

Bundesfachplanung – Idee, Besonderheiten und Bilanz

10 Jahre Netzausbauplanung – eine Bilanz

Bundesnetzagentur, 28. und 29. Oktober 2021, Hannover

Dr. Markus Appel, LL.M., FAVerwR

Partner, Linklaters LLP, Berlin

Überblick

1. Zweck der Einführung der Bundesfachplanung
2. Kritikpunkte am Instrument der Bundesfachplanung und Bewertung
3. Modifizierungen oder gar Abschaffung der Bundesfachplanung?
4. Fazit

1. Zweck der Einführung der Bundesfachplanung

Übersicht neues Planungs-/Genehmigungsregime für Stromübertragungsleitungen (eingeführt ab Sommer 2011)

Netzentwicklungsplanung (§§ 12a ff. EnWG)

Bundesbedarfsplanung (§12e EnWG) > Bundesbedarfsplangesetz (BBPlG)

für länderübergreifende / grenzüberschreitende Höchstspannungsleitungen sowie tw. Offshore-Anbindungsleitungen:

für alle sonstigen Leitungen bleibt es im Wesentlichen beim bisherigen Recht:

Bundesfachplanung (§§ 4 ff. NABEG)
> **zuständig: BNetzA**

Raumordnungsverfahren
> *zuständig: Landesbehörde*

Planfeststellung (§§ 18 ff. NABEG)
> *zuständig: BNetzA*

Planfeststellung (§§ 43 ff. EnWG)
> *zuständig: Landesbehörde*

Einführung HGÜ-Erdkabelvorrang / § 3 BBPlG (Dezember 2015)

NABEG 2.0 (Mai 2019), u.a. Einführung von § 5a NABEG (BFP-Verzicht)

Wesentliche Zielstellungen bei Einführung der Bundesfachplanung im Jahre 2011

Verfahrensbeschleunigung unter Vermeidung der „Schwachstellen“ des bisherigen Planungssystems durch Einführung einer verbindlichen, dem eigentlichen Zulassungsverfahren vorgeschalteten großräumigen „Standortplanung“ (Ziel: Entlastung der Planfeststellungsverfahren von der Diskussion um die großräumige Linienführung); gleichzeitig Steigerung der Akzeptanz durch Erweiterung der Partizipationsmöglichkeiten

Umsetzung durch folgende „Stellschrauben“:

- Strikte Verbindlichkeit der Bundesfachplanung (§ 15 I 1 NABEG)
- Einführung eines zweistufigen Antragssystems (§§ 6, 8 NABEG) und v.a. von zwingenden Antragskonferenzen (§ 7 NABEG)
- Zusätzlich: Ausschluss direkten Rechtsschutzes und Eröffnung lediglich einer Inzidentkontrolle (§ 15 III NABEG)

2. Kritikpunkte am Instrument der Bundesfachplanung und Bewertung

1. Strikte Verbindlichkeit nach § 15 I 1 NABEG

Die eigentliche Zielstellung in Form der Entlastung der Planfeststellungsverfahren von der Diskussion um die großräumige Linienführung wurde grundsätzlich erreicht.

Allerdings: Der Preis dafür ist eine hohe Prüftiefe der Bundesfachplanung zwecks Vermeidung eines „Planungstorsos“, insbes. im Hinblick auf die Anforderungen des zwingenden Rechts. Durch den damit verbundenen Aufwand werden die bezweckten Beschleunigungseffekte wieder weitgehend relativiert.

Die Einführung der Abweichungsmöglichkeit nach § 11 I 1 Nr. 1 NABEG hat insoweit keine praktische Abhilfe gebracht, da der Anwendungsbereich der Regelung sehr eng ist und zudem für eine Abweichung gleichwohl wieder ein Bundesfachplanungsverfahren durchgeführt werden müsste.

