

# Die Bundesfachplanung für Höchstspannungsleitungen nach §§ 4 ff. NABEG

Markus Appel

1.	Einleitung.....	301
2.	Inhalt und Rechtsnatur der Bundesfachplanung .....	303
3.	Bindungswirkung für nachfolgende Planfeststellungen .....	306
4.	Rechtsschutz gegen Bundesfachplanungen .....	308
4.1.	Rechtsschutz Privater.....	309
4.2.	Rechtsschutz von Bundesländern .....	310
4.3.	Rechtsschutz von Gemeinden .....	312
4.4.	Rechtsschutz von Umweltvereinigungen.....	316
4.5.	Rechtsschutz von Vorhabenträgern.....	317
5.	Anwendbarkeit der Grundsätze der Planerhaltung.....	318
6.	Fazit.....	321

## 1. Einleitung

Mit dem im Sommer 2011 beschlossenen Gesetzespaket zur *Energiewende* wurde u.a. das Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz (NABEG)<sup>1</sup> erlassen, das für länderübergreifende und grenzüberschreitende Höchstspannungsleitungen ein neues Planungs- und Genehmigungsregime zur Beschleunigung des Übertragungsnetzausbaus festlegt. Hintergrund ist die zur Bekämpfung des Klimawandels angestrebte Steigerung des Anteils Erneuerbarer Energien an der Bruttostromerzeugung auf 80 % bis 2050.<sup>2</sup> Hierfür reicht der bisherige Zustand der Stromnetze, der eher auf nahe den Verbrauchszentren liegende Großkraftwerke und weniger auf dezentrale Anlagen der Erneuerbaren Energien ausgerichtet ist,<sup>3</sup> nicht aus. Die Anzahl der Fälle, in denen

---

<sup>1</sup> Art. 1 des Gesetzes über Maßnahmen zur Beschleunigung des Netzausbaus Elektrizitätsnetze v. 28.07.2011 (BGBl. I, S. 1690).

<sup>2</sup> Vgl. *BMWi/BMU*, Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung, Stand: 28.09.2010, S. 5, s. auch S. 7 ff.

<sup>3</sup> *BMWi/BMU*, Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung, Stand: 28.09.2010, S. 18.

aufgrund von Schwächen des Übertragungsnetzes zwangsweise in die Erzeugung von Strom aus Erneuerbaren Energien eingegriffen wurde, hat sich im Winter 2011/2012 auf 197 im Gegensatz zu 39 Fällen im Winter 2010/2011 erhöht.<sup>4</sup> Auch wenn noch nicht abschließend geklärt ist, in welchem genauen Umfang der Ausbau des Übertragungsnetzes erforderlich ist, so ist jedenfalls von einem sehr erheblichen Ausbaubedarf von voraussichtlich mehreren tausend Kilometern auszugehen.<sup>5</sup> Insgesamt wird die Problematik des unzureichenden Netzausbaus als Schlüsselfrage<sup>6</sup> für die Erreichung der ehrgeizigen Ziele zum Ausbau der Erneuerbaren Energien und als *Nadelöhr für die Realisierung der energiepolitischen Wende*<sup>7</sup> angesehen.

Der Gesetzgeber hat als einen wesentlichen Grund für den in der Vergangenheit sehr schwerfällig verlaufenden Netzausbau die Zuständigkeiten verschiedener Landesraumordnungs- und Landesplanfeststellungsbehörden identifiziert, denen die Durchführung der für Hochspannungsleitungen notwendigen Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren obliegt.<sup>8</sup> In der Tat führt es bisher in der Praxis in zahlreichen Verfahren z.B. zu Problemen, dass das Planfeststellungsverfahren in einem Bundesland nicht begonnen werden kann, solange die raumordnerische Beurteilung in einem anderen Bundesland nicht abgeschlossen ist und damit der Länderübergangspunkt noch nicht feststeht.<sup>9</sup> Aus diesem Grund hat sich der Gesetzgeber entschieden, das Planungs- und Genehmigungsregime für länderübergreifende und grenzüberschreitende Stromleitungsvorhaben grundlegend zu verändern und hierfür insbesondere mit Erlass des NABEG Neuregelungen zu schaffen. Ziel ist es, bei derartigen Leitungsvorhaben durch die Einführung einer Bundesfachplanung (§§ 4 ff. NABEG) die Planungsverfahren zur Festlegung der Leitungskorridore *aus einer Hand*<sup>10</sup> durchzuführen und im Sinne eines *one-stop-shop*<sup>11</sup> bei einer Bundesbehörde, der Bundesnetzagentur (BNetzA), zu

---

<sup>4</sup> BNetzA, Bericht zum Zustand der leitungsgebundenen Energieversorgung im Winter 2011/12, Stand: 03.05.2012, S. 21, Tabelle 3, abrufbar unter: [http://www.bundesnetzagentur.de/cn\\_1931/DE/Sachgebiete/ElektrizitaetGas/StromNetzEntwicklung/NetzberichtWinter/Netzbericht\\_Basepage.html](http://www.bundesnetzagentur.de/cn_1931/DE/Sachgebiete/ElektrizitaetGas/StromNetzEntwicklung/NetzberichtWinter/Netzbericht_Basepage.html) (letzter Zugriff: 20.06.2012); siehe etwa zur Lage in Schleswig-Holstein anschaulich Wasielewski, NordÖR 2012, 218 (218).

<sup>5</sup> Siehe näher *dena*, Energiewirtschaftliche Planung für die Netzintegration von Windenergie in Deutschland an Land und Offshore bis zum Jahr 2020 (*dena*-Netzstudie I), Stand: 24.02.2005, S. 66 f.; *dena*, Integration erneuerbarer Energien in die deutsche Stromversorgung im Zeitraum 2015–2020 mit Ausblick auf 2025 (*dena*-Netzstudie II), Stand: Nov. 2010, S. 364; siehe auch den seitens der vier Übertragungsnetzbetreiber erstellten Entwurf des Netzentwicklungsplans Strom 2012 v. 30.05.2012, abrufbar unter: <http://www.netzentwicklungsplan.de/content/netzentwicklungsplan-2012> (letzter Zugriff: 20.06.2012).

<sup>6</sup> Vgl. SRU, Sondergutachten *Wege zur 100 % erneuerbaren Stromversorgung*, Stand: Jan. 2011, S. 477 Rn. 524; Birkner, I+E 2011, 40 (41).

<sup>7</sup> BNetzA, Jahresbericht 2011 v. 04.05.2012, S. 12, abrufbar unter: [http://www.bundesnetzagentur.de/DE/Presse/Berichte/berichte\\_node.html](http://www.bundesnetzagentur.de/DE/Presse/Berichte/berichte_node.html) (letzter Zugriff: 20.06.2012).

<sup>8</sup> Vgl. §§ 15 Abs. 1 Satz 1 ROG i.V.m. § 1 Satz 3 Nr. 14 RoV und §§ 43 ff. EnWG.

<sup>9</sup> S. Ausschuss-Drs. 17(9)500 v. 22.06.2011, Zusammenstellung schriftlicher Stellungnahmen der Sachverständigen, Stellungnahme der BNetzA vom 27.06.2011, S. 2.

<sup>10</sup> BT-Drs. 17/6073, S. 19.

<sup>11</sup> BT-Drs. 17/6073, S. 21; s. auch *Kment*, RdE 2011, 341 (346).

bündeln.<sup>12</sup> Dabei wirft die Bundesfachplanung neuartige und zugleich grundlegende Rechtsfragen auf.<sup>13</sup> Mit dem vorliegenden Beitrag sollen zunächst Inhalt und Rechtsnatur der Bundesfachplanung dargestellt (unter 2.) und danach der Umfang ihrer Bindungswirkung für nachfolgende Planfeststellungen untersucht werden (unter 3.). Im Anschluss wird auf Fragen des Rechtsschutzes gegen Bundesfachplanungen (unter 4.) sowie der Anwendbarkeit der Grundsätze der Planerhaltung (unter 5.) eingegangen.

## 2. Inhalt und Rechtsnatur der Bundesfachplanung

In der Bundesfachplanung hat die BNetzA gemäß § 5 Abs. 1 Satz 1 NABEG die Aufgabe, für die unter den Anwendungsbereich des NABEG fallenden Höchstspannungsleitungen Trassenkorridore festzulegen. Die Trassenkorridore sollen nach den Gesetzesmaterialien in der Regel eine Breite von 500 bis 1.000 Meter haben<sup>14</sup> und entsprechen damit im Wesentlichen der Trassenkorridorbreite, die in den bislang notwendigen Raumordnungsverfahren festgelegt wurde und die für die betreffenden Leitungen durch die Bundesfachplanung ersetzt werden (§ 28 Satz 1 NABEG). Bei ihrer Entscheidung zur Festlegung eines Trassenkorridors prüft die BNetzA, ob der Verwirklichung des Vorhabens in einem Trassenkorridor überwiegende öffentliche oder private Belange entgegenstehen (§ 5 Abs. 1 Satz 2 NABEG). Dabei nimmt sie insbesondere eine Prüfung der Raumverträglichkeit vor (§ 5 Abs. 1 Satz 3 NABEG). Zudem prüft sie umfassend alle ernsthaft in Betracht kommenden Alternativen von Trassenkorridoren, wobei sie nicht auf die seitens des Vorhabenträgers eingeführten Alternativen beschränkt ist (§ 5 Abs. 1 Satz 4 i.V.m. § 7 Abs. 3 Satz 2 NABEG). Verfahrensrechtlich besteht die Besonderheit, dass für die Bundesfachplanung, soweit nicht ein vereinfachtes Verfahren nach § 11 NABEG durchgeführt wird, gemäß § 5 Abs. 2 NABEG i.V.m. §§ 14e ff. des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG)<sup>15</sup> eine Strategische Umweltprüfung (SUP) erforderlich ist. Insoweit finden sich in §§ 7 ff. NABEG teilweise Sonderregelungen, mit denen eine größere Einbindung der Öffentlichkeit und eine gesteigerte Akzeptanz bei Betroffenen angestrebt wird (z.B. die Regelung zur Antragskonferenz nach § 7 NABEG). Eine Entscheidung der BNetzA über die Bundesfachplanung enthält für die in Rede stehende Stromleitung den Verlauf eines raumverträglichen Trassenkorridors (einschließlich der an Landesgrenzen gelegenen Länderübergangspunkte), eine Bewertung sowie eine zusammenfassende Erklärung der Umweltauswirkungen gemäß den §§ 14k und 14l UVPG und das Ergebnis der Prüfung von alternativen

---

<sup>12</sup> Die BNetzA soll hierzu personell durch 240 neue Stellen und technisch (IT-Hard- und Software) erheblich verstärkt werden, vgl. BT-Drs. 17/6073, S. 19.

<sup>13</sup> Siehe etwa zur Frage der Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz des Bundes für das NABEG *Appel*, UPR 2011, 406 (410 ff.); zur Frage der Verfassungsmäßigkeit der Verordnungsermächtigung des § 2 Abs. 2 NABEG *Appel/Eding*, NVwZ 2012, 343 ff.

<sup>14</sup> BT-Drs. 17/6073, S. 19, 23.

<sup>15</sup> Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Fassung der Bekanntmachung v. 24.02.2010 (BGBl. I S. 94), zuletzt geändert durch Art. 5 Abs. 15 des Gesetzes v. 24.02.2012 (BGBl. I S. 212).

Trassenkorridoren (§ 12 Abs. 2 NABEG). Die Bundesfachplanungsentscheidungen sind für nachfolgende Planfeststellungen im Sinne der §§ 18 ff. NABEG verbindlich (§ 15 Abs. 1 Satz 1 NABEG).

