- und Eigentümerinteressen, oft ist auch die Eingriffstiefe bezüglich Eigentum reziprok zu derjenigen bezüglich Natur und Landschaft (z. B. beim Streit über Kabel oder Freileitung).

Jedoch gibt es Hinweise aus der höchstrichterlichen Rechtsprechung¹³, daß die Vernachlässigung der Abwägung aller öffentlichen Belange bei der Beurteilung eines Projekts im Enteignungsverfahren die Enteignung rechtswidrig macht, auch wenn das z. B. vernachlässigte öffentliche Naturschutzinteresse außerhalb der direkten, geschützten Interessensphäre des klagenden Eigentümers liegt. Im übrigen ist es gängige Rechtsprechung in Enteignungsverfahren wegen Energieinvestitionen, daß die Enteignung dann nicht gerechtfertigt ist, wenn das konkrete Grundeigentum von der Trasse verschont geblieben wäre, falls die optimale Trassenplanung und die Suche nach einer zugleich möglichst geringen Eigentumsbeeinträchtigung zu einer anderen räumlichen Lage der Trasse geführt hätte.

Wenn demgegenüber die bisherige Abfolge staatlicher Verfahren so gekennzeichnet wird, daß stufenweise die Verfestigung einer Planung erfolgt, bei der eine fachlich begrenzte Beurteilung jeweils in der Annahme getroffen wird, die früher und später befaßten Stellen träfen einen ausreichenden, sorgfältig fundierten Abwägungsbeitrag, ohne daß aber eine umfassende Interessenab-

wägung in einer der Verfahrensstufen wirklich sichergestellt ist, so ist dies am Maßstab der UVP-Erfordernisse und der umfassenden Abwägungspflicht eine ungeeignete Vorgehensweise.

Dabei heißt umfassende Interessenabwägung nicht, daß bei durch bloße Unterstellung gerechtfertigtem Bedarf an einer Hochspannungstrasse nur noch eine umfassende vergleichende Abwägung zwischen mehreren Trassenvarianten stattzufinden hat. Ein solcher Untersuchungsauftrag, „welche der . . . Trassen für die Führung einer . . . Leitung unter raumordnerischen Gesichtspunkten geeigneter ist.“, wie er noch kürzlich von Raumordnungsbehörden in einem sehr bedeutenden länderübergreifenden Leitungsprojekt erteilt worden ist, kann den Anforderungen einer umfassenden Interessenabwägung nicht gerecht werden.

5. *Inhalte raumordnungsrechtlicher Ziele, Belange und Grundsätze und Bedeutung der Beachtenspflicht für die Vorhabensprüfung von Hochspannungsleitungen*

Die Steuerungswirkungen raumordnerischer Ziele, Belange und Grundsätze treten durch die Beachtenspflicht und durch fachgesetzliche Gemeinwohlklauseln, die als Raumordnungsklauseln interpretierbar sind, ein. Die Rechtsquelle der Ziele, Belange und Grundsätze sind ausschließlich die Raumordnungs- und Landesplanungsgesetze und die darauf gestützten, mit Beachtenspflicht ausgestatteten Pläne, welche ihrerseits Rechtssatzcharakter haben. Die Anforderungen an ihren Inhalt unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten und unter dem Aspekt der Reichweite der Beachtenspflicht sind umstritten. Die Auffassung, Ziele dürften nur Ergebnisse landesplanerischer Abwägung sein und dürften bei den beachtenspflichtigen Stellen keine erneute Abwägung verlangen¹⁴, erscheint zu eng.

Die Beachtlichkeit raumordnerischer Zielbestimmungen nur bei kategorischen Befehlen und eindeutig in vorbestimmten Sachverhaltskonstellationen als unbestimmte Rechtsbegriffe anzuwendenden Entscheidungsvorhaben zulassen zu wollen, ist weder juristisch noch sachlich zweckmäßig und erforderlich.

