

Planfeststellung für Höchstspannungsleitungen nach dem NABEG

Marco Naujoks

1.	Einführung.....	281
2.	Planfeststellungspflicht nach dem NABEG	283
3.	Verfahren nach NABEG	287
4.	Verfahrensschwerpunkte.....	291
5.	Sonstige Besonderheiten	297
6.	Fazit.....	299

1. Einführung

Mit dem 2011 beschlossenen schnellen Ausstieg aus der Energieerzeugung aus Atomkraft und den beschleunigten Einstieg in die erneuerbaren Energien hat die Bundesregierung hinreichend klar gemacht, dass für diese Energiewende auch die bestehenden Stromnetze optimiert, verstärkt und um neue Trassen ergänzt werden müssen. Zur Realisierung dieses Netzausbaus haben die vier deutschen Übertragungsnetzbetreiber¹ mit dem Energiewirtschaftsgesetz² die gemeinsame Aufgabe übertragen bekommen, den in den nächsten zehn Jahren erforderlichen Ausbaubedarf der Übertragungsnetze in einem Planwerk darzustellen und zu beschreiben³. Die Erstellung dieses Planwerkes, dem Netzentwicklungsplan⁴, beruht dabei auf Annahmen über die zukünftige Entwicklung der Stromerzeugung, der Transport- bzw. Speicherkapazitäten sowie des Stromverbrauchs in Deutschland unter Berücksichtigung der europäischen Anforderungen an nationale Stromverbundnetze. Aus diesen Annahmen wird der sog. Szenariorahmen entwickelt⁵, welcher dann maßgeblich für die Ermittlung des Ausbaubedarfes des Netzes

¹ 50Hertz Transmission GmbH, Berlin, Amprion GmbH, Dortmund, TenneT TSO GmbH, Bayreuth und TransnetBW GmbH, Stuttgart.

² Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) vom 7. Juli 2005 (BGBl. I S. 1970, 3621), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 16. Januar 2012 (BGBl. I S. 74).

³ § 12b EnWG.

⁴ <http://www.netzentwicklungsplan.de>.

⁵ § 12a EnWG.

im Netzentwicklungsplan ist. Der Netzentwicklungsplan ist dabei noch kein Planungsinstrument, welches konkrete Trassenverläufe von Übertragungsleitungen beschreibt, sondern er dokumentiert den notwendigen Übertragungsbedarf zwischen Netzknoten und enthält konkrete Empfehlungen für den Aus- und Neubau der Onshore-Übertragungsnetze und ggf. in Ergänzung mit dem Offshore-Netzentwicklungsplan⁶ auch für die Offshore-Netzanbindungen in Deutschland.

Der grundlegende Ansatz für die Ermittlung des notwendigen Netzausbaus erfolgt durch die Übertragungsnetzbetreiber nach dem sogenannten NOVA-Prinzip (Netzoptimierung vor Verstärkung vor Ausbau). Entsprechend dem im Netzentwicklungsplan 2012 herausgearbeitetem Leitszenario B 2022 und des daraus abgeleiteten Netzausbaubedarfs sind die Schwerpunkte des Stromtransportbedarfs in den nächsten Jahren in leistungsstarken Nord-Süd-Verbindungen zu sehen. Insgesamt sind nach dem im Netzentwicklungsplan 2012 angenommenen Leitszenario Netzverstärkungen und -optimierungen in den vorhandenen Trassen auf einer Länge von 4.400 Kilometern vorzunehmen und darüber hinaus ein Trassenneubau von weiteren 1.700 km zu realisieren. Der sich daraus ergebende Investitionsbedarf für die nächsten 10 Jahre liegt damit etwa bei 20 Milliarden Euro. Novum im Rahmen des Stromnetzausbaus auf der Höchstspannungsebene ist die Errichtung und der Betrieb von Hochspannungsgleichstrom-Verbindungen, welche zukünftig das 380-kV-Drehstromnetzes in Teilen überlagern und für einen effektiven Stromtransport aus den Erzeugungsschwerpunkten im Norden Deutschlands zu den Lastzentren im Süden und Südwesten sorgen sollen. Die eigentliche Entscheidung über die Realisierung dieser Vorhaben ist jedoch noch nicht Teil des Netzentwicklungsplanes.

Der Netzentwicklungsplan für den erforderlichen Ausbau der Übertragungsnetze ist durch die Übertragungsnetzbetreiber jährlich zu erstellen und der Bundesnetzagentur zur Bestätigung⁷ zu übergeben. Die Bundesnetzagentur prüft den durch die Übertragungsnetzbetreiber bereits gegenüber der Öffentlichkeit konsultierten Entwurf des Netzentwicklungsplanes und stellt ihn gemeinsam mit einem Umweltbericht erneut der Öffentlichkeit zur Konsultation. Das aus dieser weiteren Konsultation resultierende Ergebnis ist durch die Bundesnetzagentur bei der Bestätigung des Netzentwicklungsplans zu berücksichtigen und dient als Basis für den durch die Bundesregierung dem Gesetzgeber vorzulegenden Bundesbedarfsplan⁸. Der als Gesetz beschlossene Bundesbedarfsplan eröffnet dann Anwendungsbereich des Netzausbaubeschleunigungsgesetzes⁹ nach § 2 Abs. 1 NABEG.

Dieses schließt an das Bundesbedarfsplangesetz an und führt über eine Stufe der Bundesfachplanung, welche mit dem bisher bekannten Verfahren der Raumordnung vergleichbar ist zur konkreten Anlagenzulassung der Höchstspannungsleitung durch ein Planfeststellungsverfahren.

⁶ § 17 Abs. 2b EnWG – Entwurf für ein Drittes Gesetzes zur Neuregelung energiewirtschaftsrechtlicher Vorschriften – BT-Drs. 17/10754, S. 1 ff.

⁷ § 12c EnWG.

⁸ § 12e EnWG.

⁹ Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz (NABEG) vom 28. Juli 2011 (BGBl. I S. 1690).

Angelehnt an die bereits im allgemeinen Energiewirtschaftsrecht bestehende Form der Anlagenzulassung¹⁰ hat sich der Gesetzgeber des NABEG, trotz möglicher Beschleunigungsperspektiven, beispielsweise eine Anlagenzulassung nach allgemeinen immissionsschutzrechtlichen Vorschriften, für die Beibehaltung der Planfeststellungspflicht für derartige Energieanlagen entschieden¹¹.

2. Planfeststellungspflicht nach dem NABEG

Mit § 18 Abs. 1 NABEG wird in Anlehnung an § 43 EnWG die Planfeststellungspflicht für die dem NABEG unterfallenden Höchstspannungsleitungen hinsichtlich der Errichtung, des Betriebes und der Änderung dieser Leitungen begründet. Dabei wird mit dem Anwendungsbereich des Gesetzes durch § 2 Abs. 1 NABEG die Planfeststellungspflicht auf Vorhaben für den Transport von Elektrizität mit europäischer oder überregionaler Bedeutung beschränkt.

Der Begriff der Leitung ist dabei weder im NABEG noch im EnWG ausdrücklich definiert. In § 3 Nr. 34 EnWG findet sich allerdings der Begriff der Verbindungsleitung, welcher Anlagen umfasst, die zur Verbundschaltung von Elektrizitätsnetzen dienen. Dies umfasst die grenzüberschreitenden Kuppelleitungen zwischen der Bundesrepublik und den ausländischen Netzbetreibern sowie die Kuppelleitungen zwischen den Netzen der vier deutschen Übertragungsnetzbetreiber¹² entsprechend Art. 2 Ziff. 13 EltRL 2009¹³. Die dem NABEG unterfallenden grenzüberschreitenden oder länderübergreifenden Leitungen besitzen mit den vorgenannten Verbindungsleitungen nach § 3 Nr. 34 EnWG eine große Schnittmenge, insbesondere wo die Grenze zwischen einzelnen Bundesländern auch die Grenze der Verantwortungsbereiche der verschiedenen nationalen Übertragungsnetzbetreiber bildet. Aus § 2 Abs. 1 NABEG folgt, dass der Begriff der Leitungen, welche der Planfeststellungsbedürftigkeit nach § 18 Abs. 1 unterfallen auf Höchstspannungsleitungen beschränkt ist. Dies sind Stromleitungen mit einer Nennspannung von 220, 380 oder mehr Kilovolt¹⁴. Dabei findet sich im Anwendungsbereich der Planfeststellungsbedürftigkeit für diese Leitungen keine Einschränkung¹⁵, dass es sich hierbei nur um Freileitungen handeln darf.

Aktuell wird dieser Anwendungsbereich durch das derzeit im Gesetzgebungsverfahren befindliche Dritte Gesetz zur Neuregelung energiewirtschaftsrechtlicher Vorschriften¹⁶

¹⁰ Planfeststellung nach § 43 Nr. 1, 3 oder 4 EnWG.

¹¹ §§ 18 ff. NABEG; BT-Drs. 17/6073, S. 19.