Hinsichtlich der Rechtsnatur der Bundesfachplanung enthält das NABEG keine eindeutige Regelung. Gemäß § 15 Abs. 3 Satz 1 NABEG hat eine Bundesfachplanungsentscheidung allerdings keine unmittelbare Außenwirkung und ersetzt nicht die Entscheidung über die Zulässigkeit der Ausbaumaßnahme. Das Ergebnis der Bundesfachplanung hat damit nach der gesetzlichen Konzeption rein verwaltungsinterne Wirkung und ist allein der Planfeststellungsbehörde gegenüber verbindlich. Dem in § 15 Abs. 3 Satz 1 NABEG enthaltenen Hinweis auf eine fehlende Außenwirkung dürfte zu entnehmen sein, dass der Gesetzgeber einer Bundesfachplanungsentscheidung jedenfalls nicht die Qualität eines Verwaltungsaktes zukommen lassen wollte, da letzterer gemäß § 35 Satz 1 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG<sup>16</sup>) gerade eine Außenwirkung voraussetzt.<sup>17</sup> Im Übrigen weist die Bundesfachplanung jedoch Bezüge zu verschiedenen traditionellen Handlungsformen des Verwaltungsrechts auf, weswegen im Schrifttum Parallelen zu unterschiedlichen Planungsformen wie der fernstraßenrechtlichen Linienbestimmung,<sup>18</sup> Zielen der Raumordnung<sup>19</sup> sowie dem Flächennutzungsplan<sup>20</sup> gezogen werden.

Besonders verbreitet ist es, einen Vergleich mit Raumordnungsverfahren anzustellen.<sup>21</sup> Dies liegt auf den ersten Blick nahe, da auch in diesen Trassenkorridore festgelegt werden und diese Verfahren kraft gesetzlicher Anordnung in § 28 Satz 1 NABEG durch die Bundesfachplanung ersetzt werden. Teilweise wird sogar davon ausgegangen, dass es sich bei Bundesfachplanungen instrumentell um Raumordnungsverfahren handele.<sup>22</sup> Gleichwohl sind Bundesfachplanungen keine lediglich auf die BNetzA *hochgezonten* Raumordnungsverfahren, sondern gehen darüber hinaus. Dies zeigt sich bereits am inhaltlichen Prüfungsumfang der BNetzA. So erfolgt bei der Bundesfachplanung gemäß § 5 Abs. 1 Satz 2 NABEG eine umfassende Abwägung mit allen betroffenen öffentlichen und privaten Belangen, wohingegen bei Raumordnungsverfahren in die Abwägung nur die Auswirkungen auf raumbedeutsame Belange einzustellen sind.<sup>23</sup> Zudem ist bei der Bundesfachplanung stets eine Alternativtrassenkorridorprüfung vorgesehen (§ 5 Abs. 1 Satz 4 NABEG), wogegen bei Raumordnungsverfahren eine Alternativenprüfung nur im Falle einer ausdrücklichen Beantragung durch den

---

<sup>16</sup> Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung v. 23.01.2003 (BGBl. I S. 102), zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 1 des Gesetzes v. 14.08.2009 (BGBl. I S. 2827).

<sup>17</sup> A.A. *Bunge*, in: Storm/Bunge, Handbuch der Umweltverträglichkeitsprüfung, Kz. 0540, Lfg. 1/12, S. 44, wonach die Bundesfachplanungsentscheidung als Verwaltungsakt einzustufen ist.

<sup>18</sup> *Sellner/Fellenberg*, NVwZ 2011, 1025 (1031); *Wagner*, DVBl 2011, 1453 (1458); *Grigoleit/Weisensee*, UPR 2011, 401 (402); *Schmitz/Jornitz*, NVwZ 2012, 332 (336).

<sup>19</sup> *Durner*, DVBl 2011, 853 (859); *de Witt/Durinke/Kause*, Die Planung der Übertragungsnetze, 2012, Rn. 177.

<sup>20</sup> *Beckmann*, VR 2011, 365 (365).

<sup>21</sup> Z.B. *Sellner/Fellenberg*, NVwZ 2011, 1025 (1031); *Schmitz/Jornitz*, NVwZ 2012, 332 (334).

<sup>22</sup> *Erbguth*, NVwZ 2012, 326 (328 f.).

<sup>23</sup> Vgl. § 15 Abs. 1 Satz 2, Halbs. 1 ROG; *Goppel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2010, § 15 Rn. 31.

Vorhabenträger erfolgen muss.<sup>24</sup> Ein wesentlicher Unterschied besteht auch in den Bindungswirkungen von Bundesfachplanungen für nachfolgende Planfeststellungen. Ergebnisse von Raumordnungsverfahren sind sonstige Erfordernisse der Raumordnung i.S.d. § 3 Abs. 1 Nr. 4 Raumordnungsgesetz (ROG<sup>25</sup>). Sie haben die Qualität einer gutachterlichen Stellungnahme und unterfallen lediglich dem Berücksichtigungsgebot des § 4 Abs. 1 Satz 1 ROG, d.h. sie sind von der Planfeststellungsbehörde zwar in die Abwägung einzustellen, können bei konfligierenden Belangen allerdings *weggewogen* werden.<sup>26</sup> Dies ist bei den Ergebnissen der Bundesfachplanung anders, da diese für nachfolgende Planfeststellungsverfahren verbindlich sind (§ 15 Abs. 1 Satz 1 NABEG) und die BNetzA Netzbetreiber nach Abschluss der Bundesfachplanung durch Bescheid sogar verpflichten kann, innerhalb einer angemessenen Frist den Planfeststellungsantrag zu stellen (§ 12 Abs. 2 Satz 3 NABEG). Darüber hinaus fehlt es der Bundesfachplanung am Kriterium der Überfachlichkeit, das gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 ROG neben der Überörtlichkeit ein Kennzeichen der Raumordnung generell<sup>27</sup> und auch von Raumordnungsverfahren im Besonderen<sup>28</sup> ist. Maßgeblich für die Überfachlichkeit sind die prinzipielle Distanz zur Genauigkeit der fachlichen Beurteilung und Entscheidung<sup>29</sup> sowie ein gesamtplanerischer, d.h. alle räumlichen Nutzungsansprüche gleich behandelnder<sup>30</sup> und keiner fachlich-sektoralen Zielsetzung besonders verpflichteter Koordinierungsauftrag.<sup>31</sup> Diese Anforderungen sind bei der Bundesfachplanung nicht gegeben, da trotz des der BNetzA gemäß § 5 Abs. 1 Satz 2 und 3 NABEG obliegenden umfassenden Abwägungsauftrags keine vollständige Gleichbehandlung sämtlicher Nutzungsansprüche erfolgt, sondern die NABEG-Vorhaben gegenüber anderen betroffenen Belangen gemäß § 1 Satz 3 NABEG privilegiert sind.

Insgesamt ist festzuhalten, dass sich die Bundesfachplanung nach §§ 4 ff. NABEG nicht in den Kanon der typischen bzw. bisherigen Handlungsformen des Verwaltungs- bzw. Planungsrechts einordnen lässt, sondern Elemente unterschiedlicher Planungsformen aufweist. Daher ist nachvollziehbar, dass der Gesetzgeber die Bundesfachplanung als neuartige Planungsform *sui generis*<sup>32</sup> einstuft.

<sup>24</sup> Vgl. § 15 Abs. 1 Satz 3 ROG; Lewin, Gestufte Planung von Bundesverkehrswegen, Baden-Baden, 2003, S. 66 f.

<sup>25</sup> Raumordnungsgesetz v. 22.12.2008 (BGBl. I S. 2986), zuletzt geändert durch Art. 9 des Gesetzes v. 31.07.2009 (BGBl. I S. 2585).

<sup>26</sup> BVerwG, Beschl. v. 30.08.1995 – 4 B 86/95, UPR 1995, 448 (448 f.); Missling, in: Theobald/Danner, Energierecht, 66. Erg.-Lfg., Stand: Mai 2010, § 43 EnWG Rn. 39; de Witt, RdE 2006, 141 (144); Appel, UPR 2011, 161 (163).

<sup>27</sup> BVerwG, Urt. v. 16.03.2006 – 4 A 1075.04, BVerwGE 125, 116 (134 f.); Ziekow, in: ders., Praxis des Fachplanungsrechts, 2004, Rn. 587; Stüer, Bau- und Fachplanungsrecht, 4. Aufl. 2009, Rn. 29, 70.

<sup>28</sup> Schmitz, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, K § 15 ROG (1998) Rn. 1.

<sup>29</sup> Wahl, Das Raumordnungsverfahren am Scheideweg, in: Bürger – Richter – Staat, Festschrift für H. Sendler, 1991, S. 199 (205).

<sup>30</sup> Erbguth, NVwZ 1992, 551 (551); Hoppe, Planung, in: Isensee/Kirchhof, HStR IV, 3. Aufl. 2006, § 77 Rn. 27; Appel, UPR 2011, 161 (165).

<sup>31</sup> Wagner, DVBl 1991, 1230 (1231); Erbguth, NVwZ 1992, 551 (551); ders., LKV 1993, 145 (147).

<sup>32</sup> BT-Drs. 17/6073, S. 19; siehe zur Planung *sui generis* allgemein Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl. 2011, § 16 Rn. 18; Köck, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2012, § 37 Rn. 36.

### 3. Bindungswirkung für nachfolgende Planfeststellungen

Aus der in § 15 Abs. 1 Satz 1 NABEG festgeschriebenen Bindungswirkung der Bundesfachplanung folgt, dass die Planfeststellungsbehörde strikt an die Entscheidung der Bundesfachplanung und die in ihr gemäß § 12 NABEG festgelegten Ergebnisse gebunden ist. Damit ergibt sich für Planfeststellungen nach den §§ 18 ff. NABEG – neben den allgemeinen Ermessensbindungen aus dem Erfordernis der Planrechtfertigung, den gesetzlichen Planungsleitsätzen sowie dem Abwägungsgebot – eine strenge Ermessensbindung aus § 15 Abs. 1 Satz 1 NABEG i.V.m. der jeweiligen Bundesfachplanungsentscheidung.<sup>33</sup>

Soweit gegen eine solche strikte Bindungswirkung Bedenken erhoben werden und der Planfeststellungsbehörde die Möglichkeit eingeräumt wird, bei überwiegenden anderweitigen Belangen den Trassenkorridor zu verlassen,<sup>34</sup> ist dies nach der gesetzlichen Konzeption des NABEG nicht überzeugend. Die Bindungswirkung des § 15 Abs. 1 Satz 1 NABEG ist vor dem Hintergrund der Verfahrensstufung und des damit verfolgten Absichtungseffekts plausibel. Durch gestufte Verfahren werden die mit einem komplexen Gesamtvorhaben einhergehenden Probleme Schritt für Schritt abgearbeitet und die Entscheidungen auf jeder Stufe weiter konkretisiert.<sup>35</sup> Hierdurch ergibt sich die Möglichkeit, die in Rede stehenden Belange stufenweise abzuarbeiten und auf jeder Prüfungsebene die Gesichtspunkte einzustellen, die nach Lage der Dinge erkennbar sind.<sup>36</sup> Es wäre mit Blick auf den für Bundesfachplanungsverfahren nach §§ 4 ff. NABEG erforderlichen Aufwand widersprüchlich und würde die Sinnhaftigkeit dieser Verfahren konterkarieren, wenn ihre Ergebnisse durch die Planfeststellungsbehörde noch einmal grundlegend auf den Prüfstand gestellt werden könnten.<sup>37</sup>

Gegen eine strikte Bindungswirkung gegenüber der Planfeststellungsbehörde lässt sich hier auch nicht das planfeststellungsrechtliche Abwägungsgebot ins Feld führen.<sup>38</sup> Gemäß dem Abwägungsgebot, das verfassungsrechtlich im Rechtsstaatsprinzip verankert ist,<sup>39</sup> muss die Planfeststellungsbehörde in ihren Beschluss sämtliche für

<sup>33</sup> Ebenso *Durner*, DVBl 2011, 853 (859); *ders.*, NuR 2012, 369 (371, 373); *Erbguth*, DVBl 2012, 325 (327); *Schmitz/Jornitz*, NVwZ 2012, 332 (335); *Weyer*, Netzausbau in Deutschland – Rechtlicher Rahmen und Handlungsbedarf, Arbeitspapier 05/2011, Stand: Dez. 2011, S. 43 f.; nicht ganz eindeutig *Sellner/Fellenberg*, NVwZ 2011, 1025 (1032), die zwar von einer strikten Bindung ausgehen, aber im Rahmen der Planfeststellung *vorsorglich* eine eigene Abwägung der Planfeststellungsbehörde vorschlagen.

<sup>34</sup> So *Moench/Rutloff*, NVwZ 2011, 1040 (1043); *Wagner*, DVBl 2011, 1453 (1458); *ders.*, in: Hoppe/Beckmann, UVPg, 4. Aufl. 2012, § 16 Rn. 109; siehe auch BT-Drs. 17/6073, S. 19, 23; *Grigoileit/Weisensee*, UPR 2011, 401 (405).

