

TEXTE

103/2018

Evaluierung des gestuften Planungs- und Genehmigungsverfahrens Stromnetzausbau im Hinblick auf seine Wirksamkeit für den Umweltschutz – juristisch, planerisch, technisch

Abschlussbericht

TEXTE 103/2018

Umweltforschungsplan des
Bundesministeriums für Umwelt,
Naturschutz und nukleare Sicherheit

Forschungskennzahl 3715 41 114 0
UBA-FB 002715

Evaluierung des gestuften Planungs- und Genehmigungsverfahrens Stromnetzausbau im Hinblick auf seine Wirksamkeit für den Umweltschutz – juristisch, planerisch, technisch

Abschlussbericht

von

Dipl. Ing. Uwe Hitschfeld, Dipl.-Komm.-Wirt Christoph Eichenseer
Hitschfeld Büro für strategische Beratung GmbH

RA Marc-Stefan Göge, LL.M., Prof. Dr. Bernd Holznagel, LL.M.,
Dr. Melanie Kaufmann
Höch und Partner Rechtsanwälte mbB

Dr. Rainer Hammer
Sweco GmbH

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Impressum

Herausgeber:

Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
Fax: +49 340-2103-2285
info@umweltbundesamt.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

 /umweltbundesamt.de

 /umweltbundesamt

Durchführung der Studie:

Hitschfeld Büro für strategische Beratung GmbH
Kickerlingsberg 15
04155 Leipzig

Abschlussdatum:

September 2018

Redaktion:

Fachgebiet I 1. 3 Rechtswissenschaftliche Umweltfragen
Tina Mutert

Publikationen als pdf:

<http://www.umweltbundesamt.de/publikationen>

ISSN 1862-4359

Dessau-Roßlau, Dezember 2018

Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Kurzbeschreibung

Die Energiewende und der damit verbundene Zubau erneuerbarer Energien in Deutschland machen den zeitnahen Ausbau der Übertragungsnetze erforderlich, um die aus erneuerbaren Energiequellen erzeugten Strommengen in sämtliche Regionen des Landes transportieren zu können. Als Mittel der Beschleunigung des Netzausbaus hat der Gesetzgeber im Jahr 2011 das „Energiewirtschaftsgesetz (EnWG)“ an diese Aufgabe angepasst und das „Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz (NABEG)“ verabschiedet. Über den eigentlichen Beschleunigungseffekt hinaus soll das Gesetz dazu beitragen, den Netzausbau möglichst rechtssicher und effizient, aber auch transparent und umweltfreundlich zu gestalten. Dadurch wird ein Spannungsverhältnis zwischen diesen einzelnen Zielsetzungen erzeugt, das in einen bestmöglichen Ausgleich zu bringen ist. Vor allem sollen die Beschleunigung und die Transparenz des Netzausbaus nicht dazu führen, dass Umweltbelange zu Gunsten der anderen Ziele vernachlässigt werden.

Gegenstand der Evaluierung war es, das Spannungsverhältnis zwischen beschleunigenden Verfahrenselementen der Planungs- und Genehmigungsverfahren und dem Umweltschutz zu untersuchen. Es sollten rechtliche und tatsächliche Faktoren identifiziert werden, die den Verlauf der Netzausbauprojekte positiv, negativ oder gar nicht beeinflussen. Im Rahmen dieser Evaluierung sollen zudem Erkenntnisse gewonnen werden, inwieweit der derzeit gültige Ordnungsrahmen fortentwickelt werden könnte.

Abstract

The energy turnaround and the related uptake of renewable energies in Germany make it necessary to expand the transmission networks in the short term in order to be able to transport the power generated from renewable energy sources to all regions of the country. In 2011 the legislator adapted the "*Energiewirtschaftsgesetz (EnWG)*" (Energy Industry Act) to this object and passed the "*Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz (NABEG)*" (Act on the acceleration of the power grid expansion - transmission grid) as a means to accelerate grid expansion. In addition to the actual acceleration effect, the Act is to contribute to making the grid expansion as legally watertight and efficient as possible, while also being transparent and environmentally friendly. This gives rise to a tension between the different targets, which have to be reconciled to the greatest possible extent. Above all, the acceleration and the transparency of the grid expansion must not lead to environmental issues being neglected to the advantage of other goals.

It was the object of this evaluation to assess the tension between the accelerating process elements of planning and approval processes and environmental protection. The aim was to identify legal and factual factors that affect the progress of the grid expansion positively, negatively or not at all. It was to be found within the framework of this evaluation to what extent the currently applicable rules may be developed further.

Inhaltsverzeichnis

1	Einführung	36
2	Systematischer Überblick über die Beschleunigungselemente.....	37
2.1	Mittelbare und unmittelbare Beschleunigungselemente	37
2.2	Bedarf.....	38
2.2.1	Bedarfsfestlegung – EnLAG	38
2.2.2	Bedarfsplanung nach §§ 12a ff. EnWG.....	39
2.2.2.1	Prüfungskompetenz der Bundesnetzagentur.....	40
2.2.2.2	(Frühzeitige) Öffentlichkeitsbeteiligung/Kommunikation.....	41
2.2.2.2.1	Formelle Öffentlichkeitsbeteiligung	41
2.2.2.2.2	Informelle Öffentlichkeitsbeteiligung.....	43
2.2.2.3	Zyklische Bedarfsplanung	43
2.2.2.4	Verbindliche Bedarfsfestlegung durch Gesetz – Abschichtung von Entscheidungen	44
2.2.2.5	Alternativenprüfung	46
2.2.2.5.1	Prüfung alternativer Netzverknüpfungspunkte	46
2.2.2.5.2	Erdkabel als Technologiealternative	47
2.2.2.5.3	NOVA-Prinzip	47
2.2.2.6	Grundsätzlich kein Drittrechtsschutz auf Ebene der Bedarfsfestlegung....	48
2.2.2.7	Fristen/Sanktionsmöglichkeiten.....	48
2.3	Bundesfachplanung	49
2.3.1	Offene Trassenplanung	50
2.3.2	Vollständigkeit der Antragsunterlagen	51
2.3.3	Öffentlichkeitsbeteiligung/Kommunikation.....	53
2.3.3.1	Antragskonferenz in der Bundesfachplanung	53
2.3.3.2	Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung in der Bundesfachplanung.....	54
2.3.3.3	Kommunikation	55
2.3.4	Beteiligung der Bundesländer in der Bundesfachplanung.....	56
2.3.5	Verbindliche Festlegung der Trassenkorridore – Abschichtung von Entscheidungen	56
2.3.6	Bundesnetzagentur als Entscheidungsträger.....	58
2.3.7	Abschnittsbildung.....	59
2.3.8	Vereinfachtes Verfahren	60
2.3.9	Projektmanager.....	61
2.3.10	Fristen.....	61
2.3.11	Kein Rechtsschutz auf Ebene der Bundesfachplanung	63

2.3.12	Öffentlichkeitsbeteiligung vor Antragstellung nach § 6 NABEG (§ 25 Abs. 3 VwVfG).....	64
2.3.13	Leitfäden und Methodenpapiere	65
2.4	Planfeststellung	66
2.4.1	Rechtswegverkürzung	66
2.4.2	Antragskonferenz/Festlegung des Untersuchungsrahmens	67
2.4.3	Vollständigkeit der Antragsunterlagen	68
2.4.4	Kommunikation innerhalb der Öffentlichkeitsbeteiligung	69
2.4.5	Abschichtung von Entscheidungen	70
2.4.6	Zuständigkeit der Bundesnetzagentur	72
2.4.7	Integration von Nebenanlagen in das Planfeststellungsverfahren	72
2.4.8	Abschnittsbildung.....	73
2.4.9	Entlastung der Planfeststellungsbehörde durch § 19 Satz 4 Nr. 1 und 2 NABEG	73
2.4.10	Obligatorischer Erörterungstermin innerhalb des Anhörungsverfahrens	74
2.4.11	Anzeigeverfahren	74
2.4.12	Projektmanager.....	75
2.4.13	Fristen/Sanktionsmöglichkeiten.....	75
2.4.14	Vorzeitige Besitzeinweisung/Enteignungsverfahren	76
2.4.15	Öffentlichkeitsbeteiligung vor Antragstellung nach § 19 NABEG (§ 25 Abs. 3 VwVfG).....	77
2.5	Zusammenfassung	77
2.6	Rechtsvergleich: Netzausbau in Österreich und Großbritannien – Rechtsgrundlagen und Verfahrensablauf	80
2.6.1	Österreich.....	80
2.6.1.1	Notwendigkeit des Netzausbaus und Beteiligte.....	80
2.6.1.2	Rechtliche Rahmenbedingungen für den Netzausbau	81
2.6.1.3	Verfahrensablauf und Zuständigkeiten nach nationalem Recht.....	81
2.6.1.3.1	Verfahrensablauf	82
2.6.1.3.2	Zuständigkeiten nach nationalem Recht.....	83
2.6.1.4	Verfahrensablauf und Zuständigkeiten bei Vorhaben von gemeinsamem Interesse	83
2.6.1.4.1	Verfahrensablauf	84
2.6.1.4.2	Zuständigkeiten	86
2.6.1.5	Zusammenfassung.....	86
2.6.2	Großbritannien.....	87
2.6.2.1	Notwendigkeit des Netzausbaus und Beteiligte.....	87

2.6.2.2	Rechtliche Rahmenbedingungen für den Netzausbau	87
2.6.2.3	Verfahrensablauf und Zuständigkeiten bei Vorhaben nach nationalem Recht.....	88
2.6.2.4	Phase der strategischen Planung	89
2.6.2.4.1	Overarching Energy und Electricity Networks National Policy Statement.	89
2.6.2.4.2	Strategische Umweltprüfung und Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der NPS	89
2.6.2.4.3	Parlamentarische Zustimmung.....	90
2.6.2.4.4	Projektbezogenes Genehmigungsverfahren	90
2.6.2.5	Anwendungsbereich der TEN-E-Verordnung	92
2.6.2.5.1	Abweichungen bei Vorhaben von gemeinsamem Interesse.....	92
2.6.2.5.2	Zuständige nationale Behörde gemäß Art. 8 der TEN-E-Verordnung	92
2.6.2.5.3	Öffentlichkeitsbeteiligung gemäß den Vorgaben der TEN-E-Verordnung.	93
2.6.2.5.4	Gestaltung des formalen Genehmigungsabschnitts	93
2.6.2.6	Zusammenfassung.....	93
2.6.3	Vergleichende Bewertung.....	94
2.6.3.1	Vorgezogene Bedarfsplanung.....	94
2.6.3.2	Unterschiede im weiteren Genehmigungsverfahren	94
2.6.3.3	Mangelnde Vergleichbarkeit der rechtspolitischen Voraussetzungen	94
2.7	Auswirkungen der Beschleunigungselemente auf den Rechtsschutz	95
2.7.1	Rechtswegverkürzung	95
2.7.2	Rechtsschutzmöglichkeiten innerhalb des gestuften Planungs- und Genehmigungsverfahrens	96
2.7.2.1	Rechtsschutz auf der Ebene der Bedarfsplanung.....	96
2.7.2.1.1	Szenariorahmen.....	96
2.7.2.1.2	Netzentwicklungsplan	97
2.7.2.1.3	Bundesbedarfsplangesetz (BBPIG)	98
2.7.2.2	Rechtsschutz auf der Ebene der Bundesfachplanung	99
2.7.2.2.1	Entscheidung der Bundesnetzagentur über die Bundesfachplanung	99
2.7.2.2.2	Durchführung der Bundesfachplanung	100
2.7.2.2.3	Anordnung einer Veränderungssperre nach § 16 NABEG.....	100
2.7.2.2.4	Rechtsschutzmöglichkeiten der Länder innerhalb der Bundesfachplanung	101
2.7.2.3	Rechtsschutz auf der Ebene der Planfeststellung	101
2.7.2.3.1	Rechtsschutz Privater	101
2.7.2.3.2	Rechtsschutz von Vereinigungen im Sinne des § 3 Abs. 2 NABEG	106
2.7.2.3.3	Rechtsschutz des Vorhabenträgers	106

2.7.2.3.4	Rechtsschutz der Vorhabennutzer	107
2.7.2.3.5	Rechtsschutz der Länder und Gemeinden.....	107
2.7.3	Beklagte Verfahren	108
2.7.3.1	EnLAG-Vorhaben Nr. 1 (Kassø – Hamburg-Nord – Dollern)	108
2.7.3.2	EnLAG-Vorhaben Nr. 2 (Ganderkesee – Wehrendorf)	110
2.7.3.3	EnLAG-Vorhaben Nr. 3 (Neuenhagen – Bertikow/Vierraden – Krajnik)...	111
2.7.3.4	EnLAG-Vorhaben Nr. 4 (Lauchstädt – Redwitz).....	112
2.7.3.5	EnLAG-Vorhaben Nr. 13 (Niederrhein/Wesel – Landesgrenze Niederlande)	113
2.7.3.6	EnLAG-Vorhaben Nr. 14 (Niederrhein – Ufort – Osterath)	114
2.7.3.7	EnLAG-Vorhaben Nr. 15 (Osterath – Weißenthurm)	115
2.7.3.8	EnLAG-Vorhaben Nr. 17 (Gütersloh – Bechterdissen).....	116
2.7.3.9	EnLAG-Vorhaben Nr. 18 (Lüstringen – Westerkappeln).....	117
2.7.3.10	EnLAG-Vorhaben Nr. 19 (Kruckel – Dauersberg).....	118
2.7.3.11	BBPIG-Vorhaben Nr. 8 (Brunsbüttel – Barlt – Heide – Husum – Niebüll – Bundesgrenze Dänemark)	119
2.7.3.12	BBPIG-Vorhaben Nr. 15 (Metternich – Niederstedem).....	120
2.7.4	Schlussfolgerungen für die NABEG-Verfahren.....	120
2.7.4.1	Auswirkungen des Rechtsschutzes auf die Umsetzung von Leitungsvorhaben	121
2.7.4.1.1	Bundesbedarfsplanung.....	121
2.7.4.1.2	Bundesfachplanung	121
2.7.4.1.3	Planfeststellung	121
2.7.4.2	Zusammenhang zwischen Rechtsschutzmöglichkeiten und der Prüfung von Umweltbelangen	123
3	Befragung.....	125
3.1	Übersicht über das Forschungsdesign	125
3.2	Auswahl von zehn geeigneten Projekten	125
3.2.1	Auswahlkriterien	126
3.2.1.1	Besondere Eignung der vorgeschlagenen Projekte:.....	126
3.2.1.2	Ablehnungsgründe bzgl. verbleibender Projekte.....	128
3.2.2	Ausgewählte Referenzprojekte.....	129
3.3	Stufe 1 „Schriftliche Stakeholder-Befragung“	131
3.3.1	Konzeptionelle Grundlagen.....	131
3.3.1.1	Befragungscluster	132
3.3.1.2	Bildung der Stichprobe	132
3.3.1.3	Befragungspaket.....	134

3.3.1.4	Technischer Ablauf	134
3.3.1.5	Rücklauf	135
3.3.1.6	Methodik: Erläuterung zu den folgenden Werten (Ergebnistabellen).....	135
3.3.1.6.1	Mittelwerte/Standardabweichung	135
3.3.1.6.2	Erläuterung „keine Angaben“	135
3.3.1.6.3	Rundungsfehler	135
3.3.1.6.4	Urteil der Experten auf Basis von Erfahrung oder Meinung?.....	135
3.3.1.6.5	Streuung der Ergebnisse.....	136
3.3.2	Ergebnisse	137
3.3.3	Verbalisierung der Ergebnisse.....	145
3.3.3.1	Wirkung der Beschleunigungselemente auf das Verfahrenstempo.....	145
3.3.3.2	Wirkung der Beschleunigungselemente auf den Umweltschutz	145
3.3.3.3	Streuung der Ergebnisse im Bereich „Verfahrenstempo“ und „Umweltschutz“	147
3.4	Stufe 2 „Qualitative leitfadengestützte Stakeholder-Interviews“	147
3.4.1	Konzeptionelle Grundlagen.....	147
3.4.1.1	Priorisierungskategorien für die qualitativen leitfadengestützten Stakeholder-Interviews	147
3.4.1.2	Zielgruppen.....	149
3.4.2	Gesprächsleitfaden	149
3.4.3	Zur Einordnung der Ergebnisse	150
3.4.4	Die zentralen Ergebnisse der qualitativen leitfadengestützten Stakeholder- Interviews	151
3.4.4.1	Einschätzung zu den Beschleunigungselementen (BEs) durch die Gesprächspartner/innen	151
3.4.4.2	Einschätzung zu weiteren Themen (neben dem Komplex „Beschleunigungselemente“) durch die Gesprächspartner/innen	166
3.4.4.2.1	Öffentlichkeitsbeteiligung	168
3.4.4.2.2	Spezifische Aussagen zu den Referenzprojekten	168
3.4.4.2.3	Formale und reale Faktoren	168
3.4.4.2.4	Erdkabel	168
3.4.4.2.5	Situation Organisationen/Unternehmen	169
3.4.4.2.6	Weitere Aussagen.....	169
4	Bewertung der Ergebnisse der Befragung	170
4.1	Einführung	170
4.2	Bewertung der Beschleunigungselemente innerhalb der Verfahrensstufen	171
4.2.1	Stufe 1 – Bedarfsplanung	171

4.2.1.1	Prüfungskompetenz der Bundesnetzagentur.....	171
4.2.1.2	Frühzeitige (formelle und informelle) Öffentlichkeitsbeteiligung/Kommunikation.....	173
4.2.1.3	Zyklische Bedarfsplanung.....	175
4.2.1.4	Verbindliche Bedarfsfestlegung durch Gesetz – Abschichtung von Entscheidungen.....	176
4.2.1.5	Alternativenprüfung.....	177
4.2.1.6	Keine Rechtsschutzmöglichkeiten auf Ebene der Bedarfsfestlegung.....	178
4.2.1.7	Fristen/Sanktionsmöglichkeiten.....	179
4.2.2	Stufe 2 – Bundesfachplanung.....	180
4.2.2.1	Offene Trassenplanung.....	180
4.2.2.2	Vollständigkeit der Antragsunterlagen.....	182
4.2.2.3	Öffentlichkeitsbeteiligung/Kommunikation.....	183
4.2.2.4	Beteiligung der Bundesländer in der Bundesfachplanung.....	185
4.2.2.5	Verbindliche Festlegung der Trassenkorridore.....	186
4.2.2.6	Bundesnetzagentur als Entscheidungsträger.....	187
4.2.2.7	Abschnittsbildung.....	188
4.2.2.8	Vereinfachtes Verfahren.....	188
4.2.2.9	Projektmanager.....	193
4.2.2.10	Fristen.....	194
4.2.2.11	Kein Rechtsschutz auf der Ebene der Bundesfachplanung.....	194
4.2.2.12	Öffentlichkeitsbeteiligung vor Antragstellung nach § 6 NABEG.....	196
4.2.2.13	Leitfäden und Methodenpapiere.....	196
4.2.3	Stufe 3 – Planfeststellung.....	197
4.2.3.1	Rechtswegverkürzung.....	197
4.2.3.2	Antragskonferenz/Festlegung des Untersuchungsrahmens.....	198
4.2.3.3	Vollständigkeit der Antragsunterlagen.....	199
4.2.3.4	Öffentlichkeitsbeteiligung/Kommunikation.....	200
4.2.3.5	Abschichtung von Entscheidungen.....	201
4.2.3.6	Zuständigkeit der Bundesnetzagentur.....	202
4.2.3.7	Integration von Nebenanlagen in das Planfeststellungsverfahren.....	203
4.2.3.8	Abschnittsbildung.....	203
4.2.3.9	Entlastung der Planfeststellungsbehörde durch § 19 Satz 4 Nr. 1 und 2 NABEG.....	204
4.2.3.10	Obligatorischer Erörterungstermin innerhalb des Anhörungsverfahrens.....	204
4.2.3.11	Anzeigeverfahren.....	205
4.2.3.12	Projektmanager.....	207

4.2.3.13	Fristen/Sanktionsmöglichkeiten.....	207
4.2.3.14	Vorzeitige Besitzeinweisung/Enteignungsverfahren.....	208
4.2.3.15	Öffentlichkeitsbeteiligung vor Antragstellung nach § 19 NABEG.....	208
4.3	Bewertung - Zusammenhang zwischen Öffentlichkeitsbeteiligung und Verfahrensbeschleunigung	209
4.4	Bewertung – Zusammenhang zwischen Umweltschutz und Beschleunigung....	210
4.5	Weitere Anregungen aus den Interviews und Workshops.....	211
4.5.1	Blick aufs Ganze erforderlich	211
4.5.2	Unterstützung durch die Politik ist zentral	211
4.5.3	Klarheit und Kontinuität des Rechtsrahmens sind zentral.....	212
4.5.4	Kontinuität, Qualifizierung des Personals und ausreichende Ressourcen sind zentral.....	212
4.5.5	Fristen und Sanktionen sind notwendig, aber kein Allheilmittel.....	212
4.5.6	Konzentration des Rechtsweges ist sinnvoll	213
4.5.7	Vereinheitlichung von Ausgleichs- und Kompensationsmaßnahmen notwendig	213
4.5.8	Ergänzung: bundesweit einheitliche Entschädigungsregelungen zweckmäßig	213
5	Fazit.....	214
6	Anhang.....	216
6.1	Projektsteckbriefe.....	216
6.1.1	„Brunsbüttel – Barlt – Heide – Husum – Klixbüll – Bundesgrenze (DK)“.....	216
6.1.2	„Bertikow-Pasewalk“	217
6.1.3	„Bundesgrenze (Österreich) – Altheim mit Abzweig Matzenhof – Simbach und Abzweig Simhar – Pirach; Bundesgrenze (Österreich) – Pleinting“	218
6.1.4	„Neuenhagen – Bertikow/Vierraden – Krajnik (PL)“	220
6.1.5	„Lauchstädt-Redwitz“.....	221
6.1.6	„Neckarwestheim – Mühlhausen“	222
6.1.7	„Diele (Dörpen West) – Niederrhein“	223
6.1.8	„Menteroda – Ebeleben – Greußen“	224
6.1.9	„BorWin2 – Landtrasse“	225
6.1.10	„Osterath – Philippsburg (Ultranet)“	226
6.1.11	„Wilster – Grafenrheinfeld (SuedLink)“	228
6.2	Fragebogen	231
6.3	Gesprächsleitfaden	238
7	Quellenverzeichnis.....	252

Abkürzungsverzeichnis

50Hz	50Hertz Transmission GmbH
a. a. O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
ACER	EU-Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
ALJ	Austrian Law Journal
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
AVG	Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz
BB	Brandenburg
BBPIG	Bundesbedarfsplangesetz
BE	Beschleunigungselement
BeckRS	Beck online Rechtsprechung
BerlKommEnR	Berliner Kommentar zum Energierecht
Beschl.	Beschluss
BfN	Bundesamt für Naturschutz
BFP	Bundesfachplanung
BfS	Bundesamt für Strahlenschutz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BI	Bürgerinitiative
BKompV	Bundeskompensationsverordnung
BlmSchV	Bundes-Immissionsschutzverordnung
Bls	Bauleitsache
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
BMFWF	Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft
BNA	Bundesnetzagentur
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BNetzA	Bundesnetzagentur
BR-Drucks.	Bundesrat-Drucksachen
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BY	Bayern
bzw.	beziehungsweise
CBA	Cost-benefit analysis
d. h.	das heißt

DAs	devolved administrations
DEGES	Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH
DK	Dänemark
DUH	Deutsche Umwelthilfe
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz
EG	Europäische Gemeinschaft
EGS	Ecosystem Goods and Services
E-InfrastrukturG	Energie-Infrastrukturgesetz
Einl.	Einleitung
EIWOG	Elektrizitätswirtschafts- und -organisationsgesetz
EnLAG	Energieleitungsausbaugesetz
ENTSO-Strom	Organisation der europäischen Übertragungsnetzbetreiber
EnWG	Energiewirtschaftsgesetz
EnWZ	Zeitschrift für das gesamte Recht der Energiewirtschaft
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
f.	folgende
FB	Fachbereich
ff.	folgende
FKZ	Forschungskennzahl
Fn.	Fußnote
gem.	gemäß
GEMA	Gas and Electricity Markets Authority
GG	Grundgesetz
GP	Gesprächspartner
GW	Gigawatt
HDÜ	Höchstspannungs-Drehstrom-Übertragung
HELCOM	Kommission zum Schutz der Meeresumwelt im Ostseeraum (Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area).
HGÜ	Hochspannungs-Gleichstrom-Übertragung
IE-RL	Industrieemissions-Richtlinie
i. S. d.	im Sinne des/der
Kap.	Kapitel
kV	Kilovolt
LBeh	Landesbehörde

LBP	Landschaftspflegerischer Begleitplan
lit.	litera
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
MPS	Marine Policy Statements
n. F.	neue Fassung
NABEG	Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz
NEP	Netzentwicklungsplan
NETSO	National Electricity Transmission System Operator
NGET	National Grid Electricity Transmission PLC
NGO	Nichtregierungsorganisation
NI	Niedersachsen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NOVA	Netz Optimierung Verstärkung Ausbau
NPS	National Policy Statement
Nr.	Nummer
NSIP	Nationally Significant Infrastructure Projects
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NW	Nordrhein-Westfalen
ÖA	Öffentlichkeitsarbeit
OFGEM	Office of Gas and Electricity Markets
OVG	Oberverwaltungsgericht
PCI	Project of Common Interest
PF	Planfeststellung
PFV	Planfeststellungsverfahren
PfzV	Planfeststellungszuweisungsverordnung
PIVereinHG	Planfeststellungsverfahren-Vereinheitlichungsgesetz
Qu.	Quartal
RdE	Recht der Energiewirtschaft
Rn.	Randnummer
ROG	Raumordnungsgesetz
RoV	Raumordnungsverordnung
S.	Seite
SD	Standard Deviation
SOCC	Statement of Community Consultation
ST	Sachsen-Anhalt

StWG	Stabilitäts- und Wachstumsgesetz
SUP	Strategische Umweltprüfung
TA	Technische Anleitung
TEN-E-Verordnung	Transeuropäische Netze Energieinfrastruktur-Verordnung
TH	Thüringen
TÖB	Träger öffentlicher Belange
UBA	Umweltbundesamt
UK	United Kingdom
UmwRG	Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz
ÜNB	Übertragungsnetzbetreiber
Urt.	Urteil
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVP-G	Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz
UVP-RL	UVP-Richtlinie
UW	Umspannwerk
VDI	Verein Deutscher Ingenieure e. V.
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VGI	Vorgaben von gemeinsamem Interesse
vgl.	vergleiche
VNB	Verteilernetzbetreiber
VO	Verordnung
VWGO	Verwaltungsgerichtsordnung
WVG	Wasserverbandsgesetz
ZfV	Zeitschrift für Versicherungswesen
ZNER	Zeitschrift für neues Energierecht
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	„Longlist“ Referenzprojekte	125
Tabelle 2:	„Longlist“ Referenzprojekte: Verteilung relevanter Auswahlkriterien	127
Tabelle 3:	Ausgewählte Referenzprojekte	129
Tabelle 4:	Referenzprojekte: Verteilung relevanter Auswahlkriterien	131
Tabellen 5a-c:	Stichprobenbasis Topf 1-3	133
Tabelle 6:	Ergebnisse schriftliche Befragung: Stufe 1 – Auswirkung auf Verfahrenstempo und Umweltschutz	137
Tabelle 7:	Ergebnisse schriftliche Befragung: Stufe 1 – Urteil auf Basis von Erfahrung oder Meinung?.....	138
Tabelle 8:	Ergebnisse schriftliche Befragung: Stufe 2 – Auswirkung auf Verfahrenstempo und Umweltschutz	139
Tabelle 9:	Ergebnisse schriftliche Befragung: Stufe 2 – Urteil auf Basis von Erfahrung oder Meinung?.....	140
Tabelle 10:	Ergebnisse schriftliche Befragung: Stufe 3 – Auswirkung auf Verfahrenstempo und Umweltschutz	141
Tabelle 11:	Ergebnisse schriftliche Befragung: Stufe 3 – Urteil auf Basis von Erfahrung oder Meinung?.....	142
Tabelle 12:	Ergebnisse „offene Frage“	143
Tabelle 13:	Ergebnisse „Angaben zur Person“	144
Tabelle 14:	Ausgewählte Beschleunigungselemente für qualitative Interviews: Stufe 1-3.....	148
Tabelle 15:	Ergebnisse der qualitativen leitfadengestützten Interviews: Überblick für Stufe 1.....	151
Tabelle 16:	Ergebnisse der qualitativen leitfadengestützten Interviews: Überblick für Stufe 2.....	152
Tabelle 17:	Ergebnisse der qualitativen leitfadengestützten Interviews: Überblick für Stufe 3.....	153

Zusammenfassung

Gegenstand und Rahmenbedingungen des Forschungsvorhabens

Der mit der Energiewende sowie dem Atomausstieg einhergehende Zubau erneuerbarer Energien erfordert gleichzeitig einen Ausbau der Übertragungsnetze in Deutschland, um den aus erneuerbaren Energiequellen erzeugten Strom, der überwiegend aus Norddeutschland kommt, in sämtliche Regionen Deutschlands übertragen zu können. Die hierzu erforderlichen Netzausbaumaßnahmen wurden in der Bevölkerung allerdings zum Teil abgelehnt, was zu Verzögerungen bei der Umsetzung der erforderlichen Netzausbauvorhaben führte. Zudem wurden länderübergreifende Netzausbaumaßnahmen von verschiedenen Behörden nach unterschiedlichen Maßstäben betreut. Auch dies verlangsamte den Ausbau deutlich.

Der Gesetzgeber hatte daher das Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) bereits im Jahr 2011 angepasst und, mit dem Ziel einer Beschleunigung der zugehörigen Planungs- und Genehmigungsverfahren, das „Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz“ (NABEG) verabschiedet. Nach der alten Rechtslage nach dem Energieleitungsausbaugesetz (EnLAG) lag der Schwerpunkt auf einer Verfahrensbeschleunigung durch die Feststellung des vordringlichen Bedarfs einer Leitung. Mit dem NABEG hat der Gesetzgeber zur Beschleunigung die zentrale Zuständigkeit der Bundesnetzagentur für bestimmte Leitungsbauvorhaben sowie den vordringlichen Bedarf der Leitungen festgeschrieben. Zudem erfolgte ein Paradigmenwechsel, indem die Öffentlichkeitsbeteiligung umfassend ausgebaut wurde. Ein wesentlicher Schwerpunkt des Gesetzgebungspakets lag darauf, in der Bevölkerung ein Mehr an Akzeptanz gegenüber den Netzausbauvorhaben zu schaffen. Über den eigentlichen Beschleunigungseffekt hinaus sollten die Gesetzesänderungen dazu beitragen, den Netzausbau möglichst rechtssicher und effizient, aber auch transparent und umweltfreundlich zu gestalten.

Gegenstand des Forschungsvorhabens war es, anhand der Beobachtungen und Erfahrungen umgesetzter oder in der Umsetzung befindlicher Netzausbauvorhaben das Spannungsverhältnis zwischen beschleunigenden Verfahrenselementen der Planungs- und Genehmigungsverfahren und dem Umweltschutz zu untersuchen. Es sollte evaluiert werden, ob die im Rahmen der EnWG-Novelle 2011 eingeführten Beschleunigungselemente die Dauer der Netzausbauvorhaben positiv, negativ oder gar nicht beeinflussen (können) sowie ob und inwieweit sich dies auf die Prüfung der Umweltbelange auswirkt bzw. auswirken kann. Auf der Grundlage der daraus gewonnenen Erkenntnisse sollte geprüft werden, inwieweit der derzeit gültige Ordnungsrahmen fortentwickelt werden kann.

Das Forschungsvorhaben war dabei von Beginn an mit der Herausforderung konfrontiert, dass von den im BBPIG ausgewiesenen Netzausbauvorhaben nach dem NABEG noch keines die Phase der Planfeststellung durchlaufen hat. Beobachtungen und Erfahrungen aus umgesetzten oder in der Umsetzung befindlichen Netzausbauvorhaben lagen zum Zeitpunkt der Befragung überwiegend nur hinsichtlich der EnLAG-Vorhaben vor, von denen Teile bereits vollständig realisiert sind.

Beschleunigungselemente im Planungs- und Genehmigungsverfahren nach NABEG

Systematisierung der Beschleunigungselemente

Mit den Regelungen in §§ 12a ff. EnWG, §§ 1 ff. NABEG hat der Gesetzgeber ein bundesweit einheitliches Planungs- und Genehmigungsverfahren normiert. Dies hat ausweislich der Gesetzesbegründung das Ziel, durch Transparenz und Partizipation in der Öffentlichkeit ein Mehr an Akzeptanz gegenüber den Netzausbauvorhaben zu erreichen. Gleichzeitig enthält es Beschleunigungselemente, durch die die Komplexität des Planungs- und Genehmigungsverfahrens reduziert und Verfahrensverzögerungen innerhalb der einzelnen Planungs- und Verfahrensschritte vermieden werden sollen.

Zur Systematisierung wurden die Beschleunigungselemente ebenenspezifisch innerhalb der drei Stufen des Planungs- und Genehmigungsverfahrens (Stufe 1: Bedarfsplanung; Stufe 2: Bundesfachplanung; Stufe 3: Planfeststellung) herausgearbeitet und ihrem Inhalt und ihrer Zweckrichtung nach dargestellt:

Beschleunigungselemente innerhalb der drei Stufen

Bedarfsplanung

- Prüfungskompetenz der Bundesnetzagentur
- (Frühzeitige) Öffentlichkeitsbeteiligung/Kommunikation
- Formelle Öffentlichkeitsbeteiligung
- Informelle Öffentlichkeitsbeteiligung
- Zyklische Bedarfsplanung
- Verbindliche Bedarfsfestlegung durch Gesetz – Abschichtung von Entscheidungen
- Alternativenprüfung
- Prüfung alternativer Netzverknüpfungspunkte
- Erdkabel als Technologiealternative
- NOVA-Prinzip
- Keine Rechtsschutzmöglichkeiten auf Ebene der Bedarfsfestlegung
- Fristen/Sanktionsmöglichkeiten

Bundesfachplanung

- Offene Trassenplanung
- Vollständigkeit der Antragsunterlagen
- Öffentlichkeitsbeteiligung/Kommunikation
- Antragskonferenz in der Bundesfachplanung
- Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung in der Bundesfachplanung
- Kommunikation
- Beteiligung der Bundesländer in der Bundesfachplanung
- Verbindliche Festlegung der Trassenkorridore – Abschichtung von Entscheidungen
- Bundesnetzagentur als Entscheidungsträger
- Abschnittsbildung
- Vereinfachtes Verfahren
- Projektmanager
- Fristen
- Kein Rechtsschutz auf der Ebene der Bundesfachplanung
- Öffentlichkeitsbeteiligung vor Antragstellung nach § 6 NABEG (§ 25 Abs. 3 VwVfG)
- Leitfäden und Methodenpapiere

Planfeststellung

- Rechtswegverkürzung
- Antragskonferenz/Festlegung des Untersuchungsrahmens
- Vollständigkeit der Antragsunterlagen
- Öffentlichkeitsbeteiligung/Kommunikation
- Abschichtung von Entscheidungen
- Zuständigkeit der Bundesnetzagentur
- Integration von Nebenanlagen in das Planfeststellungsverfahren
- Abschnittsbildung
- Entlastung der Planfeststellungsbehörde durch § 19 Satz 4 Nr. 1 und 2 NABEG
- Obligatorischer Erörterungstermin innerhalb des Anhörungsverfahrens
- Anzeigeverfahren
- Projektmanager
- Fristen/Sanktionsmöglichkeiten
- Vorzeitige Besitzeinweisung/Enteignungsverfahren
- Öffentlichkeitsbeteiligung vor Antragstellung nach § 19 NABEG (§ 25 Abs. 3 VwVfG)

Vergleich der Beschleunigungselemente mit den Regelungen zum Netzausbau in Österreich und Großbritannien

Ein Vergleich der Verfahrensregelungen des gestuften Planungs- und Genehmigungsverfahrens nach §§ 12a ff. EnWG, §§ 1 ff. NABEG mit den Regelungen zum Netzausbau in Österreich sowie in Großbritannien hat gezeigt, dass es in allen drei Staaten eine vorgezogene Bedarfsplanung gibt, die gesetzlich vorgeschrieben und inhaltlich ähnlich ausgestaltet ist. Für Netzausbauvorhaben von gemeinsamem Interesse resultieren weitere Gemeinsamkeiten der Planungsverfahren aus den Vorgaben der TEN-E-Verordnung. Anders als in Deutschland kommt den Netzausbauvorhaben in der Öffentlichkeitswahrnehmung keine überdurchschnittliche Bedeutung zu. Während die Erweiterung der Öffentlichkeitsbeteiligung und die dadurch erhoffte Akzeptanzstärkung einen wesentlichen Schwerpunkt des Gesetzespakets 2011 bildeten, ist in den beiden Vergleichsstaaten keine Intensivierung der Öffentlichkeitsbeteiligung erkennbar. Wesentliche Verfahrensänderungen wurden anders als in Deutschland nicht durchgeführt.

Rolle des Rechtsschutzes

Durch die Regelung in § 6 BBPlG i. V. m. § 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO entscheidet das Bundesverwaltungsgericht im ersten und letzten Rechtszug über Streitigkeiten, die in den Bundesbedarfsplan aufgenommene Netzausbauvorhaben betreffen. Dadurch wird der Weg bis zu einer rechtskräftigen Entscheidung deutlich verkürzt. Es handelt sich daher um eines der wesentlichen Elemente zur Verfahrensbeschleunigung.

Innerhalb des gestuften Planungs- und Genehmigungsverfahrens hat sich der Gesetzgeber im Interesse einer Verfahrensbeschleunigung gegen einen phasenweisen Rechtsschutz entschieden. Das bedeutet, dass für Dritte auf der Ebene der Bedarfsplanung sowie der Bundesfachplanung keine Rechtsschutzmöglichkeiten bestehen. Die Entscheidung über die Bundesfachplanung kann lediglich im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens zur Überprüfung gestellt werden. Ergibt sich dabei, dass in dem in der Bundesfachplanung festgelegten Trassenkorridor eine rechtmäßige Planfeststellung nicht erfolgen kann, muss das Verfahren der Bundesfachplanung wiederholt und der Antrag auf Planfeststellung abgelehnt werden. Damit gehen unweigerlich Verfahrensverzögerungen einher. Allerdings sind solche Verfahrensverzögerungen auch dann zu erwarten, wenn Dritte gegen die Entscheidung über die Bundesfachplanung vorgehen könnten. Zudem muss berücksichtigt werden, dass das Bundesverwaltungsgericht die Rechtmäßigkeit der Bundesfachplanung im Rahmen der Überprüfung der Planfeststellung mit einem vergleichsweise geringen zusätzlichen Aufwand prüfen kann.

Die bisherigen Verfahren, insbesondere die beklagten EnLAG-Vorhaben, haben gezeigt, dass auch Umweltbelange Gegenstand gerichtlicher Entscheidungen gegen Planfeststellungsbeschlüsse sind. Einer etwaigen Befürchtung vermehrter Klagen von Umweltvereinigungen, die Rechtsbehelfe erheben können, ohne eine Verletzung in eigenen Rechten geltend machen zu müssen (§ 2 Abs. 1 UmwRG), kann dadurch begegnet werden, dass diese frühzeitig in die Planungs- und Genehmigungsverfahren eingebunden und Umweltbelange entsprechend umfassend abgewogen werden. Die vom Gesetzgeber vorgesehenen weitreichenden Beteiligungsrechte der Umweltvereinigungen können sich insoweit durchaus verfahrensbeschleunigend auswirken. Zudem kann die strenge Handhabung der umweltrechtlichen Prüfung durch das Bundesverwaltungsgericht und die dadurch bewirkte zunehmende Sensibilisierung der Behörden die Prüfung der Umweltbelange innerhalb des Planungs- und Genehmigungsverfahrens verbessern, was ebenfalls zu einem Rückgang von Klagen beitragen kann.

Befragung zur Relevanz der Beschleunigungselemente aus der Sicht der Praxis

Bei der Auswertung der Ergebnisse der Befragung war zu berücksichtigen, dass die Antworten zu der Frage, ob die im Rahmen des Gesetzes über Maßnahmen zur Beschleunigung des Netzausbaus Elektrizitätsnetze vom 28.07.2011 eingeführten Beschleunigungselemente ihre Funktion erfüllen (können) und ob und inwieweit die Beschleunigungselemente dabei die Prüfung der Umweltauswirkungen innerhalb des Planungs- und Genehmigungsverfahrens beeinflussen, überwiegend auf einer prognostischen Einschätzung

basierten. Denn Erfahrungen können mangels fortgeschrittener Vorhaben nach dem NABEG allenfalls auf Erkenntnissen aus anderen Verfahrensordnungen, insbesondere den EnLAG Verfahren, beruhen.

Mit dem Ziel, den Einfluss der Beschleunigungselemente auf das Verfahrenstempo sowie auf den Umweltschutz zu evaluieren, wurden die herausgearbeiteten Beschleunigungselemente in einen Fragenkatalog für eine schriftliche Befragung überführt (siehe Anlage 6.2), in deren Rahmen die Wirkung der Beschleunigungselemente auf die Verfahrensdauer sowie den Umweltschutz abgefragt wurden. Die Grundgesamtheit für die schriftliche wie qualitative Befragung wurde hierzu zuvor anhand ausgewählter Referenzprojekte abgegrenzt. 128 Institutionen wurden angeschrieben. Der Rücklauf umfasste 52 ausgefüllte Fragebögen, was – qualitätsbereinigt – einer Ausschöpfung von 44 % entspricht.

Auf einer Skala von -5 bis +5 ergab die schriftliche Befragung bei 32 der insgesamt 35 Beschleunigungselemente einen positiven Mittelwert, bei 3 Beschleunigungselementen einen negativen Mittelwert, was eine hemmende Wirkung auf das Verfahrenstempo ausdrückt.

Auf der Stufe der Bedarfsplanung wurde dem Beschleunigungselement „keine Rechtsschutzmöglichkeiten auf Ebene der Bedarfsfestlegung“ die stärkste positive Wirkung auf das Verfahrenstempo (Mittelwert = 2,20), dem Beschleunigungselement „Alternativenprüfung (andere Netzverknüpfungspunkte, Erdkabel als Technologiealternative, NOVA-Prinzip)“ die stärkste negative Wirkung auf das Verfahrenstempo (Mittelwert = -0,46) beigemessen.

Auf der Stufe der Bundesfachplanung wurde dem Beschleunigungselement „Vereinfachtes Verfahren“ die stärkste positive Wirkung auf das Verfahrenstempo beigemessen (Mittelwert = 2,33), dem Beschleunigungselement „offene Trassenplanung“ die stärkste negative Wirkung auf das Verfahrenstempo (Mittelwert = -0,69).

Auf der Stufe der Planfeststellung wurde dem Beschleunigungselement „Rechtswegverkürzung“ die stärkste positive Wirkung auf das Verfahrenstempo beigemessen (Mittelwert = 2,51), dem Beschleunigungselement „Obligatorischer Erörterungstermin“ die niedrigste – dennoch aber eine positive – Wirkung auf das Verfahrenstempo (Mittelwert = 0,61). Auf der letzten Stufe des Planungs- und Genehmigungsverfahrens gab es mithin kein Beschleunigungselement, dem die Befragten eine verfahrenshemmende Wirkung beigemessen haben.

Bei der Bewertung der Auswirkungen auf den Umweltschutz haben sechs der insgesamt 35 Beschleunigungselemente – ebenfalls auf einer Skala von -5 bis +5 – negative Werte erhalten. Auf allen drei Stufen haben die Befragten die Fristenregelungen negativ beurteilt, ebenso wie die innerhalb der beiden letzten Stufen des Planungs- und Genehmigungsverfahrens vorgesehenen Möglichkeiten der Verfahrensvereinfachung („Vereinfachtes Verfahren“; „Anzeigeverfahren“). Zudem wurde die Einschränkung des Drittschutzes auf der Ebene der Bundesfachplanung („kein Rechtsschutz auf der Ebene der Bundesfachplanung“) negativ bewertet. Bei diesen Beschleunigungselementen haben die Befragten mithin angenommen, dass sie sich negativ auf die Prüfung der Umweltbelange auswirken können.

Auf der Stufe der Bedarfsplanung wurde dem Beschleunigungselement „Alternativenprüfung (andere Netzverknüpfungspunkte, Erdkabel als Technologiealternative, NOVA-Prinzip)“ die stärkste positive Wirkung auf den Umweltschutz beigemessen (Mittelwert = 1,98), dem Beschleunigungselement „Fristen/Sanktionsmöglichkeiten“ die stärkste negative Wirkung auf den Umweltschutz (Mittelwert = -0,29).

Auf der Stufe der Bundesfachplanung wurde dem Beschleunigungselement „Öffentlichkeitsbeteiligung (Antragskonferenz, Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung)/Kommunikation“ die stärkste positive Wirkung auf den Umweltschutz beigemessen (Mittelwert = 2,04), dem Beschleunigungselement „Vereinfachtes Verfahren“ die stärkste negative Wirkung auf den Umweltschutz (Mittelwert = -0,74).

Auf der Stufe der Planfeststellung wurde dem Beschleunigungselement „Antragskonferenz/Festlegung des Untersuchungsrahmens“ die stärkste positive Wirkung auf den Umweltschutz beigemessen (Mittelwert = 2,19), dem Beschleunigungselement „Fristen/Sanktionsmöglichkeiten“ die stärkste negative Wirkung auf den Umweltschutz (Mittelwert = -0,36).

Ergänzend zu dieser Auswertung wurden qualitative, leitfadengestützte Interviews durchgeführt, um der leitenden Fragestellung nachzugehen (siehe Gesprächsleitfaden, Anlage 6.3). Insgesamt wurden 29 Interviews durchgeführt (Vorhabenträger: 10 / Genehmigungsbehörden: 12 / BNetzA: 3 / Sonstige: 4). Hieraus ergab sich, dass die Einschätzung der Befragten aus der schriftlichen Befragung zu den Auswirkungen der Beschleunigungselemente auf Verfahrensdauer und Umweltschutz von den Gesprächspartnern überwiegend bestätigt wurden. Teilweise wurden die Auswirkungen auf das Verfahrenstempo bzw. den Umweltschutz aber auch positiver eingeschätzt als im Rahmen der schriftlichen Befragung. Dies gilt nicht nur, aber insbesondere für das Beschleunigungselement der „Rechtswegverkürzung“. Nicht nur die positive Wirkung des Beschleunigungselements auf das Verfahrenstempo wurde von den Gesprächspartnern bestätigt. Auch die Auswirkungen auf den Umweltschutz wurden unter Hinweis darauf, dass das BVerwG als starker Sachwalter der Umwelt angesehen wird, gegenüber der schriftlichen Befragung deutlich positiver eingeschätzt. Auch die Auswirkungen des Beschleunigungselements „Leitfäden/Methodenpapiere“ haben die Gesprächspartner/innen im Rahmen der qualitativen leitfadengestützten Stakeholder-Interviews positiver eingeschätzt als im Rahmen der schriftlichen Befragung.

Bewertung der Ergebnisse der Befragungen

Da die Ergebnisse der schriftlichen Befragung mangels fortgeschrittener Vorhaben nach dem NABEG überwiegend auf prognostischen Angaben beruhen, hat sich bei einer Vielzahl von Beschleunigungselementen ein insgesamt uneinheitliches Meinungsbild gezeigt. Bei der Formulierung von Handlungsempfehlungen kam daher dem im Rahmen der qualitativen leitfadengestützten Stakeholder-Interviews zum Ausdruck gebrachten Interesse der Verfahrensbeteiligten an einer Kontinuität des Rechtsrahmens eine umso stärkere Bedeutung zu.

Bewertung der Ergebnisse innerhalb der drei Verfahrensstufen

Bedarfsplanung

Innerhalb der in §§ 12a ff. EnWG normierten Bedarfsplanung, die beginnend mit dem Szenariorahmen über die Erstellung des Netzentwicklungsplans in das Bundesbedarfsplangesetz (BBPlG) mündet, hat der Gesetzgeber das Plan- und Genehmigungsverfahren für Netzausbauvorhaben im Sinne von § 2 Abs. 1 NABEG gegenüber der Bedarfsfestlegung nach EnLAG deutlich erweitert. Seither gibt es eine zyklische Bedarfsplanung, die nicht nur eine umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung, sondern auch eine Alternativenprüfung beinhaltet. Beides führt vordergründig zu einer Verlängerung der Planungs- und Genehmigungsverfahren.

Die Auswirkungen der gesetzlichen Regelungen zur Bedarfsplanung auf die Verfahrensdauer wurden von den Befragten dennoch nicht mehrheitlich negativ eingeschätzt. Auf der Grundlage der Mittelwerte aus der schriftlichen Befragung kann – mit Ausnahme des Beschleunigungselements „Alternativenprüfung (andere Netzverknüpfungspunkte, Erdkabel als Technologiealternative, NOVA-Prinzip)“ – im Gegenteil eine positive, jedenfalls aber eine neutrale Wirkung auf das Verfahrenstempo angenommen werden. Dennoch zeigte sich ausgedrückt in hohen Werten für die Standardabweichung kein einheitliches Meinungsbild der Befragten.

Ein homogeneres Meinungsbild zeigte sich bei der Bewertung der Umweltauswirkungen. Mit Ausnahme des Beschleunigungselements „Fristen/Sanktionsmöglichkeiten“ wurden die Auswirkungen auf den Umweltschutz überwiegend positiv, jedenfalls aber neutral bewertet. Insbesondere die Entscheidung des Gesetzgebers für eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung auf der Ebene der Bedarfsplanung sowie die gesetzgeberische Entscheidung, schon bei der Planung des Bedarfs eine Alternativenprüfung durchzuführen, wurden mit Blick auf den Umweltschutz deutlich positiv bewertet.

Im Rahmen der qualitativen leitfadengestützten Stakeholder-Interviews wurde zudem die Bedeutung einer ganzheitlichen Betreuung der Netzausbauvorhaben betont, sodass die Entscheidung des Gesetzgebers für eine phasenübergreifende Betreuung der Netzausbauvorhaben durch die Bundesnetzagentur positiv zu bewerten ist.

Zudem kann das Ziel des Gesetzgebers, durch eine umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung in einem frühen Verfahrensstadium ein Mehr an Transparenz und Beteiligung zu schaffen, durch die Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung auf der Ebene der Bedarfsfestlegung erreicht werden. Offen bleibt aber, ob sich die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung positiv auf das Verfahrenstempo auswirken kann. Dies kann allerdings erst nach Abschluss der Planfeststellungsverfahren beurteilt werden, was bei Abschluss der vorliegenden Evaluierung für keines der Netzausbauvorhaben nach NABEG zutraf. Da die frühzeitige und umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung teilweise als eines der größten Hemmnisse in Bezug auf die Verfahrensdauer angesehen wird, könnte sich auch ergeben, dass ein „Zurückfahren“ der sehr umfassenden Öffentlichkeitsbeteiligung auf der Stufe der Bedarfsplanung geboten ist. Aufgrund der mehrheitlich positiv eingeschätzten Wirkung auf den Umweltschutz sowie aufgrund des im Rahmen der Evaluierung gewonnenen Eindrucks, dass die Kontinuität des Rechtsrahmens ein entscheidender Faktor für die erfolgreiche Umsetzung der Netzausbauvorhaben ist, sprechen derzeit gute Gründe dafür, die Öffentlichkeitsbeteiligung auf der Ebene der Bedarfsplanung beizubehalten.

Auf der Grundlage der Ergebnisse der Befragung ist eine Anpassung der gesetzlichen Regelungen zur Bedarfsplanung in §§ 12a ff. EnWG (derzeit) nicht angezeigt.

Bundesfachplanung

Für Netzausbauvorhaben, die dem NABEG unterfallen, ist dem Planfeststellungsverfahren die Bundesfachplanung vorgelagert, in der nicht nur die Raumverträglichkeit des Netzausbauvorhabens, sondern auch und insbesondere die Umweltverträglichkeit geprüft wird. Hierzu ist die Strategische Umweltprüfung (SUP) als unselbstständiges Verfahren in das Verfahren der Bundesfachplanung integriert. Dabei hat der Gesetzgeber innerhalb der Bundesfachplanung umfassende Partizipationsmöglichkeiten der verschiedenen Interessenträger geschaffen. Die Partizipation innerhalb der Bundesfachplanung geht dabei deutlich über die Öffentlichkeitsbeteiligung in den Raumordnungsverfahren der Länder hinaus und kann neben der offenen Trassenplanung sowie der Zuständigkeit der Bundesnetzagentur als wesentliche Neuerung gegenüber der bisherigen Gesetzeslage angesehen werden.

Gerade von den beiden wesentlichen Neuerungen, namentlich der offenen Trassenplanung sowie der fakultativen Öffentlichkeitsbeteiligung, erwartet sich der Gesetzgeber eine Akzeptanzstärkung gegenüber den Netzausbauvorhaben, die sich mittelbar positiv auf die Verfahrensdauer auswirken soll. Diese verfahrensbeschleunigende Wirkung haben die Befragten unter Hinweis auf einen hohen Bearbeitungs- und Prüfungsaufwand teilweise in Zweifel gezogen. Eine belastbare Bewertung, ob die Entscheidung des Gesetzgebers für eine offene Trassenplanung in der Bundesfachplanung eine Verfahrensbeschleunigung bewirken kann, kann aber erst nach Abschluss der Planfeststellungsverfahren erfolgen – bei Abschluss der vorliegenden Evaluierung befand sich aber noch keines der Netzausbauvorhaben nach NABEG im Planfeststellungsverfahren. Aufgrund der mehrheitlich neutral bzw. positiv eingeschätzten Wirkung auf den Umweltschutz, einer stärkeren Beteiligung der Öffentlichkeit am Entscheidungsprozess sowie des im Rahmen der Evaluierung gewonnenen Eindrucks, dass die Kontinuität des Rechtsrahmens ein entscheidender Faktor für die erfolgreiche Umsetzung der Netzausbauvorhaben ist, sollte im Rahmen der Bundesfachplanung gleichwohl an der offenen Trassenplanung festgehalten werden.

Ähnliches gilt für die Öffentlichkeitsbeteiligung auf der Ebene der Bundesfachplanung. Da die Wirkungen der Öffentlichkeitsbeteiligung auf den Umweltschutz mehrheitlich positiv eingeschätzt werden und die Öffentlichkeitsbeteiligung gleichzeitig gesellschaftlich erwartet und nur unter großem Widerstand wieder eingeschränkt werden könnte, sollte – auch im Sinne einer Kontinuität des Rechtsrahmens – an den Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung in der Bundesfachplanung festgehalten werden.

Die stärkste verfahrensbeschleunigende Wirkung haben die Befragten dem vereinfachten Verfahren beigemessen. Allerdings hat die Befragung gezeigt, dass von der Möglichkeit dieser Vereinfachung der Bundesfachplanung, die eine starke Beschleunigung erwarten lässt, in der Praxis kein Gebrauch gemacht wird. Eine Erleichterung der Anwendungsbedingungen des vereinfachten Verfahrens, die dies ändern könnte, ist aufgrund der erforderlichen SUP-Vorabprüfung nur schwierig umzusetzen. Aufgrund der bisherigen Umsetzungsdefizite sollte seitens des Gesetzgebers daher in Erwägung gezogen werden, ob nicht unter den in § 11 NABEG genannten Voraussetzungen vollständig auf die Durchführung einer Bundesfachplanung sowie eines Raumordnungsverfahrens verzichtet werden kann. Aufgrund der positiven Bewertung der Wirkungen des vereinfachten Verfahrens auf das Verfahrenstempo bei gleichzeitig überwiegend neutraler Bewertung der Auswirkungen auf den Umweltschutz sollte die Option, die Bundesfachplanung in einem vereinfachten Verfahren durchzuführen, im Übrigen beibehalten werden.

Ferner sollte an den gesetzlichen Regelungen zur Bundesfachplanung festgehalten werden. Das gilt insbesondere für diejenigen Beschleunigungselemente, die sich nach der Meinung/Erfahrung der Befragten positiv auf das Verfahrenstempo auswirken und bei denen gleichzeitig nicht davon auszugehen ist, dass sie sich negativ auf den Umweltschutz auswirken. Das betrifft die Beschleunigungselemente „Vollständigkeit der Antragsunterlagen“, „Verbindliche Festlegung der Trassenkorridore – Abschichtung von Entscheidungen“, „Bundesnetzagentur als Entscheidungsträger“, „Abschnittsbildung“, „Projektmanager“ und „Öffentlichkeitsbeteiligung vor Antragstellung nach § 6 NABEG (§ 25 Abs. 3 VwVfG)“ und „Leitfäden und Methodenpapiere“. Gerade die zuletzt genannten Leitfäden und Methodenpapiere wurden sowohl beim Verfahrenstempo als auch beim Umweltschutz positiv bewertet. Um diese verbindlich zu machen, kann eine Festlegungskompetenz nach § 29 EnWG erwogen werden. Aber auch bei den Beschleunigungselementen „Fristen“ sowie „Kein Rechtschutz auf der Ebene der Bundesfachplanung“, bei denen die Auswirkungen auf den Umweltschutz mit Werten von -0,11 und -0,41 leicht negativ bewertet wurden, sollte im Interesse einer Kontinuität des Rechtsrahmens sowie der positiv eingeschätzten Wirkungen auf das Verfahrenstempo an den derzeitigen gesetzlichen Regelungen festgehalten werden. Ebenso ist angesichts der Planungshoheit der Länder an dem Beteiligungsrecht der Länder in der Bundesfachplanung festzuhalten, zumal die Auswirkungen auf den Umweltschutz leicht positiv, jedenfalls aber neutral eingeschätzt werden.

Planfeststellung

Mit dem Ziel, das Planfeststellungsverfahren zu beschleunigen, hat der Gesetzgeber das Planfeststellungsverfahren für Netzausbauvorhaben, die von § 2 Abs. 1 NABEG erfasst werden, mit den Regelungen in §§ 18 ff. NABEG teilweise in Abweichung zu den Regelungen der §§ 43 ff. EnWG normiert.

Im Rahmen der Befragung hat sich insbesondere die Entscheidung des Gesetzgebers für eine Rechtswegverkürzung als besonders geeignet herausgestellt, den Netzausbau zu beschleunigen. Dabei wurde nicht nur die Wirkung auf das Verfahrenstempo positiv bewertet. Von einem Teil der Befragten wurde die Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts auch mit Blick auf den Umweltschutz positiv bewertet. Das Bundesverwaltungsgericht wurde als „starker Sachwalter der Umwelt“ beschrieben.

Die Beschleunigungselemente „Vollständigkeit der Antragsunterlagen“ und „Öffentlichkeitsbeteiligung/Kommunikation“ wurden sowohl beim Verfahrenstempo als auch beim Umweltschutz deutlich positiv bewertet. Im Rahmen der schriftlichen Befragung ergab sich auch für das Beschleunigungselement „Antragskonferenz/Festlegung des Untersuchungsrahmens“ eine positive Bewertung sowohl für das Verfahrenstempo als auch den Umweltschutz. Allerdings wurden die Auswirkungen auf den Umweltschutz von den Gesprächspartnern der qualitativen leitfadengestützten Interviews eher neutral als positiv eingeschätzt. Es besteht daher kein Bedarf, die zugehörigen gesetzlichen Regelungen anzupassen. Dies gilt auch für diejenigen Beschleunigungselemente auf der Stufe der Planfeststellung, die beim Verfahrenstempo positiv bewertet wurden und bei denen die Auswirkungen auf den Umweltschutz neutral (bzw. leicht positiv) bewertet wurden.

Das Beschleunigungselement „Anzeigeverfahren“ wurde bei den Auswirkungen auf den Umweltschutz mit einem Mittelwert von -0,27 leicht negativ bewertet. Aufgrund der überwiegend positiv eingeschätzten

Wirkungen des Anzeigeverfahrens auf das Verfahrenstempo sollte an der Option, anstelle des Planfeststellungsverfahrens ein Anzeigeverfahren durchzuführen, gleichwohl festgehalten werden. Aufgrund der – wie auch beim vereinfachten Verfahren – zu erwartenden Umsetzungsdefizite sollte in Erwägung gezogen werden, § 25 Satz 1 NABEG in eine Soll-Vorschrift zu ändern und § 18 Abs. 1 NABEG um eine Regelung des Inhalts zu ergänzen, der die Bundesnetzagentur verpflichtet, bei einer beantragten Leitungsänderung zu prüfen, ob die Voraussetzungen für eine unwesentliche Änderung im Sinne des § 25 Satz 2 vorliegen.

Zwischenfazit

Die Maßnahmen, die der Gesetzgeber im Interesse einer Verfahrensbeschleunigung im Rahmen der Gesetzesnovelle 2011 umgesetzt hat, werden in der Erwartung der Befragten ihren Zweck erfüllen. Die schriftliche Befragung und die Interviews haben überwiegend ergeben, dass die Beschleunigungselemente die bestehenden Planungs- und Genehmigungsprozesse mit Blick auf die Verfahrensdauer positiv beeinflussen können und der Umweltschutz nach der Einschätzung der Befragten nur bei einigen wenigen Beschleunigungselementen negativ beeinflusst wird.

Bewertung – Zusammenhang Öffentlichkeitsbeteiligung und Beschleunigung

Mit dem Ziel, die Akzeptanz gegenüber den Netzausbaumaßnahmen zu erhöhen, hat sich der Gesetzgeber auf allen drei Stufen des Planungs- und Genehmigungsverfahrens für eine umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung entschieden. Im Rahmen der qualitativen leitfadengestützten Stakeholder-Interviews haben die Befragten mehrheitlich die Ansicht vertreten, dass sich die Erwartung des Gesetzgebers aus heutiger Sicht nicht bestätigen wird. Belastbare Erfahrungen, die bestätigen könnten, dass (mehr) Öffentlichkeitsbeteiligung zu mehr Akzeptanz führt und deswegen der Netzausbau beschleunigt wird, kann es mit Blick auf den Gesamt-Projektzyklus zum NABEG aber noch keine geben.

Die Öffentlichkeitsbeteiligung hat sich gleichwohl als unverzichtbarer Bestandteil im Planungs- und Genehmigungsprozess erwiesen, weil sie auf ganz praktisch-konkrete Art die heutige Bürgergesellschaft und unser Demokratieverständnis widerspiegelt. Im Rahmen der qualitativen, leitfadengestützten Stakeholder-Interviews wurde dabei insbesondere die Antragskonferenz als sehr positiv bewertet, weil sich die Qualität der Planfeststellungsentscheidung durch frühzeitig bekannte Konfliktlagen erhöhe. Zugleich wird ein Mehr an Verfahrenstransparenz erreicht.

Der Einfluss der Öffentlichkeitsbeteiligung auf die Akzeptanz gegenüber den Netzausbauvorhaben und damit auf die Verfahrensbeschleunigung wurde von den Befragten auf der dritten Stufe des Planungs- und Genehmigungsverfahrens dabei insgesamt stärker eingeschätzt als auf den vorgelagerten Stufen. Je fortgeschrittener die Planungen sind, desto entscheidender scheint mithin der Faktor „Akzeptanz“ zu sein, über den mittelbar eine Verfahrensbeschleunigung erreicht werden soll.

Demgegenüber wurde der Einfluss der Öffentlichkeitsbeteiligung gerade auf der Ebene der Bedarfsplanung als einem sehr fachspezifischen Planungsstadium, innerhalb dessen sich noch keine konkreten Betroffenheiten abzeichnen, als weniger bedeutend eingeschätzt als auf der Stufe der Planfeststellung. Insofern könnte es sich unter dem Aspekt der weiteren Beschleunigung anbieten, die Öffentlichkeitsbeteiligung (insbesondere) in der Bedarfsplanung zu reduzieren. Da aber zu erwarten ist, dass eine Änderung am aktuellen System in der Öffentlichkeit als „Zurückschrauben der Öffentlichkeitsbeteiligung“ gewertet werden würde, sollten die gesetzlichen Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung nicht geändert werden, zumal die Befragten eine Kontinuität im Rechtsrahmen als elementar wichtig einstufen.

Bewertung – Zusammenhang zwischen Verfahrensbeschleunigung und Umweltschutz

Die zugunsten einer Verfahrensbeschleunigung vorgenommenen Gesetzesänderungen gehen überwiegend nicht zu Lasten des Umweltschutzes. Aus einem erhöhten Verfahrenstempo scheint nicht unweigerlich ein Weniger an Umweltschutz zu folgen. Auch wirksame Maßnahmen zur Verfahrensbeschleunigung – wie das vereinfachte Verfahren, die Verkürzung des Rechtsweges und Fristen/Sanktionsmöglichkeiten –

scheinen nach Ansicht der Befragten nicht dazu zu führen, dass Umweltbelange nicht ausreichend berücksichtigt werden. Vielmehr werden die Auswirkungen auf den Umweltschutz überwiegend neutral eingeschätzt. Umgekehrt kann insgesamt festgestellt werden, dass besonders wirksame Elemente des Umweltschutzes nicht zulasten der Verfahrensbeschleunigung gehen, sondern die Auswirkungen auf das Verfahrenstempo überwiegend neutral, teilweise sogar positiv bewertet werden.

Anregungen aus den Interviews und Workshops

Die in den Interviews sowie den Workshops aufgeworfenen und diskutierten Fragen gehen teilweise über die eigentliche Fragestellung des Forschungsvorhabens hinaus und betreffen zum Teil eine rechtspolitische Weiterentwicklung des Rechtsrahmens.

- ▶ Die Identifikation des Einzelnen mit der Gesamtaufgabe sollte – jedenfalls bezogen auf das jeweilige Projekt – gefördert werden. Dies ist (auch) eine politische und Führungsaufgabe. Gegebenenfalls kann dieses Ziel durch eine übergeordnete Projektkoordination erreicht werden.
- ▶ Die Rolle der Politik wird – auf allen Politikebenen – als elementar eingestuft. Wenn sich die Politik klar positioniert oder gar an den Anhörungen beteiligt, wie dies in z. B. Schleswig-Holstein der Fall ist, wird damit gerechnet, dass das Projekt insgesamt auf höhere Akzeptanz stößt. Klare politische Aussagen sind wichtig, um auch vor Ort für mehr Akzeptanz zu sorgen. Das zentrale Beispiel ist hierfür die Erdverkabelung. Bei den Bürgerinnen und Bürgern darf nicht der Eindruck erweckt werden, die Umsetzung eines Vorhabens läge allein im Interesse des Vorhabenträgers.
- ▶ Die politische Verlässlichkeit und die Belastbarkeit der Rahmenbedingungen sind zentrale Aspekte. Änderungen des Rechtsrahmens führen dazu, dass erst abgewartet wird, wie das Recht auszulegen ist. Das Regelwerk sollte daher nicht permanent verändert werden. Leitfäden und Methodenpapiere werden überwiegend positiv eingeschätzt. Leitfäden und Methodenpapiere sollten für alle zentralen Fragen erstellt werden. Gegebenenfalls bietet sich auch eine Festlegungskompetenz nach § 29 EnWG zu Gunsten der Behörde an.
- ▶ Bei allen Beteiligten des Planungs- und Genehmigungsverfahrens ist die personelle Kontinuität zentral, weil nur auf diese Weise kumulierte Erfahrungen und Arbeitsroutinen gesichert werden können. Erfahrung und Routine minimieren zudem die Sorge und das Risiko, dass Entscheidungen später durch ein Gericht aufgehoben werden. Es müssen zudem ausreichende Planungskapazitäten sowie hinreichende Finanzmittel bei allen Akteuren vorhanden sein.
- ▶ Fristen und Sanktionsmöglichkeiten stellen kein Allheilmittel dar. In der Praxis werden sie zudem kaum durchgesetzt. Die Befragten betonten in diesem Zusammenhang den Grundsatz „Gründlichkeit vor Schnelligkeit“. Eine konsequente Anwendung der Fristen könnte nach Einschätzung der Befragten das kooperative Miteinander der Akteure beeinträchtigen. Aufgrund ihres disziplinierenden und orientierenden Charakters sollten Fristen gleichwohl erhalten bleiben. Gegebenenfalls sollte eine weitere Untersuchung erfolgen, in welchen Bereichen eine konsequentere Anwendung von Fristen Arbeitsprozesse tatsächlich beschleunigen und in welchen Bereichen eine größere Flexibilität hilfreich sein kann.
- ▶ Die Konzentration des Rechtsschutzes auf das Bundesverwaltungsgericht hat sich unter dem Rechtsregime des EnLAG bewährt. Es ist nicht zu erwarten, dass der Umweltschutz unter der Verkürzung des Rechtsweges leidet. Dies war eine der wesentlichen Aussagen der Befragten, die offenbar daraus resultiert, dass sich die Behörden und die Vorhabenträger stark an der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts orientieren. Die Vermeidung von Risiken, dass planerische Entscheidungen kassiert werden und der betriebene Aufwand vergebens war, steht im Vordergrund.

Unter Umständen ist wegen des wachsenden Arbeitsanfalls beim Bundesverwaltungsgericht eine personelle Aufstockung erforderlich.

- Um einen länderspezifisch unterschiedlichen Umgang im Rahmen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung sowie bei der Verpflichtung zur forstrechtlichen Kompensation zu vermeiden, sollten die Ausgleichs- und Kompensationsmaßnahmen vereinheitlicht werden.

Die Schaffung eines entsprechenden Standards für naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen in Form einer „Bundeskompensationsverordnung Natur“ gemäß § 15 Abs. 7 BNatSchG wird empfohlen. Ebenso dürfte auch die Vereinheitlichung der Methode der forstrechtlichen Kompensation in Form einer „Bundeskompensationsverordnung Wald“ zu einer erheblichen Erleichterung führen.

Zudem ist angesichts der knappen Anzahl an Kompensationsflächen zur Vermeidung von Verzögerungen bei der Suche nach geeigneten Flächen die Förderung der Bevorratung von Flächen für den naturschutzrechtlichen Ausgleich („Ökokonto“) und analog dazu auch für die forstrechtliche Kompensation wünschenswert.

Die vorstehenden Anregungen aus den Interviews/Workshops zeigen, dass die Optimierung des Ordnungsrahmens eine kontinuierliche Aufgabe darstellt. Aktuell hat der Gesetzgeber einen Gesetzentwurf zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich vorgelegt. Für Gesetzesänderungen im Bereich des Netzausbaus ist aufgrund der Ergebnisse des vorliegenden Forschungsvorhabens im Interesse einer Kontinuität des Rechtsrahmens von einer grundlegenden Überarbeitung des Ordnungsrahmens indes abzuraten. Punktuelle Anpassungen des Ordnungsrahmens, insbesondere beim Vereinfachten Verfahren auf der Stufe der Bundesfachplanung, beim Anzeigeverfahren sowie der Plangenehmigung auf der Ebene der Planfeststellung, sind demgegenüber empfehlenswert.

Summary

Object and framework conditions of the research project

The uptake of renewable energies, as a result of the energy turnaround and the phasing out of nuclear energy, also requires an expansion of transmission grids in Germany at the same time in order to be able to transport the power generated from renewable energy sources, mainly generated in Northern Germany, to all German regions. However, the public was in part opposed to the required expansion measures, which led to delays in implementing the necessary expansion projects. In addition, inter-regional expansion measures were managed by various public authorities and differing standards applied. This too significantly slowed down the grid expansion.

Therefore, the legislator had adapted the Energy Industry Act (EnWG - *Energiewirtschaftsgesetz*) already in 2011 and passed the Grid Expansion Acceleration Act - Transmission Grid (NABEG - *Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz*) with the aim of accelerating the related planning and approval processes. Pursuant to the then applicable Act on energy lines expansion (EnLAG - *Energieleitungsausbaugesetz*) the focus lay on a process acceleration by ascertaining an urgent need for a grid line. Under the NABEG the legislator codified the central jurisdiction of the Federal Network Agency (BNetzA – *Bundesnetzagentur*) as well as the urgent need for the grid lines of certain expansion projects to achieve the desired process acceleration. In addition, the legislator caused a paradigm shift by expanding the involvement of the public significantly. A main focus of the legislative package was to achieve a greater acceptance of the grid expansion projects among the public. In addition to the actual acceleration effect, the legislative changes are to contribute to creating the grid expansion as legally watertight and efficient as possible, while also being transparent and environmentally friendly.

The object of this research project was to investigate the tension between accelerating process elements of the planning and approval processes and environmental protection based on observations and experience in connection with grid expansion projects already implemented or under implementation. It was to be evaluated whether the accelerating elements that were introduced in connection with the amendment of the EnWG in 2011 (may) influence expansion projects positively, negatively or not at all and to if and to what extent this has (or may have) an effect on the review of environmental issues. It was then to be reviewed on the basis of the findings made to what extent the currently applicable rules can be developed further.

Right from the outset the research project was faced with the challenge that none of the grid expansion projects according to NABEG, as listed in the act on the federal requirements planning (BBPlG - *Bundesbedarfsplangesetz*), has undergone the phase of planning approval. At the time when the survey was made observations and experience from grid expansion projects already implemented or under implementation were mainly only available with regard to the EnLAG requirements, parts of which have already been completely realised.

Accelerating elements in the planning and approval processes pursuant to NABEG

Systematization of accelerating elements

By means of the provisions in Sec. 12a et seqq. EnWG, Sec. 1 et seqq. NABEG the legislator provided uniform rules for planning and approval processes for all of Germany. According to the reasoning provided in the act, it aims at achieving an increased acceptance of grid expansion projects by the public through transparency and participation. At the same time, it contains accelerating elements that aim at reducing the complexity of the planning and approval processes and avoiding delays within the individual planning and process phases.

For the purpose of systematization, the accelerating elements were presented in detail specifically with regard to the three phases of the planning and approval process (phase 1: requirements planning; phase 2: federal planning; phase 3: planning approval) and in accordance with their object and intention:

Accelerating elements within the three phases

Requirements planning

- Federal Grid Agency's competence to review
- (Early) participation of/communication to the public
- Formal participation of the public
- Informal participation of the public
- Cyclical requirements planning
- Binding establishment of requirements by law - tiering of decision-taking
- Review of alternatives
- Review of alternative grid connection points
- Underground cables as technical alternative
- NOVA principle (grid optimisation prior to increased expansion)
- No possibility of legal protection at the requirements establishment level
- Deadlines/possible sanctions

Federal planning

- Open power lines planning
- Completeness of application documents
- Participation of/communication to the public
- Application conference in federal planning
- Participation of authorities and the public in the federal planning
- Communication
- Participation of federal states (*länder*) in the federal planning
- Binding determination of the power line routes - tiering of decision-taking
- Federal Grid Agency as decision-maker
- Formation of segments
- Simplified process
- Project manager
- Deadlines
- No possibility of legal protection at the federal planning level
- Participation of the public prior to filing applications according to Sec. 6 NABEG (Sec. 25 Para. 3 Law of Administrative Proceedings (VwVfG - *Verwaltungsverfahrensgesetz*))
- Guidelines and methods papers

Planning approval

- Simplification of legal recourse
- Application conference/determination of the scope of review
- Completeness of application documents
- Participation of/communication to the public
- Tiering of decision-taking
- Competence of the Federal Grid Agency
- Integration of ancillary facilities into the official approval process
- Formation of segments
- Discharging of the authority responsible for planning approval by means of Sec. 19 Clause 4 No. 1 and 2 NABEG
- Obligatory discussion hearing within the consultation procedure
- Notification procedure
- Project manager
- Deadlines/possible sanctions
- Early putting into possession/expropriation
- Participation of the public prior to filing applications according to Sec. 19 NABEG (Sec. 25 Para. 3 Law of Administrative Proceedings (VwVfG - *Verwaltungsverfahrensgesetz*))

Comparison of the accelerating elements and the provisions regarding grid expansion in Austria and the United Kingdom

A comparison of the procedural provisions of the tiered planning and approval process pursuant to Sec. 12a et seqq. EnWG, Sec. 1 et seqq. NABEG and the rules regarding grid expansion in Austria and the United Kingdom showed that an early requirements planning was carried out in all three countries, which is required by law and that all of these are similar in terms of content. Further common aspects of the planning processes result from the requirements of the TEN-E Regulation for grid expansion projects of common interest. Unlike in Germany, no above-average importance is attached to grid expansion projects by the public. While the expansion of participation of the public and the desired increase of acceptance form a main focus of the legislative package of 2011, an intensification of public involvement cannot be identified in the two other countries under review. No significant changes were made to processes, unlike in Germany.

Role of legal protection

Pursuant to the provision in Sec. 6 BBPIG in conjunction with Sec. 50 Para. 1 No. 6 Rules of Administrative Courts (*VwGO - Verwaltungsgerichtsordnung*) the Federal Administrative Court is competent for disputes in the first and last instance, which relate to grid expansion projects that have been included into the federal planning. Therefore, a non-appealable and final decision can be obtained significantly quicker. This is one of the main elements of accelerating processes.

Within the tiered planning and approval process, the legislator decided against a phased legal protection in the interest of an acceleration of processes. This means that legal protection is not available to third parties during the requirements planning and federal planning phases. Decisions regarding federal planning can only be reviewed within the framework of the planning approval process. If it is found that a lawful planning approval cannot be granted for the power line route as determined in the federal planning, the federal planning process has to be repeated and the application for planning approval has to be denied. This will inevitably result in delays. However, delays of this kind are only to be expected if third parties can appeal against the decision regarding the federal planning. It also has to be taken into account that the Federal Administrative Court can review the lawfulness of the federal planning within the framework of a review of the planning approval with relatively little additional effort.

The proceedings so far, in particular the appeals against projects in accordance with EnLAG, showed that it is often environmental issues that are the subject matter of decisions by courts against orders granting planning approval. Any concerns relating to an increased number of lawsuits brought by environmental organisations that can make use of legal remedies without having to substantiate any violations of their own rights (Sec. 2 Para. 1 Environmental Appeals Act (*UmwRG - Umweltrechtsbehelfsgesetz*)) can be met in that these organisations are involved into the planning and approval processes at an early stage and in that environmental issues are considered in detail accordingly. The extensive participation rights of environmental organisations, as provided by the law, may quite possibly also have an accelerating effect. Moreover, a stricter handling of environmental reviews by the Federal Administrative Court and the resulting increasing awareness of the authorities may improve the investigation of environmental issues within the framework of planning and approval processes, which may also contribute to a reduction of the number of lawsuits.

Survey regarding the relevance of the acceleration measures from a practical point of view

It had to be taken into account when evaluating the results of the survey that the answers to the questions as to whether the accelerating elements that were introduced within the framework of the act regarding the measures to accelerate the expansion of power grids of 28 July 2011 (can) fulfil their function and if and to what extent the accelerating elements affect the review of environmental effects within the planning and approval processes are predominantly based on forecasts. For a lack of advanced projects pursuant to NABEG, experiences may also be based on findings from other processes based on other rules, in particular EnLAG procedures.

With the aim of evaluating the influence of the accelerating elements on the duration of processes and on environmental protection, the accelerating elements that were covered were included into a questionnaire for a written survey (see Annex 6.2), within the framework of which questions are asked on the effect of the accelerating elements on the process duration and on environmental protection. The population for the written and qualitative survey was delimited based on selected reference projects in advance. 128 institutions were contacted. The feedback consisted to 52 filled in questionnaires, which corresponds – quality-adjusted – to a return of 44%.

On a scale from -5 to +5, the result of the written survey was a positive mean for 32 of a total of 35 accelerating elements and a negative mean for 3 accelerating elements, which reflects an inhibitory effect on process durations.

At the level of requirements planning, the accelerating element "no possibility of legal protection at the requirements establishment level" was attested the most positive effect on process duration (mean = 2.20), the accelerating element "review of alternatives (different grid connection points, underground cables as alternative technology, NOVA principle)" was attested the most negative effect on process duration (mean = -0.46).

At the level of federal planning, the accelerating element "simplified process" was attested the most positive effect on process duration (mean = 2.33), the accelerating element "open power lines planning" was attested the most negative effect on process duration (mean = -0.69).

At the level of planning approval, the accelerating element "simplification of legal recourse" was attested the most positive effect on process duration (mean = 2.51), the accelerating element "obligatory discussion hearing" was attested the most negative - yet still positive - effect on process duration (mean = 0.61). Thus, there was no accelerating element at the level of the planning and approval processes, which the respondents regarded as inhibitory.

In connection with the evaluation of the effects on environmental protection, six out of a total of 35 accelerating elements were assessed negatively - also on a scale from -5 to +5. On all three levels, the respondents assessed the deadlines negatively, just like the possibilities of simplification of processes ("simplified process"; "notification procedure") that are provided for within the last two phases of the planning and approval processes. Furthermore, the limitation of the legal protection of third parties was regarded as negative at the level of federal planning ("no possibility of legal protection at the federal planning level"). Therefore, in connection with these accelerating elements the respondents assumed that these may have negative effects on the examination of environmental issues.

At the level of requirements planning, the accelerating element "review of alternatives (different grid connection points, underground cables as alternative technology, NOVA principle)" was attested the most positive effect on environmental protection (mean = 1.98), the accelerating element "deadlines/possible sanctions" was attested the most negative effect on environmental protection (mean = -0.29).

At the level of federal planning, the accelerating element "participation of the public (participation of authorities and the public)/communication" was attested the most positive effect on environmental protection (mean = 2.04), the accelerating element "simplified process" was attested the most negative effect on environmental protection (mean = -0.74).

At the level of planning approval, the accelerating element "application conference/determination of the scope of review" was attested the most positive effect on environmental protection (mean = 2.19), the accelerating element "deadlines/possible sanctions" was attested the most negative effect on environmental protection (mean = -0.36).

In addition to this evaluation, qualitative, guidelines-based interviews were conducted to investigate any leading questions (see interview guidelines, Annex 6.3). A total of 29 interviews were conducted (project developers: 10 / approval authorities: 12 / Federal Grid Agency: 3 / others: 4). It was found that the assessment of the respondents in the written survey on the effects of the accelerating elements on process duration and environmental protection were predominantly confirmed by the interviewees. However, in

some cases the effects on process duration and environmental protection were assessed as more positive than in the written survey. This applies not only, but in particular, to the accelerating element "simplification of legal recourse". Not only the positive effect of this accelerating element on the process duration was confirmed by the participants in the interviews. The effects on environmental protection were also regarded as significantly more positive than in the written survey due to the fact that the Federal Administrative Court is considered to be an advocate for the environment. The effects of the accelerating element "guidelines/method papers" were also assessed more positively by the interviewees within the framework of the qualitative, guidelines-based stakeholder interviews than within the framework of the written survey.

Evaluation of the survey results

Since the results of the written survey are mainly based on forecasts, for a lack of advanced projects pursuant to NABEG, opinions differed overall with regard to a number of accelerating elements. This is the reason why the interest of the parties involved in a continuity of the legal framework as expressed in the qualitative, guidelines-based stakeholder interviews is deemed even more relevant for the development of the recommendations for action.

Evaluation of the results on the three procedural levels

Requirements planning

Within the framework of requirements planning pursuant to Sec. 12a et seqq. EnWG, which starts with the scenario framework, leads on to the preparation of the grid development plan and finally results in the act on the federal requirements planning (BBPlG), the legislator significantly expanded the planning and approval processes for grid expansion projects within the meaning of Sec. 2 Para. 1 NABEG in comparison to the requirements determination according to EnLAG. Now the requirements planning is cyclical and comprises not only a comprehensive participation of the public but also a review of alternatives. At first glance this results in longer planning and approval processes.

Yet, the effects of the statutory provisions regarding requirements planning on process durations were not assessed as negative by a majority of the respondents. On the basis of the means resulting from the written survey a positive, or at least neutral, effect on process durations can be assumed on the contrary - with the exception of the accelerating element "review of alternatives (different grid connection points, underground cables as alternative technology, NOVA principle)". The high values for standard deviation showed that the opinions of the respondents were heterogeneous.

However, opinions were more homogeneous with regard to the assessment of the environmental effects. With the exception of the accelerating element "deadlines/possible sanctions", the effects on environmental protection were predominantly considered as positive or at least neutral. In particular the decision of the legislator to involve the public early on the level of requirements planning as well as the decision to review alternatives already when planning the requirements, were regarded as very positive with regard to environmental protection.

Within the framework of the qualitative, guidelines-based stakeholder interviews, the importance of a holistic management of grid expansion projects was emphasised so that the decision of the legislator in favour of a management of grid expansion projects across all phases by the Federal Grid Agency is assessed positively.

In addition, the legislator's aim of creating more transparency and participation by means of involving the public in the early stages can be achieved by means of the provisions regarding the participation of the public at the level of requirements planning. However, it remains unclear as to whether the early involvement of the public can have a positive effect on process durations. This can only be assessed after completion of the planning approval processes, which was not possible for any of the grid expansion projects pursuant to NABEG at the time of preparation of this evaluation. Since an early and comprehensive involvement of the public is regarded by some as one of the greatest inhibitors with regard to process durations, it may also be found that a reduction of the very comprehensive participation of the public may be

required at the level of requirements planning. Due to the predominantly positive assessment of the effects on environmental protection and due to the impression gained within the framework of the evaluation, namely that the continuity of the legal framework is a decisive factor of a successful implementation of grid expansion projects, there are currently many good reasons in favour of maintaining the involvement of the public at the level of requirements planning.

On the basis of the results of the survey an amendment of the statutory provisions on requirements planning in Sec. 12a et seqq. EnWG is (currently) not required.

Federal planning

The federal planning process, within the framework of which not only the spatial impact but also and foremost the environmental impact is assessed, precedes the planning approval procedure for grid expansion projects pursuant to NABEG. For this purpose, the strategic environmental assessment (SEA) is integrated into this procedure as an independent process. The legislator created extensive possibilities of participation of various stakeholders within the federal planning process. This participation within the federal planning process extends considerably beyond the participation of the public within the regional planning procedures of the *länder* and can be regarded as one of the essential novelties compared to earlier legislation in addition to the open power lines planning and the competence of the Federal Grid Agency.

It is in particular these two changes, namely the open power lines planning and the optional participation of the public, that the legislator expects to result in an increased acceptance of grid expansion projects that are to have an indirect positive effect on process durations. Some of the respondents doubted this accelerating effect by referring to the extensive processing and review efforts. However, a reliable assessment as to whether the legislator's decision in favour of an open power lines planning within the federal planning can result in an acceleration of processes can only be made upon completion of the planning approval procedures – at the time of preparation of this evaluation none of the grid expansion projects pursuant to NABEG had reached the planning approval stage. Due to the predominantly neutral or positive view of the environmental effects, an increased participation of the public in the decision-making process and the impression gained during evaluation, namely that the continuity of the legal framework is a decisive factor for a successful implementation of grid expansion projects, the concept of open power lines planning should be maintained within the federal planning procedure.

The same applies to the participation of the public at the level of federal planning. Since the effects of the participation of the public on environmental protection are mainly deemed positive and since this participation is expected by the general public and could only be limited again upon great resistance, the rules on public participation in federal planning should also be maintained - also in the interest of continuity of the legal framework.

According to the respondents, the simplified process will have the greatest accelerating effect. However, the survey showed that this possibility of simplification within federal planning, which can result in a considerable acceleration, is not made use of in practice. Due to the required SEA preliminary review it will be difficult to make the conditions of application of the simplified process, which could change this situation, easier to meet. As a result of the implementation deficits identified so far, the legislator should therefore consider whether or not it would be possible to do without the federal planning procedure and the regional planning procedure if the conditions provided for in Sec. 11 NABEG are met. Due to the positive assessment of the effects of the simplified process on process durations and the predominantly neutral assessment of the effects on environmental protection, the option of implementing a simplified federal planning process should be maintained.

Furthermore, the statutory provisions on federal planning should be held on to. This applies in particular to those accelerating elements that will have a positive effect in the opinion/experience of respondents and of which it cannot be assumed at the same time that they will have a negative effect on environmental protection. This relates to the accelerating elements "completeness of application documents", "binding determination of the power line routes - tiering of decision-taking", "formation of segments", "project manager" and "participation of the public prior to filing applications according to Sec. 6 NABEG (Sec. 25

Para. 3 VwVfG)" as well as "guidelines and methods papers". In particular, the mentioned guidelines and method papers were considered as positive both with regard to process durations and environmental protection. A decision-making authority pursuant to Sec. 29 EnWG could be considered in order to make these binding. In the interest of continuity of the legal framework and the positively assessed impact on process durations the current legal provisions should be maintained also in connection with the accelerating elements "deadlines" and "no possibility of legal protection at the federal planning level", the effects of which on environmental protection were regarded as slightly negative at -0.11 and -0.41. In view of the planning autonomy of the *länder*, the participation rights of the *länder* are also to be upheld, in particular since the effects on environmental protection are assessed as slightly positive, or at least as neutral.

Planning approval

The legislator established the rules for the planning approval procedure for grid expansion projects that fall within Sec. 2 Para. 1 NABEG in the provisions of Sec. 18 et seqq. NABEG, in deviation from the provisions in Sec. 43 et seqq. EnWG, with the aim of accelerating the planning approval process.

Within the framework of the survey, in particular the legislator's decision in favour of a simplification of legal recourse turned out to be especially suited to accelerate grid expansion. Not only the effect on process durations was deemed positive. Some of the respondents assessed the competence of the Federal Administrative Court as positive also with regard to environmental protection. The Federal Administrative Court was described as a "strong advocate of the environment".

The accelerating elements "completeness of application documents" and "participation of/communication to the public" were regarded as highly positive both with regard to process durations and environmental protection. Within the framework of the written survey, the evaluation of the accelerating element "application conference/determination of the scope of review" was also positive in relation to process durations and environmental protection. However, the interviewees in the qualitative, guidelines-based interviews assessed the impact on environmental protection as neutral rather than positive. Therefore there is no need to adapt the related statutory provisions. This also applies to those accelerating elements at the level of planning approval for which the assessment with regard to process durations was positive and for which the impact on environmental protection was regarded as neutral (or slightly positive).

The accelerating element "notification procedure" was considered as slightly negative at a mean of -0.27 with regard to the effects on environmental protection. Due to the predominantly positive assessment regarding the effects of the notification process on process durations, the option of carrying out a notification process instead of a planning approval process should be maintained nevertheless. Due to the deficits in implementation to be expected - like in case of the simplified process - it should be considered to turn Sec. 25 Clause 2 NABEG into a "directory provision" (*Soll-Vorschrift*) and amend Sec. 18 Para. 1 NABEG with a provision to the effect that it obligates the Federal Grid Agency to review whether the requirements for an immaterial change within the meaning of Sec. 25 Clause 2 are met, if an application for a lines re-routing is filed.

Interim conclusion

Respondents expect that the measures that have been implemented by the legislator in the interest of an acceleration of processes within the adoption of the new law will live up to their purpose. The written survey and the interviews predominantly showed that the accelerating elements can have a positive impact on existing planning and approval processes with regard to process durations and that only a very small number of accelerating elements will have a negative impact on environmental protection in the opinion of the respondents.

Evaluation - link between public participation and acceleration

With the aim of increasing the acceptance of grid expansion measures in mind, the legislator decided in favour of an extensive participation of the public at all three levels of the planning and approval process.

Within the framework of the qualitative, guidelines-based stakeholder interviews, a majority of respondents were of the opinion that the expectations of the legislator today will not be realised. However, in view of the overall project cycle there is no reliable experience, which could confirm that an (increased) participation of the public will lead to an increase in acceptance and will therefore accelerate grid expansion, yet.

Nevertheless, public participation proved to be an indispensable element of the planning and approval process, as it reflects today's civil society and understanding of democracy in a very practical and specific manner. Within the framework of the qualitative, guidelines-based stakeholder interviews the application conference was deemed particularly positive, as the quality of the planning approval decision is increased thanks to the ability to identify any conflicts at an early stage. At the same time, the transparency of the process is increased.

The influence of public participation on the acceptance of grid expansion projects and thus an acceleration of processes was considered to be more positive by respondents at the third level of the planning and approval process than at the earlier two levels. The more advanced the planning the more decisive seems the factor of "acceptance", by means of which an acceleration of processes is to be achieved indirectly.

In contrast thereto, the influence of public participation at the level of requirements planning as a very specific technical planning stage, within which no specific concerns are identified yet, was assessed as less relevant than at the planning approval level. Insofar, it should be considered with regard to a further acceleration to reduce public participation (in particular) at the requirements planning level. Yet, as it is to be expected that any changes to the current system would be regarded as "going back on public participation" by the general public, the statutory provisions on public participation should not be amended, in particular since the respondents regarded the continuity of the legal framework as essential.

Evaluation - link between acceleration of processes and environmental protection

The amendments of the law to the benefit of an acceleration of processes are predominantly not to the detriment of environmental protection. Less environmental protection does not seem to be an automatic consequence of shorter process durations. Effective measures to accelerate processes - such as the simplified process, the simplified legal recourse and deadlines/possible sanctions - do not seem to result, in the respondents' opinion, in environmental issues not being considered sufficiently. Rather, the effects on environmental protection are regarded as mainly neutral. Conversely, it can be found that particularly effective elements of environmental protection are not to the detriment of accelerated processes, but that the effects on process durations were assessed as mainly neutral, sometimes even as positive.

Ideas gathered from the interviews and workshops

The questions raised and discussed in the interviews and workshops, in some areas, go beyond the actual questions to be answered by the research project and relate to a legal-political development of the legal framework.

- ▶ The identification of individuals with the overall task should be promoted - at any rate in relation to the respective project. This is (also) a political and management issue. If applicable, this aim can be achieved by means of project coordination at a higher level.
- ▶ The role played by politics is regarded as elementary - at all political levels. If politicians take a clear stance and even take part in hearings, as in case of Schleswig-Holstein for example, it is expected that the project will be given wider support. Clear political statements are important to ensure an increased acceptance on site as well. The key example for this is underground cables. The public must not be given the impression that the implementation of a project is in the interest of the project developer only.
- ▶ The political reliability and the resilience of the framework conditions are crucial. Changes to the legal framework result in people tending to wait for as to how the law is interpreted. Therefore, the set of rules should not be changed constantly. Guidelines and method papers are assessed as predominantly positive. Guidelines and method papers should be prepared for all central issues. If

necessary, the respective authority could be given a decision-making authority pursuant to Sec. 29 EnWG.

- ▶ Continuity in terms of personnel is crucial for everyone involved in planning and approval processes, as this is the only way to secure the accumulated experience and routines. Experience and routines also minimise the concern and the risk that decisions are set aside later by a court. Furthermore, all players have to have sufficient planning capacities and sufficient financial means.
- ▶ Deadlines and possible sanctions are not a panacea. Moreover, they are hardly enforced in practice. In this context, the respondents put an emphasis on the principle of "thoroughness before speed". A consistent enforcement of deadlines might affect the cooperation of all players in the respondents' view. Nevertheless, deadlines are to be maintained due to their disciplinary and guiding effect. If necessary, another survey is to be conducted as to the question in which areas a more consistent enforcement of deadlines might actually accelerate work processes and in which areas more flexibility would be useful.
- ▶ Within the framework of EnLAG it proved successful to put legal protection into the hands of the Federal Administrative Court as the main competent court. It is not to be expected that environmental protection will suffer from this simplification of legal recourse. This was one of the main statements of the respondents, which evidently results from the fact that public authorities and project developers work mainly on the basis of the case law of the Federal Administrative Court. Avoiding the risk that planning decisions are overturned and that investments were made in vain is the main focus.
It might be necessary to hire additional staff due to an increasing workload of the Federal Administrative Court.
- ▶ In order to prevent a deviating länder-specific handling of intervention provisions under nature conservation law and in connection with the obligation of compensation under forest laws, the compensation measures should be harmonised.
The creation of corresponding standards for compensation measures under nature conservation law in the form of a "federal compensation regulation - nature" (Bundeskompensationsverordnung Natur) pursuant to Sec. 15 Para. 1 Federal Act for the Protection of Nature (BNatSchG - Bundesnaturschutzgesetz) is recommended. A harmonisation of the method for compensation under forest law in the form of a "federal compensation regulation - forests" (Bundeskompensationsverordnung Wald) would also make matters easier.

Furthermore, in view of the small number of compensation areas, a promotion of the provisioning of areas for compensation under nature conservation law ("Ökokonto" - "eco account") and analogously also for compensation under forest law is desirable when looking for suitable areas.

The above suggestions gathered during the interviews/workshops show that the optimisation of the applicable rules is a continuous task. Currently, the legislator has presented a draft bill for accelerating planning and approval processes in the transport sector. On the basis of the results of this research project and in the interest of a continuity of the legal framework a fundamental review of the currently applicable rules in the area of grid expansion is advised against, however. Yet, some smaller adjustments to the applicable rules, in particular with regard to the simplified process at the requirements planning level, the notification process and the planning approval at the planning approval level are advisable.

1 Einführung

Der mit der Energiewende sowie dem Atomausstieg einhergehende Zubau erneuerbarer Energien erfordert gleichzeitig einen Ausbau der Übertragungsnetze in Deutschland, um den aus erneuerbaren Energiequellen erzeugte Strom, der überwiegend aus Norddeutschland kommt, in sämtliche Regionen Deutschlands übertragen zu können. Die hierzu erforderlichen Netzausbaumaßnahmen wurden in der Bevölkerung allerdings zum Teil abgelehnt, was zu Verzögerungen bei der Umsetzung der erforderlichen Netzausbauvorhaben führte. Zudem wurden länderübergreifende Netzausbaumaßnahmen von verschiedenen Behörden nach unterschiedlichen Maßstäben betreut. Auch dies verlangsamte den Ausbau deutlich.

Der Gesetzgeber hatte daher das Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) bereits im Jahr 2011 angepasst und, mit dem Ziel einer Beschleunigung der zugehörigen Planungs- und Genehmigungsverfahren, das „Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz“ (NABEG) verabschiedet. Über den eigentlichen Beschleunigungseffekt hinaus sollten die Gesetzesänderungen dazu beitragen, den Netzausbau möglichst rechtssicher und effizient, aber auch transparent und umweltfreundlich zu gestalten. Ein wesentlicher Schwerpunkt des Gesetzgebungspakets lag darauf, in der Bevölkerung ein Mehr an Akzeptanz gegenüber den Netzausbauvorhaben zu schaffen.

Im Rahmen der nachfolgenden Untersuchung soll anhand von Beobachtungen und Erfahrungen umgesetzter oder in der Umsetzung befindlicher Netzausbauvorhaben zum einen untersucht werden, ob die vom Gesetzgeber eingeführten Regelungen tatsächlich geeignet sind, die Planungs- und Genehmigungsverfahren zu beschleunigen. Zum anderen soll untersucht werden, inwieweit sich die Beschleunigungsgesetzgebung auf den Umweltschutz ausgewirkt hat. Daraus sollen Erkenntnisse gewonnen werden, inwieweit der derzeit gültige Ordnungsrahmen fortentwickelt werden kann.

2 Systematischer Überblick über die Beschleunigungselemente

Um den Einfluss der Beschleunigungselemente auf das Verfahrenstempo sowie auf den Umweltschutz zu evaluieren, sind die Beschleunigungselemente der Planungs- und Genehmigungsverfahren von länderübergreifenden Höchstspannungsleitungen nach EnWG und NABEG im Vergleich zu den Beschleunigungsregelungen des Verfahrensrechts vor den Gesetzesänderungen im Jahr 2011 zunächst darzustellen. Die Gesetzeslage vor 2011 bildet mithin den Status quo ab. Ausgehend von diesem sollen die durch das Gesetz über Maßnahmen zur Beschleunigung des Netzausbaus Elektrizitätsnetze¹ eingeführten Beschleunigungselemente systematisiert werden.

Zur Systematisierung werden die Beschleunigungselemente ebenenspezifisch innerhalb der drei Stufen „Bedarfsplanung, Bundesfachplanung und Planfeststellung“ herausgearbeitet. Zum Teil handelt es sich um phasenübergreifende Beschleunigungselemente, die auf allen drei Stufen eine Rolle spielen.

Da neben den Regelungen, die unmittelbar der Beschleunigung dienen sollen, auch die Elemente miteinbezogen werden, die über eine Akzeptanzstärkung nur mittelbar der Verfahrensbeschleunigung dienen sollen, werden in einem vorangestellten Abschnitt zunächst die Zusammenhänge zwischen Akzeptanz und Verfahrensbeschleunigung dargestellt.

2.1 Mittelbare und unmittelbare Beschleunigungselemente

Da die mangelnde Akzeptanz gegenüber den Netzausbauvorhaben – neben der Komplexität der Planungs- und Genehmigungsverfahren – als Hauptgrund für die bisherigen Verfahrensverzögerungen angesehen wurde,² hat der Gesetzgeber neben solchen Beschleunigungselementen, die unmittelbar der Verfahrensbeschleunigung dienen, auch solche Elemente aufgenommen, die unmittelbar die Akzeptanz gegenüber den Netzausbauvorhaben stärken und damit (nur) mittelbar zu einer Verfahrensbeschleunigung beitragen sollen. Die Akzeptanzstärkung bildete einen der Schwerpunkte des Gesetzes über Maßnahmen zur Beschleunigung des Netzausbaus Elektrizitätsnetze vom 28.07.2011.³

Dahinter steht die Erwartung, dass sich Einwendungen innerhalb des Planungs- und Genehmigungsverfahrens sowie Rechtsbehelfe gegen den Planfeststellungsbeschluss deutlich verringern, wenn die Akzeptanz in der Öffentlichkeit durch offene, transparente und „unter größtmöglicher Berücksichtigung konfligierender Belange“⁴ durchgeführte Verfahren gestärkt wird, während umgekehrt eine geringe Akzeptanz die Ausschöpfung von Rechtsmitteln erwarten lässt.⁵

Im Mittelpunkt steht daher die (frühzeitige) Öffentlichkeitsbeteiligung innerhalb des gestuften Planungs- und Genehmigungsverfahrens. Mehr Partizipation von Behörden, Bürgerinnen und Bürgern und Umweltvereinigungen im Sinne von § 3 Abs. 2 NABEG soll zu mehr Transparenz und mehr Akzeptanz beitragen.⁶ Neben der Verfahrenstransparenz ist für die Akzeptanz darüber hinaus wesentlich, dass es innerhalb des Verfahrens faire Auseinandersetzungen gibt, eine nachvollziehbare Abwägung der Behörde stattfindet und Wert auf einen angemessenen Interessenausgleich gelegt wird.⁷

Ziel ist es, durch eine Akzeptanzstärkung innerhalb des Verwaltungsverfahrens die Motivation für eine Inanspruchnahme des Klagerechts zu reduzieren. Da insbesondere die Klagerechte von Vereinigungen im

¹ BGBl. I 2011, 1690.

² BR-Drucks. 342/11, S. 28; Heimann, in: Tagungsband „Anspruchsvoller Umweltschutz in der Fach- und Raumplanung“, S. 89.

³ BGBl. I 2011, 1690.

⁴ So die Formulierung bei Hofmann, in: Tagungsband „Anspruchsvoller Umweltschutz in der Fach- und Raumplanung“, S. 41.

⁵ Vgl. Hofmann, in: Tagungsband „Anspruchsvoller Umweltschutz in der Fach- und Raumplanung“, S. 43.

⁶ Heimann, in: Tagungsband „Anspruchsvoller Umweltschutz in der Fach- und Raumplanung“, S. 90.

⁷ Köck/Salzborn, in: Tagungsband „Anspruchsvoller Umweltschutz in der Fach- und Raumplanung“, S. 193.

Sinne des § 3 Abs. 2 NABEG, die auch Belange des Natur- und Artenschutzes gerichtlich überprüfen lassen können, zu Verfahrensverzögerungen führen können, wenn diese ihre Klagemöglichkeiten ausschöpfen, ist deren Beteiligung innerhalb des Planungs- und Genehmigungsverfahrens von wesentlicher Bedeutung. Sowohl der jeweilige Vorhabenträger als auch die Bundesnetzagentur haben daher ein Interesse daran, dass das Planungs- und Genehmigungsverfahren auf allen Stufen rechtssicher ausgestaltet wird, um Rechtsbehelfsverfahren zu vermeiden.⁸

Die Tatsache, dass eine umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung Zeit kostet und daher zunächst zu einer Verfahrensverlängerung auf der jeweiligen Stufe des Planungs- und Genehmigungsverfahrens führt, nimmt der Gesetzgeber also mit dem Ziel in Kauf, langwierige Rechtsstreitigkeiten am Ende des Planfeststellungsverfahrens zu vermeiden. Ziel ist es, eine Verfahrensbeschleunigung insgesamt zu erreichen.

2.2 Bedarf

Der Bedarf für ein Leitungsbauvorhaben ohne vorgeschaltete Bedarfsfestlegung wird grundsätzlich im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens mit Blick auf die vom BVerwG geforderte Planrechtfertigung als Zulässigkeitskriterium für ein Vorhaben geprüft.⁹ Innerhalb des Planfeststellungsverfahrens wurde mithin geprüft, ob es für das beantragte Vorhaben überhaupt einen Bedarf gibt, der den Erlass des Planfeststellungsbeschlusses rechtfertigt, und ob das Vorhaben gemessen an den Zielen des § 1 EnWG vernünftigerweise geboten ist.¹⁰

Eine dem Planfeststellungsverfahren vorgelagerte verbindliche Bedarfsfestlegung durch Gesetz wurde erstmals im Rahmen des durch Art. 1 des Gesetzes zur Beschleunigung des Ausbaus der Höchstspannungsnetze¹¹ erlassenen Gesetzes zum Ausbau von Energieleitungen (EnLAG) im Jahr 2009 eingeführt. Durch die gesetzliche Festlegung der energiewirtschaftlichen Notwendigkeit sowie des vordringlichen Bedarfs bestimmter Leitungsbauvorhaben sollte eine Beschleunigung der Planungs- und Genehmigungsverfahren erreicht werden.¹² Mit den §§ 12a ff. EnWG hat der Gesetzgeber die gesetzliche Bedarfsfestlegung in eine stufenartig und zyklisch ausgestaltete Bedarfsplanung überführt, an deren Ende mit dem Bundesbedarfsplangesetz (BBPlG) eine gesetzliche Bedarfsfestlegung steht.

2.2.1 Bedarfsfestlegung – EnLAG

Mit dem am 21.08.2009 in Kraft getretenen EnLAG hat der Gesetzgeber den Bedarf für vordringliche Netzausbauvorhaben erstmals gesetzlich festgelegt, um deren Durchführung zu erleichtern und zu beschleunigen.¹³

Gemäß § 1 Abs. 2 Satz 1 und 2 EnLAG stehen mit der Aufnahme eines Vorhabens in den Bedarfsplan dessen energiewirtschaftliche Notwendigkeit und vordringlicher Bedarf fest:

„Die in den Bedarfsplan aufgenommenen Vorhaben entsprechen den Zielsetzungen des § 1 des Energiewirtschaftsgesetzes. Für diese Vorhaben stehen damit die energiewirtschaftliche Notwendigkeit und der vordringliche Bedarf fest.“

Mit der Bedarfsfestlegung entscheidet der Gesetzgeber auf einer dem Planfeststellungsverfahren vorgelagerten Stufe über die Planrechtfertigung. Gegenüber der bisherigen Rechtslage ist daher eine Prüfung der

⁸ Vgl. hierzu UBA-FB 001908 – Evaluation von Gebrauch und Wirkung der Verbandsklagemöglichkeiten nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG), S. 3.

⁹ Pielow, in: BerlKommEnR, Vor §§ 43–45b EnWG Rn. 22.

¹⁰ BVerwG, Urt. v. 22.03.1985 – 4 C 15/83 = NJW 1986, 80.

¹¹ BGBl. 2009, I 2870.

¹² BR-Drucks. 559/08, S. 1; de Witt, in: de Witt/Scheuten, NABEG, § 1 EnLAG Rn. 3.

¹³ Leidinger, in: Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, Kap. 3 Rn. 222.

Vereinbarkeit des Vorhabens mit den Zielen des § 1 EnWG nicht mehr durch die Planungs- und Genehmigungsbehörden durchzuführen (Planrechtfertigung), was zu einer Beschleunigung des nachgelagerten Planfeststellungsverfahrens beitragen soll.¹⁴ Hierzu bestimmt § 1 Abs. 2 Satz 3 EnLAG, dass die Feststellungen der Sätze 1 und 2 für die Planfeststellung und die Plangenehmigung nach den §§ 43 ff. EnWG verbindlich sind.¹⁵ Gleiches gilt für das im ersten und letzten Rechtszug entscheidende Bundesverwaltungsgericht.¹⁶

Für das Planfeststellungsverfahren bedeutet das, dass für eine weitere Prüfung der Planrechtfertigung kein Raum verbleibt.¹⁷ Die Feststellungen sind aber in die Abwägung zwischen den öffentlichen und privaten Interessen einzustellen.¹⁸ Insbesondere für die Prüfung nach dem BNatSchG, namentlich §§ 34 Abs. 3, 45 Abs. 7 BNatSchG, sind die Feststellungen des § 1 Abs. 2 Sätze 1 und 2 EnLAG von Bedeutung.¹⁹ Das BVerwG hat die Feststellungen nach § 1 EnLAG in zwei Eilverfahren²⁰ auch herangezogen, um das besondere Vollziehungsinteresse einer auf § 44 EnWG gestützten Verfügung der Bezirksregierung, Vorarbeiten zur Baudurchführung zu dulden, zu begründen.²¹

Der gesetzlichen Bedarfsfestlegung durch das EnLAG, d. h. der Festlegung der 24 in den Bedarfsplan aufgenommenen Netzausbauvorhaben, ist weder eine Strategische Umweltprüfung noch eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorausgegangen. Der Forderung des Bundesrates, den Bedarfsplan für Energieleitungsbauvorhaben in die Liste „SUP-pflichtiger Pläne und Programme“ (Anlage 3 zum UVPG) aufzunehmen, wurde nicht entsprochen.²² Die Festlegung der Vorhaben erfolgte allein auf Basis der von der Deutschen Energie-Agentur GmbH (dena) in Auftrag gegebenen Studie „Energiewirtschaftliche Planung für die Netzintegration von Windenergie in Deutschland an Land und Offshore“ vom 24.02.2005²³ sowie der TEN-E-Leitlinien (Entscheidung Nr. 1354/2006/EG)²⁴. Beides – sowohl der Verzicht auf die Öffentlichkeitsbeteiligung als auch der Verzicht auf die Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung – hat zu Akzeptanzdefiziten hinsichtlich der Bedarfsfestlegung durch das EnLAG geführt.²⁵

2.2.2 Bedarfsplanung nach §§ 12a ff. EnWG

Im Rahmen der EnWG-Novelle im Jahr 2011 hat der Gesetzgeber die gesetzliche Bedarfsfestlegung durch das EnLAG in eine gestufte Bedarfsplanung überführt, an deren Ende mit dem BBPlG eine gesetzliche Bedarfsfestlegung steht. Innerhalb dieser gesetzlich geregelten Bedarfsplanung (Szenariorahmen/Netzentwicklungsplan/Bundesbedarfsplangesetz) nach §§ 12a ff. EnWG lassen sich folgende Beschleunigungselemente herausarbeiten:

¹⁴ BT-Drucks. 16/10491, S. 16; Lecheler, in: Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, § 1 EnLAG Rn. 107.