2. Erweiterung der Partizipationsmöglichkeiten

Die Einführung der zweistufigen Antragstellung (§§ 6, 8 NABEG) und v.a. der Antragskonferenzen (§ 7 NABEG) und die damit verbundene obligatorische Einbeziehung der Öffentlichkeit zu einem Zeitpunkt, zu dem „die Würfel noch nicht gefallen sind“, ist unter dem Gesichtspunkt der Akzeptanz positiv.

Allerdings führt der zusätzliche Verfahrensschritt zunächst zu einer „Entschleunigung“. Der eigentliche Beschleunigungseffekt ist eine „Wette auf die Zukunft“, dass aufgrund gesteigerter Akzeptanz weniger geklagt werden wird.

Ob die Einführung der gestuften Antragstellung und der Antragskonferenzen im Ergebnis zu weniger Klagen führen wird, kann noch nicht beurteilt werden.

3. Ausschluss direkten Rechtsschutzes (§ 15 III NABEG)

Der Ausschluss des direkten Rechtsschutzes gegen die Bundesfachplanung wurde von Beginn kontrovers diskutiert:

- Vereinbarkeit mit Art. 19 IV GG und unions- bzw. völkerrechtlichen Vorgaben? (s. dazu BVerwG, Beschl. v. 24.3.2021 – 4 VR 2.20)
- Fehlende Planungs- und Rechtssicherheit für alle Beteiligten bis zur Inzidentkontrolle nach Erlass des Planfeststellungsbeschlusses kann im Worst-Case dazu führen, dass die gesamte Planung zu einem späten Zeitpunkt wieder „aufgerollt“ werden muss.

Ob eine Eröffnung direkten Rechtsschutzes bei Abwägung aller Gesichtspunkte unter Beschleunigungsaspekten vorteilhaft ist, erscheint jedenfalls fraglich.

3. Modifizierungen oder gar Abschaffung der Bundesfachplanung?

Seit Mai 2019: Regelung zum Bundesfachplanungsverzicht nach § 5a NABEG

Soll-Verzicht (Abs. 1)

1. bei der Änderung oder Erweiterung einer Leitung,
2. bei einem Ersatzneubau oder
3. bei einem Neubau oder der Verlegung von Leerrohren innerhalb eines Trassenkorridors, der in einem Raumordnungsplan im Sinne von § 3 I 1 Nr. 7 ROG festgelegt oder im Bundesnetzplan ausgewiesen ist.

Kann-Verzicht (Abs. 2) bei einem Ersatz- oder Parallelneubau, der weit überwiegend in oder unmittelbar neben einer Bestandstrasse erfolgt, verzichtet werden.