Ohne auf die länder- und regionsweise je unterschiedlichen Ziel- und Belang-Aussagen in den Raumordnungsvorschriften an dieser Stelle eingehen zu können, soll im folgenden durchgespielt werden, wie die Argumentationsmöglichkeiten in den vorher dargestellten Musterbeispielen auf typische raumordnerische Ziele reagieren. Entsprechend inzwischen vorhandenen Texten (vgl. z. B. Regionalpläne in Hessen 1987; Entwurf eines Regionalplanes für den Großraum Hannover) geht der Verfasser bei der beispielhaften Argumentation von Zielen und Grundsätzen aus, die im wesentlichen die Empfehlungen aus dem Gutachten „Energie und Umwelt“ 1981 des Sachverständigenbeirats übernehmen. Daneben geht der Verfasser davon aus, daß eine Landesregierung aufgrund politischer Einschätzungsverantwortung über Risiken bestimmter Energiebedarfsdeckungstechniken deren Vermeidung für einen raumbedeutsamen und der anzustrebenden Landesentwicklung dienenden Belang hält. Solche Maßstäbe und Zielvorgaben beinhalten vor allem:

- die Möglichkeit katastrophaler Unfälle in Kernkraftwerken ist nicht als Teil des Risikos aus mit dem alltäglichen Betrieb einhergehenden Umweltbelastungen und aus kleineren Stör-

fällen, die mit im täglichen Leben sonst vorkommenden Unfällen dem Umfang nach vergleichbar sind, zu vermischen. Vielmehr muß das Risiko von Unfällen katastrophalen Ausmaßes eigenständig politisch bewertet werden, wobei diese Bewertung auf die Bewertung der betreffenden Reaktortypen und Blockgrößen je nach ihren Eigenschaften zurückwirkt;

- weder Kernenergie noch Kohle noch regenerative Energiequellen eignen sich zur massiven Ausdehnung des Energieangebots; Energieeinsparung hat unter energiepolitischen und Umweltgesichtspunkten hohe Priorität; hieraus habe im hier erörterten Beispielfall das für die Aufstellung landesplanerischer Bestimmungen zuständige Organ mit Billigung der Landesregierung die Konsequenz abgeleitet, es sei ein gewichtiger öffentlicher Belang, vor der Vergrößerung des Kernenergie-risikos alle Handlungsspielräume für eine weniger risikobehaftete Energiebedarfsdeckung auszuschöpfen und vor der Erweiterung sonstiger mit Umweltbelastung einhergehender Angebotskapazitäten der zunehmend sparsamen und rationellen Energiebedarfsdeckung mit anderen Mitteln und bei möglichst weitgehender Umweltschonung bezüglich der mit dem alltäglichen Betrieb einhergehenden Belastungen den Vorrang einzuräumen;
- auch gering erscheinenden Möglichkeiten zur Nutzung regenerativer Energiequellen ist nachzugehen, da sie in der Summe beträchtliche Umweltentlastungen bringen;
- vermehrter Stromeinsatz in nicht stromspezifischen Bereichen erhält kein positives Urteil; der Verbrauch in stromspezifischen Bereichen sollte entsprechend den technischen Entwicklungen (ohne Verzicht auf Energiedienstleistungen) verringert werden;
- die öffentlichen Haushalte sollten hinsichtlich der Energiebetriebskosten zu mehr energetischer und ökonomischer Rationalität angehalten werden und in diesem Zusammenhang mehr in Sparinvestitionen lenken können;
- der Ausbau der Stromversorgung im Mittellastbereich soll sich nach Standort und Blockgröße am Fernwärmebedarf orientieren; der dadurch mögliche Zuwachs an Engpaßleistung soll ausgedehnt werden, indem auch weniger ausgedehnte Netze mit Heizwärme aus Kraft-Wärme-Kopplung versorgt werden;
- die Markunterbringung der Fernwärme aus Kraft-Wärme-Kopplung an geeigneten Standorten soll gesichert werden;
- planungsrechtliche und sonstige Hindernisse für industrielle Kraft-Wärme-Kopplung sollen ausgeräumt werden;
- Kommunen sollen mit Energiekonzepten zur siedlungsstrukturell angepaßten Wärmeversorgung beitragen; in verdichteten Räumen hat der Fernwärmeausbau höchste Priorität; auch in Mittelstädten sollte Gasausbau hinter der Fernwärmeversorgung zurückstehen; durch Wegfall von Einzelheizungen soll ein Beitrag zur Luftsanierung getan werden, der Beitrag zur Luftbelastung durch substituierende KWK-Anlagen soll hinter der Altbelastung zurückbleiben.
- die Anreize und die Motivation zu rationeller und sparsamer Energienutzung auf den Nachfragemärkten sollen nicht

durch Überangebote großer Kraftwerkskapazitäten geschwächt werden; der Energiepreis soll auf allen Märkten möglichst marktwirtschaftlich als Sparanreiz wirken;

- bei Kapazitätsplanungen sollen die Potentiale der Einsparung und der rationellen Energienutzung von vornherein in die Prognoserechnungen von Nachfrage und Angebot eingerechnet werden.

