

# DE WITT

Rechtsanwalts-gesellschaft mbH



**Siegfried de Witt**

Fachanwalt für Verwaltungsrecht

**Prof. Dr. Ingo Heberlein**

**Mag.rer.publ.**

Rechtsanwalt

**Dr. Peter Durinke**

Rechtsanwalt

**Maria Geismann, LL.M.**

Rechtsanwältin und Mediatorin

**Dr. Corinna Durinke**

Rechtsanwältin

Lietzenburger Straße 99

10707 Berlin

T +49(0)30 88 70 839 0

F +49(0)30 88 70 839 22

[www.dewitt-berlin.de](http://www.dewitt-berlin.de)

[dewitt@dewitt-berlin.de](mailto:dewitt@dewitt-berlin.de)

**Rechtliche Bewertung  
des Antrags der TenneT TSO GmbH  
gemäß § 6 NABEG vom 12.12.2014**

18.03.2015



## **Rechtliche Bewertung des Antrags der TenneT TSO GmbH gemäß § 6 NABEG vom 12.12.2014**

### **I. Einleitung**

Die Durchführung einer Bundesfachplanung für ein so weitreichendes Vorhaben ist ohne Vorbild. Zwar bestehen Ähnlichkeiten zu anderen Planungsverfahren linienhafter Infrastruktur, doch sind wesentliche Unterschiede zu beachten: Im Unterschied zum Bundesfernstraßenbau oder zum Eisenbahnbau erfolgt die Planung nicht auf der Grundlage eines weitmaschigen, von staatlicher Seite geplanten Netzes. Das Gesetz über den Bundesbedarfsplan<sup>1</sup> gibt nur die räumlichen Netzverknüpfungspunkte am Anfang und Ende der Leitung, hier in Wilster in Schleswig-Holstein und in Grafenrheinfeld in Bayern vor. Der Leitungsverlauf ist vom privaten Vorhabenträger zu erarbeiten. Allerdings ist die Bundesnetzagentur an den Antrag des Vorhabenträgers nicht gebunden mit der Folge, dass die Bundesnetzagentur letztlich für die Trassierung verantwortlich ist.

Vom Raumordnungsverfahren unterscheidet sich die Bundesfachplanung dadurch, dass nicht alternative Leitungstrassen, sondern Trassenkorridore verglichen werden und die Entscheidung der Bundesnetzagentur für einen Trassenkorridor für das nachfolgende Planfeststellungsverfahren verbindlich ist. Damit gewinnt sie den Charakter der ersten Stufe eines zweistufigen Fachplanungsverfahrens.

Bereits in dieser ersten Stufe ist die geplante Leitung in den Blick zu nehmen, auch wenn deren konkreter Verlauf im Trassenkorridor noch offen ist. Die rechtlichen Bindungen gehen über die §§ 5, 12 NABEG hinaus. So sind die Raumordnungsgesetze des Bundes und der Länder, regionale und lokale Planungen, Art. 28 GG und Art. 14 GG bereits zu beachten. Die Bundesfachplanung ist mit ihrer Korridorwahl eine wichtige Vorentscheidung für die mit der Planfeststellung eintretende enteignungsrechtliche Vorwirkung. Das macht auch § 16 NABEG deutlich. Die Planung und Festlegung eines geeigneten Trassenkorridors sind damit in hohem Maße rechtfertigungsbedürftig.

Wir nehmen nachfolgend zum Antrag vom 12.12.2014 Stellung, auch wenn die Bundesnetzagentur eine Nachbesserung dieses Antrags verlangt hat. Wir teilen diese Anforderungen der Bundesnetzagentur und wollen dazu beitragen, dass mit unseren Hinweisen eine bessere Überarbeitung des Antrags gelingen kann. Dazu dienen vor allem die fachlichen Kritikpunkte und Hinweise von Prof. Dr. Runge (OECOS), die wir rechtlich begleiten.

---

<sup>1</sup> Gesetz v. 13.07.2013, BGBl I. S. 2543; 2014 I S. 148, BBPIG



## II. Projekt Nr. 4 und Projekt Nr. 3?

### 1. Sachverhalt

Am 12.12.2014 hat der Übertragungsnetzbetreiber (ÜNB) TenneT die Bundesfachplanung für das Vorhaben Nr. 4 „Wilster-Grafenrheinfeld“ der Anlage zum BBPIG beantragt. Das Projekt trägt zusammen mit dem Vorhaben Nr. 3 „Brunsbüttel-Großgartach“ der Anlage zum BBPIG den Projektnamen „Sued-Link“. Die beiden Vorhaben bilden gemeinsam den sog. Korridor C, für den die von der Bundesnetzagentur bestätigten NEP seit 2012 einen bestimmten Bedarf als dringlich festgestellt haben.

Das BBPIG stellt für die Vorhaben Nr. 4 und Nr. 3 ohne Stufenverhältnis dieselbe energiewirtschaftliche Notwendigkeit und den vordringlichen Bedarf zur Gewährleistung eines sicheren und zuverlässigen Netzbetriebes fest. Die ÜNB haben für den NEP 2014, dessen Bestätigung im Laufe des Jahres 2015 erwartet wird, diesen Bedarf erneut festgestellt und sogar erhöht. Im NEP-Entwurf der Netzbetreiber 2012 sind für das Gesamtvorhaben SuedLink im Korridor C zwei Leitungen mit der Übertragungskapazität von je 2 GW vorgesehen. Aus Sicht der Bundesnetzagentur bestand im Korridor C jedoch ursprünglich nur ein Bedarf für insgesamt 2,6 GW, sodass eine Übertragungsleistung von 0,7 GW je Vorhaben zunächst nicht bestätigt wurde und auch nicht in den Bundesbedarfsplan (BBPI) eingeflossen ist. Das BBPIG sieht mit den Vorhaben Nr. 3 und Nr. 4 für das Gesamtvorhaben SuedLink eine Umsetzung durch HGÜ-Technik vor, wobei die Ausführung teilweise als Erdkabel erfolgen kann. Im NEP 2013 sind von den ÜNB für SuedLink wieder insgesamt 4 GW beantragt worden. Die Bundesnetzagentur hat aber nur einen Bedarf von mindestens je 1,3 GW grundsätzlich bestätigt. Der Antrag für den NEP 2014 der ÜNB enthält eine Übertragungsleistung für die Projekte Nr. 3 und Nr. 4 des BBPIG von je 2 GW.

Nach Angaben von TenneT wird nun mit dem Antrag auf Bundesfachplanung für das Vorhaben Nr. 4 auf Anregung der Bundesnetzagentur hin eine Übertragungsleistung von 2 GW beantragt. Auch für das Vorhaben Nr. 3 des BBPIG soll eine Übertragungsleistung von 2 GW geprüft werden. Insgesamt gehen die ÜNB und die Bundesnetzagentur nämlich von einer notwendigen Übertragungsleistung für SuedLink (= Vorhaben Nr. 3 und Nr. 4 des BBPIG) von ca. 4 GW aus (Antrag vom 12.12.14 S 16 Fn. 1). In Bezug auf die Antragsunterlagen ist jedoch zu beachten, dass die zu realisierende Übertragungsleistung letztlich offen gelassen wird.

Mit dem von TenneT nun vorgelegten Antrag wird nur die Bundesfachplanung für das Vorhaben Nr. 4 angestrebt. Ausweislich des Antrags beabsichtigt TenneT jedoch, das Vorhaben zusammen mit der Leitung „Brunsbüttel-Großgartach“, Vorhaben Nr. 3 des BBPIG, auf großen Teilen der Strecke (ab Querung der Elbe bis zum Raum Grafenrheinfeld) möglichst auf demselben



Gestänge zu führen (vgl. Kapitel 1.3 des Antrags vom 12.12.2014, S. 2). Das Vorhaben SuedLink als Kombination der Projekte Nr. 4 und Nr. 3 wird durch den Vorhabenträger als ein Gemeinschaftsprojekt der Unternehmen TenneT und TransnetBW bezeichnet (vgl. nochmals S. 2; siehe auch S. 12 und S. 16 des Antrags). Wie sich aus dem Antrag von TenneT außerdem eindeutig ergibt (vgl. S. 16), werden die Vorhaben mit Blick auf den Übertragungsbedarf im Korridor C ohnehin nur im Zusammenhang beider Projekte betrachtet (vgl. hier insbesondere S. 12 des Antrags: „Der Bedarf für das beantragte Vorhaben wird im NEP 2012 im Zusammenhang für den **Korridor C** wie folgt begründet (...)“).

Fraglich ist, wie mit dieser Sachlage aus planungsrechtlicher Sicht umzugehen ist. Insbesondere mit Blick auf Umweltauswirkungen kann eine getrennte Betrachtung und Planung der Vorhaben Nr. 3 und Nr. 4 des BBPIG gegen planungsrechtliche Grundsätze verstoßen. Insoweit ist der Antrag vom 12.12.2014 in sich widersprüchlich. Einerseits wird ausdrücklich nur die Bundesfachplanung für das Vorhaben Nr. 4 beantragt – ohne jedoch eine konkrete Übertragungsleistung für das beantragte Vorhaben zu benennen, andererseits wird klar formuliert, dass die Vorhaben Nr. 3 und Nr. 4 jedenfalls teilweise gemeinsam auf einem Gestänge geführt werden sollen.