<sup>35</sup> *Lewin*, Gestufte Planung von Bundesverkehrswegen, Baden-Baden, 2003, S. 40; *Salis*, Gestufte Verwaltungsverfahren im Umweltrecht, Baden-Baden, 1991, S. 24; *Steinberg/Berg/Wickel*, Fachplanung, 3. Aufl. 2000, § 7 Rn. 4; *Ronellenfisch*, in: Marschall, FStrG, 6. Aufl. 2012, vor §§ 16 ff. Rn. 16, 19.

<sup>36</sup> *Ziekow*, in: *ders.*, Praxis des Fachplanungsrechts, 2004, Rn. 630.

<sup>37</sup> Vgl. *Weyer*, Netzausbau in Deutschland – Rechtlicher Rahmen und Handlungsbedarf, Arbeitspapier 05/2011, Stand: Dez. 2011, S. 43 f.

<sup>38</sup> So aber wohl *Wagner*, DVBl 2011, 1453 (1458).

<sup>39</sup> BVerwG, Urt. v. 11.12.1981 – 4 C 69.78, BVerwGE 64, 270 (272 f.).

die Entscheidungsfindung einschlägigen Belange einstellen sowie gegen- und untereinander abwägen.<sup>40</sup> Zwar sind bei der Verkehrswegeplanung die Anforderungen des Abwägungsgebots nur eingehalten, wenn die Planfeststellungsbehörde die Linienbestimmung in ihre Abwägungsentscheidung aufnimmt und auf diese Weise nach außen vertritt,<sup>41</sup> so dass die Planfeststellungsbehörde ein Überprüfungsrecht und zugleich eine Überprüfungspflicht hinsichtlich der Rechtmäßigkeit der Linienbestimmung hat.<sup>42</sup> Dieser Ansatz lässt sich aber nicht auf das Verhältnis Bundesfachplanung/Planfeststellung übertragen.<sup>43</sup> Mit dem Erfordernis der Aufnahme der Linienbestimmung in die Planfeststellungsentscheidung soll die inzidente gerichtliche Überprüfbarkeit der Linienbestimmung sichergestellt werden, da diese mangels eigener Außenverbindlichkeit andernfalls nicht justiziabel wäre.<sup>44</sup> Bei der Bundesfachplanung ist die Möglichkeit der gerichtlichen Inzidentkontrolle dagegen gemäß § 15 Abs. 3 Satz 2 NABEG unmittelbar gesetzlich verankert, so dass es ihrer gesonderten Übernahme in die Planfeststellungsentscheidung insoweit nicht bedarf.

Darüber hinaus ist anerkannt, dass das Abwägungsgebot durch Entscheidungen des Gesetzgebers modifiziert werden kann.<sup>45</sup> Dies gilt insbesondere in gestuften Verfahren, in denen vorgelagerte Entscheidungen die planerische Gestaltungsfreiheit der nachfolgenden Ebenen beschränken.<sup>46</sup> Eine Modifikation des Abwägungsgebots ist in solchen Fällen jedenfalls dann unproblematisch, wenn sich für die Vorwegnahme sachliche Gründe finden lassen, die planungsrechtliche Zuständigkeitsordnung gewahrt bleibt und die vorgelagerte Entscheidung inhaltlich nicht zu beanstanden ist, d.h. den Anforderungen genügt, denen sie genügen müsste, wenn sie Bestandteil der abschließenden Abwägung geworden wäre.<sup>47</sup> Insofern muss bei einer Abwägung, die in verschiedenen Verfahrensschritten vorgenommen wird, die Summe der in den einzelnen Abwägungsschritten berücksichtigten Belange mit der Summe der Belange übereinstimmen, die in die Abwägung einzustellen gewesen wären, wenn nur eine Abwägung in einem

---

<sup>40</sup> BVerwG, Urt. v. 07.07.1978 – 4 C 79/76, BVerwGE 56, 110 (122 f.); BVerwG, Urt. v. 14.12.1979 – 4 C 10/77, BVerwGE 59, 253 (258); Kopp/Ramsauer, VwVfG, 13. Aufl. 2012, § 74 Rn. 55.

<sup>41</sup> Vgl. BVerwG, Urt. v. 14.04.2010 – 9 A 13/08, BVerwGE 136, 332 (335); BVerwG, Urt. v. 12.08.2009 – 9 A 64/07, BVerwGE 134, 308 (312).

<sup>42</sup> BVerwG, Urt. v. 10.04.1997 – 4 C 5/96, BVerwGE 104, 236 (250 ff.); BVerwG, Urt. v. 09.06.2004 – 9 A 11/03, NVwZ 2004, 1486 (1490); siehe auch Schlarmann, Die Alternativenprüfung im Planungsrecht, Münster/Westf., 1991, S. 79 f.

<sup>43</sup> A.A. wohl Wagner, DVBl 2011, 1453 (1458), wonach die Planfeststellungsbehörde eine *Plausibilitätskontrolle* der Bundesfachplanung vorzunehmen hat; zum Parallelproblem bei der Linienbestimmung siehe Klößner, Straßenplanung und Umweltverträglichkeitsprüfung, Baden-Baden, 1992, S. 62.

<sup>44</sup> Vgl. Wahl, NVwZ 1990, 426 (435).

<sup>45</sup> BVerwG, Urt. v. 05.07.1974 – IV C 50/72, BVerwGE 45, 309 (318 f.).

<sup>46</sup> Vgl. BVerwG, Urt. v. 29.11.1995 – 11 VR 15/95, NVwZ 1997, 165 (166); BVerwG, Urt. v. 08.06.1995 – 4 C 4/94, BVerwGE 98, 339 (346 f.); Kühling/Herrmann, Fachplanungsrecht, 2. Aufl. 2000, Rn. 235, 238, 254; Ronellenfitsch, in: Marschall, FStrG, 6. Aufl. 2012, § 16 Rn. 16 ff., 21; Steinberg/Berg/Wickel, Fachplanung, 3. Aufl. 2000, § 3 Rn. 112.

<sup>47</sup> BVerwG, Urt. v. 05.07.1974 – IV C 50/72, BVerwGE 45, 309 (321).

einziges Verfahren stattgefunden hätte.<sup>48</sup> Diese Anforderungen sind hier eingehalten, da mit der Bundesfachplanung geprüft wird, ob der Verwirklichung eines Vorhabens in einem Trassenkorridor überwiegende öffentliche oder private Belange entgegenstehen (§ 5 Abs. 1 Satz 2 NABEG). Die bundesfachplanerische Abwägung ist – anders als bei Raumordnungsverfahren<sup>49</sup> – nicht auf die raumbedeutsamen Auswirkungen der Maßnahme beschränkt, sondern es findet eine umfassende Abwägung statt.<sup>50</sup> Daher ergibt sich durch die Aufspaltung der Abwägung auf die Bundesfachplanung einerseits und die Planfeststellung andererseits kein Abwägungsdefizit, so dass das Abwägungsgebot einer aus § 15 Abs. 1 Satz 1 NABEG folgenden strikten Bindungswirkung für nachfolgende Planfeststellungen nicht entgegensteht.

Von der Frage der rechtlichen Zulässigkeit einer strikten Bindungswirkung zu trennen sind deren praktische Auswirkungen auf die Prüfungstiefe der Bundesfachplanung. Insofern wird zu Recht auf die Gefahr eines *Planungstorsos* hingewiesen, falls in der Bundesfachplanung ein Trassenkorridor festgelegt wird, bei dem sich in der nachfolgenden Planfeststellung herausstellt, dass in dem Korridor z.B. aus Gründen des Naturschutzes keine rechtlich zulässige Trasse realisiert werden kann.<sup>51</sup> Daher wird es darauf ankommen, im Rahmen der Bundesfachplanung trotz der hochgezonten Planungsebene zumindest eine solche Prüfungstiefe anzusetzen, mit der die Gefahr eines *Planungstorsos* hinreichend sicher ausgeräumt wird. Dies dürfte sowohl für die Vorhabenträger bei der Antragsstellung als auch für die BNetzA bei Erlass der Bundesfachplanungsentscheidungen zweifellos große Herausforderungen mit sich bringen.

## 4. Rechtsschutz gegen Bundesfachplanungen

Das Gesetz sieht mit Blick auf den lediglich verwaltungsinternen Charakter der Bundesfachplanungen keine direkten Rechtsschutzmöglichkeiten vor, sondern bestimmt in § 15 Abs. 3 Satz 2 NABEG, dass Bundesfachplanungen allein im Rahmen eines Rechtsbehelfsverfahrens gegen die Zulassungsentscheidung für die jeweilige Ausbaumaßnahme überprüft werden können. Ob diese Einschränkung des Rechtsschutzes im Hinblick auf Private mit der Rechtsweggarantie des Art. 19 Abs. 4 GG vereinbar ist bzw. im Hinblick auf Gemeinden und deren kommunaler Planungshoheit gegen Art. 28 Abs. 2 GG verstößt, ist umstritten. Letztlich sind, wie nachfolgend im Einzelnen dargestellt wird, die verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Beschränkung auf einen inzidenten Rechtsschutz unbegründet.

---

<sup>48</sup> BVerwG, Urt. v. 10.04.1997 – 4 C 5/96, BVerwGE 104, 236 (250 ff.).

<sup>49</sup> Vgl. § 15 Abs. 1 Satz 2, Halbs. 1 ROG; *Goppel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2010, § 15 Rn. 31.

<sup>50</sup> Die von *Durner*, DVBl 2011, 853 (856) erhobenen Bedenken gegen die im ursprünglichen Gesetzesentwurf des § 5 Abs. 1 Satz 1, 2 NABEG noch enthaltene Beschränkung der bundesfachplanerischen Abwägung allein auf die Raumverträglichkeitsprüfung sind durch die endgültige Gesetzesfassung überholt; insoweit irrigerweise noch auf die ursprüngliche Gesetzesentwurfassung abstellend *Grigoleit/Weisense*, UPR 2011, 401 (403).

<sup>51</sup> *Durner*, NuR 2012, 369 (372 f.).



## 4.1. Rechtsschutz Privater

### a) Allgemeines

Nach Art. 19 Abs. 4 GG steht jedem, der durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt wurde, der Rechtsweg offen. Art. 19 Abs. 4 GG schafft dabei jedoch selbst keine Rechte, sondern setzt diese voraus.<sup>52</sup> Subjektive Rechte im Sinne des Art. 19 Abs. 4 GG gewähren typischerweise die Grundrechte, wobei sich die von der Rechtsweggarantie geschützten Rechte neben dem Verfassungsrecht auch aus dem Unionsrecht und dem einfachen Recht ergeben können.<sup>53</sup> Als derartige Rechte kommen bei den vom NABEG erfassten Stromleitungsausbauvorhaben vor allem das Eigentumsgrundrecht (Art. 14 GG) und das Recht auf körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) in Betracht.

### b) Fehlende Erkennbarkeit des Umfangs eigener Betroffenheit

Ob gemäß Art. 19 Abs. 4 GG Rechtsschutz gegen eine staatliche Maßnahme geboten ist, hängt nicht von ihrer Rechtsform ab, sondern vielmehr davon, ob sie subjektive Rechte verletzen kann.<sup>54</sup> Die Frage subjektiver Rechtsverletzungen wird sich bei Bundesfachplanungen aufgrund der insoweit lediglich durchgeführten Grobplanung regelmäßig aber nicht abschließend beurteilen lassen, da bei einer Trassenbreite von bis zu 1.000 Meter der genaue Umfang individueller Betroffenheiten noch nicht endgültig bestimm- und bewertbar ist.<sup>55</sup> Daher ließen sich in einem gegen die Bundesfachplanung gerichteten Klageverfahren etwaige Betroffenheiten bloß abschätzen, aber noch nicht hinreichend individualisieren und auch nicht abschließend gegen sämtliche andere einschlägige Interessen und Belange abwägen. Möglich wäre allenfalls eine Beurteilung des durch das Planvorhaben hervorgerufenen generellen Interessenkonflikts, der aber prinzipiell in gleicher Weise auch bei anderen Planbetroffenen eintreten könnte.<sup>56</sup> Insofern würde eine Eröffnung des Rechtsschutzes gegen die Bundesfachplanung die Betroffenen kaum besser stellen, weil ihnen im dortigen Verfahrensstadium die Darlegung einer konkreten und gegenüber sämtlichen anderen Belangen überwiegenden Betroffenheit in der Regel kaum möglich sein wird. Im Gegenteil könnte dies Betroffene im Ergebnis sogar eher benachteiligen, weil mit dem Anfechtungsrecht zugleich eine Anfechtungslast einherginge, die eine Inzidentkontrolle der Bundesfachplanung, wie sie in § 15 Abs. 3 Satz 2 NABEG vorgesehen ist, ausschließen dürfte.<sup>57</sup>

<sup>52</sup> BVerfG, Beschl. v. 17.04.1991 – 1 BvR 419/81, BVerfGE 84, 34 (49); *Huber*, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG I, 6. Aufl. 2010, Art. 19 Abs. 4 Rn. 386.