¹² Boesche in Säcker: Berliner Kommentar zum Energierecht, 2. Aufl., EnWG, § 3 Rn. 98.

¹³ Richtlinie 2009/72/EG des Europäischen Parlamentes und des Rats vom 13. Juli 2009 (ABl. Nr. L 211, S. 55 - EltRL 2009).

¹⁴ so auch § 1 Abs. 1 EnLAG; Boesche a.a.o. § 3 EnWG, Rn. 96; Engel in Rosin/Pohlmann/Gentzsch/Metzenthin/Böwing, Praxiskommentar zum EnWG, Loseblatt, Erg.-Lfg. 01-11, EnWG §§ 43 bis 43e Rn. 32; Naujoks in Gabler/Metzenthin, EEG – Der Praxiskommentar -, Loseblatt, Erg.-Lfg. 01/11, § 3 Rn. 141 ff.

¹⁵ anderes § 43 Satz 1 Nr. 1 EnWG.

¹⁶ BT-Drs. 17/10754, S. 1 ff.

ggf. um die *Anbindungsleitungen von den Offshore-Windpark-Umspannwerken zu den Netzverknüpfungspunkten an Land* in § 2 NABEG ergänzt. Hierbei ist beabsichtigt, die mit dem NABEG verbundene Beschleunigung auch auf die betroffenen Leitungen für die Anbindung der Offshore-Windparks zu erstrecken und einen konsistenten Bezug zum Bundesbedarfsplan nach § 12e Abs. 2 EnWG herzustellen, denn bereits jetzt sind die Offshore-Anlagen Teil der Szenariorahmen für die Erstellung des Netzentwicklungsplans¹⁷, welcher in den Bundesbedarfsplan zu überführen ist¹⁸.

Damit ist für die entsprechenden Vorhaben zwingend ein Verfahren nach den Vorschriften des NABEG durchzuführen. Der Anwendungsbereich des Gesetzes beschränkt sich weiterhin nur auf Leitungen, welche als Netzausbaumaßnahmen über den Netzentwicklungsplan Bestandteil des Bundesbedarfsplans geworden sind.

Die weiter aus § 2 Abs. 1 NABEG resultierende Beschränkung auf Vorhaben für den Transport von Elektrizität mit europäischer oder überregionaler Bedeutung entspricht der im Bundesbedarfsplan durch die Regulierungsbehörde vorzunehmenden Kennzeichnung nach § 12a Abs. 2 Satz 1 EnWG. Insofern sind nicht alle Vorhaben, welche zur Realisierung der Energiewende erforderlich sind in den Anwendungsbereich dieses Gesetzes einbezogen, was zu unterschiedlichen Geschwindigkeiten bei der Realisierung der einzelnen Projekte aufgrund der unterschiedlichen Planfeststellungsverfahren, entweder nach dem NABEG oder nach dem EnWG, führen kann.

Die Planfeststellungsbedürftigkeit für die im Bundesbedarfsplan ausgewiesenen und gekennzeichneten Vorhaben führt dazu, dass diese unter Umständen auch für Bestandsanlagen, d.h. bereits errichtete und betriebene Höchstspannungsleitungen gilt. Als typischer Anwendungsfall ist hier der Wechsel der Spannungsebenen auf einer bestehenden Trasse zu nennen, welcher im vereinfachten Verfahren nach § 11 Abs. 1 Nr. 1 oder 2 NABEG Aufnahme in den Bundesbedarfsplan finden kann. Weiterhin betrifft dies auch die nach einem Planfeststellungsverfahren nach dem NABEG fertig gestellte Höchstspannungsleitung.

Eine weitere Unterscheidung zum EnWG findet sich in der Tatsache, dass die Errichtung, der Betrieb bzw. die Änderung einer nach § 18 Abs. 1 NABEG planfeststellungsbedürftigen Höchstspannungsleitungen ohne die entsprechende Planfeststellung bzw. Plangenehmigung den Tatbestand einer Ordnungswidrigkeit nach § 33 Abs. 1 Nr. 2 NABEG erfüllt.

a) Ausschluss vom Anwendungsbereich des NABEG

Nicht planfeststellungsfähig nach § 18 Abs. 1 NABEG sind dagegen Leitungen, welche dem EnLAG¹⁹ unterfallen²⁰. Hierbei kann es zu Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen

¹⁷ http://www.netzausbau.de/SharedDocs/Downloads/DE/Szenariorahmen/Genehmigung%20des%20Szenariorahmens%20zum%20NEP%202012.pdf?__blob=publicationFile.

¹⁸ § 12e EnWG.

¹⁹ Energieleitungsausbaugesetz vom 21. August 2009 (BGBl. I S. 2870).

²⁰ § 2 Abs. 4 NABEG.

Vorhaben kommen, welche als Vorhaben Teil des Bedarfsplanes nach dem EnLAG sind und daran anknüpfende Vorhaben, welche nunmehr über den Bundesbedarfsplan in den Anwendungsbereich des NABEG fallen. Insbesondere vor dem Hintergrund der fortwährenden Anpassung des Bundesbedarfsplans an die aktuellen Entwicklungen in der Energiewirtschaft lässt sich hier zukünftiges Konfliktpotential zwischen den jeweiligen Vorhaben und hierfür zuständigen Behörden erblicken.

Eine weitere Ausnahme von der allgemeinen Planfeststellungsbedürftigkeit enthält § 25 NABEG, welcher für unwesentliche Änderungen oder Erweiterungen der § 2 Abs. 1 NABEG unterfallenden Leitungen abweichend vom sonstigen Erfordernis eines Planfeststellungsverfahrens ein Anzeigeverfahren vorschreibt.

b) Erweiterung der Planfeststellung auf Nebenanlagen

Die Planfeststellungsbedürftigkeit nach dem NABEG erstreckt sich grundsätzlich nur auf die eigentliche Leitung für den Transport der elektrischen Energie sowie der dazugehörigen Trageinrichtungen (Masten, Sockel, Fundamente) und mit dem Transport der Energie zusammengehörigen Leitungselemente (Steuerkabel, Erdkabel, usw.)²¹. Andere, für den Betrieb dieser Leitungen notwendige Anlagen²² zählen nicht hierunter²³. Diese Anlagen, welche ebenso für den ordnungsgemäßen Netzbetrieb notwendig sind, unterfallen grundsätzlich der Zulassungspflicht nach den jeweiligen Fachgesetzen²⁴. Diese können jedoch auf Antrag des Vorhabenträgers als weitere notwendige Anlagen in das Planfeststellungsverfahren integriert werden²⁵. Zusätzlich wird nach § 2 Abs. 3 NABEG der Anwendungsbereich der diesem Gesetz unterfallenden Planfeststellungsverfahren auch auf sog. Mitnahmeverhaben erweitert, d.h. den Neubau von Hochspannungsleitungen mit einer Nennspannung von mindestens 110 Kilovolt sowie von Bahnstromfernleitungen, sofern diese Leitungen zusammen mit einer Höchstspannungsleitung nach § 2 Absatz 1 NABEG auf einem Mehrfachgestänge geführt werden können und die Planungen so rechtzeitig beantragt werden, dass die Einbeziehung ohne wesentliche Verzögerung für die Planfeststellung des Vorhabens nach dem Bundesbedarfsplan möglich ist.

§ 18 Abs. 2 NABEG ermöglicht die Erweiterung des Planfeststellungsverfahrens für die Höchstspannungsleitungen auf Anlagen, welche für den Betrieb der in § 18 Abs. 1 NABEG genannten Leitungen notwendig sind. Diese Regelung korrespondiert mit der neu in § 43 Satz 2 EnWG²⁶ geschaffenen Möglichkeit, derartige Anlagen in ein energiewirtschaftliches Planfeststellungsverfahren zur integrieren. Die Einbeziehung setzt einen Antrag des Vorhabenträgers voraus²⁷, wobei sich der Antrag nur auf

²¹ Pielow in Säcker: Berliner Kommentar zum Energierecht, 2. Aufl., EnWG, § 43 EnWG, Rn. 13.

²² z.B. Umspannwerke, Schaltanlagen, Transformatorenstationen, Netzverknüpfungspunkte, Leitzentralen, Koppelungsstellen der Sekundärtechnik, etc.

²³ Pielow a.a.o. § 43 EnWG, Rn. 13.

²⁴ Pielow a.a.o. § 43 EnWG, Rn. 13.

²⁵ § 18 Abs. 2 NABEG.

²⁶ Gesetz über Maßnahmen zur Beschleunigung des Netzausbaus Elektrizitätsnetze vom 28. Juli 2011 (BGBl. I S. 1690).

²⁷ siehe § 26 Satz 1 NABEG für die Mitnahmeverhaben auf Mehrfachgestänge.