## **2. Bedarfsplanung und gemeinsamer Planungshorizont – Vorhaben Nr. 3 und Nr. 4 des BBPIG als ein Gesamtvorhaben**

Die Vorhaben Nr. 3 und Nr. 4 des BBPIG bilden gemeinsam das Gesamtvorhaben SuedLink, soweit sie auf großen Teilen der Strecke auf demselben Gestänge geführt werden (vgl. S. 2 d. Antrags vom 12.12.2014). Als solches (ein Gesamtvorhaben) sind sie in der Planung zu behandeln.

Dies ergibt sich insbesondere daraus, dass die Leitungen einen gemeinsamen Planungshorizont haben und auch nach den Planungen der ÜNB nicht tatsächlich getrennt voneinander realisiert werden sollen (vgl. S. 2 des Antrags vom 12.12.2014).

Der Gesetzgeber hat beiden Vorhaben als NABEG-Leitungen den Status des „überragenden öffentlichen Interesses“ eingeräumt, vgl. § 1 S. 3 NABEG. Ihre Realisierung hat von vorneherein ein besonderes Gewicht. Sie beruht auf der Erkenntnis, dass die Energiewende ohne den zügigen Um- und Ausbau des Höchstspannungsnetzes zu einem Risiko für die Versorgungssicherheit werden kann.<sup>2</sup> Der Bundesbedarfsplan enthält diejenigen Vorhaben, die vom Gesetzgeber für die nächsten drei Jahre als energiewirtschaftlich notwendig und dringlich beschlossen werden. Während der Netzentwicklungsplan alle Netzausbau- und Optimierungsmaßnahmen enthält, ist der Bundesbedarfsplan auf die Realisierung der vorrangig notwendigen Vorhaben beschränkt. Ausdrücklich wird zwi-

---

<sup>2</sup> Wolfshohl/Scheuten, in: de Witt/Scheuten (Hrsg.), NABEG, § 1 Rn. 40f.



schen den einzelnen NABEG-Leitungen im BBPIG nicht weiter unterschieden oder Prioritäten festgesetzt. Das bedeutet, die Leitungen werden alle gleichsam als dringend erforderlich angesehen. Mit der Umsetzung beider Vorhaben wird bis 2022 gerechnet. Sie haben *einen* gemeinsamen Planungshorizont. Diese Einschätzung wird auch durch folgende gesetzliche Konstellation unterstützt: Es steht den ÜNB nicht frei, nach wirtschaftlichen oder strategischen Aspekten über das *Wann* oder *Ob* der Umsetzung der Bedarfsplanung zu entscheiden, so dass TenneT erst einmal Vorhaben Nr. 4 planen und (testweise?) durch das Genehmigungsverfahren bringen kann um dann in einigen Jahren nach eigenem Gutdünken den Planungsprozess für Vorhaben Nr. 3 anzustoßen. Die Bundesnetzagentur ist berechtigt, die ÜNB zu verpflichten einzelne oder mehrere Vorhaben nach BBPIG in die Bundesfachplanung bzw. Planfeststellung zu geben, §§ 6 Satz 2, 12 II Satz 3 NABEG. Eine Grenze findet sich lediglich in der wirtschaftlichen Zumutbarkeit für die ÜNB, vgl. § 11 I Satz 1 EnWG („Betreiber von Energieversorgungsnetzen sind verpflichtet, ein sicheres zuverlässiges und leistungsfähiges Energieversorgungsnetz diskriminierungsfrei zu betreiben, zu warten und bedarfsgerecht zu optimieren, zu verstärken und auszubauen, soweit es wirtschaftlich zumutbar ist.“). Die ÜNB können sich also nicht wie andere Vorhabenträger der Infrastrukturplanung auf eine aus wirtschaftlichen oder strategischen Gründen teilweise später geplante und deswegen getrennte Planung und Umsetzung einzelner Vorhaben nach dem Bundesbedarfsplangesetz berufen.

Vor dem Hintergrund einer nur einheitlich erfolgten Bedarfsfeststellung und derselben Dringlichkeit beider Teilprojekte im Korridor C (= SuedLink) können die Projekte Nr. 3 und 4 des BBPIG bei streckenweiser Bündelung auf einem Gestänge (vgl. S. 2 des Antrags vom 12.12.2014) hinsichtlich der berührten privaten und öffentlichen Belange nur als *ein* Gesamtvorhaben behandelt werden. Es fehlt der Planung des einzelnen Projekts Nr. 4 ohne Berücksichtigung des Projekts Nr. 3 an der Planrechtfertigung (4.). Dem Grundsatz der planerischen Konfliktbewältigung wird nicht entsprochen werden (5.). Es ist nicht ausgeschlossen, dass die gesetzlichen Wertungen insbesondere hinsichtlich der bei einer SUP und/oder bei einer FFH-Verträglichkeitsprüfung zu berücksichtigen Belange umgangen werden und eine getrennte Planung der Projekte Nr. 4 und Nr. 3 aus diesen Gründen rechtswidrig ist (6.).

### **3. Übertragung allgemeiner planerischer Grundsätze auf die Bundesfachplanung**

Allgemeine planerische Grundsätze, wie das Erfordernis der Planrechtfertigung, das Abwägungs- und das Bündelungsgebot gelten auch im Rahmen der Bundesfachplanung. Die Entscheidung der Bundesnetzagentur über die Bundesfachplanung nach § 12 NABEG ist als Planungsentscheidung im Sinne eines Verwal-



tungsaktes zu qualifizieren.<sup>3</sup> Die Bundesfachplanungsentscheidung muss sich an den Zielen des § 1 I EnWG messen lassen, wie sich aus § 5 Abs. 1 Satz 1 NABEG ergibt. Sie muss damit – wie andere Planungsentscheidungen auch – rechtfertigungsfähig sein. Ebenfalls gilt für die Bundesfachplanung das Abwägungsgebot, § 5 Abs. 1 Satz 3 NABEG: „Die Bundesnetzagentur prüft, ob der Verwirklichung des Vorhabens in einem Trassenkorridor überwiegende öffentliche oder private Belange entgegenstehen“. Die Wahl eines bestimmten Trassenkorridors muss auf der Ermittlung aller betroffenen öffentlichen und privaten Belange beruhen und einen gerechten Ausgleich zwischen ihnen finden. Das Bündelungsgebot, wonach bei linienförmigen Großvorhaben Bestandstrassen grundsätzlich als Alternativen in die Abwägung einzustellen sind<sup>4</sup> hat in § 11 NABEG für die Bundesfachplanung eine ausdrückliche Regelung gefunden.

#### 4. Gebot der Planrechtfertigung

Das Erfordernis der Planrechtfertigung ergibt sich nach der Rechtsprechung des BVerwG aus der Erwägung, „dass eine hoheitliche Planung ihre Rechtfertigung nicht etwa in sich trägt, sondern im Hinblick auf die von ihr ausgehenden Einwirkungen auf Rechte Dritter für die jeweilige konkrete Planungsmaßnahme rechtfertigungsbedürftig ist“.<sup>5</sup> Die Erforderlichkeit der Planrechtfertigung wird auf das Prinzip der Verhältnismäßigkeit staatlichen Handelns zurückgeführt.<sup>6</sup>

Nach § 5 Abs. 1 Satz 1 NABEG muss sich die Bundesfachplanungsentscheidung im Sinne des § 12 NABEG an den Zielen des § 1 Abs. 1 EnWG messen lassen, d. h. sie muss einer sicheren, preisgünstigen, verbraucherfreundlichen, effizienten und umweltverträglichen Versorgung der Allgemeinheit mit Elektrizität Rechnung tragen. Gemäß § 12e Abs. 2 Satz 3 EnWG entsprechen die im Bundesbedarfsplan als NABEG-Leitungen gekennzeichneten Vorhaben (§ 2 Abs. 1 NABEG) diesen gesetzlichen Zielsetzungen. Dem Grundsatz nach ist damit die Zielkonformität der Trassenkorridore bei der Entscheidung über die Bundesfachplanung nicht nochmals zu prüfen.<sup>7</sup>

Konkret ist eine Planung jedoch nur gerechtfertigt, wenn für sie ein Bedürfnis besteht. Die Planung muss objektiv erforderlich, d. h. vernünftigerweise geboten sein.<sup>8</sup>

Dies ist für die isolierte Planung des Projektes Nr. 4 BBPIG nicht gegeben. Zwar wird sein vordringlicher Bedarf durch das BBPIG verbindlich festgestellt.