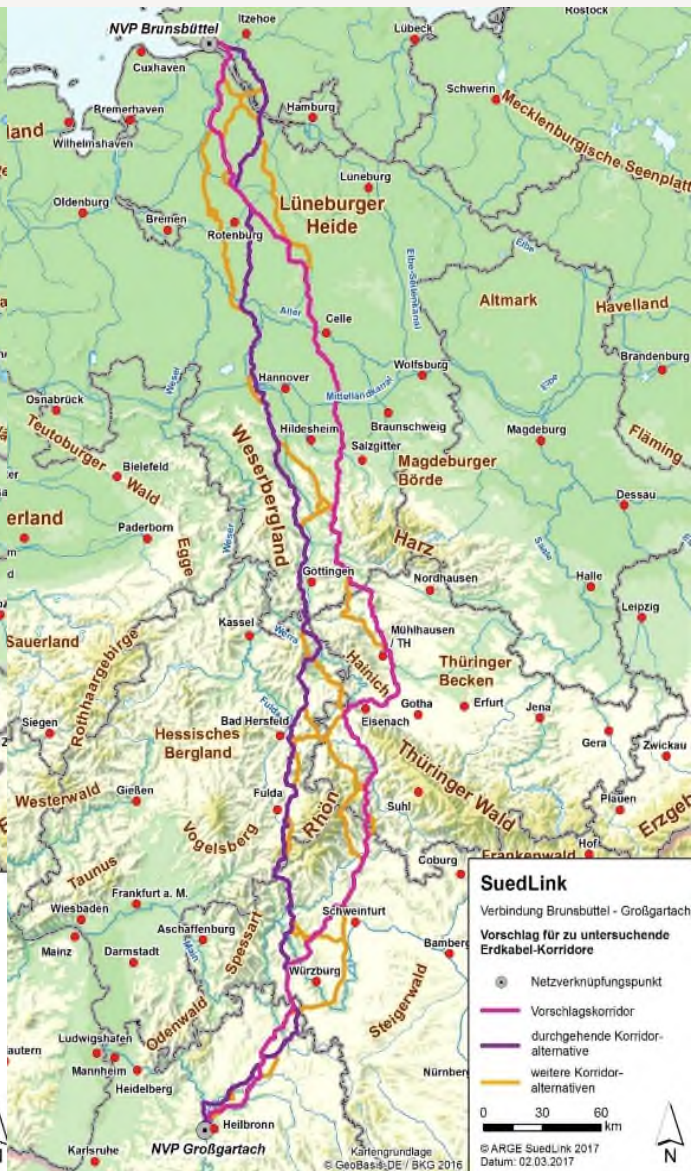
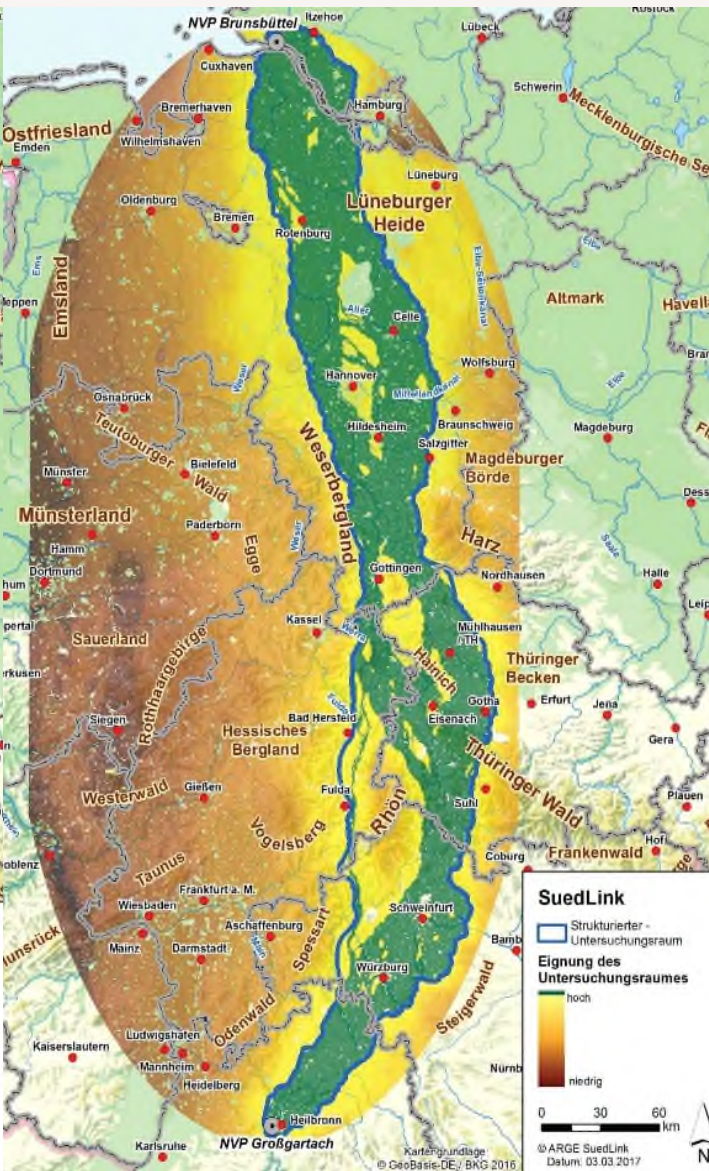
Zwingender Verzicht (Abs. 4), wenn für ein Vorhaben im BBPlG auf Grund seiner besonderen Eilbedürftigkeit entsprechend gekennzeichnet ist (Buchstabe „G“ gemäß § 2 VII BBPlG).