Anlagen beziehen kann, welche für den Betrieb der Leitung nach § 18 Abs. 1 NABEG als notwendige Anlagen anzusehen sind. Die diesbezügliche Nachweispflicht der Notwendigkeit liegt beim Vorhabenträger und unterliegt somit in Teilen seiner Einschätzungsprärogative, die nur begrenzt überprüfbar ist. Beispielhaft für derartige Anlagen zählt § 18 Abs. 2 NABEG Umspannanlagen sowie Netzverknüpfungspunkte auf. Über § 2 Abs. 3 NABEG kommt hierzu auch der Neubau von Hochspannungsleitungen mit einer Nennspannung von mindestens 110 Kilovolt sowie von Bahnstromfernleitungen, sofern diese Leitungen zusammen mit einer Höchstspannungsleitung nach § 2 Absatz 1 auf einem Mehrfachgestänge geführt werden, in Betracht.

Für sonstige Anlagen besteht daneben die Möglichkeit nach den allgemeinen Vorschriften über energiewirtschaftliche Planfeststellungsverfahren, diese ggf. als notwendige Folgemaßnahme mit in das Vorhaben zu integrieren und damit dem Planfeststellungsverfahren zuzuordnen²⁸.

Hinsichtlich der Hochspannungsleitungen mit einer Nennspannung von mindestens 110 Kilovolt sowie der Bahnstromfernleitungen, ist zu beachten, dass nach § 2 Abs. 3 NABEG eine Einbeziehung in ein Planfeststellungsverfahren nur zulässig ist, soweit die technische Realisierung der sog. Mitnahme auf einem Mehrfachgestänge ausgeführt wird. Der Gesetzgeber hat durch die Wahl des Begriffs des sog. Mehrfachgestänges klargestellt, dass es sich bei den Mitnahmeabschnitten nur um Höchstspannungsleitungen bzw. Mitnahmeleitungen in Form von Freileitungen handeln kann. Eine über das Planfeststellungsverfahren verbundene Verlegung dieser Leitung als Erdkabel ist damit über die Einbeziehungsmöglichkeit nach § 2 Abs. 3 NABEG nicht zulässig, was allerdings die Einbeziehung über § 18 Abs. 2 NABEG als notwendige Anlage bzw. nach § 26 NABEG als anderes Vorhaben nicht ausschließt. Eine Einbeziehung dieser Anlagen über § 2 Abs. 3 NABEG scheidet ebenfalls aus, soweit die Nutzung eines gemeinsamen Trassenkorridors in der Weise stattfindet, dass die neu zu errichtende Hochspannungsleitung mit einer Nennspannung von mindestens 110 Kilovolt oder die Bahnstromfernleitung in der Erde unterhalb der Masten der Höchstspannungs-(frei-)leitung verlegt wird²⁹ bzw. in den Fällen, wo nur ein gemeinsamer Trassenkorridor aus der Bundesfachplanung zur parallelen Errichtung von Freileitungssystemen auf jeweils eigenen Gestängen genutzt wird³⁰.

Folge der Einbeziehung in das Planfeststellungsverfahren der Höchstspannungsleitung ist, dass diese Anlagen ebenfalls dem Planfeststellungsverfahren unterliegen und durch die Planfeststellung zugelassen werden. Einer gesonderten Zulassung für die Errichtung und den Betrieb dieser Anlagen bedarf es daher nicht³¹. Für die so in ein Planfeststellungsverfahren einbezogenen Anlagen ergibt sich dann auch die Möglichkeit, Grundstücke im Wege der vorzeitigen Besitzeinweisung und Enteignung nach

²⁸ siehe Bonk/Neumann in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 7. Aufl., § 78 Rn. 4; § 26 NABEG.

²⁹ BR-Drs. 342/11, S. 36 spricht ausdrücklich von einer Hochspannungsfreileitung.

³⁰ § 12 Abs. 2 Nr. 1 NABEG.

³¹ §§ 26, 18 Abs. 3 Satz 2 NABEG i.V.m. 43 S. 6 EnWG i.V.m. 75 Abs. 1 VwVfG.

§ 27 NABEG in Anspruch zu nehmen sowie die Nutzung des Fachplanungsprivilegs aus § 38 BauGB³² geltend zu machen. Als Folge der Einbeziehung weiterer Anlagen sind im Planfeststellungsverfahren die Anforderungen des materiellen Rechts an diese zusätzlichen Anlagen mit abzuarbeiten³³. In Folge erweitert sich der Prüfungsumfang der zuständigen Planfeststellungsbehörde um die Anforderungen des jeweiligen Fachrechts. Soweit z.B. Bestandteile der Eisenbahninfrastruktur mit einbezogen werden³⁴, erweitert sich der Prüfungsumfang nach § 18 Satz 2 AEG um die eisenbahnrechtliche Planrechtfertigung³⁵.

Durch die Einbeziehung weiterer Anlagen, insbesondere die Mitnahme von neu zu errichtenden Hochspannungsleitungen mit einer Nennspannung von mindestens 110 Kilovolt oder Bahnstromfernleitungen tritt eine weitere Situation in den Planfeststellungsverfahren hinzu, welche nicht immer einfach zu lösen ist. Dies ist der Fall, wenn der Vorhabenträger des mitzunehmenden Vorhabens nicht mit dem Vorhabenträger nach § 3 Abs. 3 NABEG identisch ist. Ganz offensichtlich wird dies bei der Mitnahme von Bahnstromfernleitungen auf einem Mehrfachgestänge. Hierbei muss durch die Beteiligten vorab sichergestellt werden, dass der für die Planfeststellung verantwortliche Vorhabenträger gemäß § 19 Abs. 1 Satz 1 NABEG mit der hierzu erforderlichen Rechtsstellung ausgestattet wird. Oftmals werden entsprechende zivilrechtliche Vereinbarungen zwischen den Betroffenen zu schließen sein, um tatsächlich dem nach dem NABEG verpflichteten Vorhabenträger³⁶ eine für die Integration des zusätzlichen Vorhabens erforderliche Rechtsposition einzuräumen³⁷.

3. Verfahren nach NABEG

a) Antragsverfahren

Das Verfahren selbst wird ebenso wie die energiewirtschaftliche Planfeststellung nach § 43 EnWG durch den Antrag des Vorhabenträgers eingeleitet³⁸. Mit der Einreichung des Antrags entsteht der Anspruch des Vorhabenträgers gegenüber der Behörde auf Durchführung des Planfeststellungsverfahrens, d.h. des Anhörungsverfahrens und danach der Entscheidung über den eingereichten Antrag. Neu mit dem NABEG entsteht nun auch der Anspruch auf Durchführung der Antragskonferenz³⁹. Im Zusammenhang

³² Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414).

³³ Engel a.a.o. EnWG §§ 43 bis 43e Rn. 141; Pielow a.a.o. § 43 EnWG, Rn. 64.

³⁴ Bahnstromfernleitungen - § 2 Abs. 3 Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG) vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378, 2396; 1994 I S. 2439).

³⁵ Stürer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 4. Aufl., Rn. 3380.

³⁶ Bonk/Neumann a.a.o. § 73 Rn. 17.

³⁷ Bonk/Neumann a.a.o. § 78 Rn. 16.

³⁸ § 22 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102).

³⁹ Engel a.a.o. EnWG §§ 43 bis 43e Rn. 70.

mit der Antragstellung ist auch die Frage zu betrachten, ob der jeweilige Vorhabenträger zur Antragstellung verpflichtet werden kann. Hierbei ist zu beachten, dass gemäß § 12 Abs. 2 Satz 3 EnWG die Bundesnetzagentur mit der Entscheidung über die Bundesfachplanung den durch diese verpflichteten Vorhabenträger auffordern kann, den Antrag auf Durchführung des entsprechenden Planfeststellungsverfahrens innerhalb einer bestimmten angemessenen Frist zu stellen. Sollte dies durch den Vorhabenträger im Rahmen der festgesetzten Frist nicht erfolgen, kann die Durchsetzung dieser Pflicht im Rahmen der Verwaltungsvollstreckung nach § 34 NABEG erzwungen werden. Dabei ist besonders interessant, dass sich diese Verpflichtung auf das als Ergebnis der Bundesfachplanung ergebende Gesamtvorhaben bezieht. Insofern ist eine Umgehung dieser Vorgaben durch den Vorhabenträger nicht insofern möglich, dass er nur Teile des Gesamtvorhabens nach der Bundesfachplanung als Einzelmaßnahme in einem Planfeststellungsverfahren beantragt⁴⁰. Zwar besteht für ihn die Einschätzungsprärogative bei der Abschnittsbildung, besonders eilbedürftige Teile eines aus der Bundesfachplanung resultierenden Gesamtvorhabens zunächst in gesonderten Abschnitten ins Planfeststellungsverfahren überführen zu dürfen⁴¹, dies befreit den Vorhabenträger jedoch nicht von einer entsprechenden Verpflichtung zur Eröffnung des Planfeststellungsverfahrens für das Gesamtvorhaben in einer von der Behörde bestimmten Zeit.