---

<sup>3</sup> de Witt in: de Witt/Scheuten, NABEG § 15 Rn. 15

<sup>4</sup> vgl. BVerwG, NVwZ 2010, 1486, 1488

<sup>5</sup> BVerwGE 48, 56 (60); BVerwGE 56, 110 (118)

<sup>6</sup> Steinberg/Wickel/Müller, Fachplanung 4. A., § 3 Rn. 98

<sup>7</sup> de Witt/Durinke/Kause, 2. Auflage Rn. 227

<sup>8</sup> vgl. dazu Steinberg/Wickel/Müller, Fachplanung 4. A., § 3 Rn. 96 f. mit zahlreichen weiteren Nachweisen



Wie sich aus dem Gesetz zugrunde liegenden NEP 2012, dem fortgeschriebenen NEP 2013 und beantragten NEP 2014 sowie den Aussagen von TenneT im Antrag auf Bundesfachplanung für das Projekt Nr. 4 (S. 2, 12, 16 mit Fn. 1 des Antrags vom 12.12.2014) und beispielsweise den Angaben der Bundesnetzagentur auf [www.netzanschluss.de](http://www.netzanschluss.de) ergibt, soll das Vorhaben Nr. 4 zusammen mit dem Vorhaben Nr. 3 als Gesamtvorhaben SuedLink weitgehend auf einem Mast geführt werden. Mögliche Auswirkungen, die eine gemeinsame Führung zweier HGÜ auf einem Gestänge haben würde, werden im Antrag auf Bundesfachplanung vom 12.12.2014 jedoch überhaupt nicht berücksichtigt. Stattdessen beschäftigt der Vorhabenträger sich mit für eine einzelne HGÜ-Leitung der Übertragungsleistung 2 GW erforderlichen Masten, der in diesem Fall anzusetzenden Trassenbreite etc. (S. 16 ff. des Antrags vom 12.12.2014).

Diese Betrachtungen („Planungen“) werden insgesamt obsolet, sobald zu dem Vorhaben Nr. 4 die Leitung des Vorhabens Nr. 3 gleichsam hinzu „gehängt“ wird, denn zwei HGÜ-Leitungen mit einer Gesamtübertragungskapazität von 4 GW werden die Parameter der Planung ggf. grundlegend verändern. Es werden völlig andere Anforderungen z.B. an die Statik und Ausführung der Masten, die Trassenbreite etc. gestellt. Es ist nicht ausgeschlossen, dass dies einen erheblichen Einfluss auf die zu erwartenden Umweltauswirkungen haben kann.

In weiten Teilen ist deshalb der vorgelegte Antrag für das Vorhaben Nr. 4 vom 12.12.2014 von vornherein nicht darauf ausgelegt, auch tatsächlich umgesetzt zu werden. Obwohl der vordringliche Bedarf für eine Höchstspannungsleitung von Wilster nach Grafenrheinfeld grundsätzlich feststeht, wäre die Festlegung eines Trassenkorridors für das konkret beantragte Projekt (isoliert Vorhaben Nr. 4 des BBPlG) nicht gerechtfertigt, da es mangels Umsetzungsperspektive objektiv nicht erforderlich ist.

## **5. Grundsatz der planerischen Konfliktbewältigung**

Zwar gilt auch für die Bundesfachplanung die planerische Gestaltungsfreiheit der Behörde. Jedoch ist diese stets eingeschränkt durch das Gebot gerechter Abwägung. Dazu zählt nicht nur, dass eine Abwägung überhaupt stattfindet sondern auch, dass alle von der Planung berührten öffentlichen und privaten Belange, die nach Lage der Dinge eingestellt werden müssen, berücksichtigt werden.<sup>9</sup> Der Grundsatz der Konfliktbewältigung verbietet es dabei, Probleme ungelöst zu lassen, die durch die Gesamtplanung aufgeworfen werden.<sup>10</sup>

Der Antrag auf Bundesfachplanung muss alle erkennbaren Umweltauswirkungen und die zu bewältigenden raumordnerischen Konflikte berücksichtigen, vgl.

---

<sup>9</sup> Ziekow, in: *ders.*, Handbuch des Fachplanungsrechts 2. A., § 6 Rn. 5

<sup>10</sup> Steinberg/Wickel/Müller, Fachplanung 4. A., § 3 Rn. 90 ; Ziekow, in: *ders.*, Handbuch des Fachplanungsrechts 2. A., § 6 Rn. 66ff.



§ 6 Satz 6 Nr. 2 NABEG. Die Unterlagen nach § 8 NABEG müssen raumbedeutsame Auswirkungen des Vorhabens erkennen lassen. Auf der Grundlage dieser Antragsunterlagen trifft die Bundesnetzagentur nach § 12 Abs. 2 NABEG eine Entscheidung über den Antrag, in der ein raumverträglicher Trassenkorridor festgelegt wird, die zu erwartenden Umweltauswirkungen berücksichtigt sind, mögliche alternative Trassenkorridore ausschließt und die Raumverträglichkeit des gewählten Trassenkorridors begründet.

Den damit gesetzten gesetzlichen Standards wird der Antrag vom 12.12.2014 nicht gerecht, sodass auch eine darauf beruhende Bundesfachplanungsentscheidung im Sinne des § 12 NABEG durch die Bundesnetzagentur nicht die genannten Kriterien erfüllen können wird.

Zwar ist eine Abschnittsbildung als richterrechtliche Ausprägung des Abwägungsgebots für linienförmige Vorhaben mit besonderer Länge ausdrücklich anerkannt<sup>11</sup> und für die Bundesfachplanung durch das NABEG ausdrücklich festgeschrieben (vgl. § 5 Abs. 3 NABEG). Dem liegt die Erwägung zugrunde, dass die Planung und Realisierung von linienförmigen Infrastrukturvorhaben der gewaltigen Größe und Länge, wie beispielweise Hochspannungsleitungen nach NABEG es sind, nur sinnvoll in Teilabschnitten handhabbar gemacht werden können. *„Die mit derartigen Zwischenlösungen verbundenen Nachteile erfordern die Prüfung, ob sie im Rahmen einer Gesamtabwägung tragbar sind und ob sie ggf. andere „Zwischenlösungen“ andere Trassenführungen oder gar den Verzicht auf eine bestimmte Abschnittsbildung erfordern“.*<sup>12</sup> Das bedeutet, der Entscheidung über jeden Abschnitt muss gleichzeitig ein vorläufiges positives Gesamturteil zugrunde liegen.<sup>13</sup> Insbesondere darf durch „Planungsbindungen faktischer Art“<sup>14</sup> im Rahmen der abschnittswisen Planung der Rechtsschutz des Bürgers nicht vereitelt werden.<sup>15</sup>

Diese Grundsätze gelten nicht nur für die Unterteilung eines linienförmigen Gesamtvorhabens in horizontal abgetrennte Teile sondern auch für eine Teilung der Länge nach in mehrere parallel verlaufende Streifen.<sup>16</sup>

In jedem Fall müssen für eine Abschnittsbildung sachgerechte Gründe vorliegen. Als sachwidrig werden beispielsweise Zwangspunkte angesehen, die die planende Verwaltung von sich aus geschaffen hat, um für ihre Planungen vollende-

---

<sup>11</sup> Ziekow, in: *ders.*, Handbuch des Fachplanungsrechts 2. A., § 6 Rn. 54

<sup>12</sup> Steinberg/Wickel/Müller, Fachplanung 4. A., § 3 Rn. 93 mit Verweis auf BVerwG NVwZ 1993, 572, 573

<sup>13</sup> Ziekow, in: *ders.*, Handbuch des Fachplanungsrechts 2. A., § 6 Rn. 61

<sup>14</sup> Steinberg/Wickel/Müller, Fachplanung 4. A., § 3 Rn. 88

<sup>15</sup> s. zur Zwangspunktrechtsprechung Ziekow, in: *ders.*, Handbuch des Fachplanungsrechts 2. A., § 6 Rn. 64

<sup>16</sup> vgl. BVerwGE 84, 123; Steinberg/Wickel/Müller, Fachplanung 4. A., § 3 Rn. 93





te Tatsachen zu schaffen.<sup>17</sup> Genau darauf liefe die Planung des Vorhabens Nr. 4 ohne planerische Berücksichtigung des Vorhabens Nr. 3 jedoch hinaus: mit der (ggf. bis dahin sogar bereits planfestgestellten) Trassenführung für das Vorhaben Nr. 4 stünde die Trassenführung auch für eine gebündelte Leitung mehr oder weniger fest. Dies ergibt sich aus dem planerischen Grundsatz des Bündelungsgebots. Wenn bestehende Infrastrukturtrassen (bzw. Trassenkorridore) aufgerüstet werden können, muss eine großräumige Neutrassierung nicht geprüft werden.<sup>18</sup> Der Grundsatz der Bündelung gilt auch für die Höchstspannungsleitungen, wie nun ausdrücklich entschieden ist.<sup>19</sup> Bestehende Trassen sind grundsätzlich als Alternativen in die Abwägung einzustellen, da eine Orientierung an ihrem Verlauf mit Blick auf die damit einhergehende mögliche Vermeidung weitere Eingriffe in Natur und Umwelt in der Regel ernsthaft in Betracht kommt.<sup>20</sup> Es steht nach den Planungen von TenneT und – so ist der Antrag von TenneT wohl auch zu verstehen – nach den Überlegungen der Bundesnetzagentur bereits fest, dass die Vorhaben Nr. 3 und Nr. 4 des BBPIG nicht nur gebündelt in einer Trasse sondern sogar auf einem Gestänge geführt werden sollen. Faktisch wird also durch die Bundesfachplanung über das Vorhaben Nr. 4 ein Zwangspunkt hinsichtlich der Trassenführung für das gesamte Vorhaben SuedLink gesetzt.