<sup>53</sup> *Huber*, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG I, 6. Aufl. 2010, Art. 19 Abs. 4 Rn. 387 f.; *Sachs*, in: *Sachs*, GG, 6. Aufl. 2011, Art. 19 Rn. 127; *Jarass*, in: *ders./Pieroth*, GG, 11. Aufl. 2011, Art. 19 Rn. 37; *Schmidt-Aßmann*, in: *Maunz/Dürig*, GG, 64. Erg.-Lfg., Stand: Jan. 2012, Art. 19 Abs. 4 Rn. 127 ff., 152 ff.

<sup>54</sup> BVerwG, Urt. v. 14.02.1975 – IV C 21.74, BVerwGE 48, 56 (66); BVerwG, Urt. v. 07.10.1977 – IV C 47.75, BVerwGE 54, 328 (332); *Schmidt-Aßmann*, in: *Maunz/Dürig*, GG, 64. Erg.-Lfg., Stand: Jan. 2012, Art. 19 Abs. 4 Rn. 66, 69.

<sup>55</sup> SRU, Sondergutachten *Wege zur 100 % erneuerbaren Stromversorgung*, Stand: Jan. 2011, S. 316 Rn. 584; *Erbguth*, DVBl 2012, 325 (328).

<sup>56</sup> BVerwG, Urt. v. 26.06.1981 – 4 C 5/78, BVerwGE 62, 342 (349) zur fernstraßenrechtlichen Linienbestimmung.

<sup>57</sup> Siehe zur Linienbestimmung *Stüer*, Bau- und Fachplanungsrecht, 4. Aufl. 2009, Rn. 4364; *Ronellenfitsch*, in: *Marschall*, FStrG, 6. Aufl. 2012, § 16 Rn. 66.

### c) Keine Schaffung irreversibler Umstände

Darüber hinaus steht es dem Gesetzgeber grundsätzlich frei, sich bei mehrstufigen Verwaltungsverfahren gegen einen phasenspezifischen Rechtsschutz zu entscheiden und ein auf die letzte Stufe konzentriertes Rechtsschutzsystem einzuführen.<sup>58</sup> Die Rechtsprechung verlangt unter Rechtsschutzgesichtspunkten lediglich, dass von vorgelagerten Planungsstufen, die individuellem Rechtsschutz nicht zugänglich sind, keine nachteiligen und irreversiblen Rechtswirkungen ausgehen können. Soweit erst die Entscheidung auf der letzten Planungsstufe den Einzelnen in seinen Rechten verletzen kann, dürfen ihm die Vorentscheidungen auf anderen Planungsebenen, die diese Rechtsverletzung vorbereiten, nicht als unangreifbar entgegengehalten werden.<sup>59</sup> Aus Art. 19 Abs. 4 GG lässt sich insofern kein Anspruch auf eine bestmögliche oder durchgängige prinzipiale Kontrolle behördlicher Entscheidungen herleiten.<sup>60</sup> Gerade für konkretisierungsbedürftige Akte öffentlicher Gewalt muss Rechtsschutz nicht notwendigerweise unmittelbar gegen die vorbereitende Entscheidung gewährt werden, solange die effektive Beseitigung einer denkbaren Rechtsverletzung mittels inzidenter Kontrolle möglich ist.<sup>61</sup>

Diese Anforderungen sind im vorliegenden Fall eingehalten. § 15 Abs. 3 Satz 2 NABEG sieht ausdrücklich die Möglichkeit einer Inzidentkontrolle der Bundesfachplanung im Rahmen von Rechtsbehelfen gegen Zulassungsentscheidungen für die jeweilige Ausbaumaßnahme vor. Die Sachlage ist damit insbesondere anders als bei der Linienbestimmung, wo nach der Rechtsprechung in Klageverfahren gegen nachfolgende Planfeststellungen die Frage der Rechtmäßigkeit der Linienbestimmung dahinstehen kann, weil es im Ergebnis auf die eigenen planerischen Erwägungen der Planfeststellungsbehörde ankomme.<sup>62</sup> Dagegen unterliegen Bundesfachplanungen der eigenständigen gerichtlichen Überprüfung im Rahmen von Klageverfahren gegen nachfolgende Planfeststellungen, d.h. für einen Verstoß gegen Art. 19 Abs. 4 GG bestehen keine Anhaltspunkte.<sup>63</sup>

## 4.2. Rechtsschutz von Bundesländern

Hinsichtlich des Rechtsschutzes von Bundesländern sieht § 14 Satz 1 NABEG als Sonderregelung vor, dass betroffene Bundesländer binnen eines Monats nach der

<sup>58</sup> BVerwG, Urt. v. 26.06.1981 – 4 C 5/78, BVerwGE 62, 342 (347 ff.); *Steinberg*, NuR 1992, 164 (173); siehe hierzu allgemein auch *Erbguth*, NVwZ 2005, 241 (242); *Schmidt-Aßmann*, DVBl 1981, 334 (337).

<sup>59</sup> BVerwG, Urt. v. 16.03.2006 – 4 A 1075.04, BVerwGE 125, 116 (142 f.) zu Zielen der Raumordnung.

<sup>60</sup> BVerfG, Beschl. v. 20.04.1982 – 2 BvL 26/81, BVerfGE 60, 253 (296); *Huber*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG I, 6. Aufl. 2010, Art. 19 Abs. 4 Rn. 467.

<sup>61</sup> *Huber*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG I, 6. Aufl. 2010, Art. 19 Abs. 4 Rn. 468; *Schmidt-Aßmann*, in: Maunz/Dürig, GG, 64. Erg.-Lfg., Stand: Jan. 2012, Art. 19 Abs. 4, Rn. 166, 169; *Erbguth*, DVBl 2012, 325 (328).

<sup>62</sup> BVerwG, Urt. v. 14.02.1975 – IV C 21.74, BVerwGE 48, 56 (69); BVerwG, Urt. v. 12.07.1985 – 4 C 40/83, BVerwGE 72, 15 (18 f.).

<sup>63</sup> Ebenso *Schmidt*, ZUR 2012, 210 (215); *Durner*, DVBl 2011, 853 (860); *ders.*, NuR 2012, 369 (372); *Sellner/Fellenberg*, NVwZ 2011, 1025 (1031 f.); *de Witt/Durinke/Kause*, Die Planung der Übertragungsnetze, 2012, Rn. 177; *Schmitz/Jornitz*, NVwZ 2012, 332 (335); *Erbguth*, DVBl 2012, 325 (328); a.A. *Moench/Ruttloff*, NVwZ 2011, 1040 (1043); *Wagner*, DVBl 2011, 1453 (1458).

Übermittlung einer Entscheidung über die Bundesfachplanung Einwendungen erheben können. Mit der Regelung soll den besonderen Interessen der Länder und ihren von der Bundesfachplanung betroffenen Belangen Rechnung getragen werden.<sup>64</sup> Insoweit besteht zwar eine unmittelbare Rechtsbehelfsmöglichkeit in Form einer nachträglichen Einwendungsmöglichkeit. Die BNetzA ist allerdings nur gehalten, die Einwendungen zur Kenntnis zu nehmen und binnen Monatsfrist hierzu eine Stellungnahme abzugeben (§ 14 Satz 3 NABEG). Ob und ggf. in welchem Umfang die BNetzA die Einwendungen aufgreift und ihre Entscheidung zur Bundesfachplanung entsprechend abändert, steht in ihrem Ermessen.

Weitergehende Rechtsschutzmöglichkeiten stehen den Ländern grundsätzlich nicht zu.<sup>65</sup> Zwar sind auch Bundesbehörden im Zuge ihrer hoheitlichen Planungen an das jeweils einschlägige Landesrecht gebunden und müssen vom Aufgabenbereich eines Landes erfasste Belange in ihre Abwägung einstellen.<sup>66</sup> Gleichwohl korrespondiert dies in der Regel nicht mit klagefähigen Rechtspositionen der Länder. Weder aus der Landesgesetzgebungs- noch aus der Landesvollzugshoheit lassen sich subjektive Rechte der Länder ableiten, die ihnen ein allgemeines Kontrollrecht über die Ordnungsmäßigkeit bundeseigenen Gesetzesvollzugs verleihen.<sup>67</sup> Eine Übertragung der Rechtsprechung zum Rechtsschutz von Gemeinden, die gegenüber Bundesplanungen auf ihrem Gemeindegebiet unter bestimmten Voraussetzungen eine Verletzung ihrer Planungshoheit geltend machen können, lehnt das BVerwG hinsichtlich der Länder ab.<sup>68</sup>

Auch aus der in § 14 NABEG geregelten Einwendungsbefugnis der Länder lässt sich nicht herleiten, dass der Gesetzgeber insoweit die Betroffenheit des jeweiligen Landes ausdrücklich anerkannt hat und daher Rechtsschutz zulässig wäre.<sup>69</sup> Bloße Beteiligungen am Verfahren begründen nicht automatisch einen Anspruch auf Rechtsschutz, sondern es kommt darauf an, ob den Beteiligten zugleich materielle Rechte eingeräumt werden.<sup>70</sup> Es bestehen jedoch keine Anhaltspunkte dafür, dass der Gesetzgeber den Ländern mit § 14 NABEG bei der Bundesfachplanung zugleich materielle Rechte einräumen und sie hinsichtlich des in § 15 Abs. 3 Satz 2 NABEG geregelten Ausschlusses unmittelbaren Rechtsschutzes besser stellen wollte als sonstige Beteiligte.

---

<sup>64</sup> BT-Drs. 17/6073, S. 27.

<sup>65</sup> *Sellner/Fellenberg*, NVwZ 2011, 1025 (1032); *de Witt/Durinke/Kause*, Die Planung der Übertragungsnetze, 2012, Rn. 177; siehe auch BT-Drs. 17/6249, S. 12.

<sup>66</sup> BVerwG, Urt. v. 30.07.1976 – IV A 1/75, NJW 1977, 163 (163); *Hoppe/Schlarmann/Buchner/Deutsch*, Rechtsschutz bei der Planung von Verkehrsanlagen und anderen Infrastrukturvorhaben, 4. Aufl. 2011, Rn. 593.

<sup>67</sup> Vgl. BVerwG, Urt. v. 14.04.1989 – 4 C 31.88, BVerwGE 82, 17 (18 ff.); BVerwG, Urt. v. 29.04.1992 – 7 A 2.92, BVerwGE 92, 258 (260 ff.); BVerwG, Beschl. v. 16.12.2003 – 4 A 14/03, NVwZ 2004, 484 (485); *Treffler*, UPR 1994, 378 (379); hierzu allerdings kritisch etwa *Durner*, Konflikte räumlicher Planungen, Tübingen, 2005, S. 503 f. m.w.Nw.

<sup>68</sup> BVerwG, Urt. v. 29.04.1992 – 7 A 2.92, BVerwGE 92, 258 (260 f.).

<sup>69</sup> So aber *Mönch/Ruttloff*, NVwZ 2011, 1040 (1043); ähnlich wohl *Kment*, RdE 2011, 341 (344), wonach einer Bundesfachplanungsentscheidung den Ländern gegenüber jedenfalls Außenwirkung zukomme.

<sup>70</sup> Vgl. BVerwG, Urt. v. 29.04.1992 – 7 A 2.92, BVerwGE 92, 258 (262); zur Einwendungsbefugnis nach § 73 Abs. 4 VwVfG siehe *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 12. Aufl. 2011, § 73 Rn. 80; *Bonk/Neumann*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 7. Aufl. 2008, § 73 Rn. 73.