Weitere Anpassungen des Anwendungsbereichs bzw. gar Abschaffung des Instruments der Bundesfachplanung sinnvoll?

De lege ferenda sind weitere Anpassungen des Anwendungsbereichs der Bundesfachplanung – bzw. auch ihre völlige Abschaffung – und stattdessen die Integration der Korridorfindung in die Planfeststellung möglich. Bei solchen Schritten sollte aber insbes. Folgendes bedacht werden:

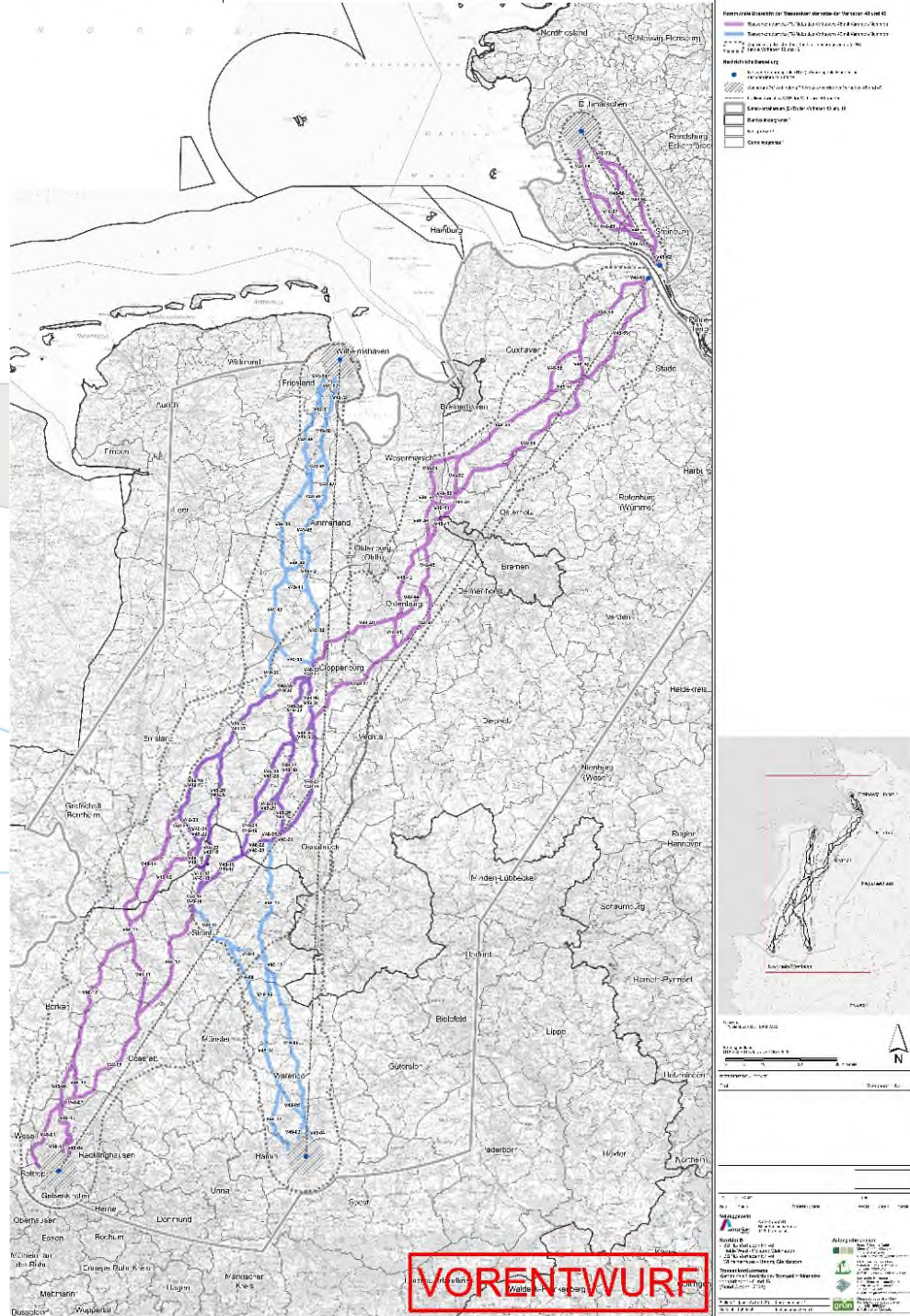
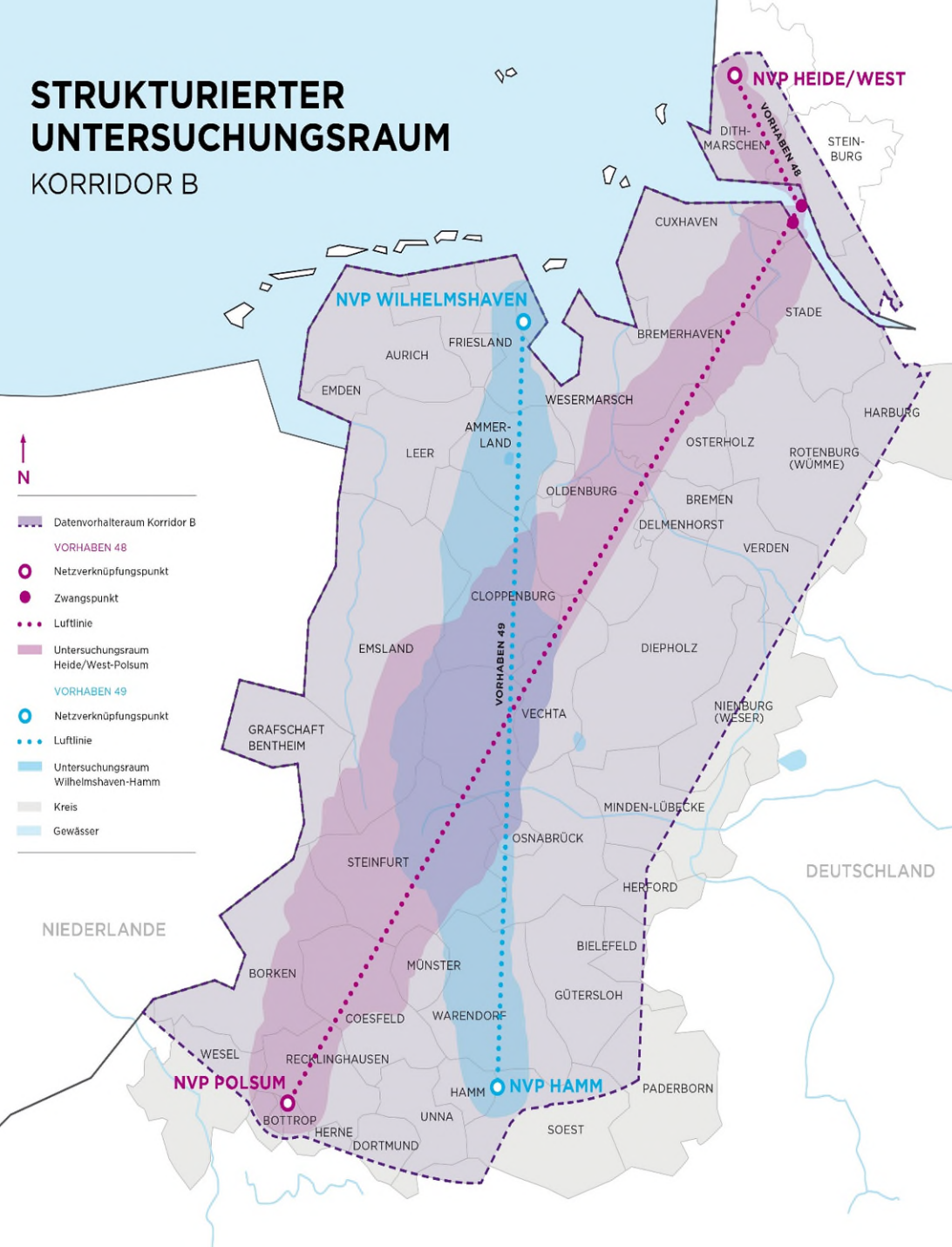
- die Auswirkungen auf die Akzeptanz, wenn den Betroffenen lediglich die in einem internen Planungsprozess zwischen Vorhabenträger und Behörden ermittelte großräumige Linienführung „präsentiert“ wird;
- der rechtliche Verlust des ebenenspezifischen Abschichtungseffekts.