Planung und Realisierung in Abschnitten sind nur dann möglich, wenn die planerischen Auswirkungen des ersten Planungsabschnitts (hier Projekt Nr. 4) auf nachfolgende Abschnitte (hier: Führung der Leitungen Projekt Nr. 3 und Nr. 4 auf einem Mehrfachgestänge) von vornherein bei der Abwägung mitbedacht werden und durch die abgeschichtete Planung ein möglicher und bei gerechter Abwägung gebotener Interessenausgleich nicht verhindert wird.<sup>21</sup> Die Probleme des Gesamtvorhabens müssen bewältigt werden.

In diesem Sinne ist die Verlagerung der Konfliktbewältigung auf einen späteren Zeitpunkt oder weitere Planungsstufen nur unter strengen Voraussetzungen möglich:

- wenn im Zeitpunkt der behördlichen Entscheidung die offen gelassenen Aspekte oder später zu planende Teilstücke (Teilvorhaben) noch nicht spruchreif sind und nicht spruchreif gemacht werden können;
- wenn es um Teilfragen geht, die ihrer Natur nach von der Planungsentscheidung abtrennbar und einer nachträglichen (Einzel-) Lösung zugänglich sind;

---

<sup>17</sup> Steinberg/Wickel/Müller, Fachplanung 4. A., § 3 Rn. 89

<sup>18</sup> BVerwG, NVwZ 2010, 1486, 1488

<sup>19</sup> VGH München, UPR 2011, 449, 452

<sup>20</sup> de Witt in: de Witt/Scheuten § 5, Rn. 24; Appel ER 2013, 3, 4

<sup>21</sup> Steinberg/Wickel/Müller, Fachplanung 4. A., § 3 Rn. 90



- wenn die offengelassenen Aspekte nicht ein solches Gewicht haben, dass durch die verschobene Entscheidung darüber die Substanz der (aktuell in Rede stehenden) Planungsentscheidung tangiert würde.

Diese Voraussetzungen liegen für die Bundesfachplanungsentscheidung über das beantragte Vorhaben Nr. 4 des BBPlG ohne planerische Berücksichtigung einer Führung gemeinsam mit dem Vorhaben Nr. 3 auf einem Gestänge über weite Strecken nicht vor. Wie sich dem Antrag vom 12.12.2014 entnehmen lässt, ist aufgrund der entsprechenden Bedarfsplanung mit Realisierungshorizont des Gesamtvorhabens SuedLink im Jahr 2022 die Umsetzung sowohl des Vorhabens Nr. 4 wie auch die des Vorhabens Nr. 3 des BBPlG, über weite Strecken auf einem Gestänge geführt, spruchreif (s. o.). Soweit die Leitungen über ein Gestänge geführt werden sollen, ist die Planungsentscheidung über das Vorhaben Nr. 4 nicht von der Planungsentscheidung über das Projekt Nr. 3 trennbar. Bei der Aufrüstung des Vorhabens Nr. 4 um die Leitung des Vorhabens Nr. 3 würde sich das gesamte Vorhaben auf der entsprechenden Strecke ändern. Dies könnte die gesamte Planung des Einzelvorhabens Nr. 4 in Frage stellen, weil neue oder gravierendere Umweltauswirkungen hinzukommen, die sogar eine neue Planung an einem anderen Ort notwendig machen könnten. Eine Aufrüstung des Vorhabens Nr. 4 um das Vorhaben Nr. 3 würde die Bundesfachplanungsentscheidung über das aktuell beantragte Vorhaben deshalb auch in ihrer Substanz betreffen.

## **6. Umgehung gesetzlicher Wertungen?**

Daneben steht zu befürchten, dass unter bestimmten Umständen gesetzliche Wertungen durch die beschriebene Vorgehensweise umgangen werden könnten.

### **a) Summationswirkungen nach FFH-Recht**

Nach § 34 Abs. 1 BNatSchG ist eine FFH Verträglichkeitsprüfung für Pläne und Projekte immer dann erforderlich, wenn sie ein FFH-Gebiet einzeln oder im Zusammenhang mit anderen Plänen und Projekten erheblich beeinträchtigen können. Ausdrücklich sieht das Gesetz daher die Einbeziehung der Auswirkungen anderer Projekte in die FFH-Prüfung mit ein. Summationseffekte lösen jedenfalls eine Prüfpflicht aus, sollen nach wohl herrschender Meinung jedoch auch beim Ergebnis der Prüfung berücksichtigt werden.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> vgl. de Witt / Bartholomé, FFH- und Vogelschutzrichtlinie, 1. Aufl. 2014, S. 54 f.; Durner, in: Ziekow, Handbuch des Fachplanungsrechts 2. A., § 7 Rn. 56 m. w. N.



Zur Berücksichtigung muss eine gewisse planerische Verfestigung der weiteren Vorhaben gegeben sein,<sup>23</sup> das bedeutet: Das Ausmaß der von dem Projekt (oder Plan) zu erwartenden Auswirkungen muss einigermaßen verlässlich vorhersehbar sein.<sup>24</sup> Fraglich ist, wann eine solche planerische Verfestigung gegeben ist.

Vor dem Hintergrund der Energiewende, der europarechtlichen Vorgaben und der stetig aktualisierten Bedarfsplanung muss die zum Planungsrecht für sonstige Vorhaben ergangene Rechtsprechung für die Planung der Energieleitungen auf sachgerechte Weise erweitert werden. Es geht darum, dass nur aber *alle* diejenigen Auswirkungen von Projekten und Plänen berücksichtigt werden, die mit einiger Sicherheit eintreten werden. Eine solche Vorhersage ist auch mit Blick auf die Belange des betroffenen Vorhabenträgers zumeist erst zu treffen, wenn eine gewisse Planungsreife eingetreten ist.

Im Fall der Leitungen Nr. 3 und Nr. 4 BBPIG ist für beide Vorhaben von einer solchen Planungsreife auszugehen. Die Bedarfsplanung beruht auf den regelmäßig überprüften Vorarbeiten der ÜNB, die im Jahresabstand von der Bundesnetzagentur bestätigt werden. Die Leitungen sind als solche des dringenden Bedarfs im Bundesbedarfsplan eingestellt und in den folgenden NEP 2014 und 2015 als solche enthalten (= bestätigt). Sie haben denselben Planungshorizont. Mit Blick auf diese Leitungen ist auch die wirtschaftliche Entscheidungsfreiheit der ÜNB für die tatsächliche Umsetzung bzw. ggf. Nicht-Umsetzung nicht von derselben Bedeutung, wie dies bei anderen Planungen der Fall sein mag (vgl. oben und die Möglichkeiten der Bundesnetzagentur, die ÜNB zur Planung zu verpflichten). Mit der Umsetzung der Vorhaben ist bis 2022 zu rechnen. Summationswirkungen sind deshalb im Sinne des § 34 Abs. 1 BNatSchG zu berücksichtigen.

#### **b) Vereinfachtes Verfahren bei Bündelung ohne SUP; § 11 I Nr 1, 2 NABEG, § 14d UVPG**

Wie bereits dargestellt, gilt für linienförmige Infrastrukturvorhaben das sogenannte Bündelungsgebot, das für die Bundesfachplanung in § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 3 NABEG niedergelegt ist. Nach dieser Vorschrift kann für die Bundesfachplanung von Vorhaben, die unmittelbar neben der Trasse eines bestehenden Vorhabens oder innerhalb eines bereits festgelegten Trassenkorridors verlaufen sollen, ein vereinfachtes Verfahren durchgeführt werden.

Es ist nicht auszuschließen, dass TenneT von dieser Privilegierung nach § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 oder 3 NABEG für das Vorhaben Nr. 3 Brunsbüttel - Großgartach unter bestimmten Umständen Gebrauch machen will. Anders als nach §

---

<sup>23</sup> so BVerwG NuR 2012, 784, 785; OVG Münster NuR 2012, 342, 356; Durner, in: Ziekow, Handbuch des Fachplanungsrechts 2. A., § 7 Rn. 57

<sup>24</sup> OVG Münster NuR 2012, 342



5 Abs. 1 Satz 4 NABEG würden dann großräumige Alternativen der Trassenkorridorführung nicht mehr geprüft und die Bundesnetzagentur könnte von einer Öffentlichkeitsbeteiligung absehen.

Dies würde voraussetzen, dass – anders als in diesem Vermerk im Übrigen unterstellt – die Zuhängung des Vorhabens Nr. 3 auf das Gestänge des Vorhabens Nr. 4 des BBPl keine erheblichen weiteren Auswirkungen bewirken würde. Denn Voraussetzung für die Durchführung eines vereinfachten Verfahrens ist, dass „nach § 14d Satz 1 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung eine Strategische Umweltprüfung nicht erforderlich ist“.

Es ist umstritten, wann die Voraussetzungen des § 11 Abs. 1 NABEG gegeben sind und für welche Fälle von der Entbehrlichkeit einer SUP nach § 14d UVPG ausgegangen werden kann.<sup>25</sup> Es spricht jedoch einiges dafür, davon auszugehen, dass mit § 11 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 NABEG abstrakte Fallgruppen einer nur geringfügigen Änderung im Sinne von § 14d UVPG benannt sind.<sup>26</sup> Im Wege einer Vorprüfung ist in solchen Fällen einzelfallbezogen nach § 14b Abs. 4 UVPG zu prüfen, ob die Ausbaumaßnahme mit erheblichen Umweltauswirkungen verbunden ist. Wenn die Vorprüfung ergibt, dass dies nicht der Fall ist, kann das vereinfachte Verfahren durchgeführt werden.<sup>27</sup> Eine engere Auslegung des § 11 Abs. 1 NABEG würde dem Beschleunigungsgedanken der Vorschrift widersprechen.