¹⁵ BT-Drucks. 559/08, S. 25.

¹⁶ BVerwG, Urt. v. 22.07.2010 – 7 VR 4/10 = NVwZ 2010, 1486, 1487.

¹⁷ de Witt, in: de Witt/Scheuten, NABEG, § 1 EnLAG Rn. 15.

¹⁸ Lecheler, in: Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, § 1 EnLAG Rn. 124.

¹⁹ de Witt, in: de Witt/Scheuten, NABEG, § 1 EnLAG Rn. 15.

²⁰ BVerwG, Beschl. v. 09.10.2012 – 7 VR 12.12 = BeckRS 2012, 58385; Beschl. v. 09.10.2012 – 7 VR 10.12 = EnWZ 2012, 91.

²¹ Lang/Rademacher, RdE 2013, 145, 147.

²² de Witt, in: de Witt/Scheuten, NABEG, § 1 EnLAG Rn. 10 f.; Leidinger, in: Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, Kap. 3 Rn. 221.

²³ Studie im Auftrag der Deutschen Energie-Agentur GmbH (dena) – Energiewirtschaftliche Planung für die Netzintegration von Windenergie in Deutschland an Land und Offshore bis zum Jahr 2020, abrufbar unter: http://www.dena.de/fileadmin/user_upload/Presse/studien_umfragen/Netzstudie_II/dena-Netzstudie_I-Studie.pdf.

²⁴ Entscheidung Nr. 1364/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. September 2006 zur Festlegung von Leitlinien für die transeuropäischen Energienetze und zur Aufhebung der Entscheidung 96/391/EG und der Entscheidung Nr. 1229/2003/EG, EU-Amtsblatt L 262/1 vom 22.09.2006.

²⁵ Leidinger, in: Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, Kap. 3 Rn. 221; Heimann, in: Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, § 12a EnWG Rn. 27.

Beschleunigungselemente innerhalb der gesetzlich geregelten Bedarfsplanung (Szenariorahmen/NEP/BBPIG) nach §§ 12a ff. EnWG

- Prüfungskompetenz der Bundesnetzagentur
- (Frühzeitige) Öffentlichkeitsbeteiligung/Kommunikation
- Formelle Öffentlichkeitsbeteiligung
- Informelle Öffentlichkeitsbeteiligung
- Zyklische Bedarfsplanung
- Verbindliche Bedarfsfestlegung durch Gesetz – Abschichtung von Entscheidungen
- Alternativenprüfung
- Prüfung alternativer Netzverknüpfungspunkte
- Erdkabel als Technologiealternative
- NOVA-Prinzip
- Keine Rechtsschutzmöglichkeiten auf Ebene der Bedarfsfestlegung
- Fristen/Sanktionsmöglichkeiten

2.2.2.1 Prüfungskompetenz der Bundesnetzagentur

Die Bedarfsfestlegung nach EnLAG erfolgte ohne eine Beteiligung der Bundesnetzagentur, was unter dem Gesichtspunkt der Akzeptanzstärkung bemängelt wurde.²⁶ Gegenüber dem EnLAG sieht das NABEG daher eine stärkere Einbeziehung der Bundesnetzagentur bei der Bedarfsplanung vor. Zwar liegt die Verantwortung für die Bedarfsplanung weiterhin bei den Übertragungsnetzbetreibern, die Bundesnetzagentur ist aber sowohl in die Aufstellung des Szenariorahmens als auch die Aufstellung des Netzentwicklungsplans in prüfender Funktion umfassend miteinbezogen.²⁷ Auf diese Weise wird der staatlichen Infrastrukturgewährleistungsverantwortung besser Rechnung getragen.²⁸

Der behördliche Teil der Bedarfsplanung beginnt mit Vorlegen des von den Übertragungsnetzbetreibern erstellten Szenariorahmens.²⁹ In § 12a Abs. 3 EnWG ist geregelt, dass der Szenariorahmen durch die Bundesnetzagentur unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung genehmigt wird. Die Bundesnetzagentur prüft hierbei das Vorliegen der materiellen Tatbestandsvoraussetzungen, die sich aus § 12a Abs. 1 Satz 2–4 EnWG ergeben. Die Genehmigung kann unter Änderungen erfolgen.³⁰ Mit der Genehmigung wird der Szenariorahmen gegenüber den Übertragungsnetzbetreibern rechtsverbindlich.³¹

Auch in die Erstellung des Netzentwicklungsplans, der gemäß § 12b Abs. 1 Satz 2 EnWG alle wirksamen Maßnahmen zur bedarfsgerechten Optimierung, Verstärkung und zum Ausbau des Netzes enthalten muss, die in den nächsten zehn Jahren für einen sicheren und zuverlässigen Netzbetrieb erforderlich sind, ist die Bundesnetzagentur prüfend miteinbezogen. Die Bundesnetzagentur bestätigt den von den Übertragungsnetzbetreibern unter Beteiligung der Öffentlichkeit erstellten Entwurf des Netzentwicklungsplans und ist in den Fällen, in denen nach § 12e EnWG ein Bundesbedarfsplan erlassen werden soll, zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung verpflichtet.³² Die Bundesnetzagentur beteiligt die Öffentlichkeit entsprechend den Vorgaben in § 12c Abs. 3 EnWG.³³

²⁶ Leidinger, in: Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, Kap. 3 Rn. 221.

²⁷ Steinbach, Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, Einl. Rn. 27 f.

²⁸ Straßburg, in: de Witt/Scheuten, Einl. Rn. 6.

²⁹ Leidinger, in: Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, Kap. 3 Rn. 278.

³⁰ Leidinger, in: Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, Kap. 3 Rn. 286; Heimann, in: Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, § 12a EnWG Rn. 35.

³¹ Leidinger, in: Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, Kap. 3 Rn. 296.

³² BT-Drucks. 17/6072, S. 69.

³³ Siehe hierzu im nachfolgenden Abschnitt unter 1.2.2.2.

Durch die Prüfungskompetenz der Bundesnetzagentur, die als zentraler Akteur umfassend und prüfend in die Bedarfsplanung einbezogen ist, soll bereits auf der ersten Planungsstufe eine kontinuierliche Begleitung der Netzausbauvorhaben sichergestellt werden, unnötige und verzögernde Doppelprüfungen auf den nachfolgenden Stufen des Planungs- und Genehmigungsverfahrens sollen vermieden und Fachwissen für die nachfolgenden Planungsstufen soll aufgebaut werden.

2.2.2.2 (Frühzeitige) Öffentlichkeitsbeteiligung/Kommunikation

Bei Infrastrukturprojekten setzte die formelle Öffentlichkeitsbeteiligung zumeist erst mit dem Anhörungsverfahren innerhalb des Planfeststellungsverfahrens und damit in einer der späten Phasen des Entscheidungsprozesses ein. Die Bekanntgabe erfolgte erst nach Vorliegen der vollständigen Antragsunterlagen. Zu diesem Zeitpunkt aber hatten der Vorhabenträger und die zuständige Behörde bereits intensive Verhandlungen zu den einzureichenden Unterlagen geführt und über wesentliche Fragen häufig bereits eine Einigung erzielen können, die zwar rechtlich nicht bindend war, faktisch aber eine große Wirkung entfaltet hat.³⁴ Einwendungen betroffener Bürgerinnen und Bürger oder von Umweltschutzvereinigungen, die sich mit diesen Ergebnissen nicht vereinbaren ließen, wurden dann praktisch kaum noch berücksichtigt.³⁵ Die Öffentlichkeitsbeteiligung wurde daher als unzureichend wahrgenommen.³⁶

Die damit einhergehenden Akzeptanzdefizite haben zu einer Vielzahl von Einwendungen, Gutachten und Technologiediskussionen geführt und die Projektrealisierung verzögert.³⁷ Aus der Sicht des Gesetzgebers widerspricht die Erweiterung der Öffentlichkeitsbeteiligung daher nicht dem Ziel der Verfahrensbeschleunigung.³⁸ Im Gegenteil ist die Erwartung, dass ein Mehr an Transparenz und Partizipation mit einer Akzeptanzstärkung einhergeht, die mittelbar zu einer Verfahrensbeschleunigung führen soll.³⁹

Im Rahmen des Gesetzes zur Neuregelung energiewirtschaftlicher Vorschriften aus dem Jahr 2011⁴⁰ hat sich der Gesetzgeber daher bewusst entschieden, die Öffentlichkeit bereits auf der Ebene der Bedarfsplanung zu beteiligen. Denn auf dieser der Bundesfachplanung und Planfeststellung vorgelagerten Stufe bestehen noch vergleichsweise große Entscheidungsspielräume.

2.2.2.2.1 Formelle Öffentlichkeitsbeteiligung

Die Regelungen in §§ 12a ff. EnWG sehen innerhalb der kaskadenartig ausgestalteten und zyklisch wiederkehrenden Bedarfsplanung sowohl auf der ersten Stufe (Szenariorahmen) als auch auf der zweiten Stufe (Netzentwicklungsplan) eine frühzeitige und umfassende Beteiligung der Öffentlichkeit vor. Ziel des Gesetzgebers war es, die Akzeptanz gegenüber notwendigen Netzausbauvorhaben – auch für die nachgelagerten Verfahren der Bundesfachplanung bzw. Planfeststellung – zu stärken,⁴¹ indem der breiten Öffentlichkeit die Möglichkeit verschafft wird, den Prozess der Netzausbauplanung von Beginn an nachzuvollziehen und zu beeinflussen.⁴²

³⁴ Vgl. hierzu Fisahn, ZUR 2004, 136, 138; Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung – Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor, S. 14 u. 35; Versteyl, in: Schink/Versteyl/Dippel, § 7 NABEG Rn. 31.

³⁵ Vgl. auch Sangenstedt, in: Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, § 7 NABEG Rn. 13; zum Problem „informeller“ Absprachen zwischen Vorhabenträger und Behörde vgl. auch Mutert, in: Tagungsband „Anspruchsvoller Umweltschutz in der Fach- und Raumplanung“, S. 82 f.

³⁶ Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung – Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor, S. 14.

³⁷ Steinbach, Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, Einl. Rn. 43.

³⁸ BT-Drucks. 17/6073, S. 2.

³⁹ Straßburg, in: de Witt/Scheuten, Einl. Rn. 74; siehe hierzu unter 1.1.

⁴⁰ BGBl. I 2011, 1554.

⁴¹ Steinbach, Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, Einl. Rn. 33 und 36.

⁴² Heimann, Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, § 12a EnWG Rn. 3.

Eine erste Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgt im Rahmen der Erstellung des Szenariorahmens. Die Belange der Öffentlichkeit werden daher schon zu dem frühestmöglichen Zeitpunkt berücksichtigt. Gemäß § 12a Abs. 2 EnWG macht die Bundesnetzagentur den von den Übertragungsnetzbetreibern erstellten Entwurf des Szenariorahmens auf ihrer Internetseite öffentlich bekannt und gibt der Öffentlichkeit, den nachgelagerten Netzbetreibern sowie den Trägern öffentlicher Belange Gelegenheit zur Stellungnahme.

Ausweislich der Gesetzesbegründung kann die Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 12a Abs. 2 EnWG auf Internetbasis erfolgen.⁴³ Durch die Kommunikation über das Internet wird ein Mehr an Transparenz geschaffen, die Verfahrensbeteiligung wird erleichtert sowie eine breite Öffentlichkeit erreicht.⁴⁴ Die Zugänglichkeit und Verbreitung von Informationen wird durch die internetbasierte Kommunikation verbessert. Dies soll der Akzeptanzstärkung dienen, von der sich der Gesetzgeber mittelbar einen verfahrensbeschleunigenden Effekt erhofft.⁴⁵

Eine weitere Konsultation findet innerhalb der Bedarfsplanung bei der Aufstellung des Netzentwicklungsplanes statt. Gemäß § 12b Abs. 3 EnWG sind die Übertragungsnetzbetreiber verpflichtet, den auf Basis des genehmigten Szenariorahmens erstellten Entwurf des Netzentwicklungsplans auf ihren Internetseiten zu veröffentlichen und der Öffentlichkeit, den nachgelagerten Netzbetreibern sowie den Trägern öffentlicher Belange sowie den Energieaufsichtsbehörden der Länder Gelegenheit zur Äußerung zu geben, noch bevor der Netzentwicklungsplan der Bundesnetzagentur vorgelegt wird.⁴⁶ Die Ergebnisse der Konsultation sind zu berücksichtigen und der Entwurf des Netzentwicklungsplans gegebenenfalls zu überarbeiten, bevor er der Bundesnetzagentur zur Bestätigung vorgelegt wird. Durch diese von den Übertragungsnetzbetreibern durchzuführende Öffentlichkeitsbeteiligung sollen auch bei der Erarbeitung des Entwurfs des Netzentwicklungsplans durch die Vorhabenträger Einflussmöglichkeiten für die Öffentlichkeit geschaffen und Transparenz hergestellt werden.⁴⁷ Dabei läuft die Konsultation der Übertragungsnetzbetreiber ebenfalls überwiegend internetbasiert über die Internetseite www.netzentwicklungsplan.de.⁴⁸

Nach Abschluss der Prüfung des Entwurfs des Netzentwicklungsplans durch die Bundesnetzagentur nach § 12c Abs. 1 EnWG wird die Öffentlichkeit nach den Maßgaben des § 12c Abs. 3 EnWG erneut beteiligt. Hierzu erklärt § 12c Abs. 3 EnWG die Regelungen im UVPG für maßgeblich. Gegenstand der Beteiligung ist neben dem Entwurf des Netzentwicklungsplans in den Fällen des § 12e EnWG zugleich der Umweltbericht. Daher bestimmt § 12c Abs. 3 Satz 4 EnWG, dass neben dem Entwurf des Netzentwicklungsplans auch die Unterlagen für die Strategische Umweltprüfung für eine Frist von sechs Wochen am Sitz der Regulierungsbehörde auszulegen und darüber hinaus auf ihrer Internetseite öffentlich bekannt zu machen sind. Gemäß § 12c Abs. 3 Satz 5 EnWG kann sich die betroffene Öffentlichkeit hierzu bis zu zwei Wochen nach Ende der Auslegung äußern.

Bei Fortschreibung des Netzentwicklungsplans regelt § 12c Abs. 6 Satz 1 EnWG, dass sich die Beteiligung der Öffentlichkeit auf Änderungen des Szenariorahmens oder des Netzentwicklungsplans gegenüber dem Vorjahr beschränkt. § 12c Abs. 6 Satz 2 EnWG sieht daher vor, dass ein vollständiges Verfahren nach §§ 12a ff. EnWG mindestens alle vier Jahre sowie bei wesentlichen Änderungen des jährlichen Netzentwicklungsplans gemäß § 12e Abs. 1 Satz 3 EnWG durchgeführt werden muss. Damit hat der Gesetzgeber

⁴³ BT-Drucks. 17/6072, S. 68.

⁴⁴ Vgl. auch Hofmann, in: Tagungsband „Anspruchsvoller Umweltschutz in der Fach- und Raumplanung“, S. 59.

⁴⁵ Siehe hierzu Abschnitt 1,1,

⁴⁶ Von der durch § 12c Abs. 6 EnWG eingeräumten Möglichkeit, diese Öffentlichkeitsbeteiligung durch Festlegung näher auszugestalten, hat die Bundesnetzagentur bislang keinen Gebrauch gemacht.

⁴⁷ Heimann, Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, § 12a EnWG Rn. 2.

⁴⁸ Heimann, Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, § 12b EnWG Rn. 33.

sichergestellt, dass es im Interesse der Verfahrensbeschleunigung nicht zu unnötigen Doppelprüfungen kommt.

Die Bekanntmachung der Entwürfe für den Szenariorahmen und den Netzentwicklungsplan sowie weiterer Informationen erfolgt im Rahmen der Bedarfsplanung nach §§ 12a ff. EnWG über das Internet. Gemäß § 12a Abs. 2 Satz 2 EnWG ist der Entwurf des Szenariorahmens im Internet zu veröffentlichen. Der Entwurf des Netzentwicklungsplans sowie die Unterlagen für die Strategische Umweltprüfung sind daneben für eine Frist von sechs Wochen am Sitz der Bundesnetzagentur auszulegen (§ 12c Abs. 3 Satz 4 EnWG). Durch die Veröffentlichungspflicht im Internet wird eine möglichst breite Öffentlichkeit erreicht und die Zugänglichkeit zu Informationen wird erleichtert.⁴⁹

Während des gesamten Prozesses der Bedarfsplanung sehen die §§ 12a ff. EnWG mithin an drei Stellen eine formelle Öffentlichkeitsbeteiligung vor. Mit den §§ 12a ff. EnWG wollte der Gesetzgeber den Mangel an Transparenz beseitigen, der bei der Bedarfsfestlegung nach EnLAG bestand, die ohne Beteiligung der Öffentlichkeit und ohne Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung erfolgt ist.⁵⁰ Die Planung des Netzausbaubedarfs sollte für die Öffentlichkeit – anders als bei der Bedarfsfestlegung nach EnLAG – nachvollziehbar werden. Die Vorgaben zur Öffentlichkeitsbeteiligung in §§ 12a ff. EnWG sollen mithin ein transparentes und offenes Verfahren der Bedarfsfestlegung gewährleisten.⁵¹

Durch den frühzeitigen Einbezug der Öffentlichkeit auf der ersten Stufe des Planungs- und Genehmigungsverfahrens ist zugleich gewährleistet, dass die Beteiligung zu einem Zeitpunkt erfolgt, zu dem noch Entscheidungsspielräume vorhanden sind.⁵²

2.2.2.2 Informelle Öffentlichkeitsbeteiligung

Neben der formellen Öffentlichkeitsbeteiligung entspricht es der Behördenpraxis, dass die Bundesnetzagentur sämtliche Teilnehmerinnen und Teilnehmer der schriftlichen Konsultation zu einem Workshop einlädt, um die eingegangenen Stellungnahmen zu erörtern (informelle Öffentlichkeitsbeteiligung).⁵³ Durch zusätzliche informelle Öffentlichkeitsbeteiligungen wird die gesetzlich vorgeschriebene Beteiligung der Öffentlichkeit daher noch erweitert. Man unterscheidet insoweit zwischen Information (bspw. Projekt-Webseite, Broschüren, Flyer, Pressemitteilungen und Veranstaltungen), Konsultation (bspw. Szenario-Workshops, Fokusgruppen, Zukunftswerkstätten und World-Cafés) und Konfliktbearbeitung (bspw. Mediationen und Runde Tische).⁵⁴

2.2.2.3 Zyklische Bedarfsplanung

In Abweichung zur Bedarfsfestlegung durch das EnLAG hat sich der Gesetzgeber mit den §§ 12a ff. EnWG für eine zyklische und stufenartig ausgestaltete Planung des Netzausbaubedarfs entschieden. Ziel des Gesetzgebers war es, eine Bedarfsplanung zu schaffen, die von einer breiten Basis einschließlich der Öffentlichkeit nachvollzogen werden kann und mitgetragen wird.⁵⁵

Nach alter Rechtslage waren die Übertragungsnetzbetreiber gemäß § 12a Abs. 1 EnWG in der bis zum 01.01.2016 geltenden Fassung jährlich verpflichtet, einen gemeinsamen Szenariorahmen zu erarbeiten, der drei Entwicklungspfade (Szenarien) mit einem Betrachtungszeitraum von zehn Jahren abbilden musste. Der Szenariorahmen bildete die Grundlage für den ebenfalls in einem jährlichen Turnus (Frist: 3.

⁴⁹ Wolfshohl/Scheuten, in: de Witt/Scheuten, § 1 NABEG Rn. 22; Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung – Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor, S. 89.

⁵⁰ Siehe hierzu unter 1.2.1.

⁵¹ Heimann, Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, § 12a EnWG Rn. 27.

⁵² Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung – Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor, S. 15.

⁵³ Siehe hierzu unter www.netzausbau.de.

⁵⁴ Vgl. Bundesnetzagentur, „Vernetzt 1/2017, Stromnetzausbau nimmt Fahrt auf“, S. 10 f.

⁵⁵ BR-Drucks. 129/15, S. 1.

März) vorzulegenden gemeinsamen nationalen Netzentwicklungsplan der Übertragungsnetzbetreiber. Mindestens alle drei Jahre musste die Regulierungsbehörde den Netzentwicklungsplan der Bundesregierung als Entwurf für einen Bundesbedarfsplan übermitteln, die den Entwurf des Bundesbedarfsplans mindestens alle drei Jahre dem Bundesgesetzgeber vorlegen musste.

Um der Komplexität von Inhalt und Verfahren der Netzentwicklungsplanung Rechnung zu tragen und einen vollständigen Prozess zur Netzentwicklungsplanung innerhalb von zwei Kalenderjahren abzuschließen, ohne auf die gesetzlich vorgesehenen Konsultationen unmäßigen Zeitdruck ausüben zu müssen und um gleichzeitig Überschneidungen zu vermeiden, hat der Gesetzgeber im Rahmen des Gesetzes zur Änderung von Bestimmungen des Rechts des Energieleitungsbaus aus dem Jahr 2015⁵⁶ einen zweijährigen Turnus eingeführt, also den Zyklus verlängert.⁵⁷ Dadurch sollen die Nachvollziehbarkeit der Netzausbauplanungen verbessert und die Akzeptanz für den Netzausbau weiter erhöht werden.⁵⁸ Der zweijährige Turnus sollte hierzu insbesondere den zeitlichen Druck, der auf den Konsultationen lastete, nehmen.

Gemäß § 12a Abs. 1 EnWG n. F. erarbeiten die Übertragungsnetzbetreiber alle zwei Jahre einen Szenariorahmen als Grundlage für die Erarbeitung des Netzentwicklungsplans. Beginnend mit dem Jahr 2016 legen die Übertragungsnetzbetreiber den Entwurf des Szenariorahmens bis zum 10. Januar eines jeden geraden Kalenderjahres vor.⁵⁹

Nach Genehmigung des Szenariorahmens haben die Übertragungsnetzbetreiber zehn Monate Zeit für die Konsultation und Überarbeitung des Entwurfs des Netzentwicklungsplans. Gemäß § 12b Abs. 3 Satz 3 EnWG n. F. sind die Übertragungsnetzbetreiber verpflichtet, den Entwurf des Netzentwicklungsplans spätestens bis zum 10. Dezember eines jeden geraden Kalenderjahres zu veröffentlichen. § 12b Abs. 5 EnWG n. F. bestimmt, dass die Übertragungsnetzbetreiber den konsultierten und überarbeiteten Entwurf des Netzentwicklungsplans unverzüglich nach Fertigstellung, jedoch spätestens zehn Monate nach Genehmigung des Szenariorahmens vorlegen. Die Bundesnetzagentur bestätigt den Netzentwicklungsplan bis zum 31.12. eines jeden ungeraden Kalenderjahres.

Als Folgeänderung wurde auch der Turnus für das Bundesbedarfsplangesetz von drei auf vier Jahre geändert (§ 12e Abs. 1 EnWG n. F.).

Durch die Einführung der zyklischen Bedarfsplanung nach §§ 12a ff. EnWG, die nunmehr einen zweijährigen Zyklus vorsieht, soll eine kontinuierliche Beobachtung des Elektrizitätsmarktes und des Netzausbaubedarfs erreicht werden. Dadurch soll sichergestellt werden, dass sich die Planungen nicht im Laufe der Zeit überholen, was zu Akzeptanzverlusten führen würde.⁶⁰ Die zyklische Ausgestaltung kann zugleich zu einer Routine bei sämtlichen Beteiligten führen, durch die sich Lern- und damit Beschleunigungseffekte erzielen lassen.

2.2.2.4 Verbindliche Bedarfsfestlegung durch Gesetz – Abschichtung von Entscheidungen

Der Gesetzgeber hat sich im Rahmen der Gesetzesnovelle 2011 für eine klare Abschichtung der Entscheidungen bei der Netzausbauplanung entschieden. Die drei Stufen Bedarfsplanung, Bundesfachplanung und Planfeststellung werden dabei mit einer bindenden Entscheidung abgeschlossen, wobei der Prüfungsrahmen – insbesondere mit Blick auf die Umweltauswirkungen – auf jeder Stufe präziser wird.

⁵⁶ BGBl. I 2015, 2490.

⁵⁷ BR-Drucks. 129/15, S. 1.

⁵⁸ BR-Drucks. 129/15, S. 12.

⁵⁹ Für die Genehmigung des Szenariorahmens durch die Bundesnetzagentur wird im Gesetz keine Frist bestimmt, was zu Verzögerungen führen kann.

⁶⁰ Leidinger, in: Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, Kap. 3 Rn. 573 f.

Die Bedarfsplanung auf der ersten Stufe des Planungs- und Genehmigungsverfahrens mündet in der verbindlichen Festlegung der energiewirtschaftliche Notwendigkeit und des vordringlichen Bedarfs durch das Bundesbedarfsplangesetz (BBPlG). Insoweit hat der Gesetzgeber auf das schon aus dem EnLAG bekannte Beschleunigungselement einer gesetzlichen Bedarfsfestlegung zurückgegriffen. Gemäß § 12e Abs. 4 EnWG wird mit Erlass des Bundesbedarfsplans durch den Bundesgesetzgeber für die darin enthaltenen Vorhaben die energiewirtschaftliche Notwendigkeit und der vordringliche Bedarf festgestellt. Die im BBPlG ausgewiesenen Netzverknüpfungspunkte sind für die Übertragungsnetzbetreiber sowie für die Planfeststellung und die Plangenehmigung nach §§ 43 ff. EnWG bzw. §§ 18 ff. NABEG verbindlich.⁶¹ Das bedeutet, dass über die energiewirtschaftliche Notwendigkeit des Leitungsbauvorhabens weder im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens noch in einem anschließenden Gerichtsverfahren erfolgreich gestritten werden kann.⁶²

Damit erreicht der Gesetzgeber eine Abschichtung der Entscheidungen und Prüfungsinhalte, durch die sich die Komplexität des dreistufigen Planungs- und Genehmigungsverfahrens reduzieren lässt.⁶³ Insbesondere das Planfeststellungsverfahren wird durch die vorgelagerte Entscheidung zur Planrechtfertigung entlastet. Die Klarstellung in § 1 Satz 3 NABEG, wonach die Realisierung der Stromleitungen, die in den Anwendungsbereich des NABEG fallen, aus Gründen eines überragenden öffentlichen Interesses erforderlich sind, erleichtert zudem die Abwägungsentscheidung auf den nachgelagerten Stufen. Denn für die im BBPlG ausgewiesenen Vorhaben spricht ein überragender öffentlicher Zweck. Dies kann im Rahmen einer erforderlichen Ausnahmeentscheidung nach BNatSchG bei der Abwägung zu berücksichtigen sein und kann entscheidungserheblich sein.⁶⁴ So bestimmt etwa § 34 Abs. 3 BNatSchG, dass ein Projekt, das zu erheblichen Beeinträchtigungen führen kann, ausnahmsweise zugelassen oder durchgeführt werden darf, wenn es aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses notwendig ist und zumutbare Alternativen nicht vorliegen.

Da bereits auf der Stufe der Bedarfsplanung eine Strategische Umweltprüfung durchzuführen ist, gibt es auch bei den Umweltprüfungen eine Abschichtung der Prüfungsinhalte. Auf der Ebene der Bedarfsplanung dient die Strategische Umweltprüfung als eine Art Frühwarnsystem. Es soll verhindert werden, dass auf der Stufe der Bedarfsplanung nicht revidierbare Entscheidungen getroffen werden, ohne dass die Umweltauswirkungen erfasst wurden.⁶⁵ Hierzu bestimmt § 12c Abs. 2 Satz 1 EnWG, dass die Bundesnetzagentur zur Vorbereitung eines Bedarfsplans nach § 12e EnWG noch während des Verfahrens zur Erstellung des Netzentwicklungsplans einen Umweltbericht erstellt, der den Anforderungen des § 14g UVPG genügt.

Im Rahmen der nachgelagerten Stufen des Planungs- und Genehmigungsverfahrens (Bundesfachplanung und Planfeststellung) kann auf die Ergebnisse der Strategischen Umweltprüfung (Umweltbericht) zurückgegriffen werden.⁶⁶ Die im Rahmen der Bundesfachplanung bzw. der Planfeststellung vorgesehenen Umweltprüfungen beschränken sich dann auf erforderliche Aktualisierungen und Vertiefungen. Dadurch sollen zeitaufwendige Doppelprüfungen vermieden werden.⁶⁷ Auf der Ebene der Bedarfsplanung hat der Untersuchungsraum der Strategischen Umweltprüfung noch die Form einer Ellipse mit den Anfangs- und

⁶¹ Ruge, EnWZ 2015, 497, 502.

⁶² Leidinger, in: Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, Kap. 3 Rn. 535; Heimann, Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, § 12e EnWG Rn. 2.

⁶³ Heimann, Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, § 12c EnWG Rn. 18; Leidinger, in: Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, Kap. 3 Rn. 377.

⁶⁴ BT-Drucks. 17/6073, S. 23; Wolfshohl/Scheuten, in: de Witt/Scheuten, § 1 NABEG Rn. 41 f.

⁶⁵ Faßbender, Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, Kap. 8 Rn. 83. Dazu dient nicht nur die Strategische Umweltprüfung an sich, sondern auch die umfassende Beteiligung der Öffentlichkeit sowie die Alternativenprüfung.

⁶⁶ Wolfshohl/Scheuten, in: de Witt/Scheuten, § 1 NABEG Rn. 31.

⁶⁷ Heimann, Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, § 12c EnWG Rn. 18; Leidinger, in: Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, Kap. 3 Rn. 377.

Endpunkten als Längsachse.⁶⁸ Der Umfang der Umweltprüfung wird aber mit zunehmender Konkretisierung der Planungen auf den nachgelagerten Stufen des Planungs- und Genehmigungsverfahrens immer detaillierter.⁶⁹

2.2.2.5 Alternativenprüfung

Bereits auf der ersten Stufe des Planungs- und Genehmigungsverfahrens, der Bedarfsplanung, hat der Gesetzgeber an unterschiedlichen Stellen eine Alternativenprüfung verankert.⁷⁰ Wesentlich sind die Prüfung alternativer Netzverknüpfungspunkte („räumliche Alternativen“), die Erdverkabelung als Technologiealternative („technische Alternativen“) sowie die Beachtung des NOVA-Prinzips bei der Erstellung des Netzentwicklungsplans.

2.2.2.5.1 Prüfung alternativer Netzverknüpfungspunkte

Der Gesetzgeber sieht in der Akzeptanzstärkung ein wesentliches Beschleunigungselement für die Planungs- und Genehmigungsverfahren.⁷¹ Um die Akzeptanz der gesetzlichen Bedarfsfestlegung weiter zu stärken, hat der Gesetzgeber im Rahmen des Gesetzes zur Änderung von Bestimmungen des Energieleitungsbaus aus dem Jahr 2015⁷² mit § 12b Abs. 1 Nr. 6 EnWG die Prüfung alternativer Netzverknüpfungspunkte gesetzlich vorgeschrieben. Bislang war eine solche Alternativenprüfung nur innerhalb der Strategischen Umweltprüfung durch § 14g Abs. 1 Satz 2 UVPG vorgesehen. Danach sind im Umweltbericht die voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen der Durchführung des Plans sowie vernünftige Alternativen zu ermitteln, zu beschreiben und zu bewerten.

Um eine Konsistenz mit den umweltfachlichen Anforderungen zu erreichen, hat der Gesetzgeber mit § 12b Abs. 1 Nr. 6 EnWG die Übertragungsnetzbetreiber verpflichtet, neben den anderweitigen Planungsmöglichkeiten, die sich aus den Szenarien des Szenariorahmens ergeben, auch anderweitige Planungsmöglichkeiten von Netzausbaumaßnahmen im Netzentwicklungsplan darzulegen. Dies betrifft ausweislich der Gesetzesbegründung vor allem anderweitige Planungsmöglichkeiten von Netzverknüpfungspunkten, an denen die jeweiligen Netzausbaumaßnahmen beginnen und enden, sowie die Prüfung des Verzichts auf einen Neubau und dessen Ersatz durch eine Optimierung oder Verstärkung des bestehenden Netzes. Eine Beschränkung gilt insoweit, dass fern liegende anderweitige Planungsmöglichkeiten nicht zu berücksichtigen sind.⁷³

Die Prüfung von Planungsalternativen kann zu mehr Akzeptanz führen.⁷⁴ Durch die Regelung soll daher nicht nur die Konsistenz mit den umweltfachlichen Anforderungen an eine Alternativenprüfung hergestellt werden, sondern insbesondere die Akzeptanz des Netzausbaus soll erhöht und damit mittelbar eine Verfahrensbeschleunigung erzielt werden.⁷⁵

⁶⁸ Leidinger, in: Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, Kap. 3 Rn. 381.

⁶⁹ Heimann, Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, § 12c EnWG Rn. 18; Leidinger, in: Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, Kap. 3 Rn. 379.

⁷⁰ Hierzu ausführlich Qualifizierung des Alternativenvergleichs als Mittel zur Beschleunigung und Akzeptanzsteigerung der Planung von Stromtrassen, Projektbericht, S. 57 ff.

⁷¹ Siehe hierzu unter 1.1.

⁷² BGBl. I 2015, 2490.

⁷³ BR-Drucks. 129/15, S. 26.

⁷⁴ Qualifizierung des Alternativenvergleichs als Mittel zur Beschleunigung und Akzeptanzsteigerung der Planung von Stromtrassen, Projektbericht S. 4; Mutert, in: Tagungsband „Anspruchsvoller Umweltschutz in der Fach- und Raumplanung“, S. 83.

⁷⁵ BR-Drucks. 129/15, S. 26 f.; Qualifizierung des Alternativenvergleichs als Mittel zur Beschleunigung und Akzeptanzsteigerung der Planung von Stromtrassen, Projektbericht S. 4; zum Zusammenhang zwischen Akzeptanz und Verfahrensbeschleunigung siehe unter 1.1.

2.2.2.5.2 Erdkabel als Technologiealternative

Im Rahmen der Alternativenprüfung spielen nicht nur räumliche Alternativen eine Rolle, sondern auch und gerade technische Alternativen.⁷⁶ Auf der Ebene der Bedarfsfestlegung wird zudem bereits eine Entscheidung über die Erdverkabelung getroffen. Gemäß § 3 Abs. 1 BBPlG sind Leitungen zur Höchstspannungs-Gleichstrom-Übertragung, die im Bundesbedarfsplan mit „E“ gekennzeichnet wurden, als Erdkabel zu errichten, zu betreiben bzw. zu ändern.

Für Leitungen zur Höchstspannungs-Drehstrom-Übertragung, die der Anbindung von Stromrichteranlagen im Rahmen des im Bundesbedarfsplan mit „F“ gekennzeichneten Vorhabens dienen, gilt § 4 BBPlG. Danach können die im Bundesbedarfsplan mit „F“ gekennzeichneten Vorhaben zur Höchstspannungs-Drehstrom-Übertragung als Erdkabel errichtet und betrieben oder geändert werden. Auf diese Weise soll der Einsatz von Erdkabeln im Drehstrom-Übertragungsnetz im Rahmen von Pilotprojekten getestet werden. Eine Verpflichtung hierzu besteht anders als bei § 3 BBPlG allerdings nicht („können“).

Aufgrund der wesentlich geringeren Beeinträchtigung des Landschaftsbildes kann die Technologiealternative „Erdkabel“ nicht bei sämtlichen, aber bei vielen Interessengruppen zu mehr Akzeptanz und Befriedigung beitragen.⁷⁷ Ob die Erdkabeltechnik allerdings zu einer Verfahrensbeschleunigung beitragen kann, hängt auch von der Dauer der Vorhabenumsetzung ab, die gegenüber der Errichtung als Freileitung aufgrund einer wesentlich aufwendigeren Verlegung regelmäßig länger ausfallen wird.

2.2.2.5.3 NOVA-Prinzip

Nach dem NOVA-Prinzip (Netz Optimierung – Verstärkung – Ausbau) haben Netzoptimierungs- und Netzverstärkungsmaßnahmen Vorrang vor Netzausbaumaßnahmen. Vor jedweden Netzausbau ist eine Optimierung bzw. Verstärkung der bereits bestehenden Versorgungsnetze in Betracht zu ziehen.⁷⁸ Das Prinzip ist Ausdruck der mit dem Gesetz zur Beschleunigung des Ausbaus der Höchstspannungsnetze⁷⁹ vorgenommenen Klarstellung in § 11 Abs. 1 EnWG, wonach Netzbetreiber verpflichtet sind, ein sicheres, zuverlässiges und leistungsfähiges Energieversorgungsnetz diskriminierungsfrei zu betreiben, zu warten und bedarfsgerecht „zu optimieren, zu verstärken und auszubauen“.

Das NOVA-Prinzip wird im Rahmen der Bedarfsfestlegung bei der Erstellung des Netzentwicklungsplans berücksichtigt. Dieser enthält gemäß § 12b Abs. 1 Satz 2 EnWG nicht nur alle Maßnahmen zum Ausbau des Netzes, sondern ebenfalls Netzoptimierungsmaßnahmen und Netzverstärkungsmaßnahmen, die Veränderungen an Bestandsleitungen zum Inhalt haben.⁸⁰ Die durch das BBPlG verbindlich definierten Netzverknüpfungspunkte können daher bereits bestehende, zu erweiternde oder neu zu errichtende sein.⁸¹ Um bei erforderlichen Planungsänderungen aber Verzögerungen zu vermeiden, trifft der Bundesbedarfsplan keine Festlegung über die Ausführung der in das Bundesbedarfsplangesetz aufgenommenen Vorhaben als Netzausbau- oder Netzverstärkungsmaßnahme. Hierüber soll im Rahmen der Planungs- und Genehmigungsverfahren entschieden werden.⁸² In der Gesetzesbegründung zum BBPlG finden sich allerdings Erläuterungen zu den jeweiligen Vorhaben, die unter Bezugnahme auf den Netzentwicklungsplan auf die dort vorgesehene Ausführung der Maßnahmen verweisen.⁸³

⁷⁶ Vgl. hierzu Qualifizierung des Alternativenvergleichs als Mittel zur Beschleunigung und Akzeptanzsteigerung der Planung von Stromtrassen, Projektbericht S. 6 f.

⁷⁷ Schink, in: Schink/Versteyl/Dippel, § 5 NABEG Rn. 76.

⁷⁸ BT-Drucks. 17/5816, S. 11 f.

⁷⁹ BGBl. I 2009, 2870.

⁸⁰ Bourwieg, in: Britz/Hellermann/Hermes, § 12b EnWG Rn. 14.

⁸¹ BT-Drucks. 17/12638, S. 16.

⁸² BT-Drucks. 17/12638, S. 15 und 18.

⁸³ BT-Drucks. 17/12638, S. 18 ff.

Unter Beschleunigungsgesichtspunkten trägt die Anwendung des NOVA-Prinzips zu einer Vereinfachung der Planungs- und Genehmigungsverfahren bei, da sich der Prüfungsumfang innerhalb bestehender Trassenverläufe auf zusätzliche Umwelteinwirkungen reduziert, die sich durch eine Netzverstärkung – wie etwa eine Spannungserhöhung – ergeben können. Die Verfahrensbeschleunigung wird mithin durch eine Reduzierung der Prüfungskomplexität auf den nachgelagerten Stufen des Planungs- und Genehmigungsverfahrens erreicht.⁸⁴ Zudem ist die Umsetzung genehmigter Netzverstärkungs- und Netzoptimierungsmaßnahmen gegenüber der Umsetzung von Netzausbauvorhaben verkürzt.

Darüber hinaus stärkt die Berücksichtigung des NOVA-Prinzips bei der Bedarfsplanung die Akzeptanz des festgelegten Bedarfs, indem Netzausbauvorhaben gegenüber den weniger beeinträchtigenden Netzoptimierungs- und Netzverstärkungsmaßnahmen nur subsidiär als notwendige Maßnahmen in Betracht gezogen werden dürften. Auch darüber kann das NOVA-Prinzip mittelbar zu einer Beschleunigung der Planungs- und Genehmigungsverfahren beitragen.

2.2.2.6 Grundsätzlich kein Drittrechtsschutz auf Ebene der Bedarfsfestlegung

Zwar endet jede Stufe des Planungs- und Genehmigungsverfahrens (Bedarf; Bundesfachplanung; Planfeststellung) mit einer bindenden Entscheidung.⁸⁵ Um doppelte und unnötige Gerichtsverfahren zu vermeiden, hat sich der Gesetzgeber aber im Interesse einer Verfahrensbeschleunigung gegen einen phasenweisen Rechtsschutz am Ende jeder Stufe des Planungs- und Genehmigungsverfahrens entschieden.⁸⁶ Das bedeutet für Drittbetroffene, dass auf der Stufe der Bedarfsplanung – in der Regel – keine Rechtsschutzmöglichkeiten bestehen.

Für den Netzentwicklungsplan regelt § 12c Abs. 4 Satz 2 EnWG ausdrücklich, dass die Bestätigung des Netzentwicklungsplans durch die Bundesnetzagentur nicht selbstständig durch Dritte anfechtbar ist. Wegen des Abstraktionsgrades des Szenariorahmens gilt dies prinzipiell auch für die Genehmigung des Szenariorahmens. Denn unmittelbare Rechtspositionen Dritter werden durch den Szenariorahmen nicht berührt.⁸⁷

Während Drittrechtsschutz also in der Regel ausgeschlossen ist, besteht für die Übertragungsnetzbetreiber die Möglichkeit der Beschwerde nach §§ 75 ff. EnWG sowohl gegen die Genehmigung des Szenariorahmens⁸⁸ als auch gegen die Bestätigung des Netzentwicklungsplans.⁸⁹ Die Übertragungsnetzbetreiber haben als Vorhabenträger aber in der Regel kein Interesse daran, die Vorhabenrealisierung durch ein Beschwerdeverfahren gegen den Szenariorahmen bzw. den Netzentwicklungsplan zu verzögern.

Die Rechtsschutzmöglichkeiten gegen das Bundesbedarfsplangesetz sind mit der Verfassungsbeschwerde nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG und dem Normenkontrollantrag nach Art. 100 Abs. 1 GG äußerst begrenzt.⁹⁰

2.2.2.7 Fristen/Sanktionsmöglichkeiten

An die Vorlage des Entwurfs des Netzentwicklungsplans war gemäß § 12b Abs. 1 EnWG in der bis zum 01.01.2016 geltenden Fassung eine Frist geknüpft, um Verfahrensverzögerungen innerhalb der Bedarfs-

⁸⁴ Siehe hierzu unter 1.2.7. sowie 1.3.11.

⁸⁵ Siehe hierzu unter 4.1.2.4.

⁸⁶ Vgl. Ollig/Mutert, in: Tagungsband „Anspruchsvoller Umweltschutz in der Fach- und Raumplanung“, S. 180.

⁸⁷ Dahingehend Heimann, Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, § 12a EnWG Rn. 39. Eine Ausnahme hiervon wird im Rahmen der Ausführungen zum Rechtsschutz (1.7.2.1.1.) näher dargelegt.

⁸⁸ Um die Frist zur Vorlage des Netzentwicklungsplans einhalten zu können, bietet sich ein Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz gemäß § 77 Abs. 3 EnWG an. Heimann, Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, § 12a EnWG Rn. 38.

⁸⁹ Heimann, Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, § 12c EnWG Rn. 49.

⁹⁰ Vgl. hierzu Heimann, Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, § 12e EnWG Rn. 35; Leidinger, in: Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, Kap. 3 Rn. 556 ff.

planung zu vermeiden. Die Übertragungsnetzbetreiber waren danach verpflichtet, der Regulierungsbehörde jährlich zum 3. März auf der Grundlage des Szenariorahmens einen gemeinsamen nationalen Netzentwicklungsplan zur Bestätigung vorzulegen.

Diese Frist wurde im Rahmen der Gesetzesänderungen durch das Gesetz zur Änderung von Bestimmungen des Rechts des Energieleitungsbaus aus dem Jahr 2015⁹¹ in eine gleitende Frist geändert und an den Verlauf des Verfahrens zur Erstellung des Szenariorahmens angepasst. Den unter Berücksichtigung der Konsultation überarbeiteten Entwurf des Netzentwicklungsplans haben die Übertragungsnetzbetreiber nunmehr unverzüglich nach Fertigstellung, spätestens aber zehn Monate nach Genehmigung des Szenariorahmens, der Bundesnetzagentur zur Bestätigung vorzulegen (§ 12b Abs. 5 EnWG in der Fassung vom 01.01.2016).⁹²

§ 12b Abs. 3 Satz 3 NABEG n. F. bestimmt ergänzend, dass die Übertragungsnetzbetreiber den Entwurf des Netzentwicklungsplans spätestens bis zum 10. Dezember eines jeden geraden Kalenderjahres für die Zwecke der Öffentlichkeitsbeteiligung zu veröffentlichen hat.

Beide Regelungen dienen erkennbar der Verfahrensbeschleunigung. Verzögerungen innerhalb der Bedarfplanung sollen vermieden werden. Innerhalb der Bundesbedarfsplanung hat der Gesetzgeber ergänzend Sanktionsmöglichkeiten unter anderem für den Fall geschaffen, dass der Übertragungsnetzbetreiber gegen seine Verpflichtung aus §§ 12b Abs. 5, 12c Abs. 5 EnWG verstößt, den (geänderten) Netzentwicklungsplan unverzüglich vorzulegen. Gemäß § 95 Abs. 1 Nr. 3b, Abs. 2 EnWG ist die Bundesnetzagentur in diesem Fall berechtigt, eine Geldbuße von bis zu 100.000 Euro zu verhängen.

Darüber hinaus haben die Regulierungsbehörden nach § 65 Abs. 2a EnWG die Möglichkeit, eine Verzögerung der Umsetzung dringlicher Netzausbauvorhaben zu verhindern, indem die Durchführung der Investitionsvorhaben nach Bestätigung des Netzentwicklungsplans durchgesetzt werden kann.⁹³ Die Verfügung ist darauf gerichtet, die für die Verwirklichung des Vorhabens notwendigen weiteren Schritte einzuleiten.⁹⁴ Für Vorhaben, die in den Anwendungsbereich des NABEG fallen und die in den Bundesbedarfsplan aufgenommen wurden, enthält § 6 Abs. 1 Satz 2 NABEG eine gegenüber § 65 Abs. 21 EnWG spezifischere Regelung des Inhalts, wonach die Bundesnetzagentur die Vorhabenträger dazu auffordern kann, innerhalb einer zu bestimmenden angemessenen Frist den Antrag auf Bundesfachplanung zu stellen. Hierdurch soll die zügige Verwirklichung der in den Bundesbedarfsplan aufgenommenen Vorhaben sichergestellt werden. Die Antragstellung durch den Vorhabenträger soll nicht verzögert werden können.⁹⁵ Gemäß § 34 NABEG kann die Bundesnetzagentur die gesetzte Frist mit einem Zwangsgeld bis zu 250.000 Euro sanktionieren.

2.3 Bundesfachplanung

Das Energiepaket 2011 hat mit dem Gesetz zur Neuregelung energiewirtschaftlicher Vorschriften⁹⁶ (§§ 12a ff. EnWG) nicht nur einen neuen Rechtsrahmen für die Bedarfsfestlegung gebracht. Mit dem Gesetz über Maßnahmen zur Beschleunigung des Netzausbaus Elektrizitätsnetze⁹⁷ wurde darüber hinaus das Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetze (NABEG) verabschiedet, das für länderübergreifende und grenzüberschreitende Netzausbauvorhaben, die im BBPIG als solche gekennzeichnet sind, ein

⁹¹ BGBl. I 2015, 2490.

⁹² BR-Drucks. 129/15, S. 26.

⁹³ BT-Drucks. 17/6072, S. 93.

⁹⁴ Leidinger, in: Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, Kap. 3 Rn. 496.

⁹⁵ BT-Drucks. 17/6073, S. 24.

⁹⁶ BGBl. I 2011, 1554.

⁹⁷ BGBl. I 2011, 1690.

bundeseinheitliches Verfahren aus Bundesfachplanung und Planfeststellung vorgibt, für das nicht die Landesbehörden, sondern die Bundesnetzagentur zuständig ist. Ziel des Gesetzes ist die Beschleunigung der Planungs- und Genehmigungsverfahren für den Ausbau der Stromnetze des Höchstspannungsnetzes.⁹⁸

Seither wird das durch § 15 Abs. 1 ROG i. V. m. § 1 Satz 2 Nr. 14 RoV vorgeschriebene Raumordnungsverfahren für Netzausbauvorhaben, die in den Anwendungsbereich des NABEG fallen, durch die Bundesfachplanung ersetzt. In der Bundesfachplanung wird der auf der vorgelagerten Ebene festgelegte energiewirtschaftliche Bedarf durch Festlegungen eines Trassenkorridors in einen räumlich-konkretisierten Ausbaubedarf überführt.⁹⁹

Innerhalb dieser in §§ 4 ff. NABEG geregelten Bundesfachplanung lassen sich die folgenden Elemente herausarbeiten, die zu einer Beschleunigung des Planungs- und Genehmigungsverfahrens für länderübergreifende bzw. grenzüberschreitende Netzausbauvorhaben auf der Höchstspannungsebene beitragen sollen:

Beschleunigungselemente innerhalb der Bundesfachplanung nach §§ 4 ff. NABEG

- Offene Trassenplanung
- Vollständigkeit der Antragsunterlagen
- Öffentlichkeitsbeteiligung/Kommunikation
- Antragskonferenz in der Bundesfachplanung
- Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung in der Bundesfachplanung
- Kommunikation
- Beteiligung der Bundesländer in der Bundesfachplanung
- Verbindliche Festlegung der Trassenkorridore – Abschichtung von Entscheidungen
- Bundesnetzagentur als Entscheidungsträger
- Abschnittsbildung
- Vereinfachtes Verfahren
- Projektmanager
- Fristen
- Kein Rechtsschutz auf der Ebene der Bundesfachplanung
- Öffentlichkeitsbeteiligung vor Antragstellung nach § 6 NABEG (§ 25 Abs. 3 VwVfG)
- Leitfäden und Methodenpapiere

2.3.1 Offene Trassenplanung

Im Raumordnungsverfahren nach § 15 Abs. 1 ROG werden die raumbedeutsamen Auswirkungen des Vorhabens unter überörtlichen Gesichtspunkten geprüft. Dazu gehören insbesondere die Vereinbarkeit des Vorhabens mit den Erfordernissen der Raumordnung, die Abstimmung mit anderen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen sowie die Standort- und Trassenalternativen, Letztere allerdings nur, wenn die Alternativen durch den Vorhabenträger eingebracht wurden. Die Alternativenprüfung des § 15 Abs. 1 Satz 3 ROG, die in besonderem Maße zur Akzeptanz der raumordnerischen Prüfung beitragen soll, setzt mithin voraus, dass der Vorhabenträger die Alternativen in das Raumordnungsverfahren eingebracht hat.¹⁰⁰ Die zuständige Landesbehörde kann lediglich auf eine Einführung von Alternativen hinwirken, die Entscheidung obliegt aber dem Vorhabenträger.¹⁰¹

⁹⁸ BT-Drucks. 17/6073, S. 17.

⁹⁹ BT-Drucks. 17/6073, S. 24.

¹⁰⁰ Goppel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, § 15 ROG Rn. 34 f.; Wagner/Faßbender/Gläß, in: Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, Kap. 7 Rn. 87.

¹⁰¹ Goppel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, § 15 ROG Rn. 35.

Innerhalb der Bundesfachplanung hat sich der Gesetzgeber mit den §§ 4 ff. NABEG demgegenüber für eine offene Trassenplanung entschieden. Es besteht keine Bindung an den Antrag des Vorhabenträgers, d. h., der Prüfgegenstand wird durch den Antrag des Vorhabenträgers nicht zwingend bestimmt.¹⁰² Darin liegt der wesentliche Unterschied zum Raumordnungsverfahren, das ausschließlich trägergesteuert ist.

Für den Vorhabenträger besteht eine Verpflichtung, schon in seinem Antrag nach § 6 NABEG neben dem Vorzugskorridor auch die erforderlichen Alternativen darzustellen und zu erläutern. In § 6 Satz 6 Nr. 1 und 2 NABEG ist geregelt, dass der Antrag nicht nur eine Darlegung der in Frage kommenden Alternativen, sondern auch eine Erläuterung zur Auswahl zwischen den in Frage kommenden Alternativen unter Berücksichtigung der erkennbaren Umweltauswirkungen und der zu bewältigenden raumordnerischen Konflikte enthalten muss.¹⁰³

Die Bundesnetzagentur ist aber nicht an die Alternativvorschläge des Vorhabenträgers gebunden (§ 7 Abs. 3 Satz 2 NABEG). Wie sich aus § 5 Abs. 1 Satz 4 NABEG ergibt, beinhaltet die Bundesfachplanung im Gegenteil die Prüfung ernsthaft in Betracht kommender Alternativen, die nicht nur durch den Vorhabenträger, sondern auch durch die Träger öffentlicher Belange – wie die Raumordnungsbehörden der Länder – sowie durch andere Beteiligte in das Verfahren eingeführt werden können.¹⁰⁴ Bei der Festlegung des Untersuchungsrahmens kann die Bundesnetzagentur daher festlegen, dass der Vorhabenträger die nach § 8 NABEG einzureichenden Antragsunterlagen um weitere ernsthaft in Betracht kommende Alternativen zu ergänzen hat.¹⁰⁵

Die durch die Bundesfachplanung ermöglichte offene Trassenplanung soll die Akzeptanz gegenüber den festzulegenden Trassenkorridoren erhöhen, indem ein umfassender Vergleich räumlicher und technischer Alternativen stattfindet. Denn dadurch kann der Nachweis geführt werden, dass keine bessere Alternative vorzeitig ausgeschieden wurde.¹⁰⁶ Die offene Trassenplanung ermöglicht es, das beantragte Vorhaben sowie mögliche Alternativen mit offenem Ergebnis zur Debatte zu stellen.¹⁰⁷ Dadurch sollen das Vertrauen der Öffentlichkeit und die Akzeptanz in die Netzausbauvorhaben erhöht und die Öffentlichkeit am Entscheidungsprozess gestaltend beteiligt werden.¹⁰⁸ Hierzu hat der Gesetzgeber eine Einschränkung der Planungsfreiheit im Interesse einer Verfahrensbeschleunigung hingenommen.¹⁰⁹

2.3.2 Vollständigkeit der Antragsunterlagen

In der Vergangenheit hat die Unvollständigkeit bzw. mangelnde Qualität der durch den Vorhabenträger einzureichenden Antragsunterlagen oft zu Verfahrensverzögerungen geführt.¹¹⁰ Eine der Ursachen dafür

¹⁰² Sangenstedt, in: Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, § 7 NABEG Rn. 30 und 139; Versteyl, in: Schink/Versteyl/Dippel, § 7 NABEG Rn. 75 f.

¹⁰³ Soweit die Ausführungen des Vorhabenträgers nachvollziehen lassen, dass und warum die aufgezeigten Alternativen gegenüber dem Vorzugskorridor keiner näheren Betrachtung bedürfen, kann dies die Prüfung der Bundesnetzagentur erheblich erleichtern und zu einer Beschleunigung des Verfahrens beitragen, vgl. Durinke, in: de Witt/Scheuten, § 6 NABEG Rn. 28.

¹⁰⁴ BT-Drucks. 17/6073, S. 24; Durinke, in: de Witt/Scheuten, § 7 NABEG Rn. 32; ausführlich hierzu Qualifizierung des Alternativenvergleichs als Mittel zur Beschleunigung und Akzeptanzsteigerung der Planung von Stromtrassen, Projektbericht S. 29 f.

¹⁰⁵ Sangenstedt, in: Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, § 7 NABEG Rn. 36; Nebel/Riese, in: Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, § 12 NABEG Rn. 54.

¹⁰⁶ Vgl. Qualifizierung des Alternativenvergleichs als Mittel zur Beschleunigung und Akzeptanzsteigerung der Planung von Stromtrassen, Projektbericht S. 46.

¹⁰⁷ Hierzu allgemein Kremer, in: Tagungsband „Anspruchsvoller Umweltschutz in der Fach- und Raumplanung“, S. 70.

¹⁰⁸ BT-Drucks. 17/6073, S. 18; vgl. auch Versteyl, in: Schink/Versteyl/Dippel, § 7 NABEG Rn. 78.

¹⁰⁹ Sangenstedt, in: Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, § 7 NABEG Rn. 36.

¹¹⁰ BT-Drucks. 14/8792, S. 137 ff.; Teßmer, ZUR 2006, 469, 474.

war, dass der Vorhabenträger keine hinreichenden Informationen über Inhalt und Anforderungen der einzureichenden Unterlagen hatte.¹¹¹ Mit den Regelungen in §§ 6 ff. NABEG hat der Gesetzgeber ein Instrumentarium geschaffen, das solche Verzögerungen innerhalb der Bundesfachplanung vermeiden soll.

Der Mindestinhalt der vor Durchführung der Antragskonferenz einzureichenden Antragsunterlagen wurde durch § 6 Satz 6 Nr. 1-4 NABEG gesetzlich festgelegt:

- ▶ Vorschlag für den beabsichtigten Verlauf des für die Ausbaumaßnahme erforderlichen Trassenkorridors sowie eine Darlegung der in Frage kommenden Alternativen;
- ▶ bei Vorhaben im Sinne von § 2 Absatz 5 BBPlG: Kennzeichnung von Erdkabel- und Freileitungsabschnitten im Vorschlag und in den infrage kommenden Alternativen sowie die Gründe, aus denen in Teilabschnitten ausnahmsweise eine Freileitung in Betracht kommt;
- ▶ Erläuterungen zur Auswahl zwischen den in Frage kommenden Alternativen unter Berücksichtigung der erkennbaren Umweltauswirkungen und der zu bewältigenden raumordnerischen Konflikte;
- ▶ Darlegung der Voraussetzungen nach § 11 NABEG, soweit ein vereinfachtes Verfahren der Bundesfachplanung nach § 11 für die gesamte Ausbaumaßnahme oder für einzelne Streckenabschnitte durchgeführt werden soll.

Die Vorschrift soll in Bezug auf die Vollständigkeit und Qualität der nach § 6 NABEG für die Zwecke der Antragskonferenz einzureichenden Antragsunterlagen Klarheit schaffen.

Im weiteren Verfahrensverlauf bestimmt die Bundesnetzagentur in einem zweiten Schritt – unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Antragskonferenz – die nach § 8 NABEG vorzulegenden Unterlagen für die raumordnerische Beurteilung der Trassenkorridore sowie die im Rahmen der Bundesfachplanung durchzuführende Strategische Umweltprüfung. Die der Festlegung des Untersuchungsrahmens zugrunde liegende Antragskonferenz dient dem Vorhabenträger dabei als wichtige Hilfestellung bei der Zusammenstellung der Unterlagen nach § 8 NABEG, indem er Kenntnis darüber erlangt, welche Anforderungen an die einzureichenden Antragsunterlagen zu stellen sind.¹¹² Die Antragskonferenz ist für das Ziel, Verzögerungen aufgrund unvollständiger Antragsunterlagen zu vermeiden, wesentlich.¹¹³ Durch die zweistufige Antragstellung mit der dazwischen geschalteten Antragskonferenz soll eine qualifizierte und vollständige Antragstellung erreicht werden.¹¹⁴

Da das Gesetz an die nicht ordnungsgemäße Vorlage der Unterlagen nach § 8 NABEG einen Bußgeldtatbestand knüpft, hat der Vorhabenträger ein gesteigertes Interesse, die Antragsunterlagen ordnungsgemäß und vollständig vorzulegen. Gemäß § 33 Abs. 1 Nr. 1 NABEG stellt es eine Ordnungswidrigkeit dar, wenn die Unterlagen nach § 8 Satz 1 NABEG nicht richtig vorgelegt werden. Wer daher vorsätzlich oder leichtfertig entgegen § 8 Abs. 1 Satz 1 NABEG Unterlagen nicht richtig vorlegt, begeht eine Ordnungswidrigkeit, welche mit einer Geldbuße von bis zu 100.000 Euro geahndet werden kann.

Sämtliche der vorstehenden Regelungen sollen der Verfahrensbeschleunigung dienen, indem Verzögerungen aufgrund unvollständiger oder unrichtiger Antragsunterlagen vermieden werden sollen.¹¹⁵

¹¹¹ BT-Drucks. 14/8792, S. 140.

¹¹² Sangenstedt, in: Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, § 7 NABEG Rn. 110.

¹¹³ Vgl. hierzu BT-Drucks. 14/8792, S. 140.

¹¹⁴ Schink, in: Schink/Versteyl/Dippel, § 6 NABEG Rn. 13.

¹¹⁵ Zum Gesamten Nebel/Riese, in: Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, § 6 NABEG Rn. 8 ff.

2.3.3 Öffentlichkeitsbeteiligung/Kommunikation

Im Raumordnungsverfahren nach § 15 ROG war lediglich eine fakultative Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen. Gemäß § 15 Abs. 3 Satz 3 ROG *konnte* die Öffentlichkeit in die Durchführung des Raumordnungsverfahrens einbezogen werden.¹¹⁶ In der Praxis hatte sich allerdings gezeigt, dass ein großes Interesse der Öffentlichkeit bestand, schon im Rahmen des Raumordnungsverfahrens auf die raum- und umweltverträgliche Gestaltung des konkreten Leitungsbauvorhabens Einfluss zu nehmen. Bei den EnLAG-Vorhaben hat sich dieses Interesse in einer Vielzahl von Stellungnahmen ausgedrückt.¹¹⁷

Das bereits auf der Ebene der Bundesbedarfsplanung mit den §§ 12a ff. EnWG verfolgte Ziel eines transparenten Verfahrens wurde daher auf der Ebene der Bundesfachplanung konsequent fortgesetzt. Die Bundesfachplanung beinhaltet umfassende Partizipationsmöglichkeiten der verschiedenen Interessenträger, die teilweise deutlich über den Status quo der in den Ländern durchgeführten Raumordnungsverfahren hinausgehen.¹¹⁸ Der Gesetzgeber hat die Erwartung, dass eine solche umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung die Akzeptanz gegenüber dem Planungsergebnis verbessert und zugleich der Blick für die Erfordernisse des Umweltschutzes geöffnet wird.¹¹⁹ Mit der Antragskonferenz findet dabei noch vor Einreichung der vollständigen Planungsunterlagen eine erste Öffentlichkeitsbeteiligung statt, an die sich nach Einreichung der vollständigen Unterlagen des Vorhabenträgers die eigentliche Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 9 NABEG – einschließlich des Erörterungstermins nach § 10 NABEG – anschließt. Um eine breite Öffentlichkeit zu erreichen, findet die Kommunikation verstärkt über das Internet statt.

2.3.3.1 Antragskonferenz in der Bundesfachplanung

Die Antragskonferenz ist ein wesentlicher Bestandteil der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Bundesfachplanung. Gemäß § 7 Abs. 1 NABEG führt die Bundesnetzagentur nach Einreichung des Antrags auf Bundesfachplanung durch den Vorhabenträger eine Antragskonferenz durch, in der Gegenstand und Umfang der für die Trassenkorridore vorzunehmenden Bundesfachplanung erörtert werden.

Neben der Vereinbarkeit der beantragten Trassenkorridore mit den Erfordernissen der Raumordnung sollen in der Antragskonferenz Umfang und Detaillierungsgrad der Angaben im Umweltbericht erörtert werden.¹²⁰

Damit ist die Antragskonferenz zugleich Scoping-Termin, unterscheidet sich von diesem aber darin, dass

- ▶ die Antragskonferenz gemäß § 7 NABEG nicht auf Gegenstand, Umfang und Methoden der Strategischen Umweltprüfung beschränkt ist, sondern zugleich der Festlegung des Untersuchungsrahmens dient und Fragen der Raumordnung zu bewerten sind;
- ▶ neben den betroffenen Trägern öffentlicher Belange auch die betroffenen Vereinigungen gemäß § 3 Abs. 2 NABEG geladen werden;
- ▶ dass jede Person berechtigt ist, an der Antragskonferenz teilzunehmen (sog. „Jedermann-Beteiligung“).¹²¹

¹¹⁶ Seit der ab dem 29.11.2017 geltenden Fassung ist die Öffentlichkeit zwingend zu beteiligen.

¹¹⁷ de Witt, in: de Witt/Scheuten, § 1 EnLAG Rn. 9.

¹¹⁸ BT-Drucks. 17/6073, S. 2.

¹¹⁹ BT-Drucks. 17/6073, S. 19.

¹²⁰ Durinke, in: de Witt/Scheuten, § 7 NABEG Rn. 6 f.

¹²¹ BT-Drucks. 17/6073, S. 25; Durinke, in: de Witt/Scheuten, § 7 NABEG Rn. 1.

Durch die Antragskonferenz soll die Öffentlichkeit bereits in einem frühen Verfahrensstadium miteinbezogen werden, was zu Verfahrenstransparenz, Akzeptanz und Befriedung beitragen und damit der Verfahrensbeschleunigung dienen soll.¹²² Eine besondere akzeptanzstiftende Wirkung erfährt die Antragskonferenz dadurch, dass keine Antragsbindung besteht, sodass von dem Antrag des Vorhabenträgers abweichende Planungsvorschläge noch eingebracht werden können („offener Klärungsprozess“).¹²³

Die Antragskonferenz ist aber nicht nur Instrument für eine frühe und akzeptanzstärkende Öffentlichkeitsbeteiligung, sondern hat auch und gerade eine dienende Funktion, indem sie das Verfahren der Bundesfachplanung vorbereiten und strukturieren soll.¹²⁴ Auf der Grundlage der Ergebnisse der Antragskonferenz kann die Bundesnetzagentur den für die Entscheidung nach § 12 NABEG erforderlichen Untersuchungsrahmen sowie den erforderlichen Inhalt der nach § 8 NABEG einzureichenden Unterlagen unter Inanspruchnahme des Fachwissens der Träger öffentlicher Belange, der Vereinigungen im Sinne des § 3 Abs. 2 NABEG sowie der anderen Beteiligten besser abschätzen.¹²⁵ Gerade die Beteiligung der Vereinigungen im Sinne des § 3 Abs. 2 NABEG trägt – insbesondere durch zusätzliche von den Vereinigungen in Auftrag gegebene Gutachten – zu einer besseren Sachverhaltsermittlung innerhalb des Planungs- und Genehmigungsverfahrens bei.¹²⁶

Verzögerungen im späteren Verfahren, die sich daraus ergeben können, dass sich erst im Rahmen der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung neue Erkenntnisse ergeben, die zusätzliche Untersuchungen, Gutachten etc. erforderlich machen, werden durch die vorgeschaltete Antragskonferenz und die daran anschließende frühzeitige Festlegung des Untersuchungsrahmens verringert.¹²⁷ Die Antragskonferenz und die daran anknüpfende Verpflichtung der Bundesnetzagentur, den Untersuchungsrahmen festzulegen, soll damit der Verfahrensstrukturierung dienen, eine effiziente Durchführung der Bundesfachplanung ermöglichen und spätere Verzögerungen vermeiden.¹²⁸

2.3.3.2 Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung in der Bundesfachplanung

Die eigentliche Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung innerhalb der Bundesfachplanung beginnt spätestens zwei Wochen nach Vorlage der vollständigen Unterlagen durch den Vorhabenträger.

Wie schon die Antragskonferenz ist auch die Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 9 NABEG als Jedermann-Beteiligung ausgestaltet. Die Öffentlichkeit hat das Recht, zu den von der Bundesnetzagentur grundsätzlich für einen Monat auszulegenden Unterlagen Stellung zu nehmen. Eine Betroffenheit in einem Recht oder ein rechtliches Interesse sind nicht erforderlich.¹²⁹ Dies dient dazu, das Vertrauen der Öffentlichkeit zu gewinnen, die Beteiligung am Entscheidungsprozess zu erleichtern und die Akzeptanz gegenüber den Netzausbauvorhaben zu erhöhen.¹³⁰ Die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange – dazu

¹²² BT-Drucks. 17/6073, S. 25.

¹²³ Sangenstedt, in: Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, § 7 NABEG Rn. 13 f.

¹²⁴ Sangenstedt, in: Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, § 7 NABEG Rn. 7 f.

¹²⁵ Durinke, in: de Witt/Scheuten, § 7 NABEG Rn. 33; Sangenstedt, in: Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, § 7 NABEG Rn. 109; Willbrand, in: Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, Kap. 4 Rn. 47.

¹²⁶ UBA-FB 001908 – Evaluation von Gebrauch und Wirkung der Verbandsklagemöglichkeiten nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG), S. 3.

¹²⁷ Durinke, in: de Witt/Scheuten, § 7 NABEG Rn. 33; Sangenstedt, in: Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, § 7 NABEG Rn. 109.

¹²⁸ BT-Drucks. 17/6073, S. 25.

¹²⁹ Willbrand, in: Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, Kap. 4 Rn. 69.

¹³⁰ BT-Drucks. 17/6073, S. 18.

gehören insbesondere die Fachbehörden, deren Entscheidung von der Konzentrationswirkung des Planfeststellungsbeschlusses erfasst wird¹³¹ – sowie der Vereinigungen im Sinne des § 3 Abs. 2 NABEG hat zudem unterstützende Funktion und dient der Informationsbeschaffung.¹³²

Das Recht zur Stellungnahme wird durch einen Erörterungstermin ergänzt, in dessen Rahmen die rechtzeitig erhobenen Einwendungen mit dem Vorhabenträger und denjenigen, die Einwendungen erhoben haben, erörtert werden (§ 10 NABEG). Der Erörterungstermin ist daher nicht öffentlich, sondern ermöglicht eine aktive Einbindung in den Entscheidungsprozess nur für diejenigen, die schriftlich Einwendungen erhoben haben.¹³³

Auch dem Erörterungstermin soll eine Befriedungsfunktion zu kommen. Er soll Akzeptanz für das Netzausbauvorhaben schaffen, bestenfalls sogar eine Einigung ermöglichen, wo eine solche bereits möglich ist.¹³⁴ Dahinter steht die allgemeine Erwartung, dass eine Entscheidung besser akzeptiert wird, wenn es die Gelegenheit gab, Sachargumente auch mündlich vorzutragen und zu diskutieren.¹³⁵ Gleichzeitig hat der Erörterungstermin – insbesondere durch die Beteiligung der Vereinigungen im Sinne des § 3 Abs. 2 NABEG – eine Informationsfunktion.¹³⁶

Ein Erörterungstermin findet nach § 10 NABEG ausnahmsweise nur dann nicht statt, wenn die Einwendungen gegen das Vorhaben nicht oder nicht rechtzeitig erhoben worden sind, die rechtzeitig erhobenen Einwendungen zurückgenommen worden sind, ausschließlich Einwendungen erhoben worden sind, die auf privatrechtlichen Titeln beruhen, oder alle Einwender auf einen Erörterungstermin verzichtet haben. Die Durchführung des Erörterungstermins ist daher die Regel. Anders als noch bei § 43b EnWG hat sich der Gesetzgeber im Rahmen der Bundesfachplanung gegen eine Beschränkung der Beteiligungsrechte und für ein transparentes und akzeptanzstiftendes Beteiligungsverfahren entschieden.¹³⁷ Mittelbares Ziel ist es auch insoweit, gerichtliche Auseinandersetzungen am Ende des Planfeststellungsverfahrens zu vermeiden und damit zu einer Beschleunigung der Netzausbauvorhaben beizutragen.

2.3.3.3 Kommunikation

Die Unterlagen für die Öffentlichkeitsbeteiligung werden herkömmlicherweise in der Nähe des Vorhabens ausgelegt. Kommunikation hat heute aber eine viel größere Bedeutung als früher. Innerhalb der §§ 4 ff. NABEG wird daher umfassend das Internet genutzt, um die Öffentlichkeit über die einzelnen Verfahrensschritte in der Bundesfachplanung zu informieren.

Die notwendige Unterrichtung der Öffentlichkeit über die Antragskonferenz erfolgt daher über das Internet und örtliche Tageszeitungen, die in dem Bereich verbreitet sind, in dem sich der beantragte Trassenkorridor voraussichtlich auswirken wird (§ 7 Abs. 2 Satz 3 NABEG).¹³⁸ Eine Sonderstellung kommt insoweit den Vereinigungen im Sinne des § 3 Abs. 2 NABEG zu, die – wie auch die Träger öffentlicher Belange – mittels Zusendung des Antrags zur Antragskonferenz geladen werden (§ 7 Abs. 2 Satz 1 NABEG). Hemmnisse beim Zugang zu Informationen¹³⁹ werden dadurch vermieden.

Ähnlich umfassend wird auch über die Auslegung der Unterlagen im Rahmen der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung unterrichtet. § 9 Abs. 2 Satz 1 NABEG bestimmt, dass die Unterlagen für die Dauer von

¹³¹ Willbrand, in: Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, Kap. 4 Rn. 64.

¹³² Durinke, in: de Witt/Scheuten, § 9 NABEG Rn. 2; zu den Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung Fisahn, ZUR 2004, 136.

¹³³ Willbrand, in: Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, Kap. 4 Rn. 73.

¹³⁴ Durinke, in: de Witt/Scheuten, § 10 NABEG Rn. 13.

¹³⁵ Durinke, in: de Witt/Scheuten, § 10 NABEG Rn. 5; Versteyl, in: Schink/Versteyl/Dippel, § 10 NABEG Rn. 24 m. w. N.

¹³⁶ Versteyl, in: Schink/Versteyl/Dippel, § 10 NABEG Rn. 22.

¹³⁷ Durinke, in: de Witt/Scheuten, § 10 NABEG Rn. 6.

¹³⁸ BT-Drucks. 17/6073, S. 25.

¹³⁹ Vgl. hierzu UBA-FB 001908 – Evaluation von Gebrauch und Wirkung der Verbandsklagemöglichkeiten nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG), S. 92.

einem Monat am Sitz der Bundesnetzagentur und in den Außenstellen der Bundesnetzagentur, die den Trassenkorridoren nächstgelegenen sind, auszulegen sind. Über die Auslegung ist auf der Internetseite der Bundesnetzagentur, in deren Amtsblatt sowie den örtlichen Tageszeitungen, die in dem Gebiet verbreitet sind, auf das sich das Vorhaben voraussichtlich auswirken wird, zu informieren. § 9 Abs. 3 Satz 4 NABEG bestimmt, dass die Bekanntmachung spätestens eine Woche vor Beginn der Auslegung zu erfolgen hat und dem Planungsstand entsprechende Angaben über den Verlauf der Trassenkorridore und den Vorhabensträger zu enthalten hat. Darüber hinaus muss die Bekanntmachung darüber informieren, wo und wann die Unterlagen zur Einsicht ausgelegt werden, sowie Hinweise auf die Einwendungsfrist unter Angabe des jeweils ersten und letzten Tages geben. Gemäß § 9 Abs. 4 NABEG sind die Unterlagen zeitgleich mit der Auslegung für die Dauer von einem Monat auch im Internet zu veröffentlichen, was entsprechend den Regelungen in § 9 Abs. 3 Satz 3 und 4 NABEG bekanntzumachen ist.

Auch die Übermittlung der Stellungnahmen kann im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung elektronisch erfolgen (§ 9 Abs. 3 Satz 2 NABEG), was der Verfahrensbeschleunigung dienen soll.¹⁴⁰

Mit den Regelungen zur Veröffentlichung und Bekanntmachung trägt das NABEG der geänderten Mediennutzung daher in besonderem Maße Rechnung.¹⁴¹ Die (ergänzende) Kommunikation über das Internet erlaubt eine bessere Zugänglichkeit und Verbreitung der Informationen und ist daher Ausdruck des Bemühens um ein offenes und transparentes Planungs- und Genehmigungsverfahren.¹⁴²

2.3.4 Beteiligung der Bundesländer in der Bundesfachplanung

Da die Entscheidungen in der Bundesfachplanung gemäß § 15 Abs. 1 Satz 2 NABEG grundsätzlich Vorrang vor Landesplanungen haben, sind die Länder von der Entscheidung in besonderer Weise betroffen. Um die Ausschöpfung von etwaigen Klagemöglichkeiten gegen den Planfeststellungsbeschluss durch die Länder zu vermeiden und dadurch bedingte Verzögerungen zu verhindern, werden die Landesinteressen innerhalb der Bundesfachplanung besonders berücksichtigt.

Mit § 14 NABEG hat der Gesetzgeber unter anderem eine Regelung des Inhalts aufgenommen, wonach jedes Land, das von der Entscheidung über die Bundesfachplanung nach § 12 Abs. 2 und 3 NABEG betroffen ist, innerhalb einer Frist von einem Monat nach Übermittlung der Entscheidung Einwendungen erheben darf, zu denen die Bundesnetzagentur ihrerseits innerhalb eines Monats Stellung zu nehmen hat (§ 14 Satz 3 NABEG). § 14 NABEG stellt mithin eine Kompensation für den Eingriff in die Planungshoheit der Länder dar.¹⁴³

Neben § 14 NABEG ist eine Beteiligung der Bundesländer an der Bundesfachplanung über ihren Sitz im Bundesfachplanungsbeirat sichergestellt, der die Aufgabe hat, die Bundesnetzagentur in Grundsatzfragen zur Bundesfachplanung und zur Aufstellung des Bundesnetzplans sowie zu den Grundsätzen der Planfeststellung zu beraten (§ 32 Abs. 2 NABEG). Der Bundesfachplanungsbeirat ist gegenüber der Bundesnetzagentur unter anderem berechtigt, allgemeine Auskünfte und Stellungnahmen einzuholen. Auch dies soll dazu beitragen, dass die Akzeptanz der Länder gegenüber den Netzausbauvorhaben gestärkt wird.

2.3.5 Verbindliche Festlegung der Trassenkorridore – Abschichtung von Entscheidungen

Mit dem dreistufigen Aufbau des Planungs- und Genehmigungsverfahrens hat sich der Gesetzgeber für eine Abschichtung des Prüfungsrahmens entschieden, von der er sich erhebliche Beschleunigungseffekte erhofft. Während durch den Bundesbedarfsplan auf der ersten Stufe die energiewirtschaftliche Notwen-

¹⁴⁰ BT-Drucks. 17/6073, S. 25.

¹⁴¹ Durinke, in: de Witt/Scheuten, § 9 NABEG Rn. 31.

¹⁴² Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung – Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor, S. 17.

¹⁴³ Durinke, in: de Witt/Scheuten, § 14 NABEG Rn. 11.

digkeit verbindlich für das Planfeststellungsverfahren festgelegt wird, wird im Rahmen der Bundesfachplanung die Raum- und Umweltverträglichkeit eines Trassenkorridors für das Planfeststellungsverfahren verbindlich festgestellt, wodurch das Planfeststellungsverfahren entlastet werden soll.¹⁴⁴

In der für das Planfeststellungsverfahren verbindlichen Festlegung des Trassenkorridors liegt der wesentliche Unterschied zum Raumordnungsverfahren nach § 15 ROG, das in einer Landesplanerischen Beurteilung (Feststellung) mündet, die nach der vom Bundesverwaltungsgericht vertretenen Rechtsauffassung eine Art gutachterliche Äußerung darstellt, der keinerlei Außenwirkung zukommt.¹⁴⁵ Das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens ist für die Planfeststellung daher nicht verbindlich, sondern ist lediglich als ein sonstiges Erfordernis der Raumordnung bei der Abwägung innerhalb des Planfeststellungsverfahrens zu berücksichtigen.¹⁴⁶

Mit der Entscheidung über die Bundesfachplanung nach § 12 Abs. 2 NABEG wird die zweite Stufe des Planungs- und Genehmigungsprozesses demgegenüber mit einer nicht nur für den Vorhabenträger und die Bundesnetzagentur, sondern auch für die Länder und Gemeinden (§ 15 Abs. 1 Satz 1 NABEG) verbindlichen Festlegung von Trassenkorridoren abgeschlossen.¹⁴⁷ Dadurch wird vermieden, dass die Ergebnisse der Bundesfachplanung von Seiten der Länder – mit der Folge von Verfahrensverzögerungen – wieder in Frage gestellt werden.¹⁴⁸

Die verbindliche Festlegung des Trassenkorridors innerhalb der Bundesfachplanung bedeutet aber nicht nur eine räumliche Begrenzung für die nachfolgende Planfeststellung. Die dem Planfeststellungsverfahren vorgelagerte Bundesfachplanung schafft darüber hinaus die Möglichkeit einer Prüfungsabschichtung, mit der die Komplexität des Planfeststellungsverfahrens reduziert werden soll.¹⁴⁹ Dabei gilt: Je schmaler der Trassenkorridor gewählt wird, desto größer ist die Abschichtungswirkung für das Planfeststellungsverfahren.¹⁵⁰

Die wesentliche Voraussetzung für eine wirkungsvolle Prüfungsabschichtung hat der Gesetzgeber dadurch geschaffen, dass die Bundesnetzagentur sowohl auf der Ebene der Bundesfachplanung als auch auf der Ebene der Planfeststellung zuständig ist.¹⁵¹ Zudem besteht zwischen der Bundesfachplanung und der nachgelagerten Planfeststellung aufgrund vielfältiger Berührungspunkte ein wesentlich größeres Abschichtungspotenzial als bei der Bundesbedarfsplanung und der Bundesfachplanung.¹⁵²

Denn die Bundesfachplanung tritt nicht schlicht an die Stelle des Raumordnungsverfahrens, sondern geht darüber hinaus.¹⁵³ Der Gegenstand der Bundesfachplanung ist nicht auf die Prüfung der Raumverträglichkeit und Umweltverträglichkeit des Korridors beschränkt. Innerhalb der Bundesfachplanung findet bereits eine Abwägung der öffentlichen und privaten Belange statt (§ 5 Abs. 1 Satz 2 NABEG). Mit der Festlegung

¹⁴⁴ BT-Drucks. 17/6073, S. 26.

¹⁴⁵ Goppel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, § 15 ROG Rn. 80.

¹⁴⁶ Sangenstedt, in: Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, § 15 NABEG Rn. 12; de Witt, in: de Witt/Scheuten, § 4 NABEG Rn. 2.

¹⁴⁷ BT-Drucks. 17/6073, S. 1; Nebel/Riese, in: Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, § 5 NABEG Rn. 76. Die Rechtsnatur der Entscheidung ist allerdings umstritten, vgl. hierzu die Ausführungen bei de Witt, in: de Witt/Scheuten, § 15 NABEG Rn. 8 sowie bei Posser/Schulze, in: Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, Kap. 13 Rn. 94.

¹⁴⁸ Sangenstedt, in: Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, § 15 NABEG Rn. 8.

¹⁴⁹ Nebel/Riese, in: Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, § 5 NABEG Rn. 8.

¹⁵⁰ de Witt, in: de Witt/Scheuten, § 12 NABEG Rn. 43; kritisch zur Abschichtungsfunktion Schink, in: Schink/Versteyl/Dippel, § 5 NABEG Rn. 99.

¹⁵¹ BT-Drucks. 17/6073, S. 5.

¹⁵² Sangenstedt, in: Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, § 7 NABEG Rn. 77 f.

¹⁵³ Nebel/Riese, in: Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, § 5 NABEG Rn. 8; Willbrand, in: Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, Kap. 4 Rn. 1.

des Trassenkorridors wird das Gebiet daher nicht nur als raumverträglich und umweltverträglich beurteilt, es wird zudem festgestellt, dass der Verwirklichung eines Netzausbauvorhabens innerhalb des Trassenkorridors keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Belange entgegenstehen.¹⁵⁴

Aufgrund der aufgezeigten Überschneidungen zwischen Bundesfachplanung und Planfeststellung kann das Planfeststellungsverfahren auf den Ergebnissen der Bundesfachplanung aufbauen. Dann lassen sich Doppelprüfungen vermeiden und das Planfeststellungsverfahren kann durch die vorgelagerte Bundesfachplanung entlastet werden.¹⁵⁵

Für die Prüfung der Umweltverträglichkeit bestimmt § 23 NABEG hierzu ausdrücklich, dass die Umweltverträglichkeitsprüfung aufgrund der in der Bundesfachplanung bereits durchgeführten Strategischen Umweltprüfung¹⁵⁶ auf zusätzliche oder andere erhebliche Umweltauswirkungen der beantragten Trasse beschränkt werden kann. Verfahrensverzögernde Doppelprüfungen sollen so ausgeschlossen werden.¹⁵⁷ Dementsprechend kann auch der Vorhabenträger auf die im Rahmen der Bundesfachplanung für die Strategische Umweltprüfung eingereichten Unterlagen im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens Bezug nehmen. Aus § 14f Abs. 3 UVPG folgt darüber hinaus, dass schon bei der Festlegung des Untersuchungsrahmens zu entscheiden ist, welche Umweltauswirkungen auf welcher Stufe des Planungs- und Genehmigungsverfahrens schwerpunktmäßig zu prüfen sind.

2.3.6 Bundesnetzagentur als Entscheidungsträger

Vor der Gesetzesnovelle im Jahr 2011 waren für den Leitungsausbau zahlreiche Länderbehörden zuständig. Bei länderübergreifenden Netzausbauvorhaben standen dem Vorhabenträger bereits im Raumordnungsverfahren mehrere Entscheidungsträger gegenüber. Die Zersplitterung der Entscheidungsträger und die Vielfalt der Verfahren wurden als ein zentrales Hindernis für einen beschleunigten Netzausbau aufgefasst.¹⁵⁸ Aufgrund der wenigen Vorgaben zum Verfahrensablauf gab es keine einheitliche Verwaltungspraxis der Behörden. Unter anderem war der Umfang der bei den jeweiligen Behörden einzureichenden Planungsunterlagen unterschiedlich.¹⁵⁹ Bei länderübergreifenden Leitungsvorhaben herrschte ein Mangel an Koordinierung und Abstimmung.¹⁶⁰ Dies hat in der Praxis zu Verfahrensverzögerungen geführt. Grund dafür war auch, dass die Durchführung des Planfeststellungsverfahrens in einem Bundesland den Abschluss sämtlicher Raumordnungsverfahren in den von dem Vorhaben betroffenen Bundesländern voraussetzte, weil erst dann die Länderübergangspunkte feststanden.¹⁶¹

Zu den wesentlichen Neuerungen, die das Gesetz über Maßnahmen zur Beschleunigung des Netzausbaus Elektrizitätsnetze vom 28.07.2011 gebracht hat, gehörte daher die Einführung eines bundeseinheitlichen Planungs- und Genehmigungsverfahrens mit einer Zuständigkeitskonzentration bei der Bundesnetzagentur. Die in Länderzuständigkeit liegenden Verfahren der Raumordnung und Planfeststellung werden seit-

¹⁵⁴ de Witt, in: de Witt/Scheuten, § 5 NABEG Rn. 12; Nebel/Riese, in: Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, § 5 NABEG Rn. 12.

¹⁵⁵ BT-Drucks. 17/6073, S. 26; vgl. hierzu auch Wolfshohl/Scheuten, in: de Witt/Scheuten, § 1 NABEG Rn. 30.

¹⁵⁶ Durch die Verpflichtung zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung auf der Ebene der Bundesfachplanung wird dem Frühzeitigkeitsgebot entsprochen. Danach sollen die Umweltauswirkungen bei gestuften Planungs- und Genehmigungsverfahren so früh wie möglich berücksichtigt werden, BT-Drucks. 17/6073, S. 24.

¹⁵⁷ de Witt, in: de Witt/Scheuten, § 5 NABEG Rn. 35.

¹⁵⁸ Kritisch hierzu bereits das Umweltgutachten 2002 des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen, BT-Drucks. 14/8792, S. 135.

¹⁵⁹ Heimann, in: Tagungsband „Anspruchsvoller Umweltschutz in der Fach- und Raumplanung“, S. 89.

¹⁶⁰ Steinbach, Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, Einl. Rn. 43.

¹⁶¹ BT-Drucks. 17/6073, S. 19; Straßburg, in: de Witt/Scheuten, Einl. Rn. 71.

her durch ein bundesweit einheitliches Verfahren, bestehend aus Bundesfachplanung und Planfeststellung, ersetzt.¹⁶² Die Zuständigkeit für den grenzüberschreitenden bzw. länderübergreifenden Netzausbau wurde auf eine einzige Behörde, die Bundesnetzagentur, übertragen („One-Stop-Shop“).¹⁶³

Eine Zersplitterung der Entscheidungsträger, die sich in der Vergangenheit verfahrensverzögernd ausgewirkt hat, wird durch die phasenübergreifende Betreuung der Netzausbauvorhaben durch die Bundesnetzagentur auf sämtlichen Stufen des Planungs- und Genehmigungsverfahrens vermieden. Die Konzentration der Zuständigkeit der Bundesnetzagentur auf allen Stufen des Planungs- und Genehmigungsverfahrens, d. h. die Verfahrensdurchführung aus einer Hand, zielt dabei zuvörderst auf eine Beschleunigung des Planungs- und Genehmigungsverfahrens ab.¹⁶⁴

Durch die phasenübergreifende Zuständigkeit der Bundesnetzagentur wird zugleich eine inhaltliche Verklammerung der einzelnen Stufen der Planungs- und Genehmigungsverfahren erreicht. Durch die Zuständigkeitskonzentration bei der Bundesnetzagentur ist es möglich, Abschichtungen im Prüfungsumfang konsequent vorzunehmen und Doppelprüfungen zu vermeiden.¹⁶⁵ Auf der Ebene der Bundesfachplanung ist die Bundesnetzagentur bereits über die Abläufe und Ergebnisse der Bedarfsplanung informiert und für die im Rahmen der Bundesfachplanung vorgesehenen Öffentlichkeitsbeteiligung sowie die Strategische Umweltprüfung sensibilisiert.¹⁶⁶ Die auf der Ebene der Bedarfsplanung gewonnen Kenntnisse können in die Bundesfachplanung bzw. die Erkenntnisse der Bundesfachplanung in das Planfeststellungsverfahren eingebracht werden.

Aus Sicht der Vorhabenträger bedeutet ein bundeseinheitliches Verfahren mit Zuständigkeit einer einzigen Behörde insoweit eine Entlastung, dass einheitliche Planungsmaßstäbe gelten. Dies war im Raumordnungsverfahren nicht gewährleistet. Dort galten in Abhängigkeit von der zuständigen Landesbehörde unterschiedliche Anforderungen, etwa hinsichtlich des Umfangs der vorzulegenden Antragsunterlagen.¹⁶⁷

Durch die phasenübergreifende Zuständigkeit der Bundesnetzagentur gelten nunmehr einheitliche Standards und Kriterien bei den Anforderungen der Verfahren. Die Planungen können unter einheitlichen rechtlichen Bedingungen erfolgen. Hierdurch wird für den Vorhabenträger ein höheres Maß an Rechtssicherheit erreicht und der bislang erforderliche Anpassungsbedarf an die jeweilige Länderpraxis vermieden.¹⁶⁸

Zusammengefasst sollen durch die Bündelung bei der Bundesnetzagentur eine einheitliche Verwaltungspraxis erreicht werden, Doppelprüfungen sowie Reibungs- und Informationsverluste vermieden und eine gesamtstaatliche Koordination gewährleistet werden.¹⁶⁹ Zugleich soll eine Politisierung der Verfahren verhindert werden, indem eine Unabhängigkeit von regionalpolitischen Gegebenheiten erreicht wird.¹⁷⁰ All dies soll zur Verfahrensbeschleunigung beitragen.

2.3.7 Abschnittsbildung

Gemäß § 5 Abs. 4 Satz 1 NABEG ist die Bundesnetzagentur berechtigt, die Bundesfachplanung in einzelnen Abschnitten der Trassenkorridore durchzuführen. Ein Antrag ist hierzu nicht erforderlich (§ 5 Abs. 4

¹⁶² Straßburg, in: de Witt/Scheuten, Einl. Rn. 71.

¹⁶³ BT-Drucks. 17/6073, S. 5.

¹⁶⁴ BT-Drucks. 17/6073, S. 5 und 21.

¹⁶⁵ Siehe hierzu unter 4.2.4.

¹⁶⁶ Vgl. hierzu Steinbach, Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, Einl. Rn. 49.

¹⁶⁷ BT-Drucks. 17/6073, S. 4.

¹⁶⁸ BT-Drucks. 17/6073, S. 20 und 5.

¹⁶⁹ BT-Drucks. 17/6073, S. 2.

¹⁷⁰ Steinbach, Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, Einl. Rn. 45 f.

Satz 2 NABEG). Durch die Begrenzung des Prüfungsumfangs auf einzelne Abschnitte wird die Komplexität der Entscheidung in der Bundesfachplanung reduziert.¹⁷¹ Insbesondere bei umfangreichen Netzausbauprojekten sowie bei besonders konfliktbelasteten Abschnitten kann es sich anbieten, den Prüfungsumfang in der Bundesfachplanung durch eine Abschnittsbildung zu reduzieren.¹⁷²

Im Leitfaden der Bundesnetzagentur werden als sachgerechte Gründe für eine Abschnittsbildung genannt:

- ▶ Begrenzung der Antragsunterlagen auf ein im Rahmen des gesetzlich vorgegebenen Zeitrahmens handhabbares und transparentes Maß,
- ▶ Sicherstellung einer angemessenen Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung,
- ▶ Trennung unterschiedlich konfliktträchtiger Bereiche,
- ▶ Berücksichtigung von Bündelungsoptionen,
- ▶ Prüfung der Möglichkeit zur Durchführung des vereinfachten Verfahrens auf einzelnen Trassenabschnitten.¹⁷³

Die Abschnittsbildung kann in diesen Fällen zu einer Verfahrensbeschleunigung beitragen.¹⁷⁴

2.3.8 Vereinfachtes Verfahren

Unter den in § 11 Abs. 1 NABEG genannten Voraussetzungen kann die Bundesfachplanung in einem vereinfachten Verfahren durchgeführt werden. Voraussetzung dafür ist, dass kein Erfordernis für eine Strategische Umweltprüfung besteht und die Trasse in einer bestehenden Hoch- oder Höchstspannungsleitung erfolgt (Ausbau/Ersetzung), unmittelbar neben der Trasse einer bereits bestehenden Hoch- oder Höchstspannungsleitung errichtet werden soll oder innerhalb eines Korridors verlaufen soll, der in einem Raumordnungsplan oder im Bundesnetzplan ausgewiesen ist.¹⁷⁵ § 11 NABEG ist mithin Ausdruck des NOVA-Prinzips.

Das vereinfachte Verfahren stellt damit ein weiteres Beschleunigungselement dar.¹⁷⁶ Der Beschleunigungseffekt soll im Wesentlichen dadurch erzielt werden, dass im vereinfachten Verfahren keine Antragskonferenz stattfindet. § 7 Abs. 7 NABEG bestimmt, dass die Antragskonferenz unterbleiben kann, wenn die Voraussetzungen nach § 11 NABEG vorliegen. Gleiches gilt für die Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung, wie § 9 Abs. 7 NABEG ausdrücklich bestimmt. Ebenso entfällt der Erörterungstermin nach § 10 NABEG. Die Bundesnetzagentur prüft in dem vereinfachten Verfahren nur, ob die Ausbaumaßnahme raumverträglich ist. Dies soll gemäß § 11 Abs. 2 NABEG im Benehmen mit den zuständigen Landesbehörden stattfinden.

§ 11 Abs. 3 NABEG bestimmt, dass das vereinfachte Verfahren binnen drei Monaten nach Vorliegen der vollständigen Unterlagen bei der Bundesnetzagentur abzuschließen ist. Die Frist beträgt vier Monate, wenn die Durchführung eines Anhörungsverfahrens im Einzelfall sinnvoll und erforderlich ist.¹⁷⁷

¹⁷¹ Nebel/Riese, in: Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, § 12 NABEG Rn. 59.

¹⁷² BT-Drucks. 17/6073, S. 24.

¹⁷³ Leitfaden zur Bundesfachplanung nach §§ 4 ff. des Netzausbaubeschleunigungsgesetzes Übertragungsnetz (NABEG), S. 10.

¹⁷⁴ Nebel/Riese, in: Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, § 12 NABEG Rn. 59; kritisch Willbrand, Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, Kap. 4 Rn. 43.

¹⁷⁵ Zu den einzelnen Voraussetzungen vgl. Nebel/Riese, in: Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, § 11 NABEG Rn. 12 ff.

¹⁷⁶ BT-Drucks. 17/6073, S. 26.

¹⁷⁷ BT-Drucks. 17/6073, S. 26.

Neben dem Beschleunigungseffekt soll das vereinfachte Verfahren der Vorhabenbündelung dienen und Anreize setzen, bei der Wahl der Trassenkorridore möglichst vorhandene Trassen oder bereits ausgewiesene Trassenkorridore zu nutzen.¹⁷⁸ Der Netzausbau innerhalb vorhandener Trassen bzw. bereits ausgewiesener Trassen soll vorangetrieben werden, um durch eine Bündelung von Trassen zusätzliche Einwirkungen in Natur und Landschaft zu vermeiden.¹⁷⁹

2.3.9 Projektmanager

Gemäß § 29 NABEG kann die zuständige Behörde – auf Vorschlag oder mit Zustimmung des Vorhabenträgers und auf dessen Kosten – einen Dritten als Projektmanager mit der Vorbereitung und Durchführung von Verfahrensschritten beauftragen. Der Projektmanager kann sämtliche Koordinierungsfunktionen übernehmen, es sei denn, es handelt sich um Aufgaben, die unmittelbar den Kern des Abwägungsvorgangs betreffen. Es wird erwartet, dass die Einbeziehung eines privaten Dritten zur Straffung und Bündelung der Abläufe des Planungs- und Genehmigungsverfahrens beitragen kann.¹⁸⁰

Um die in § 12 Abs. 1 NABEG vorgegebene Frist von sechs Monaten einhalten zu können, bietet sich gerade in der Bundesfachplanung die Einschaltung eines Projektmanagers an, um das Verfahren der Bundesfachplanung zu beschleunigen.¹⁸¹

2.3.10 Fristen

Ein herkömmliches Mittel der Verfahrensbeschleunigung und der Verfahrensstrukturierung ist das Setzen von Fristen. Innerhalb der Bundesfachplanung gilt ein strenges Fristenregime.

Um schon zu Beginn der antragsgebundenen Bundesfachplanung Verzögerungen zu vermeiden, hat der Gesetzgeber mit § 6 Abs. 1 Satz 2 NABEG die Möglichkeit geschaffen, den Vorhabenträger durch Bescheid aufzufordern, innerhalb einer zu bestimmenden angemessenen Frist den erforderlichen Antrag zur Durchführung der Bundesfachplanung zu stellen. Die Fristsetzung kann gemäß § 34 NABEG mit einem Zwangsgeld von bis zu 250.000 Euro sanktioniert werden. Damit soll die zügige Verwirklichung der in den Bundesbedarfsplan aufgenommenen Leitungsvorhaben sichergestellt werden.¹⁸²

Die Bundesnetzagentur ist nach § 7 Abs. 1 Satz 1 NABEG ihrerseits verpflichtet, „unverzüglich“ nach Einreichung des Antrags die Antragskonferenz durchzuführen, auf deren Grundlage der Untersuchungsrahmen für die Bundesfachplanung festgelegt wird. Die Festlegungen sind gemäß § 7 Abs. 5 NABEG innerhalb einer Frist von zwei Monaten nach Antragstellung abzuschließen. Durch die Zwei-Monats-Frist soll eine effiziente Durchführung der Bundesfachplanung erreicht und spätere Verzögerungen sollen vermieden werden.¹⁸³ Die Vorschrift ist allerdings nicht sanktioniert, sondern als Soll-Vorschrift ausgestaltet, sodass eine Überschreitung der Frist im begründeten Einzelfall zulässig sein dürfte.¹⁸⁴ Um sicherzustellen, dass der Vorhabenträger die Unterlagen zur Verfügung stellt, ist die Bundesnetzagentur nach § 8 Satz 1 NABEG berechtigt, eine Frist für die Beibringung der Unterlagen zu setzen.

¹⁷⁸ BT-Drucks. 17/6073, S. 26.

¹⁷⁹ Durinke, in: de Witt/Scheuten, § 11 NABEG Rn. 2.

¹⁸⁰ BT-Drucks. 17/6073, S. 31.

¹⁸¹ de Witt, in: de Witt/Scheuten, § 12 NABEG Rn. 12.

¹⁸² BT-Drucks. 17/6073, S. 24.

¹⁸³ BT-Drucks. 17/6073, S. 25.

¹⁸⁴ Durinke, in: de Witt/Scheuten, § 7 NABEG Rn. 39.

Eine Frist für die Vollständigkeitsprüfung der Bundesnetzagentur kennt § 8 Satz 6 NABEG nicht. In der Gesetzesbegründung heißt es allerdings, dass die Vollständigkeitsprüfung zum Zwecke der Verfahrensbeschleunigung unverzüglich nach Eingang der Unterlagen des Übertragungsnetzbetreibers zu erfolgen hat.¹⁸⁵

Auch innerhalb der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung sind Fristen einzuhalten, die der Verfahrensbeschleunigung dienen.¹⁸⁶ Gemäß § 9 Abs. 1 NABEG bzw. § 9 Abs. 3 NABEG findet die Öffentlichkeitsbeteiligung spätestens zwei Wochen nach Vorlage der vollständigen Unterlagen statt. Dies stellt gegenüber den Fristenregelungen im VwVfG und EnWG eine Verkürzung dar.¹⁸⁷

Für die Stellungnahmen der Träger öffentlicher Belange gilt zudem die Fristenregelung des § 9 Abs. 2 Satz 1 NABEG, wonach die Bundesnetzagentur eine Stellungnahmefrist setzt, die drei Monate nicht überschreiten darf. § 9 Abs. 2 Satz 1 NABEG dient in Verbindung mit der Präklusionsregelung in § 9 Abs. 2 Satz 3 NABEG ebenfalls der Verfahrensbeschleunigung.¹⁸⁸ Danach werden verspätet eingegangene Stellungnahmen nicht mehr berücksichtigt, es sei denn, die vorgebrachten Belange sind für die Rechtmäßigkeit der Bundesfachplanung von Bedeutung. Abwägungserhebliche Belange sind daher stets zu berücksichtigen. Die Präklusionsregelung geht daher regelmäßig ins Leere, sodass der Beschleunigungseffekt nur eingeschränkt greifen kann.¹⁸⁹

Die Präklusionsregelung in § 9 Abs. 2 Satz 3 NABEG findet auch für verspätet eingegangene Einwendungen der Öffentlichkeit Anwendung. Dies bestimmt § 9 Abs. 6 Satz 1 NABEG. Ob eine Überschreitung der Frist aber auch zu einer materiell-rechtlichen Präklusion in dem Sinne führt, dass die Einwendungen auch in einem späteren Gerichtsverfahren nicht mehr erhoben werden können, ist in der Literatur allerdings umstritten.¹⁹⁰ Die Regelung in § 9 Abs. 6 Satz 3 Halbsatz 2 NABEG, wonach die Verfolgung von Rechten im nachfolgenden Zulassungsverfahren unberührt bleibt, spricht gegen eine materiell-rechtliche Präklusionswirkung für das Planfeststellungsverfahren. Dementsprechend kennt auch § 22 NABEG für die Öffentlichkeitsbeteiligung keine § 22 Abs. 2 Satz 2 NABEG entsprechende Regelung, wonach sich die Stellungnahmen der Träger öffentlicher Belange nicht auf Gegenstände beziehen dürfen, zu denen bereits in der Bundesfachplanung Stellung genommen werden konnte. Das bedeutet, dass eine Beteiligung im nachgelagerten Planfeststellungsverfahren auch dann nicht ausgeschlossen ist, wenn im Rahmen der Bundesfachplanung keine Einwendungen erhoben wurden.¹⁹¹ Es ist mithin von einer formellen Präklusionsregelung auszugehen, die nur der Beschleunigung der Bundesfachplanung an sich dient und das Vorbringen im gerichtlichen Verfahren nicht ausschließt.¹⁹² Bei Auslegung als formelle Präklusionsregelung dürfte § 9 Abs. 2 Satz 3 NABEG i. V. m. § 9 Abs. 6 Satz 1 NABEG mit der jüngsten EuGH-Rechtsprechung¹⁹³ vereinbar sein.

Wie im Raumordnungsverfahren (§ 15 Abs. 4 Satz 3 ROG) gilt für den Abschluss der Bundesfachplanung eine Frist von sechs Monaten, die gemäß § 12 Abs. 1 NABEG an die Vorlage der vollständigen Unterlagen

¹⁸⁵ BT-Drucks. 17/6073, S. 25.

¹⁸⁶ BT-Drucks. 17/6073, S. 25.

¹⁸⁷ Durinke, in: de Witt/Scheuten, § 9 NABEG Rn. 11.

¹⁸⁸ BT-Drucks. 17/6073, S. 25.

¹⁸⁹ Durinke, in: de Witt/Scheuten, § 9 NABEG Rn. 21 f.; Willbrand, in: Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, Kap. 4 Rn. 65; Nebel/Riese, in: Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, § 9 NABEG Rn. 36.

¹⁹⁰ Dafür Nebel/Riese, in: Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, § 9 NABEG Rn. 70; a. A. Willbrand, in: Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, Kap. 4 Rn. 70; Durinke, in: de Witt/Scheuten, § 9 NABEG Rn. 46.

¹⁹¹ Durinke, in: de Witt/Scheuten, § 9 NABEG Rn. 46 f.; Willbrand, in: Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, Kap. 4 Rn. 70.

¹⁹² Versteyl, in: Schink/Versteyl/Dippel, § 9 NABEG Rn. 104.

¹⁹³ EuGH, Urt. v. 15.10.2015 – C-137/14 = EnWZ 2016, 78.

durch den Vorhabenträger anknüpft. Diese relativ kurz bemessene Frist von sechs Monaten dient erkennbar der Verfahrensbeschleunigung.¹⁹⁴ In der Literatur wird die Frist von sechs Monaten als „kaum realistisch“ bezeichnet. Sie sei lediglich ein Appell des Gesetzgebers zur beschleunigten Bearbeitung.¹⁹⁵ An die Überschreitung der Frist knüpft das NABEG keine rechtlichen Folgen.¹⁹⁶

Im Anschluss an die Bundesfachplanung sollen Verzögerungen bei der Antragstellung auf Planfeststellung dadurch vermieden werden, dass die Bundesnetzagentur dem Vorhabenträger gemäß § 12 Abs. 2 Satz 3 NABEG eine angemessene Frist zur Einleitung des Planfeststellungsverfahrens setzen kann. Dabei kann die Fristsetzung mit einem Zwangsgeld von bis zu 250.000 Euro sanktioniert werden.¹⁹⁷

2.3.11 Kein Rechtsschutz auf Ebene der Bundesfachplanung

Gemäß § 15 Abs. 3 NABEG hat die Entscheidung der Bundesnetzagentur über die Bundesfachplanung keine unmittelbare Außenwirkung¹⁹⁸ und ersetzt nicht die Entscheidung über die Zulässigkeit der Ausbaumaßnahme. Auf der Ebene der Bundesfachplanung – als „zwischenbehördliches Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung“¹⁹⁹ – gibt es daher keine Rechtsschutzmöglichkeiten.²⁰⁰ Die Entscheidung kann nur im Rahmen des Rechtsbehelfsverfahrens gegen die Planfeststellungsentscheidung des Vorhabens zur gerichtlichen Überprüfung (also inzident) gestellt werden, wie es § 15 Abs. 3 Satz 2 NABEG ausdrücklich bestimmt.

Die Öffentlichkeitsbeteiligung ist auf der Ebene der Bundesfachplanung mithin darauf beschränkt, Einflussnahmemöglichkeiten der Öffentlichkeit zu einem Zeitpunkt zu ermöglichen, bevor sich die Planungen bereits verfestigt haben.²⁰¹ Die gesetzgeberische Entscheidung gegen einen phasenspezifischen Rechtsschutz bedeutet insoweit ein Weniger an Partizipation,²⁰² weil eine umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung auch entsprechende Klagerechte mit einschließt.²⁰³ Dies hat der Gesetzgeber aber im Interesse der Verfahrensbeschleunigung hingenommen.²⁰⁴ Die Konzentration des Rechtsschutzes auf die Zulassungsentscheidung im Planfeststellungsverfahren soll erkennbar der Beschleunigung der Planungs- und Genehmigungsverfahren dienen. Verzögerungen durch gerichtliche Verfahren gegen die Entscheidung der Bundesnetzagentur über die Bundesfachplanung sollen vermieden werden. Das Planfeststellungsverfahren kann ohne Verzögerungen an die Bundesfachplanung anknüpfen.²⁰⁵

¹⁹⁴ BT-Drucks. 17/6073, S. 26.

¹⁹⁵ de Witt, in: de Witt/Scheuten, § 12 NABEG Rn. 12.

¹⁹⁶ Nebel/Riese, in: Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, § 12 NABEG Rn. 79; de Witt, in: de Witt/Scheuten, § 12 NABEG Rn. 12; Willbrand, in: Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, Kap. 4 Rn. 75.

¹⁹⁷ BT-Drucks. 17/6073, S. 26 f.

¹⁹⁸ Vgl. hierzu die Ausführungen unter 1.7.2.2.1.

¹⁹⁹ So die Bezeichnung bei Heimann, in: Tagungsband „Anspruchsvoller Umweltschutz in der Fach- und Raumplanung“, S. 104.

²⁰⁰ In der Literatur wird aber vertreten, dass eine von dem Antrag des Vorhabenträgers abweichende Entscheidung den Vorhabenträger zum verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz berechtigt. § 15 Abs. 3 Satz 2 NABEG sei daher einschränkend verfassungskonform dahin auszulegen, dass der Vorhabenträger schon gegen die Entscheidung in der Bundesbedarfsplanung Rechtsschutz ergreifen kann, vgl. de Witt, in: de Witt/Scheuten, § 15 NABEG Rn. 58.