Soweit man auf die mit dem ursprünglichen Gesetzentwurf vorgesehene Zuständigkeit für die Planfeststellungsverfahren nach dem NABEG bei der Bundesnetzagentur abstellt⁴², sind die entsprechenden Antragspflichten ein konsequenter Schritt in Richtung Beschleunigung der Vorhaben. Die nunmehr für die Durchführung der Planfeststellungsverfahren nach § 31 Abs. 2 NABEG bestehende Zuständigkeitsregelung belässt zunächst die Durchführung der diesem Gesetz unterfallenden Planfeststellungsverfahren bei den zuständigen Behörden der jeweiligen Bundesländer. Zwar kann die Bundesregierung in Form einer Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates nach § 2 Abs. 2 NABEG die Zuständigkeit für die Planfeststellungsverfahren der Bundesnetzagentur übertragen, dies ist jedoch nach der Formulierung des § 2 Abs. 2 NABEG für jede für einzelne Leitung, ggf. in einer gemeinsamen Rechtsverordnung, einzeln erforderlich.

Parallel dazu verbleibt es bei der aus dem allgemeinen Energiewirtschaftsrecht bestehenden Möglichkeit, seitens der Bundesnetzagentur gemäß § 65 Abs. 2a EnWG den Vorhabenträger zur Antragstellung zu verpflichten bzw. selbst für die Errichtung der Leitung ein Ausschreibungsverfahren zu initiieren. Diese Möglichkeit ist gegeben, soweit eine nach dem Netzentwicklungsplan nach §§ 12c Abs. 4 Satz 1 und 3 oder 15a EnWG notwendige Investition in den folgenden drei Jahren nach dem Eintritt der Verbindlichkeit des Netzentwicklungsplanes⁴³, trotz Verpflichtung zur Durchführung vom verantwortlichen Vorhabenträger nicht durchgeführt wurde und die Bundesnetzagentur diesen unter Fristsetzung zur Durchführung der Investition aufgefordert hat.

⁴⁰ BR-Drs. 342/11, S. 45 zu § 19.

⁴¹ BR-Drs. 342/11, S. 48.

⁴² BT-Drs. 17/6073 S. 23 zum Entwurf des § 2 Abs. 2 NABEG.

⁴³ §§ 12c Abs. 4 Satz 1 oder 15a Abs. 3 Satz 8 EnWG.

b) Planrechtfertigung

Zentrale Frage des Planfeststellungsverfahrens nach dem NABEG ist ebenso wie in sonstigen Planfeststellungsverfahren die Frage nach der Planrechtfertigung. Mit der Kennzeichnung der entsprechenden Vorhaben durch die Bundesnetzagentur im Bundesbedarfsplan steht fest, dass die dem Gesetz unterfallenden Vorhaben den Zielsetzungen des § 1 EnWG entsprechen. Diese an § 1 Abs. 2 Satz 1 EnLAG angelehnte Regelung bindet die Planfeststellungsbehörde im Verfahren hinsichtlich der Planrechtfertigung, d.h. der Entscheidung über die energiewirtschaftliche Notwendigkeit des entsprechenden Vorhabens. Der Gesetzgeber hat mit der aus § 12e Abs. 2 Satz 2 EnWG vorgenommenen Wertung, dass die im Bundesbedarfsplan enthaltenen Vorhaben den Zielsetzungen des § 1 EnWG, also einer möglichst sicheren, preisgünstigen, verbraucherfreundlichen, effizienten und umweltverträglichen Versorgung der Allgemeinheit mit Elektrizität entsprechen, die zuständige Planfeststellungsbehörde an diese Beurteilung hinsichtlich der energiewirtschaftlichen Notwendigkeit des Vorhabens gebunden. Damit ist die im Planfeststellungsverfahren zu klärende Frage der Erforderlichkeitsbeurteilung⁴⁴ für das beantragte Vorhaben durch eine Entscheidung des Gesetzgebers einer erneuten Wertung durch die Planfeststellungsbehörde entzogen⁴⁵ und für das weitere Verfahren bindend. Diese Entscheidung des Gesetzgebers wirkt sich nicht nur auf das reine Planfeststellungsverfahren aus, sondern auch für alle weiteren damit befassten Verfahren und hiervon betroffenen Behörden. Hierzu zählen insbesondere die mit der Überwachung der Netzentgelte der Vorhabenträger betrauten Regulierungsbehörden.

Durch die gesetzgeberische Wertung der energiewirtschaftlichen Notwendigkeit wird auch das zeitliche Moment der Vorhabenrealisierung erfasst, da damit auch für die Behörde verbindlich vorgegeben ist, dass die Durchführung der Planfeststellungsverfahren unverzüglich bzw. nach den im Bundesbedarfsplan getroffenen Festlegungen zu erfolgen hat. Andernfalls ließe sich die mit dem NABEG beabsichtigte Beschleunigung der Planfeststellungsverfahren nicht erreichen⁴⁶.

Von der energiewirtschaftlichen Notwendigkeit nicht erfasst ist die konkrete Art der Anlagenausführung. Lediglich soweit aus der Bundesfachplanung ersichtlich Vorgaben für die Realisierung des Vorhabens resultieren, sind diese in der Planfeststellung verbindlich. Als festgelegter Teilaspekt der Vorhabenrealisierung kommt dabei zum Beispiel die technische Ausführung, z.B. in Form der Verlegung als Erdkabel bzw. die festgelegte Anzahl der stromführenden Systeme in Betracht. Soweit dies nicht aus den höherrangigen Planungsstufen ersichtlich ist, hat eine Klärung im Planfeststellungsverfahren zu erfolgen. Soweit daher durch die Bundesfachplanung eine energiewirtschaftliche Notwendigkeit nur für die Trasse bzw. den Trassenkorridor festgestellt ist⁴⁷, verbleibt es beim der im Planfeststellungsverfahren zu klärenden Frage der tatsächlich durch die Anlage benötigten Stromtransportkapazität und damit der zu errichtenden stromführenden Systeme.

⁴⁴ Hermes in Britz/Hellermann/Hermes, EnWG, 2. Aufl. § 43 Rn. 17.

⁴⁵ BR-Drs. 343/11, S. 175; zu § 1 Abs. 2 EnLAG: BVerwG, Beschl. v. 22.07.2010, 7 VR 4/10, DVBl 2010, 1300 ff.; Engel a.a.o. EnWG §§ 43 bis 43e Rn. 173; Naujoks, DVBl 2010, S. 1450.

⁴⁶ BR-Drs. 342/11, S. 27 f.

⁴⁷ Apel, UPR 2011, S. 414.

Im Rahmen dieser Klärung sind neben dem reinen Stromtransportbedarf auch weitere Fragen, wie die Anlagensicherheit in Verbindung mit dem sogenannten n-1-Kriterium⁴⁸ zu berücksichtigen. Dabei ist der Prüfungsumfang durch die zuständige Planfeststellungsbehörde dahingehend beschränkt, dass dem Vorhabenträger in dieser Frage eine eigene Einschätzungsprärogative für den notwendigen Bedarf zufällt⁴⁹. Die durch den Vorhabenträger der zuständigen Behörde übergebene Bedarfsprognose, auch hinsichtlich der spezifischen Vorhabensrealisierung, ist durch die Planfeststellungsbehörde lediglich hinsichtlich ihrer Plausibilität nachzuvollziehen⁵⁰.

Unter dem Aspekt der Planrechtfertigung ist ein weiteres, aus dem allgemeinen energiewirtschaftlichen Planfeststellungsverfahren bekanntes Problem zu beachten. Hierbei handelt es sich um die sogenannte Abschnittsbildung bei der Vorhabensrealisierung.

Die im Bundesbedarfsplan ausgewiesenen Vorhaben erstrecken sich meist über weite Strecken und führen in der Praxis dazu, dass die Ausführung dieser Vorhaben meist nur in einzelnen Abschnitten erfolgen kann. § 19 Abs. 1 NABEG stellt es dem Vorhabenträger ausdrücklich frei, das Vorhaben zunächst in angemessenen Abschnitten in die Planfeststellung zu führen. Der Vorhabenträger hat es damit in der Hand, die aus der Bundesfachplanung resultierenden Vorhaben in durch ihn zu bestimmenden Teilen in die Planfeststellungsverfahren nach dem NABEG einzuführen⁵¹. Als Kriterien für die Abschnittsbildung spricht die Gesetzesbegründung zum NABEG davon, dass diese sachgerecht sein müssen und insbesondere bei besonders umfangreichen Vorhaben die Abschnittsbildung dazu führen soll, dass bei besonders dringlichen Abschnitten diese so schneller zu realisieren sein sollen⁵². Die auch für das allgemeine Energiewirtschaftsrecht erhebliche Frage, was sachgerechte Kriterien in diesem Zusammenhang sind, ist damit keiner abschließenden Klärung zugeführt worden.