Nicht überzeugend ist ferner, bei Streitigkeiten zwischen einem Bundesland und der BNetzA um die Rechtmäßigkeit einer Bundesfachplanungsentscheidung eine in die Zuständigkeit des BVerwG fallende Bund-Länder-Streitigkeit i.S.d. § 50 Abs. 1 Nr. 1 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO<sup>71</sup>) anzunehmen.<sup>72</sup> Von der eng auszulegenden Vorschrift<sup>73</sup> werden allein öffentlich-rechtliche Streitigkeiten nicht verfassungsrechtlicher Art zwischen dem Bund und den Ländern erfasst, wenn ihr Gegenstand durch die Eigenart der Bund-Länderbeziehungen bestimmt ist und sich daher eines Vergleiches mit landläufigen Streitigkeiten entzieht.<sup>74</sup> Der hiernach notwendige *föderative Einschlag* fehlt grundsätzlich, wenn sich ein Land gegen die Verwaltungsentscheidung eines Bundesministeriums oder einer Bundesbehörde wendet.<sup>75</sup> Denn dann dreht sich der Konflikt lediglich um die Frage, ob und inwieweit die Belange eines Landes in einer bundesbehördlichen Abwägungsentscheidung zu berücksichtigen sind. Ein solcher Rechtsstreit steht in seiner rechtlichen Struktur indes einem Verfahren nahe, in dem sich sonstige Gebietskörperschaften wie z.B. Gemeinden oder einzelne Bürger gegen Maßnahmen der Fachplanung wenden und das somit in seiner Eigenart nicht durch die spezifischen Beziehungen zwischen einem Land und dem Bund geprägt ist.<sup>76</sup> So läge der Fall auch beim NABEG, wenn sich ein Land wegen Verstoßes gegen Landesrecht gegen eine von der BNetzA erlassene Bundesfachplanungsentscheidung wenden würde. Auch hier käme daher kein Bund-Länder-Streit nach § 50 Abs. 1 Nr. 1 VwGO in Betracht. Denkbar erscheint allenfalls eine abstrakte Normenkontrolle nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG i.V.m. §§ 13 Nr. 6, 76 ff. BVerfGG bzw. ein Bund-Länder-Streit nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG i.V.m. § 13 Nr. 7, 68 ff. BVerfGG vor dem BVerfG, wenn ein Land geltend machen sollte, dass für den Erlass der Bundesfachplanungsentscheidung und die in diesem Zusammenhang erfolgte Übertragung der Verwaltungskompetenz auf die BNetzA die Voraussetzungen des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG nicht gegeben sind.<sup>77</sup>

### 4.3. Rechtsschutz von Gemeinden

Gemeinden fallen als juristische Personen des öffentlichen Rechts nicht unter den personellen Schutzbereich des Art. 19 Abs. 4 GG.<sup>78</sup> Für sie ergibt sich allerdings ein (in der

<sup>71</sup> Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung v. 19.03.1991 (BGBl. I S. 686), zuletzt geändert durch Art. 5 Abs. 2 des Gesetzes v. 24.02.2012 (BGBl. I S. 212).

<sup>72</sup> So aber *Mönch/Ruttloff*, NVwZ 2011, 1040 (1043); *Weyer*, Netzausbau in Deutschland – Rechtlicher Rahmen und Handlungsbedarf, Arbeitspapier 05/2011, Stand: Dez. 2011, S. 31 f.; *Wagner*, in: Hoppe/Beckmann, UVPg, 4. Aufl. 2012, § 16 Rn. 110; *Erbguth*, NVwZ 2012, 326 (328 Fn. 27).

<sup>73</sup> BVerwG, Urt. v. 02.09.1983 – 4 C 5/80, NJW 1984, 817 (818).

<sup>74</sup> BVerwG, Urt. v. 12.12.2002 – 3 A 1/02, BVerwGE 117, 244 (245); *Ziekow*, in: Sodann/Ziekow, VwGO, 3. Aufl. 2010, § 50 Rn. 6.

<sup>75</sup> *Bier*, in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, 22. Erg.-Lfg., Stand: Sept. 2011, § 50 Rn. 7.

<sup>76</sup> Vgl. BVerwG, Beschl. v. 16.12.2003 – 4 A 14/03, NVwZ 2004, 484 (485); BVerwG, Beschl. v. 01.07.2004 – 7 VR 1/04, NVwZ 2004, 1124 (1125).

<sup>77</sup> Zur Frage der Verwaltungskompetenz siehe eingehend *Durner*, DVBl 2011, 853 (857 f.); *ders.*, NuR 2012, 369 (374 ff.); *Appel*, UPR 2011, 406 (411 f.).

<sup>78</sup> *Schmidt-Aßmann*, in: Maunz/Dürig, GG, 64. Erg.-Lfg., Stand: Jan. 2012, Art. 19 Abs. 4 Rn. 42 f.; *Huber*, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG I, 6. Aufl. 2010, Art. 19 Abs. 4 Rn. 383; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG I, 2. Aufl. 2004, Art. 19 Abs. 4 Rn. 83; *Jarass*, in: *ders./Pieroth*, GG, 11. Aufl. 2011, Art. 19 GG Rn. 48.

Sache mit Art. 19 Abs. 4 GG vergleichbares) Gebot effektiven Rechtsschutzes aus Art. 28 Abs. 2 GG in Verbindung mit dem allgemeinen Justizgewährungsanspruch.<sup>79</sup> Hinsichtlich der Frage des Rechtsschutzes gegen Bundesfachplanungen ist zu differenzieren:

**a) Rechtsschutz wegen Betroffenheit von Gemeindeeigentum**

Ist eine Gemeinde Eigentümerin von Grundstücken, auf die sich ein in der Bundesfachplanung festgelegter Trassenkorridor erstreckt, so kann sich ihre Klagebefugnis aus ihrem Eigentumsrecht ergeben. Da eine Gemeinde als juristische Person des öffentlichen Rechts nicht grundrechtsfähig ist,<sup>80</sup> kommt ihr allerdings kein Schutz aus Art. 14 GG zu. Sie kann sich lediglich auf den einfach-gesetzlichen Eigentumsschutz des § 903 BGB berufen.<sup>81</sup> Dies hat zur Folge, dass eine Gemeinde selbst im Fall einer Enteignungsbetroffenheit, anders als ein Privateigentümer, keinen objektiv-rechtlichen Vollüberprüfungsanspruch hat, da dieser bei der Enteignung von Privateigentümern aus der Allgemeinwohlklausel des Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG hergeleitet wird, die auf Gemeinden keine Anwendung findet.<sup>82</sup> Insbesondere kann sich eine Gemeinde nicht zum Sachwalter der Interessen ihrer Gemeindebürger oder gar der Allgemeinheit machen und die Verletzung von objektiv-rechtlichen, nicht ihren Interessen zu dienen bestimmten Vorschriften (wie etwa des Umweltschutzes) einklagen.<sup>83</sup>

Bei der Bundesfachplanung gilt hinsichtlich der Erkennbarkeit des konkreten Umfangs der Betroffenheit von Gemeindeeigentum dasselbe wie das oben zur Betroffenheit des Einzelnen Ausgeführte, da die Betroffenheit der Gemeinde insoweit nicht über den Grad der Betroffenheit privater Dritter hinausgeht.<sup>84</sup> Erfolg könnte die Gemeinde bei einem gerichtlichen Vorgehen gegen die Bundesfachplanung nur haben, wenn festgestellt werden kann, ob in ihrer Beeinträchtigung auch bereits ein rechtswidriger Eingriff in ihre Eigentumsrechte liegt. Dies lässt sich auf der Ebene der Bundesfachplanung jedoch nicht abschließend prüfen, da im Ergebnis der Bundesfachplanung der genaue Trassenverlauf noch nicht feststeht, so dass die schutzwürdigen Belange der Gemeinde noch nicht endgültig gegen alle anderen einschlägigen Interessen abgewogen werden können. Insofern ist der von § 15 Abs. 3 Satz 2 NABEG vorgesehene Ausschluss unmittelbaren Rechtsschutzes und die Verweisung

---

<sup>79</sup> Vgl. BVerwG, Urt. v. 14.04.2000 - 4 C 5/99, NVwZ 2000, 1048 (1049); *Jarass*, in: ders./Pieroth, GG, 11. Aufl. 2011, Art. 19 Rn. 48, Art. 20 Rn. 91, Art. 28 Rn. 19; *Nierhaus*, in: Sachs, GG, 6. Aufl. 2011, Art. 28 Rn. 45; *Tettinger/Schwarz*, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG II, 6. Aufl. 2010, Art. 28 Abs. 2 Rn. 181; *Hellermann*, in: Epping/Hillgruber, GG, Stand: 01.04.2012, Art. 28 Rn. 57.

<sup>80</sup> BVerfG, Beschl. v. 08.07.1982 - 2 BvR 1187/80, BVerfGE 61, 82 (100 ff.).

<sup>81</sup> *Kirchberg/Boll/Schütz*, NVwZ 2002, 550 (551).

<sup>82</sup> BVerwG, Urt. v. 27.08.1997 - 11 A 18/96, NVwZ-RR 1998, 290 (292); *Runkel*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 101. Erg.-Lfg., Stand: Sept. 2011, § 38 Rn. 119.

<sup>83</sup> BVerwG, Urt. v. 21.03.1996 - 4 C 26/94, BVerfGE 100, 388 (391 f.); *Stüer*, Bau- und Fachplanungsrecht, 4. Aufl. 2009, Rn. 4744; *Kirchberg/Boll/Schütz*, NVwZ 2002, 550 (551).

<sup>84</sup> Vgl. zur Linienbestimmung BVerwG, Beschl. v. 22.06.1993 - 4 B 45.93, VklBl. 1995, 210; *Leue*, in: Kodal, Straßenrecht, 7. Aufl. 2010, Kap. 35 Rn. 20.4; *Ronellenfitsch*, in: Marschall, FStrG, 6. Aufl. 2012, § 16 Rn. 60; *Schmidt*, in: Müller/Schulz, FStrG, 2008, § 16 Rn. 49.

auf indirekten Rechtsschutz auch gegenüber Gemeinden nicht zu beanstanden.<sup>85</sup> Im Übrigen gilt wie unter Art. 19 Abs. 4 GG für den Einzelnen auch für das aus Art. 28 Abs. 2 GG i.V.m. der allgemeinen Justizgewährleistungspflicht im Hinblick auf die Gemeinden abgeleitete Gebot effektiven Rechtsschutzes, dass keine durchgängige prinzipiale Kontrolle behördlicher Entscheidungen gefordert ist.<sup>86</sup>

## b) Rechtsschutz wegen Betroffenheit der gemeindlichen Planungshoheit

Als wesentliches Element der gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 Abs. 2 GG kann eine Gemeinde Rechtsschutz gegen eine Verletzung ihrer gemeindlichen Planungshoheit geltend machen.<sup>87</sup> Dabei ist jedoch anerkannt, dass nicht jede Beeinträchtigung einen Abwehranspruch auslöst, sondern nur qualifizierte Eingriffe in die Planungshoheit von Bedeutung sind.<sup>88</sup> Nach der Rechtsprechung vermittelt die Planungshoheit den Gemeinden nur dann eine wehrfähige Rechtsposition, wenn eine eigene hinreichend bestimmte Planung nachhaltig gestört wird, die in Rede stehende Planung wegen ihrer Großräumigkeit wesentliche Teile des Gemeindegebiets einer durchsetzbaren Planung der Gemeinde entzieht oder die Funktionsfähigkeit kommunaler Einrichtungen erheblich beeinträchtigt wird.<sup>89</sup> Die Gemeinden müssen die Möglichkeit einer solchen Verletzung ihrer Planungshoheit aufzeigen und hierbei insbesondere den Eingriff in eine solche Rechtsposition substantiiert darlegen.<sup>90</sup> Als Ergebnis der Bundesfachplanung wird sich ein solcher qualifizierter Eingriff in die gemeindliche Planungshoheit indes kaum nachweisen lassen. Denn die Bundesfachplanung hat gemäß § 15 Abs. 3 Satz 1 NABEG keine Außenwirkung und entfaltet gegenüber der Gemeinde keine unmittelbare Verbindlichkeit. Daher ist sie schon mit Blick auf ihre eingeschränkte Rechtswirkung kaum geeignet, eine eigene, hinreichend bestimmte Planung der Gemeinde nachhaltig zu stören.