²⁰¹ Versteyl, in: Schink/Versteyl/Dippel, § 9 NABEG Rn. 104; siehe auch unter 1.2.2.2.

²⁰² Vgl. hierzu Sangenstedt, in: Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, § 15 NABEG Rn. 35.

²⁰³ Darauf verweisen auch Köck/Salzborn, in: Tagungsband „Anspruchsvoller Umweltschutz in der Fach- und Raumplanung“, S. 199.

²⁰⁴ Vgl. hierzu Heimann, in: Tagungsband „Anspruchsvoller Umweltschutz in der Fach- und Raumplanung“, S. 104 f.

²⁰⁵ Wolfshohl/Scheuten, in: de Witt/Scheuten, § 1 NABEG Rn. 16; Sangenstedt, in: Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, § 15 NABEG Rn. 8.

2.3.12 Öffentlichkeitsbeteiligung vor Antragstellung nach § 6 NABEG (§ 25 Abs. 3 VwVfG)

Auf der Ebene der Bundesfachplanung beginnt die Öffentlichkeitsbeteiligung mit der Antragskonferenz nach § 7 NABEG, d. h. nach der Antragstellung durch den Vorhabenträger. Eine Einbeziehung der Öffentlichkeit noch vor der Antragstellung ist weder im EnWG noch im NABEG ausdrücklich vorgesehen, allerdings hat der Gesetzgeber eine solche frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung mit § 25 in das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) aufgenommen.²⁰⁶

Gemäß § 25 Abs. 3 VwVfG wirkt die Behörde darauf hin, dass der Träger bei der Planung von Vorhaben, die nicht nur unwesentliche Auswirkungen auf die Belange einer größeren Zahl von Dritten haben können, die betroffene Öffentlichkeit frühzeitig über die Ziele des Vorhabens, die Mittel, es zu verwirklichen, und die voraussichtlichen Auswirkungen des Vorhabens unterrichtet.²⁰⁷ Der Öffentlichkeit soll noch vor der Antragstellung Gelegenheit zur Äußerung und zur Erörterung gegeben werden.²⁰⁸ Dadurch sollen mögliche Konflikte bereits im Vorfeld der Antragstellung erkannt und entschärft werden. Der Vorhabenträger hat die Möglichkeit, seine Planungen im Hinblick auf die Akzeptanz des Vorhabens in der Bevölkerung zu optimieren.²⁰⁹

Zwar ist die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 25 Abs. 3 VwVfG kein spezifisches Beschleunigungselement des EnWG, sondern im Zuge des Gesetzes zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (PIVereinHG) in das VwVfG aufgenommen worden, um die Verwirklichung von Großvorhaben zu beschleunigen. Da beim Netzausbau mit der Durchführung von Dialogveranstaltungen und Info-Märkten durch die Bundesnetzagentur eine „frühe Öffentlichkeitsbeteiligung“ bereits praktiziert wird²¹⁰, soll diese als Beschleunigungselement aber ebenfalls untersucht werden. Unter anderem bei der im Leitfaden vorgesehenen Grobkorridorfindung ist eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung – etwa durch Bürgerdialoge – möglich und findet in der Praxis auch statt.²¹¹

Ziel einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung, die noch vor Beginn des formellen Verfahrens einsetzt, ist es, das eigentliche Genehmigungs- oder Planfeststellungsverfahren zu entlasten und die gerichtliche Anfechtung von Behördenentscheidungen zu reduzieren.²¹² Der Gesetzgeber erwartet, dass sich Einwendungen im Verwaltungsverfahren und Rechtsbehelfe gegen die Verwaltungsentscheidung deutlich verringern, wenn bereits im Rahmen der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung Einwendungen und Änderungsvorschläge berücksichtigt und Konflikte schon in dieser frühen Phase bereinigt oder gar vermieden werden können.

²⁰⁶ Aufgrund der Subsidiaritätsklausel in § 25 Abs. 3 Satz 5 VwVfG greift die Regelung dann nicht ein, wenn die Öffentlichkeit bereits nach anderen Rechtsvorschriften vor der Antragstellung zu beteiligen ist. Durch die Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der vorgelagerten Bedarfsplanung könnte die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 25 Abs. 3 VwVfG mithin verdrängt sein. In der Literatur ist insoweit umstritten, ob die Subsidiaritätsklausel in einem engen oder in einem weiten Sinne auszulegen ist (vgl. hierzu Kopp/Ramsauer, § 25 VwVfG Rn. 40; Ziekow, NVwZ 2013, 754, 755 f.; Hertel/Mundig, NJW 2012, 2622, 2623). Da sich im Rahmen des gestuften Planungs- und Genehmigungsverfahrens erstmals auf der Ebene der Bundesfachplanung konkrete Betroffenheiten abzeichnen, sprechen schon Sinn und Zweck der Regelung in § 25 Abs. 3 Satz 1 VwVfG dafür, dass der Anwendungsbereich der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung trotz der vorgelagerten Bedarfsplanung eröffnet ist. Aufgrund des unterschiedlichen Regelungsgegenstands auf den drei Stufen des Planungs- und Genehmigungsverfahrens ist davon auszugehen, dass die Subsidiarität nicht gegenüber Beteiligungsvorschriften gilt, die sich auf vorgelagerte Ebenen eines mehrstufigen Planungs- und Genehmigungsverfahrens beziehen (so auch Kopp/Ramsauer, § 25 VwVfG Rn. 40). Auch die Antragskonferenz innerhalb der Bundesfachplanung, die erst auf der Grundlage des Antrages durch den Vorhabenträger stattfindet, verdrängt die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 25 Abs. 3 Satz 1 VwVfG nicht, weil diese noch vor der Antragstellung stattfinden soll (vgl. hierzu Schink, in: Schink/Versteyl/Dippel, § 6 NABEG Rn. 9).

²⁰⁷ Aufgrund der offenen Formulierung der Norm wird angenommen, dass der Anwendungsbereich nicht auf bestimmte Genehmigungsverfahren beschränkt ist, Kopp/Ramsauer, § 25 VwVfG Rn. 31.

²⁰⁸ BR-Drucks. 171/12, S. 2.

²⁰⁹ BR-Drucks. 171/12, S. 17.

²¹⁰ Siehe unter www.netzausbau.de.

²¹¹ de Witt, in: de Witt/Scheuten, § 6 NABEG Rn. 33.

²¹² BR-Drucks. 171/12, S. 22.

²¹³ Denn die Öffentlichkeitsbeteiligung hat neben ihrer dienenden Funktion („Informationsbeschaffung“) auch die Funktion, Akzeptanz zu schaffen.²¹⁴

2.3.13 Leitfäden und Methodenpapiere

Neben den im Gesetz angelegten Beschleunigungselementen sind weitere nicht unmittelbar im Gesetz angelegte Beschleunigungselemente von Bedeutung, die bei den gesetzesausführenden Akteurinnen und Akteuren angesiedelt sind. Behördenseitig sollen vor allem Verwaltungsvorschriften, Richtlinien, Auslegungshilfen oder Leitfäden den Gang des Planungs- und Genehmigungsverfahrens erheblich beeinflussen.

Innerhalb der Bundesfachplanung hat die Bundesnetzagentur hiervon Gebrauch gemacht und einen Leitfaden zur Bundesfachplanung nach §§ 4 ff. NABEG veröffentlicht, der eine einheitliche Durchführung und damit Beschleunigung des Verfahrens der Bundesfachplanung sicherstellen soll.²¹⁵ Der Leitfaden soll sowohl der Bundesnetzagentur als auch dem Vorhabenträger als Leitfaden und Information zum Verfahren, zu den Prüfinhalten und zur Methodik der Bundesfachplanung dienen. In dem Leitfaden hat die Bundesnetzagentur unter anderem die Grobkorridorfindung als eine zeit- und arbeitssparende Planungspraxis für die Vorhabenträger vorgegeben.

Daneben hat die Bundesnetzagentur eine Mustergliederung für die Unterlagen zum Antrag auf Bundesfachplanung als Anlage zum Leitfaden für die Bundesfachplanung veröffentlicht, der Empfehlungen für die einzureichenden Unterlagen gibt. Dadurch soll nicht nur die Ausarbeitung der erforderlichen Unterlagen für die Antragstellung auf Bundesfachplanung nach § 6 NABEG, sondern auch die Prüfung der Raumverträglichkeit sowie die Prüfung der Umweltbelange erleichtert werden.²¹⁶

Da für die im Bundesbedarfsplan mit „E“ gekennzeichneten Vorhaben, für die ein Erdkabelvorrang gilt, von grundlegend neuen Planungsprämissen für die durchzuführende Bundesfachplanung auszugehen ist, hat die Bundesnetzagentur darüber hinaus speziell für Erdkabelvorhaben ein Positionspapier für Anträge nach § 6 NABEG sowie ein Positionspapier für die Unterlagen nach § 8 NABEG veröffentlicht.²¹⁷

Darüber hinaus gibt es mit den Methodenpapieren zur Raumverträglichkeitsstudie und zur Strategischen Umweltprüfung vier weitere Methodenpapiere der Bundesnetzagentur, jeweils zwei für Freileitungen und zwei für Erdkabel. Die zuerst genannten Methodenpapiere zur Raumverträglichkeitsstudie in der Bundesfachplanung enthalten neben einem allgemeinen Prüfmuster für die Raumverträglichkeitsstudie Angaben zu den maßgeblichen Planungsregionen und Plänen sowie zur Methode der Raumverträglichkeitsstudie.²¹⁸ Die Methodenpapiere für die Strategische Umweltprüfung enthalten einen Methodenvorschlag für die Strategische Umweltprüfung samt Erläuterungen und dienen dazu, die komplexen Inhalte der Strategischen Umweltprüfung verständlich darzustellen. Es handelt sich dabei um eine Methode, die von der Bundesnetzagentur als geeignet angesehen wird und die als Grundlage für die Strategische Umweltprüfung zur Bundesfachplanung im Regelverfahren bei Freileitungen bzw. bei Erdkabel genutzt werden kann.²¹⁹

Als Leitfaden für eine erfolgreiche frühe Öffentlichkeitsbeteiligung im Sinne des § 25 VwVfG kann auf die Richtlinien des VDI 7000 zurückgegriffen werden.

²¹³ BR-Drucks. 171/12, S. 23.

²¹⁴ Fisahn, ZUR 2004. 136, 136 f.

²¹⁵ Leitfaden zur Bundesfachplanung nach §§ 4 ff. des Netzausbaubeschleunigungsgesetzes Übertragungsnetz (NABEG), S. 1.

²¹⁶ Mustergliederung für die Unterlagen zum Antrag auf Bundesfachplanung vom 07.08.2012 als Anlage zum Papier: Leitfaden zur Bundesfachplanung, S. 1.

²¹⁷ Siehe hierzu unter www.netzausbau.de.

²¹⁸ Methodenpapier der Bundesnetzagentur, Die Raumverträglichkeitsstudie in der Bundesfachplanung, S. 15 ff.

²¹⁹ Methodenpapier der Bundesnetzagentur, Die Strategische Umweltprüfung in der Bundesfachplanung, S. 7.

Die Methoden- und Positionspapiere, Leitfäden und Richtlinien bilden einen Orientierungsrahmen für die Vorhabenträger und sind Ausdruck einer einheitlichen und für alle Beteiligten transparenten Verwaltungspraxis, die es bei länderübergreifenden Netzausbauvorhaben aufgrund unterschiedlicher Behördenzuständigkeiten bislang nicht gab. Einheitliche Verfahrensstandards sollen dem Vorhabenträger ein wesentlich höheres Maß an Rechtsklarheit verschaffen.²²⁰

2.4 Planfeststellung

Mit den §§ 18 ff. NABEG hat der Gesetzgeber das Planfeststellungsverfahren für Netzausbauvorhaben, die in den Anwendungsbereich des NABEG fallen, teilweise in Abweichung zu den Regelungen der §§ 43 ff. EnWG normiert, um das Planfeststellungsverfahren zu beschleunigen. Neben diesen Beschleunigungselementen sollen die vorgelagerte Bedarfsfestlegung und Bundesfachplanung sowie die phasenübergreifende Betreuung durch die Bundesnetzagentur zu einer Beschleunigung des Planfeststellungsverfahrens beitragen. Insgesamt wurden innerhalb des Planfeststellungsverfahrens folgende Beschleunigungselemente herausgearbeitet:

Beschleunigungselemente innerhalb des Planfeststellungsverfahrens nach §§ 18 ff. NABEG

- Rechtswegverkürzung
- Antragskonferenz/Festlegung des Untersuchungsrahmens
- Vollständigkeit der Antragsunterlagen
- Öffentlichkeitsbeteiligung/Kommunikation
- Abschichtung von Entscheidungen
- Zuständigkeit der Bundesnetzagentur
- Integration von Nebenanlagen in das Planfeststellungsverfahren
- Abschnittsbildung
- Entlastung der Planfeststellungsbehörde durch § 19 Satz 4 Nr. 1 und 2 NABEG
- Obligatorischer Erörterungstermin innerhalb des Anhörungsverfahrens
- Anzeigeverfahren
- Projektmanager
- Fristen/Sanktionsmöglichkeiten
- Vorzeitige Besitzeinweisung/Enteignungsverfahren
- Öffentlichkeitsbeteiligung vor Antragstellung nach § 19 NABEG (§ 25 Abs. 3 VwVfG)

2.4.1 Rechtswegverkürzung

Für die EnLAG-Vorhaben bestimmt § 1 Abs. 3 EnLAG, dass für die in den Bedarfsplan aufgenommenen Vorhaben § 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO gilt, wonach das Bundesverwaltungsgericht über sämtliche Streitigkeiten, die Planfeststellungsverfahren und Plangenehmigungsverfahren für Vorhaben betreffen, die im Energieleitungsausbaugesetz bezeichnet sind, im ersten und letzten Rechtszug entscheidet.

Dieses durch § 1 Abs. 3 EnLAG eingeführte Beschleunigungselement hat der Gesetzgeber mit § 6 BBPlG auch für die in den Bundesbedarfsplan aufgenommenen Vorhaben übernommen. Für diese gilt gemäß § 6 BBPlG ebenfalls § 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO.

Der Weg bis zu einer rechtskräftigen Entscheidung wird durch die erst- und letztinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts stark verkürzt. Es handelt sich daher um eines der wesentlichen Beschleu-

²²⁰ BT-Drucks. 17/6073, S. 4 f.

nigungselemente innerhalb des gestuften Planungs- und Genehmigungsverfahrens für den Stromnetzausbau. Die Rechtswegverkürzung soll zu einer zügigen Entscheidungsfindung und Klärung von Rechtsfragen beitragen. Ziel ist es auch, bestenfalls Grundsatzentscheidungen herbeizuführen, die nachfolgende Rechtsstreitigkeiten vermeiden können.²²¹ Zugleich soll das Risiko eines anschließenden Revisionsverfahrens beim Bundesverwaltungsgericht und einer ggfs. erforderlichen Rückverweisung an das Oberverwaltungsgericht zwecks weiterer Sachaufklärung ausgeschlossen und dadurch bedingte erhebliche Verzögerung bei der Realisierung der Netzausbauvorhaben vermieden werden.²²²

2.4.2 Antragskonferenz/Festlegung des Untersuchungsrahmens

Auf allen Stufen des Planungs- und Genehmigungsverfahrens hat sich der Gesetzgeber für eine offene und transparente Verfahrensgestaltung entschieden, um die Öffentlichkeit umfassend und frühzeitig in die Planungen miteinzubeziehen.

Gegenüber der Öffentlichkeitsbeteiligung im Planfeststellungsverfahren nach §§ 43 ff. EnWG erweist sich die im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens nach §§ 18 ff. NABEG durchzuführende Antragskonferenz als Novum. Gemäß § 20 Abs. 1 NABEG führt die Bundesnetzagentur unverzüglich nach Einreichung des Antrags auf Planfeststellungsbeschluss (§ 19 NABEG) eine Antragskonferenz mit dem Vorhabenträger sowie den betroffenen Trägern öffentlicher Belange und den Vereinigungen im Sinne des § 3 Abs. 2 NABEG durch. Letztere werden – wie auch die Träger öffentlicher Belange – mittels Zusendung des Antrags nach § 19 NABEG zur Antragskonferenz geladen. Dabei hat die Beteiligung der Vereinigungen an der Antragskonferenz nicht nur eine dienende Funktion, indem die Bundesnetzagentur frühzeitig umweltrechtlich relevante Informationen erhält. Mit Blick auf die den Vereinigungen zustehenden Klagerechte – insbesondere nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG) – soll die Beteiligung auch eine akzeptanzstiftende Wirkung entfalten. Die Ausschöpfung von Klagerechten am Ende des Planfeststellungsverfahrens soll verhindert werden.

Die Antragskonferenz ist anders als der Scoping-Termin im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung nicht auf Gegenstand, Umfang und Methoden der Umweltverträglichkeitsprüfung beschränkt, sondern erstreckt sich auf alle für das Planfeststellungsverfahren erheblichen Fragen. Die Antragskonferenz ist zudem öffentlich („Jedermann-Beteiligung“). Der Gesetzgeber bezeichnet die Antragskonferenz daher als entscheidenden Baustein, um die bestehenden Beteiligungsrechte durch vertrauensbildende und Akzeptanz steigernde Maßnahmen fortzuentwickeln. Die Öffentlichkeit wird mit der Antragskonferenz erneut in einem frühen Verfahrensstadium des Planfeststellungsverfahrens beteiligt und erhält die Möglichkeit, sich umfassend über das Netzausbauvorhaben zu informieren. Die Antragskonferenz soll auf diese Weise zu Verfahrenstransparenz, Akzeptanz und Befriedung beitragen.²²³

Wie im Rahmen der Bundesfachplanung gilt mithin auch auf der Ebene der Planfeststellung ein zweistufiges Antragsverfahren, bei dem der Antrag nach § 19 NABEG zunächst nur die Grundlage für die Antragskonferenz nach § 20 NABEG schaffen soll.²²⁴ Die Antragskonferenz soll sicherstellen, dass widerstreitende öffentliche und private Belange bereits in einem frühen Verfahrensstadium hervortreten.²²⁵ Auf Grundlage der im Rahmen der Antragskonferenz erzielten Ergebnisse legt die Bundesnetzagentur den Untersuchungsrahmen für die Planfeststellung fest und bestimmt den erforderlichen Inhalt der nach § 21 NABEG einzureichenden Unterlagen. Die Festlegungen sollen innerhalb einer Frist von zwei Monaten nach Antragstellung abgeschlossen sein.

²²¹ BT-Drucks. 17/12638, S. 17.

²²² BT-Drucks. 17/12638, S. 17.

²²³ BT-Drucks. 17/6073, S. 28.

²²⁴ BT-Drucks. 17/6073, S. 28.

²²⁵ Auf diesen Informationszweck der Antragskonferenz verweist auch Wiesendahl, in: de Witt/Scheuten, § 20 NABEG Rn. 3.

Damit soll die Antragskonferenz zugleich dazu dienen, das Planfeststellungsverfahren – unter Inanspruchnahme des Fachwissens der Träger öffentlicher Belange sowie der Informationen aus der Öffentlichkeit, insbesondere von Vereinigungen im Sinne des § 3 Abs. 2 NABEG – zu strukturieren und vorzubereiten.²²⁶ Es soll eine effiziente Durchführung des Planfeststellungsverfahrens ermöglicht und Verzögerungen im weiteren Verfahren sollen vermieden werden, die durch eine zu späte vollständige Tatsachenermittlung oder erst im Anhörungsverfahren geltend gemachte Belange hervorgerufen werden können.²²⁷

2.4.3 Vollständigkeit der Antragsunterlagen

Um Verfahrensverzögerungen durch die Einreichung unvollständiger Antragsunterlagen zu vermeiden, hat der Gesetzgeber – wie schon innerhalb der Bundesfachplanung – mit den §§ 19, 20 und 21 NABEG Regelungen getroffen, mit denen gewährleistet werden soll, dass die Antrags- und Planunterlagen vollständig und in der geforderten Qualität eingereicht werden.

In § 19 Sätze 3 und 4 NABEG wird der Inhalt für den Antrag auf Planfeststellung vorgegeben, der die Grundlage für die Antragskonferenz nach § 20 NABEG bildet.²²⁸ Gemäß § 19 Satz 4 NABEG muss der Antrag einen Vorschlag für den beabsichtigten Verlauf der Trasse sowie eine Darlegung zu den in Frage kommenden Alternativen sowie Erläuterungen zur Auswahl zwischen den in Frage kommenden Alternativen unter Berücksichtigung der erkennbaren Umweltauswirkungen enthalten. Bei unwesentlichen Änderungen nach § 25 NABEG muss darüber hinaus dargelegt werden, dass die für das Anzeigeverfahren erforderlichen Voraussetzungen nach § 25 NABEG vorliegen.

Die Auflistung in § 19 Satz 4 NABEG beinhaltet die zwingenden Bestandteile des Antrags. Dies schafft aus Sicht des Vorhabenträgers Klarheit in Bezug auf Inhalt und Umfang der für die Einleitung des Planfeststellungsverfahrens erforderlichen Antragsunterlagen. Unklarheiten, die zu Verzögerungen des Planungs- und Genehmigungsverfahrens führen können, werden dadurch vermieden.²²⁹

Darüber hinaus soll der Antrag gemäß § 19 Satz 3 NABEG Angaben enthalten, die die Festlegung des Untersuchungsrahmens nach § 20 NABEG ermöglichen, und hat daher in allgemein verständlicher Form das geplante Vorhaben darzustellen. Diese Vorgabe ist zwar weniger konkret. Unter Berücksichtigung von Sinn und Zweck der Antragskonferenz sollte der Vorhabenträger die wesentlichen Probleme sowie die zu erwartenden Umweltauswirkungen darlegen, um auf diese Weise die in der Antragskonferenz zu erwartenden Erörterungen vorzubereiten.²³⁰

Eine unvollständige Antragstellung nach § 19 NABEG ist zwar – anders als bei § 21 NABEG – nicht mit einem Bußgeld belegt. Gemäß § 12 Abs. 2 Satz 3 NABEG ist die Bundesnetzagentur aber berechtigt, den Vorhabenträger durch Bescheid aufzufordern, innerhalb einer zu bestimmenden angemessenen Frist den Antrag auf Planfeststellung zu stellen. Da der Vorhabenträger der Verpflichtung nur dann genügt, wenn er den Antrag in dem gesetzlich geforderten Umfang nach § 19 Satz 4 NABEG stellt, kann die Bundesnetzagentur die vollständige Antragstellung gemäß § 34 NABEG mit einem Zwangsgeld von bis zu 250.000 Euro durchsetzen.²³¹

²²⁶ Sangenstedt, in: Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, § 20 NABEG Rn. 36.

²²⁷ BT-Drucks. 17/6073, S. 28; Sangenstedt, in: Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, § 20 NABEG Rn. 7.

²²⁸ Wiesendahl, in: de Witt/Scheuten, § 19 NABEG Rn. 2.

²²⁹ Nebel/Riese, in: Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, § 18 NABEG Rn. 7 und 12.

²³⁰ Wiesendahl, in: de Witt/Scheuten, § 19 NABEG Rn. 20.

²³¹ Nebel/Riese, in: Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, § 19 NABEG Rn. 14.

Im weiteren Verlauf des Planfeststellungsverfahrens dienen die Antragskonferenz und die daran anknüpfenden Festlegungen der Bundesnetzagentur als Hilfestellung bei der Zusammenstellung der Planunterlagen nach § 21 NABEG.²³² Die Bundesnetzagentur legt auf der Grundlage der Ergebnisse der Antragskonferenz nicht nur den Untersuchungsrahmen für die Planfeststellung fest, sondern bestimmt auch den erforderlichen Inhalt der vom Vorhabenträger nach § 21 NABEG einzureichenden Unterlagen. Hierfür besteht eine Frist von zwei Monaten nach der Antragskonferenz.

Durch die Antragskonferenz und die darauf basierende Festlegung des Untersuchungsrahmens durch die Bundesnetzagentur erlangt der Vorhabenträger mithin Kenntnis über Umfang und Inhalt der von ihm nach § 21 NABEG einzureichenden Planunterlagen sowie zur Methodik der Untersuchungen.²³³ Dabei gilt: Je konkreter die Festlegungen der Bundesnetzagentur sind, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass der Vorhabenträger die Planunterlagen in der geforderten Qualität und in dem geforderten Umfang einreicht.²³⁴

§ 21 Abs. 2 NABEG bestimmt darüber hinaus den erforderlichen Inhalt des Plans. Dieser soll aus den Zeichnungen und Erläuterungen bestehen, die das Vorhaben, seinen Anlass und die von dem Vorhaben betroffenen Grundstücke und Anlagen erkennen lassen (§ 21 Abs. 2 NABEG). Die Regelung dient ebenfalls dazu, Klarheit über den Inhalt der einzureichenden Planunterlagen zu schaffen.²³⁵

Anders als in der Bundesfachplanung enthält § 21 Abs. 5 Satz 1 NABEG darüber hinaus eine fristgebundene Regelung zur Vollständigkeitsprüfung der Planunterlagen. Danach ist die Bundesnetzagentur verpflichtet, die eingereichten Unterlagen innerhalb eines Monats nach Eingang auf ihre Vollständigkeit hin zu überprüfen. Die Fristenregelung dient der Verfahrensbeschleunigung; auf eine Sanktionsmöglichkeit bei Überschreiten der Frist hat der Gesetzgeber allerdings verzichtet.²³⁶ Die Bundesnetzagentur hat die Vollständigkeit der Unterlagen nach Abschluss der Vollständigkeitsprüfung schriftlich zu bestätigen (§ 21 Abs. 5 Satz 4 NABEG). Dies dient der Verfahrensbeschleunigung sowie der Rechts- und Planungssicherheit des Vorhabenträgers, weil durch die Bestätigung der Beginn des Anhörungsverfahrens eindeutig bestimmt werden kann.²³⁷

Ergibt sich, dass die Unterlagen nicht vollständig sind, hat die Planfeststellungsbehörde den Vorhabenträger nach § 21 Abs. 5 Satz 2 NABEG unverzüglich aufzufordern, die Unterlagen innerhalb einer angemessenen Frist zu ergänzen. Werden Unterlagen vorsätzlich oder leichtfertig entgegen § 21 Abs. 1 Satz 1 NABEG nicht richtig vorgelegt, begeht der Vorhabenträger eine Ordnungswidrigkeit, die gemäß § 33 Abs. 1 Nr. 3 i. V. m. Abs. 2 NABEG mit einer Geldbuße von bis zu 100.000 Euro geahndet werden kann.²³⁸

2.4.4 Kommunikation innerhalb der Öffentlichkeitsbeteiligung

Auf sämtlichen Stufen des Planungs- und Genehmigungsverfahrens hat sich der Gesetzgeber entschieden, verstärkt das Internet als Medium zu verwenden, um die Öffentlichkeit über die Netzausbauvorhaben sowie die einzelnen Verfahrensschritte innerhalb des gestuften Planungs- und Genehmigungsverfahrens zu informieren.

²³² Wiesendahl, in: de Witt/Scheuten, § 20 NABEG Rn. 36; Sangenstedt, in: Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, § 20 NABEG Rn. 37.

²³³ Sangenstedt, in: Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, § 20 NABEG Rn. 7.

²³⁴ Nebel/Riese, in: Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, § 21 NABEG Rn. 16.

²³⁵ Nebel/Riese, in: Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, § 21 NABEG Rn. 8.

²³⁶ BT-Drucks. 17/6073, S. 29; Nebel/Riese, in: Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, § 21 NABEG Rn. 52; Wiesendahl, in: de Witt/Scheuten, § 21 NABEG Rn. 22.

²³⁷ Wiesendahl, in: de Witt/Scheuten, § 21 NABEG Rn. 31; Kümper, in: Schink/Versteyl/Dippel, § 21 NABEG Rn. 18.

²³⁸ BT-Drucks. 17/6073, S. 29.

Auch innerhalb des Planfeststellungsverfahrens wird das Medium Internet – insbesondere im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung – umfassend genutzt. Die vermehrte Internetnutzung soll zu mehr Transparenz und Akzeptanz der Planungs- und Genehmigungsverfahren beitragen, indem die Zugänglichkeit zu Informationen erleichtert und eine breite Öffentlichkeit erreicht wird. Durch mehr Transparenz soll mehr Akzeptanz geschaffen werden mit dem mittelbaren Ziel einer Verfahrensbeschleunigung.²³⁹

Über das Stattfinden der Antragskonferenz nach § 20 NABEG wird die Öffentlichkeit sowohl über das amtliche Verkündungsblatt als auch über die Internetseite der Planfeststellungsbehörde (BNetzA) sowie über die örtlichen Tageszeitungen, die in dem Gebiet verbreitet sind, auf das sich das Vorhaben voraussichtlich auswirken wird, informiert.

Innerhalb des Anhörungsverfahrens wird die Auslegung der Antragsunterlagen (§ 21 NABEG) ebenfalls über die genannten Medien bekannt gemacht. Zudem ist der Plan zeitgleich mit der Auslegung für die Dauer von einem Monat im Internet zu veröffentlichen (§ 22 Abs. 4 NABEG). Diese Vorschrift stellt eine der Modifikationen gegenüber den Regelungen nach § 43a EnWG i. V. m. § 73 VwVfG dar. Über die Veröffentlichung im Internet ist ebenfalls im amtlichen Verkündungsblatt, auf der Internetseite sowie in den örtlichen Tageszeitungen zu informieren.

Gemäß § 24 Abs. 3 NABEG ist eine Ausfertigung des Beschlusses mit einer Rechtsbehelfsbelehrung am Sitz der Planfeststellungsbehörde sowie an den Auslegungsorten zwei Wochen zur Einsicht auszulegen. Über Ort und Zeit der Auslegung ist wiederum auch auf der Internetseite der Planfeststellungsbehörde zu informieren. Zudem ist der Planfeststellungsbeschluss zeitgleich mit der Auslegung im Internet zu veröffentlichen.

Daneben soll die Möglichkeit der elektronischen Übersendung des Antrags nach § 20 Abs. 2 Satz 2 NABEG sowie der Planunterlagen nach § 22 Abs. 1 Satz 1 NABEG der Verfahrensbeschleunigung dienen.²⁴⁰ Das Gleiche gilt für die durch § 22 Abs. 2 Satz 3 NABEG ermöglichte Abgabe der Stellungnahmen der Träger öffentlicher Belange, die ebenfalls auf elektronischem Wege erfolgen kann.

2.4.5 Abschichtung von Entscheidungen

Der Gesetzgeber hat sich mit der dem Planfeststellungsverfahren vorgelagerten Bedarfs- und Bundesfachplanung für ein gestuftes Planungs- und Genehmigungsverfahren entschieden, das eine Abschichtung des Prüfungsrahmens erlaubt und das Planfeststellungsverfahren entlasten soll.²⁴¹

Zu einer Entlastung des Planfeststellungsverfahrens trägt zum einen die gesetzliche Bedarfsfestlegung bei. Denn diese ersetzt die Prüfung der Planrechtfertigung innerhalb des Planfeststellungsverfahrens. Die Planfeststellungsbehörde muss nicht prüfen, ob das Netzausbauvorhaben vernünftigerweise geboten ist und gemessen an den Zielsetzungen des EnWG ein Bedarf für das Netzausbauvorhaben besteht.²⁴² Denn die Erforderlichkeit des Netzausbauvorhabens wurde bereits vorgelagert im Rahmen der Bedarfsplanung durch das BBPlG mit Verbindlichkeit für das Planfeststellungsverfahren festgestellt.²⁴³

Zum anderen trägt die vorgelagerte Bundesfachplanung zu einer Entlastung des Planfeststellungsverfahrens bei. Denn beide Verfahren besitzen aufgrund ihrer engen Verzahnung ein hohes Abschichtungspotenzial.

²³⁹ Siehe hierzu unter 1.1.

²⁴⁰ BT-Drucks. 17/6073, S. 25; Wiesendahl, in: de Witt/Scheuten, § 20 NABEG Rn. 28.

²⁴¹ Siehe hierzu unter 4.2.4. sowie unter 4.1.2.4.

²⁴² Scheuten, in: de Witt/Scheuten, § 18 NABEG Rn. 74 f.; Nebel/Riese, in: Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, § 18 NABEG Rn. 43.

²⁴³ Scheuten, in: de Witt/Scheuten, § 18 NABEG Rn. 75.

Dies gilt zum einen für die Prüfung der Umweltauswirkungen. Da auf der Ebene der Bundesfachplanung bereits eine Strategische Umweltprüfung durchgeführt wurde, kann sich die Umweltverträglichkeitsprüfung – als mittlerweile zentraler Bestandteil des Planfeststellungsverfahrens²⁴⁴ – auf zusätzliche oder andere erhebliche Umweltauswirkungen beschränken (§ 23 NABEG). Ziel des Gesetzgebers war es, Doppelprüfungen zu vermeiden und durch eine enge Verzahnung zwischen der Bundesfachplanung und der Planfeststellung eine verfahrensbeschleunigende Abschichtung zu ermöglichen.²⁴⁵

Umweltbelange, für deren Wiederaufgreifen aufgrund der vorgelagerten Strategischen Umweltprüfung kein Grund besteht, sollen nicht mehr Gegenstand der Umweltverträglichkeitsprüfung innerhalb des Planfeststellungsverfahrens sein.²⁴⁶ Die Umweltverträglichkeitsprüfung im Planfeststellungsverfahren dient der Vervollständigung und Konkretisierung der großräumigen Umweltprüfung auf Ebene der Bundesfachplanung.²⁴⁷

Die Unterlagen, die für die Umweltverträglichkeitsprüfung im Planfeststellungsverfahren vom Vorhabenträger vorzulegen sind, sollen sich daher gegenüber der im Rahmen der Bundesfachplanung durchgeführten Strategischen Umweltprüfung auf zusätzliche oder andere erhebliche Umweltauswirkungen sowie auf erforderliche Aktualisierungen und Vertiefungen beschränken. § 21 Abs. 4 NABEG bestimmt ausdrücklich, dass die für die Zwecke der Umweltverträglichkeitsprüfung nach § 6 UVPG vorzulegenden Unterlagen auf die in der Bundesfachplanung eingereichten Unterlagen Bezug nehmen sollen. § 21 Abs. 4 NABEG ist ebenfalls Ausdruck der entlastenden Wirkung der vorgelagerten Bundesfachplanung auf das Planfeststellungsverfahren. Schon bei der Einreichung der Unterlagen sollen Doppelprüfungen vermieden werden.²⁴⁸

Die Abschichtung des Prüfungsrahmens kommt auch in § 22 Abs. 2 Satz 2 NABEG zum Ausdruck. Danach können Belange, die die Bundesfachplanung betreffen und zu denen bereits in der Bundesfachplanung Stellung genommen werden konnte, nicht Gegenstand der Stellungnahmen der Träger öffentlicher Belange sein. Im Anhörungsverfahren nach § 22 NABEG sind mithin solche Einwendungen von Trägern öffentlicher Belange präkludiert, die in der Bundesfachplanung hätten geltend gemacht werden können.²⁴⁹ Trassenvarianten, die auf der Ebene der Bundesfachplanung bereits geprüft und erörtert wurden, sollen im Planfeststellungsverfahren nicht noch einmal detailliert geprüft werden.²⁵⁰ Die Präklusionsregelung in § 22 Abs. 2 Satz 2 NABEG dient damit der Entlastung des Planfeststellungsverfahrens, konkret des Anhörungsverfahrens, und stellt damit ein wesentliches Element der Verfahrensbeschleunigung dar.²⁵¹

Für die Einwendungen nach § 22 Abs. 6 NABEG gibt es keine entsprechende Präklusionsregelung.²⁵² Das bedeutet, dass sich Einwendungen nach § 22 Abs. 6 NABEG auch auf solche Belange beziehen können, zu denen schon in der Bundesfachplanung Stellung genommen werden konnte. Es gilt aber die (materielle) Präklusionsregelung in § 22 Abs. 6 NABEG i. V. m. § 73 Abs. 4 VwVfG, deren Anwendung – jedenfalls im

²⁴⁴ Nebel/Riese, in: Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, § 18 NABEG Rn. 49.

²⁴⁵ BT-Drucks. 17/6073, S. 30.

²⁴⁶ Sagenstedt, in: Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, § 23 NABEG Rn. 6.

²⁴⁷ Sagenstedt, in: Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, § 20 NABEG Rn. 7.

²⁴⁸ BT-Drucks. 17/6073, S. 29.

²⁴⁹ Nebel/Riese, in: Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, § 9 NABEG Rn. 70.

²⁵⁰ BT-Drucks. 17/6073, S. 29.

²⁵¹ BT-Drucks. 17/6073, S. 29; Wiesendahl, in: de Witt/Scheuten, § 22 NABEG Rn. 23. Würde man die Präklusionsregelung als eine lediglich formelle Präklusion im Rahmen des Anhörungsverfahrens verstehen, bestünden mit Blick auf die EuGH-Rechtsprechung vom 15.10.2015 (Rs. C-137/14 = EnWZ 2016, 78) keinerlei Bedenken. Aber auch dann, wenn man eine materielle Präklusionsregelung annehmen wollte, wäre dies bezogen auf die Einwendungen der Träger öffentlicher Belange wohl zulässig. Denn die Behördenpräklusion dürfte auch in Ansehung der vorstehenden Rechtsprechung des EuGH mit Unionsrecht vereinbar sein (vgl. hierzu Siegel, in: NVwZ 2016, 337, 338 m. w. N.).

²⁵² Wiesendahl, in: de Witt/Scheuten, § 22 NABEG Rn. 87.

Anwendungsbereich der UVP-RL und der IE-RL – aufgrund der Entscheidung des EuGH vom 15.10.2015 (Rs. C-137/14)²⁵³ indes fraglich ist.

Da auch die öffentlichen und privaten Belange Gegenstand der Abwägungsentscheidung auf der Ebene der Bundesfachplanung waren, kann sich die Prüfung innerhalb des Planfeststellungsverfahrens auch insoweit auf solche Belange beschränken, die im Rahmen der Bundesfachplanung noch nicht betrachtet wurden.²⁵⁴ Zwar hat der Gesetzgeber diesen Grundsatz nur für die Umweltverträglichkeitsprüfung mit § 23 NABEG ausdrücklich normiert. Das bedeutet aber nicht, dass der Abschichtungsgedanke nicht auf die anderen Prüfinhalte des Planfeststellungsverfahrens übertragen werden kann.²⁵⁵ Wollte man dies anders sehen, hätte dies aufgrund der engen Verzahnung zwischen beiden Verfahrensstufen verfahrensverzögernde Doppelprüfungen zu Folge, die der Gesetzgeber gerade vermeiden wollte.

2.4.6 Zuständigkeit der Bundesnetzagentur

Die Behördenvielfalt wurde bei landesübergreifenden Vorhaben als wesentlicher Grund für Verfahrensverzögerungen angesehen.²⁵⁶ Mit §§ 2 Abs. 2, 31 Abs. 2 NABEG hat der Gesetzgeber daher die Möglichkeit geschaffen, die Zuständigkeit der nach Landesrecht zuständigen Behörden für die Durchführung des Planfeststellungsverfahrens nach §§ 18 ff. NABEG durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates auf die Bundesnetzagentur zu übertragen. Mit der Verordnung über die Zuweisung der Planfeststellung für länderübergreifende und grenzüberschreitende Höchstspannungsleitungen auf die Bundesnetzagentur (PlfZV) hat der Gesetzgeber hiervon Gebrauch gemacht. Für die Durchführung von Planfeststellungsverfahren nach §§ 18 ff. NABEG ist seither die Bundesnetzagentur zuständig.

Die dadurch erreichte Behördenidentität auf sämtlichen Stufen des Planungs- und Genehmigungsverfahrens zielt auf eine verfahrensbeschleunigende Abschichtung insbesondere zwischen den Prüfschritten auf der Ebene der Bundesfachplanung sowie der Planfeststellung.²⁵⁷ Die Planfeststellung kann ohne Zeitverlust an die Bundesfachplanung anknüpfen und die in der Bundesfachplanung gewonnenen Kenntnisse können in die Planfeststellung eingebracht werden.²⁵⁸ Gleichzeitig wird eine Verklammerung der einzelnen Stufen des Planungs- und Genehmigungsverfahrens erreicht.

2.4.7 Integration von Nebenanlagen in das Planfeststellungsverfahren

Mit § 18 Abs. 2 NABEG hat der Gesetzgeber die Möglichkeit geschaffen, Nebenanlagen – wie z. B. Umspannanlagen – in das Planfeststellungsverfahren zu integrieren, die zuvor gesondert und nach anderen Vorschriften genehmigt werden mussten. Die Einbeziehung setzt einen Antrag des Vorhabenträgers voraus.

Indem eine Integration von Nebenanlagen in das Planfeststellungsverfahren ermöglicht wird, dient die Regelung der Verfahrensbeschleunigung.²⁵⁹

²⁵³ EuGH, Urt. v. 15.10.2015 – Rs. C-137/14 = EnWZ 2016, 78.

²⁵⁴ Sangenstedt, in: Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, § 20 NABEG Rn. 17.

²⁵⁵ Sangenstedt, in: Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, § 23 NABEG Rn. 13.

²⁵⁶ Siehe hierzu unter 4.2.5.

²⁵⁷ Steinbach, Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, Einl. Rn. 49. Siehe hierzu bereits unter 4.2.4. sowie 4.3.5.

²⁵⁸ BT-Drucks. 17/6073, S. 29.

²⁵⁹ BT-Drucks. 17/6073, S. 28.

2.4.8 Abschnittsbildung

Gemäß § 19 Satz 2 NABEG kann der Antrag auf Planfeststellung zunächst auf einzelne angemessene Abschnitte der Trasse beschränkt werden. Der Vorhabenträger hat dadurch die Möglichkeit, die Planfeststellung für ein Netzausbauvorhaben nach sachgerechten Kriterien auf verschiedene Verfahren aufzuteilen.²⁶⁰ Voraussetzung für die Abschnittsbildung ist, dass es sachliche Gründe gibt, die für eine Aufteilung des Gesamtvorhabens sprechen. Die Abschnittsbildung muss vernünftigerweise geboten sein.²⁶¹ Sie erfolgt – anders als in der Bundesfachplanung²⁶² – nur auf Antrag des Vorhabenträgers.²⁶³

Eine Abschnittsbildung bietet sich unter anderem bei besonders umfangreichen Vorhaben sowie in den Fällen an, in denen die Verwirklichung bestimmter Abschnitte besonders dringlich ist.²⁶⁴

Da komplexe Netzausbauvorhaben durch die Abschnittsbildung handhabbarer gemacht und Konflikte sachgerechter erfasst und bewältigt werden können²⁶⁵, kann sie ein Instrument der Verfahrensbeschleunigung darstellen.²⁶⁶

2.4.9 Entlastung der Planfeststellungsbehörde durch § 19 Satz 4 Nr. 1 und 2 NABEG

Gemäß § 18 Abs. 3 Satz 1 NABEG sind bei der Planfeststellung die von dem Netzausbauvorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen. Dabei sind auch Planungsalternativen zu behandeln.²⁶⁷ Das bedeutet, dass ernsthaft in Betracht kommende Alternativen zu ermitteln, zu bewerten und untereinander abzuwägen sind.²⁶⁸ Wegen der verbindlichen Festlegung des Trassenkorridors in der Bundesfachplanung müssen sich die Alternativen aber innerhalb des Trassenkorridors bewegen.

Diese von der Bundesnetzagentur als zuständiger Planfeststellungsbehörde vorzunehmende Alternativbetrachtung wird innerhalb des in §§ 18 ff. NABEG normierten Planfeststellungsverfahrens dadurch erleichtert, dass der Vorhabenträger gemäß § 19 Satz 4 Nr. 1 und Nr. 2 NABEG verpflichtet ist, im Antrag die in Frage kommende Alternativen innerhalb des im Rahmen der Bundesfachplanung festgelegten Trassenkorridors darzulegen und unter Berücksichtigung der erkennbaren Umweltauswirkungen zu erläutern. Ausweislich der Gesetzesbegründung soll sich die Alternativendarstellung nach § 19 Satz 1 Nr. 2 NABEG dabei auf punktuelle Alternativen der konkreten Trassenführung beziehen, soweit der Vorhabenträger diese für seinen Antrag in Erwägung gezogen hat.²⁶⁹

Für die Bundesnetzagentur bedeutet die Verpflichtung des Vorhabenträgers aus § 19 Satz 4 Nr. 1 und 2 NABEG zur Darlegung und Erläuterung der in Frage kommenden Alternativen eine wesentliche Entlastung, die sich verfahrensbeschleunigend auswirken kann.²⁷⁰

²⁶⁰ BT-Drucks. 17/6073, S. 28.

²⁶¹ Nebel/Riese, in: Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, § 18 NABEG Rn. 121.

²⁶² Siehe hierzu unter 4.2.6.

²⁶³ Nebel/Riese, in: Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, § 18 NABEG Rn. 132.

²⁶⁴ BT-Drucks. 17/6073, S. 28.

²⁶⁵ Nebel/Riese, in: Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, § 18 NABEG Rn. 124; Scheuten, in: de Witt/Scheuten, § 18 NABEG Rn. 100.

²⁶⁶ Nebel/Riese, in: Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, § 18 NABEG Rn. 120.

²⁶⁷ Scheuten, in: de Witt/Scheuten, § 18 NABEG Rn. 98.

²⁶⁸ Nebel/Riese, in: Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, § 18 NABEG Rn. 142 m. w. N. auf die Rspr. des BVerwG; Posser/Schulze, in: Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, Kap. 11 Rn. 69.

²⁶⁹ BT-Drucks. 17/6073, S. 28.

²⁷⁰ Wiesendahl, in: de Witt/Scheuten, § 19 NABEG Rn. 16 f.

2.4.10 Obligatorischer Erörterungstermin innerhalb des Anhörungsverfahrens

Im Rahmen des Gesetzes zur Beschleunigung des Ausbaus der Höchstspannungsnetze vom 21.08.2009²⁷¹ hatte sich der Gesetzgeber entschieden, die Öffentlichkeitsbeteiligung bei den durch das EnLAG als dringlich eingestuften Vorhaben im Interesse einer Verfahrensbeschleunigung zu modifizieren.²⁷² Hierzu bezieht § 43b Nr. 1 lit. b) EnWG die Öffentlichkeit einschließlich der Vereinigungen im Sinne des § 72 Abs. 4 Satz 5 VwVfG ausschließlich nach § 9 Abs. 3 UVPG mit der Maßgabe ein, dass innerhalb eines Monats nach der Einreichung des vollständigen Plans für eine Frist von sechs Wochen Gelegenheit gewährt wird, Äußerungen, Einwendungen und Stellungnahmen abzugeben. Eine Öffentlichkeitsbeteiligung im Sinne des § 9 Abs. 3 UVPG beschränkt sich im Wesentlichen auf die öffentliche Bekanntmachung des Vorhabens, ein Recht zur Einsichtnahme in die erforderlichen Unterlagen sowie ein Recht zur Stellungnahme.²⁷³ Ein Erörterungstermin findet nicht statt.²⁷⁴ Die Öffentlichkeitsbeteiligung wurde mithin im Interesse einer Verfahrensbeschleunigung wesentlich gekürzt.

Mit den §§ 12a ff. EnWG sowie den Regelungen im NABEG hat sich der Gesetzgeber demgegenüber für ein offenes und transparentes Planungs- und Genehmigungsverfahren mit umfassender Öffentlichkeitsbeteiligung auf allen Verfahrensstufen entschieden. Diese Entscheidung kommt unter anderem in § 22 Abs. 7 NABEG zum Ausdruck, der den Erörterungstermin im Anhörungsverfahren wieder verpflichtend macht.²⁷⁵

Am Erörterungstermin teilnehmen dürfen nur diejenigen, die Einwendungen erhoben haben. Ein solches Recht, Einwendungen zu erheben, steht nach § 22 Abs. 6 Satz 2 NABEG auch den Vereinigungen im Sinne des § 3 Abs. 2 NABEG zu, denen die vollständigen Planunterlagen hierzu schriftlich oder elektronisch übermittelt werden. Diese Sonderstellung der Vereinigungen hat nicht nur dienende Funktion, sondern soll auch zu mehr Akzeptanz beitragen, um die Ausschöpfung von Rechtsmitteln gegen den Planfeststellungsbeschluss zu verhindern.

Die Erörterung ist gemäß § 73 Abs. 6 Satz 7 VwVfG innerhalb von drei Monaten nach Ablauf der Einwendungsfrist abzuschließen.

Der Erörterungstermin bedeutet innerhalb des Anhörungsverfahrens nach § 22 NABEG ein Mehr an Transparenz, Partizipation und Information. Dies soll die Akzeptanz des Planungs- und Genehmigungsprozesses erhöhen und damit mittelbar zur Verfahrensbeschleunigung beitragen.²⁷⁶

2.4.11 Anzeigeverfahren

Die Vorschrift des § 25 NABEG ermöglicht es der Bundesnetzagentur, unwesentliche Änderungen oder Erweiterungen durch ein Anzeigeverfahren zuzulassen. Das Planfeststellungsverfahren ist dann nicht erforderlich.²⁷⁷

Der Vorhabenträger hat die geplanten Maßnahmen gegenüber der Planfeststellungsbehörde anzuzeigen.²⁷⁸ Es sind Erläuterungen beizufügen, aus denen sich ergibt, dass die geplante Änderung im Sinne des

²⁷¹ BGBl. 2009 I, S. 2870.

²⁷² Leidinger, in: Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, Kap. 3 Rn. 206.

²⁷³ Kupfer, in: Britz/Hellermann/Hermes, 3. Aufl., § 43b EnWG Rn. 4.

²⁷⁴ Kupfer, in: Britz/Hellermann/Hermes, 3. Aufl., § 43b EnWG Rn. 4.

²⁷⁵ BT-Drucks. 17/6073, S. 30. Die Fakultativstellung des Erörterungstermins gemäß § 43a EnWG a. F. wurde im Rahmen des Gesetzes über Maßnahmen zur Beschleunigung des Netzausbaus Elektrizitätsnetze auch im EnWG aufgehoben. Nach § 43a Nr. 5 EnWG n. F. steht die Entscheidung zur Durchführung eines Erörterungstermins nicht mehr im Ermessen der Behörde. Außer in den Fällen des § 43a Nr. 5 Satz 2 Nr. 1 bis 4 EnWG ist die Durchführung eines Erörterungstermins zwingend.

²⁷⁶ Wiesendahl, in: de Witt/Scheuten, § 22 NABEG Rn. 3 und 76; siehe unter 1.1.

²⁷⁷ BT-Drucks. 17/6073, S. 30.

²⁷⁸ Die Anzeigepflicht ist nach § 33 Abs. 1 Nr. 4 NABEG bußgeldbewehrt.

§ 25 NABEG unwesentlich ist. Der Vorhabenträger soll hierzu insbesondere die zu erwartenden Umweltauswirkungen darstellen. Die Bundesnetzagentur muss innerhalb eines Monats darüber entscheiden, ob anstelle der Anzeige ein Plangenehmigungs- bzw. Planfeststellungsverfahren durchzuführen ist (§ 24 Satz 6 NABEG). Die verkürzte Frist dient der Verfahrensbeschleunigung.²⁷⁹

Der Unterschied zu § 74 Abs. 7 VwVfG liegt darin, dass es nicht der rechtlichen Bewertung des Vorhabenträgers obliegt, ob er von dem Erfordernis einer Planfeststellung freigestellt ist, sondern der Bundesnetzagentur. Die Entscheidung liegt im Ermessen der Bundesnetzagentur, selbst dann, wenn sämtliche Voraussetzungen für die Durchführung des Anzeigeverfahrens vorliegen.²⁸⁰ Es soll noch vor Baubeginn und Einleitung eines Zulassungsverfahrens mit Rechtssicherheit geklärt werden, ob ein Plangenehmigungs- oder Planfeststellungsverfahren erforderlich ist. Sowohl der Vorhabenträger als auch die Bundesnetzagentur erhalten zu einem frühestmöglichen Zeitpunkt Rechtsklarheit.²⁸¹

Die durch das Anzeigeverfahren erwartete Verfahrensbeschleunigung wird durch eine Verfahrensvereinfachung erreicht.²⁸² Gemäß § 20 Abs. 5 NABEG kann die Antragskonferenz unterbleiben, wenn die Voraussetzungen nach § 25 NABEG vorliegen.²⁸³ Ebenso können das Anhörungsverfahren sowie der Erörterungstermin unterbleiben, wenn die Voraussetzungen nach § 25 NABEG vorliegen.

2.4.12 Projektmanager

Das Recht der Bundesnetzagentur – auf Vorschlag oder mit Zustimmung des Vorhabenträgers und auf dessen Kosten – einen Dritten mit der Vorbereitung und Durchführung von Verfahrensschritten zu beauftragen, besteht nicht nur innerhalb des Verfahrens der Bundesfachplanung, sondern auch im Planfeststellungsverfahren. Auch hier kann der Projektmanager sämtliche Koordinierungsfunktionen übernehmen. Lediglich Aufgaben, die unmittelbar den Kern des Abwägungsvorgangs betreffen, können nicht übertragen werden.

Mit dem Ziel der Verfahrensbeschleunigung ermöglicht § 29 NABEG eine partielle Verfahrensprivatisierung insofern, dass das Verfahren durch einen privaten Verwaltungshelfer unterstützt wird.²⁸⁴ Die Einbeziehung eines privaten Dritten soll zur Straffung und Bündelung der Abläufe innerhalb des Planfeststellungsverfahrens beitragen.²⁸⁵

2.4.13 Fristen/Sanktionsmöglichkeiten

Um schon im Zeitraum zwischen der Bundesfachplanung und der Planfeststellung Verzögerungen zu vermeiden, hat der Gesetzgeber die Bundesnetzagentur gemäß § 12 Abs. 2 Satz 2 NABEG berechtigt, den Vorhabenträger nach Abschluss der Bundesfachplanung aufzufordern, innerhalb einer zu bestimmenden angemessenen Frist den erforderlichen Antrag auf Planfeststellung zu stellen.²⁸⁶ Auch innerhalb der §§ 18 ff. NABEG gilt ein strenges Fristenregime. Zu nennen sind hier insbesondere:

- ▶ § 20 Abs. 1 NABEG: Durchführung der Antragskonferenz „unverzüglich“ nach Einreichung des Antrags;
- ▶ § 20 Abs. 3 NABEG: Festlegung des Untersuchungsrahmens durch die Bundesnetzagentur innerhalb von zwei Monaten nach Antragstellung;

²⁷⁹ BT-Drucks. 17/6073, S. 30.

²⁸⁰ BT-Drucks. 17/6073, S. 30; Nebel/Riese, in: Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, § 25 NABEG Rn. 8.

²⁸¹ Nebel/Riese, in: Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, § 25 NABEG Rn. 7 f.

²⁸² BT-Drucks. 17/6073, S. 30.

²⁸³ BT-Drucks. 17/6073, S. 28.

²⁸⁴ Nebel/Riese, in: Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, § 29 NABEG Rn. 2; Versteyl, in: Schink/Versteyl/Dippel, § 29 NABEG Rn. 20.

²⁸⁵ BT-Drucks. 17/6073, S. 31.

²⁸⁶ Siehe hierzu unter 4.2.9.

- § 21 Abs. 5 NABEG: Vollständigkeitsprüfung der eingereichten Unterlagen durch die Bundesnetzagentur innerhalb von einem Monat;
- § 22 Abs. 1 bis 3 NABEG: Einleitung der Öffentlichkeitsbeteiligung zwei Wochen nach Vorlage der vollständigen Unterlagen durch den Vorhabenträger; Stellungnahmefrist für die Träger öffentlicher Belange von maximal drei Monaten; Einwendungen von Personen, deren Belange durch das Vorhaben berührt werden, innerhalb von zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist von einem Monat.

In Abweichung zu § 73 Abs. 2 VwVfG gilt für die Zusendung der Unterlagen an die Träger öffentlicher Belange sowie die Vereinigungen nicht die Monatsfrist des § 73 Abs. 2 VwVfG, sondern die kürzere Frist von zwei Wochen. Dies soll der Verfahrensbeschleunigung dienen.²⁸⁷

Da es sich bei Verzögerungen der jeweiligen Anträge um Verstöße handelt, die den Kernbereich des Netzausbaubeschleunigungsgesetzes betreffen und damit besonders gravierend sind, hat sich der Gesetzgeber entschieden, dass solche Verzögerungen mit einem Zwangsgeld von bis zu 250.000 Euro geahndet werden können.²⁸⁸ § 34 NABEG ergänzt daher die im NABEG vorgesehenen Beschleunigungselemente durch Fristsetzung um die Möglichkeit der zwangsgeldbewehrten Sanktion bei Verzögerungen durch den Vorhabenträger und stellt damit einen wichtigen Baustein zur Durchsetzung der Ziele der Netzausbaubeschleunigung dar.²⁸⁹

2.4.14 Vorzeitige Besitzeinweisung/Enteignungsverfahren

Gemäß § 27 Abs. 1 Satz 1 NABEG kann der Vorhabenträger verlangen, dass schon nach Abschluss des Anhörungsverfahrens eine vorzeitige Besitzeinweisung durchgeführt wird. Dem vorzeitigen Besitzeinweisungsverfahren ist dann der nach dem Verfahrensstand zu erwartende Planfeststellungsbeschluss zugrunde zu legen. Denn zu diesem Zeitpunkt gibt es noch keinen vollziehbaren Planfeststellungsbeschluss. Die Einweisung muss daher auf einer Prognose erfolgen.²⁹⁰

Daneben räumt § 27 Abs. 2 Satz 1 NABEG dem Vorhabenträger ein prozedurales Wahlrecht des Inhalts ein, dass er nach Abschluss des Anhörungsverfahrens die vorgezogene Einleitung und Durchführung eines Enteignungsverfahrens – auf eigenes Kostenrisiko – verlangen kann.²⁹¹ Dem Enteignungsverfahren ist dann ebenfalls in Ermangelung eines vollziehbaren Planfeststellungsbeschlusses der nach dem Verfahrensstand zu erwartende Planfeststellungsbeschluss zugrunde zu legen.²⁹²

Mit § 27 NABEG hat sich der Gesetzgeber für eine frühzeitige und möglichst parallele Durchführung von Zulassungs- und Enteignungsverfahren entschieden. Ziel war es, Zeitverluste, die aus der sequenziellen Abfolge der Verfahrensschritte Abschluss des Planfeststellungsverfahrens durch Zulassungsentscheidung und Einleitung eines Enteignungsverfahrens resultieren, zu vermeiden.²⁹³ Die frühzeitige Besitzeinweisung und das Enteignungsverfahren werden nach vorn verlagert. Dadurch soll der besonderen Dringlichkeit der Netzausbauvorhaben Rechnung getragen werden.²⁹⁴ Die Durchführung einer vorzeitigen Besitzeinweisung

²⁸⁷ BT-Drucks. 17/6073, S. 29.

²⁸⁸ BT-Drucks. 17/6073, S. 33.

²⁸⁹ BT-Drucks. 17/6073, S. 32.

²⁹⁰ Nebel/Riese, in: Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, § 27 NABEG Rn. 34 ff.

²⁹¹ BT-Drucks. 17/6073, S. 30.

²⁹² Nebel/Riese, in: Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, § 27 NABEG Rn. 55 ff.

²⁹³ BT-Drucks. 17/6073, S. 30 f.

²⁹⁴ Nebel/Riese, in: Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, § 27 NABEG Rn. 7 und 9.

bzw. eines Enteignungsverfahrens macht besonders in den Fällen Sinn, in denen sich bereits zu einem frühen Zeitpunkt eine konkrete Trassenführung abzeichnet.²⁹⁵

2.4.15 Öffentlichkeitsbeteiligung vor Antragstellung nach § 19 NABEG (§ 25 Abs. 3 VwVfG)

Das Planfeststellungsverfahren beginnt mit der Antragstellung des Vorhabenträgers nach § 18 Abs. 2 NABEG. Zwar erfolgt mit der Antragskonferenz²⁹⁶ eine erste Öffentlichkeitsbeteiligung schon in einem sehr frühen Verfahrensstadium. Dennoch kann es – wie auch in der Bundesfachplanung – geboten sein, noch vor der Antragstellung eine „frühe Öffentlichkeitsbeteiligung“ im Sinne des § 25 Abs. 3 VwVfG²⁹⁷ durchzuführen.²⁹⁸ Ziel ist es auch hier, das eigentliche Genehmigungs- oder Planfeststellungsverfahren zu entlasten und die gerichtliche Anfechtung von Behördenentscheidungen zu reduzieren, indem Konflikte schon in einer frühen Phase erkannt, bereinigt oder gar vermieden werden können.²⁹⁹

2.5 Zusammenfassung

Mit dem Energiepaket 2011, bestehend aus dem Gesetz zur Neuregelung energiewirtschaftlicher Vorschriften³⁰⁰ (§§ 12a ff. EnWG) sowie dem Gesetz über Maßnahmen zur Beschleunigung des Netzausbaus Elektrizitätsnetze³⁰¹, hat der Gesetzgeber ein ganzes Bündel an verfahrensrechtlichen und methodischen Elementen umgesetzt, die zum Teil unmittelbar, zum Teil nur mittelbar der Verfahrensbeschleunigung dienen sollen.

Das Ziel der Verfahrensbeschleunigung ist allen Beschleunigungselementen gemein. Unterschiede ergeben sich aber daraus, dass einige der vorstehend beschriebenen Beschleunigungselemente – wie etwa Fristen oder das vereinfachte Verfahren – unmittelbar zu einer Beschleunigung der Verfahren beitragen sollen, während andere Elemente – wie die umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung – zunächst eine Verfahrensverlängerung bedeuten und lediglich mittelbar durch das Erzielen größerer Akzeptanz zu einer Verfahrensbeschleunigung führen sollen. Die einzelnen Beschleunigungselemente bewegen sich insoweit stets in einem Spannungsfeld. Denn eine Verkürzung der Verfahrensdauer kann zu Lasten der Akzeptanz gehen, die der Gesetzgeber für die Beschleunigung des Netzausbaus aber für wesentlich hält. Umgekehrt kostet ein Mehr an Partizipation und Akzeptanz zunächst immer Zeit.

Mit den Regelungen in §§ 12a ff. EnWG, §§ 1 ff. NABEG hat der Gesetzgeber daher den Versuch unternommen, ein bundesweit einheitliches Planungs- und Genehmigungsverfahren zu normieren, das auf Transparenz und Partizipation ausgelegt ist, gleichzeitig aber Beschleunigungselemente enthält, durch die die Komplexität des Planungs- und Genehmigungsverfahrens reduziert werden soll und Verfahrensverzögerungen innerhalb der einzelnen Planungs- und Verfahrensschritte vermieden werden sollen.

²⁹⁵ BT-Drucks. 17/6073, S. 31.

²⁹⁶ Hierzu unter 4.3.2.

²⁹⁷ Aufgrund der Subsidiaritätsklausel in § 25 Abs. 3 Satz 5 VwVfG greift die Regelung dann nicht ein, wenn die Öffentlichkeit bereits nach anderen Rechtsvorschriften vor der Antragstellung zu beteiligen ist. Durch die Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der vorgelagerten Bundesfachplanung könnte die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 25 Abs. 3 VwVfG mithin verdrängt sein. In der Literatur ist insoweit umstritten, ob die Subsidiaritätsklausel in einem engen oder in einem weiten Sinne auszulegen ist (vgl. hierzu Kopp/Ramsauer, § 25 VwVfG Rn. 40; Ziekow, NVwZ 2013, 754, 755 f.; Hertel/Mundig, NJW 2012, 2622, 2623). Aufgrund der unterschiedlichen Regelungsgegenstände der Stufen des Planungs- und Genehmigungsverfahrens sowie aufgrund der unterschiedlichen Betroffenheiten sprechen Sinn und Zweck des § 25 Abs. 3 Satz 1 VwVfG dafür, dass die Subsidiarität nicht gegenüber solchen Beteiligungsvorschriften gilt, die sich auf vorgelagerte Ebenen eines mehrstufigen Planungs- und Genehmigungsverfahrens beziehen (so auch Kopp/Ramsauer, § 25 VwVfG Rn. 40; a. A.: Stracke, Öffentlichkeitsbeteiligung im Übertragungsnetzbau, S. 244 f.).

²⁹⁸ Siehe hierzu ausführlich unter 1.3.12.

²⁹⁹ BR-Drucks. 171/12, S. 22 f.

³⁰⁰ BGBl. I 2011, 1554.

³⁰¹ BGBl. I 2011, 1690.

In der nachfolgenden tabellarischen Übersicht sind sämtliche Beschleunigungselemente aufgelistet:

Beschleunigungselemente innerhalb der drei Stufen

Bedarf

- Prüfungskompetenz der Bundesnetzagentur
- (Frühzeitige) Öffentlichkeitsbeteiligung/Kommunikation
- Formelle Öffentlichkeitsbeteiligung
- Informelle Öffentlichkeitsbeteiligung
- Zyklische Bedarfsplanung
- Verbindliche Bedarfsfestlegung durch Gesetz – Abschichtung von Entscheidungen
- Alternativenprüfung
- Prüfung alternativer Netzverknüpfungspunkte Erdkabel als Technologiealternative
- NOVA-Prinzip
- Keine Rechtsschutzmöglichkeiten auf Ebene der Bedarfsfestlegung
- Fristen/Sanktionsmöglichkeiten

Bundesfachplanung

- Offene Trassenplanung
- Vollständigkeit der Antragsunterlagen
- Öffentlichkeitsbeteiligung/Kommunikation
- Antragskonferenz in der Bundesfachplanung
- Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung in der Bundesfachplanung
- Kommunikation
- Beteiligung der Bundesländer in der Bundesfachplanung
- Verbindliche Festlegung der Trassenkorridore – Abschichtung von Entscheidungen
- Bundesnetzagentur als Entscheidungsträger
- Abschnittsbildung
- Vereinfachtes Verfahren
- Projektmanager
- Fristen
- Kein Rechtsschutz auf der Ebene der Bundesfachplanung
- Öffentlichkeitsbeteiligung vor Antragstellung nach § 6 NABEG (§ 25 Abs. 3 VwVfG)
- Leitfäden und Methodenpapiere

Planfeststellung

- Rechtswegverkürzung
- Antragskonferenz/Festlegung des Untersuchungsrahmens
- Vollständigkeit der Antragsunterlagen
- Öffentlichkeitsbeteiligung/Kommunikation
- Abschichtung von Entscheidungen
- Zuständigkeit der Bundesnetzagentur
- Integration von Nebenanlagen in das Planfeststellungsverfahren
- Abschnittsbildung
- Entlastung der Planfeststellungsbehörde durch § 19 Satz 4 Nr. 1 und 2 NABEG
- Obligatorischer Erörterungstermin innerhalb des Anhörungsverfahrens
- Anzeigeverfahren
- Projektmanager
- Fristen/Sanktionsmöglichkeiten
- Vorzeitige Besitzeinweisung/Enteignungsverfahren
- Öffentlichkeitsbeteiligung vor Antragstellung nach § 19 NABEG (§ 25 Abs. 3 VwVfG)

2.6 Rechtsvergleich: Netzausbau in Österreich und Großbritannien – Rechtsgrundlagen und Verfahrensablauf

Die in Deutschland beschlossene „Energiewende“ begründet einen Netzausbaubedarf, der in dieser Größenordnung in anderen europäischen Staaten nicht festzustellen ist. Dementsprechend müssen in einem geringeren Maß Transitleitungen oder Vorhaben mit grenzüberschreitender Bedeutung für das europäische Übertragungsnetz geplant und realisiert werden. In der Folge wird über den Netzausbau weniger intensiv und kontrovers debattiert, als dies hierzulande der Fall ist. Dies bedeutet aber nicht, dass der Netzausbau keine Rolle spielt.

Wichtige Impulse kommen hierfür aus Brüssel. Die Europäische Kommission hat in ihrem Bestreben, den europäischen Binnenmarkt voranzutreiben, längst den Energiesektor erfasst. Sie konzentriert sich darauf, beim Netzausbau „Vorhaben von gemeinsamem Interesse“ (VGI) festzulegen und zu realisieren. Auch Österreich und Großbritannien sind wie die Bundesrepublik von diesen Festlegungen betroffen.³⁰² In der TEN-E-Verordnung Nr. 347/2013³⁰³ sind daher ausdifferenzierte verfahrensrechtliche Anforderungen an die Planung und Genehmigung des Netzausbaus zu finden. Die TEN-E-Verordnung bedarf zum Teil einer Konkretisierung durch den nationalen Gesetzgeber.³⁰⁴ Im Übrigen ist sie in den Mitgliedstaaten unmittelbar anwendbar. Dies führt dazu, dass sich im Hinblick auf die Verfahrensabläufe der von der Verordnung erfassten Netzausbauvorhaben eine gewisse Harmonisierung des Rechts in Europa ergibt. Soweit keine Vorgaben von gemeinsamem Interesse betroffen sind, sind die jeweiligen nationalen Besonderheiten für den Ausbaubedarf und -stand ausschlaggebend. Ausbauplanung und -genehmigung erfolgen im Einklang mit den nationalen Rechtstraditionen.

Im Folgenden werden die Netzausbauverfahren in Österreich und in Großbritannien näher beschrieben und analysiert. Dabei soll ein Überblick über das jeweils gewählte Verfahrensregime und die entsprechenden Rechtsgrundlagen gegeben werden. Zunächst wird das nationale Verfahrensrecht dargestellt, um sodann die Unterschiede aufzuzeigen, die sich bei Vorliegen eines Vorhabens von gemeinsamem Interesse aus den Vorgaben der TEN-E-Verordnung ergeben.

2.6.1 Österreich

Österreich ist ausgewählt worden, weil hier ähnliche Rechtstraditionen vorliegen und die rechtlichen Vorgaben für den Netzausbau ähnlich wie in der Bundesrepublik kürzlich umfassend reformiert wurden.

2.6.1.1 Notwendigkeit des Netzausbaus und Beteiligte

In Österreich steht die Gewährleistung langfristiger Versorgungssicherheit im Mittelpunkt der Diskussion. Hierfür sind eine Reihe von Instandhaltungs- und Erweiterungsmaßnahmen erforderlich. Entsprechend diesen Notwendigkeiten wird auch in Österreich mittlerweile eine ausdifferenzierte Netzausbauplanung vorgenommen.

Alleiniger Betreiber des österreichischen Übertragungsnetzes ist die Austrian Power Grid AG. Die Austrian Power Grid ist eine hundertprozentige Tochtergesellschaft der Verbund AG. Die Verbund AG ist Österreichs führendes Stromunternehmen. Ihr Übertragungsnetz weist eine Trassenlänge von 3.413 km auf. Die darauf verlaufenden Leitungen haben eine Gesamtlänge von 6.777 km. Für die Regulierung des Ener-

³⁰² In Großbritannien betrifft dies vor allem den Offshorebereich wie etwa den sog. „Ice Link“ – eine Verbindungsleitung zwischen dem Vereinigten Königreich und Island.

³⁰³ Verordnung (EU) Nr. 347/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2013 zu Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 1364/2006/EG und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 713/2009, (EG) Nr. 714/2009 und (EG) Nr. 715/2009, ABl. L 115/39.

³⁰⁴ Siehe zum Hybridcharakter der TEN-E-Verordnung mit Richtlinienelementen Armbrrecht, DVBl 2013, 479 (483); Giesberts/Tiedge, NVwZ 2013, 836 (840); Schadtler, ZNER 2013, 126 (130).

giesektors ist in Österreich die „Energie-Control Austria für die Regulierung der Elektrizitäts- und Erdgaswirtschaft“ (E-Control) die zuständige Behörde. Daneben nimmt außerdem der Bundesminister für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft (BMWFW) verschiedene Aufgaben wahr.

2.6.1.2 Rechtliche Rahmenbedingungen für den Netzausbau

Bis 2010 wurden Netzausbauvorhaben in Österreich vollständig vom Übertragungsnetzbetreiber – vorliegend der Austrian Power Grid AG – initiiert und auch geplant. Sie richteten sich ursprünglich nach dem österreichischen Starkstromwegerecht. Das einschlägige Genehmigungsverfahren umfasste in der Regel eine bloß einstufige Genehmigung des Vorhabens ohne vorhergehende Planung.³⁰⁵ Mit Erlass des Elektrizitätswirtschafts- und Elektrizitätsorganisationsgesetzes³⁰⁶ (EIWOG) wurden im Jahr 2010 die Vorgaben der Elektrizitätsbinnenmarkttrichtlinie 2009/72/EG³⁰⁷ und die SUP-Richtlinie 2001/42/EG³⁰⁸ umgesetzt. In der Folge wurde dem Genehmigungsverfahren eine staatliche Netzentwicklungsplanung vorgeschaltet. Am 24.02.2016 trat sodann das Energie-Infrastrukturgesetz³⁰⁹ (E-InfrastrukturG) in Kraft, um die Vorgaben der TEN-E-Verordnung Nr. 347/2013 zu implementieren. Zugleich wurde das österreichische UVP-G³¹⁰ angepasst. Soweit ein Vorhaben von gemeinsamem Interesse im Sinne der TEN-E-Verordnung betroffen ist, findet nun ein mehrstufiges Verfahren entsprechend den unionsrechtlichen Vorgaben Anwendung. Das E-InfrastrukturG setzt in diesen Fällen die an sich anzuwendenden „Materiengesetze“³¹¹ außer Kraft, sofern das Vorhaben nicht UVP-pflichtig ist. Andernfalls greifen die Regelungen des geänderten UVP-G. Die UVP-Pflichtigkeit beurteilt sich dabei nach den möglichen Umweltauswirkungen. Wenn ein Vorhaben nicht als Vorhaben von gemeinsamem Interesse eingestuft wurde, bleiben die nationalen Vorschriften uneingeschränkt anwendbar.³¹²

2.6.1.3 Verfahrensablauf und Zuständigkeiten nach nationalem Recht

Im Folgenden soll zunächst ein Überblick über den Verfahrensablauf nach nationalem österreichischem Recht gegeben werden, soweit keine Vorhaben von gemeinsamem Interesse betroffen sind.

In diesem Fall sind je nach Verlauf der Trasse die Vorgaben des Starkstromwegerechts Österreichs, bestehend aus dem Starkstromwegegesetz des Bundes (StWG)³¹³ und den jeweiligen Starkstromwegegesetzen der Länder, sowie das E-InfrastrukturG als rechtliche Grundlagen maßgeblich. Die Starkstromwegegesetze enthalten Regeln zur Bewilligung und zum Betrieb von Starkstromwegeanlagen.³¹⁴ Das Starkstromwegerecht regelt insoweit die Fortleitung elektrischer Energie in öffentlichen Leitungsnetzen. Der Begriff Fortleitung umfasst neben den Stromleitungen auch Umspann-, Umform- und Schaltanlagen.³¹⁵

³⁰⁵ Berka, ZfV 2006, 318 (319); Eibl/Felber/Fellinger/Plakolm/Zwettler, Rechtsstellung und Wirkung örtlicher Raumordnungsprogramme, S. 15 f.

³⁰⁶ BGBl. I Nr. 110/2010.

³⁰⁷ Richtlinie 2009/72/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/54/EG, ABl. L 211/55.

³⁰⁸ Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, ABl. L 197/30.

³⁰⁹ BGBl. I Nr. 4/2016.

³¹⁰ Bundesgesetz über die Prüfung der Umweltverträglichkeit (UVP-G 2000), BGBl. Nr. 697/1993.

³¹¹ Materiengesetze sind im österreichischem Recht solche Vorschriften, die zumindest überwiegend materielles Recht zum Inhalt haben, jedoch regelmäßig auch verfahrensrechtliche Vorgaben enthalten, siehe Binder/Trauner (Hrsg.), Öffentliches Recht – Grundlagen, 3. Aufl. 2014, S. 299.

³¹² Heitzmann, ALJ 2016, 24 (33).

³¹³ Bundesgesetz vom 6. Februar 1968 über elektrische Leitungsanlagen, die sich auf zwei oder mehrere Bundesländer erstrecken (Starkstromwegegesetz 1968), BGBl. Nr. 70/1968.

³¹⁴ Tiroler Landesregierung, Energierecht, online abrufbar unter: <https://www.tirol.gv.at/umwelt/energie/energierecht>.

³¹⁵ Siehe § 2 Abs. 1 StWG.

Das StWG ist dabei auf Stromleitungen anwendbar, die sich auf zwei oder mehr Bundesländer erstrecken. Im Übrigen ist das jeweilige Recht der Bundesländer (etwa in Tirol das Tiroler Starkstromwegegesetz 1969³¹⁶) einschlägig.

2.6.1.3.1 Verfahrensablauf

2.6.1.3.1.1 Strategische Planungen und Netzentwicklungsplan

Herkömmlicherweise wurden Netzausbauvorhaben ausschließlich anlassbezogen geplant und genehmigt.³¹⁷ Seit 2010 ist gemäß § 37 EIWOG 2010 der Übertragungsnetzbetreiber verpflichtet, einen jährlichen Netzentwicklungsplan zu erstellen. Der Netzentwicklungsplan ist gemäß § 38 EIWOG von der zuständigen Regulierungsbehörde zu genehmigen.

Der Netzentwicklungsplan 2016 fußt auf den langfristigen strategischen Planungen des Austrian Power Grid-Masterplans 2030.³¹⁸ Zudem fließt der auf europäischer Ebene regelmäßig neu aufzustellende Ten Year Network Development Plan der ENTSO-E³¹⁹ mit ein. Der Netzentwicklungsplan gibt Auskunft darüber, welche wichtigen Übertragungsinfrastrukturen in den nächsten zehn Jahren (2017–2026) ausgebaut werden müssen. Er enthält eine Auflistung bereits beschlossener Investitionen. Zudem werden Projekte aufgeführt, die binnen der nächsten drei Jahre umzusetzen sind.³²⁰ Überdies werden die Netzplanungen für die nächste Dekade im Hinblick auf die zu erwartenden energiewirtschaftlichen Entwicklungen durchgeführt. Die enthaltenen Projekte werden in Projekte von nationalem und europäischem Interesse sowie Netzverbund- und Netzanschlussprojekte kategorisiert. Netzverbund- und Netzanschlussprojekte werden im Netzentwicklungsplan zur Genehmigung eingereicht. Dies geschieht jedoch nur dann, wenn die notwendigen projektmäßigen Voraussetzungen und hinreichende Planungssicherheiten vorliegen.³²¹

2.6.1.3.1.2 Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Netzentwicklungsplanung

Im Unterschied zum deutschen Recht sieht das österreichische Recht keine voll ausgeprägte Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Netzentwicklungsplanung vor. Gem. § 38 Abs. 2 EIWOG hat die Genehmigungsbehörde lediglich vor Bescheiderlass Konsultationen zum Netzentwicklungsplan mit den Interessenvertretungen der Netzbenutzer durchzuführen und das Ergebnis der Konsultationen zu veröffentlichen.

2.6.1.3.1.3 Antrag und Vorprüfungsverfahren bzgl. konkreter Leitungsvorhaben

Auf Grundlage des Netzentwicklungsplans werden sodann einzelne Leitungsvorhaben gemäß dem StWG (im Folgenden soll allein auf das Starkstromwegegesetz des Bundes Bezug genommen werden) umgesetzt.

Die Erteilung der Bau- und Betriebsbewilligung für die Leitungsanlage muss der Vorhabenträger beantragen.³²² Die zuständige Behörde hat zunächst ein Vorprüfungsverfahren anzuordnen, wenn ein Antrag auf Bewilligung von Vorarbeiten bzw. auf Bau- und Betriebsbewilligung und eine wesentliche Beeinträchtigung von öffentlichen Interessen zu befürchten ist.³²³

³¹⁶ Gesetz vom 28. November 1969 über elektrische Leitungsanlagen, die sich auf das Land Tirol erstrecken (Tiroler Starkstromwegegesetz 1969), LGBl. Nr. 11/1970.

³¹⁷ Eibl/Felber/Fellinger/Plakolm/Zwettler, Rechtsstellung und Wirkung örtlicher Raumordnungsprogramme.

³¹⁸ Siehe hierzu Austrian Power Grid, Netzentwicklungsplan 2016, online abrufbar unter <https://www.apg.at/de/netz/netzausbau/Netzentwicklungsplan>.

³¹⁹ European Network of Transmission System Operators Energy, siehe hierzu ENTSO-E, Who Is ENTSO-E?, online abrufbar unter <https://www.entsoe.eu/about-entso-e/Pages/default.aspx>.

³²⁰ Siehe hierzu Austrian Power Grid ebd.

³²¹ Austrian Power Grid ebd.

³²² § 6 StWG.

³²³ § 7 Abs. 1 StWG.

2.6.1.3.1.4 Bau- und Betriebsbewilligung

Die Bau- und Betriebsbewilligung wird ebenfalls per Bescheid erteilt.³²⁴ § 7 Abs. 1 StWG führt insoweit aus:

„Die Behörde hat die Bau- und Betriebsbewilligung zu erteilen, wenn die elektrische Leitungsanlage dem öffentlichen Interesse an der Versorgung der Bevölkerung oder eines Teiles derselben mit elektrischer Energie nicht widerspricht. In dieser Bewilligung hat die Behörde durch Auflagen zu bewirken, dass die elektrischen Leitungsanlagen diesen Voraussetzungen entsprechen. Dabei hat eine Abstimmung mit den bereits vorhandenen oder bewilligten anderen Energieversorgungseinrichtungen und mit den Erfordernissen der Landeskultur, des Forstwesens, der Wildbach- und Lawinenverbauung, der Raumplanung, des Natur- und Denkmalschutzes, der Wasserwirtschaft und des Wasserrechtes, des öffentlichen Verkehrs, der sonstigen öffentlichen Versorgung, der Landesverteidigung, der Sicherheit des Luftraumes und des Dienstnehmerschutzes zu erfolgen. Die zur Wahrung dieser Interessen berufenen Behörden und öffentlich-rechtlichen Körperschaften sind im Ermittlungsverfahren zu hören.“

Vor Erteilung wird also in der Regel eine mündliche Verhandlung durchgeführt, zu der insbesondere vom Vorhaben betroffene Parteien, Gemeinden und Eigentümer eingeladen werden.³²⁵

2.6.1.3.1.5 Bekanntmachung der Bauarbeiten durch den Vorhabenträger

Gemäß § 8 StWG muss der Vorhabenträger den voraussichtlichen Beginn der Bauarbeiten spätestens eine Woche zuvor durch Anschlag in der Gemeinde bekanntmachen.

2.6.1.3.1.6 Weitere Anzeigepflichten und Erteilung der Betriebsbewilligung

Gemäß § 9 Abs. 1 StWG hat der Vorhabenträger die Fertigstellung der elektrischen Leitungsanlage oder ihrer wesentlichen Teile der zuständigen Behörde anzuzeigen.

2.6.1.3.2 Zuständigkeiten nach nationalem Recht

Zuständige Behörde für die Genehmigung des Netzentwicklungsplans gemäß § 38 ElWOG ist die Regulierungsbehörde E-Control. Für die Genehmigung der Baubewilligung nach dem StWG ist hingegen der Bundesminister für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft (BMWF) zuständig, der im Einzelfall allerdings auch „die örtlich zuständigen Landeshauptmänner“ ermächtigen kann.³²⁶

2.6.1.4 Verfahrensablauf und Zuständigkeiten bei Vorhaben von gemeinsamem Interesse

Ein Vorhaben von gemeinsamem Interesse i. S. d. TEN-E-Verordnung liegt vor, wenn es drei Kriterien erfüllt. Erstens muss es für die Realisierung eines in Anhang I der Verordnung genannten „vorrangigen Energieinfrastrukturkorridors oder -gebiets“ erforderlich sein. Dann hat es für die Erreichung der energiepolitischen Kernziele der Union (Wettbewerbsfähigkeit, Nachhaltigkeit und Versorgungssicherheit) auch eine besondere Relevanz. Zweitens muss es einen supranationalen Charakter aufweisen. Dies liegt vor, wenn es entweder die Grenze mindestens zweier Mitgliedstaaten überquert oder bei Lage in nur einem Mitgliedstaat erhebliche grenzüberschreitende Auswirkungen hat oder die Grenze von mindestens einem

³²⁴ § 7 Abs. 1 StWG.

³²⁵ Niederösterreichische Landesregierung, Starkstromleitungen – Bewilligung, online abrufbar unter: <http://www.noe.gv.at/Umwelt/Energie/Bewilligung-Genehmigung/Starkstromleitungen.print.html#2 31504>.

³²⁶ §§ 24, 25 StWG.

Mitgliedstaat und einem Staat des europäischen Wirtschaftsraums überschreitet. Drittens muss sein potenzieller Gesamtnutzen langfristig seine Kosten übersteigen.³²⁷

Den Vorhaben von gemeinsamem Interesse kommt schon per Gesetz ein öffentliches energiepolitisches Interesse zu. Auf sie finden entsprechend besondere Verfahrensregeln Anwendung.³²⁸ Die Auswahl der Vorhaben erfolgt auf EU-Ebene durch Erstellung einer Unionsliste der Vorhaben von gemeinsamem Interesse.³²⁹ Hierbei sind die betroffenen Mitgliedstaaten, die nationalen Regulierungsbehörden, die Übertragungsnetzbetreiber, die Kommission, ACER und der ENTSO-Strom einzubeziehen. Die Auswahl der Vorhaben wird im Anhang zur TEN-E-Verordnung veröffentlicht.³³⁰

Nach der am 27. Januar 2016 veröffentlichten zweiten unionsweiten Liste von Vorhaben von gemeinsamem Interesse³³¹ sind derzeit acht Stromleitungs- und drei Stromspeicherprojekte auf österreichischem Gebiet als Vorhaben von gemeinsamem Interesse deklariert. Daneben sind fünf Gasleitungsprojekte und eine Erdölleitung sowie eine Kompressorstation aufgeführt.

2.6.1.4.1 Verfahrensablauf

Die Vorgaben der TEN-E-Verordnung wirken sich in erster Linie auf das konkrete Projektgenehmigungsverfahren aus, da die vorgelagerte Festlegung der Vorhaben von gemeinsamem Interesse in der Verordnung unmittelbar geregelt ist. Insoweit ist es Sache der Mitgliedstaaten, die daraus resultierende Unionsliste der Vorhaben von gemeinsamem Interesse gemäß Art. 3 TEN-E-Verordnung in ihre eigenen übergreifenden Planungsinstrumente (insbesondere den jeweiligen Netzentwicklungsplan) zu integrieren.

Die Vorgaben der TEN-E-Verordnung im Hinblick auf das projektbezogene Planungs- und Genehmigungsverfahren setzen zunächst einen Durchführungsplan voraus, der seinerseits dem eigentlichen Genehmigungsverfahren, bestehend aus „Vorantragsabschnitt“ und „formalem Genehmigungsabschnitt“, vorgelagert ist. In Österreich wurden diese Vorgaben durch das E-InfrastrukturG bzw. durch eine Änderung des UVP-G umgesetzt. Die Unterscheidung ist allerdings vor allem für die Frage der Zuständigkeiten und das Verhältnis der Behörden untereinander relevant.³³²

2.6.1.4.1.1 Durchführungsplan und Website

Im Vorfeld des Vorhabens hat der Vorhabenträger gemäß Art. 5 Abs. 1 Ten-E-Verordnung einen Durchführungsplan zu erstellen. Dieser enthält insbesondere die Machbarkeits- und Auslegungsstudien, die Genehmigung durch die nationale Regulierungsbehörde oder jede andere betroffene Behörde, den geplanten Bau des Vorhabens und die Inbetriebnahme sowie einen Plan für das gesamte Genehmigungsverfahren gemäß Artikel 10 Abs. 4 lit. b TEN-E-Verordnung. Die Vorhabenträger haben gemäß Art. 9 Abs. 7 TEN-E-Verordnung zudem eine Website einzurichten, die relevante Informationen über das Vorhaben zusammenträgt. Diese Informationsplattform ist regelmäßig zu aktualisieren.

³²⁷ Heitzmann, ALJ 2016, 24 (28).

³²⁸ Heitzmann, ALJ 2016, 24 (25).

³²⁹ Vgl. Art. 3 VO.

³³⁰ Art. 3 Abs. 4 VO.

³³¹ Delegierte Verordnung (EU) 2016/89 der Kommission vom 18. November 2015 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 347/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates in Bezug auf die Unionsliste der Vorhaben von gemeinsamem Interesse, ABl. L 19/1.

³³² Siehe hierzu unten unter „Zuständigkeiten“.

2.6.1.4.1.2 Vorantragsabschnitt, Art. 10 Abs. 1 lit. b VO

Der notwendige Vorantragsabschnitt beginnt mit dem Antrag eines Vorhabenträgers beim BMWFW. In dem Antrag wird das grundsätzliche Konzept des Vorhabens dargelegt. Es muss die beabsichtigte technische Konzeption, Trassenplanung und Öffentlichkeitsbeteiligung begründet werden.

Der Antrag des Vorhabenträgers ist den weiteren zuständigen Behörden weiterzuleiten. Sie müssen binnen einer angemessenen Frist Stellung nehmen. Hierbei müssen sie insbesondere die Frage beantworten, ob die vorgelegten Unterlagen reif für den Beginn des Vorantragsabschnitts sind. Spätestens drei Monate nach Antragstellung bestätigt die Behörde den Antrag. Sie kann ihn auch unter Angabe von Gründen ablehnen. Mit Bestätigung des Antrags beginnt die zweijährige Verfahrensfrist zu laufen (vergleiche Art 10 Abs. 1 lit. a TEN-E-Verordnung).

Im Vorantragsabschnitt sind die betroffenen Kreise i. S. d. Anhangs VI Z 3 lit. a TEN-E-Verordnung anzuhören. Dazu hat die Infrastrukturbehörde eine öffentliche Erörterung nach § 44c Abs. 1 und 2 AVG³³³ durchzuführen. Hier hat der Vorhabenträger die Grundsätze seines Projekts darzulegen. Während dieses Terms ist jedermann berechtigt, Fragen zu stellen und eigene Stellungnahmen zu präsentieren. Spätestens sechs Monate nach der Anhörung hat die Infrastrukturbehörde³³⁴ im Sinne der TEN-E-Verordnung zum Vorhaben Stellung zu nehmen. Offensichtliche Mängel sind aufzuzeigen. Zusätzlich erforderliche Angaben sind anzuführen. Hierbei sind die Sichtweisen anderer zuständiger Behörden zu verarbeiten. Die Behörde teilt zudem mit, welche Unterlagen den Genehmigungsanträgen beizulegen sind. Zudem übermittelt sie einen Zeitplan für das Genehmigungsverfahren.

Der Vorhabenträger hat die Pflicht, binnen maximal neun Monaten nach dieser Mitteilung die Genehmigungen für sein Vorhaben zu beantragen. Die zuständigen Behörden müssen sich binnen angemessener Frist artikulieren, ob sie das Vorhaben für den Beginn des formalen Genehmigungsabschnitts für tauglich halten. Wenn nicht, müssen sie angeben, welche Informationen noch fehlen. Sind die Anträge vollständig eingereicht, müssen diese innerhalb von drei Monaten von der Infrastrukturbehörde unter Berücksichtigung der Stellungnahmen sonstiger betroffener Behörden (etwa des Umweltbundesamtes oder der Berg- und Naturwacht) bestätigt oder abgelehnt werden.

2.6.1.4.1.3 Formaler Genehmigungsabschnitt, Art. 10 Abs. 1 lit. b VO

Nach der Bestätigung der eingereichten Unterlagen beginnt der formale Genehmigungsabschnitt gemäß Art. 10 Abs. 1 lit. b TEN-E-Verordnung. In diesem haben die zuständigen Behörden Genehmigungsanträge der Vorhaben von gemeinsamem Interesse prioritär zu behandeln. Es ist zudem für eine effiziente Durchführung der Verfahren zu sorgen. Nach Bestätigung des Vorliegens vollständiger Antragsunterlagen ist gem. § 73 Abs. 1 S. 1 AVG spätestens binnen einer Frist von sechs Monaten über den Antrag zu entscheiden.³³⁵

2.6.1.4.1.4 Öffentlichkeitsbeteiligung

Der Vorhabenträger hat innerhalb von drei Monaten nach dem Beginn des Genehmigungsverfahrens ein Konzept für die Öffentlichkeitsbeteiligung zu erstellen. Dieses richtet sich nach einem Verfahrenshandbuch, welches der Bundesminister für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft (BMWFW) gemäß den Vorgaben des Art. 9 Abs. 1 TEN-E-Verordnung erstellt hat. Das Konzept ist zur Genehmigung vorzulegen.

³³³ Österreichisches Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz, BGBl. Nr. 51/1991.

³³⁴ In Österreich ist dies der Bundesminister für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft bzw. im Falle der UVP-Pflichtigkeit des Vorhabens die zuständige UVP-Behörde, siehe hierzu unten unter „Zuständigkeiten“.

³³⁵ Gemäß § 73 Abs. S. 1 des Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes bestimmt die zuständige Behörde über Anträge von Parteien (§ 8) und Berufungen ohne unnötigen Aufschub, spätestens aber sechs Monate nach deren Einlangen, den Bescheid zu erlassen, siehe Heitzmann, ALJ 2016, 24 (34).

Zentraler Gesichtspunkt ist die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung. Zusätzlich sind eine Broschüre über das Vorhaben sowie Informationen hierüber online zur Verfügung zu stellen.³³⁶ Bis zur Einreichung der vollständigen Unterlagen muss der Vorhabenträger mindestens eine Anhörung der Öffentlichkeit durchgeführt haben.³³⁷ Die Verordnung überlässt es insoweit dem Mitgliedstaat, ob diese Beteiligung vom Vorhabenträger durchgeführt werden kann oder ob sie zwingend durch eine Behörde erfolgen muss. In Österreich ergibt sich eine Pflicht zur behördlichen Öffentlichkeitsbeteiligung aus § 44c Abs. 1 und 2 des Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes (AVG).³³⁸ Zu den am Verfahren zu Beteiligten gehören Behörden, Grundbesitzer und in der Nähe des Vorhabens lebende Bürgerinnen und Bürger, aber auch die breite Öffentlichkeit und deren Verbände, Organisationen und Gruppen.

2.6.1.4.2 Zuständigkeiten

Für die Errichtung einer Stromleitung sind mehrere Genehmigungen erforderlich. Gemeint sind etwa wasser-, forst-, oder naturschutzrechtliche oder – nach „altem Recht“ – starkstromwegerechtliche Genehmigungen. Hierfür sind naturgemäß jeweils unterschiedliche Behörden zuständig.

Art. 8 Abs. 3 der TEN-E-Verordnung fordert allerdings die Mitgliedstaaten dazu auf, eine einheitliche zuständige Behörde zu benennen, die nach Wahl der Mitgliedstaaten alleinständig ist und somit eine „umfassende Entscheidung“ erlässt („integriertes Schema“) oder die Einzelentscheidungen betroffener Behörden koordiniert, Erledigungsfristen setzt und nur bei Fristversäumnis die Entscheidung selbst vornimmt („koordiniertes Schema“) oder ausschließlich in koordinativer Rolle auftritt, ohne die Entscheidung säumiger Behörden übernehmen zu können („Kooperationsschema“).

Im Energie-Infrastrukturgesetz hat man sich im Rahmen des gesetzlichen Regelfalles für das Kooperationschema entschieden.³³⁹ Als zuständige Behörde im Sinne der TEN-E-Verordnung wurde der Bundesminister für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft benannt. Seine koordinierende Rolle übt der BMWFW jedoch nur für nicht UVP-pflichtige Vorhaben sowie bei Zuständigkeit mehrerer UVP-Behörden aus.

Sind die Vorhaben UVP-pflichtig – hierunter fallen insbesondere solche, die nachteilige Umweltauswirkungen haben können, was bei Stromleitungsvorhaben eher die Regel sein dürfte –, liegt die Zuständigkeit bei der UVP-Behörde. Hierdurch soll eine dem integrierten Schema gleichende Verfahrenskonzentration erreicht werden.³⁴⁰ In diesem Fall ist der BMWFW als eine mitwirkende Behörde einzubinden und zu informieren. Zudem tritt der BMWFW in Verfahren, für die mehrere UVP-Behörden zuständig sind, als Koordinator auf.³⁴¹ Im Übrigen liegt die Verfahrensherrschaft bei der zuständigen UVP-Behörde. UVP-Behörden sind in Österreich gemäß § 39 Abs. 1 UVP-G³⁴² die jeweiligen Landesregierungen. Vorhaben von gemeinschaftlichem Interesse dürften im Regelfall in den Anwendungsbereich des UVP-G fallen. Es ist damit maßgeblich der Trassenverlauf, der darüber entscheidet, ob die Zuständigkeit für die Durchführung der Genehmigungsverfahren für Vorhaben von gemeinsamem Interesse beim BMWFW oder bei der jeweiligen Landesregierung liegt.

2.6.1.5 Zusammenfassung

Für das Verfahren zum Netzausbau gab es in Österreich ursprünglich nur rudimentäre verfahrensrechtliche Vorgaben. Eine übergreifende Planungsebene war nicht vorgesehen. Im Zuge der Umsetzung der SUP-

³³⁶ Heitzmann, ALJ 2016, 24 (32).

³³⁷ Art. 9 Abs. 4 S. 1 der TEN-E-Verordnung.

³³⁸ Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 – AVG, BGBl. Nr. 51/1991.

³³⁹ Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft, Beantwortung parlamentarischer Anfrage 1257/J vom 27.05.2014 (XXV.GP); ebenso Heitzmann, ALJ 2016, 24 (31).

³⁴⁰ Heitzmann, ALJ 2016, 24 (31); vgl. auch § 30 UVP-G.

³⁴¹ Heitzmann, ALJ 2016, 24 (32).

³⁴² Bundesgesetz über die Prüfung der Umweltverträglichkeit (Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 – UVP-G 2000), BGBl. Nr. 697/1993.

Richtlinie 2001/42/EG wurde dies geändert und eine vorhergehende Planung eingeführt. Diese orientiert sich an den unionsrechtlichen Mindestvorgaben und ist einfach strukturiert. Der deutsche Gesetzgeber verfolgt im Vergleich hierzu mit seiner dreistufig ausgestalteten Bedarfsplanung gemäß den §§ 12a ff. EnWG einen wesentlich komplexeren Ansatz. Typisch ist hierfür die mehrfache Öffentlichkeitsbeteiligung in frühzeitigen Planungsphasen.

Soweit auf der nachfolgenden Stufe Vorhaben von gemeinsamem Interesse betroffen sind, sind die Unterschiede in beiden Ländern gering. Dies ist auf die engmaschigen Vorgaben der TEN-E-Verordnung zurückzuführen.

Unterschiede gibt es auch im Hinblick auf die zuständigen Behörden. Deutschland hat die Zuständigkeiten für bedeutsame Netzausbauvorhaben, soweit sie nach dem Netzausbaubeschleunigungsgesetz durchgeführt werden, bei der Bundesnetzagentur als „One-Stop-Shop“ für den Energiesektor gebündelt. In Österreich ist die dortige Regulierungsbehörde, die E-Control-Austria, übergreifend mit dem Netzausbau beauftragt worden. Zuständig sind, sofern eine UVP-Pflicht besteht, die sog. UVP-Behörden, d. h. das Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft auf der Bundesebene und die jeweiligen Landesregierungen auf der Länderebene.

2.6.2 Großbritannien

Großbritannien ist von Interesse, weil in diesem Land wie in der Bundesrepublik ein großer Ausbaubedarf besteht, auch wenn hierfür andere Ursachen gelten.

2.6.2.1 Notwendigkeit des Netzausbaus und Beteiligte

Die Stromnetzinfrastruktur gilt in Großbritannien als veraltet. Staatliche Stellen müssen daher das Risiko eines Blackout-Szenarios sowie höhere Wartungskosten bewältigen. Nach Einschätzung der britischen Regierung sollen zwischen 2014 und 2020 ca. 34 Milliarden Pfund in die Erneuerung der Stromnetze investiert werden.³⁴³

Das Übertragungsnetzsystem ist auf verschiedene Inhaber und Betreiber aufgeteilt. Die National Grid Electricity Transmission PLC (NGET) ist Inhaberin des Übertragungsnetzes in England und Wales, die Scottish Hydro Electric Transmission diejenige der nordschottischen Übertragungssysteme, SP transmission besitzt Anteile am Übertragungsnetz von Süd- und Zentralschottland und Northern Ireland Electric ist Inhaberin des Übertragungsnetzes in Nordirland.

Das nordirische Übertragungsnetz wird dabei vom Netzbetreiber SONI betrieben, einer Tochtergesellschaft der EirGrid Group, das restliche Übertragungsnetz Großbritanniens von der National Grid Electricity Transmission PLC (NGET), einer öffentlichen Limited Company.³⁴⁴

2.6.2.2 Rechtliche Rahmenbedingungen für den Netzausbau

Ähnlich wie im österreichischen Starkstromwegerecht („Bau- und Betriebsgenehmigung“) muss in Großbritannien der Vorhabenträger die Genehmigung des Leitungsvorhabens (development consent) sowie die Genehmigung für den Betrieb des Leitungsnetzes (permission for operation) beantragen.³⁴⁵

Die Genehmigungsverfahren beruhen jedoch – und dies steht im Widerspruch zum österreichischen Modell – auf unterschiedlichen Rechtsgrundlagen:

³⁴³ Department of Energy & Climate Change, Delivering UK Energy Investment: Networks, S. 5.

³⁴⁴ Übertragungsnetzbetreiber werden im Englischen als National Electricity Transmission System Operator (NETSO) bezeichnet.

³⁴⁵ Verheyen/Harrison, Opportunities and restrictions for public participation in European transmission grid projects, S. 26.

Die Betriebsgenehmigung richtet sich nach dem Electricity Act 1989³⁴⁶ (dort Sektion 4 ff.). In dem Gesetz finden sich sowohl Vorgaben für den Betrieb von Stromleitungen als auch Regelungen zu den Aufgaben der Regulierungsbehörde, der Gas and Electricity Markets Authority (GEMA). Aufgaben des Vollzugs werden dabei an das Office of Gas and Electricity Markets (OFGEM) delegiert, das eng mit dem jeweils zuständigen Ministerium (Secretary of State) zusammenarbeitet.³⁴⁷ Im Laufe der Zeit haben sich die Zuständigkeiten der Ministerien für diese Aufgaben geändert. Seit 2008 ist das Ministerium für Energie und Klimawandel (Secretary of State for Energy and Climate Change) für den Energiesektor und mithin auch für Regulierungsfragen zuständig.

Das Verfahren zur „Baugenehmigung“ (development consent) sowie das netzausbaurelevante Planungsrecht insgesamt ist hingegen im Planning Act 2008³⁴⁸ geregelt, der durch den Localism Act³⁴⁹ 2011 in einzelnen Bereichen Änderungen erfahren hat.³⁵⁰ Der Planning Act 2008 hat das Ziel, die Dauer der Planungs- und Realisierungsprozesse zu reduzieren. Zuständige Behörde im Sinne des Planning Act 2008 ist ebenfalls der Secretary of State for Energy and Climate Change.³⁵¹ Als maßgebliches Instrument ist hierfür das „National Policy Statement“ (NPS) vorgesehen, mit dem der Standort für national bedeutende Infrastrukturen in England und Wales (also nicht in Schottland und Nordirland) festlegt wird.³⁵² In der britischen Diktion werden diese Infrastrukturen als „nationally significant infrastructure projects“ (NSIP) bezeichnet (vgl. Sektion 14 des Planning Act 2008, Kapitel 6 des Localism Act 2011). Hierbei kann es sich um Projekte aus dem Energiesektor, aber auch um Infrastrukturvorhaben aus anderen Sektoren handeln. Die National Policy Statements enthalten Aussagen über die Notwendigkeit des Baus einer bestimmten Infrastruktur. Zudem werden Alternativen angesprochen, die im späteren Verwaltungsverfahren zu berücksichtigen sind. Für Offshore-Energieprojekte greift der Marine and Coastal Access Act 2009³⁵³, in welchem entsprechende „Marine Policy Statements“ (MPS) vorgeschrieben sind.

2.6.2.3 Verfahrensablauf und Zuständigkeiten bei Vorhaben nach nationalem Recht

Das britische Verfahren für national relevante Netzausbauprojekte lässt sich grob in eine Phase der strategischen Planung und das anschließende projektbezogene Genehmigungsverfahren aufteilen. Zuständig ist dabei gemäß dem Planning Act 2008 grundsätzlich der Secretary of State for Energy and Climate Change (im Folgenden: Secretary of State).³⁵⁴ Für einzelne Bereiche – insbesondere innerhalb des Verfahrens der konkreten Projektgenehmigung – ist hingegen das Planning Inspectorate for England and Wales (im Folgenden: Planning Inspectorate) zuständig.

Der Planning Act 2008 selbst spricht an diesen Stellen von einer „commission“, womit die Infrastructure Planning Commission (IPC) gemeint ist, welche als unabhängige Einrichtung eigens durch den Planning Act 2008 ins Leben gerufen wurde (siehe Sektion 1 ff. des Planning Act 2008). Sie existierte jedoch nur von

³⁴⁶ Electricity Act 1989, Chapter 29, online abrufbar unter: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/29/pdfs/ukpga_19890029_en.pdf.

³⁴⁷ Beim Secretary of State handelt es sich formal gesehen um einen Minister der britischen Regierung, der von seiner Funktion her allerdings eher mit einem Staatssekretär in deutschen Ministerien zu vergleichen ist.

³⁴⁸ Planning Act 2008, Chapter 29, online abrufbar unter: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/29/pdfs/ukpga_20080029_en.pdf.

³⁴⁹ Localism Act 2011, online abrufbar unter: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/20/contents/enacted>.

³⁵⁰ Siehe C.III.

³⁵¹ Siehe etwa Sektion 5 (1) des Planning Act 2008.

³⁵² Verheyen/Harrison, a. a. O., S. 27.

³⁵³ Marine and Coastal Access Act 2009, Chapter 23, online abrufbar unter: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2009/23/pdfs/ukpga_20090023_en.pdf.

³⁵⁴ Siehe etwa Sektion 5 (1) des Planning Act 2008.

2009 bis 2012. Ihre Aufgaben wurden durch den Localism Act 2011 vollständig auf das Planning Inspectorate übertragen.³⁵⁵ Entsprechend ist die ursprüngliche Fassung des Planning Act 2008 insoweit unter Heranziehung des Localism Act 2011 zu lesen.

2.6.2.4 Phase der strategischen Planung

2.6.2.4.1 Overarching Energy und Electricity Networks National Policy Statement

Die vorrangigen Ziele und regulatorischen Rahmenbedingungen für die Energieinfrastruktur werden gemäß Sektion 5 (9) des Planning Act 2008 in einem Overarching Energy National Policy Statement fixiert.³⁵⁶ Dieses Dokument enthält jedoch keine konkrete Projektliste. Es identifiziert lediglich den dringenden Bedarf für neue Energieinfrastruktur, um die Ziele der Klimaverpflichtungen zu erfüllen und die Versorgungssicherheit zu gewährleisten. Die zuständige Genehmigungsbehörde ist sodann verpflichtet, diesen Belangen im Zuge ihrer Abwägungen substanzielles Gewicht beizumessen.³⁵⁷ Im Einzelnen sind insbesondere die umwelt-, sozial- und ökonomischen Vorteile eines Vorhabens gegenüber seinen negativen Auswirkungen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene zu gewichten. Das National Policy Statement hat Vorrang vor lokalen Entwicklungsplänen.

Daneben ist ein ebenfalls im Zuständigkeitsbereich des Secretary of State liegendes Electricity Networks National Policy Statement (NPS)³⁵⁸ aufzustellen, welches spezifische Fragen des Stromnetzes beinhaltet. Hier sind insbesondere Überlegungen zu Umweltauswirkungen aufzustellen. Das Statement gewährleistet eine zusammenhängende Betrachtung von Stromerzeugungsanlagen sowie der zugehörigen Transportinfrastruktur.³⁵⁹ Beide Statements dürften im Zusammenspiel Funktionen erfüllen, die in der Bundesrepublik in etwa der Netzentwicklungsplan gemäß den §§ 12 b f. EnWG übernimmt. Zwar gibt es Unterschiede in der inhaltlichen Fokussierung, aber bei diesen Instrumenten handelt es sich um eine (vorweggenommene) strategische Planung des Infrastrukturausbaus auf höchster Ebene.

2.6.2.4.2 Strategische Umweltprüfung und Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der NPS

Im Zuge der National Policy Statements wird gemäß Sektion 5 (3) des Planning Act 2008 auch eine Strategische Umweltprüfung entsprechend den Vorgaben der SUP-Richtlinie 2001/42/EG durchgeführt.

Art. 6 Abs. 1 der SUP-Richtlinie verpflichtet dazu, einen gemäß der Richtlinie erstellten Umweltbericht ausgewählten Behörden sowie der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Beiden ist gemäß Art. 6 Abs. 2 der SUP-Richtlinie zudem

„innerhalb ausreichend bemessener Fristen frühzeitig und effektiv Gelegenheit zu geben, vor der Annahme des Plans oder Programms oder seiner Einbringung in das Gesetzgebungsverfahren zum Entwurf des Plans oder Programms sowie zum begleitenden Umweltbericht Stellung zu nehmen“.

³⁵⁵ Siehe hierzu Planning Inspectorate, Planning Inspectorate role, online abrufbar unter: <https://infrastructure.planninginspectorate.gov.uk/application-process/planning-inspectorate-role/>.

³⁵⁶ Das derzeit gültige Overarching Energy National Policy Statement aus dem Jahr 2011 wird auch als EN-1 bezeichnet, siehe Department of Energy & Climate Change, Overarching National Policy Statement for Energy (EN-1), London 2011, online abrufbar unter: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/47854/1938-overarching-nps-for-energy-en1.pdf.

³⁵⁷ Verheyen/Harrison, a. a. O., S. 28.

³⁵⁸ Das aus dem Jahr 2011 datierende aktuelle NPS wird als „EN-5“ bezeichnet, siehe Department of Energy & Climate Change, National Policy Statement for Electricity Networks Infrastructure (EN-5), London 2011, online abrufbar unter: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/37050/1942-national-policy-statement-electricity-networks.pdf.