Festzuhalten ist, dass die zum Bundesfernstraßenbau entwickelten Grundsätze über die Abschnittsbildung und dem Erfordernis einer eigenständigen Verkehrsfunktion des im Verfahren befindlichen Abschnitts nicht anwendbar sind⁵³. Jedoch kann dies nicht die Frage nach einer sachgerechten Abschnittsbildung beantworten. Insbesondere ist zu fragen, ob dem jeweiligen Teilabschnitt eine eigenständige energiewirtschaftliche Funktion zukommen muss. Insbesondere unter Betrachtung des Gesamtvorhabens wird diese zu fordern sein, da andernfalls die Gefahr der Realisierung von sog. Planungstoros entstünde. Zu hohe Anforderungen an die Abschnittsbildung in Flächeninfrastrukturvorhaben würden diese jedoch nicht unerheblich erschweren⁵⁴ bzw. die notwendigen Genehmigungsverfahren teilweise undurchführbar machen⁵⁵. Für den

⁴⁸ BVerfG, Beschl. v. 10.09.2008, 1 BvR 1914/02, WM 2009, 422 ff.

⁴⁹ Engel a.a.o. EnWG §§ 43 bis 43e Rn. 145; a.a.o. § 43 EnWG, Rn. 68; Schiller, UPR 2009, S. 246 ff.

⁵⁰ BVerfG, Beschl. v. 10.09.2008, 1 BvR 1914/02, WM 2009, 422 ff.; BVerwGE 72, 365 ff.; BVerwGE 116, 365 ff.; VGH Mannheim, Beschl. v. 06.08.1993, 10 S 1425/93, NuR 1994, 232 ff.

⁵¹ BR-Drs. 342/11, S. 48.

⁵² BR-Drs. 342/11, S. 48.

⁵³ BVerwG, Beschl. v. 12.02.1993, 4 ER 404.92, Buchholz 310 § 52 VwGO Nr. 34.

⁵⁴ z.B. ein Planfeststellungsverfahren über 300 km Höchstspannungseitung mit entsprechenden Betroffenheiten.

⁵⁵ BVerwG, Beschl. 21.12.1995, 11 VR 6/95, DVBl. 1996, S. 676 (677).

jeweiligen Teilabschnitt ist daher die qualifizierte Vorausschau zur Vermeidung eines Planungstorsos in die Abwägung in das Planfeststellungsverfahren mit einzubeziehen und zur Entscheidungsgrundlage zu machen⁵⁶. Die Zulässigkeit der planungsrechtlichen Abschnittsbildung bestimmt sich daher nach der summarischen Prüfung der Verwirklichung des Gesamtvorhabens und der sachlichen Rechtfertigung des gebildeten Streckenabschnitts⁵⁷. Für die dem NABEG unterfallenden Vorhaben wird sich die summarische Prüfung der Verwirklichung des Gesamtvorhabens auf die Aufnahme des Vorhabens in den Bundesbedarfsplan bzw. als Entscheidung über die die Bundesfachplanung beschränken können, da dies für die Planfeststellungsbehörde jeweils bindende Entscheidungen bzgl. des Gesamtvorhabens sind.

4. Verfahrensschwerpunkte

Aus den bereits gemachten Erfahrungen mit Planfeststellungsverfahren für die Errichtung von Elektrizitätsleitungen lassen sich verschiedene Schwerpunkte bei der Bearbeitung der Planfeststellungsverfahren feststellen. Hierzu gehören insbesondere die Prüfung der Raumverträglichkeit und die Prüfung der Umweltverträglichkeit des beantragten Vorhabens. Hieraus resultieren auch im NABEG gewisse Schwierigkeiten in der Abarbeitung der sich auf den einzelnen Verfahrensstufen ergebenden Aufgaben. Dies ist insbesondere bei der Prüfung von Alternativen zu beobachten.

a) Raumordnung

Abweichend von den allgemeinen energiewirtschaftlichen Genehmigungsverfahren für die Errichtung von Höchstspannungsleitungen, insbesondere Freileitungen, richtet sich die Frage der Einordnung des jeweiligen Vorhabens bei Planfeststellungsverfahren nach dem NABEG nicht nach den raumordnerischen Vorgaben des jeweiligen Bundeslandes, sondern nach der auf einer Planungsstufe zuvor durchgeführten Bundesfachplanung. § 28 NABEG schreibt für die zuständige Planfeststellungsbehörde sowie die weiteren durch das Planfeststellungsverfahren betroffenen Behörden verbindlich vor, dass ein Raumordnungsverfahren nach § 15 Absatz 1 ROG⁵⁸ in Verbindung mit § 1 Satz 2 Nr. 14 ROV⁵⁹ für die Errichtung oder die Änderung von Höchstspannungsleitungen, für die im Bundesnetzplan Trassenkorridore oder Trassen ausgewiesen sind, nicht stattfindet. Soweit daher die ihm Rahmen der Bundesfachplanung ermittelten Vorhaben innerhalb des im Bundesnetzplan ausgewiesenen Trassenkorridors verlaufen, entfällt seitens der Planfeststellungsbehörde im Planfeststellungsverfahren die gesonderte Prüfung der Übereinstimmung des Vorhabens mit den Erfordernissen der Raumordnung sowie die dazugehörige Abstimmung mit anderen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen.

⁵⁶ BVerwG, Urt. v. 23.12.1992, 4 B 188.92, NVwZ 1993, 980; BVerwG, Beschl. v. 22.07.2010, 7 VR 4.10, DVBl. 2010, S. 1300 ff.

⁵⁷ BVerwGE 98, S. 339; BVerwG, Beschl. v. 30.12.1996, 11 VR 21/95, UPR 1997, S. 153; Bonk/Neumann a.a.o. § 74 Rn. 52.

⁵⁸ Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986).

⁵⁹ Raumordnungsverordnung vom 13. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2766).

Hintergrund der für diese Vorhaben geschaffenen Verfahrensvorschrift ist, dass für die Umsetzung der sogenannten Energiewende erhoffte Beschleunigungspotential in den Planfeststellungsverfahren⁶⁰. Dies bedeutet jedoch nicht, dass raumordnerische Vorgaben oder Belange der einzelnen Bundesländer bei der Findung neuer Trassen bzw. Trassenkorridore keine Rolle mehr spielen. Diese werden jedoch im Rahmen der dem NABEG unterfallenden Vorhaben bereits auf einer vorhergehenden Planungsstufe des Verfahrens, in der Bundesfachplanung nach den §§ 4 ff. NABEG, entsprechend berücksichtigt⁶¹ und finden somit über den Bundesnetzplan Eingang in die Planfeststellungsverfahren⁶².

i) Bindung an Bundesnetzplan

§ 28 NABEG bindet die zuständige Planfeststellungsbehörde als *lex specialis* im Planfeststellungsverfahren für die Vorhaben, für die im Bundesnetzplan nach § 17 NABEG Trassen oder Trassenkorridore ausgewiesen sind⁶³.

Diese Bindung der zuständigen Planfeststellungsbehörde besteht jedoch nur, soweit für das im Planfeststellungsverfahren befindliche Vorhaben im Bundesnetzplan ein entsprechender Trassenkorridor oder ggf. eine konkrete Trasse ausgewiesen ist.

Somit entfällt eine entsprechende Bindung für Vorhaben, welche zwar durch eine Entscheidung der Bundesnetzagentur nach § 12 Abs. 2 NABEG im Rahmen der Bundesfachplanung festgestellt worden sind, aber noch nicht in den Bundesnetzplan nach § 17 NABEG aufgenommen wurden. Für diese Vorhaben im Anwendungsbe-
reich des NABEG ist jedoch die aus § 15 Abs. 1 NABEG folgende Bindungswirkung der Planfeststellungsbehörde an die Vorgaben aus Bundesfachplanung bei Prüfungen der Raumverträglichkeit nach § 15 Abs. 1 ROG zu beachten. Insofern haben auch diese Vorhaben einen Vorrang vor den landesplanerischen Entscheidungen. Neben der sich aus § 15 Abs. 1 NABEG ergebenden materiellen Bindung an die Vorgaben aus der Bundesfachplanung erfährt das Planfeststellungsverfahren nach dem NABEG über § 28 NABEG eine zusätzliche formelle Bindung an den Bundesnetzplan, welche sowohl in räumlicher als auch in zeitlicher Hinsicht begrenzt ist. Soweit diese Bindung durchbrochen wurde, kann eine Korrektur über die Durchführung eines vereinfachten Verfahrens der Bundesfachplanung nach § 11 NABEG erfolgen um eine entsprechende Bindungswirkung wieder herzustellen.

Die räumliche Bindung bezieht sich dabei auf den im Bundesnetzplan ausgewiesenen Verlauf des Trassenkorridors oder der konkreten Trasse, welcher Ergebnis der Bundesfachplanung nach § 12 Abs. 2 NABEG bzw. Ergebnis eines vereinfachten Verfahrens

⁶⁰ BT-Drs. 17/6073, S. 19.