Da der Sachverständigenbeirat sich nicht mit den Problemen zunehmender Raumbelastung durch die Transportanlagen befaßt hat, soll insoweit — angelehnt an das Naturschutzrecht — das Gebot der Unterlassung vermeidbarer Belastungen als Ziel gelten, soweit mit solchen Belastungen einhergehende Anlagen vermeidbar, das heißt ganz entbehrlich sind oder soweit die Belastung sonst verminderbar ist, es sei denn, im Einzelfall sei aus Gemeinwohlgründen für den Energiebedarfsdeckungszweck eine auf das notwendige Minimum beschränkte, damit unvermeidbar einhergehende Belastung hinnehmbar.

Die musterhafte Anwendung dieser Zielkriterien auf die skizzierten Beispielsfälle nach den Prinzipien der umfassenden Abwägung von Belangen und Interessen ergibt folgende Argumentationsmöglichkeiten, die in realen Fällen sicher entscheidungsrelevant sein würden:

Beispiel A:

Je gewichtiger die ökologischen Nachteile der zusätzlichen Leitungstrasse unter Beachtung des Belastungszustands des betroffenen Raums (sowohl die weitere Belastung eines bereits hochbelasteten Raums als auch die erstmalige Belastung eines bisher relativ unberührten Raums kann sehr gewichtig sein) sich darstellen, desto höhere Aufwendungen sind den Unternehmen zuzumuten, die Trasse baulich schonend auszugestalten. Die Anforderungen, durch frühzeitige Koordinierung mit der Leitungsplanung von U 2 oder bei der Konzeption der eigenen Leitung (3) (Vorkehrung für Mehrfachsysteme in einer Trasse) weiteren Trassenbedarf zu vermeiden, steigen auch entsprechend. In gleicher Weise muß das Unternehmen sich mit einer Teilmaßnahme von Landesgrenze A-Land bis zur Kreuzung mit Mittelstrecke (2a) begnügen, da die Benutzung der bestehenden Leitungen ab dort zu einer genügenden Entlastung der vor Überlastung zu schützenden Strecke führt. Gewinnen hingegen die versorgungswirtschaftlichen Nachteile (Aufwendungen, ggf. in Verbindung mit mangelnder Eignung der beschriebenen Alternativen zur technisch und mengenmäßig befriedigenden Deckung des Transportbedarfs) ein großes Gewicht im Verhältnis zu den ökologischen Nachteilen des Plans, so gewinnt tendenziell das Projektinteresse. Je mehr von den gewichtigen ökologischen Nachteilen dabei durch Wahl baulicher und räumlicher Alternativen ausräumbar sind (dabei sind Positiv- und Negativ-Effekte der Alternativlösung zu saldieren), desto stärker ist das Eingreifen solcher Alternativlösungen zuzumuten.

Weiterhin setzt sich tendenziell das ökologische Schutzbedürfnis um so mehr durch, je unsicherer die dem Vorhaben zugrundeliegende Bedarfs- und Transportzuwachsprognose und die Erwartung ist, daß die Ausfüllung von Versorgungsgebieten mit der Kapazität des betreffenden Unternehmens und mittels der in seinem Besitz stehenden Infrastruktur den Kriterien eines ratio-