³⁵⁹ Verheyen/Harrison, a. a. O., S. 29.

Insoweit stellt Teil 1.7.1 des Overarching Energy National Policy Statement (EN-1) fest, dass eine Strategische Umweltprüfung entsprechend den rechtlichen Vorgaben durchgeführt wurde.

Der Planning Act 2008 enthält ergänzend nur allgemeine Vorgaben zur Öffentlichkeitsbeteiligung. Sektion 7 (2) des Planning Act 2008 spricht von einer Beteiligung und Öffentlichkeitsarbeit, wie der Secretary of State es für erforderlich halte.

2.6.2.4.3 Parlamentarische Zustimmung

Nach Sektion 9 (2), (5) und (7) des Planning Act 2008 sind National Policy Statements außerdem dem Parlament zur Zustimmung vorzulegen. Sofern keine Abstimmung innerhalb von 21 Tagen erfolgt, gilt der National Policy Statement als genehmigt.

2.6.2.4.4 Projektbezogenes Genehmigungsverfahren

Ist die strategische Planung abgeschlossen, folgt das Genehmigungsverfahren für das Vorhaben, das sich in fünf Stufen gliedern lässt:

2.6.2.4.4.1 Stufe 1: Vorantragsverfahren

In einem ersten Schritt ist die zuständige Behörde (in diesem Fall das Planning Inspectorate) darüber in Kenntnis zu setzen, dass beabsichtigt ist, einen förmlichen Antrag einzureichen. Der Vorhabenträger ist nach Sektion 42 des Planning Act von 2008 verpflichtet, eine größere Anzahl von Personen und Organisationen über die Vor- und Nachteile des Vorhabens zu konsultieren. Zu den Trägern öffentlicher Belange gehören die örtlichen Behörden und Einrichtungen, deren Zuständigkeit betroffen ist. Zum Kreis der Beteiligten gehören auch die in Sektion 44 des Planning Act von 2008 angeführten Personen, wie etwa die Grundstückseigentümer oder weitere Träger sonstiger berechtigter Interessen.

Das Planning Inspectorate fügt das Vorhaben in eine Projektliste ein, die in das nationale Infrastrukturportal gestellt wird. Dieses Programme of Projects dient dazu, die breite Öffentlichkeit über das Vorhaben zu informieren. Hierbei ist das voraussichtliche Einreichungsdatum des förmlichen Antrags zu benennen.

Zur formellen Anhörung der in der Nähe des Projekts lebenden Personen bereitet der Projektträger ein Statement of Community Consultation (SOCC) vor. Hierfür muss er die zuständigen örtlichen Behörden über die lokalen Besonderheiten und die möglichen Projektauswirkungen befragen. Das Statement beschreibt ausführlich den Ablauf der Anhörung, wie sie der Projektträger mit der örtlichen Gemeinschaft durchführen will. Er ist dann zur Umsetzung dieses Dokuments verpflichtet.

Der Projektträger muss zudem eine Bekanntmachung veröffentlichen, wo und wann Einsicht in das Statement genommen werden kann. Bei Einwänden muss der Vorhabenträger unverzüglich informiert werden. Dann hat er die Möglichkeit, sich hiermit inhaltlich auseinanderzusetzen. Darüber hinaus können die zuständigen örtlichen Behörden über eventuell vorliegende Einwendungen benachrichtigt werden. Diese müssen später dem Planning Inspectorate Bericht über die Tauglichkeit der vom Vorhabenträger durchzuführenden Anhörung erstatten.

2.6.2.4.4.2 Stufe 2: Annahmephase

Die Annahmephase („Acceptance“ nach Sektion 55 des Planning Act 2008) beginnt, wenn der Entwickler einen formellen Antrag auf Genehmigung beim Planning Inspectorate gestellt hat. Von diesem Zeitpunkt an wird der Vorhabenträger als Antragsteller bezeichnet. Der Antrag wird an den Secretary of State weitergeleitet.

In einem Zeitraum von 28 Tagen (der Tag des Eingangs des Antrages wird nicht mitgerechnet) muss der Secretary of State sodann prüfen, ob der Antrag den förmlichen Anforderungen genügt. Die Entscheidung, ob ein Antrag angenommen wird oder nicht, beruht auf einer Reihe gesetzlich festgeschriebener Kriterien (vgl. Sektion 55 des Planning Act 2008). Hierbei wird streng beachtet, ob die von dem Antragsteller durchgeführte Anhörung in angemessener und rechtmäßiger Weise durchgeführt worden ist.

2.6.2.4.4.3 Stufe 3: Vorentscheidungsphase

In der nächsten Verfahrensstufe werden die Vorbereitungen und Vorkehrungen für die materielle Prüfung des Vorhabens eingeleitet (sog. Pre-Examination-Phase nach Sektion 55 ff. des Planning Act 2008). Zunächst benachrichtigt das Planning Inspectorate den Antragsteller über die Annahme des Antrages. Sodann öffnet es für die Öffentlichkeit die Möglichkeit, Einwendungen zu erheben und sich zu äußern. Soweit Einwendungen in der hierfür vorgesehenen Frist erhoben werden, werden sie als sogenannte relevante Einwendungen (relevant representations) behandelt und sind im Verfahren weiter zu berücksichtigen. Die Äußerungen dürfen sich allerdings nur auf Inhalte beziehen, die nicht bereits im Rahmen des National Policy Statement abgearbeitet wurden. Von dieser Präklusion wird beispielsweise auch die Frage erfasst, inwieweit eine Verlegung als Freileitung oder als Erdkabel erfolgen soll.

Die Einwendungsfrist beträgt mindestens 28 Tage. Nach Ablauf der Frist veröffentlicht das Planning Inspectorate alle relevanten Einwendungen auf dem nationalen Infrastrukturportal. Wichtig ist hierfür, das Anmeldeformular vollständig auszufüllen und sicherzustellen, dass es vor Fristablauf dem Planning Inspectorate zugeht. Nur dann entsteht ein Recht auf Teilnahme am Prüfungsverfahren. Personen, die sich bis zum Stichtag anmelden und dem Planning Inspectorate eine begründete Representation vorlegen, werden zu Beteiligten („interested parties“) des Antragsverfahrens. Als Beteiligte des Verfahrens dürfen sie an allen relevanten Stufen des Verfahrens teilnehmen. Sie werden über den Fortgang der Prüfung und am Ende des Verfahrens über die Entscheidung informiert. Auch die oben genannten betroffenen Behörden und Einrichtungen gelten als „interested parties“.

Sobald die Frist zur Abgabe von Einwendungen abgelaufen ist, muss der Antragsteller bescheinigen, dass er die gesetzlichen Voraussetzungen für die Bekanntgabe des Antrags erfüllt. Sobald das Planning Inspectorate diese Bescheinigung von dem Antragsteller erhalten hat, gibt der Secretary of State die Prüfung des Antrages in Auftrag.

Diese Prüfung erfolgt je nach Entscheidung des Secretary of State durch ein Gremium („Panel“) oder auch nur durch einen Einzelbeauftragten („Inspector“).³⁶⁰ In der Regel findet eine Prüfung durch einen einzelnen Inspector statt, wenn die Komplexität des Vorhabens nicht eine Teilnahme mehrerer Beauftragter erfordert.³⁶¹ Bei diesen Beauftragten handelt es sich um fachkundige Personen, die vom Planning Inspectorate entweder ständig oder mittels Einzelverträgen beschäftigt werden.³⁶²

Es werden sodann bis zu 21 Tage Zeit eingeräumt, um den Antrag und alle relevanten Äußerungen zu prüfen. Das Planning Inspectorate lädt hierfür alle Beteiligten zur Teilnahme an einer Vorbesprechung („Preliminary Meeting“) ein. Diese wird von der Prüfungsbehörde geleitet. Es soll geklärt werden, wie der Antrag geprüft werden soll. Die Besprechung kann Fragen und Antworten zu den zu prüfenden Schlüsselfragen, den zeitlichen Ablauf der Prüfung sowie weitere wichtige organisatorische Details beinhalten. Die Begründetheit des Antrags wird in dieser Besprechung, die rein verfahrensbezogene Fragen zum Gegenstand hat, nicht erörtert. Nach der Vorbesprechung erlässt die Prüfungsbehörde einen Verfahrensbeschluss. Dieser beinhaltet einen Zeitplan für die verschiedenen Prüfungsstufen und die Vorlage weiterer Nachweise.

2.6.2.4.4.4 Stufe 4: Prüfungsphase

Das Planning Inspectorate ist verpflichtet, die materielle Prüfung („Examination“ nach Sektion 86 ff. des Planning Act 2008) binnen sechs Monaten nach dem letzten Tag der Vorbesprechung abzuschließen. In diesem formellen Verfahren werden alle relevanten Problemstellungen sorgfältig geprüft. Hierzu gehören

³⁶⁰ Vgl. Sektion 61 des Planning Act 2008, hierzu auch Verheyen/Harrison, a. a. O., S. 32.

³⁶¹ Verheyen/Harrison, a. a. O., S. 32.

³⁶² Siehe Planning Inspectorate, Frequently Asked Questions, Bristol 2012, online abrufbar unter: <https://infrastructure.planninginspectorate.gov.uk/application-process/frequently-asked-questions/>.

auch die Äußerungen aller Beteiligten. Zudem wird sämtlichen übermittelten Unterlagen und Antworten nachgegangen, die auf schriftliche oder in Anhörungen gestellte Fragen eingegangen sind.

Im Verlauf der Prüfungsphase werden alle Beteiligten aufgefordert, weitere schriftliche Nachweise über die von Ihnen aufgeworfenen Fragen vorzulegen. Diese nachgereichten ergänzenden Informationen werden als „written representations“ bezeichnet. Das Planning Inspectorate wird diesen Hinweisen nachgehen und für eine Überprüfung sorgen.

Es ist ein wichtiger Verfahrensgrundsatz, dass alle Beteiligten die Möglichkeit haben, auch zu den Äußerungen anderer Beteiligter Stellung zu nehmen. Entsprechende Fristen werden in den Zeitplan aufgenommen.

Diese Verfahrensstufe ist grundsätzlich schriftlich durchzuführen. In Ausnahmefällen können jedoch auch Anhörungen stattfinden. Informationen hierzu enthält der Verfahrensbeschluss, der allen Beteiligten nach der Vorbesprechung zugestellt wird. Sind eine oder mehrere Anhörungen erforderlich, entscheidet das beauftragte Gremium bzw. die beauftragte Person über ihren Ablauf im Einzelnen.

2.6.2.4.4.5 Stufe 5: Empfehlung und abschließende Entscheidung

Das Planning Inspectorate muss dem Secretary of State innerhalb von drei Monaten nach Beendigung der Prüfung einen Bericht über den Antrag sowie eine Empfehlung über die vorzunehmende Entscheidung vorlegen.

Der Secretary of State hat sodann weitere drei Monate Zeit, um die Entscheidung über die Erteilung oder die Ablehnung der Genehmigung zu treffen. Einzelheiten sind in Sektion 87 des Planning Act 2008 geregelt („The Examining Authority’s recommendation and the Secretary of State’s decision“).

Alle Beteiligten werden über die Entscheidung des Secretary of State informiert. Außerdem können sie die Entscheidung mit ihren Gründen sowie die Empfehlung über das nationale Infrastrukturportal einsehen.

2.6.2.5 Anwendungsbereich der TEN-E-Verordnung

Auch in Großbritannien fällt eine gewisse Anzahl von Projekten in den Anwendungsbereich der TEN-E-Verordnung Nr. 347/2013. Nach der am 27. Januar 2016 veröffentlichten zweiten unionsweiten Liste von Vorhaben von gemeinsamem Interesse³⁶³ entfallen auf Großbritannien neun Stromleitungsvorhaben und ein Stromspeicherprojekt.

2.6.2.5.1 Abweichungen bei Vorhaben von gemeinsamem Interesse

Soweit Vorhaben von gemeinsamem Interesse betroffen sind, werden die bestehenden Vorschriften vom britischen Gesetzgeber als ausreichend eingestuft, um den europäischen Anforderungen Rechnung zu tragen, soweit die TEN-E-Verordnung überhaupt Spielräume eröffnet.³⁶⁴ Im Übrigen findet die Verordnung unmittelbar Anwendung. Hieraus folgen einige Besonderheiten, die gegenüber dem oben geschilderten Verfahren bei Vorhaben von gemeinsamem Interesse entsprechend der TEN-E-Verordnung zu berücksichtigen sind.

2.6.2.5.2 Zuständige nationale Behörde gemäß Art. 8 der TEN-E-Verordnung

Zuständige nationale Behörde im Sinne des Art. 8 Abs. 1 TEN-E-Verordnung ist in Großbritannien der Secretary of State for Energy and Climate Change bzw. dessen Abteilung. Den schottischen, walisischen und

³⁶³ Delegierte Verordnung (EU) 2016/89 der Kommission vom 18. November 2015 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 347/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates in Bezug auf die Unionsliste der Vorhaben von gemeinsamem Interesse, ABl. L 19/1.

³⁶⁴ Verheyen/Harrison, a. a. O., S. 34 m. w. N.

nordirischen Verwaltungsbehörden (devolved administrations – DAs) wurden Zustimmungsbefugnisse übertragen, soweit ihr Territorium betroffen ist.

2.6.2.5.3 Öffentlichkeitsbeteiligung gemäß den Vorgaben der TEN-E-Verordnung

Der Vorhabenträger muss im Falle eines Vorhabens von gemeinsamem Interesse innerhalb von drei Monaten nach Beginn des Genehmigungsverfahrens ein Konzept für die Öffentlichkeitsbeteiligung gemäß Art. 9 Abs. 3 TEN-E-Verordnung vorlegen, welches wiederum innerhalb von drei Monaten von der zuständigen Behörde genehmigt wird oder mit Änderungsverlangen zurückgeht. Die Vorgaben richten sich dabei nach dem vom Department of Energy and Climate Change gemäß Art. 9 Abs. 1 TEN-E-Verordnung erstellten Verfahrenshandbuch. Das Konzept ist zur Genehmigung vorzulegen. Bis zur Einreichung der vollständigen Unterlagen muss der Vorhabenträger außerdem mindestens eine Anhörung der Öffentlichkeit durchgeführt haben.³⁶⁵ Der Mitgliedstaat kann insoweit selbst entscheiden, ob die Beteiligung vom Vorhabenträger durchgeführt werden kann oder ob sie durch eine Behörde erfolgen soll. Insoweit greifen Sektion 7 (2) und (4) des Planning Act 2008, wonach die Beteiligungspflicht dem zuständigen Secretary of State obliegt. Die Art und Weise der Beteiligung ist im Planning Act 2008 weitgehend offengehalten, muss aber entsprechend den Vorgaben der Art. 9 und 10 der TEN-E-Verordnung und des Verfahrenshandbuchs ausgelegt werden.³⁶⁶

2.6.2.5.4 Gestaltung des formalen Genehmigungsabschnitts

Der sich anschließende formale Genehmigungsabschnitt („statutory permit granting procedure“) umfasst die fachliche Prüfung. Zudem sind die Stellungnahmen der beteiligten Behörden einzuholen und zu bewerten. Die Zustimmungsregelungen für die gesamte Energieinfrastruktur richten sich maßgeblich nach dem Standort und der Art der Infrastruktur. Solche Regelungen finden sich im Marine and Coastal Access Act 2009, Planning Act 2008, der Richtlinie 2011/92/EU vom 13.12.2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (UVP-Richtlinie) oder dem Recht zum Tierschutz. Das Verfahren endet mit einer abschließenden Entscheidung, in der die Belange gewürdigt werden. All dies verdeutlicht erneut, dass Großbritannien das „Kooperationsschema“ gewählt hat (Art. 8 Abs. 3 lit. c TEN-E-Verordnung).

Der Secretary of State for Energy and Climate Change ist auch die nach Art. 8 Abs. 1 TEN-E-Verordnung festzulegende „zuständige nationale Behörde“, welche für die Durchführung von Genehmigungsverfahren für Vorhaben gemeinsamen Interesses verantwortlich ist. Den schottischen, walisischen und nordirischen Verwaltungsbehörden (devolved administrations – DAs) wurden Zustimmungsbefugnisse übertragen, soweit ihr Territorium betroffen ist.

2.6.2.6 Zusammenfassung

Großbritannien führte bereits Ende der 80er Jahre Verfahrensregelungen für den Bau von Stromnetzen ein. Seit dem Planning Act von 2008 werden bedeutsame Netzausbauvorhaben als „nationally significant infrastructure projects“ gesondert ausgewiesen. Dieses Vorgehen ähnelt den „Projekten mit vordringlichem Bedarf“, wie sie im EnLAG definiert sind. Das EnLAG stammt aus dem Jahre 2009³⁶⁷, sodass sich auch in zeitlicher Hinsicht Parallelen ergeben. Während in diesem Gesetz die Projekte schlicht aufgezählt werden, gab es schon damals in Großbritannien eine Art Bedarfsplanung. Diese orientierte sich an dem prognostizierten Bedarf an neuen Übertragungsnetzen. Der „Overarching Energy NPS“ entspricht in etwa der Netzentwicklungsplanung nach deutschem Recht. Jedoch sind die Übertragungsnetzbetreiber in dieser Planungsphase deutlich weniger eingebunden als dies in Deutschland oder Österreich der Fall ist.

³⁶⁵ Art. 9 Abs. 4 S. 1 der TEN-E-Verordnung.

³⁶⁶ Genaue Vorgaben zur Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung finden sich im Anhang VI Nr. 6 der TEN-E-Verordnung.

³⁶⁷ Gesetz zum Ausbau von Energieleitungen (Energieleitungsausbaugesetz – EnLAG), BGBl. I 2009, S. 2870.

2.6.3 Vergleichende Bewertung

Ein Vergleich zwischen den drei Verfahrensregimen in Großbritannien, Österreich und Deutschland führt insbesondere zu drei zentralen Erkenntnissen.

2.6.3.1 Vorgezogene Bedarfsplanung

In allen drei Staaten gibt es eine vorgezogene Bedarfsplanung. Sie ist gesetzlich vorgeschrieben und inhaltlich ähnlich ausgestaltet. Darüber „legt“ sich die Liste von Vorhaben von gemeinsamem Interesse, die sich nach den Vorgaben der TEN-E-Verordnung richtet.

2.6.3.2 Unterschiede im weiteren Genehmigungsverfahren

Deutschland und Großbritannien verfügen im Hinblick auf bedeutsame Leitungsprojekte seit Langem über ein eigenständiges Genehmigungs- und Verfahrensrecht. Beide Staaten waren der Auffassung, dass die bereits existierenden Regelwerke den Anforderungen der TEN-E-Verordnung in ausreichendem Maße Rechnung tragen. Österreich hat hierzu eine andere Sichtweise eingenommen. Das Land hat ein eigenes E-InfrastrukturG verabschiedet und das UVP-G geändert, um den europäischen Vorgaben zu entsprechen. Da nur sehr wenige Vorhaben von der TEN-E-Verordnung erfasst werden, war diese Vorgehensweise auch naheliegend.³⁶⁸

Soweit die TEN-E-Verordnung Spielräume für die EU-Mitgliedstaaten lässt, wurden diese uneinheitlich ausgefüllt. Sowohl Österreich als auch Großbritannien wählten als gesetzlichen Regelfall das Kooperationschema gemäß Art. 8 Abs. 3 S. 2 lit. c TEN-E-Verordnung. In der Folge blieben die geltenden Zuständigkeiten für den Netzausbau auch für die Durchführung des Genehmigungsverfahrens für Vorhaben von gemeinsamem Interesse erhalten. Die TEN-E-Verordnung geht davon aus, dass die „zuständige Behörde“ als eine einheitliche Kontaktstelle fungiert. Nach dem Kooperationschema kann sie eine angemessene Frist für die einzelnen Entscheidungen festlegen. Diese Entscheidung trifft sie in Kooperation mit anderen involvierten staatlichen Stellen. Zudem überwacht sie die Einhaltung der vorgesehenen Fristen. In Österreich führt die Anwendbarkeit der Verfahrensregelungen danach, ob das Vorhaben UVP-pflichtig ist oder nicht, dazu, dass ein Großteil der Verfahren von der zuständigen UVP-Behörde nach dem integrierten Schema gem. Art. 8 Abs. 3 lit. a) VO abgewickelt werden. Die zuständige UVP-Behörde trifft eine umfassende Entscheidung. Sind andere Behörden in ihren Zuständigkeiten von dem Vorhaben betroffen, so sind diese zur Abgabe einer Stellungnahme befugt. Die UVP-Behörde muss diese dann im Verfahren und im Entscheidungsinhalt berücksichtigen.

2.6.3.3 Mangelnde Vergleichbarkeit der rechtspolitischen Voraussetzungen

Während in Deutschland die Frage nach der Akzeptanz des Netzausbaus im Mittelpunkt der rechtspolitischen Diskussion steht, stellt sich die Situation in Großbritannien und Österreich völlig anders dar. Hier kommt den Leitungsprojekten in der Öffentlichkeit per se keine überdurchschnittliche Bedeutung zu. Dies bedeutet nicht, dass es nicht im Einzelfall auch Konflikte zwischen dem Vorhabenträger und den Betroffenen gibt. Diese haben aber regelmäßig ein Ausmaß, das nicht über die Streitigkeiten hinausgeht, die bei sonstigen Infrastrukturprojekten wie etwa U-Bahn- oder Tunnelbauten üblich sind. In diesen Ländern lässt sich daher auch kein umfassender Ausbau der Öffentlichkeitsbeteiligung feststellen, wie dies in der Bundesrepublik der Fall ist. In der Bundesrepublik wird eine frühzeitige und alle Planungsstufen umfassende Beteiligung als zentrales Instrument der Akzeptanzschaffung angesehen. Dies war nicht immer so. Erst durch die jüngsten Verfahrensreformen ist das Ziel, durch umfassende Beteiligung für Akzeptanz zu sorgen, in den Mittelpunkt des gesetzgeberischen Wirkens gerückt.

³⁶⁸ So auch Heitzmann, ALJ 2016, 24 (34).

Anders als in der Bundesrepublik hat es daher Großbritannien und Österreich auch keine umfassende Umgestaltung des Rechts des Netzausbaus gegeben. Es sind nur sehr wenige Änderungen im Verfahren erkennbar. Umfassende Beteiligungen der Bürgerinnen und Bürgern, wie sie in der Bundesrepublik seit dem NABEG gelten, sind in diesen Staaten beim Netzausbau nicht bekannt. Die Ausfüllung der Spielräume, die die TEN-E-Verordnung belassen hat, wurde auf eine möglichst „schlanke Art und Weise“ vorgenommen. In Großbritannien wurde schlicht festgestellt, dass das geltende Recht ohnehin den europarechtlichen Vorgaben weitgehend entspreche. In Österreich wurde ein eigenständiges Gesetz zum Netzausbau erlassen, dessen Anwendungsbereich auf den überschaubaren Kreis von Vorhaben von gemeinsamem Interesse auf österreichischem Boden begrenzt ist.

Im Ergebnis ist feststellen, dass sich die Rahmenbedingungen in Großbritannien und Österreich von den in der Bundesrepublik bestehenden fundamental unterscheiden. In beiden Staaten ist keine mit der Bundesrepublik vergleichbare „Energiewende“ eingeleitet worden. Zudem besteht in beiden Staaten nicht das Problem, dass der Strom vom Norden nach dem Süden des Landes transportiert werden muss. Der Netzausbaubedarf ist daher in der Bundesrepublik unvergleichlich höher als in diesen Staaten. Das hierzulande bestehende Akzeptanzproblem beim Netzausbau lässt sich dort nicht in dem hierzulande beklagten Ausmaß feststellen. Der Gesetzgeber hat daher weder in Österreich noch in Großbritannien den Bedarf gesehen, die Beteiligung als Mittel der Akzeptanzbeschaffung für den Netzausbau auszuweiten. Auch andere Instrumente, die zu einer erheblichen Verfahrensbeschleunigung führen könnten (z. B. Abbau des Rechtsschutzes, Netzausbauentscheidungen durch Gesetz u. Ä.), sind nicht ergriffen worden. Auch hier sind die Unterschiede zwischen den Staaten, z. B. im Hinblick auf das Rechtsschutzsystem und die Verwaltungstradition, „immer auf Nummer sicher“ zu gehen, sehr unterschiedlich. Großbritannien als Staat mit einem Common Law System kennt z. B. keinen verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz. Die Bundesrepublik befindet sich insofern in eine Sonderlage. Sie muss aus sich heraus Wege finden, wie der Netzausbau beschleunigt werden kann. Vorbilder aus dem Ausland, wie diese Probleme wirkungsvoll bewältigt werden können, gibt es nicht.

2.7 Auswirkungen der Beschleunigungselemente auf den Rechtsschutz

Der folgende Teilarbeitsabschnitt befasst sich mit den Auswirkungen der Beschleunigungselemente auf den Rechtsschutz.

Es soll unter anderem untersucht werden, in welchem Umfang und in welcher Intensität die bisherigen Genehmigungen einer gerichtlichen Kontrolle unterzogen wurden. Dabei soll auch ein Bild gezeichnet werden, in welchem Umfang – gegebenenfalls im Vergleich zu anderen Verfahrensstadien – Klagen gegen die letzte Genehmigungsstufe erfolgreich waren.

In Bezug auf die betroffenen Umweltbelange ist zu evaluieren, inwieweit die gerichtliche Kontrolle der behördlichen Entscheidungen zu einer weitergehenden Berücksichtigung und einer generellen Sensibilisierung mit dieser Thematik führen.

Um ein aussagekräftiges Ergebnis erzielen zu können, werden zunächst die Rechtsschutzmöglichkeiten innerhalb des gestuften Planungs- und Genehmigungsverfahrens dargestellt, bevor rechtshängig gewordene Verfahren gesammelt, gegebenenfalls kategorisiert und mit Blick auf die vorstehend aufgeworfenen Fragen ausgewertet werden. Dabei ist bereits an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass zu diesem Zeitpunkt lediglich Rechtsprechung zu den alten Verfahren nach dem EnLAG und teilweise nach dem BBPIG existiert. Anhand einer Auswertung dieser Rechtsprechung wird versucht, Erkenntnisse für die zukünftigen NABEG-Verfahren zu gewinnen. Insofern haben die folgenden Ausführungen zum Teil prognostizierenden Charakter.

2.7.1 Rechtswegverkürzung

Von erheblicher Bedeutung und somit bereits an dieser Stelle darzustellen ist das Beschleunigungselement der Rechtswegverkürzung.

Für gewöhnlich entscheidet das Oberverwaltungsgericht im ersten Rechtszug über Streitigkeiten, die Planfeststellungsverfahren gemäß § 43 EnWG betreffen (§ 48 Abs. 1 Nr. 4 VwGO). Das Bundesverwaltungsgericht ist hier lediglich die Revisionsinstanz (§ 49 Nr. 1 VwGO).

Für die EnLAG-Vorhaben bestimmt § 1 Abs. 3 EnLAG, dass für die in den Bedarfsplan aufgenommenen Vorhaben § 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO gilt, wonach das Bundesverwaltungsgericht über sämtliche Streitigkeiten, die Planfeststellungsverfahren und Plangenehmigungsverfahren für Vorhaben betreffen, die im Energieleitungsausbaugesetz bezeichnet sind, im ersten und letzten Rechtszug entscheidet. Dasselbe gilt nunmehr gemäß § 6 BBPlG für die in den Bundesbedarfsplan aufgenommenen Vorhaben.

Angesichts der Tatsache, dass sämtliche Vorhaben, über die ein Planfeststellungsbeschluss getroffen wird, zuvor zwingend in den Bundesbedarfsplan aufgenommen worden sein müssen, ist das Bundesverwaltungsgericht nach neuer Gesetzeslage bei sämtlichen Klagen und Eilanträgen gegen Planfeststellungsbeschlüsse sowohl erst- als auch letztinstanzlich zuständig. Darüber hinaus gilt § 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO auch bei Klagen gegen Maßnahmen zur Vorbereitung der Baudurchführung nach § 44 Abs. 1 EnWG. So kann der Beschleunigungszweck des § 44 Abs. 1 EnWG auch im Rahmen eines gerichtlichen Verfahrens verwirklicht werden.³⁶⁹

Für den Rechtsschutz bedeutet dies, dass der Weg bis zu einer rechtskräftigen Entscheidung stark verkürzt wird. Der Rechtswegverkürzung in Form der alleinigen Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts kommt daher eine unter dem Gesichtspunkt der Beschleunigung positive Wirkung zu, weil die Beschreibung eines langwierigen Instanzenzuges entfällt.

2.7.2 Rechtsschutzmöglichkeiten innerhalb des gestuften Planungs- und Genehmigungsverfahrens

Die drei Ebenen des Planungs- und Genehmigungsverfahrens weisen jeweils unterschiedliche rechtliche Besonderheiten auf. Dies führt dazu, dass auch die Rechtsschutzmöglichkeiten mitunter erheblich divergieren. Diese sollen nachfolgend innerhalb der jeweiligen Planungs- und Genehmigungsstufen näher dargestellt werden.

2.7.2.1 Rechtsschutz auf der Ebene der Bedarfsplanung

Auf der ersten Stufe des Planungs- und Genehmigungsverfahrens („Bedarfsplanung“) sind sowohl gegen die Erstellung des Szenariorahmens als auch des Netzentwicklungsplans sowie gegen die Bedarfsfestlegung durch das BBPlG – für einen begrenzten Kreis an Berechtigten – Rechtsschutzmöglichkeiten denkbar.

2.7.2.1.1 Szenariorahmen

Der von den Übertragungsnetzbetreibern nach § 12a EnWG gemeinsam zu erarbeitende Szenariorahmen, der die Grundlage für die Erarbeitung des Netzentwicklungsplans bildet, wird gemäß § 12a Abs. 3 EnWG von der Bundesnetzagentur unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung genehmigt.

Die Genehmigung des Szenariorahmens durch die Bundesnetzagentur stellt einen Verwaltungsakt i. S. d. § 35 VwVfG dar.³⁷⁰ Es handelt sich damit um eine Entscheidung im Sinne des § 75 Abs. 1 Satz 1 EnWG, gegen die die Beschwerde statthaft ist.³⁷¹ Je nach Begehren ist ein Vorgehen sowohl in Form der Anfecht-

³⁶⁹ BVerwG, Beschl. v. 9.10.2012 – 7 VR 12.12.

³⁷⁰ Heimann, in: Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, § 12a EnWG Rn. 32; Posser/Schulze, in: Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, Kap. 13 Rn. 11.

³⁷¹ Posser/Schulze, in: Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, Kap. 13 Rn. 13.

tungs- als auch in Form der Verpflichtungsbeschwerde möglich. Während mit der Anfechtungsbeschwerde ausschließlich die Beseitigung der Entscheidung angestrebt wird, zielt die Verpflichtungsbeschwerde auf den Erlass der Genehmigung.³⁷²

Aufgrund des Abstraktionsgrades des Szenariorahmens werden allerdings regelmäßig nur die Übertragungsnetzbetreiber als Vorhabenträger aufgrund ihrer Adressatenstellung beschwerdebefugt sein. Dritte sind von der Genehmigung des Szenariorahmens in der Regel nicht unmittelbar betroffen.³⁷³ Etwas anderes gilt jedoch dann, wenn der Dritte gem. § 66 Abs. 2 EnWG am Verfahren beteiligt wurde und somit das für die Beschwerdebefugnis erforderliche Rechtsschutzbedürfnis aufgrund einer formellen Beschwer aufweist.³⁷⁴ Gemäß § 66 Abs. 2 Nr. 3 EnWG werden auch Personenvereinigungen, deren Interessen durch die Entscheidung erheblich berührt werden und die die Regulierungsbehörde auf ihren Antrag zu dem Verfahren beigelegt hat, an dem Verfahren beteiligt. Das Erfordernis der Berührung eines erheblichen Interesses wird großzügig ausgelegt. So sind hiervon nicht nur rein rechtliche Interessen, sondern vielmehr Interessen aller Art, inklusive ökologische Interessen umfasst.³⁷⁵ Daher ist auch eine Beschwerdebefugnis von Umweltverbänden denkbar, welche die Beschwerde erheben, um Belange des Umweltschutzes durchzusetzen.

Der Inhalt der Beschwerdeentscheidung wird von § 83 EnWG bestimmt. Hält das Gericht die Entscheidung der Bundesnetzagentur im Falle einer Anfechtungsbeschwerde für unzulässig oder unbegründet, so hebt es sie auf (§ 83 Abs. 2 Satz 1 EnWG). Im Falle einer Verpflichtungsbeschwerde richtet sich der Entscheidungsinhalt nach § 83 Abs. 4 EnWG. Hält das Gericht die Ablehnung oder Unterlassung der Entscheidung für unzulässig oder unbegründet, spricht es die Verpflichtung der Bundesnetzagentur aus, die beantragte Entscheidung – also die Genehmigung des Szenariorahmens – vorzunehmen.

Da die Beschwerde gemäß § 76 Abs. 1 Satz 1 EnWG keine aufschiebende Wirkung hat, kann die für die Erstellung des Netzentwicklungsplans bindende Wirkung des Szenariorahmens nur im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes verhindert werden.³⁷⁶

Rechtsschutzmöglichkeiten der Übertragungsnetzbetreiber bestehen zudem im Falle einer Anordnung nach § 65 Abs. 2 EnWG, sollten diese ihrer Verpflichtung aus § 12a Abs. 1 Satz 1 EnWG zur Erstellung des Szenariorahmens nicht nachgekommen sein. Solche von der Bundesnetzagentur angeordneten Maßnahmen können von den betroffenen Übertragungsnetzbetreibern gemäß §§ 75 ff. EnWG mit der Beschwerde angefochten werden.³⁷⁷

2.7.2.1.2 Netzentwicklungsplan

Der von den Übertragungsnetzbetreibern auf der Grundlage des Szenariorahmens gemäß § 12b EnWG zu erstellende Netzentwicklungsplan ist der Bundesnetzagentur zur Bestätigung vorzulegen (§ 12c Abs. 4 EnWG).³⁷⁸

Die Bestätigung des Netzentwicklungsplans durch die Bundesnetzagentur ist – wie auch die Genehmigung des Szenariorahmens – rechtlich als Verwaltungsakt zu qualifizieren. Als deren Adressat haben die Übertragungsnetzbetreiber die Möglichkeit, im Wege der Beschwerde nach § 75 EnWG (Anfechtungs- oder

³⁷² Posser/Schulze, in: Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, Kap. 13 Rn. 14 m. w. N.

³⁷³ Heimann, in: Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, § 12a EnWG Rn. 39.

³⁷⁴ Posser/Schulze, in: Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, Kap. 13 Rn. 16 f. m. w. N.

³⁷⁵ Hanebeck, in: Britz/Hellermann/Hermes, Energiewirtschaftsgesetz, § 66 Rn. 14 f.

³⁷⁶ Posser/Schulze, in: Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, Kap. 13 Rn. 22 f.

³⁷⁷ Posser/Schulze, in: Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, Kap. 13 Rn. 7 f.

³⁷⁸ Siehe unter 1.2.2.1.

Verpflichtungsbeschwerde) unmittelbar gerichtlich gegen die Bestätigung des Netzentwicklungsplans vorzugehen.³⁷⁹

Praktisch relevant sind primär die Fälle, in denen der Übertragungsnetzbetreiber den Erlass der Bestätigung an sich oder den Erlass der Bestätigung mit einem anderen Inhalt von der Bundesnetzagentur begehrt. In diesen Fällen ist die Verpflichtungsbeschwerde statthaft.³⁸⁰ Eine Anfechtungsbeschwerde kommt demgegenüber nur dann in Betracht, wenn der Übertragungsnetzbetreiber isoliert gegen eine der Bestätigung beigefügte Nebenbestimmung vorgehen will.³⁸¹

Drittrechtsschutz gegen die Bestätigung des Netzentwicklungsplans hat der Gesetzgeber mit § 12c Abs. 4 Satz 2 EnWG ausdrücklich ausgeschlossen. Die Bestätigung ist nicht selbstständig durch Dritte anfechtbar.

2.7.2.1.3 Bundesbedarfsplangesetz (BBPIG)

Das Bundesbedarfsplangesetz (BBPIG), mit dem für die darin ausgewiesenen Vorhaben die energiewirtschaftliche Notwendigkeit und der vordringliche Bedarf festgestellt wird, ist ein förmliches Bundesgesetz³⁸², gegen das (nur) vor dem Bundesverfassungsgericht mittels der Individualverfassungsbeschwerde, der abstrakten Normenkontrolle und der konkreten Normenkontrolle vorgegangen werden kann. Ein direkter Rechtsschutz gegen das Gesetz beschränkt sich mithin auf Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht.³⁸³ Die Erfolgsaussichten für ein Vorgehen gegen das Bundesbedarfsplangesetz sind dabei als gering einzustufen.

Für die Zulässigkeit einer Verfassungsbeschwerde wird es schon an einer unmittelbaren Betroffenheit fehlen. Denn Voraussetzung für eine unmittelbare Betroffenheit ist, dass eine Belastung durch das Gesetz selbst eintritt, ohne dass es einer weiteren Umsetzung bedarf.³⁸⁴ Es reicht nicht aus, dass eine zukünftige Belastung des Beschwerdeführers droht. Da das Bundesbedarfsplangesetz aber lediglich die energiewirtschaftliche Notwendigkeit und den vordringlichen Bedarf der Vorhaben feststellt, ohne dass der genaue Verlauf der Leitungen verbindlich vorgegeben wird, ist eine gegenwärtige Belastung in der Regel nicht anzunehmen. Eine Individualverfassungsbeschwerde ist daher schon unzulässig.³⁸⁵

Die Erfolgsaussichten einer abstrakten oder konkreten Normenkontrolle sind demgegenüber materiellrechtlich eingeschränkt. Denn dem Gesetzgeber ist ein weiter Gestaltungs- und Prognosespielraum zuerkannt. Die gerichtliche Kontrolle des Bundesbedarfsplangesetzes ist daher – abgesehen von formellen Mängeln – auf eine Überschreitung dieses gesetzgeberischen Gestaltungs- und Prognosespielraums beschränkt.³⁸⁶ Anzunehmen ist eine solche Überschreitung indes erst dann, wenn keinerlei Bedarf für das jeweilige Vorhaben besteht.³⁸⁷ Für die Bedarfsfestlegung durch das EnLAG oder das BBPIG hat das Bundesverwaltungsgericht in der jeweils einzigen hierzu bislang ergangenen Entscheidung keine solche Überschreitung angenommen.³⁸⁸

³⁷⁹ Heimann, in: Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, § 12c EnWG Rn. 49.

³⁸⁰ Posser/Schulze, in: Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, Kap. 13 Rn. 46.

³⁸¹ Hierzu ausführlich Posser/Schulze, in: Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, Kap. 13 Rn. 43 ff.

³⁸² BT-Drucks. 17/6072, S. 69.

³⁸³ Posser/Schulze, in: Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, Kap. 13 Rn. 56.

³⁸⁴ Posser/Schulze, in: Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, Kap. 13 Rn. 57 m. w. N.

³⁸⁵ Posser/Schulze, in: Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, Kap. 13 Rn. 57 m. w. N.

³⁸⁶ Posser/Schulze, in: Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, Kap. 13 Rn. 60.

³⁸⁷ BVerwG Urt. v. 09.06.2010 – 9 A 20.08 = NVwZ 2011, 177, 179.

³⁸⁸ BVerwG, Beschl. v. 24.05.2012 – 7 VR 4.12 = ZUR 2012, 499, 501; BVerwG Urt. v. 22.6.2017 – 4 A 18.16.

2.7.2.2 Rechtsschutz auf der Ebene der Bundesfachplanung

2.7.2.2.1 Entscheidung der Bundesnetzagentur über die Bundesfachplanung

Die Aufforderung der Bundesnetzagentur zur Antragstellung nach § 6 Abs. 1 Satz 2 NABEG stellt einen für den Vorhabenträger belastenden Verwaltungsakt im Sinne des § 35 VwVfG dar.³⁸⁹ Sie kann daher im Wege der Anfechtungsklage angegriffen werden.

Hingegen hat die abschließende Entscheidung der Bundesnetzagentur gemäß § 15 Abs. 3 Satz 1 NABEG über die Bundesfachplanung im Sinne von § 12 Abs. 2 NABEG keine unmittelbare Außenwirkung und ersetzt nicht die Entscheidung über die Zulässigkeit der Ausbaumaßnahme. So werden die privaten Belange von Grundstückseigentümern in diesem Verfahrensstadium nur pauschal abgewogen. Außerdem unterliegen die einzelnen Grundstückseigentümer durch die Bundesfachplanung keinerlei Restriktionen hinsichtlich der Nutzbarkeit ihres Grundstückes, sodass sie lediglich potenziell, nicht aber konkret von der Entscheidung über die Bundesfachplanung betroffen sind.³⁹⁰ Der Bundesfachplanung kommt mithin als „fachplanerischem Verfahren sui generis“³⁹¹ keine unmittelbare Außenwirkung zu. Sie hat nach der herrschenden Meinung lediglich verwaltungsinternen Charakter³⁹² und ist somit kein Verwaltungsakt.

§ 15 Abs. 3 Satz 2 NABEG bestimmt daher ausdrücklich, dass die abschließende Entscheidung über den Trassenkorridor nur im Rahmen des Rechtsbehelfsverfahrens gegen die Zulassungsentscheidung für die jeweilige Ausbaumaßnahme, d. h. den Planfeststellungsbeschluss, überprüft werden kann. Für das sich anschließende Planfeststellungsverfahren ist die Bundesfachplanung gleichwohl verbindlich (§ 15 Abs. 1 Satz 1 NABEG) und es besteht ein Vorrang gegenüber Landesplanungen (§ 15 Abs. 1 Satz 2 NABEG). Beides ändert indes nichts daran, dass die Entscheidung über die Bundesfachplanung nicht als Verwaltungsakt zu qualifizieren ist.³⁹³

Mit § 15 Abs. 3 Satz 1 NABEG hat sich der Gesetzgeber ausdrücklich für einen umfassenden Rechtsmittelausschluss hinsichtlich der Entscheidung der Bundesnetzagentur über die Bundesfachplanung entschieden, die dazu führt, dass das im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens erkennende Gericht eine umfassende Inzidentkontrolle der Entscheidung über die Bundesfachplanung vorzunehmen hat.³⁹⁴

Zur Gewährleistung eines effektiven Rechtsschutzes wird § 15 Abs. 3 Satz 1 NABEG von Teilen der Literatur aber verfassungskonform dahingehend ausgelegt, dass im Falle einer aufgrund des Trassenkorridors bereits absehbaren Betroffenheit eines Grundstückseigentümers Rechtsschutzmöglichkeiten (ausnahmsweise) bestehen.³⁹⁵ Von anderen Teilen in der Literatur wird die Regelung in § 15 Abs. 3 Satz 1 NABEG demgegenüber mit Blick auf die verfassungsrechtlichen Anforderungen an einen effektiven Rechtsschutz

³⁸⁹ Nebel/Riese, in: Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, § 6 NABEG Rn. 54.

³⁹⁰ de Witt, in: de Witt/Scheuten, § 15 NABEG Rn. 46 f.

³⁹¹ BT-Drucks. 17 /6073, S. 19.

³⁹² Insbesondere aufgrund der bindenden Wirkung der Entscheidung für das nachgelagerte Planfeststellungsverfahren sowie der Bindungswirkung für nachfolgende Landesplanungen gemäß § 15 Abs. 3 Satz 1 NABEG wurde die Entscheidung über die Bundesfachplanung von Teilen der Literatur aufgrund des Vorliegens einer zumindest beschränkten Außenwirkung als Verwaltungsakt im Sinne von § 35 VwVfG qualifiziert, vgl. etwa de Witt, in: de Witt/Scheuten, § 15 NABEG Rn. 28, 52 f. In diesem Zusammenhang wurde ausgeführt, dass von einer verwaltungsinternen Wirkung nur gesprochen werden könne, wenn die Bundesnetzagentur auch für die Planfeststellung zuständig wäre. Indes seien die Landesbehörden mit der Planfeststellung beauftragt, solange keine entsprechende Verordnung ergeht und die Zuständigkeit der Bundesnetzagentur begründet. Da aber jene Verordnung nunmehr erlassen wurde (Planfeststellungszuweisungsverordnung – PflZV), dürften die genannten Einwendungen gegenstandslos geworden sein.

³⁹³ Schink, in: Schink/Versteyl/Dippel, § 4 NABEG Rn. 5; Dippel, in: Schink/Versteyl/Dippel, § 12 NABEG Rn. 53.

³⁹⁴ Posser/Schulze, in: Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, Kap. 13 Rn. 95; Dippel, in: Schink/Versteyl/Dippel, § 12 NABEG Rn. 53.

³⁹⁵ Moench/Rutloff, in: NVwZ 2014, 897; vgl. auch Dippel, in: Schink/Versteyl/Dippel, § 12 NABEG Rn. 55 sowie § 15 NABEG Rn. 48 ff.

im Sinne von Art. 19 Abs. 4 GG für unproblematisch gehalten, weil Rechtsverstöße im Rahmen der Bundesfachplanung innerhalb des Rechtsbehelfsverfahrens gegen den Planfeststellungsbeschluss geltend gemacht werden können.³⁹⁶ Selbiges dürfte für die Vereinbarkeit von § 15 Abs. 3 Satz 1 NABEG mit den Rechtsschutzvorgaben des – mit Art. 19 Abs. 4 GG vergleichbaren – Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention sprechen.

2.7.2.2 Durchführung der Bundesfachplanung

Während gegen die Entscheidung über die Bundesfachplanung mangels Außenwirkung (§ 12 Abs. 3 Satz 1 NABEG) keine Rechtsschutzmöglichkeiten bestehen, wird den Übertragungsnetzbetreibern als Vorhabenträgern, nicht aber betroffenen Dritten von Teilen der Literatur – gewissermaßen als Ausgleich für die staatliche Inpflichtnahme für den Netzausbau – ein Anspruch auf ordnungsgemäße Durchführung der Bundesfachplanung durch die Bundesnetzagentur zuerkannt mit der Folge, dass einzelne Verfahrensschritte im Wege der Leistungsklage durchgesetzt werden können. Dies gelte insbesondere für die Frist in § 12 Abs. 1 NABEG.³⁹⁷ Zweifel an der Möglichkeit einer gerichtlichen Durchsetzung dieses Anspruchs könnten sich zwar aus § 44a VwGO ergeben, der Rechtsbehelfe gegen behördliche Verfahrenshandlungen ausschließt. Dies gilt insofern, als auch Unterlassungen als Verfahrenshandlungen i. S. v. § 44a VwGO in Betracht kommen.³⁹⁸ Allerdings ist zu beachten, dass die Vorschrift den Zweck verfolgt, gerichtliche Verfahrensverzögerungen zu vermeiden und die Rechtsdurchsetzung nicht unnötig zu verkomplizieren.³⁹⁹ Ausgehend hiervon bedarf es einer restriktiven Auslegung des § 44a VwGO.⁴⁰⁰ Unter Berücksichtigung der durch Art. 19 Abs. 4 GG garantierten Effektivität des gewährten Rechtsschutzes darf der Ausschluss einer gerichtlichen Überprüfung von Verfahrenshandlungen für die Rechtsuchenden nicht zu unzumutbaren Nachteilen führen.⁴⁰¹ Mithin ist die Norm dahingehend teleologisch zu reduzieren, dass sie nur eingreift, wenn eine Verfahrensverzögerung tatsächlich droht, nicht aber, wenn der isolierte Rechtsbehelf gegen die Verfahrenshandlung – wie hier – gerade dazu dient, eine Verfahrensverzögerung zu vermeiden.⁴⁰²

2.7.2.3 Anordnung einer Veränderungssperre nach § 16 NABEG

Gemäß § 16 NABEG kann die Bundesnetzagentur mit dem Abschluss der Bundesfachplanung oder nachträglich für einzelne Abschnitte des Trassenkorridors Veränderungssperren erlassen. Die Veränderungssperre bewirkt gemäß § 16 Abs. 1 Satz 2 NABEG, dass keine Vorhaben oder baulichen Anlagen verwirklicht werden dürfen, die einer Verwirklichung der jeweiligen Stromleitung entgegenstehen, und dass keine sonstigen erheblichen oder wesentlich wertsteigernden Veränderungen am Grundstück oder an baulichen Anlagen auf dem Grundstück durchgeführt werden dürfen.

Die Veränderungssperre ist rechtlich als Allgemeinverfügung i. S. d. § 35 Satz 2 VwVfG zu qualifizieren. Statthafter Rechtsbehelf ist die Anfechtungsklage nach § 42 Abs. 1 VwGO.⁴⁰³ Neben den Adressaten der Veränderungssperre sind auch die Gemeinden klagebefugt, wenn sie eine Beeinträchtigung in ihrer kommunalen Planungshoheit aus Art. 28 Abs. 2 GG geltend machen und konkret darlegen können, dass die

³⁹⁶ Sangenstedt, in: Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, § 15 NABEG Rn. 34; Posser/Schulze, in: Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, Kap. 13 Rn. 99 m. w. N.

³⁹⁷ Posser/Schulze, in: Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, Kap. 13 Rn. 89 ff.

³⁹⁸ Schenke, in: Verwaltungsgerichtsordnung, § 44a Rn. 3 unter Verweis auf VG Köln, 2.5. 1978 – 2 L 445/78 = NJW 1978, 1397.

³⁹⁹ VGH München, Urt. v. 5.9.1989 – 25 B 88.01631 = NVwZ 1990, 775.

⁴⁰⁰ OVG Koblenz, Beschl. v. 11.12.1996 – 7 B 13243/96 = NJW 1997, 2342.

⁴⁰¹ BVerfG, Beschl. v. 24.10.1990 – 1 BvR 1028/90 = NJW 1991, 415.

⁴⁰² Posser/Schulze, in: Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, Kap. 13 Rn. 265.

⁴⁰³ Posser/Schulze, in: Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, Kap. 13 Rn. 113; Nebel/Riese, in: Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, § 16 NABEG Rn. 18.

Veränderungssperre eine hinreichend verfestigte Planung aushöhlt, wesentliche Teile des Gemeindegebiets der kommunalen Planung entzieht oder die Funktionsfähigkeit kommunaler Einrichtungen erheblich stört.⁴⁰⁴

Da aber eine rechtmäßige Veränderungssperre eine rechtmäßige und abgeschlossene Bundesfachplanung voraussetzt, würde eine gerichtliche Überprüfung der Veränderungssperre eine Inzidentprüfung der Bundesfachplanung bedeuten, die der Gesetzgeber durch § 15 Abs. 3 Satz 2 NABEG aber auf das Rechtsbehelfsverfahren gegen den Planfeststellungsbeschluss beschränkt hat.

Von Teilen der Literatur wird § 15 Abs. 3 Satz 2 NABEG dennoch unter Hinweis auf die Gewährung eines effektiven Rechtsschutzes dahingehend ausgelegt, dass sich die Beschränkung der Überprüfung der Bundesfachplanung nicht auf die Prüfung der Veränderungssperre erstreckt. Zur Begründung wird darauf hingewiesen, dass zwischen dem Erlass einer Veränderungssperre und der Möglichkeit der Durchführung eines Rechtsbehelfsverfahrens gegen die Zulassungsentscheidung für die jeweilige Ausbaumaßnahme eine Zeitspanne von mehreren Jahren liegen könne, in der ein von der Veränderungssperre Betroffener rechtsschutzlos gestellt wäre. Auch bestünde die Möglichkeit, dass der Rechtsschutzsuchende zwar von der Veränderungssperre, nicht aber von der anschließenden Ausbaumaßnahme – da diese sein Grundstück eventuell gar nicht in Anspruch nimmt – in einer die Klagebefugnis begründenden Weise betroffen wäre und somit gar keinen Rechtsbehelf geltend machen könnte.⁴⁰⁵

2.7.2.2.4 Rechtsschutzmöglichkeiten der Länder innerhalb der Bundesfachplanung

Der Rechtsschutz der Länder ist mangels Außenwirkung der Bundesfachplanung darauf beschränkt, dass diese gemäß § 14 Satz 1 NABEG berechtigt sind, innerhalb einer Frist von einem Monat nach Übermittlung der Entscheidung Einwendungen gegen die Entscheidung über die Bundesfachplanung nach § 12 Abs. 2 NABEG zu erheben. Zu diesen Einwendungen muss die Bundesnetzagentur aber lediglich Stellung nehmen. Weitergehende Rechtsschutzmöglichkeiten stehen auch den Ländern auf der Ebene der Bundesfachplanung nicht zu.⁴⁰⁶

2.7.2.3 Rechtsschutz auf der Ebene der Planfeststellung

Die Planfeststellung auf der letzten Ebene des Planungs- und Genehmigungsverfahrens ist aufgrund ihrer abschließenden Wirkung und der damit verbundenen Endgültigkeit dazu geeignet, zahlreiche Rechtsschutzbegehren nach sich zu ziehen. Die Interessen der Beteiligten sind dabei höchst unterschiedlich. Neben denjenigen, die dem Vorhaben aufgrund einer eigenen Betroffenheit negativ gegenüberstehen, gibt es auch solche Beteiligte, die ein Interesse an einem beschleunigten Abschluss des Planungs- und Genehmigungsverfahrens haben. Nachfolgend werden die auf der Ebene der Planfeststellung bestehenden Rechtsschutzmöglichkeiten der verschiedenen Beteiligten dargestellt, wobei sich die Ausführungen zuvörderst auf prozessuale Gesichtspunkte beziehen.

2.7.2.3.1 Rechtsschutz Privater

Auf der Ebene der Planfeststellung ergeben sich gegenüber der Ebene der Bundesfachplanung konkretere Betroffenheiten Privater, insbesondere von Grundstückseigentümern, über deren Grundstück die in der Planfeststellung festzulegende Trasse verlaufen soll. Private gehen daher besonders häufig gerichtlich gegen einen Planfeststellungsbeschluss vor.⁴⁰⁷

⁴⁰⁴ Posser/Schulze, in: Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, Kap. 13 Rn. 115 unter Verweis auf Rechtsprechung des BVerwG, Urt. v. 27.3.1992 – 7 C 18/91 = NVwZ 1993, 364, 365.

⁴⁰⁵ Posser/Faßbender, in: Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, Kap. 13 Rn. 124 ff.

⁴⁰⁶ Posser/Schulze, in: Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, Kap. 13 Rn. 107.

⁴⁰⁷ Posser/Schulze, in: Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, Kap. 13 Rn. 140.

Der Planfeststellungsbeschluss stellt einen Verwaltungsakt dar⁴⁰⁸ und ist infolgedessen im Wege der Anfechtungsklage nach § 42 Abs. 1 Var. 1 VwGO anzugreifen. Allerdings gilt auch bei Planfeststellungsverfahren nach §§ 18 ff. NABEG der Grundsatz der Planerhaltung. Danach führt nicht jeder Fehler der Planfeststellung zur Kassation des Planfeststellungsbeschlusses. Im Gegenteil bewirken Mängel nur dann eine Kassation, wenn sie nicht durch eine Planergänzung oder ein ergänzendes Verfahren behoben werden können. So wird vermieden, dass bereits geringfügige Mängel zur Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses führen mit der Folge, dass das gesamte Planfeststellungsverfahren erneut durchgeführt werden muss.⁴⁰⁹

Aus der bloßen Rechtswidrigkeit des Planfeststellungsbeschlusses resultiert daher entgegen § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO nicht zwingend die Begründetheit einer auf Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses gerichteten Klage. Dies führt dazu, dass im Kassationsantrag des Klägers regelmäßig der Antrag auf Feststellung der Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses enthalten ist und die Klage als eine in einen Feststellungsantrag gewandete Anfechtungsklage zu qualifizieren ist, die den Zulässigkeitsvoraussetzungen einer Anfechtungsklage unterliegt.⁴¹⁰

Wird ein bereits bestehender Planfeststellungsbeschluss durch eine Planänderung umgestaltet, kann ein Privater auch hiergegen gerichtlich vorgehen. Wenn dieser bereits gegen den ursprünglichen Planfeststellungsbeschluss Klage erhoben hat, bedarf es einer Klageänderung nach § 91 VwGO.⁴¹¹ Des Weiteren kann der Kläger aber auch isoliert gegen den Planänderungsbeschluss als solchen vorgehen, wenn gerade die Änderung des ursprünglichen Beschlusses zu einer Betroffenheit des Klägers führt.⁴¹²

Zur Vermeidung von Popularklagen setzt das Vorgehen gegen den Planfeststellungsbeschluss voraus, dass der Kläger klagebefugt ist, was gemäß § 42 Abs. 2 VwGO voraussetzt, dass er durch den Verwaltungsakt in seinen subjektiven Rechten verletzt wird. Die Möglichkeit einer subjektiven Rechtsverletzung ist nach dem Schutznormgedanken gegeben, wenn die als verletzt gerügte Norm nicht nur dem Interesse der Allgemeinheit, sondern zumindest auch dem Interesse des Einzelnen zu dienen bestimmt ist und der Kläger in diesen Schutzbereich einbezogen ist.⁴¹³ Derartige Schutznormen können sowohl verfahrensrechtlicher als auch materieller Natur sein. Entscheidend ist stets die durch Auslegung zu ermittelnde Schutzrichtung der jeweiligen Norm.

Innerhalb des Planfeststellungsverfahrens ist insbesondere das in § 18 Abs. 3 Satz 1 NABEG normierte Abwägungsgebot drittschützend.⁴¹⁴ Danach sind die von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen. Der Betroffene kann daher eine nicht hinreichende Berücksichtigung seiner eigenen Belange rügen, wenn diese mehr als geringfügig, schutzwürdig und erkennbar sind.⁴¹⁵ Auch die Einhaltung des Abwägungsgebots auf der Ebene der Bundesfachplanung (§ 5 Abs. 1 Satz 3 NABEG) kann inzident innerhalb des Rechtsbehelfsverfahrens gegen den Planfeststellungsbeschluss zur Überprüfung gestellt werden.⁴¹⁶

⁴⁰⁸ BVerwG, Urt. v. 03.06.1971 – 4C 64/70 = BVerwGE 38, 152, 156.

⁴⁰⁹ Posser/Schulze, in: Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, Kap. 13 Rn. 141 u. 217 m. w. N.

⁴¹⁰ Posser/Schulze, in: Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, Kap. 13 Rn. 145.

⁴¹¹ Posser/Schulze, in: Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, Kap. 13 Rn. 149 unter Hinweis auf BVerwG, Beschl. v. 20.12.1991 – 4 C 25/90 = BeckRS 1991, 07007 Rn. 17.

⁴¹² Bell/Hermann, in: NVwZ 2004, 288, 289.

⁴¹³ BVerwG, Urt. v. 16.3.1989 – 4 C 6/85 = BVerwGE 81, 329, 334.

⁴¹⁴ Posser/Schulze, in: Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, Kap. 13 Rn. 188.

⁴¹⁵ BVerwG, Beschl. v. 14.9.1987 – 4 B 179, 180/87 = NVwZ 1988, 363; Urt. v. 4.5.1988 – 4 C 2/85 = NVwZ 1989, 151.

⁴¹⁶ Posser/Schulze, in: Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, Kap. 13 Rn. 189.

Die Verletzung verfahrensrechtlicher Vorschriften begründet in der Regel nur dann eine Klagebefugnis des Privaten, wenn sich der formelle Fehler materiell zulasten des Klägers ausgewirkt haben kann.⁴¹⁷ Die Verletzung der Verfahrensnorm und die materielle Rechtsbetroffenheit des Klägers müssen also grundsätzlich in einem unmittelbaren Kausalzusammenhang zueinander stehen.⁴¹⁸ Innerhalb des Planfeststellungsverfahrens nach §§ 18 ff. NABEG gibt es mit der Antragskonferenz nach § 20 NABEG sowie der Öffentlichkeitsbeteiligung nach §§ 9, 22 NABEG unterschiedliche Beteiligungsrechte Dritter. Eine Verletzung dieser Beteiligungsrechte kann eine Verletzung eigener Rechte des Privaten aber – wie soeben dargestellt – allenfalls dann begründen, wenn der Betroffene darlegen kann, dass die Entscheidung ohne den Verfahrensfehler anders ausgefallen wäre. Außerdem kann nur die Verletzung der eigenen Verfahrensrechte, nicht aber die von Dritten oder der Öffentlichkeit gerügt werden.⁴¹⁹

In Bezug auf die Antragskonferenz ist zu beachten, dass diese ausweislich der Gesetzesbegründung insbesondere zur Verfahrenstransparenz und Akzeptanz beiträgt.⁴²⁰ Nach dem bereits verschiedentlich thematisierten Schutznormgedanken dient die Antragskonferenz mithin vorwiegend dem Schutz allgemeiner Interessen, nicht aber dem der Interessen privater Dritter. Dies wird auch dadurch deutlich, dass gemäß § 20 Abs. 2 Satz 1 NABEG Vorhabenträger, Vereinigungen sowie die Träger öffentlicher Belange, nicht aber private Dritte zur Antragskonferenz geladen werden. Letztere können lediglich aufgrund der durch § 20 Abs. 2 Satz 1 NABEG garantierten Öffentlichkeit der Konferenz an dieser partizipieren. Daraus folgt, dass im Hinblick auf die Antragskonferenz die für die Klagebefugnis konstitutive Möglichkeit der Verletzung einer drittschützenden Norm allenfalls dann zu bejahen sein kann, wenn die Konferenz entweder nicht öffentlich war oder – im Falle der Öffentlichkeit – die erforderliche Unterrichtung unterblieben ist bzw. irreführend erfolgte, nicht aber, wenn ihre Durchführung aus einem anderen Grund fehlerhaft war. Selbiges gilt für die Öffentlichkeitsbeteiligung nach §§ 9, 22 NABEG.⁴²¹

Diesbezüglich ist auch auf § 75 Abs. 1a VwVfG (früher: § 43e Abs. 4 EnWG) hinzuweisen, der normiert, dass eine Verletzung von Verfahrens- oder Formvorschriften nur dann zur Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses führt, wenn sie nicht durch Planergänzung oder durch ein ergänzendes Verfahren behoben werden können. Im Übrigen gelten die Regelungen der §§ 45, 46 VwVfG.⁴²²

Das soeben Dargestellte gilt gleichermaßen für die Beteiligungsrechte innerhalb der Bundesfachplanung nach §§ 4 ff. NABEG, deren Einhaltung wegen § 15 Abs. 3 Satz 2 NABEG innerhalb des Rechtsbehelfsverfahrens gegen den Planfeststellungsbeschluss überprüfungsfähig ist.⁴²³

Eine Ausnahme von diesem Erfordernis der materiellen Betroffenheit des Klägers ist indes bei sog. absoluten Verfahrensrechten anerkannt. Ein solches absolutes Verfahrensrecht liegt in den seltenen Fällen vor, in denen gesetzlich vorgesehen ist, dass die bloße Verletzung einer Verfahrensvorschrift zur Aufhebung des Verwaltungsaktes führt, mithin eine Vorschrift vorliegt, die das Verfahren auf dem Weg zur anschließenden Sachentscheidung „um seiner selbst willen“ schützt.⁴²⁴ Es ist umstritten, ob § 4 Abs. 1 UmwRG eine solche Regelung darstellt.

Nach der zur alten Rechtslage ergangenen Rechtsprechung stellte die Umwelterträglichkeitsprüfung bloß einen der allgemeinen Abwägung vorgeschalteten Zwischenschritt dar. Die UVP-Richtlinie und die ihrer

⁴¹⁷ BVerwG, Urt. v. 22.10.1982 – 7 C 50/78 = NJW 1983, 1507.

⁴¹⁸ BVerwG, Beschl. v. 23.02.1994 – 4 B 35/94 = NVwZ 1994, 688.

⁴¹⁹ BVerwG, Beschl. v. 28.5.1985 – BVerwG 7 B 116.85 = NVwZ 1985, 745.

⁴²⁰ BT-Drucks. 17/6073, S. 25.

⁴²¹ Posser/Schulze, in: Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, Kap. 13 Rn. 179 f.

⁴²² Posser/Schulze, in: Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, Kap. 13 Rn. 179 ff.

⁴²³ Posser/Schulze, in: Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, Kap. 13 Rn. 178.

⁴²⁴ Appel, in: NVwZ 2010, 473, 473.

Umsetzung dienenden nationalen Vorschriften stellten verfahrensrechtliche Anforderungen im Vorfeld der Sachentscheidung auf, ohne das Umweltrecht jedoch auch materiell anzureichern.⁴²⁵ Der aktuelle Wortlaut der Norm, wonach bei bestimmten Verstößen gegen die Pflicht zur Durchführung einer ordnungsgemäßen Umweltverträglichkeitsprüfung die „Aufhebung einer Entscheidung [...] verlangt werden [kann]“, könnte jedoch eine anderweitige Betrachtung nahelegen. Diese strittige Frage ist unter Berücksichtigung von Sinn und Zweck des UmwRG zu beantworten. Das Gesetz dient primär der Ausweitung der Klagerechte der Umweltschutzvereinigungen. Trotz des Wortlauts des § 4 Abs. 1 UmwRG bestehen also keine Anhaltspunkte, dass außerhalb der in § 2 UmwRG geregelten Vereinsklage etwas am fehlenden subjektiv-rechtlichen Charakter der von § 4 Abs. 1 UmwRG erfassten Fehler im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung geändert werden sollte.⁴²⁶ Außerdem ist in diesem Zusammenhang die Gesetzesbegründung⁴²⁷ zu beachten. Hier heißt es: „Der Rechtsschutz von natürlichen und juristischen Personen [...] richtet sich danach weiterhin nach den Vorgaben der VwGO, hängt also insbesondere von der Geltendmachung und dem Vorliegen einer Verletzung von eigenen Rechten des Klägers i. S. des § 42 II, 113 I 1 VwGO ab.“ Hierdurch wird deutlich, dass der Gesetzgeber bezüglich der Frage nach dem Vorliegen eines absoluten Verfahrensrechts keine Änderungen angestrebt hat.

Der Betroffene muss also nach wie vor die Möglichkeit darlegen, dass die Entscheidung der Bundesnetzagentur bei ordnungsgemäßer Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung anders ausgefallen wäre.⁴²⁸ Mit Blick auf die gerichtliche Kontrolldichte sind die bestehenden Planungs-, Prognose- und Beurteilungsspielräume der Übertragungsnetzbetreiber als Vorhabenträger auf der einen und der Bundesnetzagentur als zuständiger Genehmigungsbehörde auf der anderen Seite zu berücksichtigen. Diese sind nur in engen Grenzen gerichtlich überprüfbar.⁴²⁹

Ganz ausgeschlossen ist eine gerichtliche Überprüfung, wenn der Betroffene mit seinem Vorbringen präkludiert ist. Präklusionsvorschriften dienen der Rechtssicherheit und Verfahrensbeschleunigung, indem sie dem potenziellen Kläger die Pflicht auferlegen, seine Bedenken gegen das Vorhaben rechtzeitig innerhalb des Planfeststellungsverfahrens vorzubringen.⁴³⁰

§ 22 Abs. 6 NABEG bestimmt, dass jede Person, deren Belange durch das Vorhaben berührt werden, Einwendungen gegen den Plan innerhalb von zwei Wochen nach Ablauf der zweiwöchigen Auslegungsfrist schriftlich bei der Planfeststellungsbehörde oder zur Niederschrift bei einer Auslegungsstelle erheben muss. Hierbei muss der Einwendende darlegen, welches seiner Rechtsgüter er als gefährdet ansieht und wodurch er sich beeinträchtigt fühlt.⁴³¹

Zwar enthält das NABEG selbst keine Präklusionsregel, jedoch ist über den doppelten Verweis in § 18 Abs. 3 Satz 2 und § 43a EnWG die Präklusionsregel des § 73 Abs. 4 Satz 3 VwVfG anwendbar, nach welcher mit Ablauf der Einwendungsfrist alle Einwendungen ausgeschlossen sind. Es handelt sich hierbei um eine materielle Präklusion, die für das gerichtliche Verfahren gilt, sodass das erkennende Gericht ein präkludiertes Vorbringen nicht überprüfen darf und eine auf ein präkludiertes Vorhaben gestützte Klage unbegründet ist.⁴³² Allerdings kann eine Präklusion nur eintreten, wenn in der Bekanntmachung der Auslegung oder bei der Bekanntgabe der Einwendungsfrist auf die Präklusionswirkung hingewiesen wurde.

⁴²⁵ BVerwG, Urt. v. 13. 12. 2007 – 4 C 9/06 = NVwZ 2008, 563.

⁴²⁶ Appel, in: NVwZ 2010, 473, 477.

⁴²⁷ BT-Drucks. 16/2495, S. 8

⁴²⁸ Posser/Schulze, in: Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, Kap. 13 Rn. 182 f.

⁴²⁹ Posser/Schulze, in: Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, Kap. 13 Rn. 209.

⁴³⁰ Posser/Schulze, in: Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, Kap. 13 Rn. 200.

⁴³¹ Posser/Schulze, in: Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, Kap. 13 Rn. 207.

⁴³² Nebel/Riese, in: Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, § 43a EnWG Rn. 58 ff.

Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass ein Urteil des EuGH vom 15.10.2015⁴³³ zu einer umfassenden Änderung der dargelegten Präklusionsvorschriften führen wird. In diesem Urteil stellt der EuGH fest, dass es sich bei den Präklusionsvorschriften des § 2 Abs. 3 UmwRG und § 73 Abs. 4 VwVfG um Einschränkungen des Rechtsschutzes handele, die weder nach Art. 11 der Richtlinie 2011/92/EU noch nach Art. 25 der Richtlinie 2010/75/EU vorgesehen seien. Ziel der genannten Richtlinien seien sowohl die Gewährung umfassender Klagemöglichkeiten für Rechtsschutz suchende Bürgerinnen und Bürger als auch die Ermöglichung einer umfassenden materiell-rechtlichen und verfahrensrechtlichen Kontrolle der Rechtmäßigkeit der angefochtenen Entscheidung. Präklusionsvorschriften wie die des § 2 Abs. 3 UmwRG und § 73 Abs. 4 VwVfG würden hierzu in Widerspruch stehen. Insbesondere sei nicht erwiesen, dass eine umfassende gerichtliche Prüfung der Rechtssicherheit, auf die sich die Bundesregierung in ihrer Verteidigung der materiellen Präklusion berufen hatte, abträglich sei. Allerdings könne der nationale Gesetzgeber spezifische Verfahrensvorschriften vorsehen, nach denen z. B. ein missbräuchliches oder unredliches Vorbringen unzulässig ist, die geeignete Maßnahmen darstellen, um die Wirksamkeit des gerichtlichen Verfahrens zu gewährleisten.⁴³⁴

Um den Anforderungen des EuGH gerecht zu werden, bedurfte es grundlegender gesetzlicher Neuerungen, die im Rahmen des im Juni 2017 in Kraft getretenen Gesetzes zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben umgesetzt wurden.⁴³⁵ Zwar wurde darin von der seitens des EuGH eingeräumten Möglichkeit der Beschränkung des Klagerichts bei missbräuchlichem bzw. unredlichem Vorbringen durch die Einführung eines neuen § 5 UmwRG Gebrauch gemacht. Diese Regelung bleibt jedoch, was die Einschränkung gerichtlicher Verfahren betrifft, weit hinter den Wirkungen materieller Präklusionsvorschriften zurück. In diesem Zusammenhang stehen die europarechtlichen Vorgaben also durchaus in einem gewissen Spannungsverhältnis zu dem – ursprünglich – vom nationalen Gesetzgeber angestrebten Ziel der Verfahrensbeschleunigung.

Auch die Bundesfachplanung gemäß §§ 4 ff. NABEG, die inzident im Verfahren gegen den konkreten Planfeststellungsbeschluss geprüft wird, enthält mit § 9 Abs. 6 Satz 2 i. V. m. § 9 Abs. 2 Satz 3 NABEG eine – vom besagten Urteil des EuGH nicht umfasste – Präklusionsvorschrift. Da § 9 Abs. 6 Satz 3 NABEG allerdings ausdrücklich bestimmt, dass die Verfolgung von Rechten im nachfolgenden Zulassungsverfahren, d. h. innerhalb des Planfeststellungsverfahrens, unberührt bleibt, handelt es sich lediglich um eine formelle Präklusionsregel, weshalb sich der Einwendungsausschluss nur auf das Verfahren der Bundesfachplanung bezieht.⁴³⁶ Diese großzügigere Behandlung der Bundesfachplanung resultiert aus dem geringen Detaillierungsgrad derselben. Der betroffene Private, der zu diesem Zeitpunkt nicht einmal weiß, ob es überhaupt zu für ihn negativen Auswirkungen des Vorhabens kommt, wäre ansonsten dazu gezwungen, zwecks Vermeidung einer materiellen Präklusion allgemeine und unspezifische Einwendungen geltend zu machen. Sich auf die Bundesfachplanung beziehende Einwendungen können also unproblematisch im darauffolgenden Planfeststellungsverfahren für das konkrete Vorhaben vorgetragen werden.⁴³⁷

Eine Anfechtungsklage gegen einen Planfeststellungsbeschluss oder eine Plangenehmigung gemäß § 18 Abs. 3 Satz 2 NABEG i. V. m. § 43e Abs. 1 Satz 1 EnWG hat keine aufschiebende Wirkung. Folglich müssen die Kläger einen Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung gemäß § 80 Abs. 5 VwGO stellen, um die Vollziehung der angefochtenen Maßnahme zu verhindern. Dieser Antrag kann gemäß § 18 Abs. 3 Satz

⁴³³ EuGH, Urt. v. 15.10.2015 – C-137/14 = EnWZ 2016, 78.

⁴³⁴ EuGH, Urt. v. 15.10.2015 – C-137/14, Tz. 81 = EnWZ 2016, 78.

⁴³⁵ BGBl. I 2017. 1298.

⁴³⁶ Posser/Schulze, in: Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, Kap. 13 Rn 204; a. A. Nebel/Riese, in: Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, § 9 NABEG Rn. 70.

⁴³⁷ Posser/Schulze, in: Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, Kap. 13 Rn. 205.

2 NABEG i. V. m. § 43e Abs. 1 Satz 2 EnWG nur innerhalb eines Monats nach der Zustellung des Planfeststellungsbeschlusses oder der Plangenehmigung gestellt und begründet werden. Im Rahmen der Begründetheit wägt das Gericht das Suspensivinteresse des Klägers gegen das Vollzugsinteresse der Allgemeinheit ab, was im Wesentlichen anhand einer summarischen Prüfung der Erfolgsaussichten in der Hauptsache geschieht.⁴³⁸

2.7.2.3.2 Rechtsschutz von Vereinigungen im Sinne des § 3 Abs. 2 NABEG

Die ursprüngliche Beschränkung der Rügebefugnis anerkannter Vereinigungen auf Normen, die Drittschutz verleihen, hat der EuGH in der sog. „Trianel“-Entscheidung vom 12.05.2011 für unionsrechtswidrig erklärt.⁴³⁹ Gemäß § 2 Abs. 1 UmwRG kann daher jede anerkannte inländische oder ausländische Vereinigung unter den dort genannten Voraussetzungen Rechtsbehelfe nach Maßgabe der VwGO einlegen, wenn die angegriffene Entscheidung oder deren Unterlassen Rechtsvorschriften, die für die Entscheidung von Bedeutung sein können, widerspricht und bestimmte weitere Voraussetzungen erfüllt sind. Eine Verletzung in eigenen Rechten muss nicht geltend gemacht werden. Zudem existiert die Einschränkung, dass der satzungsgemäße Aufgabenbereich der Vereinigung durch den geltend gemachten Verstoß betroffen sein muss, sodass eine Ausuferung der Klagemöglichkeit nicht zu befürchten ist.⁴⁴⁰

Die Klagebefugnis von Vereinigungen im Sinne des § 3 Abs. 2 NABEG ist dennoch gegenüber den übrigen Rechtsschutzsuchenden erheblich erweitert, was zu einer großen Bedeutung umweltverbandlicher Klagen gegen Infrastrukturvorhaben führt.⁴⁴¹ Zudem ist es bei UVP-pflichtigen Vorgaben nicht erforderlich, dass die vermeintlich verletzte Vorschrift dem Umweltschutz dient. Derartige Rechtsvorschriften sind aber bei Vorhaben, die den Netzausbau betreffen, unschwer zu finden. Erfasst ist insbesondere auch das planungsrechtliche Abwägungsgebot, soweit Belange des Umweltschutzes betroffen sind.⁴⁴²

Für Planfeststellungsverfahren normiert § 2 Abs. 4 UmwRG, dass ein Rechtsbehelf der Vereinigung unter anderem begründet ist, soweit die streitgegenständliche Entscheidung oder deren Unterlassen gegen Rechtsvorschriften verstößt, die für die Entscheidung von Bedeutung sind. Ein bloßer Rechtsverstoß ist mithin für den Erfolg der Klage ausreichend. Eine Einschränkung erfährt die Regelung nur dadurch, dass der Verstoß Belange des Umweltschutzes berühren muss, die zu den Zielen gehören, die die Vereinigung nach ihrer Satzung fördert.

Nachdem die Präklusionsregelung in § 2 Abs. 3 UmwRG abgeschafft worden ist und daher lediglich die in dieser Vorschrift genannten Fristen gelten, können Umweltverbände künftig noch umfassender in Umweltangelegenheiten klagen, als dies zuvor der Fall war. Die ohnehin schon bestehende große Bedeutung umweltverbandlicher Klagen gegen Infrastrukturvorhaben wird also voraussichtlich in Zukunft weiter ansteigen.

2.7.2.3.3 Rechtsschutz des Vorhabenträgers

Unter anderem aufgrund der Befugnis der Bundesnetzagentur, die Übertragungsnetzbetreiber durch Bescheid zur Antragstellung aufzufordern (§§ 12 Abs. 2 Satz 3, 21 Abs. 3 Satz 1 NABEG), gewinnen auch Rechtsschutzbegehren der Übertragungsnetzbetreiber als Vorhabenträger zunehmend an Bedeutung.⁴⁴³

⁴³⁸ Schenke, in: Verwaltungsgerichtsordnung, § 80 Rn. 158.

⁴³⁹ EuGH, Urt. v. 12.5.2011 – C-115/09 = NVwZ 2011, 801, 803.

⁴⁴⁰ BT-Drucks. 18/9526, S. 31.

⁴⁴¹ Posser/Schulze, in: Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, Kap. 13 Rn. 297.

⁴⁴² Ziekow, in: NVwZ 2007, 259, 262.

⁴⁴³ Darauf verweisen Posser/Schulze, in: Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, Kap. 13 Rn. 254.

Wie schon die Aufforderung nach § 6 Abs. 1 Satz 2 NABEG stellt auch die Aufforderung der Bundesnetzagentur zur Antragstellung nach § 12 Abs. 2 Satz 3 NABEG einen für den Vorhabenträger belastenden Verwaltungsakt im Sinne des § 35 VwVfG dar⁴⁴⁴ und kann somit im Wege der Anfechtungsklage angegriffen werden. Begründet ist eine solche gegen die Aufforderung gerichtete Anfechtungsklage dann, wenn der Übertragungsnetzbetreiber bereits einen ordnungsgemäßen Antrag nach § 19 NABEG gestellt hat oder wenn es sich bei dem Vorhaben lediglich um eine unwesentliche Änderung oder Erweiterung im Sinne von § 25 NABEG handelt.⁴⁴⁵

Ebenso ist die Aufforderung der Bundesnetzagentur zur Vervollständigung der Unterlagen nach § 21 Abs. 5 Satz 3 NABEG ein Verwaltungsakt.⁴⁴⁶ Auch insoweit ist die Anfechtungsklage statthaft.

Während dem Vorhabenträger folglich gegen Verwaltungsakte, zu deren Erlass die Bundesnetzagentur innerhalb des Planfeststellungsverfahrens berechtigt ist, grundsätzlich Rechtsschutzmöglichkeiten offenstehen, ist die Durchsetzung verfahrensleitender Maßnahmen, die keinen Verwaltungsakt im Sinne von § 35 VwVfG darstellen, umstritten. Von Teilen der Literatur wird vertreten, dass die Übertragungsnetzbetreiber als Vorhabenträger einen Anspruch darauf haben, dass die Bundesnetzagentur die für die Durchführung des Planfeststellungsverfahrens erforderlichen Verfahrensschritte einleitet und durchführt. Dies betreffe die unverzügliche Durchführung der Antragskonferenz nach § 20 Abs. 1 NABEG, die fristgemäße Festlegung des Untersuchungsrahmens einschließlich der Bestimmung des erforderlichen Inhalts der Antragsunterlagen sowie die ordnungsgemäße Durchführung des Anhörungsverfahrens einschließlich des Erörterungstermins.⁴⁴⁷ Hinsichtlich der auch in diesem Zusammenhang relevanten durch § 44a VwGO verursachten Problematik kann entsprechend auf die Ausführungen zum Anspruch auf ordnungsgemäße Durchführung der Bundesfachplanung verwiesen werden.

Der Vorhabenträger hat schließlich einen Anspruch auf eine abschließende Entscheidung des Verfahrens. Dieser ist im Wege der Verpflichtungsklage gemäß § 42 Abs. 1 Var. 2 VwGO durchzusetzen.⁴⁴⁸

2.7.2.3.4 Rechtsschutz der Vorhabennutzer

Insbesondere gewerbliche Vorhabennutzer wie die Energieversorgungsunternehmen, die eine Anbindung an Höchstspannungsleitungen benötigen, haben ein berechtigtes Interesse daran, gegen Maßnahmen der Planfeststellung gerichtlich vorzugehen. Allerdings besteht für diese kein Anspruch auf Erteilung des Planfeststellungsbeschlusses aus Art. 12 oder Art. 14 GG.⁴⁴⁹ Ihre Rechtsschutzmöglichkeiten beschränken sich also auf ein nachträgliches Vorgehen gegen Maßnahmen – wie z. B. Auflagen oder Planaufhebungen –, die die geplante Vorhabennutzung einschränken.⁴⁵⁰ Statthaft ist auch hier die Anfechtungsklage.

2.7.2.3.5 Rechtsschutz der Länder und Gemeinden

Auch Hoheitsträgern wie den Ländern und Gemeinden billigt die Rechtsordnung Rechtsschutzmöglichkeiten zu. Da es sich bei den Ländern und Gemeinden um Gebietskörperschaften und damit um juristische Personen des öffentlichen Rechts handelt, sind sie – so wie alle juristischen Personen – in sämtlichen Klagen und Verfahren der VwGO beteiligtenfähig (§ 61 Nr. 1 VwGO) und können somit Anfechtungsklage gegen einen Planfeststellungsbeschluss erheben.

⁴⁴⁴ Nebel/Riese, in: Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, § 12 NABEG Rn. 87 u. § 6 NABEG Rn. 54.

⁴⁴⁵ Posser/Schulze, in: Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, Kap. 13 Rn. 259 ff.

⁴⁴⁶ Nebel/Riese, in: Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, § 21 NABEG Rn. 64.

⁴⁴⁷ Posser/Schulze, in: Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, Kap. 13 Rn. 263 ff.

⁴⁴⁸ Posser/Schulze, in: Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, Kap. 13 Rn. 272 ff.

⁴⁴⁹ Posser/Schulze, in: Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, Kap. 13 Rn. 278.

⁴⁵⁰ Posser/Schulze, in: Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, Kap. 13 Rn. 278.

Hierfür ist gemäß den allgemeinen Grundsätzen die Geltendmachung einer eigenen Rechtsverletzung erforderlich, die in Bezug auf die Länder regelmäßig in der Beeinträchtigung einer eigentumsrechtlichen Position liegen wird.⁴⁵¹

Bei den Gemeinden greift in erster Linie die kommunale Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 2 GG.⁴⁵² So kann die Gemeinde insbesondere eine Verletzung ihrer Finanz- oder Planungshoheit rügen.⁴⁵³ Letztere kann dann verletzt sein, wenn durch das jeweilige Vorhaben eine hinreichend konkrete und verfestigte eigene Planung nachhaltig gestört wird, das Vorhaben wesentliche Teile des Gemeindegebiets einer durchsetzbaren kommunalen Planung entzieht oder wenn kommunale Einrichtungen durch das Vorhaben erheblich beeinträchtigt werden.⁴⁵⁴

Zwar werden den Gemeinden innerhalb des Planfeststellungsverfahrens – etwa über §§ 7 Abs. 2, 9 Abs. 2, 20 Abs. 1, 22 Abs. 2 NABEG – diverse Beteiligungsrechte zugebilligt. Der Schutznormgedanke fordert indes die Möglichkeit der Verletzung einer Norm, welche nicht nur den Interessen der Allgemeinheit, sondern auch den Interessen des Einzelnen und dabei insbesondere denen des Klägers zu dienen bestimmt ist. Der Kläger muss also ein subjektiv-öffentliches Recht geltend machen können. Die Behördenbeteiligung innerhalb des Planfeststellungsverfahrens nach §§ 18 ff. NABEG erfolgt aber im öffentlichen Interesse und hat eine dienende Funktion („Informationszweck“). Geschützt werden soll daher – wie bereits im Rahmen der Ausführungen zur Antragskonferenz nach § 20 NABEG näher erläutert wurde – nicht der einzelne Träger öffentlicher Belange. Vielmehr soll durch die Behördenbeteiligung und die damit verbundene Erlangung wichtiger, der Bundesnetzagentur bis dahin eventuell unbekannter Aspekte eine sachgerechte Entscheidungsgrundlage geschaffen werden.⁴⁵⁵ Die Verletzung eines Beteiligungsrechts begründet also keine Klagebefugnis der Gemeinde.

2.7.3 Beklagte Verfahren

Im Anschluss an die abstrakte Darstellung der Rechtsschutzmöglichkeiten soll nun ein konkreter Bezug zu den einzelnen gerichtlichen Verfahren hergestellt werden. Anhand der Verfahren soll ermittelt werden, inwieweit von den einzelnen Rechtsschutzmöglichkeiten in der Praxis Gebrauch gemacht wird, welche Argumente regelmäßig vorgebracht werden und wie erfolgreich die einzelnen Kläger bzw. Antragsteller hierbei – unter anderem bei der Geltendmachung von Verstößen gegen umweltrechtliche Vorschriften – sind. Indes ist zu beachten, dass zum neuen Verfahren nach dem NABEG bislang keine gerichtlichen Entscheidungen ergangen sind. Vielmehr beziehen sich sämtliche Urteile und Beschlüsse auf das Verfahren nach EnLAG und EnWG bzw. auch nach BBPlG.

2.7.3.1 EnLAG-Vorhaben Nr. 1 (Kassø – Hamburg-Nord – Dollern)

Gegen das EnLAG-Vorhaben Nr. 1 wurde in zwei gerichtlichen Verfahren Rechtsschutz begehrt.

Eines der beiden Verfahren⁴⁵⁶ betraf eine Klage gegen die Bundesrepublik Deutschland wegen eines Planfeststellungsbeschlusses über den Umbau der Bahnfernstromleitung Nenndorf-Neumünster und die Anbindung derselben in der Gemeinde Hollern-Twielenfleth an die Elbekreuzung I. Angesichts der Tatsache, dass insgesamt zwölf Personen geklagt haben – elf Privatpersonen und ein Wasserverband i. S. d. § 1 Abs. 1 WVG – waren die klägerischen Einwendungen vielfältig. Im Wesentlichen wurden die Notwendigkeit der

⁴⁵¹ Posser/Schulze, in: Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, Kap. 13 Rn. 282.

⁴⁵² Vgl. hinsichtlich der Vielfältigkeit der insofern bestehenden Rügemöglichkeiten der Gemeinden die im nächsten Abschnitt erfolgende Evaluierung der beklagten Verfahren.

⁴⁵³ Posser/Schulze, in: Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, Kap. 13 Rn. 289 f.

⁴⁵⁴ BVerwG, Urt. v. 16.12.1988 – 4 C 40/86 = NVwZ 1989, 750.

⁴⁵⁵ Posser/Schulze, in: Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, Kap. 13 Rn. 294.

⁴⁵⁶ OVG Lüneburg, Urt. v. 20.3.2014 – 7 KS 158/11.

Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung sowie von Hochspannungsleitungen ausgehende gesundheitliche Risiken geltend gemacht. Außerdem sei neben einer Gefährdung von Obstanlagen aufgrund elektromagnetischer Felder das vermehrte Auftreten starker Unwetter zu befürchten. Es wurde zudem von Klägerseite auf die Erforderlichkeit einer Erdverkabelung hingewiesen, die zum einen – anders als Hochspannungsleitungen – keine optischen Beeinträchtigungen der Landschaft und zum anderen geringere Transportverluste mit sich bringe.

Das Gericht hat die Klage als unbegründet abgewiesen. Es führt in diesem Zusammenhang aus, dass die Beklagte bereits mit einer verfahrensleitenden Verfügung festgestellt habe, dass es der Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung nicht bedürfe. Diese Feststellung sei gemäß § 3a Satz 4 UVPG nur beschränkt gerichtlich überprüfbar und im Rahmen dieser beschränkten Überprüfung könnten keine Bedenken festgestellt werden. Auch habe eine Erdverkabelung gegenüber einer Freileitung erhebliche technische Nachteile. Ferner seien Gesundheitsgefährdungen aufgrund der Einhaltung der maßgeblichen Grenzwerte ebenso wenig anzunehmen wie eine Beeinträchtigung des Obstanbaus.

Mithin war die Klage zwar im Ergebnis erfolglos, jedoch ist die Untersuchungsintensität des entscheidenden Gerichts beachtenswert. Sämtliche, auch wenig substantiierte Einwendungen der Kläger – wie z. B. die Gefahr von Unwettern – wurden im Einzelnen behandelt und somit auch Gegenstand des Urteils. Außergewöhnlich ist zudem der Umstand, dass alle zwölf Kläger die Verletzung einer drittschützenden Norm rügen konnten und somit klagebefugt waren, weshalb das Gericht die Zulässigkeit der Klage ohne weiteres bejahen konnte.

Bei der anderen Streitigkeit⁴⁵⁷ handelt es sich um ein Verfahren im Rahmen des Eilrechtsschutzes, in dem sich die Antragsteller – zwei Grundstückseigentümer und eine Gemeinde, deren Gebiet von der Trasse betroffen war – gegen einen Planfeststellungsbeschluss zum Bau einer Teilstrecke der Höchstspannungsleitung Hamburg-Nord – Dollern zur Wehr setzten. Ihrer Auffassung nach lasse der Planfeststellungsbeschluss Aspekte der Gesundheitsvorsorge bei einer Belastung unterhalb der festgelegten Grenzwerte gänzlich außer Betracht. Es könne sich jedoch auch eine vermeintlich niedrige Belastung auf einen der Antragsteller als Träger eines Herzschrittmachers gesundheitsschädigend auswirken. Zudem wurde hier ebenfalls die Alternative einer Erdverkabelung geltend gemacht, deren Ablehnung von Seiten des Antragsgegners abwägungsfehlerhaft sei.

Auch hier hielt das Gericht den Antrag für unbegründet. Die vom Ordnungsgeber festgelegten Grenzwerte seien nicht zu beanstanden und für die Annahme einer erhöhten Gesundheitsgefährdung im Falle des Unterschreitens dieser Werte seien keine konkreten Anhaltspunkte vorhanden. Zudem sei die von den Antragstellern begehrte Erdverkabelung erheblich teurer als eine Freileitung. Da derartige Mehrkosten abwägungserheblich seien, begründe die Ablehnung einer Erdverkabelung keinen Abwägungsfehler.

Ebenso wie das eben dargestellte Urteil ist auch diese Entscheidung – obwohl das Gericht im Rahmen des Eilrechtsschutzes lediglich eine summarische Prüfung der Erfolgsaussichten in der Hauptsache vornimmt – durch die hohe Überprüfungsintensität des Gerichts geprägt. Zudem wurde bei sämtlichen Antragsstellern die Klagebefugnis bejaht und auch eine Präklusion der Einwendungen war überwiegend nicht gegeben.

Im Rahmen des Rechtsschutzes gegen das EnLAG-Vorhaben Nr. 1 hat sich das Gericht also eingehend mit den Einwendungen der Kläger bzw. Antragsteller auseinandergesetzt. Dennoch konnten sämtliche Einwendungen im Ergebnis nicht durchgreifen. Neben der Erfolglosigkeit der Rechtsschutzbegehren ist aber auf der anderen Seite zu beachten, dass hier die erfolgte Wahrnehmung von Rechtsschutzmöglichkeiten – und dabei insbesondere in Bezug auf das oben dargestellte umfangreiche Verfahren vor dem OVG Lüneburg – zu einer nicht unerheblichen Verzögerung der Umsetzung des Leitungsvorhabens führen wird.

⁴⁵⁷ BVerwG, Beschl. v. 26.09.2013 – 4 VR 1.13.

Allein der Rechtsstreit vor dem OVG Lüneburg dauerte vom 19.09.2011 bis zum 20.03.2014 und somit ganze 2 ½ Jahre.

2.7.3.2 EnLAG-Vorhaben Nr. 2 (Ganderkesee – Wehrendorf)

Das EnLAG-Vorhaben Nr. 2 hat das BVerwG in vier Entscheidungen beschäftigt.

Kläger in einem der Verfahren⁴⁵⁸ war eine anerkannte Naturschutzvereinigung. Diese hat gegen den angegriffenen Planfeststellungsbeschluss unter Verweis auf ihren Vortrag im Verwaltungsverfahren im Wesentlichen vorgebracht, dass der Beschluss gegen Naturschutzrecht, insbesondere in Bezug auf den Schutz eines Gebietes von gemeinschaftlicher Bedeutung (Vogelschutzgebiet), den besonderen Artenschutz und die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung, verstoße. Mit diesen und weiteren Einwendungen setze sich die Genehmigungsbehörde nur unzureichend auseinander, sodass es insbesondere zu einer fehlerhaften Alternativenprüfung gekommen sei.

Das BVerwG hat die Klage als unbegründet abgewiesen. Der Planfeststellungsbeschluss verstoße weder gegen zwingende Rechtsvorschriften, noch erweise sich die Abwägung als fehlerhaft. Insbesondere legt der Senat unter ausführlicher Befassung mit den umweltspezifischen Bezügen dar, dass kein Verstoß gegen naturschutzrechtliche oder artenschutzrechtliche Bestimmungen vorliege. Gleichzeitig bemängelt er, dass die Klägerin lediglich ihr Vorbringen aus dem Verwaltungsverfahren wiederholt habe, ohne sich konkret mit dem Inhalt des angegriffenen Planfeststellungsbeschlusses auseinandergesetzt zu haben. Vor allem fehle es an einer Darlegung der behaupteten Fehlerhaftigkeit der nach § 34 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG durchgeführten Verträglichkeitsprüfung. Erstmals in der mündlichen Verhandlung gestellte Beweisanträge (durch Einholung von Sachverständigengutachten) wies der Senat unter Hinweis auf die Fristen- und Verspätungsregelungen gemäß § 43e Abs. 3 Satz 1 EnWG und § 87b Abs. 3 VwGO als verspätet zurück. Ebenso sah das BVerwG keine Vorlagepflicht nach Art. 267 AEUV bezüglich verschiedener artenschutzrechtlicher Fragen, keine Verpflichtung zur Teilerdverkabelung aufgrund von Abstandsunterschreitungen und keine Abwägungsfehler in der Alternativenprüfung. Ein Verstoß gegen das niedersächsische Raumordnungsprogramm wurde ebenfalls verneint.

Mit Urteil⁴⁵⁹ ebenfalls vom 06.04.2016 wies das BVerwG die Klage von fünf betroffenen Grundstückeigentümern ab, die in unterschiedlicher Weise von der Trassenführung des Netzausbauvorhabens betroffen sind. Sie sind nicht nur der Meinung, dass der Planfeststellungsbeschluss in mehrerer Hinsicht rechtsfehlerhaft, sondern auch das EnLAG nicht verfassungsgemäß sei.

Das BVerwG hat sich im Einzelnen mit den Einwendungen der Kläger auseinandergesetzt, letztlich aber die Rechtmäßigkeit des Planfeststellungsbeschlusses festgestellt. Der Beschluss sei verfahrensfehlerfrei ergangen, verstoße nicht gegen zwingendes Recht und erweise sich zu Lasten der Kläger auch nicht als abwägungsfehlerhaft. Zudem sei die Entscheidung der Genehmigungsbehörde gegen eine weitere Erdverkabelung, mit der die Problematik von Mindestabständen umgangen werden könnte, nicht zu beanstanden. Vor allem aber besitze der Planfeststellungsbeschluss aufgrund des durch das EnLAG gesetzlich angeordneten Bedarfs die erforderliche Planrechtfertigung. Verfassungsrechtliche Bedenken gegen diese Bedarfsfestlegung bestünden nicht. Das Gericht hat daher lediglich inzident geprüft, ob der Gesetzgeber seinen gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum überschritten hat, ohne den Bedarf gesondert zu ermitteln. Eine solche gesonderte Ermittlung hätte zu einer weitaus längeren Verfahrensdauer geführt.

Inzwischen erfolgt diese Verfahrensbeschleunigung durch § 1 des Bundesbedarfsplangesetzes. Ob eine zusätzliche Beschleunigung dadurch eintreten wird, dass das Bundesbedarfsplangesetz gem. § 12e EnWG auf dem Netzentwicklungsplan – und somit gem. § 12a EnWG auch auf dem Szenariorahmen – beruht,

⁴⁵⁸ BVerwG, Urt. v. 06.04.2017 – 4 A 16.16.

⁴⁵⁹ BVerwG, Urt. v. 06.04.2017 – 4 A 2.16.

bleibt abzuwarten. Eine weitere Beschleunigung kann nur erreicht werden, wenn die in den beiden genannten Vorstufen jeweils stattfindende Öffentlichkeitsbeteiligung der gesetzgeberischen Intention entsprechend zu einer höheren Akzeptanz des Leitungsvorhabens in der Bevölkerung führt.

In dem dritten und dem vierten Verfahren klagten Eigentümer von landwirtschaftlichen Hofstellen bzw. Wohngrundstücken, deren Grundstücke von einer 220-kV-Bestandsleitung überspannt und für Maststandorte in Anspruch genommen werden. Die neue und planfestgestellte 380-kV-Leitung soll in der Bestandsstrasse geführt werden. Das Wohngrundstück eines Eigentümers wird erstmalig von der Leitungsführung berührt. Die Kläger sind der Auffassung, die Genehmigungsbehörde habe eine Umgehung der Hofstellen durch Umschwenken der Trasse zu Unrecht aus naturschutzrechtlichen Gründen abgelehnt. Stattdessen werde durch die Planfeststellungsbeschlüsse gegen zwingende Vorschriften des BNatSchG, der Raumordnung und der immissionsschutzrechtlichen Grenzwerte verstoßen. Zudem lägen Abwägungsfehler vor.

Das BVerwG hat mit Urteilen⁴⁶⁰ vom 14.06.2017 auch diese Klagen als unbegründet abgewiesen. Zwar liege aufgrund einer fehlerhaften Bekanntmachung ein Verfahrensfehler vor, dieser führe aber nach § 4 Abs. 1a UmwRG i. V. m. § 46 VwVfG mangels Vorliegen eines absoluten Verfahrensfehlers und mangels Auswirkungen auf die Sachentscheidung nicht zu einer Rechtswidrigkeit des Planfeststellungsbeschlusses. Auch weitere Verstöße gegen zwingendes Recht oder Abwägungsfehler konnten nicht festgestellt werden. Insbesondere sei die seitens der Behörden vorgenommene Abschnittsbildung an den Landesgrenzen als richterrechtliche Ausprägung des Abwägungsgebots zulässig. Es sei dabei nicht erforderlich, dass jeder der gebildeten Abschnitte eine eigene Versorgungsfunktion erfülle. Die sachliche Rechtfertigung des einzelnen Abschnitts ergebe sich aus dem vordringlichen Bedarf des Gesamtvorhabens. Schließlich führe die Ablehnung der von den Klägern favorisierten Umgehungsvarianten nicht zu einem Abwägungsfehler. Denn die Trassenalternativen hätten gegen § 34 Abs. 2 BNatSchG verstoßen und schieden bereits deshalb als in der planerischen Abwägung in Betracht kommende Alternativen aus.

Diese Urteile zeigen die intensive Prüfdichte, die das BVerwG insbesondere im Zusammenhang mit den umweltschutzrechtlichen Vorschriften und den Belangen der Betroffenen anwendet. Die weitreichende Begründung der Urteile spiegelt das umfassende Verständnis des BVerwG von umweltspezifischen Normen und die vom BVerwG zuerkannte Bedeutung dieser Regelungen wider. Gleiches gilt für die in der Urteilsbegründung wiedergegebene Arbeitsweise der Genehmigungsbehörden. Das BVerwG machte aber auch deutlich, dass es nicht davor zurückschreckt, Fristen- und Verspätungsregelungen konsequent anzuwenden und auch Begehren nach Erdkabeln der Betroffenen zurückzuweisen.

Die Dauer dieser im Zusammenhang mit Netzausbauvorhaben eher aktuelleren Verfahren von etwa einem Jahr bis 1 ¼ Jahren zeigt, dass sich durch die Konzentration dieser Verfahren beim BVerwG trotz der umfassenden Abarbeitung der Einwendungen der Betroffenen bereits eine gewisse Routine eingestellt hat. Eine überlange Verfahrensdauer ist unter diesen Bedingungen nicht zu befürchten.

2.7.3.3 EnLAG-Vorhaben Nr. 3 (Neuenhagen – Bertikow/Vierraden – Krajník)

Auch das EnLAG-Vorhaben Nr. 3 wurde einer gerichtlichen Kontrolle unterzogen.⁴⁶¹

Hier wurde der Planfeststellungsbeschluss für die Errichtung und den Betrieb der 380-kV-Freileitung Bertikow – Neuenhagen – sog. Uckermarkleitung – angegriffen. Geklagt hatten eine anerkannte Naturschutzvereinigung sowie zwei Eigentümer von Grundstücken, die für die Errichtung von Leitungsmasten in Anspruch genommen und durch die Freileitung überspannt werden sollten. Dabei wurden von allen Klägern primär umweltrechtliche Aspekte angeführt. So wurde u. a. geltend gemacht, dass der Planfeststellungs-

⁴⁶⁰ BVerwG, Urt. v. 14.06.2017 – 4 A 11.16 und 4 A 10.16.

⁴⁶¹ BVerwG, Urt. v. 21.01.2016 – 4 A 5.14.

beschluss wegen Fehlern bei der Umweltverträglichkeitsprüfung verfahrensfehlerhaft zustande gekommen sei und dem Vorhaben die Planrechtfertigung fehle. Außerdem lägen eine erhebliche Beeinträchtigung von Vogelschutzgebieten, die zu Verstößen gegen artenschutzrechtliche Verbote führe, sowie ein kompensationsbedürftiger Eingriff in das Landschaftsbild vor.

Anders als in den beiden eben dargestellten Verfahren hatten die Kläger hier im Ergebnis mit ihren Einwendungen Erfolg. Das Gericht hat – der Auffassung der Kläger entsprechend – einen Verfahrensfehler der Planfeststellungsbehörde bei der Bekanntmachung zu Beginn des UVP-rechtlichen Beteiligungsverfahrens festgestellt. Neben diesem formalen Aspekt wies das Gericht außerdem darauf hin, dass eine erhebliche Beeinträchtigung der von der Uckermark-Freileitung durchquerten oder in sonstiger Weise betroffenen ausgewiesenen Vogelschutzgebiete nicht ausgeschlossen werden könne. Letztlich könne auch der Rückbau der bis zu diesem Zeitpunkt bestehenden 220-kV-Freileitung nicht als schadensmindernde Maßnahme in Ansatz gebracht werden, da der Trassenverlauf der streitgegenständlichen und der rückzubauenden Freileitung nicht deckungsgleich seien.

Das gerade dargestellte Verfahren fällt aufgrund der erheblichen Prüfungstiefe des entscheidenden Gerichts im Hinblick auf umweltrechtliche Aspekte auf und untermauert die Relevanz dieser Gesichtspunkte im Rahmen des Rechtsschutzes gegen Planungsprojekte. Zwar überrascht es nicht, dass eine der Klägerinnen als anerkannte Naturschutzvereinigung überwiegend umweltrechtlich geprägte Einwendungen erhoben hat. Beachtenswert ist aber die ausführliche Auseinandersetzung des Bundesverwaltungsgerichts mit sämtlichen Einwendungen.

Dieses Verfahren hatte eine erhebliche Dauer von fast 1 ½ Jahren. Sämtliche im Urteil gerügten Mängel des Planfeststellungsbeschlusses sind in einem Planergänzungsverfahren zu beheben, das derzeit noch vorbereitet wird, sodass bereits zu diesem Zeitpunkt eine Verzögerung von mindestens einem Jahr vorliegt. Die letztendliche eintretende Verzögerung ist insbesondere abhängig von der Dauer des Planergänzungsverfahrens.

2.7.3.4 EnLAG-Vorhaben Nr. 4 (Lauchstädt – Redwitz)

Gegen das EnLAG-Vorhaben Nr. 4 richteten sich zwei Rechtsschutzbegehren in Form einer Klage und eines Eilantrags.

In dem Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes⁴⁶² wurden von den Antragstellern – einer Gemeinde mit staatlicher Anerkennung als Erholungsort und dem Eigentümer eines landwirtschaftlich genutzten Grundstücks – ebenfalls natur- und artenschutzrechtliche Einwendungen gegen den Planfeststellungsbeschluss des Thüringer Landesverwaltungsamtes über die Errichtung und den Betrieb des zweiten, 57 km langen Abschnitts der sog. Thüringer Strombrücke erhoben. Dieser Abschnitt ist ein Teil der insgesamt ca. 210 km langen 380-kV-Höchstspannungsleitung zwischen dem Umspannwerk Lauchstädt in Sachsen-Anhalt und dem Umspannwerk Redwitz in Bayern. Weitere Angriffspunkte waren die vermeintliche Fehlerhaftigkeit der Abschnittsbildung und das Fehlen der erforderlichen Planrechtfertigung.

Das Gericht hat den Antrag als unbegründet verworfen. Anders als in den bislang dargestellten Verfahren war die Kontrolldichte des Gerichts indes beschränkt, was darauf zurückzuführen ist, dass zahlreiche der als verletzt gerügten Normen keinen drittschützenden bzw. dem Schutz der Antragssteller dienenden Charakter aufwiesen. So wurde bereits im Rahmen der Zulässigkeit die Antragsbefugnis der Gemeinde angezweifelt. Jedenfalls könne sie einen Anspruch auf Vollüberprüfung des Planfeststellungsbeschlusses weder aus der in Art. 28 Abs. 2 GG verbürgten Planungshoheit noch aus einer Inanspruchnahme ihrer Grundstücke herleiten. Der andere Antragsteller könne zwar aufgrund der Betroffenheit in seinem Eigentum aus Art. 14 Abs. 1 GG grundsätzlich eine Vollüberprüfung des Planfeststellungsbeschlusses verlangen, den-

⁴⁶² BVerwG, Beschl. v. 24.05.2012 – 7 VR 4.12.

noch würden rein objektivrechtliche Fehler wie vermeintliche Verstöße gegen das Natur- und Artenschutzrecht keine Aufhebung des angegriffenen Beschlusses nach sich ziehen. Zudem seien Anhaltspunkte dafür, dass der Gesetzgeber mit der Bedarfsplanung für den Neubau der streitgegenständlichen Höchstspannungsleitung seinen gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum überschritten habe, nicht ersichtlich. Die als fehlend gerügte Planrechtfertigung sei somit gegeben. Im Ergebnis konnten also beide Antragsteller mit ihren Einwendungen nicht durchdringen.

Gegenstand der Klage gegen das EnLAG-Vorhaben Nr. 4⁴⁶³ war ebenfalls der Planfeststellungsbeschluss des Thüringer Landesverwaltungsamts über die Errichtung und den Betrieb des zweiten Abschnitts der sogenannten Thüringer Strombrücke. Kläger waren hier zum einen die Antragsteller in dem soeben dargestellten Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes. Weiterhin klagten eine aus zwei Gemeinden bestehende Waldgenossenschaft sowie Miteigentümerinnen von bewaldeten bzw. als Grünland genutzten Grundstücken. Gerügt wurden im Wesentlichen eine fehlende Planrechtfertigung sowie erhebliche Abwägungsfehler. Auch diese Klage erwies sich nach einer intensiven Auseinandersetzung des Gerichts mit sämtlichen Einwendungen der Kläger als unbegründet.

Insbesondere lässt das besagte Eilverfahren erkennen, dass – anders als dies im Rahmen der oben erläuterten Klage gegen das EnLAG-Vorhaben Nr. 3 noch der Fall war – dem Planungsvorhaben oftmals Einwendungen entgegengehalten werden, die keine Folge einer Beeinträchtigung des Rechtsschutzsuchenden sind, sondern lediglich den Zweck verfolgen, das Vorhaben zu Fall zu bringen. In solchen Fällen beschränkt sich die Untersuchungsdichte des Gerichts auf einen Hinweis auf den fehlenden Drittschutz der als verletzt gerügten Norm. Auch wenn das Vorhaben inzwischen vollständig realisiert ist, können derartige Rechtsschutzbegehren trotz des beschränkten gerichtlichen Kontrollumfangs zu erheblichen Verzögerungen bei der Umsetzung des Leitungsvorhabens führen. So liegt auch hier eine Verfahrensdauer von fast 1 ½ Jahren vor.

Auf der anderen Seite veranschaulicht auch dieses Verfahren die Beschleunigungswirkung, die von der gesetzlichen Feststellung der energiewirtschaftlichen Notwendigkeit und des vordringlichen Bedarfs zur Gewährleistung eines sicheren und zuverlässigen Netzbetriebs der im Bedarfsplan genannten Vorhaben durch § 1 Abs. 1 und 2 EnLAG ausging.