Bauplanungsrechtlich ist eine Bundesfachplanungsentscheidung mangels rechtsverbindlicher Außenwirkung gegenüber der Gemeinde nicht als eine nach anderen

---

<sup>85</sup> I.E. ebenso *Erbguth*, DVBl 2012, 325 (328); *de Witt/Durinke/Kause*, Die Planung der Übertragungsnetze, 2012, Rn. 177; *Schmitz/Jornitz*, NVwZ 2012, 332 (335); a.A. *Moench/Ruttloff*, NVwZ 2011, 1040 (1043); *Sellner/Fellenberg*, NVwZ 2011, 1025 (1031); *Weyer*, Netzausbau in Deutschland – Rechtlicher Rahmen und Handlungsbedarf, Arbeitspapier 05/2011, Stand: Dez. 2011, S. 30 f.

<sup>86</sup> Siehe zum Verhältnis der allgemeinen Justizgewährleistungspflicht zu Art. 19 Abs. 4 GG sowie dem im Wesentlichen übereinstimmenden Schutzstandard *Schmidt-Aßmann*, in: Maunz/Dürig, GG, 64. Erg.-Lfg., Stand: Jan. 2012, Art. 19 Abs. 4 Rn. 16 ff.

<sup>87</sup> Zum Rechtsschutz wegen einer Verletzung weiterer Rechte aus der Selbstverwaltungsgarantie siehe generell *Runkel*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 101. Erg.-Lfg., Stand: Sept. 2011, § 38 Rn. 115 ff.

<sup>88</sup> *Uechtritz*, in: Spannowsky/Uechtritz, BauGB, 2. Aufl. 2012, § 2 Rn. 9; ausführlich hierzu *Runkel*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 101. Erg.-Lfg., Stand: Sept. 2011, § 38 Rn. 111 ff.; *Kirchberg/Boll/Schütz*, NVwZ 2002, 550 (552 ff.).

<sup>89</sup> BVerwG, Beschl. v. 05.12.2002 – 9 VR 14/02, NVwZ 2003, 207 (208); OVG Lüneburg, Urt. v. 8.3.2006 – 7 KS 146/02, BeckRS 2006 24015; OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 15.02.2012 – 8 A 10965/11, IBR 2012, 1195 (1195); *Uechtritz*, in: Spannowsky/Uechtritz, BauGB, 2. Aufl. 2012, § 2 Rn. 9.

<sup>90</sup> OVG Lüneburg, Beschl. v. 26.09.2006 – 7 ME 93/06, KommJur 2007, 144 (144).

gesetzlichen Vorschriften festgesetzte Planung (§§ 5 Abs. 4 Satz 1; 9 Abs. 6 Baugesetzbuch (BauGB<sup>91</sup>)) in den Flächennutzungsplan bzw. Bebauungsplan aufzunehmen, da Planungen mit allein verwaltungsinterner Wirkung hiervon nicht erfasst werden.<sup>92</sup> Jedoch ist sie im Hinblick auf die beabsichtigte nachfolgende, verbindliche Planfeststellung gemäß § 5 Abs. 4 Satz 2 BauGB als in Aussicht genommene Planung im Flächennutzungsplan zu vermerken, da hierzu auch die vorbereitenden Planungen im Rahmen mehrstufiger Fachplanungen gehören.<sup>93</sup> Ein solcher Vermerk bezweckt allerdings lediglich, ein lückenloses Bild der für das Plangebiet bestehenden Planungen und sonstigen Nutzungsregelungen zu vermitteln und hat keine Bindung der Gemeinde an die beabsichtigte Planung zur Folge.<sup>94</sup>

Gleichwohl hat die Gemeinde auch eine im Sinne von § 5 Abs. 4 Satz 2 BauGB lediglich in Aussicht genommene Planung als öffentlichen Belang in die Abwägung nach § 1 Abs. 6, 7 BauGB einzustellen.<sup>95</sup> Damit korrespondiert, dass sich nach der Rechtsprechung bauleitplanerische Rücksichtnahmepflichten bei gestuften Planungsverfahren ggf. schon ohne deren rechtsverbindlichen Abschluss ergeben können, soweit bereits eine Verfestigung bestimmter fachplanerischer Ziele eingetreten ist. Dies wurde vom BVerwG z.B. bei der Bundesfernstraßenplanung im Hinblick auf eine durch die Aufnahme in den Bundesbedarfsplan erfolgte Verfestigung von fernstraßenrechtlichen Fachplanungszielen angenommen.<sup>96</sup> Auch wenn eine Gemeinde bei Aufstellung eines Bauleitplans im Fall der fehlenden Außenverbindlichkeit einer vorgelagerten Planung grundsätzlich widersprechende Nutzungsvorstellungen entwickeln darf, kann es ihr aufgrund einer hinreichenden Verfestigung von Fachplanungsabsichten und sich z.B. aus dem Grundsatz der zeitlichen Priorität ergebenden Rücksichtnahmepflichten verwehrt sein, der konkret in Betracht gezogenen Fachplanung unüberwindliche Hindernisse in den Weg zu legen.<sup>97</sup> Diese Grundsätze dürften grundsätzlich auch auf die Bundesfachplanung und die mit der Festlegung eines Trassenkorridors verbundene Konkretisierung und Verfestigung der energierechtlichen Fachplanungsziele übertragbar sein. Will die BNetzA allerdings eine umfängliche Sperrwirkung erzielen, muss sie nach § 16 NABEG das Instrument der Veränderungssperre nutzen, gegen das einer Gemeinde dann allerdings direkter Rechtsschutz zustünde.

<sup>91</sup> Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung v. 23.09.2004 (BGBl. I S. 2414), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes v. 22.07.2011 (BGBl. I S. 1509).

<sup>92</sup> *Söfker*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 101. Erg.-Lfg., Stand: Sept. 2011, § 5 Rn. 69; *Kauch/Roer*, Das Verhältnis von Bauleitplanung und Fachplanungen, Münster, 1997, S. 120, 122.

<sup>93</sup> *Söfker*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 101. Erg.-Lfg., Stand: Sept. 2011, § 5 Rn. 71.

<sup>94</sup> BVerwG, Urt. v. 20.01.1984 – 4 C 43/81, BVerwGE 68, 311 (316); *Söfker*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 101. Erg.-Lfg., Stand: Sept. 2011, § 5 Rn. 19; *Schrödter*, in: Schlichter/Stich/Driehaus/Paetow, BauGB, 19. Erg.-Lfg., Stand: Dez. 2011, § 5 Rn. 4 f., 50; *Löhr*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 11. Aufl. 2009, § 5 Rn. 44.

<sup>95</sup> Vgl. *Kauch/Roer*, Das Verhältnis von Bauleitplanung und Fachplanungen, Münster, 1997, S. 127, 130; *Kühling*, Fachplanungsrecht, 1. Aufl. 1988, Rn. 120; *Söfker*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 101. Erg.-Lfg., Stand: Sept. 2011, § 5 Rn. 71.

<sup>96</sup> BVerwG, Beschl. v. 05.12.2002 – 9 VR 14/02, NVwZ 2003, 207 (208).

<sup>97</sup> BVerwG, Beschl. v. 05.12.2002 – 9 VR 14/02, NVwZ 2003, 207 (208).

#### 4.4. Rechtsschutz von Umweltvereinigungen

Der in § 15 Abs. 3 Satz 2 NABEG geregelte Ausschluss direkten Rechtsschutzes gegen Bundesfachplanungsentscheidungen gilt auch für Umweltvereinigungen im Sinne des § 3 UmwRG. Soweit die Ansicht vertreten wird, aufgrund der im Rahmen der Bundesfachplanung durchgeführten SUP sei Umweltvereinigungen vor dem Hintergrund des Urteils des EuGH zum Trianel-Steinkohlekraftwerk in Lünen<sup>98</sup> aus unionsrechtlichen Gründen eine Klagebefugnis einzuräumen,<sup>99</sup> ist dies nicht nachvollziehbar. Zwar hat der EuGH in seiner Trianel-Entscheidung in der Tat die Regelung des § 2 Abs. 1 Nr. 1 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG<sup>100</sup>) vor dem Hintergrund der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie<sup>101</sup> als zu eng eingestuft und festgestellt, dass Umweltvereinigungen Verstöße gegen unionsrechtliche Umweltschutzvorschriften einklagen können müssen.<sup>102</sup> Hieraus folgt aber nicht, dass Umweltvereinigungen zwingend auch Rechtsschutz gegen die Bundesfachplanung zu eröffnen wäre. Die Trianel-Entscheidung des EuGH stützte sich auf Art. 10a UVP-RL.<sup>103</sup> Diese Vorschrift (und die inhaltlich vergleichbaren Regelungen in Art. 16 IVU-RL<sup>104</sup> und Art. 25 IED<sup>105</sup>) eröffnen den Umweltvereinigungen eine Rechtsbehelfsmöglichkeit lediglich hinsichtlich UVP-pflichtigen Projekten im Sinne von Anhang I und II UVP-RL (bzw. Industrieanlagen im Sinne von Anhang I IVU-RL und Anhang I IED). Bei der Bundesfachplanung handelt es sich jedoch nicht um derartige Vorhaben, sondern um Pläne bzw. Programme im Sinne der SUP-RL.<sup>106</sup> Letztere normiert aber keine mit Art. 10a UVP-RL (bzw. Art. 16 IVU-RL/Art. 25 IED) vergleichbaren Rechtsbehelfsmöglichkeiten von Umweltvereinigungen.<sup>107</sup> Aus der Trianel-Entscheidung lässt sich daher kein Klagerecht von Umweltvereinigungen

<sup>98</sup> EuGH, Urt. v. 12.05.2011 – C-115/09, ZUR 2011, 368 ff.; siehe auch die nachfolgende Entscheidung des OVG Münster, mit der die streitgegenständliche BImSchG-Genehmigung aufgehoben wurde: OVG Münster, Urt. v. 01.12.2011 – 8 D 58.08.AK, ZNER 2012, 199 ff.

<sup>99</sup> So *Moench/Ruttloff*, NVwZ 2011, 1040 (1043).

<sup>100</sup> Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz v. 07.12.2006 (BGBl. I S. 2816), zuletzt geändert durch Art. 5 Abs. 32 des Gesetzes v. 24.02.2012 (BGBl. I S. 212).

<sup>101</sup> Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 26.05.2003, ABl. 2003 Nr. L 156 v. 25.06.2003, S. 17.

<sup>102</sup> EuGH, Urt. v. 12.05.2011 – C-115/09, ZUR 2011, 368 (371); siehe hierzu näher statt vieler *Schwerdtfeger*, EuR 2012, 81 ff.; *Leidinger*, NVwZ 2011, 1345 ff.; *Appel*, NuR 2011, 414 ff.

<sup>103</sup> Richtlinie 85/337/EWG des Rates v. 27.06.1985, ABl. 1985 Nr. L 175 v. 05.07.1985, S. 40, zuletzt geändert durch Richtlinie 2009/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 23.04.2009, ABl. 2009 Nr. L 140 v. 05.06.2009, S. 114.

<sup>104</sup> Richtlinie 2008/1/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 15.01.2008, ABl. 2008 Nr. L 24 v. 29.01.2008, S. 8, 16, zuletzt geändert durch Richtlinie 2009/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 23.04.2009, ABl. 2009 Nr. L 140 v. 05.06.2009, S. 114.

<sup>105</sup> Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 24.11.2010, ABl. 2010 Nr. L 334 v. 17.12.2010, S. 17, 33.

<sup>106</sup> Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 27.06.2001, ABl. 2001 Nr. L 197 v. 21.07.2001, S. 30.