nellen Gebietszuschnitts und einer rationellen Energiebedarfsdeckung entspricht. Prognosekorrekturen sind nicht nur hinsichtlich der autonomen Marktentwicklung zulässig, vielmehr wirken auch feststellbare öffentliche Interessen, z. B. daß der Nachholbedarf an rationeller Energieerzeugung durch Kraftwärmekoppelung in B-Land, C-Land und D-Land ausgeglichen werden sollte und hierdurch sich die Transportstrukturen verändern und daß Hemmnisse einer näher an Verbrauchsschwerpunkten gelegenen rationellen Energieerzeugung und Sparhemmnisse nicht durch zu großzügige andere Angebotskapazitäten verfestigt werden sollen, auf die Prognosebeurteilung zurück. Liegen z. B. Städte wie K 1, K 2, K 3 in Beispiel E am maßgeblichen Transportweg und bestehen dort in Übereinstimmung mit den regionalplanerischen, wettbewerbsorientierten und siedlungsstrukturellen Zielen spürbare Wärmeversorgungsmöglichkeiten aus einer gekoppelten Stromerzeugung, so verliert das Transportbedürfnis des U 1 an Gewicht. Auch heute als Sachzwänge wirkende Vordispositionen, wie die Unterbindung einer günstigeren Kraftwerkskonfiguration durch Blockgrößenwahl, vertragliche Erzeugungsverbote und Mitwirkung an der Nichtnutzung verbrauchsnahe Industriekraftwerke nehmen an der späteren Interessenabwägung bei Gelegenheit der Leitungsprüfung teil. Da auch die energiepolitischen öffentlichen Interessen so wenig wie raumordnerische und umweltrechtliche Vorgaben Marktpositionen garantieren, ist notfalls bei gewichtigen, einzuhaltenden raumordnerischen, umweltpolitischen und naturschutzrechtlichen Interessen die Überlassung von Marktgebieten an Wettbewerber unvermeidbar. So erscheint der Verzicht auf Vertrieb elektrischer Energie in nicht stromspezifischen Bereichen tendenziell als Mittel, der Engpaßsituation mit vorhandener Erzeugungs- und Verteilungsinfrastruktur abzuweichen, insbesondere je mehr hierdurch der Einsatz von Reserve- und Spitzenerzeugungsanlagen sowie verbrauchsschwerpunktnaher Mittelast- oder Grundlast-KWK-Anlagen in B-Land, C-Land und D-Land wegen Verlegung der break-even-points in Frage kommt.

Beispiel B:

Die Anpassung der historischen Demarkationsgrenzen, die zumeist auch die nachgelagerten Stufen festlegen, an die Erfordernisse des Infrastrukturausbaus erscheint unter dem Aspekt der rationellen Energieversorgung, noch mehr aber wegen der Vermeidung unverhältnismäßiger Flächenbeanspruchung durch Leitungen vorrangig. Wenn demgegenüber Infrastruktur nur mit Rücksicht auf die Behauptung historisch fixierter Gebietsabgrenzungen entsteht, kann ein Vorhaben weder unter engeren energiewirtschaftlichen, noch unter raumordnerischen und naturschutzrechtlichen Interessen ein überwiegendes Interesse für sich erlangen.

Beispiel C:

Trotz der ersichtlichen Verflechtung der ursprünglich durch ausschließlichen Planung des K mit außerhalb seiner Sphäre liegenden unternehmerischen und staatlichen Vorgaben erscheint das entgegen den eingetretenen Veränderungen der Planungsgrundlagen weiterverfolgte Projekt schon als ungeeignet, gegenüber den naturschutzrechtlichen Interessen an der Unterlassung ver-

meidbarer Natureingriffe zu überwiegen. Ein evtl. geschäftspolitisches Interesse des kommunalen Unternehmens, durch Schaffung von Besitz an Hochspannungsinfrastruktur in dem an D-Land angrenzenden Versorgungsgebiet strategische Vorteile zur Sicherung von Gebietszuständigkeiten zu erlangen, überwiegt nicht. Je weniger die weiterverfolgte langfristige Planung durch kurzfristige Bedürfnisse der Energiebedarfsdeckung gerechtfertigt wird und je eher hierfür konzeptionelle, technische und räumliche Alternativlösungen zur Verfügung stehen bzw. bei flexibler Geschäftspolitik verfügbar wären, desto geringer wird das Gewicht des Vorhabens am Maßstab der raumordnerischen Interessen.

Beispiel D:

Den versorgungswirtschaftlich nicht bestreitbaren Zwang, zur Versorgung von S eine zweite Quelle zu schaffen, und das Interesse an der Verbindung dieses Vorhabens mit einer ringförmigen Zweitabsicherung auch der Versorgung von Y überwiegen raumordnerische und ökologische Interessen an der Vermeidung von belastenden Trassen um so eher, je leichter eine Verbindung S — B/K verfügbar ist und je verzichtbarer eine Zweitanbindung von Y ist. Anders als an der Kreuzung zwischen der Leitung S — X mit der Verkehrsader ist ein Leitungstotalausfall, bei dessen Eintreten eine Zweitanbindung von Y (zur vollen Abstützung des vorhandenen Mittelspannungsnetzes) wichtig wäre, nur in dem sehr unwahrscheinlichen Fall eines Mastbruchs oder bei ähnlichen Unglückskonstellationen zu erwarten. Je mehr es in der planerischen Disposition von U 2 lag, der am Kreuzungspunkt mit der Verkehrsader entstandenen Problematik zeitweiser Betriebsunterbrechungen durch Alternativlösungen der Leitungsführung zu entgehen, desto weniger dürfte das Interesse an der Leitung S — Y mit ihren belastenden Konsequenzen anerkennenswert sein.