2.7.3.5 EnLAG-Vorhaben Nr. 13 (Niederrhein/Wesel – Landesgrenze Niederlande)

Gegen das EnLAG-Vorhaben Nr. 13 wendeten sich die Eigentümer eines von der Leitung betroffenen Wohngrundstücks im Außenbereich. Zwei der neu zu errichtenden Masten sollen in einer Entfernung von etwa 200 m errichtet werden, die Trassenachse soll bis auf circa 90 m heranragen. Die Kläger führten eine Vielzahl von Mängeln an, die vom BVerwG allesamt nicht als durchgreifend beurteilt wurden:

- ▶ Erfordernis einer einheitlichen landesübergreifenden Umweltverträglichkeitsprüfung
- ▶ mangelnde Notwendigkeit des Neubaus, weil Ertüchtigung anderer Stromtrassen ausreiche
- ▶ Verletzung von Vorgaben des in Aufstellung befindlichen Landesentwicklungsprogramms
- ▶ Unzumutbarkeit der zu erwartenden Immissionen
- ▶ erdrückende Wirkung des Vorhabens
- ▶ unzureichende Prüfung technischer Alternativen, daher abweichende Führung der Trasse
- ▶ erhebliche Wertminderung des Grundstücks

Das BVerwG wies die Klage mit Urteil⁴⁶⁴ vom 06.04.2017 ab. Zuvorderst sei keine einheitliche Umweltverträglichkeitsprüfung bezogen auf das Gesamtvorhaben erforderlich. Die Beschränkung auf den jeweiligen

⁴⁶³ BVerwG, Urt. v. 18.07.2013 – 7 A 4.12.

⁴⁶⁴ BVerwG, Urt. v. 06.04.2017 – 4 A 1.16.

Vorhabenabschnitt unter Vornahme einer Vorausschau auf die Folgeabschnitte sei ausreichend. Des Weiteren könnten sich die Kläger nicht auf den bei Erlass des Planfeststellungsbeschlusses in Aufstellung befindlichen Grundsatz der Raumordnung zur Erdverkabelung berufen. Die kategorialen Unterschiede zwischen Zielen und Grundsätzen der Raumordnung und die unterschiedliche Bindungswirkung nach § 4 Abs. 1 Satz 1 ROG verböten es, die Berücksichtigung von in Aufstellung befindlichen Grundsätzen der Raumordnung zu fordern. Anderweitige Verstöße konnten ebenso wenig festgestellt werden wie Abwägungsfehler.

Auch diese Entscheidung zeigt, dass Netzausbauvorhaben mittels wenig konkreter und begründeter Einwendungen nicht erheblich über die Dauer des Rechtsschutzverfahrens hinaus verzögert werden können.

2.7.3.6 EnLAG-Vorhaben Nr. 14 (Niederrhein – Uftorf – Osterath)

Gegen das EnLAG-Vorhaben Nr. 14 richteten sich insgesamt fünf Klagen bzw. Anträge im Rahmen des vorläufigen Rechtsschutzes.

In einem Verfahren⁴⁶⁵ begehrte der Eigentümer einer landwirtschaftlichen Hofstelle vorläufigen Rechtsschutz gegen einen Planfeststellungsbeschluss über den „Ersatzneubau“ einer 110-kV-Freileitung. Hierbei wendete er ein, dass durch die Bauarbeiten eines seiner Scheunengebäude in Mitleidenschaft gezogen werden könnte. Ferner führte er mit dem Vorhaben verbundene Eingriffe in das Landschaftsbild sowie eine mit der Verdreifachung der Leitungstärke einhergehende elektromagnetische Belastung für die Wohnnutzung auf seinem Grundstück an.

Das Gericht befand den Antrag für unbegründet. Dies beruhte im Wesentlichen auf einer Präklusion der vom Antragsteller geltend gemachten Einwendungen. Zur Vermeidung einer solchen Präklusion müsste das sachliche Vorbringen des Vorhabengegners im Planfeststellungsverfahren so konkret sein, dass die Planfeststellungsbehörde erkennen könne, in welcher Hinsicht sie bestimmte Belange einer näheren Betrachtung unterziehen solle. Diesen Anforderungen sei der Antragsteller nicht gerecht geworden.

Anhand dieser Entscheidung wird besonders deutlich, wie die Präklusionsvorschriften sowie die strenge gerichtliche Handhabung derselben – ebenso wie die bereits erläuterte Erforderlichkeit des Drittschutzes einer verletzten Norm – der Einschränkung des gerichtlichen Kontrollumfangs und somit auch der Verfahrensbeschleunigung dienen. Außerdem fällt auf, dass ein mit dem Planungsvorhaben vermeintlich verbundener Eingriff in das Landschaftsbild ein häufiger Kritikpunkt ist. Dies untermauert die bereits erfolgte Feststellung der Relevanz umweltspezifischer und umweltrechtlich geprägter Einwendungen im Rahmen des Rechtsschutzes gegen Planungsprojekte.

In einem weiteren Verfahren⁴⁶⁶ klagte eine Gemeinde gegen den Planfeststellungsbeschluss für den Neubau einer rund 7,4 km langen 380-kV-Höchstspannungsfreileitung einschließlich der damit im Zusammenhang stehenden Folgemaßnahmen. Auch hier wurde von der Klägerseite die Alternative einer Erdverkabelung angeführt. Zudem hätte das Vorhaben der Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung bedurft. Die nur knapp unterschrittenen Grenzwerte der 26. BImSchV seien wissenschaftlich überholt und die Richtwerte der TA Lärm überschritten.

Diese Einwendungen verhalfen der Klägerin zum Erfolg; die Klage war überwiegend begründet. Während die Klägerin im Rahmen des circa zehn Monate zuvor erfolgten Eilverfahrens⁴⁶⁷ ihre Ausführungen noch nicht nachvollziehbar darlegen konnte und ihr Antrag somit als unbegründet abgewiesen wurde, kam im Hauptsacheverfahren auch das Gericht zu der Auffassung, dass es der Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung bedurft. Die allgemeine Vorprüfung hätte zu der Annahme führen müssen, dass das

⁴⁶⁵ OVG Lüneburg, Beschl. v. 03.12.2013 – 7 MS 4/13.

⁴⁶⁶ BVerwG, Urt. v. 17.12.2013 – 4 A 17.13.

⁴⁶⁷ BVerwG, Beschl. v. 28.02.2013 – 7 VR 13.12.

Vorhaben erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen wie insbesondere eine Belastung der Wohnbevölkerung mit Immissionen durch elektromagnetische Felder hätte nach sich ziehen können.

Mithin hat auch hier die Verletzung umweltrechtlicher Vorschriften zum klägerischen Erfolg geführt. Sowohl die Anfälligkeit eines Planungsvorhabens bezüglich umweltrechtlicher Aspekte als auch die strenge und konsequente Rechtsprechung in diesem Bereich werden in Zukunft voraussichtlich zu einer gewissen Sensibilisierung der Vorhabenträger und Behörden in diesem Bereich führen. Dies gilt umso mehr, als – wie auch im vorliegenden Fall ersichtlich – eine hohe gerichtliche Kontrolldichte in diesem Bereich zu konstatieren ist. Eine solche Sensibilisierung würde zudem eine zügigere Realisierung der Planungsvorhaben nach sich ziehen.

Die Notwendigkeit einer solchen Sensibilisierung und der damit einhergehenden Verfahrensbeschleunigung wird bei einer Vergegenwärtigung der im vorliegenden Fall stattgefundenen Verzögerung der Umsetzung des Leitungsvorhabens besonderes deutlich: Sämtliche Baumaßnahmen in dem Abschnitt St. Tönis – Fellerhöfe wurden nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts gestoppt. Nun ist eine Umweltverträglichkeitsprüfung im ergänzenden Verfahren nachzuholen. Obwohl das Urteil vor mehr als drei Jahren ergangen ist, hat der Vorhabenträger bislang lediglich die Unterlagen zur ergänzenden Umweltverträglichkeitsprüfung zur Vollständigkeitsprüfung eingereicht.

Auch eine Duldungsverfügung nach § 44 EnWG wurde Gegenstand eines gerichtlichen Verfahrens.⁴⁶⁸ Die Eigentümerin eines an einen Kleingartenverein verpachteten Flurstücks wendete sich hier gegen die Anordnung der sofortigen Vollziehung einer Verfügung, mit der die Bezirksregierung Düsseldorf ihr aufgegeben hatte, die auf einer Teilfläche ihres Grundstücks beabsichtigten Vorarbeiten zur Baudurchführung einer geplanten 380-kV-Freileitungstrasse unter Einsatz eines Bohrgeräts zu dulden. Die Antragstellerin rügte im Wesentlichen die fehlende inhaltliche Bestimmtheit der Verfügung. Ein weiteres Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht⁴⁶⁹ betrifft denselben Sachverhalt. Hier sind die Antragsteller indes die Pächter bzw. Unterpächter der Kleingartenanlage.

Die von den Antragstellern geltend gemachten Einwendungen wurden von Seiten des Gerichts mit einem vergleichsweise geringen Begründungsaufwand widerlegt. Interessanter sind in diesem Zusammenhang jedoch die Ausführungen des Gerichts über die Rechtswegverkürzung des § 1 Abs. 3 EnLAG i. V. m. § 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO. Diese waren aufgrund dessen, dass die Antragstellerin Klage beim Verwaltungsgericht Düsseldorf erhoben und dort zugleich um einstweiligen Rechtsschutz nachgesucht hat, notwendig. Zweck der Zuständigkeitsregelung in § 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO sei es, die Verwirklichung von Infrastrukturvorhaben zu beschleunigen und divergierende Entscheidungen zu vermeiden. Unter Berücksichtigung dessen müssten dem Anwendungsbereich dieser Norm auch solche Maßnahmen unterfallen, die bloß der Vorbereitung der Baudurchführung dienen – namentlich Maßnahmen nach § 44 Abs. 1 EnWG.

Anhand dieser beiden Beschlüsse wird deutlich, dass die mit der Rechtswegverkürzung des § 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO angestrebte Verfahrensbeschleunigung auch seitens der Rechtsprechung im Wege der extensiven Auslegung der Norm vorangetrieben wird. Neben der konsequenten Anwendung des Schutznormgedankens und der strengen Auslegung der Präklusionsvorschriften soll also auch die großzügige Handhabung des § 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO einer Verzögerung der Umsetzung von Leitungsbauvorhaben durch Rechtsschutzbegehren entgegenwirken.

2.7.3.7 EnLAG-Vorhaben Nr. 15 (Osterath – Weißenthurm)

Auch das einzige Verfahren zum EnLAG-Vorhaben Nr. 15⁴⁷⁰ betrifft eine auf § 44 Abs. 1 EnWG gestützte Duldungsverfügung.

⁴⁶⁸ BVerwG, Beschl. v. 09.10.2012 – 7 VR 10.12.

⁴⁶⁹ BVerwG, Beschl. v. 09.10.2012 – 7 VR 12.12.

⁴⁷⁰ BVerwG, Beschl. v. 09.04.2014 – 4 VR 1.14.

Hier begehrte der Antragsteller – ein Grundstückseigentümer – die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung seiner Klage gegen die Verfügung des Antragsgegners, durch welche Ersterem die Duldung von Baugrunduntersuchungen auf seinem Grundstück zum Zwecke der Aufspürung etwaiger unterirdischer Leitungen oder anderer Fremdkörper auferlegt wurde. Indes waren die vom Antragsteller angeführten Einwendungen wenig substantiiert und sein Antrag war somit unbegründet.

Zwar lassen sich diesem Verfahren als solchem keine Rückschlüsse allgemeiner Natur entnehmen. Jedoch fällt bei Hinzuziehung des zuvor dargestellten Verfahrens auf, dass nicht lediglich die letzte Planungsstufe – der Planfeststellungsbeschluss –, sondern auch Duldungsverfügungen i. S. d. § 44 Abs. 1 EnWG einer gerichtlichen Kontrolle unterzogen werden. Ein phasenweise eröffneter Rechtsschutz wird hierdurch jedoch nicht begründet. Vielmehr handelt es sich bei § 44 EnWG um eine Norm, die keiner der anderen Planungsstufen zugeordnet werden kann, sondern als Kernbestandteil des Verkehrswegeplanungsrechts, die auch in zahlreichen anderen Fachgesetzen enthalten ist, dazu dient, das Verfahren der Planfeststellung bis zur Entscheidung abzusichern.⁴⁷¹

2.7.3.8 EnLAG-Vorhaben Nr. 17 (Gütersloh – Bechterdissen)

Das EnLAG-Vorhaben Nr. 17 wurde im Wege einer Klage⁴⁷² und eines Antrags auf einstweiligen Rechtsschutz⁴⁷³ einer gerichtlichen Kontrolle unterzogen. Hierbei bezogen sich die Klage und der Eilantrag auf denselben Sachverhalt. Der Eilantrag wurde gestellt, weil die Klage der Rechtsschutzsuchenden – allesamt Eigentümer von Grundstücken, die von dem Planungsprojekt betroffen sind – gemäß § 43e EnWG keine aufschiebende Wirkung hatte, die Umsetzung des Leitungsbaus also nicht verhindern konnte.

Die Kläger wandten sich mit ihrem Rechtsschutzbegehren gegen den Planfeststellungsbeschluss der Bezirksregierung Detmold über den Neubau einer 110-/380-kV-Hochspannungsfreileitung. Zum einen sollte eine bereits bestehende 220-kV-Verbindung durch eine 380-kV-Freileitung ersetzt werden. Ferner sollte eine ebenfalls bestehende 110-kV-Freileitung auf das Gestänge der besagten 380-kV-Leitung aufgenommen werden.

Die Kläger verwiesen zunächst darauf, dass dem Vorhaben bereits die Planrechtfertigung fehle. Es falle nicht unter die hier relevante Nr. 17 der Anlage zu § 1 EnLAG, da das Gesetz von einem Neubau, der Planfeststellungsbeschluss indes von einem Ersatzneubau spreche. Ansonsten wurden im Wesentlichen die Möglichkeit von Gesundheitsgefahren durch elektrische Strahlungen auch unter den nach der BImSchV maßgeblichen Grenzwerten und deren Vermeidung bei einer Umgehung der Bebauung eingewandt. Diese Aspekte seien erst gar nicht in die Abwägung eingestellt worden. Die vorgenommene Abschnittsbildung sei mangels eigenständiger Funktion des streitigen Abschnitts nicht gerechtfertigt. Außerdem wurden die unzureichende Überprüfung einer alternativen Streckenführung, die Möglichkeit einer Erdverkabelung sowie der mit dem Bau von Masten verbundene Eingriff in das Landschaftsbild gerügt.

Die Klage war zulässig, aber unbegründet. Der Umstand, dass das Vorhaben im Planfeststellungsbeschluss als „Ersatzneubau“ und nicht als „Neubau“ bezeichnet worden sei, sei bei gleichbleibender Zielbeschreibung ohne Bedeutung. Bezüglich der Auffassung der Kläger über die Grenzwerte der BImSchV wurde dargelegt, dass es ohne verlässliche wissenschaftliche Erkenntnisse nicht Aufgabe der Gerichte sei, den in diesem Bereich eventuell bestehenden Erkenntnisfortschritt der Wissenschaft mit geeigneten Mitteln zu beobachten und zu bewerten. Bei Einhaltung der einschlägigen Grenzwerte ginge das Gericht also davon aus, dass keine Gefahr vorliege. Zudem sei die von den Klägern angezweifelte eigenständige Funktion des planfestgestellten Abschnitts – unabhängig von der Frage, ob es einer solchen überhaupt bedarf – gegeben. Es wurde weiterhin eingehend dargelegt, dass die Grenze der planerischen Gestaltungsfreiheit erst

⁴⁷¹ Nebel/Riese, in: Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, § 44 EnWG Rn. 4, 9.

⁴⁷² BVerwG, Urt. v. 21.09.2010 – 7 A 7.10.

⁴⁷³ BVerwG, Beschl. v. 22.07.2010 – 7 VR 4.10.

dann überschritten sei, wenn sich eine alternative Linienführung als eindeutig vorzugswürdig aufdränge. Dies sei hier – ebenso wie die von Klägerseite behauptete Vorzugswürdigkeit einer Erdverkabelung – nicht der Fall.

Das dargestellte Verfahren untermauert den bei der Betrachtung der anderen Verfahren bereits gewonnenen Eindruck, dass sich die Einwendungen der Kläger oftmals nicht auf die bloße Geltendmachung von Rechtsverstößen seitens der Planungsbehörde beschränken, sondern die Kläger der Planfeststellung vielfach eigene planerische Erwägungen – wie z. B. die immer wieder ins Feld geführten Zweifel an den Grenzwerten der BImSchV sowie die gern bemühte Möglichkeit einer Erdverkabelung – entgegenhalten. Ein solches Vorgehen ist zwar angesichts der Vielfältigkeit der planerischen Möglichkeiten naheliegend, unter Beachtung der der Planungsbehörde zustehenden Gestaltungsfreiheit und der damit einhergehenden Einschränkung der gerichtlichen Überprüfungsintensität aber wenig erfolgversprechend. Die im Rahmen der Auswertung verschiedener anderer Verfahren bereits festgestellte erhebliche Untersuchungstiefe der Gerichte erfährt in Fällen, in denen die Rechtsschutzsuchenden vorwiegend alternative Planungsinhalte geltend machen, eine Einschränkung, woraus wiederum die Möglichkeit einer zügigeren Realisierung des Planungsvorhabens resultiert.

2.7.3.9 EnLAG-Vorhaben Nr. 18 (Lüstringen – Westerkappeln)

Das EnLAG-Vorhaben Nr. 18 war Gegenstand von drei Eilrechtsschutzverfahren⁴⁷⁴ gegen einen Planfeststellungsbeschluss, die von zwei Gemeinden und zwei Eigentümern eines Wohngrundstücks angestrengt wurden. Die geplante Leitung soll über gemeindliche Grundstücke und über das Grundstück der beiden anderen Antragsteller verlaufen. Der Beschluss weise diverse Verfahrensfehler auf, die eine Anordnung der aufschiebenden Wirkung rechtfertigten.

Alle drei Anträge blieben erfolglos. Der von den Gemeinden eingeforderten Vollüberprüfung des Planfeststellungsanspruchs hat der Senat eine Absage erteilt. Dem einer Gemeinde einfachrechtlich gewährten Eigentumsschutz sei eine Vollüberprüfung nicht immanent. Darüber hinaus seien die technikbezogenen Einwendungen in der Darlegungstiefe der Gemeinden nicht geeignet, einen rechtswidrigen Eingriff in das Eigentum der Gemeinden zu belegen. Ebenso könne den Gemeinden nicht in ihrer Argumentation gefolgt werden, die gemeindliche Planungshoheit sei fehlerhaft abgewogen worden, weil die Intention der wohngebietsausweisenden örtlichen Bebauungspläne durch die Trassenführung vereitelt würde. Für die Annahme einer Minderung der Wohnqualität fehle es – insbesondere vor dem Hintergrund der Vorbelastung der gemeindlichen Grundflächen – an einem hinreichenden Vortrag der Gemeinden.

In Bezug auf den in allen drei Anträgen enthaltenen Vorwurf eines rechtswidrig unterlassenen Raumordnungsverfahrens hat das BVerwG entgegnet, dass der behauptete Verfahrensfehler nicht (hinreichend) dargetan sei bzw. nicht vorliege. Ferner seien in allen drei Verfahren keine Mängel in der Abwägung erkennbar, die nach der gebotenen summarischen Prüfung offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluss waren. Dies umfasse sowohl die Alternativenprüfung, bei der die Antragsteller zu Unrecht eine zu dominante Gewichtung der Trassenvorbelastung durch die Genehmigungsbehörde annahmen, als auch die Erwägung technischer Alternativen wie etwa die Verwendung von dickeren Leiterseilen. Als nach der summarischen Prüfung offen hat der Senat beurteilt, ob von dem nach dem Planfeststellungsbeschluss umzusetzenden Vorhaben eine rechtswidrige immissionsschutzrechtliche Beeinträchtigung ausgehen könnte. Da aber das Interesse der Öffentlichkeit und des Vorhabenträgers an der sofortigen Vollziehung des Planfeststellungsbeschlusses das Interesse der Eigentümer an der Aussetzung überwiege, sei die Anordnung der Suspensivwirkung nicht geboten. Denn die von der Leitung ausgehenden schädlichen Wirkungen könnten erst nach deren noch nicht anstehender Fertigstellung eintreten.

⁴⁷⁴ BVerwG, Beschl. v. 14.02.2017 – 4 VR 18.16, 19.19 und 20.16.

Das BVerwG hat in aller Deutlichkeit klargestellt, dass die Gemeinden sich nur eingeschränkt auf Eigentumsrechte berufen können. Die Gemeinden seien nicht befugt, sich im verwaltungsgerichtlichen Verfahren zur Sachwalterin der Allgemeinheit oder ihrer Bürger zu machen und den Schutz des Eigentums oder der Gesundheit ihrer Bürger gerichtlich zu verfolgen. Ebenso wenig könne sich die Gemeinde unter Berufung auf das kommunale Selbstverwaltungsrecht auf die Nichteinhaltung immissionsschutzrechtlicher Vorschriften berufen. Den Rechtsschutzmöglichkeiten der Gemeinden sind damit durch das materielle Recht enge Grenzen gezogen.

2.7.3.10 EnLAG-Vorhaben Nr. 19 (Kruckel – Dauersberg)

Ein weiteres Leitungsbauprojekt, das von zwei Gemeinden beklagt wurde, ist das EnLAG-Vorhaben Nr. 19. Die hauptsächlichen Rügen betrafen:

- eine unzulässige Abschnittsbildung
- eine unzureichende Berücksichtigung von Planungsalternativen
- eine teilweise nicht nachvollziehbare Schutzstreifenausweisung
- eine Verletzung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts sowie Eigentumsrechts⁴⁷⁵
- eine Missachtung des Immissionsschutzes (Lärm) sowie des Gebots der Rücksichtnahme (erdrückende Wirkung der Strommasten)⁴⁷⁶
- einen Verstoß gegen § 8 der Bauordnung für das Land Rheinland-Pfalz, weil die Masten der 380-kV-Höchstspannungsleitung die erforderlichen Abstandsflächen nicht einhielten

Das BVerwG hat beide Klagen mit Urteilen⁴⁷⁷ vom 15.12.2016 als unfänglich unbegründet abgewiesen. Es könne keine Verletzung zwingender Rechtsvorschriften, auf die sich die Gemeinden berufen könnten, festgestellt werden. Es lägen weder schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne von § 22 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 2 BImSchG noch Verstöße gegen das Abstandsflächenrecht des Landes Rheinland-Pfalz vor.

Den Einwand der Kläger, es liege ein erheblicher Abwägungsmangel vor, hat das Gericht ebenfalls als unbegründet zurückgewiesen. Denn das Abwägungsgebot verlange nach ständiger Rechtsprechung (lediglich), dass – erstens – eine Abwägung überhaupt stattfindet, dass – zweitens – in die Abwägung an Belangen eingestellt wird, was nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden muss, und dass – drittens – weder die Bedeutung der öffentlichen und privaten Belange verkannt noch der Ausgleich zwischen ihnen in einer Weise vorgenommen wird, die zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht. Innerhalb des so gezogenen Rahmens würde das Abwägungsgebot nicht verletzt, wenn sich die zur Planung ermächtigte Stelle in der Kollision zwischen verschiedenen Belangen für die Bevorzugung des einen und damit notwendig für die Zurückstellung eines anderen entscheide. Dabei handele es sich um ein wesentliches Element der planerischen Gestaltungsfreiheit; dieses sei als solches der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle weitgehend entzogen.

Vor diesem Hintergrund sei insbesondere nicht zu beanstanden, dass das Vorhaben in mehrere Planungsabschnitte⁴⁷⁸ unterteilt worden sei. Die Gemeinden könnten auch nicht mit dem Vortrag gehört werden, dass die Genehmigungsbehörde durchgängig mit der Vorbelastung der Trasse argumentiert habe, weil die „vorbelastende“ Leitung entfernt werden solle. Letztgenannter Aspekt sei zwar richtig, ändere aber an der zutreffenden Einordnung der Interessen durch die Genehmigungsbehörde nichts. Denn das Bau- und Nutzungsverhalten der betroffenen Grundstückseigentümer habe sich ebenso wie die Verkehrsanschauung

⁴⁷⁵ Hinsichtlich der Ansicht des BVerwG zum Umfang des Schutzes des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts aus Art. 28 Abs. 2 GG und des Eigentumsschutzes kann auf die Ausführungen zu den Entscheidungen zum EnLAG-Vorhaben Nr. 18 verwiesen werden, vgl. Ziffer 1.7.3.9.

⁴⁷⁶ Vgl. Fn. 473.

⁴⁷⁷ BVerwG, Urt. v. 15.12.2016 – 4 A 3.15 und 4.15.

⁴⁷⁸ Zur Zulässigkeit der Abschnittsbildung vgl. die Ausführungen zum EnLAG-Vorhaben Nr. 2, Ziffer 1.7.3.2.

und der Verkehrswert auf das Vorhandensein der Bestandstrasse eingestellt. Die dadurch bewirkte tatsächliche Gebietsprägung entfalle nicht durch die Veränderung der rechtlichen Situation, sondern bestehe auch nach Abrüstung der Bestandsleitung zumindest für eine gewisse Dauer fort. Mithin würde für einen bestimmten Zeitraum, wenn die neue Leitung in einer anderen Trasse errichtet würde, eine Doppelbelastung eintreten.

In den vom BVerwG zu entscheidenden Fällen führte diese Betrachtungsweise letztlich dazu, dass mangels überzeugender Trassenalternativen kein Abwägungsfehler der Genehmigungsbehörde vorlag. Weitere tragende Abwägungsfehler hat der Senat nicht festgestellt. Weder sei die Entscheidung zwischen einzelnen Standorten für Umspannanlagen noch die Festlegung der Schutzstreifen fehlerhaft. Zwar führe nach der Rechtsprechung des BVerwG der Rückbau einer Bestandsleitung zum Erlöschen der dafür bestellten Dienstbarkeiten, sodass gegebenenfalls neue Dienstbarkeiten zu bestellen sind, dies ändere aber nichts an der faktischen Vorbelastung der Grundstücke.

Diese Entscheidungen stärken neben den bereits erörterten Aspekten vor allem das Bündelungsgebot, das insoweit auch auf vorbelastete Flächen im Rahmen von Ersatzneubauten Anwendung findet, die nach „alter Rechtslage“⁴⁷⁹ genehmigt werden. Die durch die Verfahren eingetretene Verzögerung zwischen dem Erlass des Planfeststellungsbeschlusses und dem jeweiligen Urteil beträgt circa 1 ½ Jahre.

2.7.3.11 BBPIG-Vorhaben Nr. 8 (Brunsbüttel – Barlt – Heide – Husum – Niebüll – Bundesgrenze Dänemark)

Beim BBPIG-Vorhaben Nr. 8 richtete sich das Begehren der dortigen Kläger gegen einen Planfeststellungsbeschluss für die Errichtung und den Betrieb einer Höchstspannungsfreileitung in der Nähe ihres im Außenbereich gelegenen Wohngrundstücks. Insbesondere wendeten sich die Kläger gegen die Errichtung von Masten in der Nähe ihres Wohngrundstücks (ca. 80–120 m), da ein Mindestabstand von mindestens 200 m einzuhalten sei. Zudem habe das Vorhaben insgesamt eine erdrückende Wirkung in Bezug auf das betroffene Grundstück. Schließlich fehle es an der notwendigen Planrechtfertigung und an der Einhaltung der Grenz- und Richtwerte für Immissionen durch elektromagnetische Strahlung und Lärm.

Das BVerwG hat die Klage mit Urteil⁴⁸⁰ vom 22.06.2017 als unbegründet abgewiesen. Zuvorderst sei die Planrechtfertigung durch die Aufnahme in den Bundesbedarfsplan nach § 12e EnWG auch für die Gerichte verbindlich festgestellt worden. Eine Überschreitung des dem Gesetzgeber eingeräumten Gestaltungs- und Einschätzungsspielraum sei nicht festzustellen.

Dieses Urteil stärkt erneut die verbindliche Bedarfsfestlegung durch Gesetz, sodass die verbindliche Planrechtfertigung im Planfeststellungsverfahren nur noch sehr eingeschränkt überprüfbar ist.

Einen Abwägungsmangel konnte das BVerwG auch nicht feststellen. Eine Trassenwahl könne nur dann eine fehlerhafte Abwägung darstellen, wenn bei der Auswahl zwischen verschiedenen Trassenvarianten die Grenze der planerischen Gestaltungsfreiheit überschritten wird. Dies könne dann der Fall sein, wenn der Planungsbehörde infolge einer fehlerhaften Ermittlung, Bewertung oder Gewichtung einzelner Belange ein rechtserheblicher Fehler unterlaufen ist oder wenn eine andere als die gewählte Linienführung sich unter Berücksichtigung aller abwägungserheblichen Belange eindeutig als die bessere, weil öffentliche und private Belange insgesamt schonendere darstellen würde. Denn dann hätte sich diese Lösung der Behörde aufdrängen müssen.

Zwar existiere vorliegend ein Abwägungsmangel hinsichtlich der Trassenwahl, weil sich die Genehmigungsbehörde mit den Kosten einer möglichen Trassenalternative nicht hinreichend auseinandergesetzt

⁴⁷⁹ Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auf § 11 Abs. 1 NABEG, der diesen Gedanken aufgreift und (sogar) ein vereinfachtes Verfahren erlaubt, wenn der Neubau in der Trasse einer bestehenden oder bereits zugelassenen Hoch- oder Höchstspannungsleitung erfolgt und die Bestandsleitung ersetzt oder ausgebaut werden soll.

⁴⁸⁰ BVerwG, Urt. v. 22.06.2017 – 4 A 18.16.

habe, dieser sei aber nicht erheblich. Die Behörde hätte ihrer Entscheidung, wenn sie von erheblichen Mehrkosten bei der Umsetzung der Alternativtrasse ausgeht, konkrete Kostenschätzungen, wenn auch mit prognostischem Gehalt, zugrunde legen müssen. Daran fehle es in dem angegriffenen Planfeststellungsbeschluss. Die Unbeachtlichkeit dieses Abwägungsfehlers ergebe sich zum einen daraus, dass die Genehmigungsbehörde die Anforderungen nachträglich im Laufe des Gerichtsverfahrens nachgeholt habe. Zum anderen schlage der Mangel nicht auf das Abwägungsergebnis durch. Verstöße gegen immissionschutz-/umweltrechtliche Bestimmungen oder eine erdrückende Wirkung der Leitung konnten indes nicht festgestellt werden.

Diese Entscheidung des BVerwG, die bereits nach etwas mehr als einem Jahr nach Erlass des Planfeststellungsbeschlusses erging, stärkt das Gebot der Preisgünstigkeit der Energieversorgung im Sinne des § 1 Abs. 1 EnWG, indem es dessen Bedeutung auch bei der Trassenwahl und damit in der Interessenabwägung hervorhebt.

2.7.3.12 BBPIG-Vorhaben Nr. 15 (Metternich – Niederstedem)

Gegen ein Vorhaben aus dem BBPIG (Nr. 15 Metternich – Niederstedem) wandte sich eine Eigentümerin verschiedener landwirtschaftlicher Grundstücke, die als Ackerflächen genutzt werden. Der Planfeststellungsbeschluss der Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord vom 6. Juli 2016 verletze sie insoweit in ihren Rechten, als die Trassenführung dieses eigentlichen Ersatzneubaus an einer Stelle von dem ursprünglichen Verlauf abweiche und erst deshalb die Inanspruchnahme der Grundstücke der Klägerin durch Aufstellung von Masten erforderlich werde. Dabei handele es sich um einen Abwägungsfehler, weil die Interessen eines angrenzenden Industrieparks höher bewertet worden seien als die der Klägerin.

Das BVerwG hat die Klage mit Urteil⁴⁸¹ vom 09.11.2017 als unbegründet abgewiesen. Der Senat konnte keinen Abwägungsmangel⁴⁸² feststellen. Dem Planfeststellungsbeschluss sei eine ausführliche Abwägung zu entnehmen, warum die gewählte Variante letztlich vorzugswürdig sei. Hingegen werde die Klägerin vergleichsweise gering beeinträchtigt, weil sie ihre landwirtschaftlichen Flächen bis auf die Bereiche, in denen sich die Mastfundamente befinden, wie gewohnt nutzen könne. Darüber hinaus sei ein Maststandort bewusst von einer gegenüber landwirtschaftlich genutzten Gebieten schutzwürdigeren Waldfläche ferngehalten worden.

Diese Entscheidung hat gezeigt, dass an die Darlegung von Abwägungsfehlern durchaus hohe Hürden gestellt werden. Exemplarisch hervorzuheben für die Entscheidungspraxis des BVerwG im Bereich des Netzausbaus ist an diesem Urteil, dass das BVerwG trotz des grundsätzlich geltenden Amtsermittlungsgrundsatzes an der einen oder anderen Stelle ausführt, die Klägerin habe sich nicht hinreichend mit den Ausführungen der Genehmigungsbehörde im Planfeststellungsbescheid auseinandergesetzt. Daraus wird deutlich, dass die Betroffenen, wenn ihre Klagen Erfolg haben sollen, gehalten sind, sich intensiv mit den behördlichen Abwägungen zu befassen. Auch hier betrug die Verfahrensdauer nur gut 1 ¼ Jahre.

2.7.4 Schlussfolgerungen für die NABEG-Verfahren

Selbst wenn bislang keine Rechtsprechung zu NABEG-Verfahren existiert: Anhand der Auswertung der beklagten EnLAG-Vorhaben besteht die Möglichkeit, Rückschlüsse für die NABEG-Verfahren zu ziehen. Dabei werden die zu erwartenden Auswirkungen des Rechtsschutzes auf die Umsetzung von Leitungsvorhaben sowie der Zusammenhang zwischen diesen Rechtsschutzmöglichkeiten und der Prüfung von Umweltbelangen thematisiert. Besonderes Augenmerk liegt insofern auf dem Rechtsschutz innerhalb der letzten Verfahrensstufe, der Planfeststellung.

⁴⁸¹ BVerwG, Urt. v. 9.11.2017 – 4 A 19.16.

⁴⁸² Zu den Voraussetzungen eines Abwägungsmangels im Sinne des BVerwG s. o. Ziff. 1.7.3.11.

2.7.4.1 Auswirkungen des Rechtsschutzes auf die Umsetzung von Leitungsvorhaben

Von erheblicher praktischer Relevanz ist insoweit zunächst die Frage, wie sich der Rechtsschutz innerhalb der verschiedenen Planungsstufen auf die Umsetzung von Leitungsvorhaben auswirken kann. Aufgrund der vom Gesetzgeber angestrebten Beschleunigung des Netzausbaus soll hierbei primär die Frage nach der Verzögerung der Umsetzung von Leitungsvorhaben durch die Erhebung von Klagen und Eilanträgen näher beleuchtet werden.

2.7.4.1.1 Bundesbedarfsplanung

Da im Rahmen der Bundesbedarfsplanung weder im Zusammenhang mit dem Szenariorahmen noch im Zusammenhang mit dem Netzentwicklungsplan Rechtsschutzmöglichkeiten für Dritte bestehen und sich Rechtsschutzmöglichkeiten gegen das Bundesbedarfsplangesetz auf – wenig erfolgsträchtige – Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht beschränken (s. o.), hat der Rechtsschutz hier keine nennenswerten Auswirkungen auf die Umsetzung von Leitungsvorhaben.

Die lediglich auf Überschreiten des dem Gesetzgeber eingeräumten Gestaltungs- und Entscheidungsspielraums überprüfbare Bedarfsfestlegung⁴⁸³ wirkt sich positiv auf die Dauer der Verfahren aus. Eine (vollständige) Prüfung der Planrechtfertigung in Verfahren gegen Planfeststellungsbeschlüsse entfällt in einem Gerichtsverfahren.

2.7.4.1.2 Bundesfachplanung

Selbiges gilt grundsätzlich für die Stufe der Bundesfachplanung. Abgesehen von der umstrittenen Möglichkeit der Anfechtung einer Veränderungssperre, bestehen auch hier keine Rechtsschutzmöglichkeiten Dritter (s. o.). Vielmehr bestimmt § 15 Abs. 3 Satz 2 NABEG, dass die abschließende Entscheidung über den Trassenkorridor nur im Rahmen des Rechtsbehelfsverfahrens gegen die Zulassungsentscheidung für die jeweilige Ausbaumaßnahme, d. h. den Planfeststellungsbeschluss, überprüft werden kann.

2.7.4.1.3 Planfeststellung

Folglich werden vorwiegend Planfeststellungsbeschlüsse einer gerichtlichen Kontrolle unterzogen, sodass die Rechtsschutzmöglichkeiten auf dieser Stufe voraussichtlich die größten Auswirkungen auf die Umsetzung von Leitungsvorhaben nach sich ziehen werden.

Die gegen Planfeststellungsbeschlüsse erhobenen Anfechtungsklagen haben grundsätzlich gemäß § 80 Abs. 1 Satz 1 VwGO aufschiebende Wirkung. Dies bedeutet, dass das jeweilige Leitungsvorhaben, dessen Planfeststellungsbeschluss angefochten wurde, nicht umgesetzt werden kann. Zwar kann die Behörde gemäß § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO die sofortige Vollziehung des Planfeststellungsbeschlusses anordnen. Jedoch kann der Rechtsschutzsuchende in solchen Fällen einen Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung stellen. Grundsätzlich üben die Rechtsschutzmöglichkeiten hier also eine verzögernde Wirkung auf die Umsetzung von Leitungsvorhaben aus. Dies gilt umso mehr, als verwaltungsgerichtliche Klagen gerade bei derart komplexen Streitpunkten gewöhnlich eine erhebliche Dauer für sich beanspruchen. Als negatives Beispiel sei hier nur die oben dargestellte Klage gegen das EnLAG-Vorhaben Nr. 1 (Kassø – Hamburg-Nord – Dollern) vor dem OVG Lüneburg angeführt. Diese zog ein 2 ½ Jahre langes Verfahren nach sich.

Unabhängig von der Frage, ob und wie die verschiedenen Beschleunigungselemente sich tatsächlich auf eine zügigere Umsetzung von Leitungsvorhaben auswirken werden, ist auch bei konsequenter Anwendung der Fristen- und Verspätungsregelungen durch das BVerwG davon auszugehen, dass Rechtsbehelfe trotz allem auch weiterhin zu zeitlichen Verzögerungen führen werden, die bei der Planung eines Vorhabens zwingend zu berücksichtigen sind. Das BVerwG hat aber gezeigt, dass es an die Darlegungen der Betroffenen durchaus hohe Anforderungen knüpft, sodass allein mit dem Ziel der Verzögerung eingelegte

⁴⁸³ Vgl. etwa BVerwG, Urt. v. 22.06.2017 – 4 A 18.16 m. w. N.

Rechtsbehelfe, die inhaltlich nicht substantiiert werden, nicht geeignet sind, Verfahren auf einfache Art und Weise und mit wenig Mühe in die Länge zu ziehen.

Wie bereits ausführlich erläutert wurde, kann die Entscheidung der Bundesnetzagentur über die Bundesfachplanung nunmehr inzident innerhalb des Rechtsbehelfsverfahrens gegen die Planfeststellungsentscheidung angegriffen werden. Daher können Fehler bei der Festlegung des Trassenkorridors auf der Ebene der Bundesfachplanung Gegenstand von Rechtsmitteln Dritter sein. Diese Inzidentkontrolle kann dazu führen, dass nicht nur das Planfeststellungsverfahren, sondern auch die Bundesfachplanung neu durchzuführen ist. Anders ausgedrückt: Zeigen sich im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens oder innerhalb eines daran anschließenden Gerichtsverfahrens Mängel in der Bundesfachplanung, ist die Änderung der Bundesfachplanung erforderlich. Das ist die Folge der für das Planfeststellungsverfahren uneingeschränkten Verbindlichkeit des in der Bundesfachplanung festgelegten Trassenkorridors. Wenn sich im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens ergibt, dass in dem festgelegten Trassenkorridor eine rechtmäßige Planfeststellung nicht erfolgen kann, muss der Antrag auf Planfeststellung abgelehnt und das Verfahren der Bundesfachplanung wiederholt werden. Die damit einhergehenden Verzögerungen sind offensichtlich.

Auch in diesem Fall müsste die Bundesfachplanung wiederholt werden. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass das erkennende Gericht bei Klagen gegen den Planfeststellungsbeschluss mit dem Sachverhalt vertraut ist und eine Inzidentkontrolle der Bundesfachplanung somit in vergleichsweise geringer Zeit durchgeführt werden könnte. Insofern entfaltet also bereits die Expertise des Gerichts eine beschleunigende Wirkung. Dies wäre bei separaten Klagen anders. Bei derart komplexen Sachverhalten wie in diesem Bereich ist der Zeitaufwand, der allein mit der Erfassung des Sachverhalts verbunden ist, enorm. Dies gilt für die Einarbeitung in die mit dem Leitungsbauvorhaben verbundenen Rechtsprobleme umso mehr.

Angesichts der nunmehr bestehenden Gefahr, dass die Bundesfachplanung nach Abschluss des Planfeststellungsverfahrens wiederholt werden muss, kann zwar die Erwartung des Gesetzgebers, dass durch die verbindliche Festlegung des Trassenkorridors für den Vorhabenträger in dem frühestmöglichen Verfahrensstadium ein hohes Maß an Planungs- und Rechtssicherheit gewährleistet werden, nur bedingt erfüllt werden. Rechtssicherheit besteht schließlich erst mit Bestandskraft der Planfeststellungsentscheidung. Eine Verfahrensbeschleunigung ist jedoch – nicht zuletzt aufgrund der stetig wachsenden Erfahrung des BVerwG mit den sich durchaus wiederholenden Einwendungen der Betroffenen – zu erwarten.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass sich die bis zu diesem Zeitpunkt abgeschlossenen oben dargestellten Verfahren – unabhängig von den gesetzlichen Neuerungen – durchaus positiv auf die Umsetzung zukünftiger Leitungsvorhaben auswirken können. Anhand einer Evaluierung der geltend gemachten und vom Gericht zu Gunsten des Klägers/Antragstellers entschiedenen Einwendungen können in Zukunft bestimmte Fehler bzw. Anfälligkeiten im Planfeststellungsverfahren vermieden werden. So hat sich das Bundesverwaltungsgericht in einem Verfahren zum EnLAG-Vorhaben Nr. 3 (Neuenhagen – Bertikow/Vierrade – Krajnik)⁴⁸⁴ eingehend mit den Anforderungen des § 9 Abs. 1a Nr. 5 UVPG auseinandergesetzt und entschieden, dass die Behörde diesen Anforderungen nicht gerecht geworden ist. Bei derartigen Streitpunkten handelt es sich um Problematiken von grundsätzlicher Bedeutung, von deren Relevanz auch in zukünftigen Verfahren auszugehen ist.

Zudem können Rechtsschutzbegehren gegen Leitungsvorhaben mitunter auch gänzlich vermieden werden, in denen die in der Vergangenheit besonders streitigen Punkte wie z. B. umweltrechtliche Fragen bei der Öffentlichkeitsbeteiligung in den Vordergrund gestellt werden. Insgesamt gilt es, die Öffentlichkeit gerade bei streitanfälligen Themen in besonderem Maße einzubinden. Insgesamt ist also zu konstatieren, dass sich der Rechtsschutz sowohl positiv als auch negativ auf die Umsetzung von Leitungsvorhaben aus-

⁴⁸⁴ BVerwG, Urt. v. 21.6.2016 – 4 A 5.14 = NVwZ 2016, 844.

wirken kann: Auf der einen Seite führt er auch weiterhin zu kostenträchtigen Verzögerungen, auf der anderen Seite bewirkt er, dass Verfahren in Zukunft vermieden und somit Kosten gespart werden können. Zudem führt die nunmehr stattfindende Inzidentkontrolle der Bundesfachplanung zu einer Verfahrensbeschleunigung.

An der grundsätzlich wegen der Interessendivergenz bestehenden Konfliktlage zwischen Vorhabenträgern und der betroffenen Öffentlichkeit wird sich indes auch in Zukunft nichts ändern.

2.7.4.2 Zusammenhang zwischen Rechtsschutzmöglichkeiten und der Prüfung von Umweltbelangen

Den Ausführungen zu den beklagten EnLAG-Vorhaben war bereits zu entnehmen, dass Umweltbelange oftmals Gegenstand von gerichtlichen Entscheidungen über Planfeststellungsbeschlüsse sind. Daher stellt sich die Frage, welche Auswirkungen der Rechtsschutz auf den zukünftigen Umgang mit Umweltbelangen in den NABEG-Verfahren haben wird.

An dieser Stelle ist aufgrund von dessen erheblicher praktischer Bedeutung erneut auf den § 2 Abs. 1 UmwRG zu verweisen, der den Vereinigungen die Möglichkeit einräumt, Rechtsbehelfe zu erheben, ohne eine Verletzung in eigenen Rechten geltend machen zu müssen.

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass Verbände anders als Privatpersonen oder andere von den Leitungsvorhaben Betroffene keinen Singularinteressen wahrnehmen. Sie erheben keine Einwendungen, um das jeweilige Vorhaben zu Fall zu bringen. Vielmehr agieren sie ausschließlich, um die Einhaltung umweltrechtlicher Vorschriften zu gewährleisten. Insofern besteht – anders als bei den meisten subjektiv betroffenen Personen – bestenfalls die Möglichkeit, mit den Umweltverbänden eine gütliche Einigung im Vorfeld erzielen, was die Wichtigkeit der frühzeitigen Beteiligung derselben untermauert. Unter Berücksichtigung dessen stellt sich die Frage, ob die starke Einbindung von Umweltvereinigungen nicht dazu führt, dass sich die Gerichte in Zukunft weniger mit Umweltthemen zu befassen haben. Möglicherweise könnte bei verschiedenen Streitigkeiten eine Einigung bereits im Vorfeld stattfinden. Für eine gerichtliche Auseinandersetzung blieben dann allein die wirklich streitigen Fälle.

Wie sich die Einbindung der Umweltvereinigungen auch auswirkt: Mit einer zunehmenden Sensibilisierung der Behörden im Umgang mit Umweltbelangen kann in jedem Fall gerechnet werden. Gerade das Wissen um die erhöhte Klagebefugnis der Umweltvereinigungen animiert zu einem gewissenhaften Umgang mit umweltrechtlichen Pflichten wie z. B. der Umweltverträglichkeitsprüfung.⁴⁸⁵ Dies wird durch die strenge Handhabung dieses Regelungsbereiches durch das Bundesverwaltungsgericht verstärkt. Wie bereits im Rahmen der Auswertung der beklagten EnLAG-Verfahren erläutert wurde, hat sich das Gericht in beiden erfolgreichen Klagen gegen einen Planfeststellungsbeschluss mit umweltrechtlichen Gesichtspunkten auseinandergesetzt.⁴⁸⁶

Somit werden zumindest die zunehmende Sensibilisierung der Behörden im Umgang mit Umweltbelangen und eine vertiefte Auseinandersetzung dieser Behörden mit der Rechtsprechung zukünftig zu einer weitgehenden Vermeidung umweltrechtlicher Verstöße und somit auch zu einem Rückgang von Klagen und Eilanträgen von Seiten der Umweltvereinigungen führen. Ob das zu einer Beschleunigung oder Verzögerung im behördlichen Verfahren führt, bleibt abzuwarten. Im Ergebnis dürfte ein längeres behördliches Verfahren aber noch immer weniger Zeit in Anspruch nehmen als ein gerichtliches.

⁴⁸⁵ Vgl. hierzu die Ergebnisse der Studie „Evaluation von Gebrauch und Wirkung der Verbandsklagemöglichkeiten nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz“ des Umweltbundesamtes aus Februar 2014. Hier heißt es auf Seite 73 f.: „Dementsprechend gibt die Mehrheit der Verbände an, durch ihre Mitwirkung am Verwaltungsverfahren seien Verbesserungen eingetreten. Diese eher quantitative Einschätzung ist zu ergänzen durch die qualitative Einschätzung der Verbesserungen für die Umwelt. So wird die Bedeutung der Verbesserung mehrheitlich als erheblich bis sehr erheblich eingeschätzt. [...] Insgesamt lässt sich festhalten, dass mehr als die Hälfte der befragten Verbände das UmwRG für ein effektives bzw. sehr effektives Mittel halten, um mehr Umweltschutz durchzusetzen.“

⁴⁸⁶ BVerwG, Urt. v. 17.12.2013 – 4 A 1.13 = NVwZ 2014, 669; BVerwG, Urt. v. 21.6.2016 – 4 A 5.14 = NVwZ 2016, 844.

Abschließend gilt auch hier: Der Interessenkonflikt zwischen Vorhabenträgern und Vereinigungen in diesem Bereich wird bestehen bleiben.

3 Befragung

3.1 Übersicht über das Forschungsdesign

Zunächst wurden Referenzprojekte gemäß der Aufgabenstellung ausgewählt (siehe hierzu im Abschnitt 3.2). Diese Referenzprojekte dienen der territorialen Abgrenzung der Grundgesamtheit für die schriftliche wie qualitative Befragung.

Im Zuge einer schriftlichen Expertenbefragung wurden grundlegende quantitative Daten zu den in den Abschnitten 2.1 bis 2.4 definierten Beschleunigungselementen erhoben. Über eine Priorisierung wurde die Zahl der weiter zu untersuchenden Beschleunigungselemente reduziert (siehe hierzu im Abschnitt 3.3).

Anschließend wurden vertiefende Informationen zu den nun ausgewählten Beschleunigungselementen durch qualitative leitfadengestützte Stakeholder-Interviews erhoben (siehe hierzu im Abschnitt 3.4).

3.2 Auswahl von zehn geeigneten Projekten

Zehn ausgewählte Projekte aus dem Planungs- und Genehmigungsbereich dienen der territorialen Abgrenzung für die schriftliche und mündliche Expertenbefragung: Experten (dies schließt auch juristische Personen wie Organisationen, Unternehmen, Behörden oder Träger öffentlicher Belange ein) die mit den ausgewählten Projekten befasst waren oder sind, wurden in den Pool der potenziell zu befragenden Experten aufgenommen.

Außerdem werden die identifizierten und dargestellten Beschleunigungselemente auf eine tatsächliche Beschleunigungswirkung überprüft. Im Vordergrund stehen dabei die zeitlich beschleunigenden Effekte, die Umweltfaktoren, der Rechtsschutz sowie die Analyse von Ursachen, Faktoren und Vollzugshemmnissen des beschleunigten Netzausbaus.

Ziel ist es unter anderem herauszuarbeiten, ob und inwieweit ein Zusammenhang zwischen der Verfahrensdauer und der Einhaltung von Umweltstandards sowie zwischen der Verfahrensdauer und dem Umfang der Öffentlichkeitsbeteiligung (insbesondere informelle Vorabbeteiligung) besteht. Etwaig ergangene Rechtsprechung wird in die Betrachtung einbezogen. Soweit ein Projekt noch nicht beendet ist, soll eine Prognose in Bezug auf diese Fragestellung getroffen werden.

Folgende 17 Projekte fanden Eingang in eine „Longlist“:

Tabelle 1: „Longlist“ Referenzprojekte

Gesetzliche Grundlage	Projektbezeichnung
NABEG/BBPIG Nr. 2	Osterath – Philippsburg (Ultranet)
NABEG/BBPIG Nr. 4	Wilster – Grafenrheinfeld (SuedLink)
BBPIG Nr. 8	Brunsbüttel – Barlt – Heide – Husum – Niebüll – Bundesgrenze (Dänemark) (Westküstenleitung)
NABEG/BBPIG Nr. 11	Bertikow – Pasewalk
BBPIG Nr. 30	Aachen – Lüttich (Oberzier – Bundesgrenze Belgien, ALEGrO)
BBPIG Nr. 31	Wilhelmshaven – Conneforde
BBPIG Nr. 32	Bundesgrenze (Österreich) – Altheim mit Abzweig Matzenhof – Simbach und Abzweig Simhar – Pirach; Bundesgrenze (Österreich) – Pleinting
EnLAG Nr. 1	Kassø (DK) – Hamburg-Nord – Dollern

Gesetzliche Grundlage	Projektbezeichnung
EnLAG Nr. 2	Ganderkesee – St. Hülfe – Wehrendorf
EnLAG Nr. 3	Neuenhagen – Bertikow/Vierraden – Krajnik (PL)
EnLAG Nr. 4	Lauchstädt – Redwitz
EnLAG Nr. 5	Diele – Niederrhein
EnLAG Nr. 6	Wahle – Mecklar
EnLAG Nr. 19	Kruckel – Dauersberg
EnLAG Nr. 23	Neckarwestheim – Mühlhausen
§ 43 EnWG	Menteroda – Ebeleben – Greußen (110 kV)
§ 43 EnWG	Netzanbindung BorWin2 – Landtrasse (offshore)

3.2.1 Auswahlkriterien

Der Vorschlag der vorstehenden Leitungsbauprojekte beruhte dabei auf den folgenden unterschiedlichen Erwägungen.

3.2.1.1 Besondere Eignung der vorgeschlagenen Projekte:

Die Zusammenstellung der vorgeschlagenen Projekte beinhaltet eine Reihe unterschiedlicher besonderer Merkmale, deren konkrete Betrachtung für die Evaluierung interessant sein könnte. In der Liste sind sieben Vorschläge aus dem BBPIG und acht Vorschläge aus dem EnLAG, ein 110-kV-Projekt sowie eine HGÜ-Offshore-Anbindungsleitung (Landtrasse) enthalten.

Wichtig für die Auswahl war zunächst, dass die vorgeschlagenen Projekte zum Zeitpunkt der Auswahl einen gewissen Planungsstand aufwiesen. Die meisten der EnLAG-Projekte sind abgeschlossen oder befinden sich wenigstens in der Planfeststellung. Da von den Vorhaben, die unter dem Regime des NABEG abgewickelt werden, bis zu diesem Zeitpunkt noch keines über das Stadium der Bundesfachplanung hinausgekommen war, wurden jedenfalls die in der Bundesfachplanung befindlichen Projekte in die Liste aufgenommen. Hervorzuheben sind deshalb die Vorhaben 2, 4 und 11 BBPIG, weil sie länderübergreifend sind und damit in den Zuständigkeitsbereich der Bundesnetzagentur fallen.

Des Weiteren beinhaltet die Auswahl eine Durchmischung der von den Netzausbauprojekten betroffenen Regionen in der Bundesrepublik Deutschland. Es finden sich nahezu gleichermaßen Vorhaben in West-, Mittel- und Ostdeutschland. Der höhere Anteil an Ausbauprojekten im nördlicheren Teil Deutschlands ist dem Umstand geschuldet, dass die größeren Mengen an erneuerbaren Energien zunächst im Norden Deutschlands aufgenommen werden müssen, bevor sie nach Süddeutschland transportiert werden können. Daher ist der Bedarf für den Netzausbau im Norden noch einmal größer als im Süden, wohin der Transport gebündelt erfolgen kann. Unter anderem deshalb wurden sowohl die Netzanbindung BorWin2 als Offshore-Anbindungsleitung als auch die Westküstenleitung (BBPIG Nr. 8) in die Projektauswahl einbezogen. Letztgenannte ist überdies interessant, weil ein ökonomisch und ökologisch nicht sinnvoller Ausbau des Hochspannungsnetzes vermieden werden soll. Um gleichwohl zu Vergleichszwecken auch Projekte aus Süddeutschland untersuchen zu können, wurden insbesondere das EnLAG-Vorhaben 23 in Baden-Württemberg und das BBPIG-Vorhaben 32 in Bayern der Liste hinzugefügt.

Das Projekt 32 aus dem BBPIG ist interessant, weil es vorrangig nicht dem Transport von EEG-Strom durch die Bundesrepublik Deutschland dient, sondern auch der Erhöhung der Kuppelkapazität zu Österreich. Ferner ist in Bayern die Ablehnung gegen den Netzausbau besonders groß, sodass dort verortete Projekte im besonderen Fokus stehen. Das BBPIG-Vorhaben 30 ist ebenfalls grenzüberschreitend und liegt nicht im unmittelbaren Zentrum des Ausbaus der erneuerbaren Energien, sondern zum europäischen Verbundbetrieb. Bei einer Untersuchung steht daher unter anderem im Fokus, ob die Akzeptanz bei den Bürgern im

Vergleich zu den anderen Trassen eine andere ist, weil kein unmittelbarer Bezug zur Energiewende besteht.

Die EnLAG-Projekte 1–6 bieten sich für die Evaluierung deshalb besonders an, weil sie eine gewisse Länge aufweisen, weit vorangeschritten sind und einen Querschnitt der betroffenen Regionen in Deutschland abbilden. Wegen des länderübergreifenden Bezugs wurde diesen Vorhaben noch das EnLAG-Projekt 19 hinzugefügt. Das EnLAG-Projekt 23 ist gemäß der Anlage zum EnLAG neben dem BBPIG-Projekt 2 eines der wenigen Vorhaben, das einen Netzausbau durch Umrüstung vorsieht.

Zudem ist eine ausgewogene Anzahl an Freileitungs- und an Erdkabelprojekten vorhanden. Ebenso sind alle Übertragungsnetzbetreiber als Vorhabenträger berücksichtigt, sodass eventuelle Unterschiede in der Projektabwicklung des einzelnen Vorhabenträgers festgestellt werden können. Ferner wurde bei der Auswahl eine hinreichende Anzahl von PCI-Projekten (Vorhaben von gemeinsamem Interesse) einbezogen. Daneben wurde bei der Auswahl darauf geachtet, dass bei den Verfahren mit Zuständigkeit der Landesbehörden eine ausgewogene Mischung aus Projekten mit und ohne durchgeführtem Raumordnungsverfahren besteht. Schließlich wurde Wert darauf gelegt, dass nicht nur Neubauprojekte in einer neuen Trasse in die Auswahl einfließen.

Das Projekt Menteroda – Ebeleben – Greußen (Ifd. Nr. 16) als ein besonders schnell umgesetztes 110-kV-Projekt bildet für die Beurteilung der neuen Gesetzeslage im Höchstspannungsnetzausbau einen guten Vergleichsmaßstab zur alten Gesetzeslage, die noch immer auf Hochspannungsprojekte Anwendung findet.

Die Verteilung der wesentlichen relevanten Auswahlmerkmale stellt sich tabellarisch wie folgt dar:

Tabelle 2: „Longlist“ Referenzprojekte: Verteilung relevanter Auswahlkriterien

Merkmale	Einzelheiten	Anzahl
Grundlage	BBPIG:	7
	EnLAG:	8
	EnWG:	2
Vorhabenträger	50 Hertz:	3
	Amprion:	5
	TenneT:	9
	TransnetBW:	2
	Sonstige:	1
Art des Ausbaus	Neubau:	14
	Ersatzneubau:	3
	Umrüstung:	2
	Zubeseilung:	1
Technologie	Freileitung:	10
	Erdkabel:	8
	HGÜ:	4
	HDÜ:	13
Zuständige Behörde	Bundesnetzagentur:	3
	Landesbehörde(n):	14
Geographische Lage	Nord:	5
	West:	4
	Ost:	3
	Süd:	2
	Mitte:	3

Merkmale	Einzelheiten	Anzahl
Geographische Ausdehnung	Landesprojekt:	8
	Länderübergreifend:	9
Raumordnung	Bundesfachplanung:	3
	Raumordnungsverfahren:	8
	Verzicht auf Raumordnung:	6
Interessenstatus	Einfach:	9
	PCI:	8

3.2.1.2 Ablehnungsgründe bzgl. verbleibender Projekte

Die weiteren bekannten Netzausbauprojekte wurden auf ihre Eignung untersucht und, sofern sie grundsätzlich als geeignet erschienen, in die engere Auswahl genommen. Dabei war zunächst festzustellen, dass sich eine ganze Reihe von Leitungsbauprojekten von vornherein nicht für die Zwecke der Evaluierung innerhalb des Forschungsvorhabens eignet. Beispielsweise befinden sich einige Vorhaben noch nicht im Raumordnungsverfahren/in der Bundesfachplanung oder haben dieses Stadium noch nicht verlassen. Dies betrifft aus dem BBPIG die Projekte 1, 3, 5, 6, 10, 12–14, 17–21, 24, 25, 37 (Raumordnungsverfahren gerade erst eingeleitet), 38, 40, 41, 43–47. Aus dem EnLAG ist das Projekt 12 (noch im Raumordnungsverfahren) als Vorhaben mit gleich gelagerter Problematik zu nennen.

Darüber hinaus sind die Projekte 16, 22, 23, 36 aus dem BBPIG nicht im Netzentwicklungsplan bestätigt worden und damit nicht mehr relevant. Gleiches gilt für die Projekte Nr. 22 und 24 des EnLAG, die wegen des Wegfalls des vordringlichen Bedarfs aus dem Gesetz gestrichen wurden.

Ferner erscheinen die Vorhaben 27 (Netzanbindung einer Umspannanlage), 28 (Verbindung eines Abzweigs), 29 (Offshore-Verbindungsleitung), 33 (weitgehend keine Onshore-Leitung) aus dem BBPIG zu Evaluierungszwecken schon grundsätzlich nicht geeignet. Wegen einer zu geringen Länge von nur wenigen Kilometern gilt Entsprechendes für die EnLAG-Vorhaben 7, 8, und 21.

Nach alledem verblieben als für die Evaluierung grundsätzlich geeignete Vorhaben aus dem BBPIG die Projekte 7, 9, 15, 26, 34, 35, 39, 42 sowie aus dem EnLAG die Projekte 9, 10, 11, 14–18 und 20.

Von einer Berücksichtigung der Vorhaben 9, 15, 26, 34, 35 und 42 BBPIG wurde abgesehen, weil bereits vergleichbare Projekte vorhanden sind. Insbesondere war die Aufnahme der Ostküstenleitung (42 BBPIG) wegen der Berücksichtigung der Westküstenleitung (8 BBPIG) entbehrlich. Für die verbleibenden Vorhaben 7 und 39 wäre durchaus auch eine nähere Untersuchung in Betracht gekommen. Von der Aufnahme dieser wurde aber abgesehen, weil die zusätzliche Berücksichtigung dieser Projekte vermutlich zu keinem Mehrwert für die Evaluierung führe. Das Vorhaben 7 trägt das Kennzeichen „HDÜ-Erdkabel-Pilotvorhaben“ und das Vorhaben 39 das Kennzeichen „länderübergreifend“. Beide Merkmale sind in der empfohlenen Projektauswahl bereits mehrfach enthalten.

Auf die Aufnahme der übrigen erwähnten Projekte aus dem EnLAG wurde aus folgenden Erwägungen verzichtet: Da sich mit dem Vorhaben 1 bereits ein Projekt aus dem oberen Norden in der Liste befindet, wurde auf ein weiteres Vorhaben aus dieser Region verzichtet. Das Projekt 10 stellt eine Fortsetzung des Projektes 4 und das Projekt 20 die Fortführung von Projekt 19 dar, sodass dem jeweils bedeutsameren Projekt der Vorzug gegeben wurde. Ebenso werden die Vorhaben 14 und 16 in Zusammenhang mit den Vorhaben 5 und 2 gesehen, sodass auch hier eine Aufnahme von Projekten, deren grundsätzlicher Bedarf ohnehin schon über andere Vorhaben berücksichtigt wurde, entbehrlich war. Das Projekt 18 steht in Zusammenhang mit dem Projekt 16 und rekurriert daher letztlich auch wieder auf das Vorhaben 2. Das Vorhaben 17 verfügt im Vergleich zu anderen EnLAG-Projekten über eine geringere Länge. Das Projekt 13 war insbesondere deshalb interessant, weil es sich um eine Kuppelleitung zu den Niederlanden handelte. Auf die Berücksichtigung dieses Projektes wurde dennoch verzichtet, weil dem Vorhaben 32 BBPIG, das auch eine Kuppelleitung betrifft, aus den (weiteren) oben genannten Gründen der Vorzug gegeben wurde. Die

Vorhaben 11 und 15 sind von der Struktur her mit den Projekten 3 und 5 vergleichbar, sodass die Entscheidung gegen diese Vorhaben fiel.

Auf die Aufnahme weiterer 110-kV-Projekte wurde verzichtet, weil auf diese ein wesentlicher Teil der besonderen Beschleunigungsinstrumente der letzten Gesetzesnovellen keine Anwendung findet. Zudem soll die Wirksamkeit der Beschleunigungselemente in Bezug auf den Ausbau des Höchstspannungs-Übertragungsnetzes untersucht werden. 110-kV-Leitungen unterfallen nicht dieser Leitungskategorie und sollten daher allenfalls als Maßstab für eine vergleichende Beurteilung der Wirksamkeit der Beschleunigungselemente im Vergleich zur alten Rechtslage herangezogen werden.

3.2.2 Ausgewählte Referenzprojekte

Auf Grundlage der vorstehenden Kriterien wurden die nachfolgenden zu untersuchenden Projekte festgelegt. Auf die erstellten Projektsteckbriefe (Anhang 6.1) wird Bezug genommen.

Tabelle 3: Ausgewählte Referenzprojekte

Ifd. Nr.	Projekt	Träger/ Behörde/Region	Stand/Länge	Grundlage/Maßnahme	Kennzeichen	Naturräume	Auswahlgrund
1	Osterath – Philippsburg (Ultranet)	Amprion/ Transnet BW BNetzA West	BFP 340 km	NABEG/ BBPIG 2 Umrüstung	Länder- übergreifend: + Erdkabel: - HGÜ: + PCI: + Raumordnung: +	Niederrheinisches Tiefland, Süderbergland, Westerwald, Mittelrheingebiet, Hunsrück, Taunus, Saar-Nahe-Bergland, Pfälzerwald, Nördliches Oberrheintiefland	Verfahren nach NABEG in der Bundesfachplanung, Umrüstung
2	Wilster – Grafenrheinfeld (SuedLink)	TenneT/ Transnet BW BNetzA Mitte	BFP 800 km	NABEG/ BBPIG 4 Neubau	Länder- übergreifend: + Erdkabel: + HGÜ: + PCI: + Raumordnung: +	untere Elbniederung, Stader Geest, Lüneburger Heide, Weser-Aller-Flachland, Weser-Leie-Bergland, Osthessisches Bergland, Odenwald/Spessart, Neckar- und Tauber-Gäueplatten, Mainfränkische Platten	Verfahren nach NABEG in der Bundesfachplanung, HGÜ- und Erdkabel-Pilotprojekt
3	Brunsbüttel – Barlt – Heide – Husum – Niebüll – Bundesgrenze (Dänemark) (Westküstenleitung)	TenneT LBeh Nord	im Bau/im PFV 120 km	BBPIG 8 Neubau	Länder- übergreifend: - Erdkabel: - HGÜ: - PCI: + Raumordnung: -	Schleswig-Holsteinische Marschen, Untere Elbniederung	Wesentliche Leitung für den Abtransport von Offshore-Strom
4	Bertikow-Pasewalk	50Hertz BNetzA Ost	BFP 32 km	NABEG/ BBPIG 11 Ersatzneubau	Länder- übergreifend: + Erdkabel: - HGÜ: - PCI: - Raumordnung: +	Rückland der Mecklenburgischen Seenplatte	Verfahren nach NABEG in der Bundesfachplanung

Ifd. Nr.	Projekt	Träger/ Behörde/Region	Stand/Länge	Grundlage/Maßnahme	Kennzeichen	Naturräume	Auswahlgrund
7	Bundesgrenze (Österreich) – Altheim mit Abzweig Matzenhof – Simbach und Abzweig Simhar – Pirach; Bundesgrenze (Österreich) – Pleinting	TenneT LBeh Süd	im ROV/PFV 85 km	BBPIG 32 Neubau	Länder- übergreifend: - Erdkabel: - HGÜ: - PCI: - Raumordnung: +	Unterbayerisches Hügelland, Isar-Inn-Schotterplatten	Erhöhung der Kuppelkapazität zu Österreich
10	Neuenhagen – Bertikow/Vierraden – Krajník (PL)	50Hertz LBeh Ost	im Bau/in Betrieb 123 km	EnLAG 3 Neubau	Länder- übergreifend: - Erdkabel: - HGÜ: - PCI: + Raumordnung: +	Ostbrandenburgische Platte/Ostbrandenburgisches Heide- und Seengebiet	Trassenlänge, fortgeschrittener Verfahrensstand
11	Lauchstädt – Redwitz	50Hertz/TenneT LBeh Ost	im Bau/in Betrieb 190 km	EnLAG 4 Neubau	Länder- übergreifend: + Erdkabel: + HGÜ: - PCI: + Raumordnung: +	Vogtland/Thüringisch-Fränkisches Mittelgebirge/Thüringer Becken mit Randplatten	Trassenlänge, fortgeschrittener Verfahrensstand; Erdkabel-pilotstrecke
12	Diele – Niederrhein	Amprion/TenneT LBeh West	vor/im PFV/im Bau 171 km	EnLAG 5 Neubau/ teilweise Ersatzneubau	Länder- übergreifend: + Erdkabel: + HGÜ: - PCI: - Raumordnung: +	Dümmer-Geestniederung/Ems-Hunte-Geest/Ostfriesische Geest/Westfälische Geest/Niederrheinische Tiefland	Trassenlänge, weiter Verfahrensstand, Erdkabel-pilotstrecke
15	Neckarwestheim – Mühlhausen	TransnetBW LBeh Süd	in Betrieb 25 km	EnLAG 23 Umrüstung	Länder- übergreifend: - Erdkabel: - HGÜ: - PCI: - Raumordnung: -	Neckar- und Tauber-Gäuplatten	abgeschlossenes Projekt in Süddeutschland, Umrüstung
16	Menteroda – Ebeleben – Greußen	TEN LBeh Mitte	in Betrieb 33 km	§ 43 EnWG Neubau (110 kV)	Länder- übergreifend: - Erdkabel: - HGÜ: - PCI: - Raumordnung: +	Thüringer Becken mit Randplatten, speziell Muschelkalk-Platten und Bergländer (Hainich-Dün-Hainleite, 3.2) und Ackerhügel-länder (Innerthüringer Ackerhügelland, 5.1)	schnell umgesetztes Vorhaben
17	Netzanbindung BorWin2 – Landtrasse	TenneT LBeh Nord	in Betrieb 75 km	§ 43 EnWG Neubau	Länder- übergreifend: - Erdkabel: + HGÜ: + PCI: - Raumordnung: -	Ostfriesisch-Oldenburgische Geest/Ems- und Wesermarschen	Bedeutung für Offshore-Strom; Netzanschluss und nicht Netzausbau

Die gleichmäßige Verteilung der wesentlichen Auswahlmerkmale wurde dabei beibehalten. Tabellarisch stellen sich diese wie folgt dar:

Tabelle 4: Referenzprojekte: Verteilung relevanter Auswahlkriterien

Merkmale	Einzelheiten	Anzahl
Grundlage	BBPIG:	5
	EnLAG:	4
	EnWG:	2
Vorhabenträger	50 Hertz:	3
	Amprion:	2
	TenneT:	6
	TransnetBW:	3
	Sonstige:	1
Art des Ausbaus	Neubau:	7
	Ersatzneubau:	2
	Umrüstung:	2
	Zubeseilung:	-
Technologie	Freileitung:	7
	Erdkabel:	4
	HGÜ:	3
	HDÜ:	8
Zuständige Behörde	Bundesnetzagentur:	3
	Landesbehörde(n):	8
Geographische Lage	Nord:	2
	West:	2
	Ost:	3
	Süd:	2
	Mitte:	2
Geographische Ausdehnung	Landesprojekt:	6
	Länderübergreifend:	5
Raumordnung	Bundesfachplanung:	3
	Raumordnungsverfahren:	5
	Verzicht auf Raumordnung:	3
Interessenstatus	Einfach:	5
	PCI:	6

3.3 Stufe 1 „Schriftliche Stakeholder-Befragung“

Im Mittelpunkt der schriftlichen Befragung stand das Ziel, für die insgesamt 35 ermittelten Beschleunigungselemente eine standardisierte Bewertung von ExpertInnen hinsichtlich ihrer Wirkung auf ihre Beschleunigungswirkung und ihre Auswirkungen auf den Umweltschutz zu erhalten.

3.3.1 Konzeptionelle Grundlagen

Auf der Basis der Aufgabenstellung wurde das Design für die schriftliche Befragung entwickelt.

Im Fokus standen Fragen zu den 35 zentralen Beschleunigungselementen, wobei kein Bezug zu den Referenzprojekten hergestellt wurde.

Dabei sollten die Befragten die Wirksamkeit der Beschleunigungselemente in Bezug auf das Verfahrenstempo sowie den Umweltschutz bewerten. Da noch nicht alle Beschleunigungselemente auch in der Praxis zur Anwendung gelangt sind, sollte von den Befragten zudem angegeben werden, ob es sich um Meinungen oder Erfahrungen handelt. Zu den auf der Grundlage der schriftlichen Befragung besonders priorisierten und/oder konträr eingeschätzten Beschleunigungselementen wurden auf zweiter Stufe qualitative, leitfadengestützte Stakeholder-Interviews geführt, um zu diesen Beschleunigungselementen vertiefte Informationen zu erhalten. “

3.3.1.1 Befragungscluster

Es wurden folgende Teilgruppen gebildet, aus denen sich der Teilnehmerkreis (Expertenkreis) der zu befragenden Personen rekrutierte.

- A Genehmigungsbehörden auf der Ebene der Bundesländer und Regierungsbezirke bezogen auf die Referenzprojekte (12)
- B BNetzA (1)
- C ÜNB (*Übertragungsnetzbetreiber*) (4) + VNB (11)
- D TÖBs (ca. 2500)
- E Anerkannte Verbände, ausgewählte Anwälte, Organisationen von BIs (ca. 70)

Die räumlich-geografische Festlegung des Expertenkreises ergibt sich aus den festgelegten Referenzprojekten.

3.3.1.2 Bildung der Stichprobe

Um eine ausgewogene Stichprobe zu erhalten, wurden drei Töpfe gebildet:

In Topf 1 wurden die Zielgruppen zusammengefasst, die einen unmittelbaren Bezug zu Planungsverfahren haben, weil sie Planungen genehmigen oder Planungsunterlagen erarbeiten. Dies sind:

- ÜNB
- VNB
- BNetzA
- Genehmigungsbehörden
- Regionale Planungsverbände
- DB Energie

In den Töpfen 2 + 3 wurden die Träger öffentlicher Belange (TÖBs) und Sonstige zusammengefasst. Diese werden in dieser Eigenschaft an Planungsprozessen beteiligt.

TÖBs in diesem Verständnis sind:

- Kommunen, kreisfreie Städte, Landkreise
- Kammern und Verbände
- Landesumweltbehörden und Landesvertreter im Bundesfachplanungsbeirat
- Infrastrukturunternehmen (wie DEGES), Unternehmen der Wasserversorgung/Abwasserentsorgung
- Sonstige in diesem Verständnis sind:
 - Anerkannte Verbände
 - Dachorganisationen von BIs
 - ausgewählte, spezialisierte Anwälte

In Topf 2 wurden dabei TÖBs/Organisationen mit dem Schwerpunkt „Umwelt“ zusammengefasst.

In Topf 3 finden sich die übrigen TÖBs/Organisationen wieder, die auch Umweltbelange berücksichtigen, für die dies aber eine Zielsetzung unter mehreren darstellt.

Um ausgewogene Aussagen treffen zu können, wurden die Töpfe 1, 2 und 3 unabhängig von der Grundgesamtheit quantitativ so bestückt, dass sie eine ungefähr ähnliche Größe haben. Dafür wurden die jeweiligen Töpfe (1-3) nach dem folgenden Schema bestückt:

Tabellen 5a-c: Stichprobenbasis Topf 1-3

Topf 1				
	Gruppe	Grund- gesamtheit	Auswahlverfahren	Anzahl zu befragen
1	ÜNB	4	vollständig	4
2	BNetZA	1	vollständig	1
3	VNB	ca. 200	1 Unternehmen je Referenzprojekt	11
4	Genehmigungsbehörden	11	vollständig	11
5	DB Energie	4	Zufallsstichprobe	1
6	Regionale Planungsverbände	19	vollständig*	19
*) Insofern nicht Regierungspräsidium oder Kreis die Regionalplanung übernimmt				
	= Summe Topf 1			47

Topf 2/Organisationen mit Schwerpunkt „Umwelt“				
	Gruppe	Grund- gesamtheit	Auswahlverfahren	Anzahl zu befragen
1	Bundesumweltbehörden (BMUB, BfN, BfS)	3	vollständig	3
2	Landesumweltbehörde	12	vollständig	12
	Vertreter der Länder im Bundesfachplanungsbeirat	11	auf Vorschlag des Auftraggebers	11
3	Anerkannte Umweltver- bände		auf Vorschlag des Auftraggebers	8
*) nur Vertreter der Länder, die von Referenzprojekten betroffen sind				
	Summe			34

Topf 3/sonstige Organisationen				
	Gruppe	Grund-gesamtheit	Auswahlverfahren	Anzahl zu befragen
1	Kommunen/kreisfreie Städte (Planungsdezernat/-amt)	ca. 2.000	> mind. 15* > alle Referenzprojekte vertreten > Zufallsstichprobe > Größenklassen(groß/klein)	15
2	Landkreise	93	> mind. 8 pro Gruppe > regionale Verteilung**	8
3	Kammern – Verbände	Ca. 80	mind. 8 pro Gruppe	8
4	Dachorganisation BI	Ca. 70	auf Vorschlag des Auftraggebers	1
5	Anwälte	Unbekannt	auf Vorschlag des Auftraggebers	3
6	Infrastruktur (z. B. Wasser-verbände, Straßenbehörden, Bahn)	Ca. 1.500	Alle Kategorien von Infrastruktur-unternehmen sind vertreten.	12
Summe				47

*) Die quantitativ stärkste Gruppe erhält 15 Plätze.

**) Regionale: Nord/Süd/Ost/West – Inhaltlich: Berücksichtigung der unterschiedlichen Teilgruppen

3.3.1.3 Befragungspaket

Zielperson der Befragung in der jeweiligen Organisation war zunächst der Leiter/die Leiterin der Organisation. Ihm/ihr wurde freigestellt, den Fragebogen innerhalb des Hauses weiterzugeben.

Die Adressaten erhielten postalisch folgende Unterlagen:

- ▶ Anschreiben UBA (Bitte um Teilnahme)
- ▶ Projektflyer UBA (Erläuterung des Projektes)
- ▶ Fragebogen (Erläuterung/Fragenset) (-> Anlage 6.2)
- ▶ frankiertes Rückkuvert

3.3.1.4 Technischer Ablauf

- ▶ Erstellung Verteiler, Entwurf Anschreiben und Fragebogen durch Auftragnehmer, Erstellung Projektflyer (Erläuterung des Projektes) durch UBA
- ▶ Versand
- ▶ Versand eines Erinnerungsbriefes an den gesamten Verteiler nach gut zwei Wochen, Auswertung der eingegangenen Fragebögen in der 46. KW 2016

Nachtrag zu 3 nachträglich eingegangenen Fragebögen zur finalen Auswertung im Dezember 2017

3.3.1.5 Rücklauf

Neun der 128 angeschriebenen Institutionen vermeldeten, dass sie sich aus verschiedenen Gründen nicht an der Fragebogenaktion beteiligen würden. Diese wurden daher von vorneherein nicht berücksichtigt. Damit konnten noch maximal 119 Einrichtungen den Fragebogen ausfüllen und zurücksenden. Der tatsächliche Rücklauf von diesen 119 Fragebögen umfasste 52 ausgefüllte Fragebögen.

Dies entspricht einer Ausschöpfung von 44 %.

3.3.1.6 Methodik: Erläuterung zu den folgenden Werten (Ergebnistabellen)

3.3.1.6.1 Mittelwerte/Standardabweichung

Die Wirkung der Beschleunigungselemente 1 bis 35 in Bezug auf ihre jeweiligen Auswirkungen auf das Verfahrenstempo sowie auf den Umweltschutz konnten die Befragten anhand einer Skala von -5 bis +5 („stark hemmend“ bis „stark beschleunigend“) bewerten.

Die Bewertungen der Einzelpersonen wurden zu einem Mittelwert verrechnet.

Der Mittelwert liefert eine Durchschnittsbetrachtung. In Ergänzung dazu ist es sinnvoll zu dokumentieren, wie homogen (oder inhomogen) die Einzelwerte sind – man kann auch sagen: wie sehr sie um den Mittelwert „streuen“. Die Standardabweichung ist ein Streuungsparameter, der dies in Zahlen fasst.

Zu Erläuterung ein theoretisches Beispiel:

Werden 100 Personen befragt, so errechnet sich – bei unserer Skala von -5 bis +5 selbstverständlich ein Durchschnittswert von „0“, wenn alle 100 Personen den Wert „0“ angeben. Der Durchschnittswert „0“ errechnet sich aber auch, wenn 50 Personen den Wert „-5“ und 50 Personen den Wert „+5“ angeben. Im ersten Fall (100 x Wert „0“) ist die Standardabweichung = „0“, im zweiten Fall (50 x „-5“ und 50 mal „+5“ ist der Wert für die Standardabweichung = „5“.

Damit bedeutet ein niedriger Wert also eine (relativ) homogene Verteilung der Einzelwerte – man könnte auch sagen: eine geringe „Streuung“.

Ein hoher Wert (max. „5“) bedeutet hingegen eine (relativ) heterogene Verteilung der Einzelwerte – man könnte auch von einer hohen „Streuung“ sprechen.

3.3.1.6.2 Erläuterung „keine Angaben“

Haben die Befragten auf einzelne Fragen, seien es Fragen zu den Beschleunigungselementen oder statistische Fragen, nicht geantwortet, so wurden sie nicht berücksichtigt.

3.3.1.6.3 Rundungsfehler

Prozentwerte auf der Basis ganzer Zahlen (z. B. Verteilung nach Geschlecht) ergeben oftmals Werte mit mehreren Stellen nach dem Komma.

Aus Gründen der Übersichtlichkeit wurden diese Werte wiederum auf ganze Zahlen auf- oder abgerundet. In der Addition der Einzelwerte entstehen dabei teilweise Beträge, die größer oder kleiner „100 Prozent“ sind.

3.3.1.6.4 Urteil der Experten auf Basis von Erfahrung oder Meinung?

Grundsätzlich bestand zum Zeitpunkt der Befragung von November bis Dezember 2016 die Situation, dass noch keines der Referenzprojekte den kompletten Projektzyklus (Stufe 1–3) durchlaufen hatte. Damit war es praktisch unmöglich, dass die Befragten zu allen Beschleunigungselementen ein Urteil auf der Basis konkreter Erfahrungen abgeben konnten.

Außerdem ist zu berücksichtigen, dass die wenigsten der Befragten ExpertInnen einen Projektüberblick „von Anfang bis Ende“ haben, sondern fast durchweg einen Tätigkeits-/Berührungsschwerpunkt in einer der drei Verfahrensstufen haben.

Trotzdem sind die Ergebnisse aussagekräftig, da

- a) sie die reale Erfahrungs-Situation der Befragten abbilden
und
- b) die Befragten qua Auswahlverfahren Experten zur Thematik sind und damit ihr Urteil, ob auf der Basis von „Erfahrung“ oder „Meinung“, von Relevanz ist.

3.3.1.6.5 Streuung der Ergebnisse

Die folgenden Mittelwerte bilden – natürlich – den Durchschnitt aus allen Antworten ab. Diese Zahlen geben nicht wieder, ob diesem Wert ein relativ homogenes, einheitliches Meinungsbild zugrunde liegt oder ob diese Werte aus vielen stark voneinander abweichenden Werten zustande gekommen sind. Die statistische Zahl, die diese Homogenität bzw. Inhomogenität abbildet, ist die „Standardabweichung“.

Zur Erläuterung ein theoretisches Beispiel:

Werden 100 Personen befragt, so errechnet sich – bei unserer Skala von -5 bis + 5 selbstverständlich ein Durchschnittswert von „0“, wenn alle 100 Personen den Wert „0“ angeben. Der Durchschnittswert „0“ errechnet sich aber auch, wenn 50 Personen den Wert „-5“ und 50 Personen den Wert „+5“ angeben. Im ersten Fall (100-mal Wert „0“) ist die Standardabweichung = „0“, im zweiten Fall (50-mal „-5“ und 50 mal „+5“ ist der Wert für die Standardabweichung = „5“.

Damit bedeutet ein niedriger Wert also eine (relativ) homogene Verteilung der Einzelwerte – man könnte auch sagen: eine geringe „Streuung“.

Ein hoher Wert (max. „5“) bedeutet hingegen eine (relativ) heterogene Verteilung der Einzelwerte – man könnte auch von einer hohen „Streuung“ sprechen.

3.3.2 Ergebnisse

Im Folgenden wird für die Stufen 1 bis 3 (Bedarfsplanung / Bundesfachplanung / Planfeststellung) je Beschleunigungselement der Mittelwert und die Standardabweichung sowie die Quantitäten, ob das jeweilige Urteil auf der Basis von Erfahrung oder Meinung geäußert wurde (siehe unter 3.3.1.6), dargestellt.

Tabelle 6: Ergebnisse schriftliche Befragung: Stufe 1 – Auswirkung auf Verfahrenstempo und Umweltschutz

**Stufe 1 „Bedarfsplanung“:
Beschleunigungselemente innerhalb der gesetzlich geregelten Bedarfsplanung
(Szenariorahmen/NEP/BBPIG) nach §§ 12a ff. EnWG**

Erläuterung der Farbfelder:

größte Diskrepanz in Summe (A + B): geringste Wirkung ↓		stärkste ↓		Wirkung ↓	
		geringste ↓		Wirkung ↓	
		A: Verfahrenstempo -5 = stark hemmend ... 0 = neutral ... +5 = stark beschleunigend		A: Umweltschutz -5 = stark hemmend ... 0 = neutral ... +5 = stark beschleunigend	
BE Nr.		Mittelwert Ø	SD Standard- abweichung	Mittelwert Ø	SD Standard- abweichung
1	Prüfungskompetenz der Bundesnetzagentur	0,53	2,6	0,93	2,0
2	frühzeitige (formelle und informelle) Öffentlichkeitsbeteiligung/Kommunikation	0,33	2,7	1,74	2,2
3	zyklische Bedarfsplanung	0,37	2,2	0,29	1,5
4	verbindliche Bedarfsfestlegung durch Gesetz – Abschichtung von Entscheidungen	1,86	2,3	0,13	1,7
5	Alternativenprüfung (andere Netzverknüpfungspunkte, Erdkabel als Technologiealternative, NOVA-Prinzip)	-0,46	2,6	1,98	2,1
6	keine Rechtsschutzmöglichkeiten auf Ebene der Bedarfsfestlegung	2,20	2,3	0,14	1,9
7	Fristen/Sanktionsmöglichkeiten	1,05	2,0	-0,29	0,9

Tabelle 7: Ergebnisse schriftliche Befragung: Stufe 1 – Urteil auf Basis von Erfahrung oder Meinung?

Stufe 1 „Bedarfsplanung“: Beschleunigungselemente innerhalb der gesetzlich geregelten Bedarfsplanung (Szenariorahmen/NEP/BBPIG) nach §§ 12a ff. EnWG			
		Urteil getroffen: primär auf Basis von	
BE Nr.		<u>Erfahrung</u>	<u>Meinung</u>
1	Prüfungskompetenz der Bundesnetzagentur	37 %	63 %
2	frühzeitige (formelle und informelle) Öffentlichkeitsbeteiligung/Kommunikation	48 %	52 %
3	zyklische Bedarfsplanung	37 %	63 %
4	verbindliche Bedarfsfestlegung durch Gesetz – Abschichtung von Entscheidungen	35 %	65 %
5	Alternativenprüfung (andere Netzverknüpfungspunkte, Erdkabel als Technologiealternative, NOVA-Prinzip)	43 %	57 %
6	keine Rechtsschutzmöglichkeiten auf Ebene der Bedarfsfestlegung	16 %	84 %
7	Fristen/Sanktionsmöglichkeiten	23 %	77 %
<i>In der Stufe 1/Bedarfsplanung: Elemente mit den <u>größten Auswirkungen auf die Beschleunigung</u> eines Vorhabens = 4/6/2</i>		21 %	79 %
<i>In der Stufe 1/Bedarfsplanung: Elemente mit den <u>größten Auswirkungen auf den Umweltschutz</u> = 5/2/6</i>		21 %	79 %

Innerhalb der Stufe der Bedarfsplanung zeigte sich eine große Bandbreite an Beschleunigungselementen mit hohen und niedrigen Erfahrungswerten. Die Höchstwerte für die Stufe der Bedarfsplanung sind:

- ▶ BE 02: frühzeitige (formelle und informelle) Öffentlichkeitsbeteiligung/ Kommunikation: 48 % Erfahrung
- ▶ BE 06: keine Rechtsschutzmöglichkeiten auf Ebene der Bedarfsfestlegung: 16 % Erfahrung

Tabelle 8: Ergebnisse schriftliche Befragung: Stufe 2 – Auswirkung auf Verfahrenstempo und Umweltschutz

**Stufe 2 „Bundesfachplanung“:
Beschleunigungselemente innerhalb der gesetzlich geregelten Bedarfsplanung
(Szenariorahmen/NEP/BBPIG) nach §§ 12a ff. EnWG**

Erläuterung der Farbfelder:

		stärkste Wirkung		Wirkung	
größte Diskrepanz		geringste Wirkung		Wirkung	
in Summe (A + B): geringste Wirkung					
↓		↓		↓	
		A: Verfahrenstempo -5 = stark hemmend ... 0 = neutral ... +5 = stark beschleunigend		A: Umweltschutz -5 = stark hemmend ... 0 = neutral ... +5 = stark beschleunigend	
BE Nr.		Mittelwert Ø	SD Standard- abweichung	Mittelwert Ø	SD Standard- abweichung
8	offene Trassenplanung	-069	2,8	1,45	2,4
9	Vollständigkeit der Antragsunterlagen	2,13	2,6	1,24	2,1
10	Öffentlichkeitsbeteiligung (Antragskonferenz, Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung)/Kommunikation	0,65	2,6	2,04	1,7
11	Beteiligung der Bundesländer in der Bundesfachplanung	-0,04	2,2	0,72	1,8
12	verbindliche Festlegung der Trassenkorridore – Abschichtung von Entscheidungen	1,73	2,2	0,17	1,8
13	Bundesnetzagentur als Entscheidungsträger	1,85	2,7	0,59	1,6
14	Abschnittsbildung	1,85	2,2	0,39	1,6
15	vereinfachtes Verfahren	2,33	2,5	-0,74	2,0
16	Projektmanager	1,40	2,2	0,47	1,4
17	Fristen	1,63	1,9	-0,41	1,0
18	kein Rechtsschutz auf der Ebene der Bundesfachplanung	1,61	2,3	-0,11	1,8
19	Öffentlichkeitsbeteiligung vor Antragstellung nach § 6 NABEG	0,92	2,3	1,33	2,0
20	Leitfäden und Methodenpapiere	2,16	2,0	1,51	1,8

Tabelle 9: Ergebnisse schriftliche Befragung: Stufe 2 – Urteil auf Basis von Erfahrung oder Meinung?

Stufe 2 „Bundesfachplanung“: Beschleunigungselemente innerhalb der gesetzlich geregelten Bedarfsplanung (Szenariorahmen/NEP/BBPIG) nach §§ 12a ff. EnWG			
		Urteil getroffen: primär auf Basis von	
BE Nr.		Erfahrung	Meinung
8	offene Trassenplanung	34 %	66 %
9	Vollständigkeit der Antragsunterlagen	38 %	62 %
10	Öffentlichkeitsbeteiligung (Antragskonferenz, Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung)/Kommunikation	40 %	60 %
11	Beteiligung der Bundesländer in der Bundesfachplanung	23 %	77 %
12	verbindliche Festlegung der Trassenkorridore – Abschichtung von Entscheidungen	23 %	77 %
13	Bundesnetzagentur als Entscheidungsträger	26 %	74 %
14	Abschnittsbildung	28 %	72 %
15	vereinfachtes Verfahren	17 %	83 %
16	Projektmanager	24 %	76 %
17	Fristen	24 %	76 %
18	kein Rechtsschutz auf der Ebene der Bundesfachplanung	14 %	86 %
19	Öffentlichkeitsbeteiligung vor Antragstellung nach § 6 NABEG	35 %	65 %
20	Leitfäden und Methodenpapiere	30 %	70 %
<i>In der Stufe 1/Bedarfsplanung: Elemente mit den <u>größten Auswirkungen</u> auf die Beschleunigung eines Vorhabens = 9/15/12</i>		21 %	79 %
<i>In der Stufe 1/Bedarfsplanung: Elemente mit den <u>größten Auswirkungen</u> auf den Umweltschutz = 8/10/20</i>		14 %	86 %

Auch auf der Stufe der Bundesfachplanung zeigte sich eine große Bandbreite an Beschleunigungselementen mit hohen und niedrigen Erfahrungswerten. Die Höchstwerte auf dieser Stufe sind:

- ▶ BE 10: Öffentlichkeitsbeteiligung (Antragskonferenz, Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung)/Kommunikation: 40 % Erfahrung
- ▶ BE 18: kein Rechtsschutz auf der Ebene der Bundesfachplanung: 14 % Erfahrung

Tabelle 10: Ergebnisse schriftliche Befragung: Stufe 3 – Auswirkung auf Verfahrenstempo und Umweltschutz

**Stufe 3 „Planfeststellung“:
Beschleunigungselemente innerhalb des Planfeststellungsverfahrens nach §§ 18 ff. NABEG**

Erläuterung der Farbfelder:

	größte Diskrepanz	stärkste		Wirkung	
	in Summe (A + B): geringste Wirkung	geringste		Wirkung	
	↓	↓		↓	
		A: Verfahrenstempo -5 = stark hemmend ... 0 = neutral ... +5 = stark beschleunigend		A: Umweltschutz -5 = stark hemmend ... 0 = neutral ... +5 = stark beschleunigend	
BE Nr.		Mittelwert Ø	SD Standard- abweichung	Mittelwert Ø	SD Standard- abweichung
21	Rechtswegverkürzung	2,51	2,4	0,04	1,6
22	Antragskonferenz/Festlegung des Untersuchungsrahmens	1,78	2,3	2,19	1,8
23	Vollständigkeit der Antragsunterlagen	2,50	2,4	1,50	2,1
24	Öffentlichkeitsbeteiligung/Kommunikation	1,37	2,3	1,91	1,8
25	Abschichtung von Entscheidungen	2,14	1,8	0,00	1,9
26	Zuständigkeit der Bundesnetzagentur	1,74	2,7	0,20	1,7
27	Integration von Nebenanlagen in das Planfeststellungsverfahren	0,73	2,6	0,49	1,7
28	Abschnittsbildung	2,00	2,1	0,35	1,7
29	Entlastung der Planfeststellungsbehörde durch § 19 Satz 4 Nr. 1 und 2 NABEG	0,91	2,2	0,39	1,5
30	Obligatorischer Erörterungstermin innerhalb des Anhörungsverfahrens	0,61	2,3	1,30	1,8
31	Anzeigeverfahren	2,43	2,1	-0,27	1,4
32	Projektmanager	1,74	2,1	0,62	1,4
33	Fristen/Sanktionsmöglichkeiten	1,20	2,2	-0,36	1,1
34	Vorzeitige Besitzeinweisung/Enteignungsverfahren	1,48	2,3	0,07	1,4
35	Öffentlichkeitsbeteiligung vor Antragstellung nach § 19 NABEG	0,92	2,5	1,49	1,8

Tabelle 11: Ergebnisse schriftliche Befragung: Stufe 3 – Urteil auf Basis von Erfahrung oder Meinung?

Stufe 3 „Planfeststellung“: Beschleunigungselemente innerhalb des Planfeststellungsverfahrens nach §§ 18 ff. NABEG			
		Urteil getroffen: primär auf Basis von	
BE Nr.		Erfahrung	Meinung
21	Rechtswegverkürzung	24 %	76 %
22	Antragskonferenz/Festlegung des Untersuchungsrahmens	40 %	60 %
23	Vollständigkeit der Antragsunterlagen	43 %	57 %
24	Öffentlichkeitsbeteiligung/Kommunikation	43 %	57 %
25	Abschichtung von Entscheidungen	19 %	81 %
26	Zuständigkeit der Bundesnetzagentur	18 %	82 %
27	Integration von Nebenanlagen in das Planfeststellungsverfahren	19 %	81 %
28	Abschnittsbildung	35 %	65 %
29	Entlastung der Planfeststellungsbehörde durch § 19 Satz 4 Nr. 1 und 2 NABEG	20 %	80 %
30	obligatorischer Erörterungstermin innerhalb des Anhörungsverfahrens	28 %	72 %
31	Anzeigeverfahren	22 %	78 %
32	Projektmanager	18 %	82 %
33	Fristen/Sanktionsmöglichkeiten	19 %	81 %
34	Vorzeitige Besitzeinweisung/Enteignungsverfahren	20 %	80 %
35	Öffentlichkeitsbeteiligung vor Antragstellung nach § 19 NABEG	26 %	74 %
<i>In der Stufe 3/Planfeststellung: Elemente mit den größten Auswirkungen auf die Beschleunigung eines Vorhabens = 21/23/26</i>		14 %	86 %
<i>In der Stufe 3/Planfeststellung: Elemente mit den größten Auswirkungen auf den Umweltschutz = 22/24/23</i>		14 %	86 %

Schließlich zeigte sich auch auf der Stufe der Planfeststellung eine große Bandbreite an Beschleunigungselementen mit hohen und niedrigen Erfahrungswerten. Die Höchstwerte waren hier:

- ▶ BE 23: Vollständigkeit der Antragsunterlagen –
BE 24: Öffentlichkeitsbeteiligung/Kommunikation: je 43 % Erfahrung
- ▶ BE 26: Zuständigkeit der Bundesnetzagentur –
BE 32: Projektmanager: je 18 % Erfahrung

Insgesamt hat sich gezeigt, dass die „Erfahrungswerte“ (Durchschnittswerte) in den einzelnen Stufen kontinuierlich von Stufe 1 über Stufe 2 bis zu Stufe 3 sinken.

Tabelle 12 protokolliert wörtlich die Antworten auf zwei ergänzende offene Fragen (ohne die Vorgabe von Antwortkategorien) nach den größten Hemmnissen für eine Beschleunigung des Netzausbaus sowie nach Hemmnissen für den Umweltschutz.

Tabelle 12: Ergebnisse „offene Frage“

Offene Frage: Größte Hemmnisse: Beschleunigung (stufenübergreifend)

räumliche Einengung/Gegebenheiten
zu komplexe Planungs-/Genehmigungsverfahren
BNetzA müsste Fristen gegen Vorhabenträger stärker durchsetzen.
Kompatibilität des Umweltrechts
In Öffentlichkeitsbeteiligung wird oft auf Wünsche eingegangen, die im späteren PFV rechtlich schwer zu halten sind, z. B. konkrete Varianten
kein Rechtsschutz auf der Ebene der Bundesfachplanung
Übertragung der Zuständigkeit auf die BNetzA
Akzeptanz in der Bevölkerung
übertriebene Öffentlichkeitsbeteiligung, Rechtswege
Unklarheit über Prüfungsumfang/-tiefe
fehlende Fachkompetenz Plan., Vorrang d. wirtschaftlichen Interessen Einzelner wird bislang gefördert; keine fachliche GesamtAbstimmung, individuelle Einzelentscheidungen
Klageverfahren
zyklische Bedarfsplanung
politische Einflussnahme
Öffentlichkeitsbeteiligung, fehlendes Projektmanagement
Größe Untersuchungsraum, Anzahl Stakeholder, Artenschutz, St. Florianprinzip
offene Trassenplanung/Beteiligung Bundesländer Bundesfachplanung/obligatorischer Erörterungstermin innerhalb des Anhörungsverfahrens
Verbindlichkeit d. BFP, Präklusion, frühe Öffentlichkeitsbeteiligung
Zielstellung maßgeblicher Akteure ist nicht auf Zielstellung des NABEG ausgerichtet.
Rechtsänderungen in kurzer Folge
ständige Änderung der Rechtsvorschriften; Dadurch wird der Planungs- und Verfahrensprozess erheblich gestört.
zyklische Bedarfsplanung/Beteiligung der Bundesländer in der Bundesfachplanung
Stufe 1 „Bedarfsplanung“ Reduzierung
politische Einflussnahme, Änderung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen
Vollständigkeit der Antragsunterlagen
Fristen gem. NABEG werden nicht eingehalten.
das Gesetz selbst
zu viel Öffentlichkeitsbeteiligung

Offene Frage: Größte Hemmnisse: Umweltschutz (stufenübergreifend)

vorhandene Eingriffsregelung, Vergaben
Erdkabel aus ökologischer Sicht nicht unproblematischer als Freileitungen
Rechtswegeinschränkungen
Kompatibilität des Umweltrechts
Fristen bewirken oft zu schnelle Abhandlung der umweltfachlichen Belange.

kein Rechtsschutz auf der Ebene der Bundesfachplanung
Abschichtung von Entscheidungen
lange Verfahrensdauer
sinnlose Methodendebatten mit Partikularinteressen statt zielorientierter ökologischer Begleitung der Verfahren (durch NOGs ...)
zu viele Beteiligte, „klein, klein“
unvollständige Erhebung, Zwangspunkte durch Abschnittsbildung
politische Einflussnahme
Verfahrensabkürzungen
unterschiedliche Kompensationsermittlung/-bewertung in Ländern/Kreisen, Beschaffung von Kompensationsmaßnahmen
Unsicherheiten in Abschichtung zw. § 6 und § 8 NABEG sowie dem PFV
politische Einflussnahme auf Fachplanung
verkürzte Verfahren, Abschichtung von Entscheidungen (Spätere Erkenntnisse können vorherige Entscheidungen in Frage stellen.)
Koordinierung Raumverträglichkeitsstudie-> Untersuchungsrahmen SUP
Beteiligung der Bundesländer in der Bundesfachplanung/Beteiligung der Bundesländer in der Bundesfachplanung
Stufe 1 „Bedarfsplanung“
rechtliche Unsicherheiten durch Abschichtung im neuen Verfahren
fehlende Daten
keine, da umweltfachliche Untersuchungen nahezu verfahrensunabhängig sind
Dauer der Verfahren
Verfahren eher straffen (Stufe 1 + 2)

Tabelle 13 dokumentiert die Ergebnisse zur Fragen zur Person zum Abschluss des Fragebogens.

Tabelle 13: Ergebnisse „Angaben zur Person“

<p>Angaben zu Ihrer Person:</p> <p>In welchem Bereich sind Sie tätig?</p> <p>50 % Verwaltung/Genehmigungsbehörde</p> <p>18 % Vorhabenträger/Netzbetreiber</p> <p>09 % NGO – Nichtregierungsorganisation</p> <p>23 % TÖB – Träger öffentlicher Belange</p>	<p>Sehen Sie Ihren inhaltlichen Arbeitsschwerpunkt im Bereich „Umwelt“?</p> <p>50 % ja</p> <p>50 % nein</p>
<p>(Geschlecht) 23 % weiblich 77 % männlich</p>	
<p>Sind/waren Sie zur Person aktuell oder in der Vergangenheit mit einem Leitungsbauprojekt direkt oder indirekt befasst? 86 % ja 14 % nein</p>	

3.3.3 Verbalisierung der Ergebnisse

Hinweis: Dieses Kapitel enthält keine Kommentierung/Wertung der Daten durch das Forschungsteam. Es handelt sich um eine reine Verbalisierung der Befragungsdaten.

3.3.3.1 Wirkung der Beschleunigungselemente auf das Verfahrenstempo

Von insgesamt 35 Beschleunigungselementen in den drei Verfahrensstufen haben 32 einen positiven Wert auf einer Skala von -5 bis +5 und bewegen sich damit in einem Bereich, der Wirkung signalisiert.

Die beiden jeweils am stärksten wirkenden Beschleunigungselemente in den Stufen 1–3 sind:

Stufe 1:

- BE 06: keine Rechtsschutzmöglichkeiten auf Ebene der Bedarfsfestlegung \emptyset 2,20
- BE 04: verbindliche Bedarfsfestlegung durch Gesetz – Abschichtung von Entscheidungen \emptyset 1,80

Stufe 2:

- BE 15: vereinfachtes Verfahren \emptyset 2,33
- BE 20: Leitfäden und Methodenpapiere \emptyset 2,16

Stufe 3:

- BE 21: Rechtswegverkürzung \emptyset 2,51
- BE 23: Vollständigkeit der Antragsunterlagen \emptyset 2,50

Nur drei Beschleunigungselemente haben negative Vorzeichen, was bedeutet, dass sie von den Befragten als „hemmend für das Verfahrenstempo“ eingestuft wurden. Schaut man sich diese drei Beschleunigungselemente allerdings an, so relativiert sich deren negative Wirkung.

- Den Beschleunigungselementen 5 („Alternativenprüfung – andere Netzverknüpfungspunkte, Erdkabel als Technologiealternative, NOVA-Prinzip“) und 8 („offene Trassenplanung“) wird eine negative Wirkung auf das Verfahrenstempo unterstellt (Werte: BS 5 = -0,46/BS 8 = -0,69). Gleichzeitig wird ihnen aber eine sehr positive Wirkung auf den Umweltschutz zugesprochen (Werte: BS 5 = -1,98/BS 8 = 1,45).
- Das Beschleunigungselement 11 (Beteiligung der Bundesländer in der Bundesfachplanung) erhält in Bezug auf seine Auswirkungen auf das Verfahrenstempo einen so niedrigen negativen Wert (-0,04“), dass es als „neutral“ eingestuft werden muss.

3.3.3.2 Wirkung der Beschleunigungselemente auf den Umweltschutz

Sechs (von 35) Beschleunigungselemente haben negative Werte im Bereich „Wirkung auf den Umweltschutz“, was bedeutet, dass ihnen dort eine beeinträchtigende Wirkung zugesprochen wird.

Keines dieser sechs Beschleunigungselemente hat einen Wert größer als „- 0,74“. Damit (auf der Skala von -5 bis +5) sind sie als nur „schwach negativ wirksam“ einzustufen.

Die Beschleunigungselemente mit einer negativen Wirkung sind:

- ▶ BE 7: Fristen/Sanktionsmöglichkeiten \emptyset -0,29
- ▶ BE 15: vereinfachtes Verfahren \emptyset -0,74
- ▶ BE 17: Fristen \emptyset -0,41
- ▶ BE 18: kein Rechtsschutz auf der Ebene der Bundesfachplanung \emptyset -0,11
- ▶ BE 31: Anzeigeverfahren \emptyset -0,27
- ▶ BE 33: Fristen/Sanktionsmöglichkeiten \emptyset -0,36

Es gibt auch Beschleunigungselementen, die eine starke positive Wirkung auf den Umweltschutz entfalten. Die beiden jeweils am stärksten wirkenden Beschleunigungselemente in Bezug auf den Umweltschutz in den Stufen 1–3 sind:

Stufe 1:

- ▶ BE 5: Alternativenprüfung (andere Netzverknüpfungspunkte, Erdkabel als Technologiealternative, NOVA-Prinzip) \emptyset 1,98
- ▶ BE 2: Frühzeitige (formelle und informelle) Öffentlichkeitsbeteiligung/Kommunikation \emptyset 1,74

Stufe 2:

- ▶ BE 10: Öffentlichkeitsbeteiligung (Antragskonferenz, Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung) /Kommunikation \emptyset 2,04
- ▶ BE 20: Leitfäden und Methodenpapiere \emptyset 1,51

Stufe 3:

- ▶ BE 22: Antragskonferenz/Festlegung des Untersuchungsrahmens \emptyset 2,19
- ▶ BE 24: Öffentlichkeitsbeteiligung/Kommunikation \emptyset 1,91

Hervorzuheben sind zwei Beschleunigungselemente, die nicht nur entweder bei dem einen Faktor (Erhöhung des Verfahrenstempos) *oder* dem anderen Faktor (Umweltschutz) einzahlen, sondern deutlich auf beide Dimensionen positiv wirken.

Dies sind:

- ▶ BE 20: Leitfäden und Methodenpapiere (Tempo = \emptyset 2,16/Umweltschutz = \emptyset 1,51)
- ▶ BE 22: Antragskonferenz/Festlegung des Untersuchungsrahmens (Tempo = \emptyset 1,78/Umweltschutz = \emptyset 2,19)

3.3.3.3 Streuung der Ergebnisse im Bereich „Verfahrenstempo“ und „Umweltschutz“

Die Streuung der Ergebnisse ist innerhalb der drei Stufen (= Durchschnittswert zu den Streuwerten der einzelnen Beschleunigungselemente in den jeweiligen Stufen) recht einheitlich.

Sie beträgt für das Verfahrenstempo in

- Stufe 1 „Bedarfsplanung“ = 2,4
- Stufe 2 „Bundesfachplanung“ = 2,3
- Stufe 3 „Planfeststellung“ = 2,3

Sie beträgt für den Umweltschutz in

- Stufe 1 „Bedarfsplanung“ = 1,8
- Stufe 2 „Bundesfachplanung“ = 1,8
- Stufe 3 „Planfeststellung“ = 1,6

Die Zahlen zeigen auch, dass in jeder der drei Stufen das Meinungsbild hinsichtlich „Wirkung/Nicht-Wirkung“ für den Umweltschutz homogener ist als für das Verfahrenstempo.

3.4 Stufe 2 „Qualitative leitfadengestützte Stakeholder-Interviews“

3.4.1 Konzeptionelle Grundlagen

Auf der Basis der Aufgabenstellung und der Ergebnisse der schriftlichen Befragung (3.3) wurde das Design für die qualitativen leitfadengestützten Stakeholder-Interviews entworfen.

3.4.1.1 Priorisierungskategorien für die qualitativen leitfadengestützten Stakeholder-Interviews

Im Fokus der qualitativen Forschung sollten nur die auf der Grundlage der schriftlichen Befragung priorisierten Beschleunigungselemente stehen. Hierzu wurden vier Priorisierungskategorien gebildet, um zu einem reduzierten Set an Beschleunigungselementen zu gelangen. Die 4 Kategorien (a–d) sind:

- a) Beschleunigungselement, das in der jeweiligen Stufe (1–3) die **stärkste (positive) Wirkung bei Verfahrenstempo/Umweltschutz** entfaltet
- b) Beschleunigungselement, das in der jeweiligen Stufe (1–3) die **geringste (auch negative) Wirkung bei Verfahrenstempo/Umweltschutz** entfaltet
- c) Beschleunigungselement, das in der jeweiligen Stufe (1–3) **die größte Wirkungs-Diskrepanz zwischen Verfahrenstempo und Umweltschutz** aufweist
- d) Beschleunigungselement, das in der jeweiligen Stufe (1–3) **bei Verfahrenstempo und Umweltschutz in der Summe die geringste Wirkung** aufweist.