⁶¹ § 5 Abs. 1 NABEG.

⁶² BT-Drs. 17/6073, S.31.

⁶³ BT-Drs. 17/6073, S.31.

nach § 11 Abs. 2 NABEG sein kann. Hierbei kommen sowohl konkrete Trassen in Betracht, welche als Resultat eines bereits bestehenden konkreten Leitungsverlaufes einer schon errichteten Anlage bzw. einer noch zu errichtenden Anlage benannt werden oder als Trassenkorridor, d.h. ein in der Bundesfachplanung ausgewiesener Gebietsstreifen, innerhalb dessen die Trasse einer zukünftig zu errichtenden Stromleitung zu verlaufen hat, in den Bundesnetzplan aufgenommen werden können.

Konkrete Trassen sind im Bundesnetzplan gemäß § 17 NABEG, der grundsätzlich nur Trassenkorridore ausweisen soll, in den Fällen zu finden, in denen im Rahmen des vereinfachten Verfahrens der Bundesfachplanung § 11 Abs. 1 Nr. 1 und 2 NABEG Trassen in den Bundesnetzplan aufzunehmen sind⁶⁴. Die sonst im Bundesnetzplan auszuweisenden Trassenkorridore zeichnen sich dadurch aus, dass für das Planfeststellungsverfahren keine genaue Linienführung vorgegeben ist, sondern nur ein Flächenkorridor, welcher üblicherweise eine Breite von 500 m bis höchstens 1.000 m aufweisen sollte und bei bestehenden Konfliktlagen auch verändert werden kann⁶⁵. Problematisch kann dabei sein, dass bei der Ermittlung der genauen Linienführung der Trasse im Planfeststellungsverfahren aufgrund von z.B. gebietsspezifischen Besonderheiten⁶⁶, die aus dem Bundesnetzplan resultierende Trasse nicht eingehalten und somit nur unter Abweichung vom vorgegebenen Flächenkorridor die Trasse festgesetzt werden kann. Im Falle einer solchen Überschreitung entfällt die sich aus § 28 ergebende Bindungswirkung ebenso wie der sich aus § 15 Abs. 1 NABEG ergebende Vorrang der Bundesfachplanung. Dies bedeutet, dass die auf der vorhergehenden Planungsstufe für die betroffenen Bereiche nicht erfolgten Betrachtungen, z.B. im Rahmen der Strategischen Umweltprüfung nunmehr als Voraussetzung für das Ergebnis der Planfeststellung fehlen. Dies gilt insbesondere für die Durchführung einer Untersuchung der Raumverträglichkeit des neuen Trassenverlaufes nach § 15 Abs. 1 ROG bzw. der Umweltverträglichkeit der entsprechenden Planung. Im Ergebnis sind für derartige Konfliktfälle die aus der Bundesfachplanung für das Planfeststellungsverfahren resultierenden Privilegierungen⁶⁷ auf diese Trassenabschnitte nicht anwendbar und damit entsprechend den allgemeinen gesetzlichen Vorschriften gesondert im Planfeststellungsverfahren zu prüfen.

Neben der räumlichen Bindung folgt aus § 28 Satz 2 NABEG auch eine temporäre Bindung an den Bundesnetzplan. Mit dieser erfolgt eine unmittelbare Verbindung an die in der Bundesfachplanung enthaltenen Trassen bzw. Trassenkorridore⁶⁸. Nach § 28 Satz 2 NABEG gilt die Bindung des Bundesnetzplanes für die planfeststellende Behörde nicht, wenn die Geltungsdauer gemäß § 15 Abs. 2 NABEG abgelaufen ist.

⁶⁴ BT-Drs. 17/6073, S.27.

⁶⁵ BT-Drs. 17/6073, S.23.

⁶⁶ nicht geeigneter Baugrund, ungeeignetes Gelände etc.

⁶⁷ z.B. § 21 Abs. 4 i.V.m. § 23 NABEG.

⁶⁸ BT-Drs. 17/6073, S.31.

b) Umweltverträglichkeit

Auch für die im Planfeststellungsverfahren durchzuführende Umweltverträglichkeitsprüfung normiert das NABEG eine Besonderheit gegenüber dem allgemeinen Energiewirtschaftsrecht. Für Vorhaben ab einer bestimmten Größe bzw. einer bestimmten Relevanz für Schutzgüter nach der UVP-Richtlinie⁶⁹ ist im Rahmen des Genehmigungsverfahrens als unselbstständiger Teil eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen. Dies betrifft nach dem UVPG⁷⁰ auch die Errichtung und den Betrieb von Höchstspannungsfreileitungen im Sinne des NABEG⁷¹.

§ 23 NABEG greift hierzu einen besonderen Teil der durch die zuständige Planfeststellungsbehörde durchzuführenden Prüfungen heraus und modifiziert die an diese Prüfung zu stellenden Anforderungen. Die hieraus erhoffte Verfahrensbeschleunigung soll aus der Verbindung des Planfeststellungsverfahrens mit dem vorhergehenden Verfahren der Bundesfachplanung erfolgen. § 23 NABEG bildet dazu eine Bindegliedfunktion zwischen beiden Planungsstufen. Bisher bei energiewirtschaftlichen Planfeststellungsverfahren ungenutzte Beschleunigungspotentiale sollen durch die Abschichtung der abzuarbeitenden umweltfachlichen Fragestellungen stärker durch die zuständigen Behörden genutzt werden⁷². Damit sollen Doppelprüfungen und daraus resultierende Verzögerungen für das Planfeststellungsverfahren weitestgehend vermieden werden⁷³.

Der nunmehr gewählte Ansatz, diese Probleme zu beseitigen, greift jedoch nur formell in die durchzuführenden Prüfungen ein. Ob damit tatsächlich eine Beschleunigung der Planfeststellungsverfahren zu erreichen ist, muss dahingestellt bleiben, da die Umweltverträglichkeitsprüfung lediglich der Entscheidungsvorbereitung der nach den jeweiligen Fachgesetzen zu prüfenden materiell-rechtlichen Anforderungen an die betreffenden Vorhaben dient⁷⁴. Die eigentlichen Verzögerungen der Verfahren beruhen vielmehr auf Schwierigkeiten der Behörden beim Umgang mit der Vielzahl von Vorschriften des materiellen Rechtes mit umweltrechtlichen Anforderungen. Der Gesetzgeber versucht nunmehr mit der Regelung in § 23 NABEG eine stringente Abarbeitung der Umweltverträglichkeitsprüfung in den Planfeststellungsverfahren zu erreichen. Hierzu sollen bereits auf einer vorherigen Stufe des Planungsverfahrens erfolgte Prüfungen, insbesondere aus der Bundesfachplanung, nicht nochmals als

⁶⁹ Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. L 175 vom 5.7.1985, S. 40 ff. – ersetzt durch die Richtlinie 2011/92/EU des europäischen Parlamentes und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. L 26 vom 28.01.2012 S. 1ff.

⁷⁰ Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. Februar 2010 (BGBl. I S. 94).

⁷¹ Nr. 19.1 der Anlage 1 zum UVPG – ausführlich hierzu: Pielow a.a.o. § 43 EnWG, Rn. 32 ff.

⁷² BT-Drs. 17/6073, S. 19.

⁷³ BT-Drs. 17/6073, S. 19.

⁷⁴ Beckmann in Hoppe/Beckmann, Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, 4. Aufl., § 12 Rn. 18.

eigenständige Prüfungen im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens durchgeführt werden, sondern durch Bezugnahme auf die bereits gewonnenen Ergebnisse in die Verfahren integriert werden. Der hierzu vom Gesetzgeber gewählte Ansatz für eine Verfahrensbeschleunigung korrespondiert mit den Anforderungen, welche im Verfahren an die durch den Vorhabenträger einzubringen Unterlagen zu stellen sind.

Gemäß § 21 Abs. 4 NABEG soll in den nach § 6 UVPG im Planfeststellungsverfahren vorzulegenden Unterlagen auf die bereits aus der Bundesfachplanung resultierenden Ergebnisse Bezug genommen werden. Die beabsichtigte Beschleunigungswirkung soll daher bereits bei den durch den Vorhabenträger zu erstellenden Unterlagen seinen Ausgangspunkt finden. Tatsächlich wird durch diese Regelung in § 21 Abs. 4 NABEG nur die Bezugnahme auf die aus der Bundesfachplanung resultierenden Erkenntnisse verwiesen. Dies ist insofern nicht neu, als auch bei anderen Verfahren Erkenntnisse aus vorgehenden Planungsstufen gemäß § 16 Abs. 2 UVPG Eingang in die Umweltverträglichkeitsprüfungen der Planfeststellungsverfahren finden können⁷⁵. Die im Rahmen der Bundesfachplanung und der in diesem Zusammenhang durchgeführten Strategischen Umweltprüfung gewonnenen Erkenntnisse, können damit als Grundlage für die Erstellung der Planunterlage durch den Vorhabenträger nach dem NABEG dienen. § 21 Abs. 4 NABEG sieht dies zwar zunächst nur für den auf Grundlage der Antragskonferenz einzureichenden Plan vor, muss insofern allerdings auch auf die durch den Vorhabenträger in Vorbereitung der Antragskonferenz nach § 19 NABEG vorzulegenden Unterlagen angewandt werden, um nicht bei der Erarbeitung der für die Umweltverträglichkeitsprüfung abzuarbeitenden Aufgabenstellungen bereits gewonnene Erkenntnisse unberücksichtigt zu lassen.