Beispiel E:

Im Verhältnis zu raumordnerischen Zielen, wettbewerbliche Kräfte mit möglichen Beiträgen für eine rationelle, siedlungsstrukturell angepaßte Wärmeversorgung mit gekoppelter Stromerzeugung von Hemmnissen freizuhalten, würde die mit der geplanten Leitungsverstärkung gefestigte Netzkonfiguration und die Besitzstruktur in Widerspruch geraten. Die stromwirtschaftliche Zusammenarbeit von K 1, K 2, K 3 würde bei direkter Netzverbindung vorteilhafter sein und auch das überregionale U 1-Übertragungsnetz stärker entlasten.

Ein häufiger Streitpunkt ist die Frage, ob im energieaufsichtlichen Verfahren das auch naturschutzrechtlich und in Regionalplänen als wünschenswert (wenn im Einzelfall im Vergleich zur Freileitung ökologische Vorteile zu erzielen sind) angesehene Verlegen von Leitungen auch der 110-kV-Ebene als Erdkabel unterstützt werden kann oder ob im Gegenteil energieaufsichtlich wegen der deutlich höheren Kosten und wegen teilweiser Betriebserschwernisse die Untersagung angedroht werden müßte. Da das Energieaufsichtsverfahren nach der veränderten Rechtssituation nicht mehr einseitig die in die betriebliche Kostenrechnung einfließenden Kosten zugrundelegen darf, son-

dern abzuwägen hat, ob die raumordnerischen und naturschutzrechtlichen Ziele und Belange gewichtig genug sind, um die energiewirtschaftlich für Freileitung sprechenden Belange zu überwiegen, müssen die für und gegen Verkabelung sprechenden Interessen in geeigneter Weise aufgeklärt und meßbar gemacht werden. Die Eignung neuer Hochspannungsleitungsstrecken der 110-kV-Ebene zur Verkabelung hängt häufig davon ab, ob der bisherige Netzaufbau des 110-kV-Netzes und des 380-kV-Netzes und seiner 380/110-kV-Umspannstationen und Schaltstationen „verkabelungsfreundlich“ ist. Dies hängt insbesondere von der Entfernung der Stationen zu den zu versorgenden Lastschwerpunkten und vom Aufbau, von der Größe und Kurzschlußleistung zusammenhängender 110-kV-Netze ab. Eine sachgerechte Interessenabwägung wird, nachdem der Stand der Technik und die Raumordnungsinteressen für einen verstärkten Gebrauch von Erdverkabelung sprechen, künftig auch darauf abzustellen haben, ob die in der Disposition der Stromversorgungsunternehmen liegenden Vorkehrungen sorgfältig beachtet worden sind, daß die einem weiteren Leitungsprojekt vorausliegende Netzkonfiguration „verkabelungsfreundlich“ konzipiert ist.

6. Verfahrenskonsequenzen und Wege zu energie- und umweltpolitisch wünschenswerten Kooperationen von Energiewirtschaft, Kommunalebene und Staatsverwaltung

Unabhängig von dem Bedürfnis nach einem Planfeststellungsverfahren¹⁵ und der Möglichkeit, durch Verfeinerung des Raumordnungsrechts intensiver zu steuern¹⁶, kann ein energieaufsichtliches Verwaltungsverfahren, in dem die Zulässigkeit einer energiewirtschaftlichen Investition geprüft wird, im Rahmen der Amtsermittlungspflicht und -befugnis alle für die Interessenabwägung bedeutsamen Sachverhaltskomponenten in das Verfahren einbeziehen. Die Behörde bedient sich dazu der normalen Ermittlungsmethoden einschließlich der Kooperation mit den anderen Behörden und Stellen, die über technische, wirtschaftliche, ökologische und prognostische Tatsachen, Absichten oder Einschätzungen Auskunft zu geben bereit sind. Während das Aufklärungsrecht der Behörde der inhaltlichen Änderung der materiell-rechtlichen Entscheidungsregel des § 4 Abs. 2 EnWG ohne weiteres folgt, gilt dies allerdings nicht für die Auskunftspflicht nach § 3 EnWG. Ebenso fehlt eine ausreichende Auskunft- und Mitteilungspflichtregelung im Raumordnungsrecht, die das Verfahrenskonzept der umfassenden Interessenabwägung genügend sichert.