Das Ranking wurde anhand einer Mittelwertbetrachtung – der Durchschnittsbildung aus den Nennungen zwischen -5 und +5 („stark hemmend“ bis „stark beschleunigend“) – gebildet. Ausgewählt werden sollte je Priorisierungskategorie das Beschleunigungselement mit der maximalen Ausprägung.

Auf diese Weise wurden die folgenden 12 Beschleunigungselemente ausgewählt, die Eingang in den Leitfaden für die Stufe 2 fanden.

Hinweis:

Da einzelne Beschleunigungselemente in unterschiedlichen Kategorien mehrfach Priorität erlangt haben, ist die Summe der übernommenen Beschleunigungselemente geringer als die Summe der jeweiligen Einzelelemente.

Die Festlegung für die qualitativen leitfadengestützten Stakeholder-Interviews musste zu einem Zeitpunkt erfolgen, als noch nicht alle Fragebögen (48 von 52) zurückgesandt worden waren. Vier Fragebögen („Nachzügler“) trafen erst später ein. Trotzdem wollten wir sie in unserer Auswertung berücksichtigen. Es gibt deshalb leichte Differenzen bei der Priorisierung auf Basis von 48 im Vergleich zu 52 Fragebögen.

Tabelle 14: Ausgewählte Beschleunigungselemente für qualitative Interviews: Stufe 1-3

Stufe 1: Bedarfsplanung		
Priorisierungskategorien	BE-Nr	Beschleunigungselement
stärkste Wirkung – <i>Verfahrenstempo</i>	6	keine Rechtsschutzmöglichkeiten auf Ebene der Bedarfsfestlegung
stärkste Wirkung – <i>Umweltschutz</i>	5	Alternativenprüfung (andere Netzverknüpfungspunkte, Erdkabel als Technologiealternative, NOVA-Prinzip)
geringste Wirkung – <i>Verfahrenstempo</i>	5	Alternativenprüfung (andere Netzverknüpfungspunkte, Erdkabel als Technologiealternative, NOVA-Prinzip)
geringste Wirkung – <i>Umweltschutz</i>	7	Fristen/Sanktionsmöglichkeiten
größte Wirkungs-Diskrepanz	5	Alternativenprüfung (andere Netzverknüpfungspunkte, Erdkabel als Technologiealternative, NOVA-Prinzip)
in der Summe (Verfahrenstempo + Umweltschutz) = geringste Wirkung	7	Fristen/Sanktionsmöglichkeiten
Stufe 2: Bundesfachplanung		
Priorisierungskategorien	BE-Nr	Beschleunigungselement
stärkste Wirkung – <i>Verfahrenstempo</i>	20	Leitfäden und Methodenpapiere
stärkste Wirkung – <i>Umweltschutz</i>	10	Öffentlichkeitsbeteiligung (Antragskonferenz, Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung)/Kommunikation
geringste Wirkung – <i>Verfahrenstempo</i>	8	offene Trassenplanung
geringste Wirkung – <i>Umweltschutz</i>	15	vereinfachtes Verfahren
größte Wirkungs-Diskrepanz	15	vereinfachtes Verfahren
in der Summe (Verfahrenstempo + Umweltschutz) = geringste Wirkung	11	Beteiligung der Bundesländer in der Bundesfachplanung

Stufe 3: Planfeststellung		
Priorisierungskategorien	BE-Nr	Beschleunigungselement
stärkste Wirkung – <i>Verfahrenstempo</i>	21	Rechtswegverkürzung
stärkste Wirkung – <i>Umweltschutz</i>	22	Antragskonferenz/Festlegung des Untersuchungsrahmens
geringste Wirkung – <i>Verfahrenstempo</i>	30	obligatorischer Erörterungstermin innerhalb des Anhörungsverfahrens
geringste Wirkung – <i>Umweltschutz</i>	33	Fristen/Sanktionsmöglichkeiten
größte Wirkungs-Diskrepanz	21	Rechtswegverkürzung
in der Summe (Verfahrenstempo + Umweltschutz) = geringste Wirkung	33	Fristen/Sanktionsmöglichkeiten

3.4.1.2 Zielgruppen

Es wurden folgende Zielgruppen für die qualitativen Interviews gebildet:

Vorhabenträger:

Amprion/TenneT/50Hz/TransnetBW/TEN

Aus jedem Unternehmen: je ein Vertreter von juristischer Abteilung/Projektleitung (Genehmigungsplanung)/Kommunikation-ÖA

geführte Interviews

10

Genehmigungsbehörden:

Pro Referenzprojekt wurde ein verantwortlicher Vertreter der jeweils zuständigen Genehmigungsbehörde (ROV bzw. PV) interviewt.

12

BNetzA: Genehmigungsabteilung

3

Sonstige:

Bundesverband der Bürgerinitiativen gegen Südlink/Aktionsbündnis Ultrahochspannung/ sowie sieben Naturschutzorganisationen

4

3.4.2 Gesprächsleitfaden

Es wurde ein Gesprächsleitfaden abgestimmt: (-> Anlage 6.3)

3.4.3 Zur Einordnung der Ergebnisse

Hinweis: Dieses Kapitel enthält keine Kommentierung/Wertung der Interviewinhalte durch das Forschungsteam. Es stellt vielmehr ausschließlich die Zusammenfassung aus Äußerungen der Gesprächspartner/innen dar.

Während die schriftliche Befragung (Punkt 3.3) von den Quantitäten wie auch vor allem vom Fragenden sign her (z. B. „Bewertungsskala -5 bis +5) belastbare Zahlen (Prozent- und Durchschnittswerte) lieferte, hat ein qualitatives leitfadengestütztes Interview einen anderen Charakter:

- ▶ Qualitative Interviews leuchten die Ergebnisse der schriftlichen Befragung inhaltlich aus. Sie ergänzen die quantitativen Daten durch Aussagen der Experten aus deren – jeweils unterschiedlichen – Blickwinkeln. Sie haben aber nicht den Anspruch, belastbare Zahlen zu liefern. Aus diesem Grund geben wir die Bewertung zu den Beschleunigungselementen nicht in Prozentwerten wider, sondern haben eine aggregierte Wertung von „+++“ bis „---“ gebildet.
- ▶ Es entspricht dem Charakter von qualitativen Gesprächen, dass nicht jede(r) einzelne GesprächspartnerInnen jede einzelne Frage (in gleichwertigem Umfang) beantworten kann bzw. will. Die Gründe hierfür liegen z. B. in begrenzter Fachkompetenz oder abgegrenzter interner Zuständigkeit.
- ▶ Wir fassen die Einzelmeinungen zu Meinungsbildern zusammen, die den „Mainstream“ der Stellungnahmen abbilden. An den Rändern wurden in Einzelfällen auch teilweise Extrempositionen artikuliert, die wir aber nicht dokumentieren (Beispiel: Netzausbau als Beleg für ein politisch-wirtschaftliches Komplott).
- ▶ Unsere GesprächspartnerInnen waren durchgehend ExpertInnen zur Thematik. Trotzdem lässt sich nicht zu jedem Themenkomplex aufschlüsseln, ob die gemachten Äußerungen auf gemachten Erfahrungen oder auf Meinungen/Einstellungen beruhen. Die Ergebnisse der schriftlichen Befragung zeigen, dass das Verhältnis von rund 1/3 „Erfahrung“ zu 2/3 „Meinungen/Einstellungen“ besteht.

Bei der Darstellung der Befunde zu den *Beschleunigungselementen* werden die Ergebnisse der qualitativen Experteninterviews jeweils mit den Daten der schriftlichen Befragung in Zusammenhang gebracht.

Die Aussagen zu den Beschleunigungselementen werden ergänzt durch Aussagen zu Themenfeldern, die nicht Gegenstand der schriftlichen Befragung waren

3.4.4 Die zentralen Ergebnisse der qualitativen leitfadengestützten Stakeholder-Interviews

3.4.4.1 Einschätzung zu den Beschleunigungselementen (BEs) durch die Gesprächspartner/innen

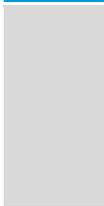
Wichtiger Hinweis:

Die Zahl der Symbole (+++/++/+ bzw. 000/00/0 bzw. ---/--/-) in den drei Überblickstabellen zeigt (aggregiert) an, **wie groß** die Gruppe war, die diese Position vertreten hat. Die Symbole zeigen nicht an, **wie wirkungsstark** das jeweilige Beschleunigungselement eingestuft wurde (Aussagen dazu finden sich in einzelnen Erläuterungen zu den Beschleunigungselementen).

Beispiel – BE „Rechtswegverkürzung“: Nahezu alle GesprächsteilnehmerInnen bescheinigen diesem BE eine Wirkung in puncto „Erhöhung des Tempos“ – nur wenige sehen die Wirkung, in Bezug auf das Tempo, neutral“

Das Symbol „/“ bedeutet, dass keiner der GesprächspartnerInnen diese Position eingenommen hat.

Tabelle 15: Ergebnisse der qualitativen leitfadengestützten Interviews: Überblick für Stufe 1

Stufe 1: Bedarfsplanung									
Beschleunigungselement	erhöht das Tempo			Auswirkungen auf Umweltschutz			Ergebnis schriftliche Befragung		
	ja	neutral	nein	positiv	neutral	negativ	Tempo	Umweltschutz	gesamt
Alternativenprüfung	+	0	--	++	00	-			
keine Rechtsschutzmöglichkeiten auf dieser Ebene	+++	0	/	/	000	/			
Fristen/Sanktionsmöglichkeiten	++	00	/	/	000	/			

-  stärkste Wirkung
-  geringste Wirkung
-  größte Diskrepanz
-  In Summe: geringste Wirkung

Tabelle 16: Ergebnisse der qualitativen leitfadengestützten Interviews: Überblick für Stufe 2

Stufe 2: Bundesfachplanung

Beschleunigungselement	erhöht das Tempo			Auswirkungen auf Umweltschutz			Ergebnis schriftliche Befragung		
	ja	neutral	nein	positiv	neutral	negativ	Tempo	Umweltschutz	gesamt
offene Trassenplanung	++	0	---	++	000	/	orange	grey	grey
Öffentlichkeitsbeteiligung	++	00	---	+	000	/	grey	blue	grey
Beteiligung der Bundesländer	+++	00	/	+	000	/	grey	grey	yellow
vereinfachtes Verfahren	++	0	/	/	000	/	grey	orange	pink
Leitfäden/Methodenpapiere	+++	0	/	+++	00	/	blue	grey	grey

■	stärkste Wirkung
■	geringste Wirkung
■	größte Diskrepanz
■	in Summe: geringste Wirkung

Tabelle 17: Ergebnisse der qualitativen leitfadengestützten Interviews: Überblick für Stufe 3

Stufe 3: Planfeststellung

Beschleunigungselement	erhöht das Tempo			Auswirkungen auf Umweltschutz			Ergebnis schriftliche Befragung		
	ja	neutral	nein	positiv	neutral	negativ	Tempo	Umweltschutz	gesamt
Rechtswegeverkürzung	+++	o	/	+	ooo	-	stärkste Wirkung		größte Diskrepanz
Antragskonferenz	+++	o	-	+++	ooo	/		stärkste Wirkung	
obligatorischer Erörterungstermin	++	ooo	/	+	ooo	/	geringste Wirkung		
Fristen/Sanktionsmöglichkeiten	+++	o	/	+	ooo	-		geringste Wirkung	in Summe: geringste Wirkung

Beschleunigungselement Stufe 1: Alternativenprüfung

Beschleunigungselement	erhöht das Tempo			Auswirkungen auf Umweltschutz			Ergebnis schriftliche Befragung*		
	ja	Neutral	Nein	Positiv	Neutral	negativ	Tempo	Umweltschutz	gesamt
Alternativenprüfung	+	0	--	++	00	-			

Wertung durch die Gesprächspartner/innen:

Votum:

Die GesprächspartnerInnen vertreten beim Tempo eine uneinheitliche Meinung – tendieren aber zur Ansicht, dass dieses Beschleunigungselement eher bremsend ist.

Dem Element wird die stärkste positive Wirkung auf die Belange des Umweltschutzes in der Stufe 1 „Bedarfsplanung“ zugeschrieben. Besonders GesprächspartnerInnen mit einem Fokus auf Umweltthemen schätzen die frühzeitige Möglichkeit, Varianten, die von ökologischen Themen getrieben sind, in das Verfahren einbringen zu können.

Vergleich zur schriftlichen Befragung:

Die GesprächspartnerInnen bestätigen die Einschätzung der schriftlichen Befragung zu den Auswirkungen auf Tempo und Umweltschutz. Die Interviews zeigen, dass die starke Diskrepanz zwischen den beiden Zielen (-> schriftliche Befragung) auf der starken Wirkung „pro Umweltschutz“ und weniger auf einer negativen Wirkung beim Tempo fußt.

Vergleich innerhalb der drei Befragungsgruppen (Vorhabenträger/Genehmigungsbehörden/sonstige)

keine signifikanten Abweichungen innerhalb der drei Teilgruppen

**) Legende: siehe 2.4.7*

Beschleunigungselement Stufe 1: kein Rechtsschutz auf dieser Ebene

Beschleunigungselement	erhöht das Tempo			Auswirkungen auf Umweltschutz			Ergebnis schriftliche Befragung*		
	ja	neutral	nein	positiv	neutral	negativ	Tempo	Umweltschutz	gesamt
kein Rechtsschutz auf dieser Ebene	+++	o	/	/	ooo	-			

Wertung durch die Gesprächspartner/innen:

Votum:

Die GesprächspartnerInnen vertreten einhellig die Ansicht, dass dieses BE eine sehr starke positive Wirkung auf das Verfahrenstempo hat.

Auf der Ebene „Umweltschutz“ wird die Wirkung als „neutral“ eingestuft. Dies liegt primär daran, dass beim Umweltschutz eine Micro-Betrachtung vorherrscht, die in diesem Planungsstadium noch nicht relevant sei.

Vergleich zur schriftlichen Befragung:

Die GesprächspartnerInnen bestätigen die Einschätzung der schriftlichen Befragung zu den Auswirkungen auf Tempo und Umweltschutz. Die Interviews zeigen, dass die starke Diskrepanz zwischen den beiden Zielen (-> schriftliche Befragung) auf der starken Wirkung „pro Umweltschutz“ und weniger auf einer negativen Wirkung beim Tempo fußt.

Vergleich innerhalb der drei Befragungsgruppen (Vorhabenträger/Genehmigungsbehörden/sonstige)

keine signifikanten Abweichungen innerhalb der drei Teilgruppen

*) Legende: siehe 2.4.7

Beschleunigungselement Stufe 1: Fristen/Sanktionsmöglichkeiten

Beschleunigungselement	erhöht das Tempo			Auswirkungen auf Umweltschutz			Ergebnis schriftliche Befragung*		
	ja	neutral	nein	positiv	neutral	negativ	Tempo	Umweltschutz	gesamt
Fristen/Sanktionsmöglichkeiten	++	oo	/	/	ooo	/			

Wertung durch die Gesprächspartner/innen:

Votum:

zwei etwa gleichgroße „Lager“:

Position 1:

Fristen und Sanktionsmöglichkeiten sind ein stumpfes Schwert, da „man“ (keiner der GesprächspartnerInnen) noch nie erlebt hat, dass sie angewendet wurden. Gründe: Es gibt immer nachvollziehbare Gründe für Terminüberschreitungen und man wolle nicht Organisationen, mit denen man weiterhin partnerschaftlich zusammenarbeiten will, brüskieren. Und: Gründlichkeit geht vor Schnelligkeit.

Position 2:

Allein die Option („steht im Raum“) hat eine disziplinierende Wirkung.

Vergleich zur schriftlichen Befragung:

Die GesprächspartnerInnen bestätigen die Einschätzung der schriftlichen Befragung.

Vergleich innerhalb der drei Befragungsgruppen (Vorhabenträger/Genehmigungsbehörden/sonstige)

Das Thema bewegt nahezu ausschließlich Genehmigungsbehörden und Vorhabenträger. NGOs sehen das Thema für sich als eher „nicht relevant“ an.

*) Legende: siehe 2.4.7

Beschleunigungselement Stufe 2: **offene Trassenplanung**

Beschleunigungselement	erhöht das Tempo			Auswirkungen auf Umweltschutz			Ergebnis schriftliche Befragung*		
	ja	neutral	nein	positiv	neutral	negativ	Tempo	Umweltschutz	gesamt
offene Trassenplanung	++	0	---	++	000	/			

Wertung durch die Gesprächspartner/innen:

Votum:

kontroverse Wertung beim Thema Tempo: Während eine Fraktion durchaus eine beschleunigende Wirkung sieht (kein reines Vorschlagsrecht durch Vorhabenträger, was absehbare Einwände schon in einem frühen Stadium vermeidet), beklagt die andere Fraktion den höheren Bearbeitungs- und Prüfungsaufwand.

Beim Umweltschutz sieht die Mehrheit keine Auswirkungen, eine beachtliche Gruppe schätzt es allerdings, dass bereits in dieser Phase Belange des Umweltschutzes eingebracht werden können und dies zu neuen Varianten führe.

Vergleich zur schriftlichen Befragung:

Das Urteil der GesprächspartnerInnen spiegelt die Einschätzung der schriftlichen Befragung wider, fächert sie allerdings stark auf („Fraktionen“).

Vergleich innerhalb der drei Befragungsgruppen (Vorhabenträger/Genehmigungsbehörden/sonstige)

Es zeichnet sich die Tendenz ab (aber nicht mehr), dass vor allem die NGOs und Teile der Genehmigungsbehörden eher die positiven Effekte bei Tempo und Umweltschutz sehen, während die Vorhabenträger die Wirkung kritischer einschätzen.

*) Legende: *siehe 2.4.7*

Beschleunigungselement Stufe 2: **Öffentlichkeitsbeteiligung**

Beschleunigungselement	erhöht das Tempo			Auswirkungen auf Umweltschutz			Ergebnis schriftliche Befragung*		
	ja	neutral	nein	positiv	neutral	negativ	Tempo	Umweltschutz	gesamt
Öffentlichkeitsbeteiligung	++	oo	---	+	ooo	/			

Wertung durch die Gesprächspartner/innen:

Votum:

kontroverse und teilweise emotionale Wertung:

Beim Thema „Tempo“ fanden wir die ganze Bandbreite von „hilft, dass frühzeitig Einwände vorgetragen, Informationen gesammelt werden“ über „gut, aber immer noch ein Termin von Fachleuten mit Fachleuten“ bis zu „reine Augenwischerei – am Ende passiert, was die Netzbetreiber wollen“.

Vergleich zur schriftlichen Befragung:

Die GesprächspartnerInnen bestätigen die Einschätzung der schriftlichen Befragung zu den Auswirkungen auf Tempo und Umweltschutz. Die Interviews zeigen, dass die starke Diskrepanz zwischen den beiden Zielen (-> schriftliche Befragung) auf der starken Wirkung „pro Umweltschutz“ und weniger auf einer negativen Wirkung beim Tempo fußt.

Vergleich innerhalb der drei Befragungsgruppen (Vorhabenträger/Genehmigungsbehörden/sonstige)

Während die NGOs einhellig die positive Wirkung dieses BE in Bezug auf das Tempo und Umweltschutz betonen, kommen von den GesprächspartnerInnen bei Vorhabenträgern und Genehmigungsbehörden zum Teil positive, teilweise aber auch deutlich negative Voten.

*) Legende: *siehe 2.4.7*

Beschleunigungselement Stufe 2: **Beteiligung der Bundesländer**

Beschleunigungselement	erhöht das Tempo			Auswirkungen auf Umweltschutz			Ergebnis schriftliche Befragung*		
	ja	neutral	nein	positiv	neutral	negativ	Tempo	Umweltschutz	gesamt
Beteiligung der Bundesländer	+++	oo	/	+	ooo	/			

Wertung durch die Gesprächspartner/innen:

Votum:

mehrheitlich positive Wertung: Notwendig ist die Einbindung der Bundesländer, zu der es keine Alternative gibt.

Die Auswirkungen auf die Belange des Umweltschutzes werden gegenüber dem Thema „Tempo“ deutlich neutraler gesehen.

Vergleich zur schriftlichen Befragung:

Die GesprächspartnerInnen sehen dieses Beschleunigungselement positiver als in der schriftlichen Befragung. Es ist sicher nicht das wirkmächtigste Element, spiegelt aber gute gelebte Praxis im Genehmigungsverfahren wider.

Vergleich innerhalb der drei Befragungsgruppen (Vorhabenträger/Genehmigungsbehörden/sonstige)

keine signifikanten Abweichungen innerhalb der drei Teilgruppen

*) Legende: siehe 2.4.7

Beschleunigungselement Stufe 2: Vereinfachtes Verfahren

Beschleunigungselement	erhöht das Tempo			Auswirkungen auf Umweltschutz			Ergebnis schriftliche Befragung*		
	ja	neutral	nein	positiv	neutral	negativ	Tempo	Umweltschutz	gesamt
Vereinfachtes Verfahren	++	o	/	/	ooo	/			

Wertung durch die Gesprächspartner/innen:

Votum:

Das „Vereinfachte Verfahren“ wird in Bezug auf eine mögliche Temposteigerung durchaus positiv gesehen, was seine Auswirkungen auf den Umweltschutz betrifft einheitlich neutral. Die positiven Tempoaspekte bestehen aktuell allerdings nur „auf dem Papier“, da vielfach beklagt wird, dass der Mut fehle, diese Option zu nutzen, und die Hürden dafür hoch seien. Den Genehmigungsbehörden (BNetzA) wird vorgeworfen, fast immer „auf Nummer sicher“ zu gehen und diese Option zu meiden.

Vergleich zur schriftlichen Befragung:

Legt man die tatsächliche Anwendung – und nicht das Potenzial dieses Beschleunigungselementes – zugrunde, so decken sich die Ergebnisse der schriftlichen Befragung und der Experteninterviews.

Vergleich innerhalb der drei Befragungsgruppen (Vorhabenträger/Genehmigungsbehörden/sonstige)

keine signifikanten Abweichungen innerhalb der drei Teilgruppen

*) Legende: siehe 2.4.7

Beschleunigungselement Stufe 2: **Leitfäden/Methodenpapiere**

Beschleunigungselement	erhöht das Tempo			Auswirkungen auf Umweltschutz			Ergebnis schriftliche Befragung*		
	ja	neutral	nein	positiv	neutral	negativ	Tempo	Umweltschutz	gesamt
Leitfäden/Methodenpapiere	+++	o	/	+++	oo	/			

Wertung durch die Gesprächspartner/innen:

Votum:

durchweg positives Votum in Bezug auf Tempo und Umweltschutz!

Einzig, vereinzelte Relativierung: Die Eckpunkte aus Leitfäden/Methodenpapieren sollten bindend werden („nicht nur Handreichung“), da sie nur so in der Verwaltung eine echte Wirkung entfalten.

Vergleich zur schriftlichen Befragung:

deutlich positivere Wahrnehmung als bei der schriftlichen Befragung

Vergleich innerhalb der drei Befragungsgruppen (Vorhabenträger/Genehmigungsbehörden/sonstige)

Vorhabenträger und Genehmigungsbehörden werten die Leitfäden und Methodenpapiere nahezu uneingeschränkt positiv.

NGOs sehen sie tendenziell eher neutral, was vor allem daran liegt, dass sie sie nicht im gleichen Maße als tägliches Arbeitswerkzeug sehen wie die beiden anderen Gruppen.

*) Legende: *siehe 2.4.7*

Beschleunigungselement Stufe 3: **Rechtswegeverkürzung**

Beschleunigungselement	erhöht das Tempo			Auswirkungen auf Umweltschutz			Ergebnis schriftliche Befragung*		
	ja	neutral	nein	positiv	neutral	negativ	Tempo	Umweltschutz	gesamt
Rechtswegeverkürzung	+++	o	/	+	ooo	-			

Wertung durch die Gesprächspartner/innen:

Votum:

Die Verkürzung der Rechtswege ist ein sehr starkes Element, um den Netzausbau zu beschleunigen. Gleichzeitig wurden mit großer Mehrheit weder positive noch negative Einflüsse auf den Umweltschutz gesehen.

Das Bundesverwaltungsgericht wurde als kompetente Instanz geschildert, die

- a) inzwischen fachliche Kompetenz aufgebaut hat,
- b) relativ zügig entscheidet und
- c) dem Umweltschutz große Beachtung schenkt.

Vergleich zur schriftlichen Befragung:

Die GesprächspartnerInnen bestätigen die Einschätzung der schriftlichen Befragung, was das Tempo angeht.

Die Auswirkungen auf den Umweltschutz sehen sie positiver, da das BVerwG auch als starker Sachwalter der Umwelt gesehen wird.

Vergleich innerhalb der drei Befragungsgruppen (Vorhabenträger/Genehmigungsbehörden/sonstige)

keine signifikanten Abweichungen innerhalb der drei Teilgruppen

*) Legende: siehe 2.4.7

Beschleunigungselement Stufe 3: **Antragskonferenz**

Beschleunigungselement	erhöht das Tempo			Auswirkungen auf Umweltschutz			Ergebnis schriftliche Befragung*		
	ja	neutral	nein	positiv	neutral	negativ	Tempo	Umweltschutz	gesamt
Antragskonferenz	+++	0	-	+++	000	/			

Wertung durch die Gesprächspartner/innen:

Votum:

nahezu einhellige Meinung aller GesprächspartnerInnen: Durch die Antragskonferenzen kommen ganz konkrete Einwendungen und Hinweise auf der Mikroebene ins Verfahren, die von Vorhabenträgern und Genehmigungsbehörden als hilfreich angesehen werden.

Dies hat eine positive Wirkung auf das Verfahrenstempo und wird positiv für die Belange des Umweltschutzes gesehen, wenngleich mehrfach darauf hingewiesen wurde, dass hier auch Konflikte zwischen dem „Schutzgut Mensch“ und dem „Schutzgut Natur“ zutage treten können.

Vergleich zur schriftlichen Befragung:

Beim Thema „Umweltschutz“ kommen gegenüber der schriftlichen Befragung deutlich kritischere Akzente (Schutzgut Mensch/Natur) zutage.

Vergleich innerhalb der drei Befragungsgruppen (Vorhabenträger/Genehmigungsbehörden/sonstige)

keine signifikanten Abweichungen innerhalb der drei Teilgruppen

*) Legende: siehe 2.4.7

Beschleunigungselement Stufe 3: **Obligatorischer Erörterungstermin**

Beschleunigungselement	erhöht das Tempo			Auswirkungen auf Umweltschutz			Ergebnis schriftliche Befragung*		
	ja	neutral	nein	positiv	neutral	negativ	Tempo	Umweltschutz	gesamt
obligatorischer Erörterungstermin	++	000	/	+	000	/			

Wertung durch die Gesprächspartner/innen:

Votum:

nahezu einhellig positive Wertung, ohne dass dem Element eine herausragende Bedeutung eingeräumt wird

Die starken „Neutral“-Stimmen (bei Tempo wie Umweltschutz) rühren daher, dass allgemein die Auffassung herrscht, dass auch die frühere „Kann“-Bestimmung nahezu ausnahmslos genutzt wurde und es so de facto keinen Vorher-Nachher-Unterschied gibt.

Vergleich zur schriftlichen Befragung:

Keine Abweichung zur schriftlichen Befragung, da dieses Beschleunigungselement nicht als neu eingestuft, sondern als gute und gängige Praxis gewertet wird

Vergleich innerhalb der drei Befragungsgruppen (Vorhabenträger/Genehmigungsbehörden/sonstige)

keine signifikanten Abweichungen innerhalb der drei Teilgruppen

*) Legende: siehe 2.4.7

Beschleunigungselement Stufe 3: Fristen/Sanktionsmöglichkeiten

Beschleunigungselement	erhöht das Tempo			Auswirkungen auf Umweltschutz			Ergebnis schriftliche Befragung*		
	ja	neutral	nein	positiv	neutral	negativ	Tempo	Umweltschutz	gesamt
Fristen/Sanktionsmöglichkeiten	+++	o	/	+	ooo	-			

Wertung durch die Gesprächspartner/innen:

Votum:

positivere Wirkung auf das Tempo als in Stufe 1 „Bedarfsplanung“: Dies wird vor allem mit der deutlichen Projektkonkretisierung in dieser Projektphase begründet, wodurch sich dieses BE eher anbietet. Trotzdem wird das BE als nachrangig eingestuft, da auch hier (wie in Stufe 1) die Sinnhaftigkeit („macht man das – wollen partnerschaftlich zusammenarbeiten – nur als letztes Mittel“) in Frage gestellt wird.

Vergleich zur schriftlichen Befragung:

Die GesprächspartnerInnen bestätigen die Einschätzung der schriftlichen Befragung.

Vergleich innerhalb der drei Befragungsgruppen (Vorhabenträger/Genehmigungsbehörden/sonstige)

keine signifikanten Abweichungen innerhalb der drei Teilgruppen

*) Legende: siehe 2.4.7

3.4.4.2 Einschätzung zu weiteren Themen (neben dem Komplex „Beschleunigungselemente“) durch die Gesprächspartner/innen

Die nachfolgenden Ausführungen enthalten keine Kommentierung/Wertung der Interviewinhalte, sondern stellen eine Zusammenfassung der Äußerungen der Gesprächspartner/innen im Rahmen der qualitativen leitfadengestützten Stakeholder-Interviews dar.

Es geht voran

Generelle Einordnung des Netzausbaus durch die GesprächspartnerInnen:

Der Netzausbau ist ein Großprojekt. Wenn man die Dimension des Gesamtthemas („Netzausbau“) betrachtet, geht es „ganz ordentlich voran“. Allerdings gibt es nach wie vor eine Diskrepanz zwischen politisch Gewolltem/Erforderlichem und dem tatsächlichen Fortschritt.

Keine Kausalität zwischen „Öffentlichkeitsbeteiligung“ und „Beschleunigung“

Es gibt keine Kausalität zwischen „mehr Öffentlichkeitsbeteiligung“ und „Beschleunigung“!

Öffentlichkeitsbeteiligung ist ein „Muss“, eine Erwartung der Gesellschaft an Politik, öffentliche Verwaltung und Projektträger. Dieser Erwartung muss Rechnung getragen werden – das ist eine notwendige Bedingung, um (Netzausbau-)Projekte realisieren zu können.

Die Erwartung, dass dieses Mehr an Information und Partizipation zu einer spürbaren Reduzierung von Einsprüchen/Einwendungen/Klagen führt, ist derzeit nicht belegbar.

Umweltschutz kommt nicht „unter die Räder“

Die Bedeutung des Umweltschutzes ist groß. Die angemessene Berücksichtigung der Umweltbelange ist eine zentrale Voraussetzung für die rechtssichere Durchführung des Genehmigungsverfahrens.

„Wenn ein Projekt scheitert, dann aus Umweltgründen – deshalb nimmt das jeder ernst!“ Zentral für die Berücksichtigung der Belange des Umweltschutzes sind in erster Linie nicht in der Anwendung und Ausgestaltung des einzelnen Beschleunigungselements, sondern die übergeordneten Rahmenbedingungen (Europäisches Recht, Praxis des Bundesverwaltungsgerichts), die eine entsprechende Vorwirkung auf die Akteure ausüben.

Kein Zusammenhang zwischen Beschleunigung und Umweltschutz

Es besteht kein direkter Zusammenhang zwischen Beschleunigungseffekt und Berücksichtigung des Umweltschutzes („je mehr Beschleunigung, umso kritischer für den Umweltschutz“ oder „je mehr Umweltschutz, desto langsamer“).

Probleme aus der Anfangszeit des Netzausbaus schleifen sich ab

Die GesprächspartnerInnen brachten zum Ausdruck, dass Probleme aus der Anfangsphase des „Projekts Netzausbau“ durch Aufbau von Ressourcen (Budgets, Know-how) und zunehmende Vereinheitlichung in der Auslegung und Anwendung des Regelwerkes reduziert wurden.

Immer wieder betont wurde die Bedeutung (personeller) Kontinuität der unterschiedlichen Akteure innerhalb von Projekten, um Berechenbarkeit, Vertrauen und Teamwork zu verstetigen.

Entwicklung einer Fehlerkultur

Die Anwendung des Regelwerkes, insbesondere bei Genehmigungsbehörden und Vorhabenträgern, ist auf die Vermeidung von „Einwendungen“ (führt zu erhöhtem Bearbeitungsaufwand) bzw. Klagen (werfen das Verfahren im Erfolgsfall auf Anfang zurück) ausgerichtet.

Damit hat das Vermeiden von Fehlern hohe Priorität in der Organisationskultur. Diese Haltung steht einer Suche nach kreativen, neuen Lösungen oft entgegen.

Betrachtungshorizont

Für die Beurteilung der Wirksamkeit der (einzelnen) Beschleunigungselemente ist es wichtig, den Betrachtungshorizont („gesamter Projektzyklus“ vs. – z. B. – „Planfeststellung“) zu definieren.

Oft werden Beschleunigungselemente als „nicht beschleunigend“ definiert. Im Nachfassen wird eingeräumt, dass das entsprechende Element auf das gesamte Verfahren bezogen durchaus beschleunigende Wirkungen haben kann. Allerdings kann der Gesprächspartner bzw. die Gesprächspartnerin das dann nicht wirklich einschätzen.

Politischer Einfluss

Die Rolle der Politik beim Projekt Netzausbau ist wichtig:

So wird die (positive) Positionierung der Politik für den Netzausbau allgemein und für das jeweilige Projekt im Speziellen als ein zentraler Erfolgsfaktor eingeschätzt.

Kritisch wird hingegen beurteilt, dass Entscheidungen (zu) oft politischen und nicht fachlichen Prämissen folgen (z. B. Erdkabelvorrang).

Zeitversatz zwischen Regeländerung und Wirkung

Häufig wird auf den – zunächst – verzögernden Effekt von angekündigten Regeländerungen (Gesetzesänderungen) aufmerksam gemacht. Allein die Erwartung einer Änderung führt zu einer erheblichen Verlangsamung der laufenden Arbeit. („Mal sehen, was kommt...“)

Ist die Änderung erfolgt, vergeht weitere Zeit, bis diese Änderung „operationalisiert“, also in Verwaltungshandeln/Handeln der Unternehmen überführt wird.

Der Zeitverlust, der durch Änderungen des Regelwerks entsteht, ist also erheblich größer als der Zeitbedarf für die Regeländerungen selbst.

Stabilität und Arbeitsfähigkeit der NGO und BI

Bei der Beurteilung der Aktivitäten (Mitwirkung, Meinungsäußerungen usw.) von NGO und Bürgerinitiativen müssen deren Verfasstheit und innere Stabilität berücksichtigt werden. Nicht alle dieser Akteure befassen sich auf gleichem Niveau mit allen Gesichtspunkten des Themas Netzausbau. Oft werden (nur) einzelne Aspekte von einzelnen Vorhaben herausgegriffen und auf andere Vorhaben und das „Große Ganze“ „hochgerechnet“/verallgemeinert.

Ebenso ist das Zusammenwirken von (wenigen) Hauptamtlichen und ehrenamtlich Tätigen zu berücksichtigen.

Fehlender „Blick aufs Ganze“

Ein Problem des „Projektes Energiewende/Netzausbau“ ist seine Größe. Es gibt ganz wenige Personen, die einen fundierten „Blick aufs Ganze“ haben. Damit empfinden sich die handelnden Personen selten als „Teil eines großen Teams“ oder tragen „zu einer Erfolgsgeschichte“ bei. Vielmehr überwiegt die Einzelbetrachtung des jeweils eigenen schmalen Bearbeitungssegments. Probleme innerhalb des eigenen „Betrachtungshorizonts“ können deshalb nicht mit den Erfolgen in anderen Teilbereichen kompensiert werden. Das ist ein Führungs- und Kommunikationsproblem!

Informationsniveau in der Bevölkerung wächst

Die veränderte Informations- und Partizipationspolitik von Vorhabenträgern, Politik und Verwaltungen und die Vernetzung der Akteure führen zu einem stark steigenden Informationsniveau und einem Zuwachs an Know-how (z. B. Methodenkompetenz) in der Bevölkerung.

3.4.4.2.1 Öffentlichkeitsbeteiligung

3.4.4.2.1.1 Grundsätzliche Aussagen der Gesprächspartner/innen zur Öffentlichkeitsbeteiligung

Generell wird die stärkere Öffentlichkeitsbeteiligung in den Ausbauprojekten der letzten Jahre positiv eingeschätzt, weil Konflikte frühzeitig erkannt und entschärft werden können.

Öffentlichkeitsbeteiligung wird als absolut notwendig erachtet. Sie führt aber – nach heutigem Kenntnisstand – nicht zu einer Beschleunigung des Verfahrens.

Die heute erforderliche Art der Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger bedeutet einen erheblichen Ressourcenaufwand für alle Beteiligten. Es solle darauf geachtet werden, dass nicht durch ungeeignete Beteiligungs- und Informationsformate Betroffenheit ausgelöst wird, die in Wahrheit nicht vorhanden ist.

3.4.4.2.1.2 Instrumentenbaukasten

Partizipations- und Beteiligungsformate haben sich in den letzten Jahren rasch entwickelt, es liegen inzwischen erprobte „Instrumentenbaukästen“ vor, aus denen sich die Beteiligten je nach Projekterfordernis bedienen können.

3.4.4.2.1.3 Formate

Dialogorientierte, kleinteilige Formate haben sich bewährt, große Veranstaltungsformate sind nur noch für Antragskonferenzen, Erörterungstermine sinnvoll.

3.4.4.2.1.4 Informationsgewinn

Öffentlichkeitsbeteiligung ist ein wichtiges Mittel, um potenzielle Konflikte möglichst frühzeitig zu erkennen, Informationen zu sammeln und auf dieser Grundlage ggf. auch gemeinsame bessere Lösungen zu finden.

Das führt zu einer besseren Qualität der Planung/Unterlagen und kann helfen, Konflikte zu vermeiden und ggf. eine bessere Alternative zu wählen.

3.4.4.2.2 Spezifische Aussagen zu den Referenzprojekten

Die Erfahrungen und die in den Interviews wiedergegebenen Äußerungen der Gesprächspartner/innen generieren sich aus ihrer Befassung mit den Referenzprojekten (5 BBPIG, 4 EnLAG, 2 EnWG). Gleichwohl wurden nahezu ausschließlich generalisierende, nicht projektspezifische Aussagen getroffen. Ein Rückschluss, dass z. B. ein Beschleunigungselement bei einem speziellen Referenzprojekt in besonderer Weise gewirkt habe, ist deshalb nicht möglich.

3.4.4.2.3 Formale und reale Faktoren

Im Verhältnis zu den formalen Faktoren, die auf den Netzausbau wirken (also die Beschleunigungselemente), messen die Gesprächspartner/innen den realen Faktoren (Aufbau von Know-how, Ressourcen, personelle Kontinuität, innerbetriebliche Prioritätensetzung, professionelles Projektmanagement, verlässliche politische Rahmenbedingungen) eine größere Bedeutung zu.

„Beides ist wichtig – aber entscheidend ist, wie das Regelwerk umgesetzt werden kann.“

3.4.4.2.4 Erdkabel

Akzeptanz fördernd: „ja“

beschleunigend: wohl eher „nein“

Der Erdkabelvorrang hat eine erhebliche deeskalierende Wirkung.

Bei den HGÜ-Erdkabelverbindungen (SuedLink, Südostlink) hat sich der Widerstand gegenüber den Freileitungsplanungen gewaltig verringert, weil die Gesamtmenge potenziell Betroffener kleiner geworden ist. Allerdings werden auch neue Betroffenheiten (besonders auf Seiten der Landwirte) geschaffen.

Problemlagen:

- ▶ Umweltfachliche Problemlagen sind mitunter größer als bei Freileitungen.
- ▶ Prüfverlangen auf Freileitung (§ 3 Abs. 2,3 BBPlG) in landwirtschaftlich bedeutsamen Regionen mit hoch produktiven Böden kann zu Verzögerungen führen.

3.4.4.2.5 Situation Organisationen/Unternehmen

Mit dem Aufbau von neuen Kapazitäten wird der Bedeutung des Themas Rechnung getragen.

NABEG-Verfahren sind zunächst aufwändiger als „herkömmliche“ Verfahren.

Als „Flaschenhals“ werden empfunden:

- ▶ die externen und internen Planungskapazitäten (schon heute)
- ▶ die Bearbeitungskapazitäten bei den Genehmigungsbehörden
- ▶ die spezifischen Kapazitäten der NGO (führen zur Spezialisierung auf Themenfelder oder Projekte).

3.4.4.2.6 Weitere Aussagen

Unabhängig von Gesprächsleitfaden nutzten viele GesprächsteilnehmerInnen die Möglichkeit, ihnen wichtig erscheinende Aspekte zu thematisieren. Diesen Punkt führen wir der Vollständigkeit halber hier auf.

3.4.4.2.6.1 Projektmanager

Die Rolle des „Projektmanagers“ wurde in der schriftlichen Befragung als gering eingeschätzt. Bei den Interviews wurden allerdings Dinge als wichtig beschrieben, die den Aufgaben eines Projektmanagers entsprechen. De facto sind Projektmanager insbesondere bei den NABEG-Projekten bereits Teil der Projektteams.

Wir gehen deshalb davon aus, dass Inhalt und Begrifflichkeit durch die Befragten nicht übereinander gebracht werden.

3.4.4.2.6.2 Ausgleichsregelung

Die Erarbeitung einer einheitlichen Ausgleichsregelung und deren Anwendung könnten eine beschleunigende Wirkung auf (länderübergreifende) Projekte haben.

3.4.4.2.6.3 Entschädigungsregelungen

Der Überarbeitung der Entschädigungsregelungen wird eine große Bedeutung in Sachen Akzeptanz und Beschleunigung zugemessen.

3.4.4.2.6.4 Sonstiges

Bundesfachplanungsprojekte: Eine länderübergreifend einheitliche Vorgehensweise bei der Umsetzung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung (insbesondere im Hinblick auf Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen) und bei Entschädigungszahlungen wird vermisst.

Seitens der Vorhabenträger ist der Wunsch erkennbar, dass sich Genehmigungsbehörden auf ein verbindliches Projektmanagement, insbesondere auf eine Ablaufsteuerung zur Einhaltung von Terminzielen bis zur Genehmigung verpflichten.

4 Bewertung der Ergebnisse der Befragung

Mit dem Ziel, den Einfluss der Beschleunigungselemente auf das Verfahrenstempo sowie auf den Umweltschutz zu evaluieren, wurden die in den Abschnitten 2.1 bis 2.4 herausgearbeiteten Beschleunigungselemente im Abschnitt 3 in einen Fragenkatalog für eine schriftliche Befragung überführt. Auf Basis der dort gefundenen Ergebnisse wurden ausgewählte Beschleunigungselemente sowie weitere für die Beschleunigung der Netzausbauvorhaben relevante Faktoren im Rahmen von qualitativen leitfadengestützten Interviews vertieft untersucht.

Die wesentlichen Ergebnisse dieser Evaluierung, wie sie im Abschnitt 3 der Untersuchung wiedergegeben sind, sind nachfolgend im Rahmen einer vergleichenden Betrachtung und Bewertung der bisherigen Ergebnisse dahingehend zu bewerten, ob die im Rahmen des Gesetzes über Maßnahmen zur Beschleunigung des Netzausbaus Elektrizitätsnetze vom 28.07.2011 eingeführten Beschleunigungselemente nach den Erfahrungen/Meinungen der Befragten ihre Funktion erfüllen (können) und ob und inwieweit die Beschleunigungselemente dabei die Prüfung der Umweltauswirkungen innerhalb des Planungs- und Genehmigungsverfahrens beeinflussen.

Zu untersuchen ist dabei auch, ob sich verallgemeinerbare Rückschlüsse auf den Zusammenhang von Beschleunigung und Öffentlichkeitsbeteiligung sowie die Einhaltung von Umweltstandards ziehen lassen und ob das Planungs- und Genehmigungsverfahren nach EnWG/NABEG geeignet ist, die beschriebenen Zielkonflikte zu lösen. Darüber hinaus sollen Empfehlungen zur Fortentwicklung des besonderen und allgemeinen Verfahrensrechtes (z. B. EnWG und NABEG) sowie ableitbare Handlungsempfehlungen an die Politik und den Gesetzgeber auf der einen und die Genehmigungsbehörden auf der anderen Seite erarbeitet werden.

Wichtig an dieser Stelle ist noch einmal der Hinweis, dass die nachfolgende Einordnung und Interpretation der Ergebnisse aus dem Abschnitt 3 zu den Beschleunigungselementen auf einer unterschiedlichen Datenbasis beruht. Begründet ist dies im zweistufigen Forschungsdesign. Zunächst fand eine schriftliche Befragung zu allen 35 Beschleunigungselementen statt. Auf Basis der Ergebnisse dieser Befragung wurden aus dem Gesamt-Set (35) insgesamt 12 Beschleunigungselemente ausgewählt, die in den anschließenden qualitativen leitfadengestützten Stakeholder-Interviews weiter exploriert wurden. Damit besteht für die folgenden Betrachtungen und Bewertungen ein unterschiedliches zugrunde liegendes Daten-Niveau.

4.1 Einführung

Bei der Auswertung der Ergebnisse der schriftlichen sowie der mündlichen Befragung ist einerseits zu berücksichtigen, dass bei der Mehrzahl der Beschleunigungselemente eine Einschätzung dazu, ob und inwiefern sich ein Beschleunigungselement auf die Verfahrensdauer bzw. den Umweltschutz auswirkt, überwiegend auf einer prognostischen Einschätzung basiert. Viele der von den Befragten gemachten Angaben spiegeln daher Meinungen wider. Erfahrungen können mangels fortgeschrittener Vorhaben nach dem NABEG allenfalls auf Erkenntnissen aus anderen Verfahrensordnungen beruhen.

Anders ausgedrückt kann die Frage, ob ein Beschleunigungselement geeignet ist, die Verfahrensdauer insgesamt zu beschleunigen, erst dann abschließend evaluiert werden, wenn die ersten nach §§ 12a. ff. EnWG, 1 ff. NABEG durchgeführten Netzausbauvorhaben planfestgestellt worden sind. Dies gilt insbesondere für diejenigen Beschleunigungselemente, die über eine Akzeptanzstärkung mittelbar eine Verfahrensbeschleunigung bewirken sollen. Denn ob sich die Akzeptanz gegenüber Netzausbauvorhaben – etwa durch die frühzeitigere und umfassendere Einbeziehung der Öffentlichkeit – tatsächlich verbessern und die Anzahl von Klageverfahren gegen Planfeststellungsbeschlüsse dadurch reduzieren lässt, kann abschließend erst nach Abschluss der letzten Stufe des Planungs- und Genehmigungsverfahrens bewertet werden. Da es sich mithin überwiegend um prognostische Bewertungen handelt, die nicht auf Erfahrungen, sondern auf Meinungen basieren, hat sich bei einer Vielzahl von Bewertungen ein sehr uneinheitliches Meinungsbild gezeigt, wodurch Handlungsempfehlungen deutlich erschwert werden. Soweit im Folgenden

Schlussfolgerungen gezogen und Empfehlungen abgegeben werden, basieren diese daher nicht auf empirischen Erkenntnissen aus NABEG-Verfahren, sondern auf den persönlichen Einschätzungen der Befragten. Da die Gesprächspartner/innen im Rahmen der qualitativen leitfadengestützten Interviews aber zum Ausdruck gebracht haben, dass die Kontinuität des Rechtsrahmens als ein wesentlicher Faktor angesehen wird, um die Netzausbauvorhaben zu beschleunigen, sollte gerade bei denjenigen Beschleunigungselementen, bei denen sich kein einheitliches Meinungsbild abgezeichnet hat, an den bisherigen gesetzlichen Regelungen festgehalten werden.

4.2 Bewertung der Beschleunigungselemente innerhalb der Verfahrensstufen

4.2.1 Stufe 1 – Bedarfsplanung

Innerhalb der in §§ 12a ff. EnWG normierten Bedarfsplanung, die beginnend mit dem Szenariorahmen über die Erstellung des Netzentwicklungsplans in das Bundesbedarfsplangesetz (BBPlG) mündet, hat der Gesetzgeber das Plan- und Genehmigungsverfahren für Netzausbauvorhaben im Sinne von § 2 Abs. 1 NABEG gegenüber der Bedarfsfestlegung nach EnLAG deutlich erweitert. Seither gibt es eine zyklische Bedarfsplanung, die nicht nur eine umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung, sondern auch eine Alternativenprüfung beinhaltet (siehe ausführlich unter 2.2.2.). Beides führt vordergründig zu einer Verlängerung der Planungs- und Genehmigungsverfahren.

Vor diesem Hintergrund konnte erwartet werden, dass die Auswirkungen der gesetzlichen Regelungen zur Bedarfsplanung auf die Verfahrensdauer von den Befragten eher negativ eingeschätzt werden. Dies hat sich im Rahmen der Evaluierung aber nicht bestätigt (siehe hierzu im Abschnitt 3). Bei der Bewertung der Wirkung der Beschleunigungselemente auf das Verfahrenstempo zeigte sich überwiegend ein eher uneinheitliches Meinungsbild, was durch eine durchschnittliche Standardabweichung von 2,4 für die Stufe der Bedarfsplanung ausgedrückt wird. Ein homogeneres Meinungsbild zeigte sich bei der Bewertung der Umweltauswirkungen (durchschnittliche Standardabweichung = 1,8).

4.2.1.1 Prüfungskompetenz der Bundesnetzagentur

Mit der stärkeren Einbeziehung der Bundesnetzagentur in die Bedarfsfestlegung wollte der Gesetzgeber im Sinne einer Ausweitung der staatlichen Infrastrukturverantwortung eine Akzeptanzstärkung erreichen, die sich mittelbar positiv auf die Verfahrensdauer auswirken sollte. Gleichzeitig sollte eine kontinuierliche Begleitung der Netzausbauvorhaben durch die Bundesnetzagentur erreicht werden (siehe unter 2.2.2.1.). Auf die Frage, ob sich diese Ziele tatsächlich erreichen lassen und inwiefern sich dies möglicherweise auf den Umweltschutz auswirkt, lieferten die Ergebnisse im Abschnitt 3 folgende Antworten:

Der Einfluss auf das Verfahrenstempo wurde mit einem Mittelwert von 0,53 von den Befragten als eher neutral eingeschätzt, wobei die Angaben zu 37 % auf Erfahrungen und zu 63 % auf Meinungen beruhten. Mit einem Wert von 2,6 ist allerdings die Standardabweichung relativ hoch. Anders ausgedrückt sind die Einzelbewertungen relativ heterogen verteilt. Es gab bei diesem Beschleunigungselement mithin ein breites Meinungsspektrum.

Bei den Auswirkungen auf den Umweltschutz ergab die schriftliche Befragung einen Mittelwert von 0,93. Von den Befragten wurde mithin eine neutrale bzw. leicht positiv beeinflussende Wirkung des Beschleunigungselements auf den Umweltschutz angenommen, wobei die Angaben der Befragten auch hier zu 37 % auf Erfahrungen und zu 63 % auf Meinungen beruhten.

Auf der Grundlage der Ergebnisse aus der schriftlichen Befragung kann daher nicht abschließend bewertet werden, ob durch die Prüfungskompetenz der Bundesnetzagentur auf der Ebene der Bedarfsfestlegung eine Verfahrensbeschleunigung erreicht werden kann. Angesichts eines Mittelwerts < 1 sowie einer gegenüber den Bewertungen zum Verfahrenstempo homogeneren Verteilung der Einzelwerte (Standardabweichung = 2,0) kann aber angenommen werden, dass die Prüfung der Umweltauswirkungen durch die Zuständigkeit der Bundesnetzagentur nicht negativ beeinflusst wird.

Zusätzliche Informationen ergeben sich für das vorliegende Beschleunigungselement aus der von den Befragten im Rahmen der schriftlichen Befragung zu beantwortenden offenen Frage nach den größten Hemmnissen für die Verfahrensdauer. Die folgenden Einzelaussagen, die aus der tabellarischen Zusammenfassung (siehe Abschnitt 3) stammen, weisen dabei einen Bezug zur Prüfungskompetenz der Bundesnetzagentur auf:

- Übertragung der Zuständigkeit auf die Bundesnetzagentur
- Fehlende Fachkompetenz der Planungsbehörde
- Fehlendes Projektmanagement
- Keine fachliche Gesamtabstimmung/individuelle Einzelentscheidungen
- Zielstellung maßgeblicher Beteiligter ist nicht auf Zielstellungen des NABEG ausgerichtet

Zwar ist zu berücksichtigen, dass es sich bei der vorstehenden Auflistung der von einem Teil der Befragten wahrgenommenen größten Hemmnisse für den Netzausbau um Einzelaussagen handelt, mit der Folge, dass die Angaben weniger belastbar sind. Dennoch zeigen die Antworten, dass die Behördenzuständigkeit von diesen Befragten als ein wesentlicher Faktor angesehen wird, der sich auf die Dauer der Netzausbauverfahren auswirkt. Gerade die in diesem Zusammenhang bemängelte fehlende „fachliche Gesamtabstimmung“ sowie ein „fehlendes Projektmanagement“ hatten den Gesetzgeber seinerzeit dazu veranlasst, eine phasenübergreifende Zuständigkeit der Bundesnetzagentur („One-Stop-Shop“) zu normieren. Der Gesetzgeber wollte eine fachliche und auf das NABEG ausgerichtete Gesamtabstimmung erreichen und eine – möglicherweise zu Beginn noch fehlende – Fachkompetenz aufbauen. Wie die oben aufgelisteten Antworten zu den größten Hemmnissen zeigen, wird aber auch diese Entscheidung des Gesetzgebers teilweise in Zweifel gezogen.

Zwar war das Beschleunigungselement „Prüfungskompetenz der Bundesnetzagentur“ nicht Gegenstand der qualitativen leitfadengestützten Stakeholder-Interviews. Im Rahmen der geführten Interviews konnten dennoch für das vorliegende Beschleunigungselement relevante Eindrücke gewonnen werden. Diese wurden zwar nicht konkret zu dem vorliegenden Beschleunigungselement benannt, lassen aber gleichwohl mittelbar Schlussfolgerungen für dieses zu.

Unter anderem haben die Gesprächspartner/innen zum Ausdruck gebracht, dass die Gesamtabstimmung für die Dauer der Planungs- und Genehmigungsverfahren wesentlich ist. Der fehlende „Blick aufs Ganze“ wurde dabei als wesentlicher Faktor für eine Verfahrenshemmung benannt. Die phasenübergreifende Betreuung der Netzausbauvorhaben durch die Bundesnetzagentur ist vor diesem Hintergrund positiv zu bewerten. Dies gilt ebenfalls für die gegenüber den Interviewern geäußerte Kritik daran, dass das Bearbeitungssegment zu schmal sei.

Darüber hinaus haben die Gesprächspartner/innen das Erfordernis einer personellen Kontinuität bei allen Beteiligten thematisiert. Daraus kann der Schluss gezogen werden, dass man Personalveränderungen auch und gerade bei der Bundesnetzagentur als zuständiger Genehmigungsbehörde auf das mögliche Maß reduzieren sollte. Nur auf diese Weise lassen sich zudem Erfahrungs- und Lerneffekte und dadurch mittelbar auch wieder Beschleunigungseffekte erzielen, die der Gesetzgeber erwartet hat. Zudem wurde die veränderte Informations- und Partizipationspolitik von den Befragten allgemein positiv bewertet, was in Teilen auf die Zuständigkeit der Bundesnetzagentur zurückgeführt werden kann.

Zu der Frage nach den größten Hemmnissen für den Umweltschutz gab es keine für das vorliegende Beschleunigungselement relevanten Angaben, weder im Rahmen der schriftlichen Befragung noch im Rahmen der qualitativen leitfadengestützten Stakeholder-Interviews.

Nach allem Vorstehenden sprechen daher nicht nur im Interesse einer Kontinuität des Rechtsrahmens gute Gründe dafür, an den gesetzlichen Regelungen zur Bedarfsfestlegung festzuhalten, wozu auch die Prüfungskompetenz der Bundesnetzagentur auf der ersten Ebene des Planungs- und Genehmigungsverfahrens zählt.

Handlungsempfehlungen

Unter Berücksichtigung der mit dem Gesetzgebungspaket beabsichtigten ganzheitlichen Betreuung der Netzausbauvorhaben durch die Bundesnetzagentur, eines uneinheitlichen Meinungsbildes zur Frage nach den Auswirkungen auf das Verfahrenstempo und eines eher neutral bzw. leicht positiv beurteilten Einflusses auf die Prüfung der Umweltauswirkungen sowie des u. a. im Rahmen der schriftlichen Befragung zum Ausdruck gebrachten Interesses der Praxis an einer Kontinuität des Rechtsrahmens sowie an der personellen ganzheitlichen Betreuung der Netzausbauverfahren sollte an der Prüfungskompetenz der Bundesnetzagentur auf der Ebene der Bedarfsplanung festgehalten werden. Die Bundesnetzagentur sollte sich darum bemühen, personelle Veränderungen auf das notwendige Maß zu reduzieren.

4.2.1.2 Frühzeitige (formelle und informelle) Öffentlichkeitsbeteiligung/Kommunikation

Die §§ 12a ff. EnWG sehen auf der ersten Stufe der Bedarfsplanung an drei Stellen eine umfangreiche und zeitintensive formelle Öffentlichkeitsbeteiligung vor. Ziel des Gesetzgebers war es insoweit, durch eine frühzeitige und umfassende Beteiligung der Öffentlichkeit eine verbesserte Akzeptanz gegenüber dem jeweiligen Netzausbauvorhaben zu erreichen, die mittelbar zu einer Verfahrensbeschleunigung beitragen soll (siehe hierzu unter Abschnitt 2.2.2.2.). Auf die Frage, ob sich diese Ziele tatsächlich erreichen lassen und inwiefern sich dies möglicherweise auf den Umweltschutz auswirkt, lieferten die Ergebnisse im Abschnitt 3 folgende Antworten:

Im Rahmen der schriftlichen Evaluierung haben die Befragten das Beschleunigungselement mit einem Mittelwert von 0,33 weder als verfahrenshemmend noch als verfahrensbeschleunigend eingeschätzt, sondern im Durchschnitt neutral bewertet, wobei 48 % der Befragten anhaben, dass ihre Einschätzung auf Erfahrungen basiert. Weder die Erwartung, dass sich die zeitintensive Öffentlichkeitsbeteiligung auf der Ebene der Bedarfsplanung zuvörderst negativ auf die Dauer der Planungs- und Genehmigungsverfahren auswirkt noch die Erwartung des Gesetzgebers, dass die frühzeitige und umfassende Beteiligung der Öffentlichkeit über eine verbesserte Akzeptanz mittelbar zu einer Verfahrensbeschleunigung beiträgt, konnten im Rahmen der schriftlichen Befragung mithin eindeutig bestätigt werden. Mit dem höchsten Wert für die Standardabweichung (= 2,7) innerhalb der Stufe der Bedarfsplanung hat sich im Rahmen der schriftlichen Befragung im Gegenteil ein sehr heterogenes Meinungsbild gezeigt. Allerdings wurde das Beschleunigungselement bei der Frage, welches der Beschleunigungselemente auf der Ebene der Bedarfsfestlegung dasjenige mit den größten Auswirkungen auf die Verfahrensbeschleunigung ist, am dritthäufigsten benannt.

Demgegenüber haben die Befragten den Einfluss der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung auf den Umweltschutz auf der Stufe der Bedarfsplanung mit einem Mittelwert von 1,74 im Durchschnitt positiv bewertet. Zwar wurde bei diesem Beschleunigungselement – stufenübergreifend betrachtet – die zweithöchste Standardabweichung (= 2,2) bei der Bewertung der Umweltauswirkungen ermittelt. Dies weist jedoch nur auf eine hohe Bandbreite an Wertungen hin, die sowohl über wie unter dem Wert von 1,74 liegen. Es bleibt jedoch – in Summe – der hohe positive Wert.

Demgegenüber kann auf der Grundlage der Ergebnisse aus der schriftlichen Befragung nicht abschließend bewertet werden, ob durch die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung bereits auf der Stufe der Bedarfsfestlegung eine Verfahrensbeschleunigung erreicht werden kann. Berücksichtigt werden muss in diesem Zusammenhang, dass eine positive bzw. negative Wirkung der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung auf die Verfahrensdauer in belastbarer Weise erst dann beurteilt werden kann, wenn die Planfeststellungsverfahren auf der dritten Stufe abgeschlossen sind. Denn erst dann zeigt sich, ob die vom Gesetzgeber erwartete Akzeptanzstärkung gegenüber dem jeweiligen Netzausbauvorhaben die Anzahl der Klagen gegen Planfeststellungsbeschlüsse tatsächlich reduzieren kann.

Zusätzliche für das vorliegende Beschleunigungselement relevante Angaben lieferte die von den Befragten im Rahmen der schriftlichen Befragung zu beantwortende offene Frage nach den größten Hemmnissen für die Verfahrensdauer. Dabei wiesen die nachfolgenden Antworten einen Bezug zum Beschleunigungselement „Frühzeitige (formelle und informelle) Öffentlichkeitsbeteiligung/Kommunikation“ auf:

- ▶ in Öffentlichkeitsbeteiligung wird oft auf Wünsche eingegangen, die im späteren PFV rechtlich schwer zu halten sind, z. B. konkrete Varianten
- ▶ übertriebene Öffentlichkeitsbeteiligung
- ▶ Öffentlichkeitsbeteiligung
- ▶ frühe Öffentlichkeitsbeteiligung
- ▶ zu viel Öffentlichkeitsbeteiligung
- ▶ Stufe 1 „Bedarfsplanung“ Reduzierung

Da es sich um Einzelaussagen weniger Befragter handelt, sind die Angaben weniger belastbar als die vorstehenden Ergebnisse der schriftlichen Befragung. Dennoch bestätigt die vorstehende Auflistung der von einem Teil der Befragten wahrgenommenen größten Hemmnisse für den Netzausbau die allgemeine Erwartung, dass mit einer Ausweitung der Öffentlichkeitsbeteiligung auf der Ebene der Bedarfsfestlegung zunächst eine Verlängerung der Verfahrensdauer einhergeht. Die gegenteilige Erwartung des Gesetzgebers, dass durch ein Mehr an Transparenz und Beteiligung mittelbar eine Verfahrensbeschleunigung erreicht werden kann, wird von einem Teil der Befragten mithin in Zweifel gezogen.

Zu der Frage nach den größten Hemmnissen für den Umweltschutz gab es zwei für das vorliegende Beschleunigungselement relevante zusätzliche Angaben:

- ▶ Sinnlose Methodendebatten mit Partikularinteressen eingehen statt zielorientierter ökologischer Begleitung der Verfahren (durch NGOs ...)
- ▶ Zu viele Beteiligte, „klein, klein“

Auch hier handelt es sich um Einzelaussagen, die wenig belastbar sind. Es zeigt sich aber, dass der allgemein erwartete positive Einfluss einer umfassenden und frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung auf die Umweltbelange nicht uneingeschränkt geteilt wird. Gerade auf der Stufe der Bedarfsfestlegung kann dabei hinterfragt werden, ob sich eine umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung positiv auf die Umweltbelange auswirken kann. Denn auf dieser Ebene werden nur die Anfangs- und Endpunkte der Netzausbauvorhaben bestimmt. Die Prüfung der Umweltauswirkungen aber setzt eine Mikro-Betrachtung voraus. Umweltbelange, die dem Netzausbauvorhaben entgegenstehen, können daher sinnvoll erst auf der zweiten Stufe des Planungs- und Genehmigungsverfahrens vorgebracht werden. Derzeit liegen jedenfalls auf diesen Verfahrensstufen keine Erfahrungen vor, die eine starke Beeinträchtigung der Umweltbelange befürchten lassen.

Das Beschleunigungselement war nicht Gegenstand der qualitativen leitfadengestützten Stakeholder-Interviews. Dennoch haben die Befragten im Rahmen der geführten Interviews Angaben gemacht, die Schlussfolgerungen für das vorliegende Beschleunigungselement zulassen, ohne dass die Befragten einen solchen Bezug ausdrücklich hergestellt haben.

Unter anderem haben die Interviewer aufgrund der allgemeinen Aussagen der Befragten den Eindruck gewonnen, dass es keine Kausalität zwischen einem Mehr an Öffentlichkeitsbeteiligung und einer Verfahrensbeschleunigung gibt. Die Öffentlichkeitsbeteiligung sei vielmehr eine Erwartung der Gesellschaft an die Politik, die öffentliche Verwaltung und die Projektträger. Dieser gesellschaftlichen Erwartung müsse bei Netzausbauvorhaben Rechnung getragen werden, um diese realisieren zu können. Demgegenüber lasse sich derzeit nicht nachweisen, dass ein Mehr an Öffentlichkeitsbeteiligung zu einer spürbaren Reduzierung von Klagen führe. Von den Befragten wurde die stärkere Öffentlichkeitsbeteiligung bei den in den

letzten Jahren angestoßenen Netzausbauvorhaben aber insoweit positiv eingeschätzt, dass Konflikte frühzeitig erkannt und entschärft werden können.

Handlungsempfehlungen

Das Ziel des Gesetzgebers, durch eine umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung in einem frühen Verfahrensstadium ein Mehr an Transparenz und Beteiligung zu schaffen, kann durch die Öffentlichkeitsbeteiligung auf der Ebene der Bedarfsfestlegung erreicht werden. Ob sich die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung aber positiv auf das Verfahrenstempo auswirkt, kann auf der Grundlage der Ergebnisse der Evaluierung schon deshalb nicht beantwortet werden, weil noch keines der Verfahren abgeschlossen ist. Von einem Teil der Befragten wird die (frühzeitige und umfassende) Öffentlichkeitsbeteiligung dennoch schon jetzt als eines der größten Hemmnisse in Bezug auf die Verfahrensdauer angesehen. Angesichts dessen könnte sich ein „Zurückfahren“ der sehr umfassenden Öffentlichkeitsbeteiligung auf der Stufe der Bedarfsplanung empfehlen. Aufgrund der mehrheitlich positiv eingeschätzten Wirkung auf den Umweltschutz sowie des im Rahmen der Evaluierung gewonnenen Eindrucks, dass die Kontinuität des Rechtsrahmens ein entscheidender Faktor für die erfolgreiche Umsetzung der Netzausbauvorhaben ist, sprechen ebenso gute Gründe dafür, die Öffentlichkeitsbeteiligung auf der Ebene der Bedarfsplanung beizubehalten.

4.2.1.3 Zyklische Bedarfsplanung

Ziel der vom Gesetzgeber im Rahmen des Gesetzgebungspakets normierten zyklischen Bedarfsplanung war es, eine kontinuierliche Beobachtung des Netzausbaubedarfs zu erreichen und zu verhindern, dass sich die Netzausbauplanungen im Laufe der Zeit überholen und es deshalb zu Akzeptanzverlusten kommt. Darüber hinaus erwartete sich der Gesetzgeber Lern- und Erfahrungseffekte (siehe unter 2.2.2.3). Auf die Frage, ob sich diese Ziele tatsächlich erreichen lassen und inwiefern sich dies möglicherweise auf den Umweltschutz auswirkt, lieferten die Ergebnisse im Abschnitt 3 folgende Antworten:

Im Rahmen der schriftlichen Befragung haben die Befragten die Auswirkungen der zyklischen Bedarfsplanung auf das Verfahrenstempo mit einem Mittelwert von 0,37 überwiegend neutral eingeschätzt, wobei die Angaben zu 37 % auf Erfahrungen und zu 63 % auf Meinungen basierten. Die relativ hohe Standardabweichung von 2,2 zeigt aber, dass es hierzu kein einheitliches Meinungsbild gab. Bemerkenswert ist, dass die zu erwartende Einschätzung, dass sich eine zyklische Bedarfsplanung hemmend auf das Verfahrenstempo auswirkt, im Rahmen der Evaluierung nicht eindeutig bestätigt werden konnte. Im Rahmen der offenen Frage nach dem größten Hemmnis für die Verfahrensdauer wurde die zyklische Bedarfsplanung allerdings von zwei Befragten als größtes Hemmnis genannt. Auf der Grundlage der Ergebnisse aus der schriftlichen Befragung kann daher nicht abschließend bewertet werden, ob durch die zyklische Bedarfsplanung eine Verfahrensbeschleunigung erreicht werden kann.

Bei der Bewertung der Auswirkungen auf den Umweltschutz gab es mit einer eher niedrigen Standardabweichung von 1,5 eine demgegenüber homogenere Bewertung. Mit einem Mittelwert von 0,29 wurde der Einfluss der zyklischen Bedarfsplanung auf die Prüfung der Umweltauswirkungen als neutral eingeschätzt. Zu der offenen Frage nach den größten Hemmnissen für den Umweltschutz gab es keine für das vorliegende Beschleunigungselement relevanten Angaben. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass sich die zyklische Bedarfsplanung nicht negativ auf die Umweltbelange auswirkt.

Handlungsempfehlungen

Im Rahmen der Evaluierung konnte weder eindeutig widerlegt noch bestätigt werden, dass durch die zyklische Bedarfsplanung mittelbar eine Beschleunigungswirkung erzielt werden kann. Da die Wirkungen des Beschleunigungselements auf den Umweltschutz als eher neutral eingeschätzt wurden, sollte die zyklische Bedarfsplanung nicht nur im Interesse einer Kontinuität des Rechtsrahmens, sondern auch deshalb beibehalten werden, weil sich die erhofften Lern- und Erfahrungseffekte erst langfristig auswirken können.

4.2.1.4 Verbindliche Bedarfsfestlegung durch Gesetz – Abschichtung von Entscheidungen

Durch die verbindliche Bedarfsfestlegung durch Gesetz und die damit einhergehende Abschichtung der Entscheidungen innerhalb des Planungs- und Genehmigungsverfahrens wollte der Gesetzgeber eine Abschichtung der Entscheidungen und Prüfungsinhalte erreichen, durch die die Komplexität des dreistufigen Planungs- und Genehmigungsverfahrens reduziert werden sollte. Ziel war es, insbesondere das Planfeststellungsverfahren durch die vorgelagerte Entscheidung zur Planrechtfertigung zu entlasten (siehe hierzu unter 2.2.2.4). Auf die Frage, ob sich diese Ziele tatsächlich erreichen lassen und inwiefern sich dies möglicherweise auf den Umweltschutz auswirkt, lieferten die Ergebnisse im Abschnitt 3 folgende Antworten:

Mit dem zweithöchsten Mittelwert von 1,86 wird dem Beschleunigungselement eine leicht verfahrensbeschleunigende Wirkung zugesprochen, wobei die Angaben zu 35 % auf Erfahrungen und zu 65 % auf Meinungen beruhten. Das Beschleunigungselement wurde bei der Frage, welches der Beschleunigungselemente auf der Ebene der Bedarfsfestlegung dasjenige mit den größten Auswirkungen auf die Verfahrensbeschleunigung ist, am häufigsten benannt. Die durch die Abschichtung der Entscheidungen möglicherweise hervorgerufenen Unklarheiten beim Prüfungsumfang wurden im Rahmen der offenen Frage zu den größten Hemmnissen für die Verfahrensbeschleunigung nur von einem Befragten als Hemmnis für die Verfahrensdauer eingeschätzt.

Auf der Grundlage der schriftlichen Befragung kann mithin davon ausgegangen werden, dass sich die Entscheidung des Gesetzgebers für eine Abschichtung des Planungs- und Genehmigungsverfahrens, die auf der ersten Stufe mit einer verbindlichen Bedarfsfestlegung beginnt, positiv auf die Verfahrensdauer auswirken kann. Dafür spricht auch, dass auf die Frage, welches der Beschleunigungselemente auf der Ebene der Bedarfsfestlegung dasjenige mit den größten Auswirkungen auf die Verfahrensbeschleunigung ist, an erster Stelle das vorliegende Beschleunigungselement genannt wurde.

Die Auswirkungen des Beschleunigungselements auf die Prüfung der Umweltauswirkungen wurden bei einem Mittelwert von 0,13 als eher neutral eingeschätzt, wobei das Meinungsbild mit einer relativ geringen Standardabweichung von 1,7 als homogen angesehen werden kann.

Zusätzliche Informationen zu diesem Beschleunigungselement lieferten im Rahmen der schriftlichen Befragung die Antworten auf die offene Frage nach den größten Hemmnissen für den Umweltschutz:

- ▶ Abschichtung von Entscheidungen
- ▶ [...], Abschichtung von Entscheidungen (spätere Erkenntnisse können vorherige Entscheidungen in Frage stellen)
- ▶ Rechtliche Unsicherheiten durch Abschichtung im neuen Verfahren
- ▶ Zu komplexe Planungs- und Genehmigungsverfahren

Ein – wenn auch geringer – Teil der Befragten erwartet mithin, dass sich die Abschichtung der Verfahrensentscheidungen innerhalb des Planungs- und Genehmigungsverfahrens negativ auf die Prüfung der Umweltbelange auswirkt. Dabei scheint die Abschichtung teilweise insgesamt kritisch gesehen zu werden. Teilweise wird erwartet, dass sich durch die Abschichtung rechtliche Unsicherheiten ergeben können. Zu

berücksichtigen ist allerdings, dass es sich insoweit um Einzelaussagen handelt, die gegenüber den vorstehenden Ergebnissen aus der schriftlichen Befragung weniger belastbar sind.

Handlungsempfehlungen

Die Auswirkungen der Entscheidungsabschichtung auf die Verfahrensdauer der Planungs- und Genehmigungsverfahren werden von den Befragten überwiegend positiv eingeschätzt. Gleichzeitig nahm die Mehrheit der Befragten an, dass negative Auswirkungen auf die Prüfung der Umweltbelange nicht zu erwarten sind. Lediglich im Rahmen der Beantwortung der offenen Fragestellung wurde die Entscheidungsabschichtung von einem Teil der Befragten als ein wesentliches Hemmnis für die Prüfung der umweltrechtlichen Belange angesehen. Im Interesse einer Kontinuität des Rechtsrahmens sollte gleichwohl an der Verfahrensabschichtung, insbesondere der verbindlichen Bedarfsfestlegung durch Gesetz auf der ersten Stufe, festgehalten werden, bis konkrete Erfahrungen aus abgeschlossenen Verfahren nach dem NABEG vorliegen.

4.2.1.5 Alternativenprüfung

Im Interesse einer Akzeptanzstärkung hat der Gesetzgeber entschieden, dass bereits auf der ersten Stufe des Planungs- und Genehmigungsverfahrens eine Alternativenprüfung durchzuführen ist, die die Prüfung anderer Netzverknüpfungspunkte, die Technologiealternative Erdkabel sowie das NOVA-Prinzip umfasst. Durch diesen frühestmöglichen Zeitpunkt einer Alternativenprüfung soll unmittelbar die Akzeptanz gegenüber den Netzausbauvorhaben gesteigert und damit mittelbar eine Verfahrensbeschleunigung erreicht werden (siehe hierzu unter 2.2.2.5). Auf die Frage, ob sich diese Ziele tatsächlich erreichen lassen und inwiefern sich dies möglicherweise auf den Umweltschutz auswirkt, lieferten die Ergebnisse im Abschnitt 3 folgende Antworten:

Mit einem Mittelwert von -0,46 haben die Befragten eine das Verfahrenstempo leicht hemmende Wirkung des Beschleunigungselements angenommen, wobei die Angaben bei 43 % der Befragten auf Erfahrungen und bei 57 % auf Meinungen basierten. Auch hier zeigte sich im Rahmen der Befragung aber kein einheitliches Meinungsbild, was durch einen relativ hohen Wert für die Standardabweichung ausgedrückt wird (= 2,6).

Auf der Grundlage der schriftlichen Befragung kann daher keine abschließende Aussage dazu getroffen werden, ob die vom Gesetzgeber erwartete Beschleunigungswirkung erreicht werden kann, zumal auch hier gilt, dass eine positive bzw. negative Wirkung der Alternativenprüfung auf die Verfahrensdauer in belastbarer Weise erst nach Abschluss des Planfeststellungsverfahrens auf der dritten Stufe beurteilt werden kann. Denn erst dann zeigt sich, ob die vom Gesetzgeber durch die frühzeitige Alternativenprüfung erhoffte Akzeptanzstärkung gegenüber dem jeweiligen Netzausbauvorhaben die Anzahl der Klagen gegen Planfeststellungsbeschlüsse tatsächlich reduzieren kann.

Da es sich bei der Alternativenprüfung um das einzige Beschleunigungselement handelt, bei dem die Evaluierung auf der Stufe der Bedarfsplanung eine – wenn auch geringe – negative Wirkung auf das Verfahrenstempo ergeben hat, war das Beschleunigungselement Gegenstand der qualitativen leitfadengestützten Stakeholder-Interviews. Dabei haben die Gesprächspartner/innen die Einschätzung der schriftlichen Befragung zu den Auswirkungen der Alternativenprüfung auf das Verfahrenstempo bestätigt. Das bedeutet, dass die Gesprächspartner/innen beim Verfahrenstempo eine eher uneinheitliche Meinung vertreten haben, das Beschleunigungselement tendenziell aber als hemmend ansehen.

Mit einem Mittelwert von 1,98 wurde dem Beschleunigungselement in Bezug auf die Prüfung der Umweltbelange im Rahmen der schriftlichen Befragung eine deutlich fördernde Wirkung zugesprochen. Auf der Ebene der Bedarfsplanung handelte es sich um das Beschleunigungselement, dem die Befragten die stärkste positive Wirkung auf die Belange des Umweltschutzes zugesprochen haben. Es handelte sich zudem um das Beschleunigungselement, das bei der Frage, welches der Beschleunigungselemente auf der

Ebene der Bedarfsfestlegung dasjenige mit den größten Auswirkungen auf die Verfahrensbeschleunigung ist, am häufigsten benannt wurde.

Im Rahmen der qualitativen leitfadengestützten Stakeholder-Interviews wurde das Ergebnis der schriftlichen Befragung bestätigt. Dabei haben insbesondere diejenigen Gesprächspartner/innen, die schwerpunktmäßig mit Umweltbelangen befasst sind, angegeben, dass die frühzeitige Möglichkeit, Alternativen in das Verfahren einzubringen, als sehr positiv eingeschätzt werde.

Konkret zum Thema „Erdkabel“ haben die Gesprächspartner/innen zum Ausdruck gebracht, dass die Berücksichtigung der Alternative Erdkabel dazu beiträgt, die Akzeptanz gegenüber den Netzausbauvorhaben zu erhöhen. Der Erdkabelvorrang habe eine deeskalierende Wirkung. Gerade bei den Netzausbauvorhaben „Suedlink“ und „Südostlink“ habe sich der Widerstand, insbesondere durch eine Verringerung der potenziell Betroffenen, verringert. Dennoch gaben die Gesprächspartner/innen an, dass sich die vom Gesetzgeber erwartete Verfahrensbeschleunigung nicht erreichen lasse. In diesem Zusammenhang wurde seitens der Gesprächspartner/innen unter anderem darauf hingewiesen, dass die Erdverkabelung insbesondere auf Seiten der Landwirte neue Betroffenheiten schaffe. Zudem sei auf das Freileitungsprüfverlangen nach § 3 Abs. 2, 3 BBPlG hingewiesen worden, das zu weiteren Verzögerungen führen könne. Darüber hinaus haben die Gesprächspartner/innen zum Ausdruck gebracht, dass die umweltrechtlichen Probleme bei der Erdverkabelung mitunter größer seien als bei Freileitungen.

Handlungsempfehlungen

Zu der Frage, ob durch die Alternativenprüfung auf der Stufe der Bedarfsplanung eine Verfahrensbeschleunigung erreicht werden kann, ergab weder die schriftliche noch die mündliche Befragung ein einheitliches Meinungsbild. Zwar wird tendenziell eine das Verfahrenstempo hemmende Wirkung angenommen, aufgrund der positiven Einschätzung der Auswirkungen auf den Umweltschutz sowie im Interesse einer Kontinuität des Rechtsrahmens empfiehlt es sich, die Alternativenprüfung auf der Ebene der Bedarfsplanung beizubehalten, bis konkrete Erfahrungen aus abgeschlossenen Verfahren nach dem NABEG vorliegen.

4.2.1.6 Keine Rechtsschutzmöglichkeiten auf Ebene der Bedarfsfestlegung

Der Gesetzgeber hat sich im Interesse einer Verfahrensbeschleunigung gegen einen phasenweisen Rechtsschutz am Ende jeder Stufe des Planungs- und Genehmigungsverfahrens entschieden. Insbesondere auf der Stufe der Bedarfsplanung bestehen daher in der Regel keine Rechtsschutzmöglichkeiten Drittbetroffener (siehe hierzu unter 2.2.2.6.). Auf die Frage, ob sich diese Ziele tatsächlich erreichen lassen und inwiefern sich dies möglicherweise auf den Umweltschutz auswirkt, lieferten die Ergebnisse im Abschnitt 3 folgende Antworten:

Dem Beschleunigungselement wurde im Rahmen der schriftlichen Befragung mit einem Mittelwert von 2,09 die stärkste positive Wirkung auf die Verfahrensdauer beigemessen, wobei die Angaben der Befragten (nur) zu 16 % auf Erfahrung und zu 84 % auf Meinungen basierten. Gleichwohl drückt der relativ hohe Wert für die Standardabweichung (= 2,3) aus, dass das Meinungsbild der Befragten auch insoweit eher uneinheitlich war. Im Rahmen der qualitativen leitfadengestützten Interviews haben die Gesprächspartner/innen aller Befragungsgruppen allerdings einhellig die Ansicht vertreten, dass das Beschleunigungselement eine starke positive Wirkung auf die Verfahrensdauer hat, wie es auch der Mittelwert aus der schriftlichen Befragung ausdrückt. Zudem wurde das Beschleunigungselement bei der Frage, welches der Beschleunigungselemente auf der Ebene der Bedarfsfestlegung dasjenige mit den größten Auswirkungen auf die Verfahrensbeschleunigung ist, am zweithäufigsten benannt.

Im Rahmen der schriftlichen Befragung haben die Befragten die Auswirkungen des Beschleunigungselements auf die Umweltbelange mehrheitlich neutral bewertet (Mittelwert = 0,14). Auch im Rahmen der qualitativen leitfadengestützten Stakeholder-Interviews wurde die Wirkung als neutral eingestuft, was

insbesondere damit begründet wurde, dass beim Umweltschutz eine Mikro-Betrachtung vorzunehmen sei, die auf der Ebene der Bedarfsplanung, bei der lediglich die Anfangs- und Endpunkte für die Netzstrecken festgelegt werden, nicht relevant sei. Allerdings wurde das Beschleunigungselement bei der Frage, welches der Beschleunigungselemente auf der Ebene der Bedarfsfestlegung dasjenige mit den größten Auswirkungen auf den Umweltschutz ist, am dritthäufigsten benannt.

Handlungsempfehlungen

Sowohl die Ergebnisse der schriftlichen Befragung als auch die Angaben der Gesprächspartner/innen in den geführten Interviews lassen darauf schließen, dass die vom Gesetzgeber erhofften Beschleunigungseffekte durch den weitestgehenden Ausschluss von Rechtsschutzmöglichkeiten auf der Stufe der Bedarfsplanung erreicht werden können. Die Auswirkungen auf den Umweltschutz wurden zugleich als neutral bewertet. Da diese Ergebnisse mangels Vorliegen von Rechtsstreitigkeiten zum NABEG zu weiten Teilen auf Meinungen der Befragten beruhen, bietet sich eine spätere Evaluierung der zum NABEG ergangenen Rechtsprechung an. Sollte diese die Erwartungen bestätigen, sollte – auch im Interesse einer Kontinuität des Rechtsrahmens – daran festgehalten werden, dass es auf der Ebene der Bedarfsplanung keinen Drittrechtsschutz gibt.

4.2.1.7 Fristen/Sanktionsmöglichkeiten

Um Verzögerungen innerhalb der Bedarfsplanung zu vermeiden, hat der Gesetzgeber an die Vorlage des Netzentwicklungsplans Fristen geknüpft, die durch unterschiedliche Sanktionsmöglichkeiten flankiert werden (siehe hierzu 1.2.2.7.). Auf die Frage, ob sich durch Fristen und daran anknüpfende Sanktionsmöglichkeiten tatsächlich eine Verfahrensbeschleunigung erreichen lässt und inwiefern sich dies möglicherweise auf den Umweltschutz auswirkt, lieferten die Ergebnisse im Abschnitt 3 folgende Antworten:

Die Wirksamkeit von Fristen/Sanktionsmöglichkeiten auf die Verfahrensdauer wurde von den Befragten in der schriftlichen Befragung mit einem Mittelwert von 1,05 bei einem eher homogenen Meinungsbild (Standardabweichung = 2,0) als neutral bzw. leicht fördernd bewertet, wobei die Angaben zu 23 % auf Erfahrungen und 77 % auf Meinungen basierten.

Zusätzliche für das vorliegende Beschleunigungselement relevante Angaben lieferte die offene Frage nach den größten Hemmnissen für die Beschleunigung. Dabei bemängelten zwei der Befragten ausdrücklich die mangelnde Durchsetzung der Fristen und stuften dies als größtes Hemmnis für die Verfahrensdauer ein:

- ▶ BNetzA müsste Fristen gegen Vorhabenträger stärker durchsetzen
- ▶ Fristen gem. NABEG werden nicht eingehalten

Die vorstehenden Angaben sind als Einzelaussagen zwar wenig belastbar, dennoch machen sie auf das Problem aufmerksam, dass es eine solche Durchsetzung von Fristen in der Praxis der Genehmigungsbehörden nicht gibt. Grundsätzlich trifft es zu, dass die Erwartung des Gesetzgebers, durch Fristen und Sanktionsmöglichkeiten eine Verfahrensbeschleunigung zu erreichen, nur dann erreicht werden, wenn entsprechende Fristen gegenüber den Vorhabenträgern auch durchgesetzt werden. Gleichwohl hat das bloße Vorhandensein von Fristen eine disziplinierende Wirkung.

Die vorstehenden Einschätzungen aus der schriftlichen Befragung werden durch die Angaben im Rahmen der qualitativen leitfadengestützten Stakeholder-Interviews bestätigt. Ein Teil der Gesprächspartner/innen gab insoweit an, dass Fristen und Sanktionsmöglichkeiten ein eher „stumpfes Schwert“ seien, weil es in der Praxis an der Durchsetzung der Fristen scheitere. Als Ursache hierfür haben die Gesprächspartner/innen angegeben, dass regelmäßig nachvollziehbare Gründe für eine Fristüberschreitung vorlägen. Zudem haben die Gesprächspartner/innen darauf hingewiesen, dass man die Organisationen, mit

denen man weiterhin vertrauensvoll und partnerschaftlich zusammenarbeiten will, regelmäßig nicht brüskieren wolle. Ebenso wurde auf den Grundsatz „Gründlichkeit geht vor Schnelligkeit“ verwiesen. Auch hier sind mithin Akzeptanzgesichtspunkte angesprochen: Um Akzeptanzverluste zu vermeiden, werden Zeitverluste durch Fristüberschreitungen hingenommen. Ein Teil der Gesprächspartner/innen nahm demgegenüber an, dass allein das Vorhandensein der Fristen mit den daran anknüpfenden Sanktionsmöglichkeiten disziplinierend wirke und sich daher positiv auf die Verfahrensdauer auswirken könne.

Die Auswirkungen auf den Umweltschutz haben die Befragten mit einem Mittelwert von -0,29 als neutral bzw. leicht hemmend eingeschätzt (Standardabweichung = 0,9). Im Rahmen der qualitativen leitfadengestützten Interviews wurden die Auswirkungen des Beschleunigungselements auf den Umweltschutz als durchweg neutral bewertet. Zwar tauchte das Beschleunigungselement zumindest auch einmal bei den Antworten zu der offenen Frage nach den größten Hemmnissen für den Umweltschutz auf. Wenn dort aber angegeben wird, dass Fristen oft eine zu schnelle Abhandlung der umweltfachlichen Belange bewirken, dürfte diese Erwartung auf der Ebene der Bedarfsplanung, bei der lediglich Anfangs- und Endpunkte festgelegt werden, weniger problematisch sein als auf den nachfolgenden Stufen des Planungs- und Genehmigungsverfahrens.

Handlungsempfehlungen

Auf der Grundlage der schriftlichen Befragung sowie der durchgeführten Interviews kann als Ergebnis festgehalten werden, dass Fristen und daran anknüpfende Sanktionsmöglichkeiten nach Meinung der Befragten grundsätzlich geeignet sind, eine Verfahrensbeschleunigung zu bewirken. Da negative Auswirkungen auf die Umweltbelange zumindest auf der Stufe der Bedarfsplanung noch nicht zu erwarten sind, besteht Bedarf für eine Gesetzesänderung nur insoweit, als in Erwägung gezogen werden könnte, die Sanktionierung der Fristüberschreitungen nicht in das Ermessen der Regulierungsbehörden zu stellen.

4.2.2 Stufe 2 – Bundesfachplanung

Für Netzausbauvorhaben, die dem NABEG unterfallen, ist dem Planfeststellungsverfahren die Bundesfachplanung vorgelagert. Im Verfahren der Bundesfachplanung wird nicht nur die Raumverträglichkeit des Netzausbauvorhabens geprüft, sondern auch und insbesondere die Umweltverträglichkeit der Netzausbaumaßnahme. Hierzu ist die Strategische Umweltprüfung (SUP) als unselbstständiges Verfahren in das Verfahren der Bundesfachplanung integriert (siehe unter 2.3.).

Der Gesetzgeber hat innerhalb der Bundesfachplanung umfassende Partizipationsmöglichkeiten der verschiedenen Interessenträger geschaffen. Die Partizipation innerhalb der Bundesfachplanung geht dabei deutlich über die Öffentlichkeitsbeteiligung in den Raumordnungsverfahren der Länder hinaus und kann neben der offenen Trassenplanung sowie der Zuständigkeit der Bundesnetzagentur als wesentliche Neuerung gegenüber der bisherigen Gesetzeslage angesehen werden.

Ziel des Gesetzgebers war es auch bei diesen Gesetzesänderungen, eine Verfahrensbeschleunigung zu erreichen. Im Rahmen der Befragung wurde dabei untersucht, ob und inwieweit sich dieses Ziel auf der Ebene der Bundesfachplanung erreichen lässt und inwieweit sich dies auf den Umweltschutz auswirkt. Die Ergebnisse sind nachfolgend unter Berücksichtigung der Ergebnisse im Abschnitt 2 auszuwerten.

4.2.2.1 Offene Trassenplanung

Mit den §§ 4 ff. NABEG hat sich der Gesetzgeber für eine offene Trassenplanung in der Bundesfachplanung entschieden. Das bedeutet, dass die Genehmigungsbehörde nicht an den Antrag des Vorhabenträgers gebunden ist. Ziel des Gesetzgebers war es, durch einen umfassenden Vergleich von räumlichen, aber auch technischen Alternativen die Akzeptanz gegenüber den festzulegenden Trassenkorridoren zu

erhöhen. Es sollte eine bessere Beteiligung der Öffentlichkeit an dem Entscheidungsprozess erreicht werden. Das vom Vorhabenträger beantragte Vorhaben sowie mögliche Alternativen werden hierzu mit offenem Ergebnis zur Debatte gestellt (siehe hierzu unter 2.3.1.).

Auf die Frage, ob sich durch eine offene Trassenplanung tatsächlich eine Verfahrensbeschleunigung erreichen lässt und ob und inwiefern sich dies möglicherweise auf den Umweltschutz auswirkt, lieferten die Ergebnisse im Abschnitt 3 folgende Ergebnisse:

Mit einem Mittelwert von -0,69 haben die Befragten eine das Verfahrenstempo leicht hemmende Wirkung des Beschleunigungselements angenommen, wobei die Angaben bei 34 % der Befragten auf Erfahrungen und bei 66 % der Befragten auf Meinungen basierten. Wie der relativ hohe Wert für die Standardabweichung (= 2,8) ausdrückt, ergab die schriftliche Befragung hierzu aber kein einheitliches Meinungsbild. Einer der Befragten hat im Rahmen der offenen Frage sogar angegeben, dass die offene Trassenplanung stufenübergreifend das größte Hemmnis für die Verfahrensdauer sei.

Eine abschließende Aussage dazu, ob die vom Gesetzgeber erwartete mittelbare Beschleunigungswirkung erreicht werden kann, kann auf der Grundlage der schriftlichen Befragung nicht getroffen werden. Mehrheitlich wurde im Gegenteil eine die Verfahrensdauer hemmende Wirkung angenommen. Die Erwartung des Gesetzgebers, dass sich die offene Trassenplanung über eine verbesserte Akzeptanz mittelbar positiv auf die Verfahrensdauer auswirkt, wird von einem Teil der Befragten mithin eher kritisch gesehen. Auch hier gilt aber, dass eine positive bzw. negative Wirkung der Alternativenprüfung auf die Verfahrensdauer in belastbarer Weise ohnehin erst nach Abschluss des Planfeststellungsverfahrens auf der dritten Stufe beurteilt werden kann. Denn erst dann zeigt sich, ob die vom Gesetzgeber durch die offene Trassenplanung erhoffte Akzeptanzstärkung gegenüber dem jeweiligen Netzausbauvorhaben die Anzahl der Klagen gegen Planfeststellungsbeschlüsse tatsächlich reduzieren kann.

Mit einem Mittelwert von 1,45 haben die Befragten mehrheitlich eine den Umweltschutz fördernde Wirkung des Beschleunigungselements angenommen. Auf die Frage, welches der Beschleunigungselemente auf der Ebene der Bundesfachplanung dasjenige mit den größten Auswirkungen auf den Umweltschutz ist, wurde das Beschleunigungselement sogar am häufigsten benannt. Auf der Grundlage der schriftlichen Befragung kann daher angenommen werden, dass sich die offene Trassenplanung eher positiv auf den Umweltschutz auswirkt.

Vergleicht man die vorstehenden Ergebnisse der schriftlichen Befragung mit denjenigen Ergebnissen, die sich beim Beschleunigungselement „Alternativenprüfung“ auf der vorgelagerten Stufe des Planungs- und Genehmigungsverfahrens ergeben haben, zeigt sich, dass es insoweit keine signifikanten Unterschiede bei der Bewertung gab. Die Auswirkungen wurden vielmehr auf beiden Stufen in etwa gleich betrachtet (siehe unter 4.2.1.5.).

Da es sich bei der offenen Trassenplanung um das Beschleunigungselement handelt, bei dem die Evaluierung auf der Stufe der Bundesfachplanung – neben dem Beschleunigungselement „Beteiligung der Bundesländer in der Bundesfachplanung“ (Mittelwert = -0,04) – eine negative Wirkung auf das Verfahrenstempo ergeben hat, war das Beschleunigungselement Gegenstand der qualitativen leitfadengestützten Stakeholder-Interviews und wurde in Ergänzung zu der schriftlichen Befragung einer vertieften Untersuchung unterzogen.

Dabei haben die Gesprächspartner/innen die Einschätzung der schriftlichen Befragung zu den Auswirkungen der offenen Trassenplanung auf das Verfahrenstempo insoweit bestätigt, als sich auch hier ein uneinheitliches Meinungsbild abgezeichnet hat. Ein Teil der Gesprächspartner/innen hat der offenen Trassenplanung dabei eine verfahrensbeschleunigende Wirkung beigemessen, weil Einwände, die bei einem reinen Vorschlagsrecht des Vorhabenträgers zu erwarten sind, schon frühzeitig vermieden werden können. Insoweit wird mithin die Erwartung des Gesetzgebers geteilt, dass sich durch eine offene Trassenplanung sowie eine stärkere Beteiligung der Öffentlichkeit am Entscheidungsprozess die Akzeptanz gegenüber

dem später auf der Ebene der Planfeststellung zu genehmigenden Netzausbauvorhabens erhöht. Ein anderer Teil der Befragten hat die damit einhergehende Erwartung einer verfahrensbeschleunigenden Wirkung aber unter Hinweis auf den durch die Alternativenprüfung bedingten höheren Bearbeitungs- und Prüfungsaufwand in Zweifel gezogen. Auch unter Berücksichtigung der Ergebnisse aus den qualitativen leitfadengestützten Stakeholder-Interviews kann die Ausgangsfrage, ob durch die offene Trassenplanung eine Verfahrensbeschleunigung erreicht werden kann, nicht abschließend beantwortet werden.

Die Auswirkungen auf den Umweltschutz wurden von den Gesprächspartnern ausschließlich neutral oder positiv bewertet, wobei die positiven Bewertungen damit begründet wurden, dass schon in einer frühen Phase des Planungs- und Genehmigungsverfahrens Umweltbelange eingebracht werden können, wodurch gegebenenfalls neue Alternativen in die Planungen aufgenommen werden. Negative Auswirkungen auf den Umweltschutz hat keiner der Gesprächspartner/innen angenommen. Unter Berücksichtigung der Ergebnisse aus den qualitativen leitfadengestützten Stakeholder-Interviews kann mithin davon ausgegangen werden, dass sich die offene Trassenplanung innerhalb der Bundesfachplanung nicht negativ auf den Umweltschutz auswirkt.

Insgesamt hat sich im Rahmen der Interviews eine Tendenz abgezeichnet, dass die offene Trassenplanung von den Vorhabenträgern kritischer gesehen wird als von den Genehmigungsbehörden sowie den Nicht-regierungsorganisationen, die die Wirkung der offenen Trassenplanung sowohl auf das Verfahrenstempo als auch auf die Umweltbelange eher positiv einschätzten.

Handlungsempfehlungen

Das Ziel des Gesetzgebers, durch eine offene Trassenplanung ein Mehr an Beteiligung zu schaffen, kann erreicht werden. Ob sich die offene Trassenplanung aber positiv auf das Verfahrenstempo auswirkt, kann auf der Grundlage der Ergebnisse der Evaluierung nicht abschließend beantwortet werden. Aufgrund der mehrheitlich neutral bzw. positiv eingeschätzten Wirkung auf den Umweltschutz, einer stärkeren Beteiligung der Öffentlichkeit am Entscheidungsprozess sowie des im Rahmen der Evaluierung gewonnenen Eindrucks, dass die Kontinuität des Rechtsrahmens ein entscheidender Faktor für die erfolgreiche Umsetzung der Netzausbauvorhaben ist, sollte im Rahmen der Bundesfachplanung an der offenen Trassenplanung festgehalten werden, bis konkrete Erfahrungen aus abgeschlossenen Verfahren nach dem NABEG vorliegen.

4.2.2.2 Vollständigkeit der Antragsunterlagen

Mit den §§ 6 ff. NABEG hat der Gesetzgeber Regelungen geschaffen, durch die Verzögerungen durch unvollständige und/oder qualitativ unzureichende Antragsunterlagen vermieden werden sollen. Auf die Frage, ob die gesetzlichen Regelungen eine Verfahrensbeschleunigung erreichen können und ob und inwiefern sich dies möglicherweise auf den Umweltschutz auswirkt, lieferten die Ergebnisse im Abschnitt 3 folgende Antworten:

Dem Beschleunigungselement wurde im Rahmen der schriftlichen Befragung mit einem Mittelwert von 2,13 die drittstärkste positive Wirkung auf die Verfahrensdauer beigemessen, wobei die Angaben der Befragten zu 38 % auf Erfahrung und zu 62 % auf Meinungen basierten. Die Regelungen in § 6 ff. NABEG wurden daher mehrheitlich für geeignet gehalten, eine Verfahrensbeschleunigung zu bewirken. Dafür spricht auch, dass auf die Frage, welches der Beschleunigungselemente auf der Ebene der Bundesfachplanung dasjenige mit den größten Auswirkungen auf die Verfahrensbeschleunigung ist, an erster Stelle das vorliegende Beschleunigungselement „Vollständigkeit der Antragsunterlagen“ genannt wurde.

Bei der Bewertung der Auswirkungen auf den Umweltschutz haben die Befragten mit einem Mittelwert von 1,24 eine fördernde Wirkung angenommen. Die Mehrheit der Befragten geht mithin davon aus, dass sich die Regelungen in §§ 6 ff. NABEG positiv, jedenfalls aber nicht negativ auf die Prüfung der Umweltbelange auswirken.

Handlungsempfehlungen

Der Einfluss der Regelungen in §§ 6 ff. NABEG auf das Verfahrenstempo wurde mehrheitlich positiv bewertet. Gleichzeitig nahm die Mehrheit der schriftlich Befragten eine den Umweltschutz leicht fördernde Wirkung an. Es besteht daher kein Anlass für eine Anpassung der gesetzlichen Regelungen in §§ 6 ff. NABEG.

4.2.2.3 Öffentlichkeitsbeteiligung/Kommunikation

Wie die §§ 12a ff. EnWG auf der Ebene der Bedarfsfestlegung beinhalten auch die Regelungen zur Bundesfachplanung in §§ 4 ff. NABEG umfassende Partizipationsmöglichkeiten der verschiedenen Interessenträger, die über den Status quo der bislang von den Ländern durchgeführten Raumordnungsverfahren deutlich hinausgehen. Damit geht auch auf dieser Stufe die Erwartung des Gesetzgebers einher, dass die Akzeptanz gegenüber dem Planungsergebnis durch eine umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung gesteigert werden kann. Zugleich soll der Blick für die Erfordernisse des Umweltschutzes, unter anderem auch durch die umfassende Einbeziehung der Umweltverbände, bereits zu einem frühen Zeitpunkt geöffnet werden (siehe zum Gesamten unter 2.3.3.). Auf die Frage, ob sich diese Ziele tatsächlich erreichen lassen, lieferten die Ergebnisse im Abschnitt 3 folgende Antworten:

Im Rahmen der schriftlichen Evaluierung haben die Befragten das Beschleunigungselement mit einem Mittelwert von 0,65 neutral bzw. leicht positiv bewertet, wobei 40 % der Befragten angaben, dass ihre Einschätzung auf Erfahrungen basiert. Das Meinungsbild der Befragten war insoweit aber uneinheitlich, was durch einen relativ hohen Wert für die Standardabweichung (= 2,6) ausgedrückt wird.

Auf der Grundlage der Ergebnisse der schriftlichen Befragung allein kann daher nicht abschließend bewertet werden, ob durch die Ausweitung der Öffentlichkeitsbeteiligung auf der Stufe der Bundesfachplanung eine Verfahrensbeschleunigung erreicht werden kann. Anders ausgedrückt konnte weder die allgemeine Erwartung, dass sich eine Ausweitung der Öffentlichkeitsbeteiligung auf der Stufe der Raumordnung („Bundesfachplanung“) zuvörderst negativ auf die Dauer der Planungs- und Genehmigungsverfahren auswirkt, noch die Erwartung des Gesetzgebers, dass die umfassende Beteiligung der Öffentlichkeit mittelbar zu einer Verfahrensbeschleunigung beiträgt, im Rahmen der schriftlichen Befragung eindeutig bestätigt werden.

Eine belastbare Einschätzung darüber, ob sich die Ausweitung der Öffentlichkeitsbeteiligung positiv oder negativ auf die Verfahrensdauer auswirkt, ist ohnehin erst nach Abschluss der Planfeststellungsverfahren möglich. Denn erst dann gibt es Erfahrungswerte darüber, ob die vom Gesetzgeber erwartete Akzeptanzstärkung die Anzahl der Klagen gegen Planfeststellungsbeschlüsse tatsächlich reduzieren kann. Im Rahmen der qualitativen leitfadengestützten Stakeholder-Interviews haben die Interviewer jedenfalls den Eindruck gewonnen, dass es nach der Auffassung der Gesprächspartner/innen zwischen einem Mehr an Öffentlichkeitsbeteiligung und einer Verfahrensbeschleunigung keine Kausalität gibt (siehe unter 3.4.4.1).

Die Auswirkungen der Öffentlichkeitsbeteiligung auf den Umweltschutz wurden im Rahmen der schriftlichen Befragung mit einem Mittelwert von 2,04 von den Befragten sehr positiv eingeschätzt. Auf der Ebene der Bundesfachplanung handelte es sich sogar um das Beschleunigungselement, dem die Befragten die stärkste positive Wirkung auf die Belange des Umweltschutzes zugesprochen haben. Auf die Frage, welches der Beschleunigungselemente auf der Ebene der Bundesfachplanung dasjenige mit den größten Auswirkungen auf den Umweltschutz ist, wurde das Beschleunigungselement zudem am zweithäufigsten benannt. Die Wirkungen der durch den Gesetzgeber ausgeweiteten Öffentlichkeitsbeteiligung auf den Umweltschutz wurden von den Befragten mithin mehrheitlich positiv eingeschätzt.

Da es sich um das Beschleunigungselement handelt, bei dem die schriftliche Befragung auf der Stufe der Bundesfachplanung die stärkste positive Wirkung auf den Umweltschutz ergeben hat, war das Beschleunigungselement Gegenstand der qualitativen leitfadengestützten Stakeholder-Interviews und wurde in Ergänzung zu der schriftlichen Befragung einer vertieften Untersuchung unterzogen.

Die Auswirkungen des Beschleunigungselements auf den Umweltschutz wurden von den Gesprächspartnern ähnlich eingeschätzt wie auch im Rahmen der schriftlichen Befragung. Mehrheitlich haben die Gesprächspartner/innen eine neutrale bzw. fördernde Wirkung auf den Umweltschutz angenommen.

Demgegenüber hat sich bei der Frage, ob sich die Ausweitung der Öffentlichkeitsbeteiligung, wie sie der Gesetzgeber in §§ 4 ff. NABEG normiert hat, positiv auf das Verfahrenstempo auswirken kann, kein einheitliches Meinungsbild der Gesprächspartner/innen gezeigt. Im Gegenteil wurde diesbezüglich eine Bandbreite unterschiedlicher Meinungen vertreten. Ein Teil der Gesprächspartner/innen hält die Regelungen in §§ 4 ff. NABEG für geeignet, um frühzeitig Informationen zu erhalten und Kenntnis über mögliche Einwendungen zu erlangen. Insoweit wurde die Ausweitung der Öffentlichkeitsbeteiligung auf der Ebene der Bundesfachplanung positiv bewertet. Ein anderer Teil der Gesprächspartner/innen hat die Ausweitung im Grundsatz zwar auch positiv bewertet, bemängelte aber, dass die Veranstaltungen zu fachspezifisch seien („Termin von Fachleuten für Fachleute“), während ein wiederum anderer Teil der Gesprächspartner/innen darauf hingewiesen hat, dass die Ausweitung der Öffentlichkeitsbeteiligung „reine Augenschere“ sei, weil letztlich doch der Vorhabenträger über die Planungen bestimme. Wie schon im Rahmen der schriftlichen Befragung ergaben auch die qualitativen leitfadengestützten Stakeholder-Interviews mithin kein einheitliches Meinungsbild. Auch unter Einschluss der Ergebnisse aus den Interviews gibt es daher zu der Frage, ob durch die Ausweitung der Öffentlichkeitsbeteiligung auf der zweiten Ebene des Planungs- und Genehmigungsverfahrens eine Beschleunigung desselben erreicht werden kann, kein eindeutiges Ergebnis. Es hat sich aber gezeigt, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung insbesondere von den Nichtregierungsorganisationen positiv bewertet wurde, während sich bei denjenigen Gesprächspartnern, die einem Vorhabenträger oder einer Genehmigungsbehörde angehören, das beschriebene differenzierte Meinungsbild gezeigt hat.

Zusätzliche für das vorliegende Beschleunigungselement relevante Angaben lieferten die von den Befragten im Rahmen der schriftlichen Befragung zu beantwortenden offenen Fragen nach den größten Hemmnissen für die Verfahrensdauer sowie den Umweltschutz. Hierzu kann auf die Ausführungen unter 3.1.1.2 verwiesen werden. Anders als auf der ersten Stufe des Planungs- und Genehmigungsverfahrens der Bedarfsfestlegung ist aber zu erwarten, dass sich eine Ausweitung der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Bundesfachplanung stärker auf die Prüfung der Umweltbelange auswirken kann, weil sich anders als bei der Festlegung von Anfangs- und Endpunkten bereits erste „Betroffenheiten“ abzeichnen.

Ein Vergleich mit den Ergebnissen zum Beschleunigungselement „Frühzeitige (formelle und informelle) Öffentlichkeitsbeteiligung/Kommunikation“ auf der vorgelagerten Stufe des Planungs- und Genehmigungsverfahrens zeigt, dass sich insoweit keine nennenswerten Unterschiede ergeben haben. Die Auswirkungen werden auf beiden Stufen in etwa gleich betrachtet (siehe unter 4.2.1.2.).

Handlungsempfehlungen

Das Ziel des Gesetzgebers, durch eine Ausweitung der Öffentlichkeitsbeteiligung auf der zweiten Stufe des Planungs- und Genehmigungsverfahrens eine frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit am Entscheidungsprozess und damit ein Mehr an Transparenz zu schaffen, kann erreicht werden. Ob sich die Öffentlichkeitsbeteiligung aber positiv auf das Verfahrenstempo auswirkt, kann auf der Grundlage der Ergebnisse der Evaluierung nicht beantwortet werden. Zwar wurde im Rahmen der geführten Interviews der Eindruck gewonnen, dass sich nach Meinung der Befragten ein Mehr an Öffentlichkeitsbeteiligung nicht positiv auf die Verfahrensdauer auswirkt. Eine belastbare Beurteilung darüber ist aber solange nicht möglich, wie es noch kein abgeschlossenes Planfeststellungsverfahren unter dem Regime des NABEG gibt. Da die Wirkungen der Öffentlichkeitsbeteiligung auf den Umweltschutz mehrheitlich positiv eingeschätzt werden und die Öffentlichkeitsbeteiligung gleichzeitig gesellschaftlich erwartet und nur unter großem Widerstand wieder eingeschränkt werden könnte, sollte – auch im Sinne einer Kontinuität des Rechtsrahmens – an den Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung in der Bundesfachplanung festgehalten werden.