Sollte sich entgegen der oben geäußerten Annahmen herausstellen, dass durch das Zuhängen des Vorhabens Nr. 3 in der Trasse des Vorhabens Nr. 4 mit erheblichen Umweltauswirkungen *nicht* zu rechnen ist, könnten der Vorhabenträger und die Bundesnetzagentur mit der Bundesfachplanung des Vorhabens Nr. 4 faktisch selbst die Voraussetzung für ein vereinfachtes Verfahren für die Bundesfachplanung des Vorhabens Nr. 3 geschaffen haben (sich schaffen). Dies liefe offensichtlich der gesetzgeberischen Intention des § 11 NABEG zuwider. Zwar sollen die Planungen bei bestehenden Leitungen bzw. Planungen Kredit nehmen können, es soll jedoch nicht Sache der Vorhabenträger und der planenden Behörde sein, solche Vorwirkungen sich selbst zu „verschaffen“. Wie dargelegt, würde auch dies dem Gedanken der planerischen Konfliktbewältigung widersprechen.

## 7. Ergebnis

Eine „längsgeteilte“ Planung ist nicht möglich, da die Bundesfachplanungsentscheidung allein bezüglich des Projekts Nr. 4 nicht gerechtfertigt ist, da es an

---

<sup>25</sup> vgl. dazu Durinke in: de Witt/Scheuten, § 11 Rn. 20; Appel ER 2013, S. 3, 7

<sup>26</sup> Durinke in: de Witt/Scheuten, § 11 Rn. 22f

<sup>27</sup> Durinke, *ebd.*



dem Bedürfnis für diese Planung offenkundig fehlt und sie das Gebot der planerischen Konfliktbewältigung verletzt.

TenneT hat mit der Überarbeitung seines Antrags klarzustellen, was beantragt wird.

### **III. Die Wirkung des BBPIG und die Festlegung des energiewirtschaftlichen Bedarfs**

Ein Problem der Bedarfsplanung ist der Gehalt der Aussage in § 1 Abs. 1 BBPIG, dass für die Vorhaben in der Anlage des Gesetzes die energiewirtschaftliche Notwendigkeit und der vordringliche Bedarf gem. § 12e EnWG festgestellt wird. Das Gesetz trifft keine Aussagen zum Transportbedarf. Es legt nur fest, dass z. B. zwischen Wilster und Grafenrheinfeld eine HGÜ-Höchstspannungsleitung den energiewirtschaftlichen Bedarf erfüllt. Ob aber ein Bedarf für eine Übertragungsleistung von 1 GW oder von 2 GW besteht, lässt sich dem Gesetz nicht unmittelbar entnehmen. Das unterscheidet das BBPIG vom Fernstraßenausbaugesetz (FStrAbG).<sup>28</sup> Die im Bundesbedarfsplan für die Fernstraßen konkret bezeichneten Vorhaben legen die Zahl der Fahrstreifen exakt fest, sowohl für den Ausbau, wie für den Neubau.<sup>29</sup>

Es stellt sich daher die Frage, was genau Inhalt der gesetzlichen Bedarfsfeststellung ist. Das EnWG beschränkt sich auf die Feststellung, dass für die im Bundesbedarfsplan enthaltenen Vorhaben die energiewirtschaftliche Notwendigkeit festgestellt wird.<sup>30</sup> Damit ist zwar über das „Ob“ der jeweiligen Höchstspannungsleitung entschieden,<sup>31</sup> nicht notwendig aber über das „Wie“. Reduziert man den Inhalt der gesetzlichen Bedarfsfeststellung darauf, dass zwischen zwei konkret benannten Punkten der Bedarf für eine Höchstspannungsleitung besteht, könnte der jeweilige ÜNB hinsichtlich der von ihm projektierten Übertragungsleistung nicht auf § 1 Abs. 1 BBPIG verweisen, sondern müsste den dafür bestehenden Bedarf konkret belegen. Hinsichtlich der Übertragungsleistung wäre die Planrechtfertigung daher im Bundesfachplanungs- und im Planfeststellungsverfahren stets gesondert zu prüfen. Die Wirkung der gesetzlichen Bedarfsfeststellung wäre denkbar gering.

Mit Blick auf das komplexe Planungsverfahren der Bedarfsplanung lässt sich aber auch ein anderes Ergebnis begründen. Der Erlass des Bundesbedarfsplans durch den Bundesgesetzgeber schließt den Prozess der Bedarfsplanung ab.<sup>32</sup> Die Bundesnetzagentur übermittelt dazu den von ihr bestätigten Netzentwicklungs-

---

<sup>28</sup> BGBl I 2005, S. 201.

<sup>29</sup> BVerwG, U. v. 26.03.1998 LKV 1999, 26; VGH Mannheim, U. v. 07.08.2012, 5 S 1749/11.

<sup>30</sup> § 12e Abs. 4 S. 1 EnWG. § 1 Abs. 1 BBPIG wiederholt diese Feststellung.

<sup>31</sup> Bourwieg, aaO., § 12e, Rn. 21.

<sup>32</sup> Hendrich, in: Danner/Theobald, Energierecht, Band 1, § 12e EnWG, Rn. 1.



plan der Bundesregierung als Entwurf für den Bundesbedarfsplan, § 12e Abs. 1 S. 1 EnWG.<sup>33</sup> Die im aktuellen Bundesbedarfsplan enthaltenen Vorhaben basieren dementsprechend auf dem bestätigten Netzentwicklungsplan 2012. Mit diesem wiederum bestätigt die Bundesnetzagentur konkrete Netzausbaumaßnahmen der ÜNB, die auch die beabsichtigte Übertragungsleistung in Abhängigkeit von den unterschiedlichen Szenarien berücksichtigen. Zudem lässt sich die energiewirtschaftliche Notwendigkeit einer Netzausbaumaßnahme sinnvoll nur bewerten, wenn dabei von einer bestimmten Übertragungsleistung ausgegangen wird.<sup>34</sup>

Jedenfalls soweit der Gesetzgeber keine Änderungen am Netzentwicklungsplan vornimmt,<sup>35</sup> lässt sich daher vertreten, dass die durch ihn vorgenommene Bedarfsfeststellung auch die technischen Parameter der einzelnen Vorhaben erfasst.<sup>36</sup> Folgt man diesem Gedanken ist gleichwohl zu beachten, dass für die Frage der Planrechtfertigung nur auf jenen Netzentwicklungsplan abgestellt werden kann, der den Entwurf des BBPIG darstellt. Eine höhere Übertragungsleistung als dort vorgesehen bedarf daher einer gesonderten Planrechtfertigung, selbst wenn diese in einem späteren Netzentwicklungsplan bereits von der Bundesnetzagentur bestätigt wurde.<sup>37</sup>

Die Feststellung der Planrechtfertigung durch Gesetz ist zulässig,<sup>38</sup> erfordert jedoch eine dem jeweiligen Vorhaben entsprechende Festlegung. Änderungen der Bedarfsermittlung sind vom Gesetzgeber festzulegen, § 12e Abs. 1 S. 3 EnWG.<sup>39</sup>

Nun ist nicht zu verkennen, dass die Bedarfsplanung sich auch innerhalb von vier Jahren ändern kann, insbesondere wenn ein Bundesland die Erforderlichkeit einer Leitung prinzipiell verneint. Es kann andererseits nicht allein in der Entscheidung des ÜNBs liegen, eine vom maßgeblichen Bundesbedarfsplan abweichende Netzkapazität einseitig festzulegen. Dann könnte auf die gesamte Planungskaskade verzichtet werden. TenneT hat deshalb den beantragten Bedarf, der über den NEP 2012 hinausgeht, zu begründen.

---

<sup>33</sup> Bourwieg, aaO., Rn. 24.

<sup>34</sup> Dem entsprechend hat die Bundesnetzagentur für den NEP 2012 die Maßnahme M07 im Korridor C nicht bestätigt, da die insgesamt für den Korridor C beantragte Übertragungsleistung von 3,9 GW nicht als erforderlich betrachtet wurde, vgl. Bestätigung des Netzentwicklungsplans Strom 2012 durch die Bundesnetzagentur vom 25.11.2012, S. 143 f.

<sup>35</sup> vgl. dazu Hendrich, aaO., Rn. 15.

<sup>36</sup> vgl. auch Bourwieg, aaO., § 12c, Rn. 52: „der bestätigte NEP stellt mithin im Wesentlichen den Inhalt und die Begründung des Bundesbedarfsplans dar“.

<sup>37</sup> de Witt/Durinke/Kause, Die Planung der Übertragungsnetze, S. 26.

<sup>38</sup> BVerwG NVwZ 1996, 381; BVerfGE 95, 1; Appel UPR 2011, 406; Leidinger aaO, Rn. 540.