<sup>107</sup> BVerwG, Beschl. v. 15.06.2009 – 4 BN 10/09, NVwZ 2009, 1226 (1227).



gegen die Bundesfachplanung ableiten.<sup>108</sup> Im Übrigen bestünde ein unionsrechtlich zwingendes Verbandsklagerecht gegen die *hochgezonte* Ebene der Bundesfachplanung selbst dann nicht, wenn die SUP-RL eine Art. 10a UVP-RL, Art. 16 IVU-RL und Art. 25 IED entsprechende Regelung enthielte. Denn nach Art. 10a Abs. 2 UVP-RL, Art. 16 Abs. 2 IVU-RL und Art. 25 Abs. 2 IED legen allein die Mitgliedstaaten fest, in welchem Verfahrensstadium die betreffenden Verwaltungsentscheidungen angefochten werden können. Insoweit gilt daher auch hinsichtlich des unionsrechtlich erweiterten Klagerechts der Umweltvereinigungen, dass dieses keinen Rechtsschutz auf der vorgelagerten Planungsebene erfordert, sondern Rechtsschutz auf der nachfolgenden Zulassungsebene ausreichend ist.<sup>109</sup>

#### 4.5. Rechtsschutz von Vorhabenträgern

Die mangelnde Außenwirkung der Bundesfachplanungsentscheidung nach § 15 Abs. 3 Satz 1 NABEG gilt auch gegenüber Vorhabenträgern i.S.d. § 3 Abs. 3 NABEG,<sup>110</sup> so dass diese insoweit ebenfalls keinen direkten Rechtsschutz geltend machen können. Allerdings besteht beim Vorhabenträger die Besonderheit, dass die BNetzA ihn nach Abschluss der Bundesfachplanung gemäß § 12 Abs. 2 Satz 3 NABEG innerhalb einer zu bestimmenden angemessenen Frist auffordern kann, den erforderlichen Planfeststellungsantrag zu stellen. Durch eine solche Aufforderung wird der Vorhabenträger mit Regelungs- und Außenwirkung unmittelbar in seinen Rechten betroffen, so dass die Maßnahme als Verwaltungsakt i.S.d. § 35 VwVfG einzustufen sein dürfte.<sup>111</sup> Als befehlender Verwaltungsakt ist sie, da sie sich auf ein unvertretbares Handeln bezieht, vollstreckungsfähig<sup>112</sup> und kann mit Zwangsgeld durchgesetzt werden, wobei § 34 Satz 2 NABEG insoweit (in Abweichung von § 11 Abs. 3 VwVG) einen Höchstbetrag von bis zu 250.000 Euro vorsieht. Vor diesem Hintergrund stehen Vorhabenträgern gegen die Aufforderungen nach § 12 Abs. 2 Satz 3 NABEG die allgemeinen Rechtsbehelfe gegen Verwaltungsakte (§§ 68, 42, 113 VwGO) zur Verfügung. Dabei ist davon auszugehen, dass insoweit gemäß § 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO der Verwaltungsrechtsweg eröffnet ist und nicht die abdrängende Sonderzuweisung des § 75 Energiewirtschaftsgesetz (EnWG<sup>113</sup>) greift. Letztere erfasst nur solche Beschwerden, deren Gegenstand Entscheidungen der BNetzA im Rahmen des regulierungsbehördlichen Verwaltungshandelns sind.<sup>114</sup> Auch wenn bei der Aufforderung nach § 12 Abs. 2 Satz 3 NABEG

---

<sup>108</sup> Schmidt, ZUR 2012, 210 (213 f.); Sellner/Fellenberg, NVwZ 2011, 1025 (1032); wohl auch Schmitz/Jornitz, NVwZ 2012, 332 (335).

<sup>109</sup> Schmidt, ZUR 2012, 210 (214).

<sup>110</sup> BT-Drs. 17/6073, S. 20, 27.

<sup>111</sup> Ebenso Beckmann, VR 2011, 365 (367) im Hinblick auf die Parallelregelung des § 6 S. 2 NABEG.

<sup>112</sup> Vgl. Weyer, Netzausbau in Deutschland – Rechtlicher Rahmen und Handlungsbedarf, Arbeitspapier 05/2011, Stand: Dez. 2011, S. 29.

<sup>113</sup> Energiewirtschaftsgesetz v. 07.07.2005 (BGBl. I S. 1970, 3621), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes v. 16.01.2012 (BGBl. I S. 74).

<sup>114</sup> Siehe näher Hanebeck, in: Britz/Hellermann/Hermes, EnWG, 2. Aufl. 2010, § 75 Rn. 3.

in gewissem Umfang energiewirtschaftliche Fragen (wie die Verpflichtungen aus § 11, 12 c Abs. 3 EnWG) eine Rolle spielen, geht es insoweit primär nicht um regulierungsbehördliches, sondern um (fach)planerisches Verwaltungshandeln der BNetzA. Dass bei nicht regulierungsbehördlichem Handeln der BNetzA ggf. auch Fragen des EnWG eine Rolle spielen, eröffnet nicht automatisch den Anwendungsbereich des § 75 EnWG.<sup>115</sup> Einer damit eröffneten Rechtsbehelfsmöglichkeit nach §§ 42, 113 VwGO steht auch nicht § 44a Satz 1 VwGO entgegen, wonach Rechtsbehelfe gegen behördliche Verfahrenshandlungen nur gleichzeitig mit den gegen die Sachentscheidung zulässigen Rechtsbehelfen geltend gemacht werden können. Diese Regelung gilt nur in einem bereits laufenden Verwaltungsverfahren, d.h. ist nicht anwendbar, wenn unabhängig von einem Verwaltungsverfahren eine Verfahrenshandlung begehrt wird bzw. gegen eine solche vorgegangen werden soll.<sup>116</sup> Im Fall der Aufforderung nach 12 Abs. 2 Satz 3 NABEG ist aber kein Verwaltungsverfahren anhängig. Denn während das vorgelagerte Bundesfachplanungsverfahren bereits abgeschlossen ist (§ 12 Abs. 1 NABEG), hat das Planfeststellungsverfahren nach §§ 18 ff. NABEG ohne einen Antrag des Vorhabenträgers nach § 19 Abs. 1 Satz 1 NABEG noch nicht begonnen.<sup>117</sup>

## 5. Anwendbarkeit der Grundsätze der Planerhaltung

Steht eine Bundesfachplanungsentscheidung im Rahmen eines Rechtsbehelfsverfahren gegen einen nachfolgenden Planfeststellungsbeschluss gemäß § 15 Abs. 3 Satz 2 NABEG zur inzidenten gerichtlichen Kontrolle, so stellt sich die Frage nach den Auswirkungen etwaiger Fehler in der Bundesfachplanung auf die Wirksamkeit der Bundesfachplanungsentscheidung und einen hierauf aufbauenden Planfeststellungsbeschluss. Teilweise wird davon ausgegangen, dass ein Fehler in der Bundesfachplanung stets zu deren Unwirksamkeit und in der Folge zu einer Stattgabe einer Klage gegen den nachfolgenden Planfeststellungsbeschluss führt.<sup>118</sup> Allerdings ist dies zweifelhaft, da sich die Frage stellt, ob insoweit nicht vielmehr die allgemeinen Grundsätze der Planerhaltung zur Anwendung kommen können. Weder das Rechtsstaatsprinzip noch Art. 19 Abs. 4 GG enthalten eine unmittelbare Aussage, welche Rechtsfolge ein Verstoß gegen Gesetzesvorschriften haben muss und ob außer der Nichtigkeit ggf. auch andere Folgen in Betracht kommen.<sup>119</sup> Verwaltungsökonomische Erwägungen führten daher bereits früh zur richterrechtlichen Entwicklung des sog. Grundsatzes der Planerhaltung.<sup>120</sup>

<sup>115</sup> So zu Vorfragen des EnWG in öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten *Stockmann*, in: Säcker, Berliner Kommentar zum Energierecht, Bd. II, 2. Aufl. 2010, § 75 EnWG Rn. 1.

<sup>116</sup> *Stelkens*, in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, 21. Erg.-Lfg., Stand: Juni 2011, § 44 a Rn. 18, 8, 13 f.; *Kopp/Schenke*, VwGO, 17. Aufl. 2011, § 44 a Rn. 4a, 41.

<sup>117</sup> Zumindest im Ergebnis ebenso *Beckmann*, VR 2011, 365 (367), der bezüglich der Aufforderung nach § 12 Abs. 2 Satz 3 NABEG zwar wohl von einer Verfahrenshandlung im Sinne des § 44a Satz 1 VwGO ausgeht, aber die Regelung des § 44a Satz 2 VwGO anwendet.

<sup>118</sup> Vgl. *Beckmann*, VR 2011, 365 (366).

<sup>119</sup> Vgl. BVerfG, Entscheidung v. 28.04.1971 – 2 BvL 14/70, BVerfGE 31, 47 (53); *Ossenbühl*, NJW 1986, 2805 (2807); *Hoppe*, DVBl 1996, 12 (13); *Maunz*, in: Maunz/Dürig, GG, 64. Erg.-Lfg., Stand: Jan. 2012, Art. 93 Rn. 32; *Bethge*, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, 35. Erg.-Lfg., Stand: Mai 2011, § 31 Rn. 142.

<sup>120</sup> Näher *Sendler*, NJW 2000, 1241 (1241); *ders.*, NJW 1999, 1834 (1834).

Dem liegt der Gedanke zugrunde, dass bei einer komplexen Verwaltungsentscheidung im Hinblick auf ihre materielle Richtigkeit nicht jeder zu beachtenden Rechtsnorm die gleiche Bedeutung zukommt. Manche Regelungen sollen z.B. nur die Akzeptanz der Sachentscheidung in der Bevölkerung fördern oder externen Sachverstand nutzbar machen, ohne allerdings maßgebliche Bedeutung für die Wahrung von Rechten Betroffener zu haben, so dass ihre Verletzung nicht zwangsläufig zur Unwirksamkeit der Entscheidung führen muss.<sup>121</sup> Auch macht es wenig Sinn, wenn komplexe Planungsentscheidungen, deren Erarbeitung in der Regel kosten-, zeit- und personalaufwendig ist, aufgrund eines Fehlers aufgehoben werden, der indes mangels Ergebniskausalität auch im Fall der nochmaligen Durchführung des Verfahrens zu keiner anderen Entscheidung führen würde.<sup>122</sup> Inzwischen ist in vielen Fachgesetzen der Grundsatz der Planerhaltung ausdrücklich normiert, indem geregelt wird, dass bestimmte formelle und materielle Fehler nur unter besonderen Voraussetzungen beachtlich sind (siehe beispielsweise § 214 BauGB, § 12 ROG und § 75 Abs. 1a VwVfG). In der Regel erklären diese Regelungen gewisse formelle Fehler für unbeachtlich und materielle Fehler nur dann für erheblich, wenn sie offensichtlich und für das Entscheidungsergebnis von Bedeutung sind und darüber hinaus nicht im Wege der Planergänzung bzw. durch ein ergänzendes Verfahren geheilt werden können.

Bei der Bundesfachplanung besteht das Problem, dass der Gesetzgeber in den §§ 4-17 NABEG keine Regelungen zur Planerhaltung aufgenommen hat. Insofern stellt sich die Frage einer analogen Anwendung von Planerhaltungsregelungen auf die Bundesfachplanung. Eine Analogie setzt zunächst eine Analogiefähigkeit der Planerhaltungsvorschriften voraus. Teilweise wird eine analoge Anwendung von Planerhaltungsregelungen wie § 75 Abs. 1a VwVfG<sup>123</sup> oder § 214 BauGB<sup>124</sup> verneint. Allerdings ist eine solch pauschale Ablehnung der Analogiefähigkeit nicht überzeugend. Insbesondere spricht gegen eine Analogiefähigkeit nicht bereits der Umstand, dass durch die Einschränkung der Fehlerfolgen der Bundesfachplanung ggf. Grundrechte Dritter betroffen werden können, da auch im Bereich der Eingriffsverwaltung kein generelles Analogieverbot besteht.<sup>125</sup> Auch kann dem Rechtanwender vor dem Hintergrund der richterrechtlichen Herleitung der Planerhaltungsgrundsätze die Fortschreibung und Ausdehnung

---

<sup>121</sup> Gaentzsch, UPR 2001, 201 (203).

<sup>122</sup> Zu diesem (bereits vor Erlass des § 46 VwVfG entwickelten) sog. Kausalitätserfordernis siehe BVerwG, Urt. v. 22.03.1985 – 4 C 63/80, NJW 1985, 3034 (3036); BVerwG, Urt. v. 08.06.1995 – 4 C 4.94, BVerwGE 98, 339 (361 f.); Gaentzsch, UPR 2001, 201 (208); Kopp/Ramsauer, VwVfG, 12. Aufl. 2011, § 46 Rn. 2 a, 4; zur Problematik des Kausalitätserfordernisses bei UVP-Fehlern siehe Appel, NVwZ 2010, 473 (475 ff.).