4.2.2.4 Beteiligung der Bundesländer in der Bundesfachplanung

Um Verfahrensverzögerungen zu vermeiden, die sich daraus ergeben können, dass die Länder aufgrund des Vorrangs der Bundesfachplanung gegenüber den Landesplanungen klageweise gegen Planfeststellungsbeschlüsse vorgehen, werden die Landesinteressen innerhalb der Bundesfachplanung durch eine Beteiligung der Länder besonders berücksichtigt (siehe hierzu unter 2.3.4.). Auf die Frage, ob sich die Beteiligung der Bundesländer insoweit verfahrensbeschleunigend auswirken kann und ob und inwiefern sich dies auf den Umweltschutz auswirkt, lieferten die Ergebnisse im Abschnitt 3 folgende Antworten:

Der im Rahmen der schriftlichen Befragung errechnete Mittelwert von -0,04 drückt in Bezug auf das Verfahrenstempo eine eher neutrale Bewertung des Beschleunigungselements aus, wobei die Angaben bei 23 % der Befragten auf Erfahrungen und bei 77 % der Befragten auf Meinungen basierten. Ein einheitliches Meinungsbild gab es hierzu allerdings nicht, was durch einen relativ hohen Wert für die Standardabweichung ausgedrückt wird (= 2,2). Bei der im Rahmen der schriftlichen Befragung zu beantwortenden offenen Frage nach den stufenübergreifend größten Hemmnissen für die Verfahrensdauer wurde die Beteiligung der Bundesländer in der Bundesfachplanung zweimal als größtes Hemmnis benannt.

Auf der Grundlage der schriftlichen Befragung kann keine abschließende Aussage dazu getroffen werden, ob sich die Einbeziehung der Länder in die Bundesfachplanung positiv auf die Dauer der Planungs- und Genehmigungsverfahren auswirken kann.

Da es sich aber um das Beschleunigungselement handelt, bei dem die schriftliche Befragung auf der Stufe der Bundesfachplanung die in Summe geringste Wirkung auf Verfahrensbeschleunigung und Umweltschutz ergeben hat, war das Beschleunigungselement Gegenstand der qualitativen leitfadengestützten Stakeholder-Interviews und wurde in Ergänzung zu der schriftlichen Befragung einer vertieften Untersuchung unterzogen.

Im Rahmen dieser qualitativen leitfadengestützten Stakeholder-Interviews wurde der Einfluss des Beschleunigungselements auf die Verfahrensdauer – anders als im Rahmen der schriftlichen Befragung – mehrheitlich positiv bewertet. Dabei haben die Gesprächspartner/innen aber darauf hingewiesen, dass es keine Alternative zur Einbindung der Bundesländer in die Bundesfachplanung gibt. Angesichts dessen sei es nicht das wirkstärkste Mittel für eine Verfahrensbeschleunigung, spiegele aber die gelebte Genehmigungspraxis wider.

Mit einem Mittelwert von 0,72 wurde dem Beschleunigungselement in Bezug auf die Prüfung der Umweltbelange in der schriftlichen Befragung eine neutrale bzw. leicht fördernde Wirkung zugesprochen. Im

Rahmen der Interviews hat sich dieses Ergebnis bestätigt. Die Gesprächspartner/innen haben die Auswirkungen auf den Umweltschutz mehrheitlich neutral bewertet. Negative Auswirkungen auf die Prüfung der Umweltbelange können auf der Grundlage der Ergebnisse der schriftlichen sowie der mündlichen Befragung mithin ausgeschlossen werden.

Handlungsempfehlungen

Auf der Grundlage der Ergebnisse der schriftlichen sowie der mündlichen Befragung kann zwar keine abschließende Aussage dazu getroffen werden, ob die Regelung in § 14 NABEG geeignet ist, Klagen der Länder am Ende des Planfeststellungsverfahrens zu vermeiden und auf diese Weise eine Verfahrensbeschleunigung zu erreichen. An dem Beteiligungsrecht der Länder in der Bundesfachplanung ist angesichts der Planungshoheit der Länder aber festzuhalten, zumal die Auswirkungen auf den Umweltschutz leicht positiv, jedenfalls aber neutral eingeschätzt werden.

4.2.2.5 Verbindliche Festlegung der Trassenkorridore

In der Bundesfachplanung werden die Trassenkorridore mit Verbindlichkeit für das nachfolgende Planfeststellungsverfahren bestimmt. Da der Prüfungsumfang der Bundesfachplanung über den des Raumordnungsverfahrens der Länder deutlich hinausgeht (siehe unter 2.3.5.), kann die Komplexität des Planfeststellungsverfahrens durch die vorgelagerte Entscheidung in der Bundesfachplanung deutlich reduziert werden, weil auf deren Ergebnissen aufgebaut werden kann. Auf die Frage, ob durch die verbindliche Festlegung der Trassenkorridore tatsächlich eine Beschleunigung des Planungs- und Genehmigungsverfahrens erreicht werden kann und ob sich insoweit Auswirkungen auf den Umweltschutz ergeben, lieferten die Ergebnisse im Abschnitt 3 folgende Antworten:

Mit einem Mittelwert von 1,73 wird dem Beschleunigungselement eine leicht verfahrensbeschleunigende Wirkung zugesprochen, wobei die Angaben zu 23 % auf Erfahrungen und zu 77 % auf Meinungen beruhen. Ein einheitliches Meinungsbild gab es zu dieser Frage indes nicht, was durch einen relativ hohen Wert für die Standardabweichung (= 2,2) ausgedrückt wird, mehrheitlich wurde aber eine positive Wirkung auf die Verfahrensdauer angenommen. Im Rahmen der offenen Frage nach den größten Hemmnissen für die Verfahrensdauer wurden die Verbindlichkeit der Bundesfachplanung („Präklusion“) als auch die durch die Prüfungsabschichtung möglicherweise hervorgerufenen Unklarheiten beim Prüfungsumfang dennoch jeweils einmal als größtes Hemmnis für die Verfahrensbeschleunigung benannt. Da es sich hierbei aber um weniger belastbare Einzelaussagen handelt, kann auf der Grundlage der schriftlichen Befragung davon ausgegangen werden, dass sich die Entscheidung des Gesetzgebers zugunsten einer Prüfungsabschichtung im Planungs- und Genehmigungsverfahren positiv auf die Verfahrensdauer auswirken kann. Dafür spricht auch, dass auf die Frage, welches der Beschleunigungselemente auf der Ebene der Bundesfachplanung dasjenige mit den größten Auswirkungen auf die Verfahrensbeschleunigung ist, am dritthäufigsten das vorliegende Beschleunigungselement von den Befragten genannt wurde.

Die Auswirkungen des Beschleunigungselements auf die Prüfung der Umweltauswirkungen wurden bei einem Mittelwert von 0,17 eher neutral eingeschätzt. Auf der Grundlage der schriftlichen Befragung kann mithin davon ausgegangen werden, dass sich die Entscheidung des Gesetzgebers für eine Prüfungsabschichtung nicht negativ auf die Prüfung der Umweltauswirkungen auswirkt.

Ein Vergleich mit den Ergebnissen zum Beschleunigungselement „Verbindliche Bedarfsfestlegung durch Gesetz – Abschichtung von Entscheidungen“ auf der vorgelagerten Stufe des Planungs- und Genehmigungsverfahrens zeigt, dass die Auswirkungen auf Verfahrenstempo und Umweltschutz auf beiden Stufen in etwa gleich bewertet wurden (siehe unter 4.2.1.4.).

Handlungsempfehlungen

Die Auswirkungen der Entscheidungsabschichtung auf die Verfahrensdauer der Planungs- und Genehmigungsverfahren werden von den Befragten überwiegend positiv eingeschätzt. Gleichzeitig nahm die Mehrheit der Befragten an, dass negative Auswirkungen auf die Prüfung der Umweltbelange nicht zu erwarten sind. An der Prüfungsabschichtung, insbesondere der verbindlichen Festlegung von Trassenkorridoren auf der zweiten Stufe des Planungs- und Genehmigungsverfahrens, sollte daher – schon im Interesse einer Kontinuität des Rechtsrahmens – festgehalten werden.

4.2.2.6 Bundesnetzagentur als Entscheidungsträger

Mit der Entscheidung des Gesetzgebers, die Bundesnetzagentur phasenübergreifend als Entscheidungsträgerin des Planungs- und Genehmigungsverfahrens einzusetzen, sollte eine kontinuierliche Begleitung der Netzausbauvorhaben durch dieselbe Behörde („One-Stop-Shop“) und damit zugleich eine inhaltliche Verklammerung der einzelnen Stufen der Planungs- und Genehmigungsverfahren erreicht werden. Insbesondere sollte die auf der Stufe der Raumordnung bislang bestehende Zersplitterung der Entscheidungsträger aufgelöst werden, die zu Verfahrensverzögerungen geführt hatte (siehe hierzu unter 2.3.6.). Auf die Frage, ob sich durch die Zuständigkeit der Bundesnetzagentur für die Bundesfachplanung tatsächlich eine Verfahrensbeschleunigung erreichen lässt und inwiefern sich dies möglicherweise auf den Umweltschutz auswirkt, lieferten die Ergebnisse im Abschnitt 3 folgende Antworten:

Der Einfluss auf das Verfahrenstempo wurde mit einem Mittelwert von 1,85 von den Befragten als positiv eingeschätzt, wobei die Angaben zu 26 % auf Erfahrungen und zu 74 % auf Meinungen beruhten. Hervorzuheben ist die wesentlich stärkere positive Bewertung gegenüber dem Beschleunigungselement „Prüfungskompetenz der Bundesnetzagentur“ auf der vorgelagerten Stufe der Bedarfsplanung mit einem vergleichsweise niedrigen Mittelwert von 0,53 (siehe unter 4.2.2.1.). Ein Grund für die positivere Bewertung dürfte sein, dass das Abschichtungspotenzial für das Planfeststellungsverfahren auf der Ebene der Bundesfachplanung weitaus größer ist als auf der Ebene der Bedarfsplanung.

Bei den Auswirkungen auf den Umweltschutz ergab die schriftliche Befragung einen Mittelwert von 0,59. Von den Befragten wurden die Wirkungen auf den Umweltschutz mithin überwiegend neutral bzw. leicht positiv bewertet. Es kann daher angenommen werden, dass die Prüfung der Umweltauswirkungen durch die Entscheidung des Gesetzgebers, die Bundesnetzagentur auch auf der Ebene der Bundesfachplanung als Entscheidungsträger einzusetzen, nicht negativ beeinflusst wird.

Zusätzliche für das vorliegende Beschleunigungselement relevante Angaben lieferte die von den Befragten im Rahmen der schriftlichen Befragung zu beantwortende offene Fragen nach den größten Hemmnissen für die Verfahrensdauer sowie den Umweltschutz. Zudem konnten in den qualitativen leitfadengestützten Interviews Erkenntnisse gewonnen werden, die auch für das vorliegende Beschleunigungselement von Bedeutung sind. Um Wiederholungen zu vermeiden, wird insoweit auf die Ausführungen zum Beschleunigungselement „Prüfungskompetenz der Bundesnetzagentur“ unter 3.1.1.1. verwiesen.

Handlungsempfehlungen

Unter Berücksichtigung der mit dem Gesetzgebungspaket beabsichtigten ganzheitlichen Betreuung der Netzausbauvorhaben durch die Bundesnetzagentur, eines mehrheitlich positiven, dennoch aber uneinheitlichen Meinungsbildes zur Frage nach den Auswirkungen auf das Verfahrenstempo und eines eher neutral bzw. leicht positiv beurteilten Einflusses auf die Prüfung der Umweltauswirkungen sowie des u. a. im Rahmen der schriftlichen Befragung zum Ausdruck gebrachten Interesses der Praxis an einer Kontinuität des Rechtsrahmens sowie an der personellen ganzheitlichen Betreuung der Netzausbauverfahren sollte an der phasenübergreifenden Zuständigkeit der Bundesnetzagentur, insbesondere auf der Ebene der Bundesfachplanung, festgehalten werden.

4.2.2.7 Abschnittsbildung

Durch die mit § 5 Abs. 4 Satz 1 NABEG ermöglichte Abschnittsbildung innerhalb der Bundesfachplanung soll die Komplexität der Entscheidungsfindung in der Bundesfachplanung reduziert werden, was sich nach dem Willen des Gesetzgebers verfahrensbeschleunigend auswirken soll (siehe hierzu unter 2.3.7.). Auf die Frage, ob sich diese Beschleunigungseffekte tatsächlich erreichen lassen und inwiefern sich dies möglicherweise auf den Umweltschutz auswirkt, lieferten die Ergebnisse im Abschnitt 3 folgende Antworten:

Der Einfluss auf das Verfahrenstempo wurde mit einem Mittelwert von 1,85 von den Befragten als positiv eingeschätzt, wobei die Angaben zu 28 % auf Erfahrungen und zu 72 % auf Meinungen beruhten. Die Auswirkungen auf den Umweltschutz wurden mit einem Mittelwert von 0,39 demgegenüber neutral bewertet, wobei auch die Standardabweichung mit einem Wert von 1,6 eine homogene Verteilung der Einzelmeinungen ausdrückt.

Im Rahmen der offenen Frage nach den größten Hemmnissen für den Umweltschutz wurde die Abschnittsbildung („Zwangspunkte durch Abschnittsbildung“) von einem der Befragten als insoweit größtes Hemmnis benannt. Gegenüber den vorstehenden Ergebnissen ist diese Einzelmeinung aber nicht belastbar, sodass auf der Grundlage der Ergebnisse aus der schriftlichen Befragung angenommen werden kann, dass die Prüfung der Umweltauswirkungen durch die Entscheidung des Gesetzgebers, innerhalb der Bundesfachplanung eine Abschnittsbildung zu ermöglichen, nicht negativ beeinflusst wird.

Handlungsempfehlungen

Aufgrund der eher positiven Bewertung der Wirkung der Abschnittsbildung auf das Verfahrenstempo bei gleichzeitig neutraler Bewertung der Auswirkungen auf den Umweltschutz sollte an den gesetzlichen Regelungen zur Abschnittsbildung in der Bundesfachplanung festgehalten werden.

4.2.2.8 Vereinfachtes Verfahren

Im Interesse einer Verfahrensbeschleunigung hat der Gesetzgeber mit § 11 Abs. 1 NABEG die Möglichkeit geschaffen, die Bundesfachplanung unter den dort genannten Voraussetzungen in einem vereinfachten Verfahren durchzuführen. Innerhalb des vereinfachten Verfahrens wird die vom Gesetzgeber gewollte Verfahrensbeschleunigung dadurch erreicht, dass neben der Antragskonferenz nach § 7 Abs. 7 NABEG auch die Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 9 Abs. 7 NABEG entfällt und das Verfahren regelmäßig innerhalb von drei Monaten abzuschließen ist (siehe zum Gesamten unter 2.3.8.). Auf die Frage, ob sich die Möglichkeit, die Bundesfachplanung im vereinfachten Verfahren durchzuführen, positiv auf die Verfahrensdauer auswirkt und ob und inwiefern sich dies möglicherweise auf den Umweltschutz auswirkt, lieferten die Ergebnisse im Abschnitt 3 folgende Antworten:

Dem Beschleunigungselement wurde im Rahmen der schriftlichen Befragung mit einem Mittelwert von 2,33 die stärkste positive Wirkung auf die Verfahrensdauer beigemessen, wobei die Angaben der Befragten zu 17 % auf Erfahrung und zu 83 % auf Meinungen basierten. Diese im Mittelwert ausgedrückte positive Bewertung des Beschleunigungselements hat sich im Rahmen der schriftlichen Befragung auch dadurch ausgedrückt, dass das Beschleunigungselement am zweithäufigsten benannt wurde, wenn danach gefragt war, welches Beschleunigungselement auf der Ebene der Bundesfachplanung die größten Auswirkungen auf die Verfahrensbeschleunigung hat.

Die Auswirkungen auf den Umweltschutz haben die Befragten mit einem Mittelwert von -0,74 als leicht hemmend eingeschätzt. Es handelte sich um die stärkste von den Befragten angegebene negative Wirkung auf den Umweltschutz. Allerdings ist der Wert für die Standardabweichung (= 2,0) vergleichsweise hoch und drückt daher ein insgesamt eher uneinheitliches Meinungsbild aus.

Da es sich beim vereinfachten Verfahren um das Beschleunigungselement handelt, bei dem die schriftliche Befragung die stärkste negative Wirkung auf den Umweltschutz und gleichzeitig die stärkste positive Wirkung auf das Verfahrenstempo ergeben hat, war das Beschleunigungselement Gegenstand der qualitativen leitfadengestützten Stakeholder-Interviews und wurde in Ergänzung zu der schriftlichen Befragung einer vertieften Untersuchung unterzogen mit folgendem Ergebnis:

Die Wirkung auf das Verfahrenstempo wurde von den Gesprächspartnern überwiegend positiv bewertet. Allerdings haben die Gesprächspartner/innen in den Interviews darauf hingewiesen, dass das Beschleunigungselement lediglich potenziell geeignet sei, eine Verfahrensbeschleunigung zu bewirken. Denn in der Praxis werde von § 11 Abs. 1 NABEG kein Gebrauch gemacht. Insoweit haben die Gesprächspartner/innen einerseits den fehlenden Mut der Beteiligten beklagt, von der durch § 11 NABEG geschaffenen Möglichkeit Gebrauch zu machen. Andererseits haben die Gesprächspartner/innen darauf hingewiesen, dass die „Hürden“ für das vereinfachte Verfahren zu hoch seien.

Die Wirkungen auf den Umweltschutz wurden von den Gesprächspartnern deutlich positiver eingeschätzt als im Rahmen der schriftlichen Befragung. Die mit dem stärksten negativen Mittelwert von -0,74 ausgedrückte hemmende Wirkung auf den Umweltschutz hat sich im Rahmen der qualitativen leitfadengestützten Stakeholder-Interviews nicht bestätigt. Die Auswirkungen auf den Umweltschutz wurden vielmehr durchweg neutral bewertet.

Vor dem Hintergrund, dass das vereinfachte Verfahren gegenüber dem regulären Verfahren der Bundesfachplanung deutliche Einschränkungen des Prüfungsumfangs sowie der Öffentlichkeitsbeteiligung aufweist, ist dieses Ergebnis durchaus bemerkenswert. Denn bei Verfahrensabkürzungen ist allgemein zu erwarten, dass auch die Prüfung der Umweltauswirkungen „unter die Räder kommt“. Nicht ohne Grund haben im Rahmen der schriftlichen Befragung zwei Befragte angegeben, Verfahrensabkürzungen als größtes Hemmnis für den Umweltschutz anzusehen. Erklären lässt sich die im Rahmen der mündlichen Befragung zum Ausdruck gebrachte neutrale Bewertung aber vor dem Hintergrund, dass die Durchführung des vereinfachten Verfahrens voraussetzt, dass eine SUP-Vorprüfung des Einzelfalls im Sinne des § 35 Abs. 4 UVPG ergeben hat, dass mit der Netzausbaumaßnahme voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen einhergehen. Da die Voraussetzungen für das vereinfachte Verfahren, insbesondere die Ausnahme von der SUP-Pflicht nach § 37 Satz 1 UVPG, durchaus streng sind, kann davon ausgegangen werden, dass die Durchführung des vereinfachten Verfahrens und die damit einhergehende Einschränkung des Prüfungsumfangs keine negativen Auswirkungen auf die Belange des Umweltschutzes hat. Gerade die strengen Voraussetzungen sind in der Praxis aber der Grund dafür, dass die Bundesnetzagentur von der durch den Gesetzgeber geschaffenen Möglichkeit des vereinfachten Verfahrens nur selten Gebrauch gemacht hat.

Auf der Grundlage der Ergebnisse aus der schriftlichen Befragung sowie der mündlichen Befragung kann darauf geschlossen werden, dass das vereinfachte Verfahren als ein geeignetes Mittel angesehen wird, die Dauer der Planungs- und Genehmigungsverfahren zu verringern und die Auswirkungen auf den Um-

weltschutz eher neutral eingeschätzt werden. Um eine Verfahrensbeschleunigung zu erreichen, ist es allerdings erforderlich, dass von der durch den Gesetzgeber geschaffenen Möglichkeit in der Praxis auch Gebrauch gemacht wird.

Die vorhandenen Rechtsunsicherheiten bei der Anwendung des vereinfachten Verfahrens können durch konkretisierende und rechtlich verbindliche Vorgaben – etwa im Rahmen einer Verwaltungsvorschrift – aber bei Weitem nicht vollständig beseitigt werden. Der Grund dafür liegt weniger in den undefinierten Tatbestandsmerkmalen des § 11 Abs. 1 Nr. 1 bis 4 NABEG als in der Verpflichtung zur Durchführung einer SUP-Vorabprüfung, die immer eine einzelfallbezogene Wertung verlangt. Auch bei einer Gesetzesänderung sind daher mit dem vereinfachten Verfahren sowohl für den Vorhabenträger als auch für die Genehmigungsbehörde Rechtsunsicherheiten verbunden. Denn eine Gesetzesänderung dahingehend, dass bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 11 Nr. 1 bis 4 NABEG keine SUP-Pflicht besteht, ist mit Art. 3 Abs. 3 und 5 der RL 2001/42/EG nicht zu vereinbaren.

Es bleibt mithin dabei, dass der Vorhabenträger und die Bundesnetzagentur damit rechnen müssen, dass ein Gericht bei der Prüfung der Umweltauswirkungen (SUP-Vorabprüfung) zu einer anderen Auslegung gelangt. Beide Seiten können daher nur ermutigt werden, zumindest in deutlichen Fällen vom vereinfachten Verfahren nach § 11 NABEG Gebrauch zu machen.

Angesichts dieser nicht vollständig zu beseitigenden Umsetzungsdefizite innerhalb des vereinfachten Verfahrens stellt der vollständige Verzicht auf die Bundesfachplanung bei denjenigen Netzausbauvorhaben, die nach derzeitiger Rechtslage von § 11 NABEG erfasst werden, eine Alternative dar. Eine Regelung des Inhalts, dass unter bestimmten Voraussetzungen vollständig auf die Durchführung der Bundesfachplanung verzichtet werden kann, würde insoweit nur, aber immerhin den Status quo von vor Erlass des NABEG wiederherstellen. Die zweite im Rahmen des Energiepaktes 2011 eingeführte Stufe des Planungs- und Genehmigungsverfahrens würde dann entfallen.

Die Tatsache, dass die erstmals im Rahmen der Gesetzesnovelle 2011 eingeführte Bundesfachplanung nicht der Umsetzung europarechtlicher Vorgaben diene, sondern Teil eines nationalen Maßnahmenbündels war, um den dringend erforderlichen Ausbau des Höchstspannungs-Übertragungsnetzes in Deutschland voranzutreiben und die Planungs- und Genehmigungsverfahren zu beschleunigen (BT-Drucks. 17/6073, S. 1), zeigt dabei, dass die Wiederherstellung des Status quo aus europarechtlicher Sicht unproblematisch ist.

Allerdings bestimmt § 28 NABEG abweichend von § 15 Abs. 1 ROG i. V. m. § 1 Satz 2 Nr. 14 RoV, dass für die Errichtung oder die Änderung von Höchstspannungsleitungen, für die im Bundesnetzplan Trassenkorridore oder Trassen ausgewiesen sind, kein Raumordnungsverfahren stattfindet. Bei einem vollständigen Verzicht auf die Bundesfachplanung wäre der Anwendungsbereich des § 15 Abs. 1 ROG i. V. m. § 1 Satz 2 Nr. 14 RoV daher im Grundsatz wieder eröffnet. Ein Raumordnungsverfahren einschließlich Umweltverträglichkeitsprüfung hat dann grundsätzlich stattzufinden, wobei die Umweltverträglichkeitsprüfung gemäß § 49 Abs. 1 UVPG nach dem Planungsstand des jeweiligen Vorhabens durchzuführen ist (siehe oben). Das ROG sieht aber mit § 16 ROG die Möglichkeit vor, ein beschleunigtes Raumordnungsverfahren durchzuführen bzw. darauf vollständig zu verzichten.

Eine Strategische Umweltprüfung (SUP), die für Bundesfachplanungen nach § 35 Abs. 1 Nr. 1 UVPG i. V. m. Anlage 5 Nr. 1.10 verpflichtend ist, würde bei einem Verzicht auf die Bundesfachplanung entfallen. Dies wäre aus europarechtlicher Sicht indes unproblematisch, weil die Richtlinie 2001/42/EG keine Verpflichtung zur Erstellung vorlaufender Pläne enthält, sondern lediglich bestimmt, dass bei der Erstellung solcher Pläne die Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung – mit wenigen Ausnahmen – verpflichtend ist. Dem entspricht die Regelung in § 37 UVPG.

Eine gesetzliche Regelung zum Verzicht auf die Bundesfachplanung bei geringen Umweltauswirkungen könnte – anknüpfend an die Regelung zum vereinfachten Verfahren in § 11 NABEG – wie folgt lauten:

§ 11 Vereinfachtes beschleunigtes Verfahren; Verzicht auf Bundesfachplanung

- (1) *Die Bundesfachplanung kann in einem vereinfachten beschleunigten Verfahren durchgeführt werden, soweit nach § 37 Satz 1 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung eine Strategische Umweltprüfung nicht erforderlich ist und die Ausbaumaßnahme*
 1. *in der Trasse einer bestehenden oder bereits zugelassenen Hoch- oder Höchstspannungsleitung erfolgt und die Bestandsleitung ersetzt oder ausgebaut werden soll oder*
 2. *unmittelbar neben der Trasse einer bestehenden oder bereits zugelassenen Hoch- oder Höchstspannungsleitung errichtet werden soll oder*
 3. *innerhalb eines Trassenkorridors verlaufen soll, der in einem Raumordnungsplan im Sinne von § 3 Absatz 1 Nummer 7 des Raumordnungsgesetzes oder im Bundesnetzplan ausgewiesen ist, oder*
 4. *nur verwirklicht werden kann, wenn der hierfür durch die Bundesfachplanung bestimmte Trassenkorridor geringfügig geändert wird.*

Das vereinfachte Verfahren kann auf einzelne Trassenabschnitte beschränkt werden.

- (2) *In dem vereinfachten beschleunigten Verfahren stellt die Bundesnetzagentur im Benehmen mit den zuständigen Landesbehörden fest, ob die Ausbaumaßnahme raumverträglich ist.*
- (3) *Das vereinfachte beschleunigte Verfahren ist binnen drei Monaten nach Vorliegen der vollständigen Unterlagen bei der Bundesnetzagentur abzuschließen. Hat eine Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 9 stattgefunden, beträgt die Frist nach Satz 1 vier Monate.*
- (4) *Von der Durchführung der Bundesfachplanung kann bei Ausbaumaßnahmen, die eine der Voraussetzungen in Abs. 1 Nr. 1 bis 4 erfüllen, abgesehen werden. Die Raumverträglichkeit ist dann unter Beteiligung der Raumordnungsbehörden der Länder innerhalb des Plangenehmigungs- bzw. Planfeststellungsverfahrens zu prüfen.*

Der vollständige Verzicht auf die Bundesfachplanung unter den in § 11 NABEG genannten Voraussetzungen hätte gegenüber dem vereinfachten Verfahren den Vorteil, dass mangels eines Plans keine SUP-Pflicht besteht. Die Bundesnetzagentur müsste dann (nur) das Vorliegen der Voraussetzungen des § 11 Abs. 1 Nr. 1 bis 4 NABEG prüfen. Gleichzeitig müsste unter hinreichender Beteiligung der Raumordnungsbehörden der Länder eine Prüfung der Raumverträglichkeit im Rahmen des Planfeststellungs- bzw. Plangenehmigungsverfahrens stattfinden. Die Prüfung der Umweltauswirkungen würde ebenfalls dorthin verlagert. Damit würde zugleich dem Gebot der Trassenbündelung als einem wesentlichen Ziel des § 11 NABEG besser als bislang Rechnung getragen werden.

Problematisch erscheint indes, dass eine Verkürzung des Verfahrens auf der Ebene der Bundesfachplanung/Raumordnung zu einem Weniger an Beteiligung führt, was zu wehrhafteren Eingaben führen kann. Ziel des Energiepakts 2011 war es gerade, durch ein Mehr an Partizipation und Transparenz auf allen Stufen des Planungs- und Genehmigungsverfahrens mittelbar eine Beschleunigung zu erreichen („Akzeptanz“). Dennoch gilt, dass die von den vorliegenden Gesetzesänderungen erfassten Netzausbaumaßnahmen in der Regel mit weitaus geringeren Beeinträchtigungen und negativen Umweltauswirkungen verbunden sind. Vor diesem Hintergrund wäre es jedenfalls vertretbar, die Öffentlichkeitsbeteiligung bei diesen Netzausbaumaßnahmen wieder einzuschränken.

Neben einer Einschränkung der Beteiligungsmöglichkeiten bedeutete ein vollständiger Verzicht auf die Bundesfachplanung aber zudem, dass es keinen Bundesfachplan mit Vorrangwirkung gegenüber Landesplanungen mehr gäbe (§ 15 Abs. 1 Satz 2 NABEG). Um dennoch einen Vorrang gegenüber etwaigen landesrechtlichen Planungen sicherzustellen, sollte klarstellend gesetzlich normiert werden, dass die durch

den Verzicht auf die Bundesfachplanung inzident festgestellte Raumverträglichkeit – die Ausnahmebestimmungen des § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 4 NABEG setzen sämtlich voraus, dass die Netzausbaumaßnahme innerhalb eines Korridors verläuft, der entweder bereits in einem Raumordnungsplan oder dem Bundesnetzplan ausgewiesen ist oder der Gegenstand eines Raumordnungsverfahrens war – entgegenstehenden Landesplanungen vorgeht. Regelungstechnisch könnte § 11 Abs. 4 NABEG hierzu wie folgt ergänzt werden:

„Der Verzicht auf die Bundesfachplanung hat die gleichen Wirkungen wie die Bundesfachplanung.“

Der entscheidende Nachteil eines Verzichts auf die Bundesfachplanung/Raumordnungsverfahrens läge darin, dass eines der wesentlichen Ziele der Gesetzesnovelle 2011 gerade darin bestand, die Planfeststellungsverfahren durch eine Abschichtung der Entscheidungen zu entlasten. Dieses Ziel könnte bei einer Gesetzesänderung im vorgeschlagenen Sinne indes nicht mehr erreicht werden.

Gerade die Vorteile eines dem Planfeststellungsverfahren vorgeschalteten Verfahrens dürfen aber nicht unterschätzt werden. Insbesondere bei großflächigen Vorhaben, die abschnittsweise genehmigt werden, kann ein vorgeschaltetes Verfahren zu einer Vereinfachung der Bearbeitung und zur Vermeidung von Doppelprüfungen beitragen und gegebenenfalls die einzige, jedenfalls aber die beste Möglichkeit für die Beurteilung darstellen, ob in Bezug auf die Gesamttrassierung unüberwindbare Hindernisse vorliegen.

Für das Bundesverwaltungsgericht stellt die „Vorausschau auf nachfolgende Abschnitte nach Art eines vorläufigen positiven Gesamturteils“ jedenfalls eine notwendige wie auch ausreichende Voraussetzung innerhalb der Abwägung dar:

„Der Verwirklichung des Gesamtvorhabens stehen schließlich auch keine absehbar unüberwindlichen Hindernisse entgegen. Erforderlich, aber auch ausreichend ist insofern eine Vorausschau auf nachfolgende Abschnitte nach Art eines vorläufigen positiven Gesamturteils [...] Die Ersatzneubautrasse soll in Nordrhein-Westfalen weitgehend im Trassenraum bestehender 220-kV-Freileitungen und damit in einem durch Hochspannungsleitungen bereits vorgeprägten Raum errichtet werden. Die Annahme des Planfeststellungsbeschlusses [...], unüberwindbare naturschutzrechtliche Hindernisse seien nicht zu erwarten, ist vor diesem Hintergrund nicht zu beanstanden. Zutreffend geht der Planfeststellungsbeschluss ferner davon aus [...], dass die Realisierbarkeit der auf nordrhein-westfälischem Gebiet gelegenen Leitungsabschnitte der Gesamttrasse durch das dort von der Bezirksregierung Arnsberg durchgeführte Raumordnungsverfahren bestätigt worden ist. Mit der Feststellung, dass diese Abschnitte raumverträglich sind, mit den Erfordernissen der Raumordnung übereinstimmen und mit anderen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen abgestimmt sind, steht fest, dass unüberwindbare Raumwiderstände gegen die Trassenführung nicht zu besorgen sind. Die Planfeststellungsbehörde konnte sich die Vorgaben der Landesplanerischen Beurteilung zu eigen machen und insofern auf eine Doppelprüfung verzichten [...] Die Rüge der Kl., die Planfeststellungsbehörde habe nicht selbst summarisch geprüft, ob der Verwirklichung des Gesamtvorhabens in den nordrhein-westfälischen Abschnitten unüberwindliche Hindernisse entgegenstehen, ist folglich unbegründet.“

BVerwG, Urt. v. 15.12.2016 – 4 A 4.15 („EnLAG Nr. 19 – Kruckel-Dauersberg“)

Diese vom Bundesverwaltungsgericht angesprochene weiträumige Betrachtung wird bei vielen Vorhaben nicht, jedenfalls aber nicht in gleicher Güte innerhalb des Planfeststellungsverfahrens möglich sein.

Allerdings gilt vorliegend zu berücksichtigen, dass die vorgeschlagene Gesetzesänderung einen Verzicht auf die Bundesfachplanung/Raumordnung nur unter den in § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 4 NABEG benann-

ten Voraussetzungen erlaubt. Bei diesen Netzausbaumaßnahmen ist aber bereits eine weiträumige Betrachtung in räumlicher Nähe angestellt worden. Angesichts dessen kann bei diesen Netzausbaumaßnahmen durchaus auf ein vorgeschaltetes Verfahren verzichtet werden.

Handlungsempfehlungen

Aufgrund der positiven Bewertung der Wirkungen des vereinfachten Verfahrens auf das Verfahrenstempo bei gleichzeitig überwiegend neutraler Bewertung der Auswirkungen auf den Umweltschutz sollte die Option, die Bundesfachplanung in einem vereinfachten Verfahren durchzuführen, beibehalten werden. Da eine Erleichterung der Anwendungsbedingungen des vereinfachten Verfahrens nur schwer umzusetzen ist, sollte aufgrund der bisherigen Umsetzungsdefizite in Erwägung gezogen werden, unter den in § 11 genannten Voraussetzungen vollständig auf die Durchführung einer Bundesfachplanung sowie eines Raumordnungsverfahrens zu verzichten.

4.2.2.9 Projektmanager

Die mit § 29 NABEG vom Gesetzgeber geschaffene Möglichkeit, einen sog. Projektmanager mit der Vorbereitung und Durchführung von Verfahrensschritten beauftragen zu können, soll zur Straffung und Bündelung der Abläufe des Planungs- und Genehmigungsverfahrens beitragen (siehe unter 2.3.9.). Auf die Frage, ob sich die hiervon erhofften Beschleunigungseffekte tatsächlich erreichen lassen und inwiefern sich dies möglicherweise auf den Umweltschutz auswirkt, lieferten die Ergebnisse im Abschnitt 3 folgende Antworten:

Der Einfluss des vorliegenden Beschleunigungselements auf das Verfahrenstempo wurde mit einem Mittelwert von 1,40 von den Befragten als überwiegend positiv eingeschätzt, wobei die Angaben zu 24 % auf Erfahrungen und zu 76 % auf Meinungen beruhten. Im Rahmen der offenen Frage nach den größten Hemmnissen für die Verfahrensdauer wurde ein fehlendes Projektmanagement von einem Befragten als größtes Hemmnis für die Verfahrensdauer benannt.

Die Auswirkungen auf den Umweltschutz wurden mit einem Mittelwert von 0,47 demgegenüber eher neutral bewertet, wobei auch die Standardabweichung mit einem Wert von 1,4 eine homogene Verteilung der Einzelmeinungen ausdrückt. Auf der Grundlage der Ergebnisse aus der schriftlichen Befragung kann davon ausgegangen werden, dass die Prüfung der Umweltauswirkungen nicht negativ beeinflusst wird.

Das vorliegende Beschleunigungselement war zwar nicht Gegenstand der qualitativen leitfadengestützten Stakeholder-Interviews. Dennoch haben die Befragten im Rahmen der geführten Interviews Angaben gemacht, die Schlussfolgerungen für das vorliegende Beschleunigungselement zulassen. So haben die Gesprächspartner/innen im Rahmen der Interviews solche Belange als wichtig beschrieben, die dem nahekomen, was der Projektmanager nach den Vorstellungen des Gesetzgebers übernehmen soll. De facto seien „Projektmanager“ bereits Teil der Projektteams, die mit einem Netzausbauvorhaben nach NABEG befasst sind. Die Interviewer haben deshalb den Eindruck gewonnen, dass die Befragten die Begrifflichkeit des Projektmanagers nicht mit den zugehörigen Inhalten übereinander gebracht haben, was dazu geführt haben soll, dass die Rolle des Projektmanagers im Rahmen der schriftlichen Befragung als nicht ganz so bedeutsam angesehen wurde.

Handlungsempfehlungen

Auf der Grundlage der schriftlichen Befragung sowie des im Rahmen der qualitativen leitfadengestützten Stakeholder-Interviews gewonnenen Eindrucks, dass ein funktionierendes Projektmanagement wesentlich für den Erfolg der Netzausbauvorhaben ist, besteht kein Bedarf für eine Gesetzesänderung, zumal die Auswirkungen auf den Umweltschutz als neutral eingeschätzt werden.

4.2.2.10 Fristen

Mit dem Ziel einer Verfahrensbeschleunigung und Verfahrensstrukturierung hat sich der Gesetzgeber innerhalb der Bundesfachplanung für ein strenges Fristenregime entschieden (siehe unter 2.3.10.). Auf die Frage, ob sich durch Fristen die vom Gesetzgeber erhofften Beschleunigungseffekte tatsächlich erreichen lassen und inwiefern sich dies möglicherweise auf den Umweltschutz auswirkt, lieferten die Ergebnisse im Abschnitt 3 folgende Antworten:

Mit einem Mittelwert von 1,63 wird dem Beschleunigungselement eine leicht verfahrensbeschleunigende Wirkung zugesprochen, wobei die Angaben zu 24 % auf Erfahrungen und zu 76 % auf Meinungen beruhen. Dabei war das Meinungsbild vergleichsweise homogen, was durch einen relativ niedrigen Wert für die Standardabweichung (= 1,9) ausgedrückt wird. Zusätzliche, für das vorliegende Beschleunigungselement relevante Angaben lieferte die offene Frage nach den größten Hemmnissen für die Beschleunigung. Hierzu kann auf die Ausführungen unter 3.1.1.7. verwiesen werden. Auf der Grundlage der Ergebnisse der schriftlichen Befragung kann mithin davon ausgegangen werden, dass Fristen ein grundsätzlich geeignetes Mittel der Verfahrensbeschleunigung darstellen, jedenfalls dann, wenn diese Fristen in der Praxis auch durchgesetzt werden.

Die Auswirkungen auf den Umweltschutz haben die Befragten mit einem Mittelwert von -0,41 neutral bzw. leicht hemmend eingeschätzt, bei einem vergleichsweise niedrigen Wert für die Standardabweichung (= 1,0). Es kann mithin davon ausgegangen werden, dass sich die Einhaltung von Fristen nicht, allenfalls marginal negativ auf die Prüfung der Umweltbelange auswirkt.

Vergleicht man die Ergebnisse mit denjenigen Ergebnissen, die sich im Rahmen der schriftlichen Befragung zum Beschleunigungselement „Fristen/Sanktionsmöglichkeiten“ auf der vorgelagerten Stufe des Planungs- und Genehmigungsverfahrens ergeben haben, zeigt sich, dass es insoweit keine signifikanten Unterschiede gibt. Die Auswirkungen auf das Verfahrenstempo werden aber etwas positiver eingeschätzt als auf der Stufe der Bedarfsplanung (siehe unter 4.2.1.7).

Handlungsempfehlungen

Auf der Grundlage der schriftlichen Befragung kann als Ergebnis festgehalten werden, dass Fristen als grundsätzlich geeignet gelten können, eine Verfahrensbeschleunigung zu bewirken, dass sie in der Praxis aber auch durchgesetzt werden müssen. Da negative Auswirkungen auf die Umweltbelange nicht zu erwarten sind, besteht Bedarf für eine Gesetzesänderung nur insoweit, dass durch gesetzliche Regelungen, insbesondere Sanktionsmöglichkeiten, die Durchsetzung der Fristen stärker als bislang forciert wird.

4.2.2.11 Kein Rechtsschutz auf der Ebene der Bundesfachplanung

Mit § 15 Abs. 3 Satz 2 NABEG hat sich der Gesetzgeber gegen einen phasenweisen Rechtsschutz entschieden mit der Folge, dass die Entscheidung über die Bundesfachplanung nur im Rahmen des Rechtsbehelfsverfahrens gegen die Planfeststellungsentscheidung des Vorhabens zur gerichtlichen Überprüfung (also inzident) gestellt werden kann. Im Interesse der Verfahrensbeschleunigung hat sich der Gesetzgeber mithin für ein Weniger an Partizipation entschieden, damit das Planfeststellungsverfahren ohne Verzögerun-

gen an die Bundesfachplanung anknüpfen kann (siehe unter 2.3.11.). Auf die Frage, ob sich dadurch tatsächlich eine Verfahrensbeschleunigung erreichen lässt und inwiefern sich dies möglicherweise auf den Umweltschutz auswirkt, lieferten die Ergebnisse im Abschnitt 3 folgende Antworten:

Dem Beschleunigungselement wurde im Rahmen der schriftlichen Befragung mit einem Mittelwert von 1,61 eine positive Wirkung auf die Verfahrensdauer beigemessen, wobei die Angaben der Befragten (nur zu 14 % auf Erfahrung und zu 86 % auf Meinungen basierten). Gleichwohl drückt der relativ hohe Wert für die Standardabweichung (= 2,3) ein eher heterogenes Meinungsbild aus. Im Rahmen der offenen Frage nach den größten Hemmnissen für die Verfahrensbeschleunigung wurde das Beschleunigungselement sogar von einem Befragten als größtes Hemmnis benannt („Kein Rechtsschutz auf der Ebene der Bundesfachplanung“).

Diese Uneinheitlichkeit des Meinungsbildes lässt sich wohl darauf zurückführen, dass die Entscheidung des Gesetzgebers gegen einen phasenweisen Rechtsschutz am Ende jeder Stufe des Planungs- und Genehmigungsverfahrens zwar einerseits dazu beiträgt, dass das Planfeststellungsverfahren unmittelbar an die Bundesfachplanung anknüpfen kann, was zunächst eine Verfahrensbeschleunigung bewirkt. Da die Entscheidung über die Bundesfachplanung im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens aber zur Überprüfung gestellt werden kann, können sich Fehler auf der der Bundesfachplanung gleichwohl negativ auf die gesamte Verfahrensdauer auswirken. Denn wenn sich im Rahmen der Überprüfung des Planfeststellungsbeschlusses ergibt, dass der in der Bundesfachplanung festgelegte Trassenkorridor unrechtmäßig ist, muss das Verfahren der Bundesfachplanung wiederholt und der Antrag auf Planfeststellung abgelehnt werden, womit unweigerlich Verfahrensverzögerungen einhergehen.

Wie im Abschnitt 2.7.4.1.2. dargelegt, muss insoweit allerdings berücksichtigt werden, dass Verfahrensverzögerungen erst recht zu erwarten sind, wenn Dritte gegen die Entscheidung über die Bundesfachplanung vorgehen könnten. Zudem muss berücksichtigt werden, dass das Bundesverwaltungsgericht die Rechtmäßigkeit der Bundesfachplanung im Rahmen der Überprüfung der Planfeststellung mit einem vergleichsweise geringen zusätzlichen Aufwand prüfen kann.

Die Auswirkungen des Beschleunigungselements auf die Umweltbelange wurden im Rahmen der schriftlichen Befragung mit einem Mittelwert von -0,11 allenfalls leicht hemmend, eher neutral bewertet. Vor dem Hintergrund, dass durch die Beschränkung des Rechtsschutzes (vgl. hierzu ausführlich unter 1.7.2.2.2.) bereits absehbare Umweltbeeinträchtigungen lediglich vorgebracht werden können, ohne dass die Bundesnetzagentur verpflichtet werden kann, bestimmte Umweltbelange bei ihrer Entscheidung zu berücksichtigen, war dieses Ergebnis nicht zu erwarten. Im Gegenteil konnte damit gerechnet werden, dass die Auswirkungen auf den Umweltschutz durch ein Weniger an Partizipation deutlich negativer bewertet werden. Zwei der Befragten haben die Rechtswegeinschränkungen im Rahmen der offenen Frage entsprechend als größtes Hemmnis für den Umweltschutz benannt („Rechtswegeinschränkungen“; „kein Rechtsschutz auf der Ebene der Bundesfachplanung“).

Vergleicht man die Ergebnisse mit denjenigen Ergebnissen, die sich im Rahmen der schriftlichen Befragung zum Beschleunigungselement „Keine Rechtsschutzmöglichkeiten auf Ebene der Bedarfsfestlegung“ auf der vorgelagerten Stufe des Planungs- und Genehmigungsverfahrens ergeben haben, zeigen sich keine signifikanten Unterschiede. Allenfalls beim Verfahrenstempo wird die Beschleunigungswirkung von den Befragten weniger stark eingeschätzt.

Handlungsempfehlungen

Die Ergebnisse der schriftlichen Befragung lassen darauf schließen, dass die vom Gesetzgeber erhofften Beschleunigungseffekte durch den Ausschluss von Rechtsschutzmöglichkeiten auf der Stufe der Bundesfachplanung erreicht werden können. Die Auswirkungen auf den Umweltschutz wurden zugleich als neutral bewertet. Da diese Ergebnisse mangels Vorliegen von Rechtsstreitigkeiten zum NABGEB zu weiten Teilen auf Meinungen der Befragten beruhen, bietet sich eine spätere Evaluierung der zum NABEG ergangenen Rechtsprechung an. Sollte diese die Erwartungen bestätigen, sollte – auch im Interesse einer Kontinuität des Rechtsrahmens – daran festgehalten werden, dass es auf der Ebene der Bedarfsplanung keinen Drittrechtsschutz gibt.

4.2.2.12 Öffentlichkeitsbeteiligung vor Antragstellung nach § 6 NABEG

Ziel einer frühen (informellen) Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 25 Abs. 3 VwVfG ist es, der Öffentlichkeit noch vor der Antragstellung Gelegenheit zur Äußerung und zur Erörterung zu geben und dem Vorhabenträger die Möglichkeit einzuräumen, seine Planungen im Hinblick auf die Akzeptanz des Vorhabens in der Bevölkerung zu optimieren (siehe unter 2.3.12.). Auf die Frage, ob sich durch eine solche frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung tatsächlich eine Verfahrensbeschleunigung erreichen lässt und inwiefern sich dies möglicherweise auf den Umweltschutz auswirkt, lieferten die Ergebnisse im Abschnitt 3 folgende Antworten:

Im Rahmen der schriftlichen Befragung haben die Befragten das Beschleunigungselement mit einem Mittelwert von 0,92 neutral bzw. leicht positiv bewertet, wobei 35 % der Befragten angaben, dass ihre Einschätzung auf Erfahrungen basiert. Die Auswirkungen auf den Umweltschutz wurden mit einem Mittelwert von 1,33 mehrheitlich positiv eingeschätzt.

Auf der Grundlage der schriftlichen Befragung kann mithin angenommen werden, dass sich eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung, die noch vor der Fertigstellung der Antragsunterlagen durch den Vorhabenträger ansetzt, positiv auf die Akzeptanz gegenüber dem Netzausbauvorhaben auswirken kann, was mittelbar auch eine Beschleunigung der Verfahrensdauer erwarten lässt. Belastbar kann dies allerdings erst dann beurteilt werden, wenn die Planfeststellungsverfahren auf der dritten Stufe abgeschlossen sind. Denn erst dann zeigt sich, ob die vom Gesetzgeber erwartete Akzeptanzstärkung gegenüber dem jeweiligen Netzausbauvorhaben die Anzahl der Klagen gegen Planfeststellungsbeschlüsse tatsächlich reduzieren kann. Negative Auswirkungen auf den Umweltschutz können auf der Grundlage der Ergebnisse aus der schriftlichen Befragung aber ausgeschlossen werden.

Handlungsempfehlungen

Das Ziel des Gesetzgebers, durch eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung ein Mehr an Akzeptanz gegenüber den Netzausbauplanungen zu schaffen, kann mit § 25 Abs. 3 VwVfG erreicht werden. Ob sich dies auch verfahrensbeschleunigend auswirkt, kann erst nach Abschluss der Planfeststellungsverfahren belastbar bewertet werden. Da keine negativen Auswirkungen auf den Umweltschutz zu erwarten sind und sich die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung in Form von Dialogveranstaltungen und Infomärkten in der Praxis bereits etabliert hat, kann daran bis auf weiteres festgehalten werden.

4.2.2.13 Leitfäden und Methodenpapiere

Im Interesse einer verbesserten Transparenz der Verwaltungspraxis können Methodenpapiere, Leitfäden und Richtlinien dazu dienen, Unklarheiten innerhalb des Verfahrens zu beseitigen und einheitliche Verfahrensstandards zu schaffen (siehe unter 2.3.13.). Auf die Frage, ob Leitfäden und Methodenpapiere auf diese Weise auch eine Verfahrensbeschleunigung bewirken können und ob und inwiefern sich dies auf den Umweltschutz auswirkt, lieferten die Ergebnisse im Abschnitt 3 folgende Antworten:

Dem Beschleunigungselement wurde im Rahmen der schriftlichen Befragung mit einem Mittelwert von 2,16 die zweitstärkste positive Wirkung auf die Verfahrensdauer beigemessen, wobei die Angaben der Befragten zu 30 % auf Erfahrung und zu 70 % auf Meinungen basierten. Leitfäden und Methodenpapiere wurden von den Befragten mithin als grundsätzlich geeignet angesehen, eine Verfahrensbeschleunigung zu bewirken.

Bei der Bewertung der Auswirkungen auf den Umweltschutz wurde mit einem Mittelwert von 1,51 ebenfalls eine positive Wirkung angenommen. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass sich Leitfäden und Methodenpapiere nicht negativ auf die Prüfung der Umweltbelange auswirken, sondern diesen im Gegenteil eine fördernde Wirkung auf den Umweltschutz zukommen kann. Dem entspricht es, dass das Beschleunigungselement bei der Frage, welches der Beschleunigungselemente auf der Ebene der Bundesfachplanung dasjenige mit den größten Auswirkungen auf den Umweltschutz ist, am dritthäufigsten benannt wurde.

Im Rahmen der qualitativen leitfadengestützten Stakeholder-Interviews haben die Gesprächspartner/-innen die Wirkung von Leitfäden und Methodenpapieren sowohl in Bezug auf das Verfahrenstempo als auch in Bezug auf den Umweltschutz durchweg positiv bewertet. Das Beschleunigungselement wurde dabei noch deutlich positiver bewertet als im Rahmen der schriftlichen Befragung. Dies wurde vereinzelt einzig unter Hinweis darauf, dass Methodenpapiere und Leitfäden nicht bindend seien, relativiert. Eine solche Bindung sei erforderlich, um eine echte Wirkung entfalten zu können.

Bei einem Vergleich der drei Befragungsgruppen konnte zudem festgestellt werden, dass die Leitfäden und Methodenpapiere von den Vorhabenträgern und Genehmigungsbehörden, die die Methodenpapiere und Leitfäden täglich in ihrer Arbeit nutzen, nahezu uneingeschränkt positiv bewertet wurden, während die Nichtregierungsorganisationen diese als eher neutral bewertet haben.

Handlungsempfehlungen

Aufgrund der deutlich positiv eingeschätzten Wirkung sowohl auf das Verfahrenstempo als auch auf den Umweltschutz sollte an der etablierten Praxis, Leitfäden und Methodenpapiere zu nutzen, festgehalten werden. Gegebenenfalls bietet sich auch eine Festlegungskompetenz nach § 29 EnWG zu Gunsten der Behörde an.

4.2.3 Stufe 3 – Planfeststellung

Mit den Regelungen in §§ 18 ff. NABEG hat der Gesetzgeber das Planfeststellungsverfahren für Netzausbauvorhaben, die von § 2 Abs. 1 NABEG erfasst werden, teilweise in Abweichung zu den Regelungen der §§ 43 ff. EnWG normiert. Ob diese vom Gesetzgeber vorgenommenen Gesetzesänderungen geeignet sind, das Planfeststellungsverfahren zu beschleunigen, soll nachfolgend auf der Grundlage der Ergebnisse aus Abschnitt 3 bewertet werden.

4.2.3.1 Rechtswegverkürzung

Mit § 6 BBPlG in Verbindung mit § 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO hat der Gesetzgeber das Bundesverwaltungsgericht für sämtliche Streitigkeiten, die Planfeststellungsverfahren und Plangenehmigungsverfahren von in den Bundesbedarfsplan aufgenommenen Netzausbauvorhaben betreffen, im ersten und letzten Rechtszug zuständig gemacht (siehe unter 2.4.15.). Auf die Frage, ob sich diese Rechtswegverkürzung positiv auf die Verfahrensdauer auswirken kann und ob und inwiefern sich dies möglicherweise auf den Umweltschutz auswirkt, lieferten die Ergebnisse im Abschnitt 3 folgende Antworten:

Dem Beschleunigungselement wurde im Rahmen der schriftlichen Befragung mit einem Mittelwert von 2,51 die stärkste positive Wirkung auf die Verfahrensdauer beigemessen, wobei die Angaben der Befragten zu 24 % auf Erfahrung und zu 76 % auf Meinungen basierten. Auch bei der Frage, welches der Beschleunigungselemente auf der Ebene der Planfeststellung dasjenige ist, das die größten Auswirkungen

auf die Verfahrensbeschleunigung hat, wurde das Beschleunigungselement am häufigsten benannt. Zwar ist bei der Frage nach „Auswirkungen“ keine eindeutige Richtung der jeweiligen Antwort vorgegeben (positive wie negative Auswirkungen können gemeint sein), jedoch ist anzunehmen, dass im weit überwiegenden Fall „positive Auswirkungen“ gemeint waren, die die äußerst positive Bewertung auf der „-5 bis +5-Skala“ unterstreichen. Auf der Grundlage der schriftlichen Befragung kann mithin davon ausgegangen werden, dass die Rechtswegverkürzung ein besonders geeignetes Mittel der Verfahrensbeschleunigung darstellt.

Gleichzeitig kann auf der Grundlage der Ergebnisse der schriftlichen Befragung davon ausgegangen werden, dass sich die Rechtswegverkürzung nicht negativ auf die Prüfung der umweltrechtlichen Belange auswirkt. Der Mittelwert von 0,04 drückt vielmehr eine neutrale Bewertung aus. Mehrheitlich haben die Befragten mithin weder eine fördernde noch eine hemmende Wirkung des Beschleunigungselements auf den Umweltschutz angenommen.

Im Rahmen der qualitativen leitfadengestützten Stakeholder-Interviews haben die Gesprächspartner/innen die Ergebnisse aus der schriftlichen Befragung bestätigt. Insbesondere die Wirkungen der Rechtswegverkürzung auf die Verfahrensdauer wurden von den Gesprächspartnern als durchweg stark positiv eingeschätzt. Nach Meinung der Gesprächspartner/innen besitze das Bundesverwaltungsgericht (inzwischen) die erforderliche Kompetenz, um über Rechtsstreitigkeiten im Bereich von Netzausbauvorhaben zu befinden. Zudem wurde die zügige Entscheidungsfindung des Bundesverwaltungsgerichts sowie die Tatsache lobend erwähnt, dass das Bundesverwaltungsgericht dem Umweltschutz große Beachtung schenke. Auch bei den Auswirkungen des Beschleunigungselements auf den Umweltschutz wurden die Ergebnisse der schriftlichen Befragung von den Gesprächspartnern bestätigt. Mehrheitlich wurde die Wirkung auf den Umweltschutz als neutral eingeschätzt. Teilweise wurde die Wirkung gegenüber der schriftlichen Befragung aber auch positiver eingeschätzt, wobei die Gesprächspartner/innen das Bundesverwaltungsgericht als starken Sachwalter der Umwelt beschrieben haben.

Handlungsempfehlungen

Aufgrund der positiv eingeschätzten Wirkung auf das Verfahrenstempo bei gleichzeitig neutral bis positiv eingeschätzten Wirkungen auf den Umweltschutz, sprechen unter Vorbehalt einer Evaluierung auf der Grundlage von konkreten Erfahrungen nach dem NABEG gute Gründe dafür, (vorerst) an der Rechtswegverkürzung nach § 6 BBPlG in Verbindung mit § 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO festzuhalten.

4.2.3.2 Antragskonferenz/Festlegung des Untersuchungsrahmens

Nach dem Willen des Gesetzgebers sollen die Antragskonferenz und die Festlegung des Untersuchungsrahmens einerseits ein Mehr an Transparenz und Akzeptanz schaffen, andererseits soll das Planfeststellungsverfahren strukturiert und vorbereitet werden (siehe unter 2.4.1.). Auf die Frage, ob sich durch die Antragskonferenz und die daran anknüpfende Festlegung des Untersuchungsrahmens (auch) die Dauer der Planungs- und Genehmigungsverfahren reduzieren lässt und ob und inwiefern sich dies möglicherweise auf den Umweltschutz auswirkt, lieferten die Ergebnisse im Abschnitt 3 folgende Antworten:

Im Rahmen der schriftlichen Befragung haben die Befragten das Beschleunigungselement mit einem Mittelwert von 1,78 mehrheitlich positiv bewertet, wobei 40 % der Befragten angaben, dass ihre Einschätzung auf Erfahrungen basiert. Die Erwartung des Gesetzgebers, dass die Antragskonferenz zu einem Mehr an Akzeptanz beiträgt und damit mittelbar eine Verfahrensbeschleunigung bewirken kann, wird von der Mehrheit der Befragten mithin geteilt. Dennoch ist auch hier zu berücksichtigen, dass eine Einschätzung darüber, ob sich die Antragskonferenz positiv oder negativ auf die Verfahrensdauer auswirkt, in belastbarer Weise erst nach Abschluss der Planfeststellungsverfahren möglich ist. Denn erst dann gibt es Erfahrungswerte darüber, ob die vom Gesetzgeber erwartete Akzeptanzstärkung die Anzahl der Klagen gegen Planfeststellungsbeschlüsse tatsächlich reduzieren kann.

Mit einem Mittelwert von 2,19 wurde dem Beschleunigungselement in Bezug auf die Prüfung der Umweltbelange im Rahmen der schriftlichen Befragung eine deutlich fördernde Wirkung zugesprochen. Angesichts eines zudem relativ niedrigen Werts für die Standardabweichung (= 1,8) kann davon ausgegangen werden, dass die Wirkungen der Antragskonferenz auf den Umweltschutz von den Befragten mehrheitlich positiv eingeschätzt werden. Auf der Ebene der Planfeststellung handelte es sich sogar um das Beschleunigungselement, dem die Befragten die stärkste positive Wirkung auf die Belange des Umweltschutzes zugesprochen haben. Es handelte sich zugleich um dasjenige Beschleunigungselement, das bei der Frage, welches der Beschleunigungselemente auf der Ebene der Planfeststellung dasjenige mit den größten Auswirkungen auf den Umweltschutz ist, am häufigsten benannt wurde. Zwar ist bei der Frage nach „Auswirkungen“ keine eindeutige Richtung der jeweiligen Antwort vorgegeben (positive wie negative Auswirkungen können gemeint sein), jedoch ist davon auszugehen, dass auch in diesem Fall „positive Auswirkungen“ gemeint waren, die die positive Bewertung auf der „-5 bis +5-Skala“ unterstreichen. Auf der Grundlage der schriftlichen Befragung ist mithin anzunehmen, dass sich eine durch die Antragskonferenz sowie die daran anknüpfende Festlegung des Untersuchungsrahmens bewirkte Verfahrensbeschleunigung nicht negativ auf die Prüfung der Umweltbelange auswirkt, sondern im Gegenteil eine den Umweltschutz fördernde Wirkung erwartet werden kann.

Vergleicht man die Ergebnisse mit denjenigen Ergebnissen, die sich im Rahmen der schriftlichen Befragung zum Beschleunigungselement „Öffentlichkeitsbeteiligung (Antragskonferenz, Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung)/Kommunikation“ auf der vorgelagerten Stufe des Planungs- und Genehmigungsverfahrens ergeben haben, zeigt sich, dass die Wirkung auf das Verfahrenstempo auf der Ebene der Planfeststellung deutlich positiver eingeschätzt wird. Bei den Wirkungen auf den Umweltschutz ergeben sich demgegenüber keine signifikanten Unterschiede. Diese werden in beiden Fällen deutlich positiv eingeschätzt.

Im Rahmen der qualitativen leitfadengestützten Stakeholder-Interviews haben die Gesprächspartner/innen die Ergebnisse der schriftlichen Befragung nur teilweise bestätigt. Zwar haben die Gesprächspartner/innen nahezu einhellig die Meinung vertreten, dass sich die Antragskonferenz positiv auf die Verfahrensdauer auswirkt, wobei insbesondere die Möglichkeit, konkrete Einwendungen und Hinweise auf der Mikroebene frühzeitig in das Verfahren einzubringen, von den Vorhabenträgern und Genehmigungsbehörden als besonders positiv beschrieben wurde. Anders als im Rahmen der schriftlichen Befragung war aber die Einschätzung über die Auswirkungen auf den Umweltschutz weniger positiv. Zwar wurden auch im Rahmen der Stakeholder-Interviews keine negativen Auswirkungen auf den Umweltschutz beschrieben. Die Gesprächspartner/innen haben aber häufiger als im Rahmen der schriftlichen Befragung eine neutrale Bewertung der Auswirkungen auf den Umweltschutz angenommen. Insoweit wurde von den Gesprächspartnern darauf hingewiesen, dass im Rahmen der Antragskonferenz auch Konflikte zwischen dem „Schutzgut Mensch“ und dem „Schutzgut Natur“ zutage treten könnten.

Handlungsempfehlungen

Aufgrund der deutlich positiv eingeschätzten Wirkung auf das Verfahrenstempo und der mehrheitlich positiv eingeschätzten Wirkung des Beschleunigungselements auf den Umweltschutz sollte daran festgehalten werden, der Antragstellung des Vorhabenträgers auf Planfeststellung eine Antragskonferenz mit einer daran anknüpfenden Festlegung des Untersuchungsrahmens voranzustellen.

4.2.3.3 Vollständigkeit der Antragsunterlagen

Um Verfahrensverzögerungen zu vermeiden, hat der Gesetzgeber mit den §§ 19 ff. NABEG auch auf der Ebene der Planfeststellung Regelungen geschaffen, durch die unvollständige und/oder qualitativ unzureichende Antragsunterlagen vermieden werden sollen (siehe unter 2.4.2.). Auf die Frage, ob sich durch die gesetzlichen Vorgaben zum Inhalt der Antragsunterlagen tatsächlich eine Verfahrensbeschleunigung erreichen lässt und inwiefern sich dies möglicherweise auf den Umweltschutz auswirkt, lieferten die Ergebnisse im Abschnitt 3 folgende Antworten:

Dem Beschleunigungselement wurde im Rahmen der schriftlichen Befragung mit einem Mittelwert von 2,50 die zweitstärkste positive Wirkung auf die Verfahrensdauer beigemessen, wobei die Angaben der Befragten zu 43 % auf Erfahrungen und zu 57 % auf Meinungen basierten. Aufgrund der Ergebnisse der schriftlichen Befragung kann davon ausgegangen werden, dass die Regelungen in § 19 ff. NABEG grundsätzlich geeignet sind, eine Verfahrensbeschleunigung zu bewirken. Dafür spricht auch, dass auf die Frage, welches der Beschleunigungselemente auf der Ebene der Planfeststellung dasjenige mit den größten Auswirkungen auf die Verfahrensbeschleunigung ist, an zweiter Stelle das vorliegende Beschleunigungselement benannt wurde.

Bei der Bewertung der Auswirkungen auf den Umweltschutz wurde mit einem Mittelwert von 1,50 eine den Umweltschutz fördernde Wirkung angenommen. Bei der Frage, welches der Beschleunigungselemente auf der Ebene der Planfeststellung dasjenige mit den größten Auswirkungen auf den Umweltschutz ist, wurde die „Vollständigkeit der Antragsunterlagen“ zudem am dritthäufigsten benannt. Zwar ist bei der Frage nach „Auswirkungen“ keine eindeutige Richtung der jeweiligen Antwort vorgegeben (positive wie negative Auswirkungen können gemeint sein), jedoch ist anzunehmen, dass in diesem Fall „positive Auswirkungen“ gemeint waren, die die positive Bewertung auf der „-5 bis +5-Skala“ unterstreichen. Es kann daher auf der Grundlage der Ergebnisse aus der schriftlichen Befragung davon ausgegangen werden, dass sich die Regelungen in §§ 19 ff. NABEG positiv auf die Prüfung der Umweltbelange auswirken können.

Vergleicht man die Ergebnisse mit denjenigen Ergebnissen, die sich im Rahmen der schriftlichen Befragung zum Beschleunigungselement „Vollständigkeit der Antragsunterlagen“ auf der vorgelagerten Stufe des Planungs- und Genehmigungsverfahrens ergeben haben, ergeben sich keine signifikanten Unterschiede.

Handlungsempfehlungen

Der Einfluss der Regelungen in §§ 19 ff. NABEG auf das Verfahrenstempo ist nach Meinung der Befragten überwiegend positiv zu bewerten. Gleichzeitig nahm die Mehrheit der schriftlich Befragten eine den Umweltschutz fördernde Wirkung an. Auf der Grundlage der Ergebnisse der schriftlichen Befragung lassen sich jedenfalls negative Auswirkungen auf den Umweltschutz ausschließen. Es besteht daher kein Anlass für eine Anpassung der gesetzlichen Regelungen.

4.2.3.4 Öffentlichkeitsbeteiligung/Kommunikation

Die vermehrte Internetnutzung soll nach dem Willen des Gesetzgebers zu mehr Transparenz und Akzeptanz beitragen, indem die Zugänglichkeit zu Informationen erleichtert wird und eine breite(re) Öffentlichkeit erreicht wird (siehe unter 2.4.3.). Auf die Frage, ob sich damit mittelbar auch eine Verfahrensbeschleunigung erreichen lässt und ob und inwiefern sich dies möglicherweise auf den Umweltschutz auswirkt, lieferten die Ergebnisse im Abschnitt 3 folgende Antworten:

Der Einfluss des vorliegenden Beschleunigungselements auf das Verfahrenstempo wurde von den Befragten mit einem Mittelwert von 1,37 überwiegend positiv eingeschätzt, wobei die Angaben zu 43 % auf Erfahrungen und zu 57 % auf Meinungen beruhten. Die Auswirkungen auf den Umweltschutz wurden mit einem Mittelwert von 1,91 von den Befragten ebenfalls positiv eingeschätzt. Bei der Frage, welches der Beschleunigungselemente auf der Ebene der Planfeststellung dasjenige mit den größten Auswirkungen auf den Umweltschutz ist, wurde das Beschleunigungselement sogar am zweithäufigsten benannt. Zwar ist bei der Frage nach „Auswirkungen“ keine eindeutige Richtung der jeweiligen Antwort vorgegeben (positive wie negative Auswirkungen können gemeint sein), anzunehmen ist aber, dass in diesem Fall „positive Auswirkungen“ gemeint waren, die die positive Bewertung auf der „-5 bis +5-Skala“ unterstreichen. Auf der Grundlage der Ergebnisse aus der schriftlichen Befragung kann mithin davon ausgegangen wer-

den, dass sich die Entscheidung des Gesetzgebers, die Öffentlichkeitsbeteiligung/Kommunikation vermehrt über das Internet stattfinden zu lassen, sowohl auf die Verfahrensdauer als auch auf die Prüfung der Umweltauswirkungen positiv auswirkt.

Handlungsempfehlungen

Die Wirkungen des Beschleunigungselements wurden sowohl im Hinblick auf das Verfahrenstempo als auch im Hinblick auf den Umweltschutz überwiegend positiv bewertet. Es besteht daher kein Anlass für eine Anpassung der gesetzlichen Regelungen.

4.2.3.5 Abschichtung von Entscheidungen

Ziel der gesetzgeberischen Entscheidung für eine Prüfungsabschichtung ist es, die Komplexität des Planfeststellungsverfahrens zu reduzieren, indem bereits auf den vorgelagerten Stufen des Planungs- und Genehmigungsverfahrens Entscheidungen getroffen werden, die für das spätere Planfeststellungsverfahren verbindlich sind. Aufgrund der engen Verzahnung zwischen der zweiten und dritten Stufe des Planungs- und Genehmigungsverfahrens bietet insbesondere die vorgelagerte Bundesfachplanung ein hohes Abschichtungspotenzial, was zur Beschleunigung des Planfeststellungsverfahrens beitragen soll (siehe unter 2.4.5.). Auf die Frage, ob sich durch die Prüfungsabschichtung tatsächlich eine Verfahrensbeschleunigung erreichen lässt und ob und inwiefern sich dies möglicherweise auf den Umweltschutz auswirkt, lieferten die Ergebnisse im Abschnitt 3 folgende Antworten:

Mit einem Mittelwert von 2,14 wird dem Beschleunigungselement eine verfahrensbeschleunigende Wirkung zugesprochen, wobei die Angaben zu 19 % auf Erfahrungen und zu 81 % auf Meinungen beruhen. Dabei drückt der vergleichsweise niedrige Wert für die Standardabweichung (=1,8) ein einheitliches Meinungsbild aus. Gleichwohl wurde die Verbindlichkeit der Bundesfachplanung („Präklusion“) im Planfeststellungsverfahren im Rahmen der offenen Frage von einem Befragten als größtes Hemmnis für die Verfahrensbeschleunigung benannt. Ebenso wurden die durch die Abschichtung der Entscheidungen möglicherweise hervorgerufenen Unklarheiten beim Prüfungsumfang von einem Befragten als größtes Hemmnis für die Verfahrensdauer eingeschätzt. Da es sich hierbei allerdings um Einzelaussagen handelt, sind diese Angaben gegenüber dem im Mittelwert ausgedrückten Meinungsbild nicht belastbar. Auf der Grundlage der Ergebnisse der schriftlichen Befragung kann vielmehr davon ausgegangen werden, dass sich die Entscheidung des Gesetzgebers für eine Abschichtung der Prüfungsinhalte positiv auf die Verfahrensdauer auswirken kann.

Die Auswirkungen des Beschleunigungselements auf die Prüfung der Umweltauswirkungen wurden mit einem Mittelwert von 0,00 als neutral eingeschätzt, wobei das Meinungsbild mit einer ebenso niedrigen Standardabweichung von 1,9 als homogen angesehen werden kann. Auf der Grundlage der Ergebnisse der schriftlichen Befragung kann mithin davon ausgegangen werden, dass sich die Abschichtung der Prüfungsinhalte innerhalb des Planungs- und Genehmigungsverfahrens nicht negativ auf den Umweltschutz auswirkt.

Zusätzliche Informationen zu diesem Beschleunigungselement lieferten im Rahmen der schriftlichen Befragung die Antworten auf die offene Frage nach den größten Hemmnissen für den Umweltschutz. Hierzu kann auf die Ausführungen unter 3.1.2.5. verwiesen werden.

Vergleicht man die Ergebnisse mit denjenigen Ergebnissen, die sich im Rahmen der schriftlichen Befragung zum Beschleunigungselement „Verbindliche Bedarfsfestlegung durch Gesetz – Abschichtung von Entscheidungen“ auf der Stufe der Bedarfsplanung sowie zum Beschleunigungselement „Verbindliche Festlegung der Trassenkorridore – Abschichtung von Entscheidungen“ auf der Stufe der Bundesfachplanung ergeben haben, zeigen sich keine signifikanten Unterschiede in den Ergebnissen der schriftlichen Befragung.

Handlungsempfehlungen

Die Auswirkungen der Prüfungsabschichtung auf die Verfahrensdauer der Planungs- und Genehmigungsverfahren werden von den Befragten überwiegend positiv eingeschätzt. Gleichzeitig nahm die Mehrheit der Befragten an, dass negative Auswirkungen auf die Prüfung der Umweltbelange nicht zu erwarten sind. Schon im Interesse einer Kontinuität des Rechtsrahmens sollte daher an der Prüfungs- und Entscheidungsabschichtung festgehalten werden, jedenfalls bis konkrete Erfahrungen aus abgeschlossenen Verfahren nach dem NABEG liegen.

4.2.3.6 Zuständigkeit der Bundesnetzagentur

Um bei länderübergreifenden Vorhaben Verzögerungen zu vermeiden, die aus der Zuständigkeit unterschiedlicher Landesbehörden resultieren, hat sich der Gesetzgeber für eine phasenübergreifende Zuständigkeit der Bundesnetzagentur entschieden, durch die eine Verklammerung der einzelnen Stufen des Planungs- und Genehmigungsverfahrens erreicht und eine verfahrensbeschleunigende Prüfungsabschichtung ermöglicht wird (siehe unter 2.4.6.). Auf die Frage, ob sich durch die Zuständigkeit der Bundesnetzagentur im Planfeststellungsverfahren eine Verfahrensbeschleunigung erreichen lässt und ob und inwiefern sich dies auf den Umweltschutz auswirkt, lieferten die Ergebnisse im Abschnitt 3 folgende Antworten:

Der Einfluss auf das Verfahrenstempo wurde von den Befragten mit einem Mittelwert von 1,74 überwiegend positiv eingeschätzt, wobei die Angaben zu 18 % auf Erfahrungen und zu 82 % auf Meinungen beruhen. Bei der Frage, welches der Beschleunigungselemente auf der Ebene der Planfeststellung dasjenige mit den größten Auswirkungen auf die Verfahrensbeschleunigung ist, wurde die Zuständigkeit der Bundesnetzagentur sogar am dritthäufigsten benannt. Gegenüber der Bewertung auf der vorgelagerten Stufe der Bundesfachplanung („Bundesnetzagentur als Entscheidungsträger“) wurde die Zuständigkeit der Bundesnetzagentur in etwa gleich und damit auch hier gegenüber der Zuständigkeit auf der Ebene der Bedarfsplanung – mit einem vergleichsweise niedrigen Mittelwert von 0,53 (siehe unter 4.2.1.1. „Prüfungskompetenz der Bundesnetzagentur“) – positiver eingeschätzt.

Bei den Auswirkungen auf den Umweltschutz ergab die schriftliche Befragung einen Mittelwert von 0,59. Von den Befragten wurde mithin eine neutrale bzw. leicht positiv beeinflussende Wirkung des Beschleunigungselements auf den Umweltschutz angenommen. Angesichts eines Mittelwerts < 1 sowie einer gegenüber den Bewertungen zum Verfahrenstempo homogeneren Verteilung der Einzelwerte (Standardabweichung = 1,6) kann daher angenommen werden, dass die Prüfung der Umweltauswirkungen durch die Entscheidung des Gesetzgebers, die Bundesnetzagentur auch auf der Ebene der Planfeststellung als Entscheidungsträger einzusetzen, nicht negativ beeinflusst wird.

Zusätzliche für das vorliegende Beschleunigungselement relevante Angaben lieferte die von den Befragten im Rahmen der schriftlichen Befragung zu beantwortenden offenen Fragen nach den größten Hemmnissen für die Verfahrensdauer sowie den Umweltschutz. Hierzu kann auf die Ausführungen unter 3.1.1.1 verwiesen werden.

Handlungsempfehlungen

Aufgrund der überwiegend positiven Bewertung in Bezug auf das Verfahrenstempo sowie der neutralen Bewertung des Einflusses auf den Umweltschutz sollte – gerade im Interesse der ganzheitlichen Betreuung der Netzausbauvorhaben – an der Zuständigkeit der Bundesnetzagentur für die Durchführung des Planfeststellungsverfahrens festgehalten werden.

4.2.3.7 Integration von Nebenanlagen in das Planfeststellungsverfahren

Der Gesetzgeber erwartet von der Möglichkeit, Nebenanlagen in das Planfeststellungsverfahren zu integrieren, die zuvor gesondert genehmigt werden mussten, verfahrensbeschleunigende Effekte (siehe unter 2.4.7.). Auf die Frage, ob sich durch die Integration von Nebenanlagen in das Planfeststellungsverfahren tatsächlich eine Verfahrensbeschleunigung erreichen lässt und ob und inwiefern sich dies auf den Umweltschutz auswirkt, lieferten die Ergebnisse im Abschnitt 3 folgende Ergebnisse:

Im Rahmen der schriftlichen Befragung haben die Befragten die Auswirkungen des Beschleunigungselements auf das Verfahrenstempo mit einem Mittelwert von 0,73 überwiegend neutral eingeschätzt, wobei die Angaben zu 19 % auf Erfahrungen und zu 81 % auf Meinungen basierten. Die relativ hohe Standardabweichung (= 2,6) zeigt aber, dass es insoweit kein einheitliches Meinungsbild bei den Befragten gab. Auf der Grundlage der Ergebnisse aus der schriftlichen Befragung kann daher nicht abschließend bewertet werden, ob sich durch die Integration von Nebenanlagen in das Planfeststellungsverfahren eine Verfahrensbeschleunigung erreichen lässt.

Bei der Bewertung der Auswirkungen auf den Umweltschutz gab es mit einer eher niedrigen Standardabweichung von 1,7 eine demgegenüber homogenere Bewertung. Mit einem Mittelwert von 0,49 wurde der Einfluss des Beschleunigungselements auf die Prüfung der Umweltauswirkungen als neutral eingeschätzt.

Handlungsempfehlungen

Im Rahmen der schriftlichen Befragung konnte weder eindeutig widerlegt noch bestätigt werden, dass durch die Integration von Nebenanlagen in das Planfeststellungsverfahren eine Beschleunigungswirkung erzielt werden kann. Da die Wirkungen des Beschleunigungselements auf den Umweltschutz aber als neutral eingeschätzt wurden, sollte schon im Interesse einer Kontinuität des Rechtsrahmens an der Möglichkeit, Nebenanlagen in das Planfeststellungsverfahren zu integrieren, festgehalten werden.

4.2.3.8 Abschnittsbildung

Gemäß § 19 Satz 2 NABEG kann das Planfeststellungsverfahren – wie auch das Verfahren der Bundesfachplanung (siehe unter 2.3.7.) – auf Antrag des Vorhabenträgers abschnittsweise durchgeführt werden. Ziel ist es, die Komplexität des Netzausbauvorhabens zu verringern, was sich verfahrensbeschleunigend auswirken soll (siehe unter 2.4.8.). Auf die Frage, ob sich diese Beschleunigungseffekte tatsächlich erreichen lassen und inwiefern sich dies möglicherweise auf den Umweltschutz auswirkt, lieferten die Ergebnisse im Abschnitt 3 folgende Antworten:

Der Einfluss auf das Verfahrenstempo wurde mit einem Mittelwert von 2,00 von den Befragten als positiv eingeschätzt, wobei die Angaben zu 35 % auf Erfahrungen und zu 65 % auf Meinungen beruhten. Die Auswirkungen auf den Umweltschutz wurden mit einem Mittelwert von 0,35 demgegenüber neutral bewertet. Im Rahmen der offenen Frage nach den größten Hemmnissen für den Umweltschutz wurde die Abschnittsbildung („Zwangspunkte durch Abschnittsbildung“) von einem der Befragten als größtes Hemmnis benannt. Gegenüber den vorstehenden Ergebnissen ist eine solche Einzelmeinung aber nicht belastbar, sodass auf der Grundlage der Ergebnisse aus der schriftlichen Befragung angenommen werden kann, dass die Prüfung der Umweltauswirkungen durch die Entscheidung des Gesetzgebers, auch innerhalb der Planfeststellung eine Abschnittsbildung zu ermöglichen, nicht negativ beeinflusst wird.

Vergleicht man die Ergebnisse mit denjenigen Ergebnissen, die sich im Rahmen der schriftlichen Befragung zum Beschleunigungselement „Abschnittsbildung“ auf der Stufe der Bundesfachplanung ergeben haben, zeigen sich keine signifikanten Unterschiede im Meinungsbild der Befragten.

Handlungsempfehlungen

Aufgrund der nach Meinung der Befragten positiven Wirkung der Abschnittsbildung auf das Verfahrenstempo bei gleichzeitig neutraler Bewertung der Auswirkungen auf den Umweltschutz sollte an den gesetzlichen Regelungen zur Abschnittsbildung in der Planfeststellung festgehalten werden.

4.2.3.9 Entlastung der Planfeststellungsbehörde durch § 19 Satz 4 Nr. 1 und 2 NABEG

Ziel der Regelung in § 19 Satz 4 Nr. 1 und 2 NABEG ist es, die Bundesnetzagentur als zuständige Planfeststellungsbehörde dadurch zu entlasten, dass der Vorhabenträger verpflichtet wird, die in Frage kommenden Alternativen darzulegen und zu erläutern (siehe unter 2.4.9.). Auf die Frage, ob sich diese Entlastung verfahrensbeschleunigend auswirken kann und ob und inwiefern sich dies auf den Umweltschutz auswirkt, lieferten die Ergebnisse im Abschnitt 3 folgende Ergebnisse:

Im Rahmen der schriftlichen Befragung haben die Befragten das Beschleunigungselement mit einem Mittelwert von 0,91 neutral bzw. leicht positiv bewertet, wobei 20 % der Befragten angaben, dass ihre Einschätzung auf Erfahrungen basiert. Die Auswirkungen auf den Umweltschutz wurden mit einem Mittelwert von 0,39 mehrheitlich neutral bewertet. Auf der Grundlage der schriftlichen Befragung kann mithin angenommen werden, dass sich die durch § 19 Satz 4 Nr. 1 und 2 NABEG bewirkte Entlastung der Planfeststellungsbehörde positiv auf die Verfahrensdauer auswirken kann. Negative Auswirkungen auf den Umweltschutz können auf der Grundlage der Ergebnisse aus der schriftlichen Befragung ausgeschlossen werden.

Handlungsempfehlungen

Aufgrund der leicht positiven Bewertung der Wirkung des Beschleunigungselements auf das Verfahrenstempo bei gleichzeitig neutraler Bewertung der Auswirkungen auf den Umweltschutz kann an den gesetzlichen Regelungen in § 19 Satz 4 Nr. 1 und 2 NABEG festgehalten werden.

4.2.3.10 Obligatorischer Erörterungstermin innerhalb des Anhörungsverfahrens

Die Entscheidung des Gesetzgebers, den Erörterungstermin innerhalb des Anhörungsverfahrens nach § 22 NABEG (wieder) verpflichtend zu machen, soll durch ein Mehr an Transparenz, Partizipation und Information mittelbar eine Verfahrensbeschleunigung bewirken (siehe unter 2.4.10.). Auf die Frage, ob sich die verfahrensbeschleunigenden Effekte durch einen obligatorischen Erörterungstermin erreichen lassen und ob und inwiefern hierdurch Auswirkungen auf den Umweltschutz zu erwarten sind, lieferten die Ergebnisse im Abschnitt 3 folgende Ergebnisse:

Im Rahmen der schriftlichen Befragung haben die Befragten das Beschleunigungselement mit einem Mittelwert von 0,61 neutral bzw. leicht positiv bewertet, wobei 28 % der Befragten angaben, dass ihre Einschätzung auf Erfahrungen basiert. Im Rahmen der offenen Frage nach dem größten Hemmnis für die Beschleunigung wurde der obligatorische Erörterungstermin innerhalb des Anhörungsverfahrens von einem Befragten als größtes Hemmnis benannt. Auf der Grundlage der schriftlichen Befragung ist davon auszugehen, dass sich der verbindliche Erörterungstermin innerhalb des Anhörungsverfahrens allenfalls marginal positiv auf die Verfahrensdauer auswirkt.

Die Auswirkungen auf den Umweltschutz wurden mit einem Mittelwert von 1,30 mehrheitlich positiv eingeschätzt bei einer vergleichsweise niedrigen Standardabweichung von 1,8. Negative Auswirkungen auf den Umweltschutz können auf der Grundlage der Ergebnisse aus der schriftlichen Befragung daher ausgeschlossen werden.

Im Rahmen der qualitativen leitfadengestützten Stakeholder-Interviews wurde das vorliegende Beschleunigungselement vertieft untersucht. Dabei haben die Gesprächspartner/innen die Auswirkungen auf das Verfahrenstempo zum Teil sehr positiv, teilweise aber auch neutral bewertet. Diejenigen Gesprächspartner/innen, die die Auswirkungen auf den Umweltschutz als neutral bewertet haben, wiesen darauf hin, dass bereits die frühere „Kann“-Vorschrift ausnahmslos genutzt worden sei mit der Folge, dass sich die Gesetzesänderung praktisch nicht auswirke.

Handlungsempfehlungen

Aufgrund der positiven Bewertung der Wirkung des Beschleunigungselements auf das Verfahrenstempo bei gleichzeitig positiver Bewertung der Auswirkungen auf den Umweltschutz kann an dem obligatorischen Erörterungstermin innerhalb des Anhörungsverfahrens nach § 22 NABEG festgehalten werden.

4.2.3.11 Anzeigeverfahren

Im Interesse einer Verfahrensbeschleunigung hat der Gesetzgeber mit § 25 NABEG die Möglichkeit geschaffen, unwesentliche Änderungen oder Erweiterungen durch ein Anzeigeverfahren zuzulassen, innerhalb dessen eine Verfahrensbeschleunigung dadurch erreicht werden soll, dass im Anzeigeverfahren weder eine Antragskonferenz noch ein Anhörungsverfahren (einschließlich eines Erörterungstermins) stattfindet (siehe hierzu unter 2.4.10.). Auf die Frage, ob sich die Option, unter den in § 25 NABEG genannten Voraussetzungen, das Planfeststellungsverfahren durch ein Anzeigeverfahren zu ersetzen, positiv auf die Verfahrensdauer auswirken kann und ob und inwiefern sich dies möglicherweise auf den Umweltschutz auswirkt, lieferten die Ergebnisse im Abschnitt 3 folgende Antworten:

Dem Beschleunigungselement wurde im Rahmen der schriftlichen Befragung mit einem Mittelwert von 2,43 die drittstärkste positive Wirkung auf die Verfahrensdauer beigemessen, wobei die Angaben der Befragten zu 22 % auf Erfahrungen und zu 78 % auf Meinungen basierten. Die durch das Anzeigeverfahren bewirkte Verfahrenskürzung wurde mithin als ein geeignetes Mittel zur Verfahrensbeschleunigung bewertet.

Wie auch beim vereinfachten Verfahren auf der Ebene der Bundesfachplanung gilt bei § 25 NABEG, dass die Möglichkeit, bestimmte Änderungs- und Erweiterungsmaßnahmen im Rahmen des Anzeigeverfahrens zuzulassen, in der Praxis auch ausgeschöpft werden muss, um tatsächlich eine Beschleunigungswirkung zu bewirken. Eine Zulassung im Anzeigeverfahren macht nach derzeitiger Rechtslage aber eine überwiegend schwierige und in der Folge leicht angreifbare Prognose erforderlich. Um gleichwohl eine Anwendung des Anzeigeverfahrens sicherzustellen, könnte eine Konkretisierung der Voraussetzungen nach § 25 Satz 2 Nr. 1 bis 3 NABEG in Erwägung gezogen werden. Eine fallbezogene Festlegung bzw. Konkretisierung von Maßnahmen, bei denen von einer unwesentlichen Änderung ausgegangen werden kann, wäre aber nur unter Umgehung des UVPG möglich und ist folglich europarechtlich nicht umzusetzen. Es verbleiben daher – insbesondere aufgrund einer fehlenden Kasuistik zu den unbestimmten Rechtsbegriffen – Rechtsunsicherheiten bei der Anwendung des Anzeigeverfahrens.

Denkbar wäre es allenfalls, im Rahmen eines Behördenleitfadens oder einer Verwaltungsvorschrift Änderungs- und Erweiterungsmaßnahmen zu benennen, die nahelegen, dass der Anwendungsbereich des § 25 NABEG/§ 43f EnWG eröffnet sein könnte. Leitfäden, Methodenpapier oder Verwaltungsvorschriften könnten gleichzeitig die notwendige einzelfallbezogene Prüfung der Voraussetzungen nach § 25 Satz 2 NABEG im Sinne einer Musterprüfung erleichtern und vereinheitlichen.

Eine abschließende Rechtssicherheit wird man gleichwohl nicht erreichen können. Eine stärkere Nutzung des Anzeigeverfahrens könnte aber dadurch erreicht werden, dass die bisherige Kann-Vorschrift durch eine Soll-Vorschrift ersetzt wird. Nach entsprechendem Antrag des Vorhabenträgers wäre die Genehmigungsbehörde dann bei Vorliegen der materiellen Voraussetzungen verpflichtet, die Änderungs- oder Er-

weiterungsmaßnahme im Anzeigeverfahren zuzulassen. Dadurch ließe sich sicherstellen, dass die Genehmigungsbehörden jedenfalls in den Fällen, in denen der Anwendungsbereich des Anzeigeverfahrens eröffnet ist, im Interesse einer Verfahrensbeschleunigung auch davon Gebrauch machen. Zugleich würde eine Soll-Vorschrift eine einheitliche Verwaltungspraxis sicherstellen und bedeutete für den Vorhabenträger daher ein Mehr an Rechtssicherheit.

Darüber hinaus könnten §§ 18 Abs. 1 NABEG, 43 Satz 1 EnWG dahingehend ergänzt werden, dass die Genehmigungsbehörden bei einer vom Vorhabenträger beantragten Änderungsmaßnahme vorab prüfen, ob es sich möglicherweise um eine „unwesentliche Änderung“ handelt, die im Rahmen des Anzeigeverfahrens zugelassen werden kann. Den Genehmigungsbehörden müsste dann gleichzeitig die Möglichkeit eingeräumt werden, den Vorhabenträger zu verpflichten, eine Anzeige im Sinne von § 25 Satz 3 NABEG/§ 43f Satz 3 EnWG zu machen. Entsprechende Regelungen könnten wie folgt lauten:

§ 18 NABEG

- (1) *Die Errichtung und der Betrieb sowie die Änderung von Leitungen im Sinne von § 2 Absatz 1 bedürfen der Planfeststellung durch die zuständige Behörde. Wird die Änderung einer Leitung beantragt, prüft die Bundesnetzagentur auf der Grundlage der eingereichten Unterlagen, ob die Voraussetzungen für eine unwesentliche Änderung im Sinne des § 25 Satz 2 vorliegen. Liegen die Voraussetzungen vor, kann die Bundesnetzagentur den Vorhabenträger verpflichten, eine Anzeige im Sinne von § 25 Satz 3 zu machen und den Antrag auf Planfeststellung bzw. Plangenehmigung zurückzunehmen.*

[...]

§ 25 NABEG

Unwesentliche Änderungen oder Erweiterungen ~~können~~ sollen ohne Planfeststellungsverfahren durch ein Anzeigeverfahren zugelassen werden.

[...]

Durch die vorstehend vorgeschlagenen Gesetzesänderungen würde sichergestellt, dass bei Vorliegen der Voraussetzungen nach §§ 25 NABEG eine Zulassung im Anzeigeverfahren erfolgt.

Der Rechtsschutz des Vorhabenträgers würde durch eine Soll-Vorschrift insoweit gestärkt, dass er eine Zulassung im Anzeigeverfahren beanspruchen könnte, ohne geltend machen zu müssen, die Behörde habe ermessensfehlerhaft gehandelt. Bei gleichzeitiger Umsetzung der Gesetzesänderungen in §§ 18 NABEG wäre der Vorhabenträger aber daran gehindert, unwesentliche Änderungen oder Erweiterungen durch Plangenehmigung bzw. Planfeststellung genehmigen zu lassen, durch die er anders als im Anzeigeverfahren eine gesicherte(re) Rechtsstellung erlangt. Die Genehmigungsbehörden wären vielmehr berechtigt, den Vorhabenträger zu verpflichten, die Änderungsmaßnahme (nur) im Anzeigeverfahren nach §§ 25 NABEG zuzulassen.

Die Auswirkungen auf den Umweltschutz haben die Befragten mit einem Mittelwert von -0,27 als leicht hemmend, überwiegend aber neutral eingeschätzt. Vor dem Hintergrund, dass bei Verfahrenskürzungen allgemein zu erwarten ist, dass die Prüfung der Umweltauswirkungen zu kurz kommt, lässt sich die überwiegend neutrale Bewertung vor dem Hintergrund erklären, dass die Durchführung des Anzeigeverfahrens nach § 22 NABEG voraussetzt, dass es sich um eine Änderung oder Erweiterung handelt, für die nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung keine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist, weil keine erheblichen Umweltauswirkungen zu erwarten sind. Die Voraussetzungen, unter denen eine Netzausbaumaßnahme im Anzeigeverfahren und nicht im Planfeststellungsverfahren zugelassen wird, sind daher gerade unter umweltrechtlichen Gesichtspunkten durchaus streng. Im Rahmen der

schriftlichen Befragung haben (nur) zwei Befragte angegeben, Verfahrensabkürzungen als größtes Hemmnis für den Umweltschutz anzusehen.

Handlungsempfehlungen

Aufgrund der überwiegend positiv eingeschätzten Wirkungen des Anzeigeverfahrens auf das Verfahrenstempo bei gleichzeitig überwiegend neutraler Bewertung der Auswirkungen auf den Umweltschutz sollte die Option, anstelle des Planfeststellungsverfahrens ein Anzeigeverfahren durchzuführen, beibehalten werden. Aufgrund der zu erwartenden Umsetzungsdefizite sollte in Erwägung gezogen werden, § 25 Satz 1 NABEG in eine Soll-Vorschrift zu ändern und § 18 Abs. 1 NABEG um eine Regelung des Inhalts zu ergänzen, die die Bundesnetzagentur verpflichtet, bei einer beantragten Leitungsänderung zu prüfen, ob die Voraussetzungen für eine unwesentliche Änderung im Sinne des § 25 Satz 2 vorliegen.

4.2.3.12 Projektmanager

Auch innerhalb des Planfeststellungsverfahrens hat der Gesetzgeber mit § 29 NABEG die Möglichkeit geschaffen, einen Projektmanager einzusetzen. Auf die Frage, ob sich hierdurch eine Verfahrensbeschleunigung erreichen lässt und ob und inwiefern sich dies möglicherweise auf den Umweltschutz auswirkt, lieferten die Ergebnisse aus Abschnitt 3, namentlich die schriftliche Befragung, mit Mittelwerten von 1,74 und 0,62 ähnliche Ergebnisse wie auf der vorgelagerten Stufe des Planungs- und Genehmigungsverfahrens (siehe unter 4.2.2.9). Auf die dortigen Schlussfolgerungen kann daher Bezug genommen werden.

Handlungsempfehlungen

Auf der Grundlage der schriftlichen Befragung sowie des im Rahmen der qualitativen leitfadengestützten Stakeholder-Interviews gewonnenen Eindrucks, dass ein funktionierendes Projektmanagement wesentlich für den Erfolg der Netzausbauvorhaben ist, besteht kein Bedarf für eine Gesetzesänderung, zumal die Auswirkungen auf den Umweltschutz als neutral eingeschätzt werden.

4.2.3.13 Fristen/Sanktionsmöglichkeiten

Mit dem Ziel einer Verfahrensbeschleunigung und Verfahrensstrukturierung hat sich der Gesetzgeber auch innerhalb der Planfeststellung nach §§ 18 ff. NABEG für ein strenges Fristenregime entschieden (siehe unter 2.4.13.). Auf die Frage, ob sich hierdurch eine Verfahrensbeschleunigung erreichen lässt und ob und inwiefern sich dies möglicherweise auf den Umweltschutz auswirkt, lieferten die Ergebnisse im Abschnitt 3 folgende Antworten:

Mit einem Mittelwert von 1,20 wird dem Beschleunigungselement eine leichte verfahrensbeschleunigende Wirkung zugesprochen, wobei die Angaben zu 19 % auf Erfahrungen und zu 81 % auf Meinungen beruhen. Zusätzliche, für das vorliegende Beschleunigungselement relevante Schlussfolgerungen lassen sich aus den Antworten auf die offene Frage nach den größten Hemmnissen für die Beschleunigung ziehen, die auf die mangelnde Umsetzung von Fristen verwiesen haben. Auf die Ausführungen unter 3.1.1.7. kann an dieser Stelle verwiesen werden. Auf der Grundlage der Ergebnisse der schriftlichen Befragung kann mithin davon ausgegangen werden, dass Fristen ein grundsätzlich geeignetes Mittel der Verfahrensbeschleunigung darstellen, jedenfalls dann, wenn diese Fristen in der Praxis auch durchgesetzt werden.

Die Auswirkungen auf den Umweltschutz haben die Befragten mit einem Mittelwert von -0,36 als neutral bzw. leicht hemmend eingeschätzt, bei einem vergleichsweise niedrigen Wert für die Standardabweichung (= 1,1). Es kann mithin davon ausgegangen werden, dass sich Fristen, die innerhalb des Planfeststellungsverfahrens einzuhalten sind, allenfalls marginal auf die Prüfung der Umweltbelange auswirken.

Vergleicht man die vorstehenden Ergebnisse mit denjenigen Ergebnissen, die sich im Rahmen der schriftlichen Befragung zum Beschleunigungselement „Fristen/Sanktionsmöglichkeiten“ auf der Stufe der Bedarfplanung bzw. zum Beschleunigungselement „Fristen“ auf der Ebene der Bundesfachplanung ergeben haben, ergeben sich insoweit keine signifikanten Unterschiede. Die Auswirkungen auf das Verfahrenstempo werden aber gegenüber der Stufe der Bedarfplanung etwas positiver bewertet, allerdings weniger stark als auf der Ebene der Bundesfachplanung (siehe unter 4.2.1.7. sowie 4.2.2.10.).

Auch im Rahmen der qualitativen leitfadengestützten Stakeholder-Interviews haben die Gesprächspartner/innen die Wirkung der Fristen auf die Verfahrensbeschleunigung im Planfeststellungsverfahren positiver bewertet als noch auf der Ebene der Bedarfplanung. Dies haben die Gesprächspartner/innen mit der weit fortgeschrittenen Projektkonkretisierung im Planfeststellungsverfahren begründet. Gleichwohl haben die Gesprächspartner/innen das Beschleunigungselement auch auf dieser Stufe des Planungs- und Genehmigungsverfahrens unter Hinweis darauf, dass die Durchsetzung von Fristen mit dem Ziel einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit konfliktiere und daher nur als letztes Mittel zur Anwendung gelangen solle, als nachrangig eingestuft.

Handlungsempfehlungen

Auf der Grundlage der schriftlichen Befragung können Fristen als grundsätzlich geeignet gelten, eine Verfahrensbeschleunigung zu bewirken, jedenfalls dann, wenn sie auch durchgesetzt werden. Da gleichzeitig allenfalls marginal negative Auswirkungen auf die Umweltbelange zu erwarten sind, besteht kein Bedarf für eine Gesetzesänderung.

4.2.3.14 Vorzeitige Besitzeinweisung/Enteignungsverfahren

Durch die vorzeitige Besitzeinweisung bzw. das vorzeitige Enteignungsverfahren nach § 27 Abs. 1 und 2 NABEG soll eine frühzeitige und möglichst parallele Durchführung von Zulassungs- und Enteignungsverfahren erreicht werden. Zeitverluste aus der sequenziellen Abfolge der Verfahrensschritte sollten vermieden werden (siehe unter 2.4.14.). Auf die Frage, ob sich die hiervon erhofften Beschleunigungseffekte tatsächlich erreichen lassen und inwiefern sich dies möglicherweise auf den Umweltschutz auswirkt, lieferten die Ergebnisse im Abschnitt 3 folgende Antworten:

Der Einfluss des vorliegenden Beschleunigungselements auf das Verfahrenstempo wurde mit einem Mittelwert von 1,48 von den Befragten als überwiegend positiv eingeschätzt, wobei die Angaben zu 20 % auf Erfahrungen und zu 80 % auf Meinungen beruhten. Die Auswirkungen auf den Umweltschutz wurden mit einem Mittelwert von 0,07 demgegenüber neutral bewertet. Auf der Grundlage der Ergebnisse aus der schriftlichen Befragung kann daher davon ausgegangen werden, dass die Prüfung der Umweltauswirkungen nicht negativ beeinflusst wird und sich die Regelungen in § 27 Abs. 1 und 2 NABEG verfahrensbeschleunigend auswirken können.

Handlungsempfehlungen

Auf der Grundlage der schriftlichen Befragung ist von einer positiven Wirkung des Beschleunigungselements auf die Verfahrensdauer auszugehen. Da zugleich keine negativen Auswirkungen auf den Umweltschutz zu erwarten sind, besteht kein Bedarf für eine Gesetzesänderung.

4.2.3.15 Öffentlichkeitsbeteiligung vor Antragstellung nach § 19 NABEG

Ziel der frühen (informellen) Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 25 Abs. 3 VwVfG ist es, der Öffentlichkeit noch vor der Antragstellung Gelegenheit zur Äußerung und zur Erörterung zu geben und dem Vorhabenträger die Möglichkeit einzuräumen, seine Planungen im Hinblick auf die Akzeptanz des Vorhabens in der Bevölkerung zu optimieren (siehe unter 2.3.12.).

Auf die Frage, ob sich durch eine solche frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung tatsächlich eine Verfahrensbeschleunigung erreichen lässt, lieferte die schriftliche Befragung mit einem Mittelwert von 0,92 die gleichen Ergebnisse wie auf der vorgelagerten Stufe der Bundesfachplanung („Öffentlichkeitsbeteiligung vor Antragstellung nach § 6 NABEG“). Lediglich die Auswirkungen auf den Umweltschutz werden mit einem Mittelwert von 1,49 noch etwas positiver bewertet als auf der Ebene der Bundesfachplanung. Auf der Grundlage der schriftlichen Befragung kann mithin angenommen werden, dass sich die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung, die noch vor der Fertigstellung der Antragsunterlagen durch den Vorhabenträger ansetzt, positiv auf die Akzeptanz gegenüber dem Netzausbauvorhaben auswirken kann, was mittelbar auch eine Beschleunigung der Verfahrensdauer erwarten lässt. Belastbar kann dies aber erst nach Abschluss der Planfeststellungsverfahren bewertet werden (siehe unter 2.3.12.).

Handlungsempfehlungen

Das Ziel des Gesetzgebers, durch eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung ein Mehr an Akzeptanz gegenüber den Netzausbauplanungen zu schaffen, kann mit § 25 Abs. 3 VwVfG zweifelsfrei erreicht werden. Ob sich dies auch verfahrensbeschleunigend auswirkt, kann zwar erst nach Abschluss der Planfeststellungsverfahren belastbar bewertet werden. Da keine negativen Auswirkungen auf den Umweltschutz zu erwarten sind und sich die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung in Form von Dialogveranstaltungen und Infomärkten in der Praxis bereits etabliert hat, sollte daran festgehalten werden.

4.3 Bewertung - Zusammenhang zwischen Öffentlichkeitsbeteiligung und Verfahrensbeschleunigung

Mit dem Ziel, die Akzeptanz gegenüber den Netzausbaumaßnahmen zu erhöhen, hat sich der Gesetzgeber auf allen drei Stufen des Planungs- und Genehmigungsverfahrens für eine umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung entschieden. Im Rahmen des vorliegenden Forschungsvorhabens sollte daher insbesondere untersucht werden, ob sich verallgemeinerbare Rückschlüsse auf den Zusammenhang von Beschleunigung und Öffentlichkeitsbeteiligung ziehen lassen.

Im Rahmen der Evaluierung wurde das Verhältnis zwischen Öffentlichkeitsbeteiligung und Beschleunigung anhand derjenigen Beschleunigungselemente näher untersucht, die eine gegenüber der bisherigen Rechtslage erweiterte Öffentlichkeitsbeteiligung vorsehen.

Dabei haben die Befragten mit Mittelwerten > 0 auf allen drei Stufen des Planungs- und Genehmigungsverfahrens eine (leicht) positive Wirkung der Öffentlichkeitsbeteiligung auf die Verfahrensdauer angenommen. Während es auf den beiden ersten Stufen des Planungs- und Genehmigungsverfahrens insoweit aber kein einheitliches Meinungsbild gab und die positive Wirkung mit Werten < 1 als allenfalls gering eingeschätzt wurde, war das Meinungsbild auf der Ebene der Planfeststellung nicht nur einheitlicher, sondern es wurde auch die verfahrensbeschleunigende Wirkung mit einem Wert > 1 deutlich stärker eingeschätzt. Der Einfluss der Öffentlichkeitsbeteiligung auf die Akzeptanz und damit auf die Verfahrensbeschleunigung wurde von den Befragten auf der dritten Stufe des Planungs- und Genehmigungsverfahrens mithin stärker eingeschätzt als auf den vorgelagerten Stufen. Je fortgeschrittener die Planungen sind, desto entscheidender scheint mithin der Faktor „Akzeptanz“ zu sein, über den mittelbar eine Verfahrensbeschleunigung erreicht werden soll. Im Rahmen der qualitativen, leitfadengestützten Stakeholder-Interviews wurde dabei insbesondere die Antragskonferenz als sehr positiv bewertet, weil sich die Qualität der Planfeststellungsentscheidung durch frühzeitig bekannt werdende Konfliktlagen erhöhe. Zugleich wird ein Mehr an Verfahrenstransparenz erreicht.

Gleichwohl haben die Befragten im Rahmen der qualitativen, leitfadengestützten Stakeholder-Interviews mehrheitlich auch die Ansicht vertreten, dass sich die Erwartung des Gesetzgebers, eine erweiterte Öffentlichkeitsbeteiligung führe dazu, dass später weniger Rechtsstreite geführt werden, aus heutiger Sicht nicht bestätigen wird. Es wurde insofern immer wieder geäußert, dass eine Bürgerin oder ein Bürger, der

sich im Planungs- und Genehmigungsverfahren beteiligt hat, deshalb nicht auf eine spätere Klage verzichten wird.

Belastbare Erfahrungen, die bestätigen könnten, dass (mehr) Öffentlichkeitsbeteiligung zu mehr Akzeptanz führt und deswegen der Netzausbau beschleunigt wird, kann es mit Blick auf den Gesamt-Projektzyklus zum NABEG aber noch keine geben. Anders ausgedrückt ist der vom Gesetzgeber durch eine umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung erwartete Rückgang von Klagen gegen Planfeststellungsbeschlüsse solange nicht belegbar, wie es keine abgeschlossenen Planfeststellungsverfahren unter dem Regime des NABEG gibt.

Fest steht aber, dass sich die Öffentlichkeitsbeteiligung als unverzichtbarer Bestandteil im Planungs- und Genehmigungsprozess erwiesen hat, weil sie auf ganz praktisch-konkrete Art die heutige Bürgergesellschaft und unser Demokratieverständnis widerspiegelt. Die Öffentlichkeitsbeteiligung trägt – ungeachtet einer etwaigen Verfahrensbeschleunigung – zu einem Mehr an Transparenz innerhalb des Planungs- und Genehmigungsverfahrens bei. Auch für die Entscheidungsträger besitzt die Öffentlichkeitsbeteiligung einen Mehrwert, indem Konfliktlagen frühzeitig erkannt werden und zusätzliche Informationen gewonnen werden können. Dies wird in der Folge die Qualität der Planfeststellungsentscheidungen erhöhen.

In Bezug auf die Beschleunigung zeigen sich aber Anhaltspunkte, dass das aktuelle System der Öffentlichkeitsbeteiligung optimiert werden kann. Beispielsweise ändert nach Ansicht der Experten auch die Anhörung der Bürger in der Bedarfsplanung nichts daran, dass es sich dabei um einen hochspezifischen Fachdiskurs handelt, bei dem explizite Expertise zur Beteiligung notwendig ist – also ein Format, bei dem Öffentlichkeitsbeteiligung ineffizient erscheint. Insofern könnte es sich unter dem Aspekt der weiteren Beschleunigung anbieten, die Öffentlichkeitsbeteiligung (insbesondere) in der Bedarfsplanung zu reduzieren.

Trotz der mangelnden Beschleunigung und des möglichen Verbesserungspotenzials dürfte es derzeit opportun sein, den Status quo beizubehalten und keine weitere Änderung des Rechtsrahmens vorzunehmen. Eine Änderung am aktuellen System würde in der Öffentlichkeit vermutlich nicht unter Optimierungsgesichtspunkten diskutiert, sondern als „Zurückschrauben der Öffentlichkeitsbeteiligung“ gewertet werden. Die „politischen Kosten“ solcher Optimierungsbemühungen wären dann höher einzustufen als der zeitliche Gewinn.

Hinzu kommt, dass noch keine Erfahrungen über den vollständigen Projektzyklus hinweg (bis zur Projektrealisation) vorliegen. Vor diesem und dem weiteren Hintergrund, dass die Befragten eine Kontinuität im Rechtsrahmen als elementar wichtig einstufen, ist zu empfehlen, vorerst weitere Erfahrungen zu sammeln, dieses Thema ggf. zu einem späteren Zeitpunkt zu evaluieren und unter Umständen darauf zu reagieren.

4.4 Bewertung – Zusammenhang zwischen Umweltschutz und Beschleunigung

Einen Schwerpunkt des Forschungsvorhabens bildete die Frage, ob und inwieweit sich die Beschleunigungsgesetzgebung auf den Umweltschutz ausgewirkt. Es sollte daher auch untersucht werden, ob sich verallgemeinerbare Rückschlüsse auf den Zusammenhang von Beschleunigung und Umweltschutz ziehen lassen und ob das Planungs- und Genehmigungsverfahren nach EnWG/NABEG geeignet ist, den insoweit vorhandenen Zielkonflikt zu lösen.

Die Ergebnisse der Befragung haben insoweit gezeigt, dass die zugunsten einer Verfahrensbeschleunigung vorgenommenen Gesetzesänderungen überwiegend nicht zu Lasten des Umweltschutzes gehen. So wurde im Rahmen der schriftlichen Befragung bei lediglich 6 von insgesamt 35 Beschleunigungselementen eine den Umweltschutz (leicht) beeinträchtigende Wirkung angenommen. Mit Werten von - 0,27 und - 0,74 wurden die negativen Auswirkungen auf den Umweltschutz aber auch bei den als besonders wirksam eingestuften Maßnahmen zur Verfahrensbeschleunigung – wie dem vereinfachten Verfahren auf der Stufe der Bundesfachplanung sowie dem Anzeigeverfahren auf der Stufe der Planfeststellung – als allenfalls marginal eingeschätzt. Bei der Rechtswegverkürzung auf der Stufe der Planfeststellung, die mit einem

Wert von 2,51 im Rahmen der schriftlichen Befragung als wirksamstes Mittel der Verfahrensbeschleunigung bewertet wurde, wurden die Auswirkungen auf den Umweltschutz sogar als leicht positiv bzw. neutral eingeschätzt.