<sup>39</sup> Zutreffend Leidinger aaO, Rn. 554.



#### IV. Änderung des EnLAG

Der Antrag beruht auf den aktuellen Vorschriften zur Zulässigkeit des Einsatzes von Erdkabeln. Indem das BBPlG in § 2 Abs. 2 auf das EnLAG verweist, werden die Voraussetzungen für die teilweise Erdverkabelung allgemein im EnLAG definiert. Zu beachten ist jedoch, dass auf Grund des Referentenentwurfs für ein Gesetz zur Änderung von Bestimmungen des Rechts des Energieleitungsbaus künftig eine Erweiterung der Einsatzmöglichkeiten von Erdkabeln absehbar ist. Es werden drei Anwendungsfälle ergänzt:

- „3. Eine Freileitung gegen die Verbote des § 44 Abs. 1 auch i. V. m Absatz 5 des BNatSchG verstieße und mit dem Einsatz von Erdkabeln eine zumutbare Alternative i. S. d. § 45 Abs. 7 des BNatSchG gegeben ist,
4. eine Freileitung nach § 34 Abs. 2 des BNatSchG unzulässig wäre und mit dem Einsatz von Erdkabeln eine zumutbare Alternative i. S. d. § 34 Abs. 3 Nr. 2 des BNatSchG gegeben ist oder
5. die Leitung eine Bundeswasserstraße i. S. v. § 1 Abs. 1 Nr. des Bundeswasserstraßengesetzes queren soll.“

Die Nr. 5 ist insbesondere auf die notwendige Querung der Elbe bezogen, die anderen beiden Fallgruppen reagieren auf Konflikte mit dem Habitat- und Artenschutzrecht. Die Regelungen sind notwendig, um Konflikte mit dem europarechtlich fundierten Naturschutzrecht zu vermeiden. So ist nach der strengen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts jede Beeinträchtigung der Erhaltungsziele eines FFH-Gebietes erheblich mit der Folge, dass das Vorhaben unzulässig ist (§ 34 Abs. 2 BNatSchG).<sup>40</sup> In der folgenden Abweichungsprüfung sind Alternativen, auch Alternativen der technischen Ausführung zu prüfen.<sup>41</sup> Bei dieser Alternativenprüfung steht der Behörde im Unterschied zum Fachplanungsrecht jedoch keine Abwägung zur Seite.<sup>42</sup> Es handelt sich um striktes Recht.

Ähnliche Konflikte können entstehen, wenn bedeutsame Vogelbrutgebiete berührt werden oder bedeutsame Vogel-Flugkorridore gequert werden. Ob das Bundesverwaltungsgericht und letztlich der EuGH die nach einer Kennzeichnung der Erdungsseile verbleibenden Kollisionen der Vögel<sup>43</sup> noch als nicht signifikante Erhöhung ihres Lebensrisikos ansieht, ist offen. Die Erweiterung ist sinnvoll.

---

<sup>40</sup> BVerwG, NUR 2007, 336; EuGH, Rs C-127/02, NUR 2004, 788.

<sup>41</sup> Zur Alternativenprüfung de Witt/Bartholomé, FFH- und Vogelschutzrichtlinie, Rn. 104 ff.

<sup>42</sup> BVerwG, UPR 2000, 230; 2002, 448 (450).

<sup>43</sup> Zum Kollisionsrisiko de Witt/Geismann, Artenschutzrechtliche Verbote in der Fachplanung, 2. Aufl., Rn. 16 ff, mit Freileitungen: Drygalla-Hein in: de Witt/Scheuten, § 24 NABEG, Rn. 219 mwN.



Die umstrittene Frage, ob die Voraussetzungen von § 2 Abs. 2 EnLAG auf der gesamten Strecke der Erdverkabelung vorliegen müssen,<sup>44</sup> wird dadurch aufgelöst, dass es reicht, dass sie auf einem nicht unerheblichen Teil gegeben sind. Unsicherheiten verbleiben, es bleibt bei einer Entscheidung im Einzelfall.

Für alle bisherigen wie neuen Anwendungsvoraussetzungen muss der Teilabschnitt der Erdverkabelung technisch und wirtschaftlich effizient sein.<sup>45</sup> Bei der Betrachtung der Wirtschaftlichkeit kann es nicht auf einen Vergleich mit einer Freileitung ankommen. Insbesondere mit Blick auf den vorgesehenen sehr engen Anwendungsbereich der neuen Nr. 3 und 4 des § 2 Abs. 2 Satz EnLAG ist diese Beschränkung zudem verzichtbar, da bei diesen beiden Varianten stets zu prüfen ist, ob die Erdverkabelung eine zumutbare Alternative darstellt. Kann kein wirtschaftlich und technisch effizienter Erdkabelabschnitt gebildet werden, ist das Erdkabel gerade keine zumutbare Alternative, sodass der Anwendungsbereich von Nr. 3 und 4 nicht eröffnet wäre. Sinnvoll ist deshalb, diese Einschränkung gänzlich zu streichen. Eine Teilverkabelung muss stets verhältnismäßig sein.

Nach dem bisherigen Stand des Referentenentwurfs wären die vorgesehenen neuen Regelungen auch bei bereits laufenden Bundesfachplanungen anzuwenden. Auch mit Blick auf den frühen Verfahrensstand des Vorhabens Nr. 4 sollten die Neuregelungen daher bei der Überarbeitung der Antragsunterlagen zu Grunde gelegt werden.

## **V. Festlegung der Konverterstandorte**

Da an den Netzverknüpfungspunkten eine Einspeisung in das Drehstromnetz erfolgen soll, ist die Errichtung von Konvertern zwingend erforderlich. Dabei ist die Führung der Gleichstromtrasse über den Netzverknüpfungspunkt hinaus zum Konverterstandort und von dort mit der Wechselspannungsleitung zurück zum Netzverknüpfungspunkt von vornherein zu verwerfen, da sie eine nicht erforderliche Inanspruchnahme von Natur und Landschaft und des Siedlungsraumes darstellt. Die planerische Lösung kann vielmehr nur darin bestehen, dass die HGÜ-Leitung an einem Konverterstandort endet und von dort aus eine Wechselspannungsleitung zum Netzverknüpfungspunkt geführt wird. Dies bedeutet nicht zwangsläufig, dass die Konverterstandorte bereits auf der Ebene der Bundesfachplanung abschließend festgelegt werden müssen. In jedem Fall muss jedoch der Trassenkorridor im Bereich der Netzverknüpfungspunkte so gestaltet sein, dass dort auch ein Konverterstandort untergebracht werden kann.

---

<sup>44</sup> Ohms/Weiss, § 2 EnLAG Rn. 69 in: Säcker, Energierecht.

<sup>45</sup> Zum Kriterium der technischen und wirtschaftlichen Effizienz s. de Witt, in: de Witt/Scheuten, NABEG, § 2 EnLAG Rn. 11 f.





Es ist nicht fachgerecht, einen Untersuchungsraum 10 km um den Netzverknüpfungspunkt zu schlagen. Der Untersuchungsraum ist vielmehr eingegrenzt auf den Trassenkorridor zu beschränken, der ggf. erweitert werden kann. Die Planung eines Konverterstandorts und ggf. von Alternativen stellt keine höheren Anforderungen als die Planung von Trassenkorridoren. Landesweite Ermittlungen sind dazu nicht erforderlich. Die abstrakte Auflistung von Kriterien kann die notwendige Prüfung nicht ersetzen. Ohne diese Angaben endet die Leitung an beiden Enden im „Nichts“. Es handelt sich dann nicht mehr um das Vorhaben von Wilster nach Grafenrheinfeld, sondern von Irgendwo nach Irgendwo. Bereits der Antrag nach § 6 NABEG erfordert deshalb eine fachgerechte Konkretisierung des Konverterstandorts.

## **VI. Verbindung Grafenrheinfeld – Großgartach**

Auffallend ist zudem, dass sich der Antrag bislang auch nicht zum Vorhaben Nr. 20 des BBPlG verhält. Dabei handelt es sich um eine Höchstspannungsleitung von Grafenrheinfeld nach Großgartach, die als Drehstromleitung ausgeführt werden soll. Mit Blick auf das Vorhaben Nr. 3, welches bis zum Raum Grafenrheinfeld auf einem Gestänge mit dem Vorhaben Nr. 4 geführt werden soll und von dort aus ebenfalls nach Großgartach führt, erscheint eine gemeinsame Planung geboten.

## **VII. Vorhabenbeschreibung**

Die Vorhabenbeschreibung ist unzureichend, wie Prof. Dr. Runge (S. 3) beispielhaft anführt. Ihm lässt sich entgegen, Gegenstand der Bundesfachplanung sei die Beurteilung eines Trassenkorridors, also eines Geländestreifens. Diese Trassenkorridore sind gem. § 3 Abs. 1 NABEG Gebietsstreifen, „innerhalb derer die Trasse einer Stromleitung verläuft und für die die Raumverträglichkeit festgestellt werden soll oder festgestellt ist.“ Ein Gebietsstreifen löst jedoch keine raumordnerischen Konflikte aus. Konfliktauslösend sind die im Gebietsstreifen zu realisierenden Vorhaben. Daher kann auch nicht die Raumverträglichkeit eines Gebietsstreifens geprüft werden. Die Planung muss vielmehr das Vorhaben im Gebietsstreifen voraussetzen. Als Arbeitshypothese mag die Annahme gelten, die Leitung mittig im Trassenkorridor vorzusehen, um die daraus resultierenden Konflikte ermitteln zu können. Das ist an einigen Stellen im Antrag, aber nicht durchweg geschehen. Das ist nachzuarbeiten.