Der Gesetzgeber hat in diesem Zusammenhang jedoch die Frage unbeantwortet gelassen, ob dies für die Durchführung des Planfeststellungsverfahrens und für die darin hinsichtlich der Umweltverträglichkeit des Vorhabens durch die Behörde zu treffende materiell-rechtliche Entscheidung als ausreichend anzusehen ist.

Ausgehend von den europarechtlichen Vorgaben für die Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung durch die europäischen Richtlinien 85/337/EWG bzw. 2011/92/EU und deren nationaler Umsetzung im UVPG sowie den daraus resultierenden Prüfungsvorgaben⁷⁶ und den aus dem Fachrecht resultierenden Bewertungsmaßstäben⁷⁷ wird man feststellen müssen, dass sich der eigentliche Prüfungsumfang bezogen auf das konkrete Vorhaben insgesamt hierdurch nicht reduzieren darf⁷⁸.

Aufgabe der zuständigen Planfeststellungsbehörde ist es damit, aus der Vielzahl von Informationen für die Entscheidungsfindung darauf zu achten, dass der Informationsinput

⁷⁵ Beckmann a.a.o. § 12 Rn. 15; Wagner in Hoppe/Beckmann, Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, 4. Aufl., § 16 Rn. 96 f.

⁷⁶ EuGH, Urt. v. 09.08.1994, Az. C-396/92; Urt. v. 22.10.1998, Az. C-301/95; siehe hierzu Beckmann a.a.o. § 12 Rn. 7.

⁷⁷ Beckmann a.a.o. § 12 Rn. 18.

⁷⁸ Wagner a.a.o. § 16 Rn. 97 f.

sich über die bereits im Rahmen der Bundesfachplanung und der Strategischen Umweltprüfung gewonnenen Informationen nur auf zusätzliche oder andere erhebliche Umweltauswirkungen sowie auf erforderliche Aktualisierungen und Vertiefungen beschränkt⁷⁹. Die eigentliche Entscheidungsfindung hat dann jedoch das gesamte Spektrum der zugrunde liegenden Informationen zu berücksichtigen.

Unterstützt wird dies dadurch, dass sich die zuständige Behörde auf die widerlegbare Vermutung stützen kann, dass es sich bei der Bezugnahme auf Unterlagen aus der Bundesfachplanung um aktuelle Unterlagen handelt, soweit diese, insbesondere der in diesem Zusammenhang erstellte Umweltbericht, nicht älter als fünf Jahre sind.

Allerdings erfolgt neben der zeitlichen Einschränkung dieser Vermutung auch eine inhaltliche, dass die Entscheidung über die Verwertbarkeit der vorliegenden Unterlagen grundsätzlich einer einzelfallbezogenen Prüfung vorbehalten bleibt und hierüber durch die zuständige Planfeststellungsbehörde eine Klärung im Rahmen der Antragskonferenz herbeizuführen hat⁸⁰. Daher lässt sich festhalten, dass die materiellen Anforderungen an die Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung unverändert bestehen und sich vollständig am Maßstab des § 12 UVPG messen lassen müssen.

Praktisch stellt diese Regelung allerdings den Vorhabenträger vor die Herausforderung, entweder blindlings die der Bundesfachplanung zu entnehmenden Informationen als Antragsunterlagen in das Verfahren einzuführen oder grundsätzlich eine Vollprüfung auch auf der Ebene des Planfeststellungsverfahrens mit der Erarbeitung der entsprechenden aktualisierten Unterlagen zu bewirken. Problematisch ist hier der eintretende Zeitverzug, soweit als Ergebnis der Antragskonferenz oder zu einem späteren Zeitpunkt deutlich wird, dass die aus der Bundesfachplanung resultierenden Ergebnisse nicht den nunmehr im Planfeststellungsverfahren zu stellenden Anforderungen entsprechen und daher neu erarbeitet werden müssen.

c) Prüfung von Alternativen

Aus den Vorgaben zur Raumordnung und zur Umweltverträglichkeitsprüfung ist Konfliktpotential hinsichtlich der im Planfeststellungsverfahren abzuarbeitenden Aufgaben zu erkennen. Die Prüfung von Alternativen ist zwingende Voraussetzung sowohl aus Gründen der Abwägung der durch das Vorhaben berührten Interessen als auch aus Vorgaben des Umweltschutzes, die größtenteils aus europäischen Vorgaben resultieren.

Die gesetzgeberische Intention des NABEG fußt darauf, Probleme bereits in frühen Planungsstufen zu erkennen, zu bearbeiten und das Ergebnis dieser frühen Planungsstufen verbindlich für die sich daran anschließenden Planungsstufen zu erklären⁸¹. Dies birgt die Gefahr, dass die Prüfung des jeweiligen Sachverhaltes entsprechend der Natur der jeweiligen Planungsstufe erfolgt und somit letztendlich erst bei der konkreten

⁷⁹ BT-Drs. 17/6073, S. 29 zu § 21 Abs. 4.

⁸⁰ BT-Drs. 17/6073, S. 29 zu § 21 Abs. 4.

⁸¹ BT-Drs. 17/6073, S. 19.

Anlagenzulassung im Planfeststellungsverfahren eine abschließende Bewertung des Sachverhaltes gebietspezifisch und unter Berücksichtigung der jeweiligen Besonderheiten erfolgen kann.

Durch die zuvor erfolgte Vorauswahl bzw. durch den Ausschluss von möglichen Alternativen beschränkt sich die Auswahl im Planfeststellungsverfahren auf das Ergebnis der Bundesfachplanung. Insofern findet sowohl für die betroffenen öffentlichen und privaten Belange als auch die Belange des Umweltschutzes eine Konzentration auf dieses Ergebnis statt, welches weiträumigere Alternativen oder Vergleichskorridore der Prüfung im Planfeststellungsverfahren entzieht. Interessant für die naturschutzrechtlichen Belange ist in diesem Zusammenhang die Ermächtigung der Bundesregierung in § 54 Abs. 11 BNatSchG⁸² allgemeine Verwaltungsvorschriften bezüglich der Verträglichkeit und Zulässigkeit von Projekten in Verbindung mit den europäischen Schutzgebieten zu erlassen, welche Regelungen zu den Voraussetzungen und Bedingungen, unter denen von einer Verträglichkeit von Plänen und Projekten im Sinne von § 34 Absatz 1 BNatSchG auszugehen, die Voraussetzungen und Bedingungen für Abweichungsentscheidungen im Sinne von § 34 Absatz 3 BNatSchG und die zur Sicherung des Zusammenhangs des Netzes *Natura 2000* notwendigen Maßnahmen im Sinne des § 34 Absatz 5 BNatSchG definieren, zu erlassen.

5. Sonstige Besonderheiten

a) Beschleunigung des Verfahren

Das Planfeststellungsverfahren des NABEG unterliegt im Verhältnis zum Planfeststellungsverfahren nach dem EnWG strikteren Vorgaben hinsichtlich der einzelnen Verfahrensschritte und der damit verbundenen Zeiträume für die Beteiligten.

Den Anfang macht dabei die Möglichkeit der Bundesnetzagentur, den nach der Bundesfachplanung verpflichteten Vorhabenträger zur Eröffnung des Verfahrens innerhalb einer durch sie zu bestimmten Zeit nach § 12 Abs. 2 Satz 3 NABEG zu verpflichten. Nach der Eröffnung des Verfahrens durch einen Antrag des Vorhabenträgers nach § 19 Abs. 1 NABEG ist durch die zuständige Behörde unverzüglich eine Antragskonferenz durchzuführen. Diese soll nach § 20 Abs. 1 Satz 2 NABEG den in sonstigen Verfahren üblichen Scopingtermin nach § 5 UVPG neben den Fragen der Umweltverträglichkeit des Vorhabens auf alle für das Planfeststellungsverfahren erheblichen Fragen erweitern, um zeitnah die entsprechenden Problemstellungen der Verfahren herauszufiltern⁸³ und bereits zum Inhalt der dann durch den Vorhabenträger zu erstellenden Planfeststellungsunterlagen nach § 21 NABEG zu machen.

Nach der Antragskonferenz hat die Planfeststellungsbehörde gemäß § 20 Abs. 3 NABEG dem Vorhabenträger einen Untersuchungsrahmen für die Planfeststellung festzulegen

⁸² Bundesnaturschutzgesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542).