Es liegt allerdings in der Hand der Energieaufsichtsbehörde, im Rahmen der jeder Landesregierung zustehenden politischen Gestaltungsräume und im Rahmen der Verfahrenskommunikation die Anstöße zu geben, daß die als Prüfungskriterien ermittelten Alternativlösungen, welche die Spielräume für umweltgerechte Deckung des Energiebedarfs eröffnen, von bereitwilligen Akteuren, seien es die kommunalen Energieversorgungsunternehmen, sei es das mit seinem Vorhaben das Verfahren auslösende Unternehmen, ergriffen werden.

Ein entscheidendes Element eines Verwaltungsverfahrens, das schon heute die Aufklärung von Inhalt und Gewicht aller beachtlichen Belange und höchstmöglichen Konsens über anzustrebende energie- und umweltpolitische Ziele anstrebt, ist die Öffnung des Informationsflusses, so daß die Grundlagen von Prognosen,

Handlungserwartungen, ökologischen, technischen und ökonomischen Urteilen verständlich werden. Diese Aufgabe der Vermittlung der Entscheidungsgrundlagen und der Entgegennahme von Anregungen aus der Öffentlichkeit und von fachkundigen und betroffenen Stellen kommt auf die Energieaufsichtsbehörden mit der EG-UVP-Richtlinie in vergleichbarer Form ohnehin zu.

Anmerkungen

* Der Aufsatz stellt die persönliche Fachmeinung des Verfassers dar und präjudiziert nicht die Auffassung der Behörde, in der der Verfasser tätig ist.

1 So die Mehrheitsmeinung der Wirtschaftsminister-Konferenz im Frühjahr 1985 zur Diskussion „Reform des Energieaufsichtsrechts“.

2 Vgl. zur verfahrensrechtlichen und auch materiell-rechtlichen Bedeutung der EG-Richtlinie: *Bartlsperger*, Deutsches Verwaltungsblatt 1987, S. 1 ff.

3 Heft 6/7, 1986, S. 493.

4 So noch *Klinger* in: Recht der Elektrizitätswirtschaft 1986, S. 134, 135.

5 Vgl. z. B. *Weigt*, Zeitschrift für Energiewirtschaft 1984, S. 291 ff.; *Klinger*, a.a.O., S. 135; *Evers*: Energiewirtschaftliche Tagesfragen 1986, S. 249 ff.

6 So noch *Klinger*, a.a.O., S. 135.

7 *Schmidt-Aßmann*, Die öffentliche Verwaltung 1986, S. 985 ff.

8 Zur Abhängigkeit des Gewichts eines Belanges von der Entwicklung und Einschätzung seiner Bedrohung vgl. *Hoppe/Appold*, Deutsches Verwaltungsblatt 1987, S. 184 zu c).

9 Die fiktiven Sachverhaltskonstellationen sind so gewählt, daß sie musterhaft Sach- und Rechtsargumentationen durchzuspielen geeignet sind, die in der Realität vorkommen können. Jede Ähnlichkeit mit realen Vorhaben ist aber rein zufällig.

10 a.a.O., S. 134.

11 a.a.O., S. 135.

12 Zum Widerspruch im Verhältnis zur UVP-Richtlinie solcher „vertikalen, fachlichen“ Verfahrensstufungen im Gegensatz zu „horizontalen, querschnittsförmigen“ Verfahrensstufungen siehe *Bartlsperger*, a.a.O., S. 10.

13 *Berkemann*, Vortrag „Was leistet der gegenwärtige Rechtsschutz zugunsten der Wahrnehmung der Naturschutzinteressen?“, Umweltrechtstagung am 1. 12. 1986 in Passau.

14 *Schmidt-Aßmann*, a.a.O., S. 991; *Hartwig*, Neue Verwaltungszeitschrift 1985, S. 9 ff.

15 Vgl. *Papier*, a.a.O.

16 Vgl. *Papier*, a.a.O.; *Hoppe/Appold*, a.a.O., S. 183 f., 186 f.; *Bartlsperger*, a.a.O., S. 12.