Vor allem aber setzt dies eine detaillierte Beschreibung des Vorhabens voraus. Mit dem Antrag nach § 6 NABEG wird das zweistufige Fachplanungsverfahren eingeleitet und dazu ist von Anfang an klarzustellen, was später nach Planfeststellung errichtet werden soll.



Das schließt die Emissionen bei Betrieb der Leitung mit ein. Sofern Wissenslücken bestehen, sind sie anzugeben. Der Stand der Wissenschaft ist mitzuteilen. Das umfasst auch die Vorsorgemaßnahmen zur Vermeidung von Konflikten.

### **VIII. Pilotcharakter der Leitung**

Der Gesetzgeber betont den Pilotcharakter des Projektes 4 und auch des Projektes 3. Das hat verschiedene Aspekte, die im Antrag bisher nicht bearbeitet wurden.

HGÜ-Leitungen, als Freileitung wie als Erdkabel, sind auf dieser Spannungsebene und mit der vorgesehenen Leistung in Deutschland noch nicht realisiert. Das Besondere an dieser Leitung ist ihr großräumiger Transportcharakter. Während Wechselstromleitungen vielfach vermascht sind, hat diese Leitung Verbindungen nur am Anfang und am Ende. Der Leitungsverlauf muss sich also nicht nach möglichen Verknüpfungen mit dem Höchstspannungsnetz richten. Er ist frei von diesen Bindungen. Das hat Auswirkungen auf die Planungsgrundsätze. Das Vorhaben kann nicht von vorneherein wie eine Drehstrom-Höchstspannungsleitung geplant werden.

Der Gesetzgeber verweist auf Unsicherheiten hinsichtlich der Umweltwirkungen. Es ist Aufgabe des Vorhabenträgers, diese Unsicherheiten im Antrag zu beschreiben und darzulegen, wie mit diesen Unsicherheiten umgegangen werden soll. Zur Kontrolle könnte z. B. ein wissenschaftliches Monitoring dienen.

Die technischen Voraussetzungen für die Erdverkabelung werden derzeit erheblich verbessert, sodass mit geringeren Kosten für eine HGÜ-Leitung und auch mit schmaleren Trassen zu rechnen ist. Angesichts der dauerhaften Wirkungen der die gesamte Republik querenden Transportleitung, sind große Strecken auch als Erdkabelleitung als Alternative vorzusehen, um entsprechende Erfahrungen zu sammeln. Bis zur Planfeststellung von SuedLink ist zu erwarten, dass dann auch die rechtlichen Voraussetzungen gegeben sein werden.

### **IX. Methode**

Die gewählte Methode muss dem Stand der Wissenschaft und dem Planungsgegenstand entsprechen. Die Bundesnetzagentur hat dazu einen Leitfaden ausgearbeitet. Die ÜNB haben zudem in Abstimmung mit der Bundesnetzagentur einen Musterantrag nach § 6 NABEG erarbeitet, der von der Bundesnetzagentur übernommen wurde. Diese Unterlagen sind als eine Orientierungshilfe zu verstehen, schreiben aber das methodische Vorgehen nicht verbindlich vor. Insbesondere mit Blick auf den Musterantrag ist zudem zu beachten, dass dieser bereits methodische Fehler vorgibt, die im Antrag vom 12.12.2014 deutlich zu Tage treten.



Der Antrag untersucht zunächst Grobkorridore und leitet daraus Trassenkorridore ab. Bei den verbleibenden vier Trassenkorridoren wird jedoch nur der Mitte-West Trassenkorridor (die Vorschlagslösung) weiter optimiert. Ein methodisch korrekter Trassenkorridorvergleich kann jedoch nur vergleichbar geplante Korridore miteinander gegenüberstellen.

Die Kriterien müssen fachlich begründet und den rechtlichen Maßstäben entsprechend gewertet werden. In der gestuften Prüfung dürfen Kriterien nicht ausgetauscht und verwechselt werden. Die Analyse und Bewertung durch Prof. Dr. Runge belegt, dass den methodischen Anforderungen nicht entsprochen wurde mit der Folge, dass nach den eigenen methodischen Prämissen der Vorschlagskorridor aus der Untersuchung nicht abzuleiten ist.

Ein grundlegender methodischer Fehler liegt in einer falschen Abgrenzung des Untersuchungsraums. Hier wird die Ellipse aus dem Umweltbericht für den Bundesbedarfsplan als Grenze genommen. Dies ist aber nur ein unvollkommenes Hilfsmittel im Rahmen der SUP für den Bundesbedarfsplan. Es ist der Versuch, den Planungsraum vor jeder Planung von Trassenkorridoren anschaulich abzugrenzen. Das ist keine Planungsvorgabe für den Antrag nach § 6 NABEG. Eine entsprechende Ausweitung des Untersuchungsraums im Osten hätte eine Umgehung der zahlreichen Natura 2000-Gebiete ermöglicht (Runge S. 5). Methodisch nicht beachtet wurde die Besonderheit des Vorhabens einer Transportleitung, die nur am Anfangs- und Endpunkt mit dem anderen Leitungsnetz verknüpft ist. Daraus resultieren andere Anforderungen, insbesondere an die Bündelung, zumal die Projekte 4 und 3 bereits eine Bündelung darstellen. Die Überbewertung des Bündelungsprinzips ist methodisch bereits im Musterantrag angelegt. Sie führt im vorliegenden Antrag zu einer deutlichen Fehlgewichtung der betroffenen Belange (Runge S. 13 ff).

## **X. Trassenkorridorfindung**

Zur Prüfung der Raumverträglichkeit wurden Klassen von Raumwiderständen definiert. Auf Einzelheiten der Zuordnung wollen wir derzeit nicht eingehen. Die definierten Raumwiderstände müssen bei einer konsistenten Planung auf allen Ebenen berücksichtigt werden. Eine besondere Bedeutung haben sie bei der Bewertung von Querriegeln und Engstellen. Die Untersuchung von Prof. Dr. Runge (S. 7 ff) zeigt nun, dass die Bewertung von Querriegeln und Engstellen systematisch vereinfacht wird. Dreiviertel aller Raumwiderstandskriterien bleiben unberücksichtigt. FFH- und Vogelschutzgebiete machen einen großen Anteil an den Raumwiderständen aus. Die Bundesfachplanung muss eine Verträglichkeitsprüfung durchführen, da die Bundesfachplanung für die nachfolgende Planfeststellung verbindlich ist (vgl. § 36 BNatschG).<sup>46</sup> Der Antrag nach § 6 NABEG muss als Grundlage für den Scoping-Termin mindestens die FFH-

---

<sup>46</sup> de Witt, in: de Witt / Scheuten (Hrsg.), NABEG, § 5, Rn. 6.



Vorprüfung enthalten. Diese Vorprüfungen für die einzelnen berührten FFH- und Vogelschutzgebiete fehlen. Mit dem Europäischen Habitatschutzrecht nicht zu vereinbaren ist die Auffassung von TenneT, Natura 2000-Gebiete könnten vereinfacht durchquert werden, wenn sie mit einer vorhandenen Leitung gebündelt werden. In diesen Fällen reduziert eine Vorbelastung gerade nicht die Schutzwürdigkeit des Gebietes. Vielmehr gilt umgekehrt, dass die Verträglichkeit des Projekts nicht isoliert betrachtet werden kann, sondern nur unter Berücksichtigung der Auswirkungen anderer Vorhaben.<sup>47</sup> Dies kann im Einzelfall sogar dazu führen, dass die Vorbelastung zu einer erhebliche Beeinträchtigung der Erhaltungsziele führt.<sup>48</sup>

Die Darstellung der Bewertung von Querriegeln und Engstellen mithilfe einer Ampel ist möglich, wenn Lage und Ausdehnung der jeweiligen Raumwiderstandskriterien in der Karte eingetragen sowie eine textliche Begründung gegeben werden. Nur so ist die Bewertung transparent und nachprüfbar. Bei dieser Ampelbewertung dürfen nicht dreiviertel aller Raumwiderstandskriterien unangewendet bleiben, da aufgrund der Zahl der Querriegel und Engstellen im nächsten Schritt eine Bewertung von Trassenkorridoren erfolgt.

Querriegel und Engstellen müssen an den einzelnen Trassenkorridoren nach gleichen Maßstäben beurteilt werden. Unterschiedliche Querriegel (Runge S. 8) führen zu einer Inkonsistenz mit Folgewirkung auf den Korridorvergleich. Die Prüfung durch Prof. Dr. Runge zeigt, dass erhebliche Inkonsistenzen bestehen zwischen Antragstext, Anhang-VI-Daten und Detailkarten der Segmentanalyse (S. 9). Noch stärker sind die Inkonsistenzen bei den Engstellen. Die erheblichen Unterschiede sind in Abbildung 8 dargestellt.