⁸³ BT-Drs. 17/6073, S. 28.

und den erforderlichen Inhalt der nach § 21 NABEG einzureichenden Unterlagen zu bestimmen. Diese Festlegungen der Planfeststellungsbehörde sollen innerhalb der Zeit von zwei Monaten nach der Antragstellung nach § 19 Abs. 1 NABEG gegenüber dem Vorhabenträger erfolgen.

Dieser hat daraufhin die Planunterlagen zu erarbeiten und gemäß § 21 NABEG der Planfeststellungsbehörde vorzulegen. Innerhalb eines Monats soll gemäß § 21 Abs. 5 Satz 1 und 2 NABEG die Prüfung der Vollständigkeit, inklusive der Plausibilität der vorgelegten Unterlagen, erfolgen und dem Vorhabenträger eine entsprechende Rückmeldung gegeben werden.

Soweit die Unterlagen unvollständig sind, ist unter Fristsetzung dem Vorhabenträger die Nachbesserung gemäß § 21 Abs. 5 Satz 3 NABEG aufzugeben. Hierbei ist zu beachten, dass die nicht richtige Einreichung der entsprechenden Planunterlagen auch fahrlässig gemäß § 33 Abs. 1 Nr. 3 NABEG eine Ordnungswidrigkeit darstellt, welche mit einem Bußgeld bis zu einhunderttausend Euro geahndet werden kann⁸⁴. Die Vorlage der vollständigen Unterlagen leitet das nach dem Gesetz erforderliche Anhörungsverfahren ein.

Nach § 22 Abs. 1 NABEG sind dann innerhalb von zwei Wochen nach Vorliegen der vollständigen Planunterlagen die Unterlagen durch die Planfeststellungsbehörde schriftlich oder elektronisch an die Träger öffentlicher Belange, die von dem beantragten Vorhaben berührt sind, und die Vereinigungen nach § 3 Abs. 2 NABEG zu übermitteln. Die Frist zur Stellungnahme soll dabei drei Monate nicht überschreiten. Bei Stellungnahmen der Träger öffentlicher Belange ist die Besonderheit zu beachten, dass gemäß § 22 Abs. 2 Satz 2 NABEG die Möglichkeit, Stellungnahmen abzugeben, sich nicht auf die Gegenstände erstreckt, welche die Bundesfachplanung betreffen und zu denen bereits in der Bundesfachplanung Stellung genommen werden konnte. Ebenfalls innerhalb von zwei Wochen nach Vorliegen der vollständigen Planunterlagen ist durch die Planfeststellungsbehörde die Auslegung der Unterlagen gemäß § 43a Nr. 1 EnWG zum Zweck der Öffentlichkeitsbeteiligung zu veranlassen⁸⁵. Die hierfür zu veranschlagende Bekanntmachungsfrist beträgt gemäß § 22 Abs. 3 Satz 2 NABEG eine Woche. Parallel zur Auslegung ist der Plan für die Dauer von einem Monat im Internet zu veröffentlichen. Bis zum Ablauf von zwei Wochen nach Ende der Auslegungsfrist können gemäß § 22 Abs. 6 NABEG Einwendungen gegen den Plan erhoben werden, woraufhin durch die Planfeststellungsbehörde, soweit Einwendungen gemacht wurden, ein Erörterungstermin zwingend durchzuführen ist.

An diesem Verfahrensschritt nähert sich das Verfahren des NABEG wieder dem Planfeststellungsverfahren nach dem allgemeinen Energiewirtschaftsrecht an. Im Ergebnis des Erörterungstermins hat dann die Planfeststellungsbehörde den Plan gemäß § 24 Abs. 1 NABEG per Planfeststellungsbeschluss festzustellen.

⁸⁴ § 33 Abs. 2 NABEG.

⁸⁵ § 22 Abs. 3 NABEG.

Derartige Vorgaben für konkrete Verfahrensschritte und dafür zu veranschlagende Zeitvorgaben existieren für Planfeststellungsverfahren nach dem EnWG so nicht. Abweichungen von diesen strikten Vorgaben finden sich in den Regelungen über das Verfahren bei unwesentlichen Änderungen nach § 25 NABEG bzw. bei Durchführung eines im Gesetz nicht näher beschriebenen Plangenehmigungsverfahrens. Die Möglichkeit zur Durchführung eines Plangenehmigungsverfahrens ergibt sich dabei aus § 18 Abs. 3 NABEG i.V.m. § 43b Nr. 2 EnWG.

b) Rechtsschutz

Während für sämtliche Streitigkeiten, die Planfeststellungsverfahren und Plangenehmigungsverfahren für dem EnLAG unterfallende Vorhaben betreffen, das Bundesverwaltungsgericht im ersten und letzten Rechtszug entscheidet⁸⁶, ist es für Verfahren über Planfeststellungsverfahren und Plangenehmigungsverfahren nach dem NABEG zunächst nur bei einer Willensbekundung durch den Gesetzgeber verblieben⁸⁷. Damit verbleibt es derzeit bei einer erstinstanzlichen Zuständigkeit der Oberverwaltungsgerichte nach § 48 Abs. 1 Nr. 4 VwGO für Planfeststellungsverfahren für die Errichtung und den Betrieb oder die Änderung von Hochspannungsfreileitungen mit einer Nennspannung von 110 Kilovolt oder mehr und Erdkabeln jeweils mit einer Nennspannung von 110 Kilovolt. Fraglich wird dies jedoch dort, wo im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens nach dem NABEG eine Höchstspannungsleitung als Erdkabel mit einer Nennspannung von mehr als 110 Kilovolt zu realisieren ist⁸⁸. Soweit hierzu später noch eine Umsetzung erfolgen wird, verbleibt es bei der Frage, ob eine einzige Prüfungsinstanz für derartig schwierige und sich über mehrere Planungsstufen erstreckende Prozesse ausreichend ist und hinreichenden Rechtsschutz gewährleisten kann. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass Rechtsschutz gegen die auf vorgelagerter Stufe erfolgten Planungen nur sehr eingeschränkt möglich ist. Für die jeweils beteiligten Behörden stellen die Ergebnisse dieser vorgelagerten Planungen aber regelmäßig zwingende Vorgaben dar⁸⁹. Ob dies letztendlich zur Verfahrensbeschleunigung beitragen wird, muss sich erst noch herausstellen, da Fehler auf der ersten Planungsstufe ggf. zur Unwirksamkeit der letzten Stufe, der Anlagenzulassung, führen und somit die zeitaufwändige Wiederholung bzw. Korrektur aller vorherigen Planungsstufen erforderlich sein kann.

6. Fazit

Mit der Einführung der besonderen Verfahrensregeln für das Planfeststellungsverfahren nach dem NABEG werden Vorhabenträger und Behörden vor die Aufgabe gestellt, eine besondere Form des Planfeststellungsverfahrens für spezielle Vorhaben zu realisieren,

⁸⁶ § 50 Abs. 1 Nr. 6 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686).

⁸⁷ BT-Drs. 17/6073, S. 2.

⁸⁸ Spieler, NVwZ 2012, S. 1139 (1143).

⁸⁹ siehe hierzu Erbguth im Rostocker Gespräch zum Infrastrukturrecht am 18.04.2012 – NVwZ 2012, 1015.

welche neben den weiterhin möglichen Planfeststellungsverfahren nach dem EnWG abzuarbeiten sind. Die mit dem ursprünglichen Gesetzentwurf vorgesehene Bündelung der Verfahren in einer Hand ist nur realisierbar, wenn von der Zuweisungsermächtigung nach § 2 Abs. 2 NABEG seitens der Bundesregierung Gebrauch gemacht wird und sich hierzu seitens des Bundesrates kein Widerstand formiert. Eine Prognose lässt sich hierzu aktuell jedoch kaum treffen. Schwierig könnte sich hierbei erweisen, dass nach § 2 Abs. 2 NABEG die Zuweisung für einzelne Leitungen, ggf. in einer gemeinsamen Rechtsverordnung, zu erfolgen hat.

Auch beim Rechtsschutz fehlt es noch an der entsprechenden Umsetzungshandlung durch den Gesetzgeber um tatsächlich Beschleunigungspotential in die Verfahren zu integrieren.

Das Gesetz hat jedoch das Potential tatsächlich beschleunigend auf die Realisierung der notwendigen Vorhaben in den Planfeststellungsverfahren zu wirken. Vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklungen bei der Erarbeitung des Netzentwicklungsplanes sowie dem darauf aufsetzenden Bundesbedarfsplan scheinen alle Beteiligten ein großes Interesse an der zügigen Umsetzung der mit der Energiewende einhergehenden Veränderungen zum Aufbau der Elektrizitätsnetze im Bereich der Höchstspannung zu haben. Ob dieses Interesse jedoch von Dauer ist, wird sich erst in den folgenden Jahren zeigen, wenn es gilt, tatsächlich die neu geschaffenen Regelungen anzuwenden und Beschleunigungspotential zu heben.