<sup>123</sup> Kopp/Ramsauer, VwVfG, 12. Aufl. 2011, § 75 Rn. 4.

<sup>124</sup> Uechtritz, in: Spannowsky/Uechtritz, BauGB, 2. Aufl. 2012, § 214 Rn. 1.

<sup>125</sup> BVerfG, Beschl. v. 03.07.2003 – 1 BvR 238/01, BVerfGE 108, 150 (160); BVerfG, Beschl. v. 03.04.1990 – 1 BvR 1186/89, BVerfGE 82, 6 (11 ff.); BVerfG, Beschl. v. 10.07.1990 – 1 BvR 984, 985/87, BVerfGE 82, 286 (304); Sachs, in: ders. (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2011, Art. 20 Rn. 121; enger noch BVerfG, Beschl. v. 14.08.1996 – 2 BvR 2088/93, NJW 1996, 3146 (3146); offen gelassen in BVerfG, Beschl. v. 25.02.1999 – 1 BvR 1472/91, NJW 1999, 3404 (3405); für ein generelles Analogieverbot im Rahmen der Eingriffsverwaltung hingegen Gusy, DÖV 1992, 461 (464); Konzak, NVwZ 1997, 872 (873); differenzierend Bach, Analogieverbot im Verwaltungsrecht, Berlin, 2011, S. 145 ff.

derselben im Wege der analogen Anwendung nicht aufgrund deren nunmehr teilweise bereichsspezifischer gesetzlicher Normierung untersagt sein.<sup>126</sup> So stuft beispielsweise auch das BVerwG die in § 75 Abs. 1a Satz 2 VwVfG geregelte Planerhaltungsregelung zum ergänzenden Verfahren als analogiefähig ein.<sup>127</sup> Daher ist davon auszugehen, dass einer Anwendung von Planerhaltungsvorschriften auf die Bundesfachplanungsentscheidung kein allgemeines Analogieverbot entgegensteht.

Weitere Voraussetzungen für eine analoge Anwendung sind eine planwidrige Regelungslücke sowie eine vergleichbare Interessenlage, wobei beide Gesichtspunkte häufig eng miteinander verknüpft und schwer zu trennen sind.<sup>128</sup> Bei der Bundesfachplanung spricht Vieles dafür, dass diese Analogievoraussetzungen gegeben sind. Die Interessenlage ist grundsätzlich vergleichbar mit denen bei Planungsentscheidungen, die Gegenstand von Planerhaltungsvorschriften wie § 214 BauGB, § 12 ROG oder § 75 Abs. 1a VwVfG sind. Auch die Bundesfachplanungsentscheidung ist das Ergebnis eines komplexen und aufwändigen Verfahrens- und Abwägungsprozesses, der mit seinen umfassenden Vorgaben zur Behörden und Öffentlichkeitsbeteiligung (§§ 7, 9, 10 NABEG) sowie den einzuhaltenden materiellen Anforderungen und Abwägungsdirektiven (vgl. § 5 Abs. 1 Satz 2, 3 NABEG) einer erhöhten Fehleranfälligkeit unterliegt. Gerade mit Blick auf die vom NABEG bezweckte Beschleunigungswirkung wird sich ein erhebliches Interesse bejahen lassen, dass nicht jeder Verstoß gegen die einzuhaltenden formellen und materiellen Anforderungen automatisch zur Unwirksamkeit der Bundesfachplanung führt. Fraglich erscheint lediglich, ob eine planwidrige Regelungslücke vorliegt oder der Gesetzgeber bei der Bundesfachplanung bewusst von der Anwendung der Planerhaltungsvorschriften abgesehen hat. Die Gesetzesbegründung gibt hierzu keinen Aufschluss. Allerdings könnte gegen eine planwidrige Regelungslücke auf den ersten Blick sprechen, dass der Gesetzgeber bei den Regelungen zur Planfeststellung nach §§ 18 ff. NABEG – anders als bei der Bundesfachplanung – Planerhaltungsvorschriften aufgenommen hat. So erklärt § 18 Abs. 3 Satz 2 NABEG im Rahmen der Planfeststellung über einen generellen Verweis auf den 5. Teil des EnWG auch die Planerhaltungsvorschrift des § 43e Abs. 4 EnWG für anwendbar. Hieraus im Umkehrschluss zu folgern, dass der Gesetzgeber für die Bundesfachplanung die Anwendbarkeit der Planerhaltungsgrundsätze ausschließen wollte, wäre jedoch zu weitgehend. Denn es wäre wertungswidersprüchlich und mit Blick auf den mit dem NABEG und der Einführung der Bundesfachplanung erstrebten Beschleunigungseffekt nicht nachvollziehbar, wenn jeder Fehler der Bundesfachplanung gleichsam zu deren Unwirksamkeit führte und auf die Planfeststellung durchschlüge, da in einem solchen Fall stets das gesamte Planungs- und Zulassungsverfahren wiederholt werden müsste. Dies kann nicht im Sinne des Gesetzes sein, zumal die Bundesfachplanung

---

<sup>126</sup> *Sendler*, NJW 2000, 1241 (1241); *ders.*, DVBl 2002, 1412 (1413); *Battis*, in *ders./Krautzberger/Löhr*, BauGB, 11. Aufl. 2009, Vorb. zu den §§ 214 - 216 Rn. 8; *Hoppe*, DVBl 1996, 12 (13).

<sup>127</sup> BVerwG, Urt. v. 17.01.2007 – 9 C 1/06, BVerwGE 128, 76 (79): *Bei diesem Grundsatz handelt es sich um ein offenes Prinzip, das der Weiterentwicklung durch die Rechtsprechung grundsätzlich zugänglich ist.* Davor bereits zu § 17 Abs. 6c Satz 2 FStrG a.F.: BVerwG, Urt. v. 27.10.2000 – 4 A 18/99, BVerwGE 112, 140 (165).

<sup>128</sup> *Bach*, Analogieverbot im Verwaltungsrecht, Berlin, 2011, S. 7 m.w.Nw.

als Planung *sui generis* ein komplexes Novum darstellt, das von der BNetzA als einer mit Planungsverfahren bislang nicht befassten Behörde durchgeführt wird und damit insgesamt zwangsläufig einer gesteigerten Fehleranfälligkeit unterliegt. Auch wäre es widersprüchlich, bei der Planfeststellung, mit der in die Rechte der Betroffenen eingegriffen werden kann, die Grundsätze der Planerhaltung anzuwenden, dagegen aber bei der Bundesfachplanung, die auf der hochgezonten Ebene gerade keine derart weitreichenden Regelungswirkungen aufweist, jeden Fehler zur Unwirksamkeit führen zu lassen. Vielmehr scheint der Gesetzgeber die Problematik der Anwendung von Planerhaltungsgrundsätzen auf die Bundesfachplanung schlichtweg *übersehen* zu haben, was dem schnellen Gesetzgebungsverfahren geschuldet sein dürfte<sup>129</sup> und für eine analoge Anwendbarkeit der Planerhaltungsregelungen spricht.

Da die Bundesfachplanung als Planung *sui generis* weder eine untergesetzliche Rechtsnorm noch ein Verwaltungsakt ist und eine analoge Anwendung von § 214 BauGB, § 12 ROG oder § 75 Abs. 1a VwVfG aufgrund derer teilweise bereichsspezifischer Regelungen (wie etwa die speziellen Bestimmungen zu beachtlichen formellen Fehlern nach § 214 Abs. 1, 2 BauGB oder § 12 Abs. 1, 4, 5 ROG) nicht unmittelbar passt, ist an die Kernaussagen der Planerhaltungslehre anzuknüpfen: Bei formellen und materiellen Fehlern kommt es zunächst vor allem darauf an, ob sich diese auf das Bundesfachplanungsergebnis ausgewirkt haben (Kausalitätserfordernis).<sup>130</sup> Liegt infolge der Bejahung des Kausalitätserfordernisses ein erheblicher Fehler vor, so führt dieser nach allgemeinen Grundsätzen nicht zur Unwirksamkeit der Bundesfachplanungsentscheidung, wenn er im Wege der Planergänzung bzw. in einem ergänzenden Bundesfachplanungsverfahren geheilt werden kann.<sup>131</sup>

## 6. Fazit

Der Gesetzgeber hat mit der Bundesfachplanung nach §§ 4 ff. NABEG ein neues und komplexes Planungsregime *sui generis* eingeführt, mit dem die BNetzA auf einer *hochgezonten* Ebene im Rahmen einer umfassenden Abwägung aller einschlägigen öffentlichen und privaten Belange Trassenkorridore für länderübergreifende und grenzüberschreitende Höchstspannungsleitungen festlegt, die für nachfolgende Planfeststellungsverfahren strikt verbindlich sind. Dabei hat der Gesetzgeber die Bundesfachplanung ohne Außenwirkung ausgestattet und direkten Rechtsschutz ausgeschlossen, so dass eine inzidente Überprüfung erst im Rahmen von nachfolgenden

---

<sup>129</sup> Zwischen der Einbringung des NABEG-Gesetzentwurfs durch die Bundesregierung am 06.06.2011 (BT-Drs. 17/6073) und dem Gesetzesbeschluss im Bundestag am 30.06.2011 (Plen.-Prot. 17/117, S. 13407 f.) lagen lediglich 24 Tage; vgl. auch *Schönenbroicher*, *Publicus* 2011.10, S. 9; *Durner*, NuR 2012, 369 (369).

<sup>130</sup> Vgl. § 12 Abs. 3 Satz 2 ROG, § 214 Abs. 3 Satz 2 BauGB, § 75 Abs. 1a Satz 1 VwVfG; siehe allgemein zur Anwendung des § 46 VwVfG auf andere behördliche Entscheidungen als Verwaltungsakte OVG Münster, Urt. v. 15.09.1993 – 25 A 1714/92, DVBl 1994, 416 (417); *Sachs*, in *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 7. Aufl. 2008, § 46 Rn. 17; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 12. Aufl. 2011, § 46 Rn. 10.

<sup>131</sup> Vgl. § 12 Abs. 6 ROG, § 214 Abs. 4 BauGB, § 75 Abs. 1a Satz 2 VwVfG; i.E. ebenso *Durner*, NuR 2012, 369 (373).

Planfeststellungsverfahren in Betracht kommt. Diese Einschränkung des Rechtsschutzes begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Allerdings steht auf einem anderen Blatt, ob die Rechtsschutzkonzeption in praktischer Hinsicht zweckmäßig ist. Zwar wird mit dem Ausschluss unmittelbaren Rechtsschutzes gegen die Bundesfachplanung eine Rechtsschutzebene *eingespart*, was zur Beschleunigung der Verfahren beitragen kann. Allerdings besteht die Gefahr, dass sämtliche Konflikte mit Betroffenen, die sich auf den vorgelagerten Ebenen nicht lösen lassen, spätestens auf der letzten und einzig unmittelbar rechtsbehelfsfähigen Stufe der Planfeststellung ausgetragen werden, so dass diese Verfahren und dagegen gerichtete Klagen ggf. überfrachtet und Beschleunigungseffekte relativiert werden.<sup>132</sup> Umso wichtiger wird es sein, die Verfahren der Bundesfachplanung sorgfältig vorzubereiten, umsichtig durchzuführen und auf dieser Ebene neu eingeführte Instrumente wie die umfassende Alternativenprüfung nach § 5 Abs. 1 Satz 4 NABEG und die Antragskonferenz nach § 7 NABEG zu nutzen, um für weitgehende Transparenz zu sorgen und die Akzeptanz bei Betroffenen zu steigern.

---

<sup>132</sup> Skeptisch daher *Durner*, DVBl 2011, 853 (860 f.); *Dombert*, in: Thomé-Kozmiensky/Dombert/Versteyl/Rotard/Appel, Immissionsschutz, Band 2, Planung, Genehmigung und Betrieb von Anlagen, 2011, S. 137 (141 ff.); *Kment*, RdE 2011, 341 (346); Ausschuss-Drs. 17(9)500 v. 22.06.2011, Zusammenstellung schriftlicher Stellungnahmen der Sachverständigen, Stellungnahme des BDEW v. 23.06.2011, S. 5 f.