Im Rahmen der qualitativen leitfadengestützten Interviews wurden die Auswirkungen auf den Umweltschutz überwiegend noch positiver eingeschätzt als im Rahmen der schriftlichen Befragung. So unter anderem das vereinfachte Verfahren auf Bundesfachplanungsebene sowie auf der Ebene der Planfeststellung die Fristen/Sanktionsmöglichkeiten sowie die Rechtswegverkürzung.

Insgesamt kann daher gesagt werden, dass aus einem erhöhten Verfahrenstempo nicht unweigerlich ein Weniger an Umweltschutz folgt. Umgekehrt kann insgesamt festgestellt werden, dass besonders wirksame Elemente des Umweltschutzes nicht zulasten des Verfahrenstempos gehen, sondern die Auswirkungen auf das Verfahrenstempo überwiegend neutral, teilweise sogar positiv bewertet wurden.

Die Untersuchung ergab zudem, dass sich die Berücksichtigung des Umweltschutzes weniger in jedem einzelnen Beschleunigungselement manifestiert, sondern dass der Umweltschutz eine normative Klammer bildet („wir wollen nicht vor Gericht scheitern – und wenn Projekte scheitern, dann an Umweltfragen“), deren oberster „Schirmherr“ im Bundesverwaltungsgericht gesehen wird.

4.5 Weitere Anregungen aus den Interviews und Workshops

Im Rahmen der qualitativen leitfadengestützten Stakeholderinterviews hatten die Gesprächspartner/innen die Möglichkeit, neben den Angaben zu den konkreten Beschleunigungselementen sowohl im Rahmen des Gesprächsleitfadens als auch darüber hinausgehend Einschätzungen zu weiteren Themen abzugeben (siehe hierzu unter 3.4.4.2). Darüber hinaus ergaben sich aus den Workshops, in denen die Zwischenergebnisse des Forschungsvorhabens in einem ausgewählten Kreis von Experten diskutiert worden sind, zusätzliche Anregungen.

4.5.1 Blick aufs Ganze erforderlich

Der Blick aufs Ganze („Netzausbau“, „Energiewende“) muss gewahrt bleiben bzw. hergestellt werden. Es wird festgestellt, dass die Beteiligten oft nur auf ihre auf einzelne Ausschnitte des Gesamtprojekts bezogenen Aufgaben fokussiert sind. Ein gemeinsamer „Geist“ für das gesamte Projekt und die Beschleunigung des Netzausbaus als wesentliche Grundlage für die Energiewende fehlt zumeist. Aufgrund dieses „Kommunikationsdefizits“ wird eine übergeordnete Koordination erschwert; das führt mitunter zu Verzögerungen und Frustrationseffekten.

Die Identifikation des Einzelnen mit der Gesamtaufgabe sollte – jedenfalls bezogen auf das jeweilige Projekt – gefördert werden. Dies ist (auch) eine politische und Führungsaufgabe. Gegebenenfalls kann dieses Ziel durch eine übergeordnete Projektkoordination, die auch Reibungsverluste zu vermeiden hilft, erreicht werden. Diese Rolle kann auch eine Behörde übernehmen oder besondere Behördenmitarbeiter. Weiter zu untersuchen wäre, ob diese bündelnde Projektkoordination bereits in der Bedarfsplanung ansetzen sollte, um von Anfang an eine Verklammerung der Planungsphasen und eine Einbeziehung der auf den einzelnen Stufen agierenden Akteure zu gewährleisten.

4.5.2 Unterstützung durch die Politik ist zentral

Die Rolle der Politik wird – auf allen Politikebenen – als elementar eingestuft. Wenn sich die Politik klar positioniert oder gar an den Anhörungen beteiligt, wie dies in z. B. Schleswig-Holstein der Fall ist, wird damit gerechnet, dass das Projekt insgesamt auf höhere Akzeptanz stößt. Klare politische Aussagen sind wichtig, um auch vor Ort für mehr Akzeptanz zu sorgen. Das zentrale Beispiel ist hierfür die Erdverkabelung.

Wünschenswert sind klare politische Aussagen und gegebenenfalls Bekenntnisse, die sich nicht auf eine grundsätzliche Befürwortung des Netzausbaus an sich beschränken, sondern auch Vorhabenträger und

Behörden in konkreten Projekten unterstützen. Bei den Bürgerinnen und Bürgern darf nicht der Eindruck erweckt werden, die Umsetzung eines Vorhabens läge allein im Interesse des Vorhabenträgers.

4.5.3 Klarheit und Kontinuität des Rechtsrahmens sind zentral

Die politische Verlässlichkeit und die Belastbarkeit der Rahmenbedingungen sind zentrale Aspekte. Änderungen des Rechtsrahmens führen dazu, dass erst abgewartet wird, wie das Recht auszulegen ist. Leitfäden und Methodenpapiere werden überwiegend positiv eingeschätzt und schaffen Klarheit darüber, was die Behörde erwartet.

Das Regelwerk sollte nicht permanent verändert werden. Die rechtlichen Regelungen sind jetzt etabliert und auch breit konsentiert. Punktuelle Anpassungen könnten zweckmäßig sein. Es empfiehlt sich, ein besonderes Augenmerk auf den Vollzug zu legen. Es bedarf jedoch einer Untersuchung, ob und inwieweit Defizite im Vollzug bestehen und wie diese ggf. beseitigt werden können.

Ergänzend oder jedenfalls alternativ sollten – soweit hilfreich – Leitfäden und Methodenpapiere für alle zentralen Fragen erstellt werden. Gegebenenfalls bietet sich auch eine Festlegungskompetenz nach § 29 EnWG zu Gunsten der Behörde an.

4.5.4 Kontinuität, Qualifizierung des Personals und ausreichende Ressourcen sind zentral

Im Rahmen der qualitativen leitfadengestützten Stakeholder-Interviews haben die Gesprächspartner/innen die personelle Kontinuität als zentral angesehen, weil nur auf diese Weise kumulierte Erfahrungen und Arbeitsroutinen gesichert werden können. Erfahrung und Routine minimieren zudem die Sorge und das Risiko, dass Entscheidungen später durch ein Gericht aufgehoben werden.

Es wurde darauf verwiesen, dass es schon heute bei allen Akteuren – trotz vorgenommener Aufstockungen – an ausreichenden und nicht kurzfristig beschaffbaren Kapazitäten in den Bereichen Planung, Recht, Kommunikation und Projekt- und Genehmigungsmanagement fehle. Es wird erwartet, dass sich dieses Problem in Zukunft verschärfen wird.

Die personelle Kontinuität sollte bei allen Akteuren so weit wie möglich erhalten bleiben.

Planungskapazitäten müssen ausreichend vorhanden sein. Die Politik sollte dafür sorgen, dass zukünftig die notwendigen Kapazitäten vorhanden sind und bei Bedarf erhöht werden. Die Bereitstellung hinreichender Finanzmittel sollte gesichert sein. Des Weiteren müssen die notwendigen Ausbildungskapazitäten verfügbar sein. Ggf. müssen die politischen Erwartungen an die zeitliche Umsetzung des Netzausbaus angepasst werden.

4.5.5 Fristen und Sanktionen sind notwendig, aber kein Allheilmittel

Fristen und Sanktionsmöglichkeiten stellen kein Allheilmittel dar. Zwar wurde Ihnen in der schriftlichen Umfrage eine leicht beschleunigende Wirkung zugeschrieben, aus den Interviews ergab sich jedoch, dass sie in der Praxis selten angewendet werden. Es finden sich immer wieder Gründe und Möglichkeiten, die Fristen zu umgehen oder Ausnahmen zu begründen.

Grundsätzlich geben die Beteiligten der Gründlichkeit den Vorzug gegenüber der Beschleunigung.

Darüber hinaus besteht die Befürchtung, dass die konsequente Anwendung der Fristen das kooperative Miteinander der Akteure beeinträchtigen könnte.

Mit der konsequenten Durchsetzung von Fristen (nebst Sanktionsmöglichkeiten) sollte bedächtig umgegangen werden. Eine unflexible Handhabung könnte zu Qualitätsverlusten in der Planung führen und damit das Risiko fehlerhafter Entscheidungen erhöhen. Sie sind dennoch wichtig, weil sie disziplinierenden und orientierenden Charakter haben. Gegebenenfalls sollte eine weitere Untersuchung erfolgen, in welchen Bereichen eine konsequentere Anwendung von Fristen Arbeitsprozesse tatsächlich beschleunigen kann und in welchen Bereichen eine größere Flexibilität hilfreich sein kann.

4.5.6 Konzentration des Rechtsweges ist sinnvoll

Die Konzentration des Rechtsschutzes auf das Bundesverwaltungsgericht scheint sich unter dem Rechtsregime des EnLAG bewährt zu haben.

Inwiefern noch besondere, auf das Verfahren nach dem NABEG bezogene Aufhebungsrisiken bestehen, weil der einheitliche Rechtsschutz am Ende auch auf vorgelagerte Stufen durchschlägt, lässt sich aufgrund mangelnder Erfahrungen zum NABEG noch nicht beantworten. Allerdings wird nicht erwartet, dass es zu erheblichen Problemstellungen kommen wird. Denn am Ende wird das Bundesverwaltungsgericht das jeweilige Projekt, den gesamten Netzausbau und die Folgen einer Aufhebung einer Entscheidung im Planfeststellungsverfahren im Blick haben.

Der Umweltschutz wird beim Netzausbau auch nicht durch die Verkürzung des Rechtsweges vernachlässigt. Dies war eine der wesentlichen Aussagen der Befragten, die offenbar daraus resultiert, dass sich die Behörden und die Vorhabenträger stark an der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts orientieren. Die Vermeidung von Risiken, dass planerische Entscheidungen kassiert werden und der betriebene Aufwand vergebens war, steht im Vordergrund.

Eine Veränderung scheint bis zu belastbaren Erfahrungen mit Rechtsschutzverfahren zum NABEG vorerst nicht geboten. Es hat sich nicht erwiesen, dass das Konzentrieren auf eine Instanz (Bundesverwaltungsgericht) bei einem zu erwartenden Beschleunigungseffekt zu einem unangemessenen Weniger an Rechts- oder Umweltschutz führen wird. Insgesamt ergibt sich hieraus die Empfehlung, das bestehende System des Rechtsschutzes (auch) aus Gründen des Umweltschutzes zu erhalten. Unter Umständen ist wegen des wachsenden Arbeitsanfalls beim Bundesverwaltungsgericht eine personelle Aufstockung erforderlich.

4.5.7 Vereinheitlichung von Ausgleichs- und Kompensationsmaßnahmen notwendig

In den geführten Interviews wurde mehrfach (circa 10–20 % der Befragten) angemerkt, dass für länderübergreifende Projekte keine Standardisierung der Bewertungen bei der Eingriffsermittlung, -beurteilung und Kompensationsbemessung bei der Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung existiert.

Entsprechendes gilt für die forstrechtliche Kompensation. Nach den Landeswaldgesetzen bedarf die Umwandlung von Wald in eine andere Nutzungsart der Wiederaufforstung. Üblicherweise wird dabei eine – meist flächengleiche – Neuaufforstung an anderer Stelle gefordert, um eine sogenannte unbefristete Waldumwandlung (dauerhafte Überführung von Wald in eine andere Nutzungsart, d. h. auch das Entfernen von Waldbeständen für Bauvorhaben) zu ersetzen. Die Verpflichtung zur forstrechtlichen Kompensation wird – ähnlich wie die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung – offensichtlich länderspezifisch sehr unterschiedlich gehandhabt.

Die Schaffung eines entsprechenden Standards für naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen in Form einer „Bundeskompensationsverordnung Natur“ gemäß § 15 Abs. 7 BNatSchG wird empfohlen. Hierzu wurde zwar schon 2013 ein Entwurf einer Bundeskompensationsverordnung (BKompV-E) vorgelegt, aber offensichtlich nicht weiterverfolgt. Die Normierung bundesweit einheitlicher Standards wird jedoch als überfällig empfunden. Ebenso dürfte auch die Vereinheitlichung der Methode der forstrechtlichen Kompensation in Form einer „Bundeskompensationsverordnung Wald“ zu einer erheblichen Erleichterung führen.

Zudem ist angesichts der knappen Anzahl an Kompensationsflächen zur Vermeidung von Verzögerungen bei der Suche nach geeigneten Flächen die Förderung der Bevorratung von Flächen für den naturschutzrechtlichen Ausgleich („Ökokonto“) und analog dazu auch für die forstrechtliche Kompensation wünschenswert.

4.5.8 Ergänzung: bundesweit einheitliche Entschädigungsregelungen zweckmäßig

Dem Umgang mit finanziellen Entschädigungen auf Individualebene wird eine hohe Bedeutung beigemessen. Zwar stehen auf der dem Planungs- und Genehmigungsverfahren nachgelagerten Stufe wegen der

enteignungsrechtlichen Vorwirkung des Planfeststellungsbeschlusses und der Möglichkeit der vorzeitigen Besitzeinweisung keine allzu großen Verzögerungen in der Umsetzung eines Projekts zu befürchten. Diesen Instrumenten wurde sowohl in der schriftlichen Befragung als auch den Interviews beschleunigende Wirkung zugemessen. Aufgrund des geschaffenen und in der Gruppe der bislang Betroffenen deeskalierend wirkenden Erdkabelvorrangs werden die Betroffenheiten jedoch in die (auch politisch) gut organisierte Gruppe der Landwirte verlagert, weswegen mit intensiven Auseinandersetzungen bezüglich der zu zahlenden Entschädigungen zu rechnen ist. Die föderal bedingten Unterschiede in dem Umgang mit Entschädigungen von Bundesland zu Bundesland erschweren dabei – insbesondere bei länderübergreifenden Projekten – den Genehmigungsbehörden und den Projektträgern die Arbeit zusätzlich, so erklärten Teile der interviewten Gesprächspartner/innen.

Die Schaffung bundeseinheitlicher Entschädigungsregelungen, die konkrete Vorgaben für eine angemessene Entschädigung der betroffenen Grundeigentümer beinhalten, ist wünschenswert. Sie wurde u. a. bereits vom „Bündnis Hamelner Erklärung“ im Vorhaben „SuedLink“ gefordert.

5 Fazit

Mit dem Gesetz über Maßnahmen zur Beschleunigung des Netzausbaus Elektrizitätsnetze vom 28.07.2011 hat der Gesetzgeber das Planungs- und Genehmigungsverfahren für Netzausbauvorhaben von länderübergreifenden und grenzüberschreitenden Höchstspannungsleitungen grundlegend neu ausgestaltet. Der Netzausbau sollte beschleunigt, gleichzeitig aber rechtssicher, transparent und insbesondere umweltverträglich ausgestaltet werden. Der sich daraus ergebende Zielkonflikt zwischen einer Verfahrensbeschleunigung und der Berücksichtigung umweltrechtlicher Belange wurde im Rahmen des Forschungsvorhabens untersucht.

Die Ausgangsfrage, ob die vom Gesetzgeber eingeführten Regelungen geeignet sind, die Planungs- und Genehmigungsverfahren zu beschleunigen und inwieweit sich dies auf den Umweltschutz auswirkt, kann zusammengefasst wie folgt beantwortet werden:

Die Maßnahmen, die der Gesetzgeber im Interesse einer Verfahrensbeschleunigung im Rahmen der Gesetzesnovelle 2011 umgesetzt hat, werden in der weitestgehend auf Meinungen beruhenden Erwartung der Befragten ihren Zweck erfüllen. Die schriftliche Befragung und die Interviews haben überwiegend ergeben, dass die Beschleunigungselemente die bestehenden Planungs- und Genehmigungsprozesse mit Blick auf die Verfahrensdauer positiv beeinflussen können.

Gleichzeitig wird der Umweltschutz nach der Einschätzung der Befragten nur bei einigen wenigen Beschleunigungselementen negativ beeinflusst werden. Dies sind auf der Ebene der Bedarfsplanung das Beschleunigungselement „Fristen/Sanktionsmöglichkeiten“, auf der Ebene der Bundesfachplanung die Beschleunigungselemente „vereinfachtes Verfahren“, „Fristen“ und „Kein Rechtsschutz auf der Ebene der Bundesfachplanung“ sowie auf der Ebene der Planfeststellung die Beschleunigungselemente „Anzeigeverfahren“ und „Fristen und Sanktionsmöglichkeiten“. Deren negative Beeinflussung wurde aber als eher gering eingeschätzt.

Beim Verfahrenstempo wurden insbesondere Maßnahmen zur Erhöhung der Rechtssicherheit (wie z. B. Leitfäden und Methodenpapiere), die Verkürzung des Rechtsweges und die verbindliche Bedarfsfestlegung durch den Gesetzgeber, aber auch die Entscheidung gegen einen phasenweisen Rechtsschutz sowie die gesetzlich vorgesehenen Möglichkeiten der Verfahrensvereinfachung, namentlich das vereinfachte Verfahren in der Bundesfachplanung sowie das Anzeigeverfahren im Planfeststellungsverfahren, positiv bewertet. Einzig den Beschleunigungselementen „Alternativenprüfung“ in der Bedarfsplanung, „offene Trassenplanung“ und „Beteiligung der Bundesländer in der Bundesfachplanung“ in der Bundesfachplanung wurde eine leicht hemmende Wirkung zugeschrieben, wobei diesen aber gleichzeitig eine positive Wirkung auf den Umweltschutz beigemessen wurde.

Eine starke positive Wirkung sowohl auf das Verfahrenstempo als auch auf den Umweltschutz wurde auf der Ebene der Bundesfachplanung den Beschleunigungselementen „Leitfäden und Methodenpapiere“ sowie „Vollständigkeit der Antragsunterlagen“ zugeschrieben, auf der Ebene der Planfeststellung den Beschleunigungselementen „Antragskonferenz/Festlegung des Untersuchungsrahmens“, „Vollständigkeit der Antragsunterlagen“ sowie „Öffentlichkeitsbeteiligung/Kommunikation“.

Insgesamt betrachtet wurden die Beschleunigungsmaßnahmen des Gesetzgebers von den Befragten mit hin positiv eingeschätzt. Zudem ist bei der überwiegenden Mehrzahl der Beschleunigungselemente nicht damit zu rechnen, dass sie sich negativ auf die Prüfung der umweltrechtlichen Belange auswirken. Im Gegenteil wird der Einfluss auf den Umweltschutz überwiegend positiv eingeschätzt. Dies betrifft insbesondere, aber nicht nur diejenigen Beschleunigungselemente, durch die unmittelbar eine bessere Akzeptanz gegenüber den Netzausbauvorhaben erreicht werden soll, wie die Ausweitung der Öffentlichkeitsbeteiligung auf allen Stufen des Planungs- und Genehmigungsverfahrens. Denn dadurch wird nicht nur eine Akzeptanzsteigerung erreicht. In der Erwartung der Befragten wird auch die Qualität der Planung verbessert.

Gleichzeitig haben die Gesprächspartner/innen im Rahmen der qualitativen leitfadengestützten Interviews zum Ausdruck gebracht, dass die Kontinuität des Rechtsrahmens als ein wesentlicher Faktor angesehen wird, um die Netzausbauvorhaben zu beschleunigen. Insbesondere die grundlegenden Änderungen, wie die Einführung der phasenübergreifenden Zuständigkeit der Bundesnetzagentur, die Verfahrensabschichtung, die Ausweitung der Öffentlichkeitsbeteiligung (insbes. die Antragskonferenzen) sowie die Verlagerung des Drittrechtsschutzes ans Ende des Planfeststellungsverfahrens sollten daher keine erneuten Veränderungen erfahren.

Rechtspolitisch sind daher allenfalls punktuelle Anpassungen des Ordnungsrahmens zu empfehlen. Dies betrifft zum einen die auf der Stufe der Bundesfachplanung sowie der Planfeststellung vorgesehenen Verfahrenserleichterungen. So haben die Gesprächspartner/innen im Rahmen der qualitativen, leitfadengestützten Interviews darauf verwiesen, dass von der Möglichkeit des vereinfachten Verfahrens in der Praxis nahezu kein Gebrauch gemacht wird. Da allerdings eine Erleichterung der Anwendungsbedingungen für das vereinfachte Verfahren nur schwer umzusetzen ist, sollte angesichts der bisherigen Umsetzungsdefizite in Erwägung gezogen werden, unter den in § 11 Abs. 1 NABEG genannten Voraussetzungen auf die Durchführung der Bundesfachplanung sowie eines Raumordnungsverfahrens zu verzichten. Da beim Anzeigeverfahren auf der Ebene der Planfeststellung mit ähnlichen Umsetzungsdefiziten zu rechnen ist wie beim vereinfachten Verfahren, sollte in Erwägung gezogen werden, § 25 Satz 1 NABEG in eine Soll-Vorschrift zu ändern und § 18 Abs. 1 NABEG um eine Regelung zu ergänzen, nach der die Bundesnetzagentur verpflichtet wird, bei einer beantragten Leitungsänderung zu prüfen, ob die Voraussetzungen für eine unwesentliche Änderung im Sinne des § 25 Satz 2 NABEG vorliegen. Zudem bietet es sich an, für die bereits de lege lata mögliche Plangenehmigung eine ausdrückliche Regelung ins NABEG aufzunehmen.

6 Anhang

6.1 Projektsteckbriefe

6.1.1 „Brunsbüttel – Barlt – Heide – Husum – Klixbüll – Bundesgrenze (DK)“

Vorhaben	„Brunsbüttel – Barlt – Heide – Husum – Klixbüll – Bundesgrenze (DK)“
Vorhabenträger	TenneT TSO GmbH
Grundlage	EnWG/BBPIG 2015 (Nr. 8) NEP 2024 (Projekt 25/Maßnahmen 42–45) Bedarfsermittlung 2017–2030 Bestätigung NEP Strom (Projekt 25/Maßnahmen 44–45)
Zuständigkeit	Amt für Planfeststellung Energie Schleswig-Holstein
Länge	Ca. 137 km, 4 Teilabschnitte Abschnitt 1: Brunsbüttel – Süderdonn Abschnitt 2: Süderdonn – Heide Abschnitt 3: Heide – Husum Abschnitt 4: Husum – Klixbüll Abschnitt 5: Klixbüll – Bundesgrenze (DK)
Kennzeichen	Project of Common Interest (PCI)
Technologie	HDÜ-Freileitung, 380 kV
Maßnahmenart	Neubau
Bedarf	Abtransport von Windenergie; Vermeidung von ökonomisch und ökologisch nicht sinnvollem Ausbau des 110-kV-Netzes und gleichzeitige Stärkung des internationalen Stromhandels nach Dänemark.
Region	Schleswig-Holstein
Stand	Abschnitt 1: Leitung in Betrieb seit 2017 Abschnitt 2: Planfeststellungsbeschluss im Mai 2016, in Bau Abschnitt 3: Planfeststellungsverfahren 2017 abgeschlossen, derzeit Planänderungen Abschnitt 4: Im Planfeststellungsverfahren (Planänderungen) Abschnitt 5: Planfeststellungsverfahren hat noch nicht begonnen
Naturräume	Schleswig-Holsteinische Marschen, Untere Elbniederung
Sensible Gebiete	
Raumordnungsverfahren	nein
Öffentlichkeitsbeteiligung	Veröffentlichung des Entwurfs des Szenariorahmens 2022 am 19.07.2011 und Konsultation bis zum 29.08.2011 durch die Bundesnetzagentur; Workshop zum Szenariorahmen mit rund 100 Vertreter von Ministerien, Verbänden, Forschungseinrichtungen und Bürgerinitiativen sowie Privatpersonen am 06.10.2011 Konsultation der Entwürfe des NEP 2022 und des Umweltberichts durch Bundesnetzagentur vom 06.09.2012 bis zum 02.11.2012; über 3.300 Stellungnahmen, überwiegend von Privatpersonen 2011 Regionalkonferenzen von TenneT zur Variantendiskussion 2012 Dialogveranstaltungen (TenneT-Kreise-DUH)

Vorhaben	„Brunsbüttel – Barlt – Heide – Husum – Klixbüll – Bundesgrenze (DK)“
	<p>Dezember 2013 Ergebniskonferenz von TenneT: Vorstellung Vorzugskorridor</p> <p>Oktober 2014 Konferenz zur Vorstellung vorl. Feinstrassierung durch TenneT</p> <p>Laufende Dialogveranstaltungen von TenneT: über 90 seit 2012; Projektbüro in Husum, TenneT-Büro in Kiel, TenneT-Baubüro in Meldorf</p> <p>Abschnitt 5: Start des Dialogverfahrens im April 2018, Moderation durch DUH</p>
Geplante Fertigstellung	2021
Beschleunigungselemente	<p>zyklische, stufenartige Bedarfsplanung</p> <p>Kommunikation</p> <p>(informelle) Öffentlichkeitsbeteiligung</p> <p>Fristen, Sanktionsmöglichkeiten</p>
Verzögerung	<p>Abschnitt 2, Planänderung wegen:</p> <p>Änderung der Trassenführung der Leitung in 3 Bereichen</p> <p>Änderung fast aller Masten z. B. hinsichtlich Ausführung, Standort, Zuwegung</p> <p>immissionsschutzrechtliche Unterlage für das UW Heide-West</p> <p>Änderung der Zuwegung zum UW Heide-West mit Verlegung eines Wirtschaftsweges</p> <p>Abschnitt 3, Grund der Planänderung nicht bekannt</p>
Sonstiges	<p>Abschnitt 1: Orientierung an der bestehenden 110-kV-Leitung bis zum Umspannwerk Süderdonn; auf etwa 9 km Mitnahme der bestehenden 110-kV-Leitung auf den neuen 380-kV-Masten</p>
Gründe für die Auswahl	Wesentliche Leitung für den Abtransport von Offshore-Strom
Grafik	Quelle: http://www.netzausbau.de/leitungsvorhaben/bbplg/08/de.html?cms_vhTab=1

6.1.2 „Bertikow-Pasewalk“

Vorhaben	„Bertikow-Pasewalk“
Vorhabenträger	50Hertz Transmission GmbH
Grundlage	<p>NABEG/BBPIG 2013 (Nr. 11)</p> <p>NEP 2022 (Projekt 36/Maßnahme 21)</p> <p>Bedarfsermittlung 2017–2030 Bestätigung NEP Strom (Projekt 36/Maßnahme 21)</p>
Zuständigkeit	Bundesnetzagentur
Länge	32 km
Kennzeichen	länderübergreifend
Technologie	HDÜ-Freileitung, 380 kV
Maßnahmenart	Ersatzneubau (Ersatz der bestehenden 220 kV-Leitung (50er Jahre) durch eine leistungsfähigere 380-kV-Leitung)
Bedarf	zu erwartender Anstieg von EEG-Strom-Übertragungen in den Regionen Uckermark und Vorpommern
Region	länderübergreifend, vom Umspannwerk Bertikow (Brandenburg) bis zum Umspannwerk Pasewalk (Mecklenburg-Vorpommern)

Stand	Antrag auf Bundesfachplanung am 04.08.2014 Antragskonferenz zur Bundesfachplanung am 24.09.2014 Festlegung des Untersuchungsrahmens am 14.11.2014 Vorlage der Unterlagen durch Vorhabenträger zum 31.07.2015 (ursprünglich 15.05.2015) Nach Prüfung durch Bundesnetzagentur Überarbeitung der Unterlagen Feststellung der Vollständigkeit der Unterlagen durch die Bundesnetzagentur im August 2017 Erörterungstermin am 10. und 11. Januar 2018 in Torgelow Festlegung des Planungskorridors für die Planfeststellung durch die Bundesnetzagentur im April 2018
Naturräume	Rückland der Mecklenburgischen Seenplatte
Sensible Gebiete	
Raumordnungsverfahren	-
Öffentlichkeitsbeteiligung	Veröffentlichung des Entwurfs des Szenariorahmens 2022 am 19.07.2011 und Konsultation bis zum 29.08.2011 durch die Bundesnetzagentur; Workshop zum Szenariorahmen mit rund 100 Vertreter von Ministerien, Verbänden, Forschungseinrichtungen und Bürgerinitiativen sowie Privatpersonen am 06.10.2011 Konsultation der Entwürfe des NEP 2022 und des Umweltberichts durch Bundesnetzagentur vom 06.09.2012 bis zum 02.11.2012; über 3.300 Stellungnahmen, überwiegend von Privatpersonen Information der Öffentlichkeit am 11.03.2014 in Prenzlau und am 13.03.2014 in Pasewalk die Öffentlichkeit über den geplanten Ersatzneubau der 380-kV-Freileitung Bertikow – Pasewalk durch 50Hertz Information der Bürgerinnen und Bürger im Einzugsbereich der 380-KV-Freileitung Bertikow – Pasewalk im Rahmen einer Informationstour über den aktuellen Planungsstand durch 50Hertz vom 09. bis 17.10.2014 Antragskonferenz zur Bundesfachplanung am 24.09.2014 Bürgerinformationsveranstaltung am 24.5.2016 in Dreesch Auslage der Unterlagen zwischen 4. September und 6. November 2017
Geplante Fertigstellung	2023 (best case 2022)
Bisher relevante Beschleunigungselemente	zyklische, stufenartige Bedarfsplanung frühzeitige, umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung phasenübergreifende Zuständigkeit der Bundesnetzagentur Kommunikation Fristen, Sanktionsmöglichkeiten
Verzögerung	-
Sonstiges	Das Vorhaben ist das erste, das nach dem Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG) die Bundesfachplanung abschließen konnte.
Gründe für die Auswahl	Verfahren nach NABEG in der Bundesfachplanung
Grafik	Quelle: http://www.netzausbau.de/leitungsvorhaben/bbplg/11/de.html?cms_vhTab=1

6.1.3 „Bundesgrenze (Österreich) – Altheim mit Abzweig Matzenhof – Simbach und Abzweig Simhar – Pirach; Bundesgrenze (Österreich) – Pleinting“

Vorhaben	„Bundesgrenze (Österreich) – Altheim mit Abzweig Matzenhof – Simbach und Abzweig Simhar – Pirach; Bundesgrenze (Österreich) – Pleinting“
-----------------	--

Vorhabenträger	TenneT TSO GmbH
Grundlage	EnWG/BBPlG 2015 (Nr. 32) NEP 2024 (Projekt 67/112/Maßnahmen M 102, M 103, M 201, M212) Bedarfsermittlung 2017–2030 Bestätigung NEP Strom (Projekt 67/112/Maßnahmen M 102, M 103a und b, M 201, M212)
Zuständigkeit	Regierung von Niederbayern
Länge	Ca. 156 km, 5 Teilabschnitte Maßnahme 1: Bundesgrenze (Österreich)- Simbach Maßnahme 2: Matzenhof-Adlkofen Maßnahme 3: Adlkofen-Altheim Maßnahme 4: Abzweig Simhar-Pirach Maßnahme 5: Pleinting – Bundesgrenze
Kennzeichen	Project of Common Interest (PCI)
Technologie	HDÜ-Freileitung, 380 kV
Maßnahmenart	Neubau
Bedarf	Erhöhung der Kuppelkapazität zwischen Deutschland und Österreich sowie dem Abtransport der Leistung eines geplanten Erdgaskraftwerkes im Raum Burghausen
Region	Bayern
Stand	Maßnahme 1: im Planfeststellungsverfahren: Eröffnung Planfeststellungsverfahren im August 2016, Erörterungstermin im November 2017 Maßnahme 2: Raumordnungsverfahren abgeschlossen; Einreichung der Planfeststellungsunterlagen im Januar 2018 – Planfeststellungsverfahren eröffnet; Auslage der Unterlagen ab 5. Februar 2018 Maßnahme 3: im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens nach Erörterungstermin 2016 Variantenprüfung durch TenneT Maßnahme 4 Raumordnungsverfahren noch nicht begonnen Maßnahme 5: Raumordnungsverfahren noch nicht begonnen
Naturräume	Unterbayerisches Hügelland, Isar-Inn-Schotterplatten
Sensible Gebiete	
Raumordnungsverfahren	ja
Öffentlichkeitsbeteiligung	Veröffentlichung des Entwurfs des Szenariorahmens 2022 am 19.07.2011 und Konsultation bis zum 29.08.2011 durch die Bundesnetzagentur; Workshop zum Szenariorahmen mit rund 100 Vertreter von Ministerien, Verbänden, Forschungseinrichtungen und Bürgerinitiativen sowie Privatpersonen am 06.10.2011 Konsultation der Entwürfe des NEP 2022 und des Umweltberichts durch Bundesnetzagentur vom 06.09.2012 bis zum 02.11.2012; über 3.300 Stellungnahmen, überwiegend von Privatpersonen Maßnahme 1: TenneT-Bürgersprechstunden vor Einreichung der Planfeststellungsunterlagen im Juli 2014 TenneT-Infomarkt im September 2016 während Auslegung PF-Unterlagen Maßnahme 2: Januar 2018 vor Auslage der Planfeststellungsunterlagen vier Infoveranstaltungen vor Ort durch TenneT

	Maßnahme 3: vor Eröffnung Planfeststellungsverfahren im Januar 2014 Auslage der Unterlagen in den Kommunalverwaltungen für Abschnitt ROV Auslage der Unterlagen im April 2015
Geplante Fertigstellung	Vorr. 2021–2024
Beschleunigungselemente	zyklische, stufenartige Bedarfsplanung mit frühzeitiger Öffentlichkeitsbeteiligung (informelle) Öffentlichkeitsbeteiligung Fristen, Sanktionsmöglichkeiten
Verzögerung	in Betracht kommende Trassenalternativen weichen teilweise erheblich von der Bestandstrasse ab, sodass die Regierung von Niederbayern im August 2014 entschieden hat, dass auf dem rund 65 km langen Abschnitt von Adlkofen nach Matzenhof (bei Simbach) ein Raumordnungsverfahren durchzuführen ist (abgeschlossen im Mai 2016)
Sonstiges	das Vorhaben dient der Erhöhung der Kuppelleistung zwischen Österreich und Deutschland
Gründe für die Auswahl	Erhöhung der Kuppelkapazität zu Österreich
Grafik	Quelle: http://www.netzausbau.de/leitungsvorhaben/bbplg/32/de.html?cms_vhTab=1

6.1.4 „Neuenhagen – Bertikow/Vierraden – Krajnik (PL)“

Vorhaben	„Neuenhagen – Bertikow/Vierraden – Krajnik (PL)“
Vorhabenträger	50Hertz Transmission GmbH
Grundlage	EnLAG (Nr. 3)
Zuständigkeit	Landesamt für Bergbau, Geologie und Rohstoffe Brandenburg
Kennzeichen	Project of Common Interest (PCI) – Abschnitt 2
Länge	123 km, 3 Abschnitte Abschnitt 1: Neuenhagen – Bertikow (BB, 115 km) Abschnitt 2: Vierraden – Krajnik (BB, 3 km) Abschnitt 3: Einschleifung Umspannwerk Vierraden (BB, 5 km)
Technologie	HDÜ-Freileitung, 380 kV
Maßnahmenart	Neubau
Bedarf	Erhöhung der horizontalen Übertragungskapazität im Netz von 50Hertz Transmission und regelzonenübergreifend zum benachbarten Netzbetreiber PSE
Region	Brandenburg
Stand	Abschnitt 1: Planfeststellungsbeschluss im Mai 2014, wurde im Januar 2016 vom BVG für rechtswidrig erklärt; Planänderung wird durchgeführt; Eröffnung des Planergänzungsverfahrens im 4. Quartal 2017 Abschnitt 2: realisiert und vorläufige 220-kV-Inbetriebnahme Abschnitt 3: Planfeststellungsbeschluss liegt vor
Naturräume	Ostbrandenburgische Platte/Ostbrandenburgisches Heide- und Seengebiet
Sensible Gebiete	
Raumordnungsverfahren	ja
Öffentlichkeitsbeteiligung	im gesetzlich vorgeschriebenen Rahmen des Planfeststellungsverfahrens August/September 2010 Auslage der Planfeststellungsunterlagen

	13.03.2012 Informationsabend des Wirtschaftsministeriums des Landes Brandenburg, der Bürgerinitiative „Biosphäre unter Strom“ und von 50Hertz Sommer 2012 Infotour mit dem mobilen Bürgerbüro August 2013: Vereinbarung zur Information und Beteiligung zwischen dem Land Brandenburg und 50Hertz, Ziel: das bestehende Verfahrensrecht durch eine Reihe von informellen Dialog-Maßnahmen zu ergänzen
Geplante Fertigstellung	2020 (geplant)
Beschleunigungselemente	Bedarfsfestlegung eingeschränkte Öffentlichkeitsbeteiligung (§ 43 b EnWG) (informelle) Öffentlichkeitsbeteiligung
Verzögerung	in Abschnitt 1 Verzögerungen wegen Akzeptanzproblemen und Forderungen nach Erdverkabelung im Biosphärenreservat Schorfheide/Chorin sowie im Raum Eberswalde; Bauarbeiten an der Uckermarkleitung ruhen. Bundesverwaltungsgericht hat am 21.01.2016 Planfeststellungsbeschluss für rechtswidrig erklärt: Nachbesserungsbedarf beim Vogelschutz
Sonstiges	Abschnitt 2 vorläufig 220 kV in Betrieb; Umstellung auf 380 kV erfolgt im Rahmen der Gesamtinbetriebnahme; für den Austausch von Masten auf der Bestandsleitung wird aktuell ein Anzeigeverfahren vorbereitet.
Gründe für die Auswahl	Trassenlänge, weiter Verfahrensstand
Grafik	Quelle: http://www.netzausbau.de/leitungsvorhaben/enlag/03/de.html?cms_vhTab=1

6.1.5 „Lauchstädt-Redwitz“

Vorhaben	„Lauchstädt-Redwitz“
Vorhabenträger	50Hertz Transmission GmbH TenneT TSO GmbH
Grundlage	EnLAG (Nr. 4)
Zuständigkeit	Thüringer Landesverwaltungsamt Regierung von Oberfranken
Kennzeichen	länderübergreifend Project of Common Interest (PCI) Erdkabel-Pilotvorhaben
Länge	190 km, 5 Teilabschnitte Abschnitt 1: Lauchstädt – Landesgrenze ST/TH (50Hertz, ST, 43 km) Abschnitt 2: Landesgrenze ST/TH – Vieselbach (50Hertz, TH, 33 km) Abschnitt 3: Vieselbach – Altenfeld (50Hertz, TH, 57 km) Abschnitt 4: Altenfeld – Landesgrenze TH/BY (50Hertz, TH, 26 km) Abschnitt 5: Landesgrenze TH/BY – Redwitz (TenneT, BY, 31 km)
Technologie	HDÜ-Freileitung/HDÜ-Erdkabel, 380 kV
Maßnahmenart	Neubau (Höchstspannungsleitung Lauchstädt – Redwitz, als Teil der Verbindung Halle/Saale – Schweinfurt)
Bedarf	Reaktion auf erhöhte Windstromerzeugung in den neuen Bundesländern bei gleichzeitig stagnierendem Verbrauch mit den Stromverbrauchscentren in Süddeutschland
Region	länderübergreifend, Sachsen-Anhalt, Thüringen, Bayern
Stand	Fertiggestellt, teilweise im Testbetrieb

Naturräume	Vogtland/Thüringisch-Fränkisches Mittelgebirge/Thüringer Becken mit Randplattens
Sensible Gebiete	
Raumordnungsverfahren	ja
Öffentlichkeitsbeteiligung	im gesetzlich vorgeschriebenen Rahmen des Planfeststellungsverfahrens zusätzlich Bürger-Infomärkte 2012/2013 in Weidhausen (TenneT), Frankenblick (50Hz), Masserberg (50 Hz) Projektbüro 50 Hz in Altenfeld
Geplante Fertigstellung	Gesamtinbetriebnahme 2017 Abschnitte 1 und 2 seit 2008 in Betrieb Abschnitt 3 seit 2015 in Betrieb Abschnitte 4 und 5 einsystemiger Testbetrieb seit 2015, Inbetriebnahme des zweiten Systems im September 2017
Beschleunigungselemente	Bedarfsfestlegung eingeschränkte Öffentlichkeitsbeteiligung (§ 43 b EnWG) (informelle) Öffentlichkeitsbeteiligung Erdkabel
Verzögerung	in den Abschnitten 3 und 4 Verzögerungen durch Akzeptanzprobleme in der Bevölkerung für einen (Freileitungs-) Netzausbau; Überprüfung der Notwendigkeit des Netzausbaues in Thüringen durch einen von Bürgerinitiativen beauftragten Gutachter; mehrfache Behandlung dieses Vorhabens im Landtag des Freistaates Thüringen; erfolgloses Rechtsschutzverfahren gegen Abschnitt 3 vor dem Obergericht Weimar und dem Bundesverwaltungsgericht weitere Verzögerungen in Abschnitt 4 durch Beauftragung einer Projektstudie zu Kurzstielleitungen und einer Gebirgskabelpilottestanlage im Bereich der Rennsteigquerung; grundsätzliche Überarbeitung der Umweltverträglichkeitsstudie wegen des Ausweisens eines Vogelschutzgebietes; Anpassung der Antragsunterlagen an die geänderten Bestimmungen des Landesplanungsgesetzes; derzeit Verzögerungen durch Bauverbot wegen Brutzeiten in Abschnitt 5 Verzögerungen wegen fehlender Gestattungen für die Bauausführung
Sonstiges	in den Abschnitten Altenfeld – Landesgrenze Thüringen/Bayern – Redwitz eine der vier Pilotstrecken nach § 2 EnLAG, die der bundesweiten Erprobung von Erdkabeln beim Betrieb von Höchstspannungsleitungen (220–380 kV) dienen sollte; umgesetzt wurden aber Freileitungen
Gründe für die Auswahl	Trassenlänge, weiter Verfahrensstand; Erdkabelpilotstrecke
Grafik	Quelle: http://www.netzausbau.de/leitungsvorhaben/enlag/04/de.html

6.1.6 „Neckarwestheim – Mühlhausen“

Vorhaben	„Neckarwestheim – Mühlhausen“
Vorhabenträger	TransnetBW GmbH
Grundlage	EnLAG (Nr. 23)
Zuständigkeit	Regierungspräsidium Stuttgart
Kennzeichen	-
Länge	25 km
Technologie	HDÜ-Freileitung, 380 kV

Maßnahmenart	Umrüstung
Bedarf	Kapazitätserhöhung zur Vermeidung eines strukturellen Engpasses sowie Abtransport von Windenergie
Region	Baden-Württemberg
Stand	in Betrieb
Naturräume	Neckar- und Tauber-Gäuplatten
Sensible Gebiete	
Raumordnungsverfahren	nein
Öffentlichkeitsbeteiligung	im gesetzlich vorgeschriebenen Rahmen des Planfeststellungsverfahrens
Geplante Fertigstellung	seit März 2015 in Betrieb
Beschleunigungselemente	Bedarfsfestlegung eingeschränkte Öffentlichkeitsbeteiligung (§ 43 b EnWG)
Verzögerung	-
Sonstiges	Umstellung von 220 kV auf 380 kV
Gründe für die Auswahl	Abgeschlossenes Projekt in Süddeutschland, Umrüstung
Grafik	Quelle: http://www.netzausbau.de/leitungsvorhaben/enlag/23/de.html

6.1.7 „Diele (Dörpen West) – Niederrhein“

Vorhaben	„Diele (Dörpen West) – Niederrhein“
Vorhabenträger	Amprion GmbH TenneT TSO GmbH
Grundlage	EnLAG (Nr. 5)
Zuständigkeit	Bezirksregierung Düsseldorf Bezirksregierung Münster Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr
Kennzeichen	länderübergreifend Erdkabel-Pilotvorhaben
Länge	Ca. 181 km, 8 Abschnitte Abschnitt 1: Wesel – Punkt Bredenwinkel (Amprion, NW, 15 km) Abschnitt 2: Punkt Bredenwinkel – Punkt Borken Süd (Amprion, NW, 11 km) Abschnitt 3: Punkt Borken Süd – Punkt Nordvelen (Amprion, NW, 13 km) Abschnitt 4: Punkt Nordvelen – Punkt Legden Süd (Amprion, NW, 15 km) Abschnitt 5: Punkt Legden Süd – Punkt Asbeck (Amprion, NW, 5 km) Abschnitt 6: Punkt Asbeck – Punkt Wettringen – Punkt Haddorfer See (Amprion, NW, 34 km) Abschnitt 7: Punkt Haddorfer See – Punkt Meppen (Amprion, NI, 57 km) Abschnitt 8: Punkt Meppen – Dörpen/West (TenneT TSO, NI, 31 km)
Technologie	HDÜ-Erdkabel (in drei Teilabschnitten)
Maßnahmenart	Neubau/teilweise Ersatzneubau
Bedarf	Verstärkung der bestehenden Leitungstrassen zum Abtransport der steigenden Windenergiemengen aus Norddeutschland
Region	länderübergreifend, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen
Stand	Abschnitt 1: realisiert und im Testbetrieb Abschnitt 2: realisiert und im Testbetrieb

	<p>Abschnitt 3: Planfeststellungsbeschluss im 1. Qu. 2016; Erdkabelstrecke in Bau (voraussichtlich bis 3. Qu. 2018), Freileitung fertiggestellt</p> <p>Abschnitt 4: Eröffnung des Planfeststellungsverfahrens im 1. Quartal 2015, Erörterungstermin im Dezember 2016; Bearbeitung Planungsänderungen</p> <p>Abschnitt 5: Vorbereitung Antragsunterlagen, Hybridlösung</p> <p>Abschnitt 6: Antragsunterlagen im 4. Qu. 2017 eingereicht</p> <p>Abschnitt 7: Antragsunterlagen 2017 eingereicht, Auslage der Unterlagen im 3. Qu. 2017</p> <p>Abschnitt 8: Eröffnung des Planfeststellungsverfahrens im 4. Quartal 2014; Planfeststellungsbeschluss im Sommer 2017 (wird beklagt); Beginn der Bauarbeiten im Dezember 2017</p>
Naturräume	Dümmer-Geestniederung,/Ems-Hunte-Geest/Ostfriesische Geest/Westfälische Geest/Niederrheinische Tiefland
Raumordnungsverfahren	ja
Öffentlichkeitsbeteiligung	<p>im gesetzlich vorgeschriebenen Rahmen des Planfeststellungsverfahrens außerdem</p> <p>Bürgerinfoabend im März 2018 in Legden (Hybridprojekt, Abschnitt 5)</p> <p>Bürgerinfoabende im Mai 2016</p> <p>im Abschnitt 6: Bürgersprechstunden von Amprion im Juni 2015</p> <p>im Abschnitt 4 Bürgersprechstunden von Amprion im März 2015 parallel zur Auslage der Planfeststellungsunterlagen</p> <p>im Abschnitt 3 Bürgersprechstunden von Amprion im November 2014 parallel zur Auslage der Planfeststellungsunterlagen</p> <p>Amprion: Tag der offenen Baustelle in Raesfeld im September 2014</p> <p>im Abschnitt 7 : Bürgersprechstunden von Amprion im November 2013/Januar 2014</p> <p>Abschnitt 3 und 4: Amprion-Info-Veranstaltungen 2011/12</p> <p>Abschnitt 8: 6 Infomärkte durch TenneT im September 2013/Okttober 2014</p> <p>zeitweiliges Projektbüro in Lathen</p> <p>Exkursionen zu den Erdkabel-Trassen in der niederländischen Randstad-Region und in Raesfeld</p>
Geplante Fertigstellung	2021 (geplant)
Beschleunigungselemente	<p>Bedarfsfestlegung</p> <p>eingeschränkte Öffentlichkeitsbeteiligung (§ 43 b EnWG)</p> <p>(informelle) Öffentlichkeitsbeteiligung</p> <p>Erdkabel</p>
Verzögerung	<p>Verzögerungen wegen Umplanungen der Kabelabschnitte, die aufgrund der Anpassung des EnLAG 2011 bezüglich Teilverkabelung erforderlich waren; bundesweit erstmalige Festlegung eines 380-kV-Erdkabelabschnitts;</p> <p>keine Klagen gegen den Planfeststellungsbeschluss</p> <p>ursprünglicher Startpunkt Diele wurde im Rahmen der Planung durch südlicheren Punkt Dörpen/West ersetzt</p>
Sonstiges	eine der vier Pilotstrecken nach § 2 EnLAG, die der Erprobung von Erdkabeln beim Betrieb von Hochspannungsleitungen (220–380 kV) dienen
Grafik	Quelle: http://www.netzausbau.de/leitungsvorhaben/enlag/05/de.html?cms_vhTab=1

6.1.8 „Menteroda – Ebeleben – Greußen“

Vorhaben	„Menteroda – Ebeleben – Greußen“
-----------------	----------------------------------

Vorhabenträger	TEN Thüringer Energienetze GmbH & Co. KG
Grundlage	§ 43 EnWG
Zuständigkeit	Thüringer Landesverwaltungsamt Weimar
Kennzeichen	-
Länge	38,85 km
Technologie	Wechselstrom-Freileitung, 110 kV
Maßnahmenart	Neubau
Bedarf	Anstieg von EEG-Strom, Netzstabilität, Versorgungssicherheit, Reserven für weitere Einspeisungen
Region	Thüringen, Planungsregion Nordthüringen, Kyffhäuserkreis sowie Randbereiche des Unstrut-Hainich-Kreises
Stand	in Betrieb
Naturräume	Thüringer Becken mit Randplatten, speziell Muschelkalk-Platten und Bergländer (Hainich-Dün-Hainleite, 3.2) und Ackerhügelländer (Innerthüringer Ackerhügelland, 5.1)
Sensible Gebiete	
Raumordnungsverfahren	ja, abgeschlossen mit der Landesplanerischen Beurteilung vom 10.02.2009
Öffentlichkeitsbeteiligung	im gesetzlich vorgeschriebenen Rahmen des Planfeststellungsverfahrens
Geplante Fertigstellung	Inbetriebnahme am 30.10.2014
Beschleunigungselemente	-
Verzögerungen	-
Sonstiges	Trassenoptimierung im ROV durch Bündelung zweier Abschnitte (G 1 und G2) zur Querung des Helbetals mit einer 220 kV-Leitung
Gründe für die Auswahl	Schnell umgesetztes Vorhaben
Grafik	Quelle: LBP (2011), Abb. 1. Trassenübersicht der 110 kV-Leitung Menteroda- Ebeleben-Greußen, Grontmij GmbH i. A. der E.ON/Thüringer Energie AG

6.1.9 „BorWin2 – Landtrasse“

Vorhaben	„BorWin2 – Landtrasse“
Vorhabenträger	TenneT Offshore 1 Beteiligungsgesellschaft mbH
Grundlage	§ 43 EnWG
Zuständigkeit	Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr
Kennzeichen	-
Länge	75 km
Technologie	HGÜ-Erdkabel, 300 kV, 800 MW
Maßnahmenart	Neubau
Bedarf	Abtransport von Offshore-EEG-Strom, Netzanschlussleitung
Region	Nordseeküste, Ostfriesland, Emsland
Stand	in Betrieb
Naturräume	Ostfriesisch-Oldenburgische Geest/Ems- und Wesermarschen
Sensible Gebiete	
Raumordnungsverfahren	nein

Öffentlichkeitsbeteiligung	im gesetzlich vorgeschriebenen Rahmen des Planfeststellungsverfahrens
Geplante Fertigstellung	Inbetriebnahme im Januar 2015
Beschleunigungselemente	-
Verzögerungen	für die Landtrasse kein bekannt
Sonstiges	Netzanbindung von Offshore-Windparks
Gründe für die Auswahl	Bedeutung für Offshore-Strom; Netzanschluss und nicht Netzausbau
Grafik	Quelle: http://www.tennet.eu/de/netz-und-projekte/offshore-projekte/borwin2.html

6.1.10 „Osterath – Philippsburg (Ultranet)“

Vorhaben	„Osterath – Philippsburg (Ultranet)“
Vorhabenträger	Amprion GmbH TransnetBW GmbH
Grundlage	NABEG/BBPIG 2015 (Nr. 2), NEP 2024 (Projekt Korridor A/Maßnahme A02) Bedarfsermittlung 2017–2030 Bestätigung NEP Strom (Projekt DC2, Maßnahme DC 2)
Zuständigkeit	Bundesnetzagentur
Kennzeichnung	länderübergreifend HGÜ-Pilotvorhaben Project of Common Interest (PCI)
Länge	340 km, 5 Teilabschnitte Abschnitt A: Riedstadt – Mannheim-Wallstadt, Amprion Abschnitt B: Mannheim – Wallstadt – Philippsburg, TransnetBW Abschnitt C: Osterath – Rommerskirchen, Amprion Abschnitt D: Weißenthurm – Riedstadt, Amprion Abschnitt E: Rommerskirchen – Weißenthurm, Amprion
Technologie	HGÜ-Freileitung, 380 kV, 2 GW
Maßnahmenart	Umrüstung (Netzverstärkung und -ausbau in bestehender Drehstromtrasse (Hybridtrasse), soweit möglich)
Bedarf	wesentliche Leitung des künftigen Übertragungsnetzes, Korridor A, einer der zentralen Strom-Transportkorridore von der Nordsee nach Süddeutschland; Kompensation für die Abschaltung der südlichen Atomkraftwerke bis 2022; Vermeidung einer Überlastung der deutschen, niederländischen und belgischen Stromnetze
Region	länderübergreifend, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Hessen, Baden-Württemberg; Netzverknüpfungspunkte Osterath in Nordrhein-Westfalen und Philippsburg in Baden-Württemberg
Stand	Abschnitt A: Antrag auf Bundesfachplanung am 14.11.2014 Antragskonferenzen zur Bundesfachplanung am 24.02.2015 und 03.03.2015 Festlegung des Untersuchungsrahmens am 15.06.2015 Einreichung der Unterlagen für die Bundesfachplanung im Juni 2016 Öffentliche Auslage der Unterlagen in der Zeit vom 25.10.-24.11.2017

	<p>Einreichung der überarbeiteten Unterlagen zum 07.09.2018 geplant</p> <p>Abschnitt B: Antrag auf Bundesfachplanung am 29.12.2014 Antragskonferenz zur Bundesfachplanung am 14.04.2015 und 03.03.2015 Festlegung des Untersuchungsrahmens am 03.09.2015 Einreichung der Unterlagen durch Vorhabenträger im November 2017 Öffentliche Auslage der Unterlagen in der Zeit vom 17.01.2018 bis 16.02.2018</p> <p>Abschnitt C: Antrag auf Bundesfachplanung am 09.06.2015; Anpassung des Antrags an aktualisierte Raumordnungspläne am 09.10.2015 Antragskonferenz zur Bundesfachplanung am 11.01.2016 und 12.01.2016 Festlegung des Untersuchungsrahmens am 19.10.2017 Einreichung der Unterlagen bis 15.09.2018</p> <p>Abschnitt D: Antrag auf Bundesfachplanung am 29.10.2015 Antragskonferenz zur Bundesfachplanung am 23.02.2016 Festlegung des Untersuchungsrahmens am 24.06.2016 Einreichung der Unterlagen am 13.11.2017 und 09.02.2018 Bundesnetzagentur prüft auf Vollständigkeit.</p> <p>Abschnitt E: Antrag auf Bundesfachplanung am 18.12.2015 Antragskonferenz zur Bundesfachplanung am 19.04.2016 Festlegung des Untersuchungsrahmens am 22.08.2016 Einreichung der Unterlagen im 2. Qu. 2018</p>
Naturräume	Niederrheinisches Tiefland, Süderbergland, Westerwald, Mittelrheingebiet, Hundsrück, Taunus, Saar-Nahe-Bergland, Pfälzerwald, Nördliches Oberrheintiefland
Sensible Gebiete	
Raumordnungsverfahren	-
Öffentlichkeitsbeteiligung	<p>Veröffentlichung des Entwurfs des Szenariorahmens 2022 am 19.07.2011 und Konsultation bis zum 29.08.2011 durch die Bundesnetzagentur; Workshop zum Szenariorahmen mit rund 100 Vertreter von Ministerien, Verbänden, Forschungseinrichtungen und Bürgerinitiativen sowie Privatpersonen am 06.10.2011</p> <p>Konsultation der Entwürfe des NEP 2022 und des Umweltberichts durch Bundesnetzagentur vom 06.09.2012 bis zum 02.11.2012; über 3.300 Stellungnahmen, überwiegend von Privatpersonen</p> <p>Abschnitt A 24.02. und 03.03.2015 Antragskonferenzen der BNA in Weinheim und Bingen Mai 2017 2. TÖB-Infogespräch Juni und September 2017, Februar 2018 Bürgersprechstunden</p> <p>Abschnitt B 14.-15.04.2015 Antragskonferenz der BNA in Hockenheim Dezember 2017 TÖB-Infoveranstaltung</p> <p>Abschnitt C 11. Und 12.01.2016 Antragskonferenz der BNA in Neuss</p>

	<p>Abschnitt D 23.02.2016 Antragskonferenz der BNA in Mainz August 2017 2. TÖB-Infogespräche und Bürgersprechstunden</p> <p>Amprion Öffentliche Informationsveranstaltungen für die Bürger vor den formellen Beteiligungsmöglichkeiten Januar 2014 Infoabende Oktober 2014 Infotermine für TÖB seit Dezember 2014 Bürgerinfomärkte 10.9.2016: Tag der offenen Tür Umspannanlage Pfungstadt</p> <p>TransnetBW sowohl im Vorfeld als auch während der öffentlich-rechtlichen Verfahren Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung April-Dezember 2015 Infomärkte, Infotreffen, Runde Tische Mai 2016 Präsentationen in Gemeinderäten Juli, November 2016 Bürgerinfomärkte Projektbriefkästen vor Ort</p>
Geplante Fertigstellung	2021
Relevante Beschleunigungselemente	<p>zyklische, stufenartige Bedarfsplanung frühzeitige, umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung phasenübergreifende Zuständigkeit der Bundesnetzagentur Kommunikation Fristen, Sanktionsmöglichkeiten</p>
Verzögerung	längere Genehmigungsverfahren für Gleichstromleitung auf bestehenden Mastsystemen
Sonstiges	das Vorhaben ist ein HGÜ-Pilotprojekt
Gründe für die Auswahl	Verfahren nach NABEG in der Bundesfachplanung, Umrüstung
Grafik	<p>Quelle: https://www.netzausbau.de/leitungsvorhaben/bbplg/02/de.html</p>

6.1.11 „Wilster – Grafenrheinfeld (SuedLink)“

Vorhaben	„Wilster – Grafenrheinfeld (SuedLink)“
Vorhabenträger	TenneT TSO GmbH TransnetBW GmbH
Grundlage	NABEG/BBPIG 2013 (Nr. 4) NEP 2022 (Projekt Korridor C/Maßnahme 06 modifiziert) Bedarfsermittlung 2017–2030 Bestätigung NEP Strom (DC 4)
Zuständigkeit	Bundesnetzagentur
Kennzeichnung	länderübergreifend HGÜ-Pilotvorhaben Erdkabelprojekt Project of Common Interest (PCI)
Länge	Etwa 558 km, 4 Teilabschnitte Abschnitt A: Wilster – Scheeßel (99 km) Abschnitt B: Scheeßel-Bad Gandersheim/Seesen (179 km) Abschnitt C: Bad Gandersheim/Seesen – Gerstungen (148 m) Abschnitt D: Gerstungen – Grafenrheinfeld (132 km)

Technologie	HGÜ-Erdkabel, 500kV, 2 GW
Maßnahmenart	Neubau
Bedarf	Eckpfeiler des künftigen Übertragungsnetzes; Korridor C; einer der zentralen Strom-Transportkorridore von Nord- nach Süddeutschland; Kompensation für die Abschaltung der südlichen Atomkraftwerke bis 2022; zudem Integration in das europäische Übertragungsnetz
Region	länderübergreifend, Wilster (Schleswig-Holstein) nahe der Elbmündung bis Grafenrheinfeld in Unterfranken (Bayern)
Stand	Antrag auf Bundesfachplanung am 12. Dezember 2014 für eine Freileitung Beschluss der Regierungskoalition am 01.07.2015 eines gesetzlichen Vorrangs für Erdverkabelung bei HGÜ-Projekten Ankündigung von TenneT TSO am 28.07.2015, die Planungen an den Erdkabelvorrang anzupassen. Abschnitt A: Antrag auf Bundesfachplanung 13.04.2017 Antragskonferenzen am 20. und 27.06.2017 Festlegung des Untersuchungsrahmens am 11.12.2017 Vorlage der Unterlagen wird im 3. Qu. 2018 erwartet. Abschnitt B: Antrag auf Bundesfachplanung am 07.4.2017 Antragskonferenz am 13.06.2017 Festlegung des Untersuchungsrahmens am 23.11.2017 Vorlage der Unterlagen wird im 3. Qu. 2018 erwartet. Abschnitt C: Antrag auf Bundesfachplanung im März 2017 Antragskonferenzen im Mai und Juni 2017 Festlegung des Untersuchungsrahmens am 08.11.2017 Vorlage der Unterlagen wird im 2. Qu. 2018 erwartet. Abschnitt D: Antrag auf Bundesfachplanung im März 2017 Antragskonferenzen im Mai 2017 Festlegung des Untersuchungsrahmens am 17.10.2017 Vorlage der Unterlagen wird im 3. Qu. 2018 erwartet.
Naturräume	untere Elbniederung, Stader Geest, Lüneburger Heide, Weser-Aller Flachland, Weser-Leie-Bergland, Osthessisches Bergland, Odenwald/Spessart, Neckar- und Tauber-Gäueplatten, Mainfränkische Platten
Sensible Gebiete	
Raumordnungsverfahren	-
Öffentlichkeitsbeteiligung	Veröffentlichung des Entwurfs des Szenariorahmens 2022 am 19.07.2011 und Konsultation bis zum 29.08.2011 durch die Bundesnetzagentur; Workshop zum Szenariorahmen mit rund 100 Vertreter von Ministerien, Verbänden, Forschungseinrichtungen und Bürgerinitiativen sowie Privatpersonen am 06.10.2011 Konsultation der Entwürfe des NEP 2022 und des Umweltberichts durch Bundesnetzagentur vom 06.09.2012 bis zum 02.11.2012; über 3.300 Stellungnahmen, überwiegend von Privatpersonen

	<p>Projektdialog von TenneT und TransnetBW zum ersten im Februar 2014 vorgelegten Trassenkorridorvorschlag</p> <p>März 2015 gemeinsame Erklärung für ein Dialogverfahren zum Netzausbau in Baden-Württemberg (Politik, Wirtschaft, NGO, TransnetBW)</p> <p>Sommer 2015 Start eines informellen Dialogverfahrens unter Federführung der Landesregierung Baden-Württemberg</p> <p>Achtwöchige informelle Beteiligungsphase für Bürger, Kommunen, Behörden und Verbände im Oktober und November 2016; Beteiligung an Planung der Erdkabelkorridore vor Antrag auf Eröffnung des Genehmigungsverfahrens: 36 Bürgerveranstaltungen, parallel Info-Foren mit TÖB</p> <p>April-Juni 2018: Infomärkte über alle Abschnitte geplant</p>
Geplante Fertigstellung	Angestrebt für 2025
Bisher relevante Beschleunigungselemente	<p>Erdkabelvorrang</p> <p>zyklische, stufenartige Bedarfsplanung</p> <p>frühzeitige, umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung</p> <p>phasenübergreifende Zuständigkeit der Bundesnetzagentur</p> <p>Kommunikation</p> <p>Fristen, Sanktionsmöglichkeiten</p>
Verzögerung	<p>Bundesnetzagentur stellte nach Prüfung des ursprünglichen Antrags Überarbeitungsbedarf fest</p> <p>Anpassung an Erdkabelvorrang</p>
Gründe für die Auswahl	<p>Verfahren nach NABEG in der Bundesfachplanung, HGÜ- und Erdkabel-Pilotprojekt</p> <p>das Vorhaben ist ein HGÜ- und Erdkabel-Pilotprojekt</p>
Grafik	Quelle: https://www.netzausbau.de/leitungsvorhaben/bbplg/04/de.html

6.2 Fragebogen

Schriftliche Befragung: Anschreiben / Fragebogen / Erläuterung zu den Beschleunigungselementen

Forschungsnehmer
des UBA:

Hitschfeld
Büro für strategische Beratung

HP
HÖCH
UND PARTNER
RECHTSANWÄLTE

SWECO

Umwelt
Bundesamt

Sehr geehrte Damen und Herren,

Wir möchten uns herzlich für Ihre Bereitschaft bedanken, den folgenden Fragebogen auszufüllen!

Gegenstand der Befragung sind die im EnWG und NABEG verankerten Beschleunigungselemente. Wir sind sehr an Ihrer Meinung als ExpertInnen zu dieser Thematik interessiert und möchten Sie hierzu gerne zweimal* schriftlich befragen. Die erste Befragung erfolgt anhand des beigefügten Fragebogens:

Ziel der 1. Befragung:

Mit dem beigefügten Fragebogen wollen wir eine Auswahl der wichtigsten Beschleunigungselemente unter den insgesamt 35 bestehenden Beschleunigungselementen vornehmen. Folgende Fragestellung ist dabei zentral:

„Welche Beschleunigungselemente haben Einfluss auf die Verfahrensbeschleunigung und den Umweltschutz – welche weniger?“

Damit ist gemeint: Welche Auswirkungen haben einzelne Elemente auf den *Gesamtprozess*. Dabei gibt es neben denjenigen Beschleunigungselementen, die unmittelbar der Verfahrensbeschleunigung dienen sollen, auch solche, die unmittelbar die Akzeptanz gegenüber den Netzausbauvorhaben stärken und damit (nur) mittelbar zu einer Verfahrensbeschleunigung beitragen sollen. Dahinter steht die Erwartung, dass sich Einwendungen innerhalb des Planungs- und Genehmigungsverfahrens sowie Rechtsbehelfe verringern, wenn die Akzeptanz in der Öffentlichkeit durch offene und transparente Verfahren gestärkt wird.

Tragen Ihrer Meinung nach die einzelnen Beschleunigungselemente zu einem beschleunigten Bau der Höchstspannungsleitungen insgesamt bei oder verzögern Sie den Ausbau ggf. sogar? Wirken sich die Beschleunigungselemente dabei positiv, negativ oder gar nicht auf den Umweltschutz aus?

Bitte beantworten Sie jede Frage. Uns ist bewusst, dass in der Praxis bislang noch nicht alle Beschleunigungselemente zum Tragen kommen konnten. Insoweit bitten wir Sie um eine entsprechende Prognose in Bezug auf die oben genannten Effekte auf die angestrebte Beschleunigung und die möglichen Auswirkungen auf die Umwelt. In der rechten Spalte geben Sie bitte an, ob Sie Ihre jeweilige Wertung aufgrund von Erfahrungen oder Meinungen abgegeben haben. Sollten Sie zu einer Frage keine Erfahrung/Meinung haben, können Sie dies durch ein X kennzeichnen. Alternativ bitten wir Sie, den Fragebogen an den/die MitarbeiterIn zur Beantwortung weiterzuleiten, der/die in ihrem Hause die größte Fachkompetenz zur Thematik besitzt.

Wichtig: Wir sind an der Meinung der Person interessiert, die den Fragebogen ausfüllt – nicht an einer abgestimmten Position Ihrer Behörde/Ihres Unternehmens/Ihrer Organisation!

Wir nehmen das Thema „Datenschutz“ ernst:

Der Fragebogen ist nicht personalisiert! Wenn Sie ihn ausgefüllt mit dem beiliegenden Rückumschlag an uns zurücksenden, dann trennen wir sofort Umschlag und Fragebogen. Der Umschlag wird wegen des Absendestempels sofort vernichtet. Es sind somit keine Rückschlüsse auf den Absender / die Teilnehmerin möglich. Die Auswertung erfolgt somit grundsätzlich in einer aggregierten Form. Aussagen werden zu Gesamt- oder Teilergebnissen (entsprechend der statistischen Fragen am Ende des Fragebogens) getroffen. Aussagen zu „einzelnen Stimmen“ sind nicht möglich.

Daraus folgt aber auch: Wir werden nach ca. 1-2 Wochen noch einmal alle angeschriebenen Personen kontaktieren und uns mit Bitte um Ausfüllen des Fragebogens „in Erinnerung“ bringen. Bitte entschuldigen Sie, wenn wir uns bei Ihnen melden, obwohl Sie uns den Fragebogen bereits zurückgesendet haben. Wir können, wie oben erläutert, nicht nachvollziehen, ob wir Ihren anonymisierten Fragebogen schon erhalten haben.

Bitte senden Sie die ausgefüllten Seiten 2 bis 4 mit dem beiliegenden Rückumschlag an folgende Adresse:

Höch und Partner Rechtsanwälte mbB
- UBA-Projekt -
Wittekindstr.30
44139 Dortmund

Herzlichen Dank für Ihre Unterstützung!

**) 2. Befragung: Wenn wir den Fragebogen zur Priorisierung der Beschleunigungselemente ausgewertet haben, möchten wir Ihnen mit einem zweiten Fragebogen nähere Fragen zu den besonders wichtigen Beschleunigungselementen stellen. Wir würden uns sehr freuen, wenn Sie uns auch dabei unterstützen würden.*

Bitte bewerten Sie die folgenden Beschleunigungselemente

(Eine kurze Erläuterung der Beschleunigungselemente finden Sie auf den Seiten 5 bis 7)

→

Bitte bewerten Sie jedes Beschleunigungselement in Bezug auf seine Auswirkung auf A) die Verfahrensbeschleunigung und B) den Umweltschutz anhand einer Skala von - 5 bis 5 Punkten

Bitte tragen Sie jeweils für A und B einen Wert ein.

Ihre Bewertung erfolgt überwiegend auf der Basis von:

Bitte „E“ oder „M“ eintragen

		Auswirkung auf		E = Erfahrungen oder M = Meinungen
		A) Verfahrenstempo	B) Umweltschutz	
		-5 = stark hemmend ... 0 = neutral ... 5 = stark beschleunigend	-5 = stark beeinträchtigend ... 0 = neutral ... 5 = stark fördernd	
Stufe 1 „Bedarfsplanung“: Beschleunigungselemente innerhalb der gesetzlich geregelten Bedarfsplanung (Szenariorahmen/NEP/BBPIG) nach §§ 12a ff. EnWG				
Nr.				
1	Prüfungskompetenz der Bundesnetzagentur			
2	Frühzeitige (formelle und informelle) Öffentlichkeitsbeteiligung/Kommunikation			
3	Zyklische Bedarfsplanung			
4	Verbindliche Bedarfsfestlegung durch Gesetz - Abschtigung von Entscheidungen			
5	Alternativenprüfung (andere Netzverknüpfungspunkte, Erdkabel als Technologiealternative, NOVA-Prinzip)			
6	Keine Rechtsschutzmöglichkeiten auf Ebene der Bedarfsfestlegung			
7	Fristen/Sanktionsmöglichkeiten			
In der Stufe 1/Bedarf: Welches der Elemente 1-7 ist aus Ihre Sicht dasjenige mit den größten Auswirkungen auf die Beschleunigung eines Vorhabens?		Element-Nr.: _____ (bitte Nummer eintragen)		
In der Stufe 1/Bedarf: Welches der Elemente 1-7 ist aus Ihre Sicht dasjenige mit den größten Auswirkungen auf die Umwelt?		Element-Nr.: _____ (bitte Nummer eintragen)		
Stufe 2 „Bundesfachplanung“: Beschleunigungselemente innerhalb der Bundesfachplanung nach §§ 4 ff. NABEG				
Nr.				
8	Offene Trassenplanung			
9	Vollständigkeit der Antragsunterlagen			
10	Öffentlichkeitsbeteiligung (Antragskonferenz, Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung)/Kommunikation			
11	Beteiligung der Bundesländer in der Bundesfachplanung			
12	Verbindliche Festlegung der Trassenkorridore - Abschtigung von Entscheidungen			
13	Bundesnetzagentur als Entscheidungsträger			
14	Abschnittsbildung			
15	Vereinfachtes Verfahren			
16	Projektmanager			
17	Fristen			
18	Kein Rechtsschutz auf der Ebene der Bundesfachplanung			
19	Öffentlichkeitsbeteiligung vor Antragstellung nach § 6 NABEG			
20	Leitfäden und Methodenpapiere			
In der Stufe 2/Bundesfachplanung: Welches der Elemente 8-20 ist aus Ihre Sicht dasjenige mit den größten Auswirkungen auf die Beschleunigung eines Vorhabens?		Element-Nr.: _____ (bitte Nummer eintragen)		
In der Stufe 2/Bundesfachplanung: Welches der Elemente 8-20 ist aus Ihre Sicht dasjenige mit den größten Auswirkungen auf die Umwelt?		Element-Nr.: _____ (bitte Nummer eintragen)		

Bitte diese Seite sowie Seite 3+4 ausgefüllt zurücksenden 2

Bitte noch vier Angaben zu Ihrer Person:

In welchem **Bereich** sind Sie tätig?

- Verwaltung/Genehmigungsbehörde
- Vorhabenträger/Netzbetreiber
- NGO - Nichtregierungsorganisation
- TÖB – Träger öffentlicher Belange



Sehen Sie Ihren Inhaltlichen **Arbeitsschwerpunkt**
im Bereich „Umwelt“?

- ja
- nein

(Geschlecht)

weiblich

männlich

Sind/waren Sie zur Person aktuell oder in der Vergangenheit mit einem Leitungsbauprojekt
direkt oder indirekt befasst? ja nein

Bitte diese Seite sowie Seite 2+3 ausgefüllt zurücksenden

4

Erläuterung zu den Beschleunigungselementen

Stufe 1: Bedarfsplanung

- 1 Beschleunigungselement: **Prüfungskompetenz der Bundesnetzagentur**
früher: keine Beteiligung der Bundesnetzagentur bei der Bedarfsfestlegung; nun: Erstellung von Szenariorahmen/Netzentwicklungsplan durch Vorhabenträger wird durch Bundesnetzagentur geprüft; unmittelbares Ziel: Akzeptanzstärkung gegenüber der Bedarfsfestlegung
- 2 Beschleunigungselement: **Frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung/Kommunikation**
Öffentlichkeitsbeteiligung schon bei der Erstellung des Szenariorahmens (Konsultation durch BNetzA) und Netzentwicklungsplans (Konsultation/Prüfung durch ÜNB und BNetzA), d.h. zu einem Zeitpunkt, zu dem noch Entscheidungsspielräume vorhanden sind; Kommunikation erfolgt überwiegend über das Internet; formelle Öffentlichkeitsbeteiligung wird durch informelle Öffentlichkeitsbeteiligung ergänzt
- 3 Beschleunigungselement: **Zyklische Bedarfsplanung**
Kontinuierliche Beobachtung und Anpassung des Netzausbaubedarfs; Ziel: Akzeptanzstärkung gegenüber der Bedarfsplanung
- 4 Beschleunigungselement: **Verbindliche Bedarfsfestlegung durch Gesetz - Abschtigung von Entscheidungen**
Gesetzliche Bedarfsfestlegung mit Verbindlichkeit für das Planfeststellungsverfahren; Komplexität des Planfeststellungsverfahrens wird reduziert; Prüfungsabschtigung (u.a. durch eine erste Strategische Umweltprüfung auf der Stufe der Bedarfsfestlegung)
- 5 Beschleunigungselement: **Alternativenprüfung**
Prüfung alternativer Netzverknüpfungspunkte - Darlegung anderweitiger Planungsmöglichkeiten von Netzausbaumaßnahmen im Netzentwicklungsplan; Erdkabel als Technologiealternative - Erdkabelvorrang für die im BBPlG gekennzeichneten Vorhaben; NOVA-Prinzip (Netzoptimierungs- und verstärkungsmaßnahmen haben Vorrang vor Netzausbaumaßnahmen); unmittelbares Ziel: Akzeptanzstärkung
- 6 Beschleunigungselement: **Keine Rechtsschutzmöglichkeiten auf Ebene der Bedarfsfestlegung**
Kein Rechtsschutz Dritter gegen die gesetzliche Bedarfsfestlegung; Vermeidung doppelter Gerichtsverfahren
- 7 Beschleunigungselement: **Fristen/Sanktionsmöglichkeiten**
Fristen innerhalb der Bedarfsplanung; Möglichkeit zur/Androhung der Durchsetzung von Fristen mittels Bußgeldern

Stufe 2: Bundesfachplanung

- 8 Beschleunigungselement: **Offene Trassenplanung**
Keine Bindung an den Antrag des Vorhabenträgers; Einführung von Alternativen durch Länder und andere Beteiligte; Vorhaben wird mit offenem Ergebnis zur Debatte gestellt; unmittelbares Ziel: Akzeptanzstärkung
- 9 Beschleunigungselement: **Vollständigkeit der Antragsunterlagen**
früher: Verfahrensverzögerungen durch unvollständige Unterlagen; NABEG: gesetzliche Vorgaben zu Inhalt der Antragsunterlagen; Antragskonferenz; Festlegungen des Umfangs durch Bundesnetzagentur auf Basis der Antragskonferenz
- 10 Beschleunigungselement: **Öffentlichkeitsbeteiligung/Kommunikation**
Antragskonferenz, umfassende Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung, Anhörung und Erörterungstermin; Kommunikation über das Internet
- 11 Beschleunigungselement: **Beteiligung der Bundesländer in der Bundesfachplanung**
Berücksichtigung der Landesinteressen innerhalb der Bundesfachplanung durch Beteiligung im Bundesfachplanungsbeirat und durch Einwendungsrecht; Vermeidung der Ausschöpfung von Klagemöglichkeiten der Länder
- 12 Beschleunigungselement: **Verbindliche Festlegung der Trassenkorridore - Abschtigung von Entscheidungen**
Festlegung eines Trassenkorridors mit Verbindlichkeit für das Planfeststellungsverfahren; Entlastung des Planfeststellungsverfahrens; Prüfungsabschtigung
- 13 Beschleunigungselement: **Bundesnetzagentur als Entscheidungsträger**
Zuständigkeit der Bundesnetzagentur anstelle mehrerer Landesbehörden; einheitliche Verwaltungspraxis; Vermeidung von Doppelprüfungen durch phasenübergreifende Zuständigkeit; Expertiseaufbau

- 14 Beschleunigungselement: **Abschnittsbildung**
Durchführung der Bundesfachplanung in Teilabschnitten; Komplexität der Entscheidung innerhalb der Bundesfachplanung wird reduziert
- 15 Beschleunigungselement: **Vereinfachtes Verfahren**
Möglichkeit zur Durchführung eines vereinfachten Verfahrens ohne Antragskonferenz und Öffentlichkeitsbeteiligung; Abschluss nach drei Monaten; Ziel der Bündelung von Vorhaben
- 16 Beschleunigungselement: **Projektmanager**
Betragung eines Dritten mit der Vorbereitung und Durchführung von Verfahrensschritten; Entlastung der Bundesnetzagentur bei der Verfahrensführung
- 17 Beschleunigungselement: **Fristen**
Strenge Fristen innerhalb der Bundesfachplanung
- 18 Beschleunigungselement: **Kein Rechtsschutz auf der Ebene der Bundesfachplanung**
Kein Rechtsschutz gegen die Festlegung des Trassenkorridors; Vermeidung doppelter Gerichtsverfahren
- 19 Beschleunigungselement: **Öffentlichkeitsbeteiligung vor Antragstellung nach § 6 NABEG**
Informelle Öffentlichkeitsbeteiligung durch den Vorhabenträger noch vor der Antragstellung nach § 6 NABEG
- 20 Beschleunigungselement: **Leitfäden und Methodenpapiere**
Vereinheitlichung des Verwaltungsverfahrens durch Leitfäden und Methodenpapiere; Transparenz/Rechtsklarheit für den Vorhabenträger

Stufe 3: Planfeststellung

- 21 Beschleunigungselement: **Rechtswegverkürzung**
Erst- und letztinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts
- 22 Beschleunigungselement: **Antragskonferenz / Festlegung des Untersuchungsrahmens**
Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Antragskonferenz; Informationsbeschaffung, insbesondere durch die Beteiligung der Umweltvereinigungen; Strukturierung des Planfeststellungsverfahrens durch Festlegung des Untersuchungsrahmens
- 23 Beschleunigungselement: **Vollständigkeit der Antragsunterlagen**
früher: Verfahrensverzögerungen durch unvollständige Unterlagen; NABEG: gesetzliche Vorgaben zu Inhalt der Antragsunterlagen; Antragskonferenz; Festlegungen des Umfangs durch Bundesnetzagentur auf Basis der Antragskonferenz; fristgebundene Prüfung durch Bundesnetzagentur
- 24 Beschleunigungselement: **Öffentlichkeitsbeteiligung/Kommunikation**
Bekanntmachungen/Übersendung von Unterlagen über das Internet; verbesserte Zugänglichkeit von Informationen; breite Öffentlichkeit wird erreicht; Verfahrenstransparenz
- 25 Beschleunigungselement: **Abschichtung von Entscheidungen**
Planfeststellungsverfahren baut auf den Ergebnissen der Bundesfachplanung auf; Umweltverträglichkeitsprüfung kann aufgrund der vorgelagerten Bundesfachplanung auf zusätzliche oder andere erhebliche Umweltauswirkungen beschränkt werden
- 26 Beschleunigungselement: **Zuständigkeit der Bundesnetzagentur**
Zuständigkeit der Bundesnetzagentur anstelle mehrerer Landesbehörden; Effizienzgewinne durch phasenübergreifende Zuständigkeit
- 27 Beschleunigungselement: **Integration von Nebenanlagen in das Planfeststellungsverfahren**
Nebenanlagen - wie Umspannanlagen - können in das Planfeststellungsverfahren integriert werden
- 28 Beschleunigungselement: **Abschnittsbildung**
Durchführung des Planfeststellungsverfahrens für Teilabschnitte der Trasse auf Antrag des Vorhabenträgers; Komplexität der Entscheidung innerhalb des Planfeststellungsverfahrens wird reduziert

- 29 Beschleunigungselement: **Entlastung der Planfeststellungsbehörde durch § 19 Satz 4 Nr. 1 und 2 NABEG**
Gesetzliche Verpflichtung des Vorhabenträgers zur Darlegung und Erläuterung der in Frage kommenden Alternativen; Entlastung der zur Alternativenprüfung verpflichteten Bundesnetzagentur
- 30 Beschleunigungselement: **Obligatorischer Erörterungstermin innerhalb des Anhörungsverfahrens**
früher: eingeschränkte Öffentlichkeitsbeteiligung (EnLAG/EnWG); nun: Durchführung eines Erörterungstermins innerhalb des Anhörungsverfahrens verpflichtend; unmittelbares Ziel: Akzeptanzstärkung
- 31 Beschleunigungselement: **Anzeigeverfahren**
Zulassung unwesentlicher Änderungen oder Erweiterungen durch ein Anzeigeverfahren; Antragskonferenz und Anhörungsverfahren finden nicht statt
- 32 Beschleunigungselement: **Projektmanager**
Betrauung eines Dritten mit der Vorbereitung und Durchführung von Verfahrensschritten; Entlastung der Bundesnetzagentur bei der Verfahrensführung
- 33 Beschleunigungselement: **Fristen/Sanktionsmöglichkeiten**
Strenge Fristen innerhalb des Planfeststellungsverfahrens; Möglichkeit zur/Androhung der Durchsetzung von Fristen mittels Buß- und Zwangsgeldern
- 34 Beschleunigungselement: **Vorzeitige Besitzeinweisung/Enteignungsverfahren**
Besitzeinweisung/Enteignungsverfahren bereits nach Abschluss des Anhörungsverfahrens
- 35 Beschleunigungselement: **Öffentlichkeitsbeteiligung vor Antragstellung nach § 19 NABEG**
Informelle Öffentlichkeitsbeteiligung durch den Vorhabenträger noch vor der Antragstellung nach § 19 NABEG

6.3 Gesprächsleitfaden

*Evaluierung des gestuften Planungs- und
Genehmigungsverfahrens Stromnetzausbau im
Hinblick auf seine Wirksamkeit für den
Umweltschutz
– juristisch/planerisch/technisch -*

Leitfadengestützte Stakeholder-Interviews

Gesprächsleitfaden

Freigegeben am 2.2.2017

Hinweise zur Durchführung der Gespräche

(1) Unbedingt beachten!

Das Interview darf nur durchgeführt werden bei explizitem Einverständnis der GP – deshalb:

- ▶ Erklärung zum Datenschutz/Hinweis: handschriftlich Aufzeichnungen nur zu Zwecken der Auswertung. Die Auswertung erfolgt anonym – es werden keine Aussagen gemacht, die auf den/die Urheber(in) rückschließen lassen!
- ▶ Hinweis: Die Aufzeichnungen verbleiben für einige Zeit anonymisiert im Institut zur Auswertung, werden danach vernichtet.
- ▶ Hinweis: Weitergabe von persönlichen Informationen an Dritte ist ausgeschlossen.
- ▶ Hinweis: Institut ist neutral, vertritt also weder die Position der einen noch der anderen Seite.
- ▶ Auftraggeber ist Umweltbundesamt.

Einverständnis einholen!

(2) Wir bitten um persönlichen Erfahrungen und Eindrücke – nicht um eine abgestimmte Stellungnahme ihres Hauses

(nochmals: Hinweis auf Datenschutz/Vertraulichkeit)!

(3) Projekthintergrund erläutern – ggf. Projektflyer übergeben.

(4) Wie sind wir auf Sie als Gesprächspartner(in) gekommen?

- ▶ Referenzprojekte
- ▶ Gesprächspartner(innen) aus den Bereichen: Vorhabenträger (juristische Abteilung – Projektleitung (Genehmigungsplanung) – Kommunikation/ÖA) /Genehmigungsbehörden /

BNetzA / sonstige (z. B. BIs)

(5) Projekthistorie erläutern:

- ▶ Ergebnisse einer schriftlichen Befragung zur Priorisierung von Beschleunigungselementen („BEs“) als Input
- ▶ Ziel: Vertiefung der Ergebnisse und Spiegelung an den Referenzprojekten

1 Intro

- ▶ Können Sie uns zum Intro kurz berichten:
Wie ist – „over all“ – ihr Eindruck zum Thema „Netzausbau in Deutschland“ allgemein? Können Sie einen Vergleich zum Netzausbau vor 5 Jahren anstellen.
 - > Spontane Äußerungen
 - > was hemmt/wo „klemmt“ es?
 - > wo geht es (besonders gut) voran?
 - > was sind die Gründe dafür, dass die Situation besser/schlechter geworden ist?
- + Wenn Sie bitte einmal **aus der Sicht Ihres Hauses/Ihrer Organisation/ihrer Unternehmens** berichten: Können Sie bitte einen Vergleich zur Situation vor 5 Jahren anstellen. *(Hinweis: Nicht primär Probleme im eigenen Haus thematisieren, sondern Spezifika im Vergleich zu „allgemein (s. o.) herausarbeiten)*
 - > Spontane Äußerungen
 - > was hemmt/wo „klemmt“ es?
 - > wo geht es (besonders gut) voran?

2 Der Gesetzgeber hat bei der Verabschiedung des NABEG eine Reihe von Instrumenten berücksichtigt, die zur Beschleunigung des Netzausbaus führen sollen.

Experten unterstellen den folgenden BEs eine besondere Wirkung (sowohl förderlich als auch hemmend) in Bezug auf eine Beschleunigung des Netzausbaus und/oder in Bezug auf Auswirkungen auf den Umweltschutz:

(ggf. Liste „priorisierte BEs“ zur Stützung des weiteren Gesprächs nacheinander – Stufe 1 bis 3 – übergeben)

(BE5*) **Alternativenprüfung (andere Netzverknüpfungspunkte, Erdkabel als Technologiealternative, NOVA-Prinzip)**

- ▶ Wie sind Ihre Erfahrungen mit diesem BE – was ist Ihre Meinung dazu?
- ▶ Nachfragen: Tempo beschleunigend: ja-nein?
- ▶ Nachfragen: Auswirkungen auf den Umweltschutz?
- ▶ Worauf beruht die Wirkung (positiv/negativ)?
- ▶ Sehen Sie Änderungsbedarf bei diesem BE? Wie sollten Änderungen aussehen?

(*) Alternativ: Fristen/Sanktionsmöglichkeiten

(BE6*) **Keine Rechtsschutzmöglichkeiten auf Ebene der Bedarfsfestlegung**

- ▶ Wie sind Ihre Erfahrungen mit diesem BE – was ist Ihre Meinung dazu?
- ▶ Nachfragen: Tempo beschleunigend: ja-nein?
- ▶ Nachfragen: Auswirkungen auf den Umweltschutz?
- ▶ Worauf beruht die Wirkung (positiv/negativ)?
- ▶ Sehen Sie Änderungsbedarf bei diesem BE? Wie sollten Änderungen aussehen?

(*) Alternativ: Verbindliche Bedarfsfestlegung durch Gesetz – Abschichtung von Entscheidungen

(BE7) **Fristen/Sanktionsmöglichkeiten**

- ▶ Wie sind Ihre Erfahrungen mit diesem BE – was ist Ihre Meinung dazu?
- ▶ Nachfragen: Tempo beschleunigend: ja-nein?
- ▶ Nachfragen: Auswirkungen auf den Umweltschutz?
- ▶ Worauf beruht die Wirkung (positiv/negativ)?
- ▶ Sehen Sie Änderungsbedarf bei diesem BE? Wie sollten Änderungen aussehen?

Stufe 2: Bundesfachplanung

(BE8) **Offene Trassenplanung**

- ▶ Wie sind Ihre Erfahrungen mit diesem BE – was ist Ihre Meinung dazu?
- ▶ Nachfragen: Tempo beschleunigend: ja-nein?
- ▶ Nachfragen: Auswirkungen auf den Umweltschutz?
- ▶ Worauf beruht die Wirkung (positiv/negativ)?
- ▶ Sehen Sie Änderungsbedarf bei diesem BE? Wie sollten Änderungen aussehen?

BE10) **Öffentlichkeitsbeteiligung (Antragskonferenz, Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung)/Kommunikation**

- ▶ Wie sind Ihre Erfahrungen mit diesem BE – was ist Ihre Meinung dazu?
- ▶ Nachfragen: Tempo beschleunigend: ja-nein?
- ▶ Nachfragen: Auswirkungen auf den Umweltschutz?
- ▶ Worauf beruht die Wirkung (positiv/negativ)?
- ▶ Sehen Sie Änderungsbedarf bei diesem BE? Wie sollten Änderungen aussehen?

(BE11) **Beteiligung der Bundesländer in der Bundesfachplanung**

- ▶ Wie sind Ihre Erfahrungen mit diesem BE – was ist Ihre Meinung dazu?
- ▶ Nachfragen: Tempo beschleunigend: ja-nein?
- ▶ Nachfragen: Auswirkungen auf den Umweltschutz?
- ▶ Worauf beruht die Wirkung (positiv/negativ)?
- ▶ Sehen Sie Änderungsbedarf bei diesem BE? Wie sollten Änderungen aussehen?

(BE15*) **Vereinfachtes Verfahren**

- ▶ Wie sind Ihre Erfahrungen mit diesem BE – was ist Ihre Meinung dazu?
- ▶ Nachfragen: Tempo beschleunigend: ja-nein?
- ▶ Nachfragen: Auswirkungen auf den Umweltschutz?
- ▶ Worauf beruht die Wirkung (positiv/negativ)?
- ▶ Sehen Sie Änderungsbedarf bei diesem BE? Wie sollten Änderungen aussehen?

(*) **Alternativ: Vollständigkeit der Antrags-
unterlagen**

(BE20) **Leitfäden und Methodenpapiere**

- ▶ Wie sind Ihre Erfahrungen mit diesem BE – was ist Ihre Meinung dazu?
- ▶ Nachfragen: Tempo beschleunigend: ja-nein?
- ▶ Nachfragen: Auswirkungen auf den Umweltschutz?
- ▶ Worauf beruht die Wirkung (positiv/negativ)?
- ▶ Sehen Sie Änderungsbedarf bei diesem BE? Wie sollten Änderungen aussehen?

Stufe 3: Planfeststellung

(BE21) **Rechtswegverkürzung**

- ▶ Wie sind Ihre Erfahrungen mit diesem BE – was ist Ihre Meinung dazu?
- ▶ Nachfragen: Tempo beschleunigend: ja-nein?
- ▶ Nachfragen: Auswirkungen auf den Umweltschutz?
- ▶ Worauf beruht die Wirkung (positiv/negativ)?
- ▶ Sehen Sie Änderungsbedarf bei diesem BE? Wie sollten Änderungen aussehen?

(BE22) **Antragskonferenz/Festlegung des Untersuchungsrahmens**

- ▶ Wie sind Ihre Erfahrungen mit diesem BE – was ist Ihre Meinung dazu?
- ▶ Nachfragen: Tempo beschleunigend: ja-nein?
- ▶ Nachfragen: Auswirkungen auf den Umweltschutz?
- ▶ Worauf beruht die Wirkung (positiv/negativ)?
- ▶ Sehen Sie Änderungsbedarf bei diesem BE? Wie sollten Änderungen aussehen?

(BE30) **Obligatorischer Erörterungstermin innerhalb des Anhörungsverfahrens**

- ▶ Wie sind Ihre Erfahrungen mit diesem BE – was ist Ihre Meinung dazu?
- ▶ Nachfragen: Tempo beschleunigend: ja-nein?
- ▶ Nachfragen: Auswirkungen auf den Umweltschutz?
- ▶ Worauf beruht die Wirkung (positiv/negativ)?
- ▶ Sehen Sie Änderungsbedarf bei diesem BE? Wie sollten Änderungen aussehen?

(BE33*) **Fristen/Sanktionsmöglichkeiten**

- ▶ Wie sind Ihre Erfahrungen mit diesem BE – was ist Ihre Meinung dazu?
- ▶ Nachfragen: Tempo beschleunigend: ja-nein?
- ▶ Nachfragen: Auswirkungen auf den Umweltschutz?
- ▶ Worauf beruht die Wirkung (positiv/negativ)?
- ▶ Sehen Sie Änderungsbedarf bei diesem BE? Wie sollten Änderungen aussehen?

(*) Alternativ: Anzeigeverfahren

3 Ein wichtiger Punkt im Rahmen des Netzausbaus sind verschiedene Elemente formeller und informeller Beteiligung („Bürgerbeteiligung“).

- ▶ Welche Instrumente/Elemente sind ihnen bekannt?
- ▶ Womit sind Sie selber konkret in Berührung gekommen (in einem Projekt) bzw. welche Elemente haben Sie selber realisiert?
Bitte nach den drei Stufen (Bedarfsplanung/Bundesfachplanung/Planfeststellung) unterscheiden:
 - formelle Elemente?
 - informelle/freiwillige Elemente?
- ▶ Hat diese Bürgerbeteiligung insgesamt eine beschleunigende/verzögernde/neutrale Wirkung auf das Projekt?
Nachfrage:
 - insgesamt/individuelle Bausteine
 - auch, wenn man den Projektzyklus vom Start bis zum Bau betrachtet? (*Zielrichtung: wird die Zeit für zusätzliche Bürgerbeteiligung am Ende durch vermiedene Klagen wieder kompensiert*)

- ▶ Wirkt die Bürgerbeteiligung akzeptanzfördernd (allgemein für den Netzausbau und auf das konkrete Projekt bezogen)?
- ▶ Spielen bei der freiwilligen Bürgerbeteiligung andere Themen eine Rolle, als bei der formal vorgeschriebenen Bürgerbeteiligung?
- ▶ Wie sehen Sie das Verhältnis von Bürgerbeteiligung zu Umweltschutz?

4 Spezifika der Referenzprojekte

Für ihre Organisation spielen die Projekte 1,2,3 (Referenzprojekte) eine Rolle.

- ▶ Sind sie mit dem Projektfortschritt zufrieden?
(Bei mehreren Projekten: je Projekt)
- ▶ Was hemmt (jeweils) den Projektfortschritt?
- ▶ Was bringt das Projekt (jeweils) voran?
- ▶ Viele der Netzausbau-Projekte laufen noch nicht mit den neuen BE aus EnWG und NABEG. Welche Beschleunigungselemente haben in den Referenzprojekten Anwendung gefunden?
- ▶ Haben die Beschleunigungselemente in den konkreten Projekten so gewirkt, wie Sie es uns oben allgemein beschrieben haben, oder gab es projektspezifische Erfahrungen?
Wenn „projektspezifische Erfahrungen“: Welche waren das?
- ▶ Welche Rolle spielt der Umweltschutz im Projekt- gab/gibt es besonders kritische Themen?
- ▶ Welche Erfahrungen haben sie mit Öffentlichkeitsbeteiligung in diesem Projekt gemacht?

Welche Wirkung erwarten Sie in Bezug auf Tempo und welche in Bezug auf den Umweltschutz?
Mit welchen positiven und negativen Rückmeldungen rechnen Sie?“

5 Tatsächliche – „reale“ Faktoren:

Neben den vom Gesetzgeber initiierten Beschleunigungselementen gibt es sicher noch weitere Faktoren, die den Netzausbau beschleunigen oder hemmen können.

- ▶ Fallen Ihnen solche ein?
(spontane Nennungen notieren)

Nach unserer ausführlichen Diskussion um die BEs fällt es einem vielleicht nicht sofort ein. Deshalb möchten wir Ihnen einige Faktoren nennen:

- ▶ Personalausstattung (Behörde/Vorhabenträger)
- ▶ Sachkunde (Behörde/Vorhabenträger)
- ▶ Finanzausstattung (Behörde/Vorhabenträger)
- ▶ Verlässlichkeit des politischen und rechtlichen Rahmens/kurzfristige politische Entscheidungen (Bund und Land)

jeweils notieren: Begründungen/Erfahrungen/Vorschläge

Mit Blick auf Auswirkungen auf Verfahrensbeschleunigung und Umweltschutz: Wie beurteilen Sie das Thema „Erdkabel als Technologiealternative“?

- ▶ Auswirkungen auf das Verfahrenstempo
- ▶ Auswirkungen auf den Umweltschutz
- ▶ Auswirkung auf Akzeptanz des Projekts/des Leitungsbaus allg.

6 Sonstige Hinweise

- ▶ + Gibt es – unter dem Eindruck dieses Gespräches – sonstige Hinweise/Eindrücke/Meinungen, die Sie uns mit auf den Weg geben wollen?

Vielen Dank für das Gespräch!

.....

Anlage I: Liste der priorisierten Beschleunigungselemente

Anlage II: Liste der Beschleunigungselemente gesamt

Anlage I: **Liste der priorisierten Beschleunigungselemente**

Stufe 1: Bedarfsplanung		
Priorisierungskategorien	BE-Nr	Beschleunigungselement
Stärkste Wirkung - <i>Verfahrenstempo</i>	6	Keine Rechtsschutzmöglichkeiten auf Ebene der Bedarfsfestlegung
Stärkste Wirkung - <i>Umweltschutz</i>	5	Alternativenprüfung (andere Netzverknüpfungspunkte, Erdkabel als Technologiealternative, NOVA-Prinzip)
Geringste Wirkung - <i>Verfahrenstempo</i>	5	Alternativenprüfung (andere Netzverknüpfungspunkte, Erdkabel als Technologiealternative, NOVA-Prinzip)
Geringste Wirkung - <i>Umweltschutz</i>	7	Fristen/Sanktionsmöglichkeiten
Größte Wirkungs- Diskrepanz	5	Alternativenprüfung (andere Netzverknüpfungspunkte, Erdkabel als Technologiealternative, NOVA-Prinzip)
In der Summe (Verfahrens- tempo + Umweltschutz) = geringste Wirkung	7	Fristen/Sanktionsmöglichkeiten

Stufe 2: Bundesfachplanung		
Priorisierungskategorien	BE-Nr	Beschleunigungselement
Stärkste Wirkung - <i>Verfahrenstempo</i>	20	Leitfäden und Methodenpapiere
Stärkste Wirkung - <i>Umweltschutz</i>	10	Öffentlichkeitsbeteiligung (Antragskonferenz, Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung)/Kommunikation
Geringste Wirkung - <i>Verfahrenstempo</i>	8	Offene Trassenplanung
Geringste Wirkung - <i>Umweltschutz</i>	15	Vereinfachtes Verfahren
Größte Wirkungs- Diskrepanz	15	Vereinfachtes Verfahren
In der Summe (Verfahrenstempo + Umweltschutz) = geringste Wirkung	11	Beteiligung der Bundesländer in der Bundesfachplanung

Stufe 3: Planfeststellung		
Priorisierungskategorien	BE-Nr	Beschleunigungselement
Stärkste Wirkung - <i>Verfahrenstempo</i>	21	Rechtswegverkürzung
Stärkste Wirkung - <i>Umweltschutz</i>	22	Antragskonferenz/Festlegung des Untersuchungsrahmens
Geringste Wirkung - <i>Verfahrenstempo</i>	30	Obligatorischer Erörterungstermin innerhalb des Anhörungsverfahrens
Geringste Wirkung - <i>Umweltschutz</i>	33	Fristen/Sanktionsmöglichkeiten
Größte Wirkungs- Diskrepanz	21	Rechtswegverkürzung
In der Summe (Verfahrenstempo + Umweltschutz) = geringste Wirkung	33	Fristen/Sanktionsmöglichkeiten

Anlage II: **Beschleunigungselemente gesamt**

Stufe 1 „Bedarf“: Beschleunigungselemente innerhalb der gesetzlich geregelten Bedarfsplanung (Szenariorahmen/NEP/BBPlG) nach §§ 12a ff. EnWG	
1	Prüfungskompetenz der Bundesnetzagentur
2	(Frühe) Öffentlichkeitsbeteiligung/Kommunikation
3	Zyklische Bedarfsplanung
4	Verbindliche Bedarfsfestlegung durch Gesetz -- Abschichtung von Entscheidungen
5	Prüfung alternativer Netzverknüpfungspunkte
6	Erdkabel als Technologiealternative
7	Keine Rechtsschutzmöglichkeiten auf Ebene der Bedarfsfestlegung
8	Sanktionsmöglichkeiten

Stufe 2 „Bundesfachplanung“: Beschleunigungselemente innerhalb der Bundesfachplanung nach §§ 4 ff. NABEG	
9	Offene Trassenplanung
10	Vollständigkeit der Antragsunterlagen
11	Öffentlichkeitsbeteiligung/Kommunikation
12	Verbindliche Festlegung der Trassenkorridore – Abschichtung von Entscheidungen
13	Bundesnetzagentur als Entscheidungsträger
14	Abschnittsbildung
15	Vereinfachtes Verfahren
16	Projektmanager
17	Fristen
18	Kein Rechtsschutz auf der Ebene der Bundesfachplanung
19	Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 25 Abs. 3 VwVfG
20	Leitfäden und Methodenpapiere

Stufe 3 „Planfeststellung“: Beschleunigungselemente innerhalb des Planfeststellungsverfahrens nach §§ 18 ff. NABEG	
21	Rechtswegverkürzung
22	Antragskonferenz/Festlegung des Untersuchungsrahmens
23	Vollständigkeit der Antragsunterlagen
24	Kommunikation
25	Abschichtung von Entscheidungen
26	Zuständigkeit der Bundesnetzagentur
27	Integration von Nebenanlagen in das Planfeststellungsverfahren
28	Abschnittsbildung
29	Entlastung der Planfeststellungsbehörde durch § 19 Satz 4 Nr. 1 und 2 NABEG
30	Obligatorischer Erörterungstermin
31	Anzeigeverfahren
32	Projektmanager
33	Fristen/Sanktionsmöglichkeiten
34	Vorzeitige Besitzeinweisung/Enteignungsverfahren
35	Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 25 Abs. 3 VwVfG

7 Quellenverzeichnis

- Appel, Markus (2010): NVwZ, Subjektivierung von UVP-Fehlern durch das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz?.
- Bell, Albrecht/Hermann, Nikolaus (2004): NVwZ, Die Modifikation von Planfeststellungsbeschlüssen.
- Berka, Walter (2006): ZfV, Starkstromwegeplanung und örtliches Bau- und Raumordnungsrecht. Zu den raumordnungsrechtlichen und baurechtlichen Zuständigkeiten bei überregionalen Starkstromwegen.
- Bosch & Partner GmbH (2015): Qualifizierung des Alternativenvergleichs als Mittel zur Beschleunigung und Akzeptanzsteigerung der Planung von Stromtrassen, Projektbericht. http://www.boschpartner.de/fileadmin/user_upload/pdfs/Erneuerbare_Energien/Alternativenvergleich_Bundesfachplanung.pdf. aufgerufen am 07.05.2018.
- Binder, Bruno; Trauner, Gudrun (2009): Öffentliches Recht – Grundlagen. Wien.
- Britz, Gabriele; Hellermann, Johannes; Hermes, Georg (2015): Energiewirtschaftsgesetz Kommentar. München.
- Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2014): Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung. Berlin.
- Bundesnetzagentur (2012): Leitfaden zur Bundesfachplanung nach §§ 4 ff. des Netzausbaubeschleunigungsgesetzes Übertragungsnetz (NABEG). https://www.netzausbau.de/SharedDocs/Downloads/DE/Methodik/BundesfachplanungLeitfaden.pdf?__blob=publicationFile. aufgerufen am 07.05.2018.
- Bundesnetzagentur (2015): Methodenpapier Die Raumverträglichkeitsstudie in der Bundesfachplanung. https://www.netzausbau.de/SharedDocs/Downloads/DE/Methodik/BFP_MethodenRVS-Freileitung.pdf?__blob=publicationFile. aufgerufen am 07.05.2018.
- Bundesnetzagentur (2017): Methodenpapier Die Strategische Umweltprüfung in der Bundesfachplanung für Vorhaben mit Erdkabel-vorrang. https://www.netzausbau.de/SharedDocs/Downloads/DE/Methodik/BFP_MethodenpapierSUP-Erdkabel.pdf?__blob=publicationFile. aufgerufen am 07.05.2018.
- Bundesnetzagentur (2017): Vernetzt 1/2017. https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Allgemeines/Bundesnetzagentur/Publikationen/VERNETZT/VERNETZT2017_01.pdf?__blob=publicationFile&v=2. aufgerufen am 07.05.2018.
- Department of Energy & Climate Change (2014): Delivering UK Energy Investment. London.
- Department of Energy & Climate Change (2011): Overarching National Policy Statement for Energy (EN-1), online abrufbar unter: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/47854/1938-overarching-nps-for-energy-en1.pdf. aufgerufen am 08.05.2018.
- Department of Energy & Climate Change (2011): National Policy Statement for Electricity Networks Infrastructure (EN-5), https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/37050/1942-national-policy-statement-electricity-networks.pdf. aufgerufen am 08.05.2018.
- Eibl, Theresa; Felber, Bernhard; Fellingner, Marlies; Plakolm, Marie Sophie; Zwettler, Katharina (2010/2011): Rechtsstellung und Wirkung örtlicher Raumordnungsprogramme. Wien.
- Fisahn, Andreas (2004): ZUR 2004, Effektive Beteiligung solange noch alle Optionen offen sind – Öffentlichkeitsbeteiligung nach der Aarhus-Konvention.
- Führ, Martin/Schenten, Julian/Schreiber, Melanie/Schulze, Falk/Schütte, Silvia/Osigus, Torsten; Dopfer, Jaqui (2014): Evaluation von Gebrauch und Wirkung der Verbandsklagemöglichkeiten nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG). Dessau-Roßlau.
- Giesberts, Ludger/Tiedge, Andreas (2013): NVwZ 2013, Die Verordnung zu Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur.
- Hertel, Wolfram; Munding, Christoph-David (2012): NJW 2012, Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Planung von Großvorhaben. Berlin.
- Heitzmann, Daniel (2016): ALJ 2016, Transeuropäische Netze: Staatliche Planung im österreichischen Starkstromwegerecht. <http://alj.uni-graz.at/index.php/alj/article/view/56>. Graz. aufgerufen am 08.05.2018.

- Austrian Power Grid (2016): Netzentwicklungsplan 2016. <https://www.apg.at/de/netz/netzausbau/Netzentwicklungsplan>. aufgerufen am 20.01.2017.
- Kopp, Ferdinand O.; Ramsauer, Ulrich (2014) *Verwaltungsverfahrensgesetz Kommentar*. München.
- Moench, Christoph/Ruttloff, Marc (2014): *NVwZ, Rechtsschutzgarantie und Bundesfachplanung*.
- Posser, Herbert/Faßbender, Kurt (2013): *Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau*. Berlin/Boston.
- Rodi, Michael (2012): *Anspruchsvoller Umweltschutz in der Fach- und Raumplanung*. Berlin.
- Säcker, Franz Jürgen (2014): *Berliner Kommentar zum Energierecht*. Altusried-Krugzell.
- Schadtle, Kai (2013): *ZNER 2013, Neue Leitungen braucht das Land – und Europa!*.
- Schenke, Wolf Rüdiger (2015): *Verwaltungsgerichtsordnung Kommentar*. München.
- Schink, Alexander; Versteyl, Andrea; Dippel, Martin (2016): *Kommentar zum Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz*. Bonn/Berlin/Paderborn.
- Siegel, Thorsten (2016): *NVwZ, Die Präklusion im europäisierten Verwaltungsrecht*.
- Spannowsky, Willy; Runkel, Peter, Goppel, Konrad (2010): *Raumordnungsgesetz Kommentar*. München.
- Steinbach, Armin (2013): *Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus*. Berlin/Boston.
- Stracke, Marius (2017): *Öffentlichkeitsbeteiligung im Übertragungsnetzausbau*. Baden-Baden.
- Studie im Auftrag der Deutschen Energie-Agentur GmbH (dena) – *Energiewirtschaftliche Planung für die Netzintegration von Windenergie in Deutschland an Land und Offshore bis zum Jahr 2020*, https://shop.dena.de/fileadmin/denashop/media/Downloads_Dateien/esd/9113_dena-Netzstudie_I.pdf. aufgerufen am 29.05.2018.
- Verheyen, Roda/Harrison, Kate (2015): *Opportunities and restrictions for public participation in European transmission grid projects*. Bonn.
- de Witt, Siegfried/Scheuten, Frank-Jochen (2013): *NABEG Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz mit Energieleitungsausbaugesetz*. München.
- Ziekow, Jan (2013): *NVwZ, Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung*.
- Ziekow, Jan (2007): *NVwZ, Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz im System des deutschen Rechtsschutzes*.