Kriterien der Raumwiderstandsklasse I werden bei vielen Querriegeln und Engstellen nicht erfasst bzw. nicht berücksichtigt. Nicht berücksichtigte Kriterien der RWK I finden sich in den Korridoren auch außerhalb der Querriegel und Engstellen. Eine methodisch korrekte Bearbeitung aller Raumwiderstandskriterien wird im Ergebnis zu einer anderen (höheren) Anzahl von Querriegeln und Engstellen führen. Schließlich werden im Widerspruch zur eigenen Definition der Ampelwertung falsche Zuordnungen vorgenommen (Runge S. 11).

Die Beispiele lassen sich – leider – fortsetzen. Es sind nicht nur Flüchtigkeiten, sondern grundlegende methodische Fehler in der Anwendung.

---

<sup>47</sup> BVerwG, B. v. 05.09.2012, 7 B 24.12, Rn. 12; de Witt, in: Hoppenberg / de Witt (Hrsg.), Handbuch des Öffentlichen Baurechts, Kapitel E Naturschutz, Rn. 476; de Witt / Bartholomé, FFH- und Vogelschutzrichtlinie, 1. Aufl. 2014, S. 54.

<sup>48</sup> vgl. de Witt, in: Hoppenberg / de Witt (Hrsg.), Handbuch des Öffentlichen Baurechts, Kapitel E Naturschutz, Rn. 476; de Witt / Bartholomé, FFH- und Vogelschutzrichtlinie, 1. Aufl. 2014, S. 55.



Die Überarbeitung des Antrags muss die Korridorfindung nach den eigenen Maßstäben vollständig überarbeiten. Dies beginnt bereits bei der Grobkorridorfindung.

Da die schwerwiegenden methodischen Fehler auf den abschließenden Trassenkorridorvergleich durchschlagen, kann auf der Grundlage des vorgelegten Materials keine abschließende Bewertung über einen Vorzugskorridor getroffen werden.

## **XI. Bündelung**

Die Prüfung der Bündelungsoption, vor allem mit Hochspannungsleitungen, wird neben die Raumwiderstandsanalyse gestellt. Das ist methodisch nicht korrekt. Die Prüfung der Bündelungsoption kann für die Findung von Trassenkorridoren herangezogen werden. Geeignete Trassenkorridore sind jedoch nicht auf Bündelungskorridore beschränkt. Eine Planung, die ausschließlich auf eine Bündelung ausgerichtet ist, muss daher bereits aus diesem Grunde fehlerhaft sein.

§ 2 Abs. 2 Nr. 2 ROG und § 1 Abs. 5 BNatschG gewichten die Bündelung von Leitungen positiv. In der Planung ist darauf zu achten, dass alle Wirkungen einer solchen Bündelung bewertet werden. Prof. Dr. Runge zeigt die Konsequenzen der Bündelungen: Die Korridore führen in die Siedlungszentren (Abbildung 16 und 17 S. 14). Dabei steht § 50 BImSchG einer Leitungsführung durch die Agglomerationen entgegen. Die Passagen zwischen den Siedlungsgebieten zerschneiden nun die ohnehin geringen Freiräume, die für die Naherholung der Bevölkerung einen besonderen Wert haben. Es ist die zwangsläufige Folge der Bündelung, dass die Querriegel und Engstellen sich dort konzentrieren, wo die Leitung mitten durch die Agglomerationen geplant wird (Runge, Abbildung 19). Es besteht eine eindeutige Korrelation zwischen der Anzahl der Querriegel und der Einwohnerdichte auf Trassenkilometern (Runge, Abbildung 20).

Die Fokussierung auf die Bündelungsoption berücksichtigt nicht die Besonderheiten der HGÜ-Leitung. Bei der sonstigen linienförmigen Infrastruktur, den Fernstraßen, Bahntrassen und Freileitungen, geht es um die Verknüpfung von Zentren in einem vermaschten Netz. Da es gerade zu den Zielen dieser Infrastruktur gehört, die Zentren zu verbinden, ist es gerechtfertigt, die daraus resultierenden Konflikte im eng besiedelten Bereich zu akzeptieren. Dieser Konflikt ist eine notwendige Folge der Vorhaben. Beim Projekt SuedLink soll jedoch außerhalb der Netzverknüpfungspunkte Wilster und Grafenrheinfeld keine Verknüpfung mit dem Höchstspannungsnetz erfolgen. SuedLink ist keine Versorgungsleitung, die zu den jeweiligen Versorgungsschwerpunkten entlang der Trasse führt, sondern eine reine Transportleitung zwischen der Nordseeküste und Bayern. Für dieses Vorhaben bedarf es daher keiner Annäherung an die



Zentren oder anders gewendet: die Raumkonflikte in den enger besiedelten Bereichen können nicht damit gerechtfertigt werden, dass das Vorhaben zur Versorgung gerade dieser Zentren dienen soll.

SuedLink soll zumindest für dieses Jahrhundert elektrische Energie von der Nordseeküste nach Bayern transportieren. Deshalb ist für eine nachhaltige Planung die voraussichtliche Entwicklung der Besiedlung (Runge Abbildung 22) zu beachten.

Für SuedLink müssen die Räume mit hoher Einwohnerdichte gemieden werden. Planungskriterien wie Bündelung müssen stets auf das jeweilige Projekt bezogen werden. Sie müssen in die gesamte Raumwiderstandsanalyse und Gesamtbewertung einbezogen werden. Im vorliegenden Antrag führt die Bündelungsoption, beginnend bei den Grobkorridoren, zum letztlich dominanten Kriterium zur Wahl des Vorzugskorridors. Das ist methodisch fehlerhaft.

Das schließt nicht aus, dass streckenweise Bündelung fachlich geboten ist. Voraussetzung ist jedoch eine umfassende Bewertung mit entgegenstehenden Belangen. Die dafür erforderliche Untersuchung muss sich mit den konkreten örtlichen Bedingungen auseinandersetzen und dabei auch berücksichtigen, zwischen welchen Infrastrukturen eine Bündelung erfolgen soll. Die durch die Bündelung zu schützenden Räume sind im Übrigen bereits in Raumwiderstandsklassen integriert. Dort finden sich die infolge der Bündelung nun erheblich belasteten Siedlungsräume ebenfalls in der gleichen Raumwiderstandsklasse I. Das belegt, dass das Kriterium der Bündelung nur eine Berechtigung im Rahmen der Raumwiderstandsanalyse hat und nicht als separates und letztlich vorrangiges Kriterium.

## **XII. Trassenkorridorvergleich**

Die Reduzierung des Trassenkorridorvergleichs auf die vier Korridore ist nicht sachgerecht: Aus den zahlreichen Korridorsegmenten lassen sich weitere Alternativen entwickeln. Das ist erst recht der Fall, wenn bereits bei den Grobkorridoren methodisch nicht nur nach Bündelungen, sondern nach optimalen Verknüpfungen gesucht wird.

Nimmt man nur die Korridore Mitte-West und Ost, ist nach der eigenen – mangelhaft ausgeführten – Methode der Unterschied nicht sehr groß. Deshalb ist es grob fehlerhaft, nur den Korridor Mitte-West zu optimieren, nicht jedoch den Ostkorridor in gleicher Weise, um einen Vergleich zu ermöglichen. Willkürlich ist das Kriterium „Riegel mit 5- und 6-facher Belegung“. Dazu Runge Anlage 1 S. 22 ff. Der Korridorvergleich soll nach diesem Kriterium „ausgezählt“ werden und das bei einer ungleich verteilten Grundmenge von nur 12 Fällen für alle Korridore! Das ist eine unseriöse Argumentation, von Methode lässt sich dabei wirklich nicht mehr sprechen.



Das gleiche gilt für den Vergleich der „Blüten“. Eine Neuberechnung nach der eigenen Methodik verändert das Bild der vier Trassenkorridore erheblich.

Bei der Überarbeitung des Antrags ist der Ostkorridor, ausgehend von den Grobkorridoren, grundlegend zu überarbeiten und zu optimieren.

### **XIII. Alternativen nach § 6 S. 6 Nr. 1 NABEG**

Aufgrund der vorgezogenen Öffentlichkeitsbeteiligung wurden entlang der von TenneT vorgeschlagenen Vorzugslösung Mitte-West zahlreiche kleinräumige Alternativen vorgeschlagen. Sie sind nicht durchgeplant. Sie sind nicht die Alternative im Sinne des § 6 S. 6 Nr. 1 NABEG. Alternative zum Vorschlag Mitte-West sind die anderen beiden großräumigen Trassenkorridore. Der Westkorridor wird mit guten Argumenten abzulehnen sein. Es bleibt dann die vertiefte gleichrangige Untersuchung des optimierten Ostkorridors. Erst wenn zwischen den großräumigen Trassenkorridoren eine begründete Wahl getroffen ist, mögen kleinräumige Alternativen zur weiteren Optimierung geprüft werden.

Das bedeutet für die weitere Planung der Antragskonferenzen, dass diese Antragskonferenzen entlang des Korridors Mitte-West und des Ostkorridors bzw. der noch zu entwickelnden Korridore abzuhalten sind. Eine Beschränkung auf Antragskonferenzen entlang Mitte-West wäre eine Vorentscheidung ohne sachliche Rechtfertigung.