Im Ergebnis spricht viel dafür, die Bundesfachplanung beizubehalten, aber eine (vom Gesetzgeber vorzunehmende) sachgerechte Einzelfallprüfung vorzunehmen, ob für ein Vorhaben mit Blick auf dessen Komplexität eine Bundesfachplanung sinnvoll ist. Die Notwendigkeit der Bundesfachplanung sollte der Ausnahmefall anstatt der Regelfall sein.



STRUKTURIERTER UNTERSUCHUNGSRAUM

KORRIDOR B



VORENTWURF

Legende (topographic map):

- Konturintervalle (z.B. 10m, 20m, 30m, 40m, 50m, 60m, 70m, 80m, 90m, 100m, 120m, 150m, 200m, 250m, 300m, 400m, 500m, 600m, 700m, 800m, 900m, 1000m)
- Wasserläufe (z.B. 1. Ordnung bis 10. Ordnung)
- Wasserflächen (z.B. 1. Ordnung bis 10. Ordnung)
- Landnutzung (z.B. Grünland, Acker, Wald, Siedlungsgebiet)
- Verkehrswege (z.B. Bundesstraße, Landesstraße, Kreisstraße, Gemeindestraße)
- Ortsnamen

Legende (left map):

- Untersuchungsraum Heide/West-Polsum
- Untersuchungsraum Wilhelmshaven-Hamm

Technische Angaben:

- Maßstab: 1:50.000
- Grundkarte: 1:50.000
- Stand: 2023
- Verarbeitet von: [Name]
- Geprüft von: [Name]
- Geprüft am: [Datum]

Abschwächung der Bindungswirkung des § 15 I 1 NABEG?

Die mit der strikten Bindungswirkung des § 15 I 1 NABEG verbundenen Nachteile wiegen die Vorteile wohl insgesamt nicht auf.

Daher sollte *de lege ferenda* eine gesetzliche Abschwächung der Bindungswirkung eingeführt werden für Fälle, in denen sich allein aufgrund von mit der Prüftiefe der Planfeststellung gewonnenen Erkenntnissen ein Verstoß gegen zwingendes Recht ergibt. Hier sollte die Möglichkeit bestehen, durch eine kleinräumige Abweichung den bundesfachplanerisch festgelegten Trassenkorridor zu verlassen. Damit bestünde die Möglichkeit, die Prüftiefe der Bundesfachplanung hinsichtlich des zwingenden Rechts ebengerecht auf den Prognosecharakter zu beschränken und den Aufwand für die Bundesfachplanung insgesamt sinnvoll zu beschränken.

Vorbild für eine solche Regelung könnte § 18 IIIa NABEG sein und die Abweichung sollte direkt in die Planfeststellung integriert werden.

Abschaffung des zweistufigen Antragsystems bzw. Anpassungen der Praxis der Antragskonferenzen?

Der Ansatz der Zweistufigkeit des Bundesfachplanungsverfahrens (Antrag nach § 6 NABEG und Unterlagen nach § 8 NABEG) sollte noch einmal überdacht und geprüft werden, ob das Verfahren nicht auf die Einreichung der § 8-Unterlagen und das anschließende Anhörungsverfahren nach § 9 NABEG reduziert werden kann (Entsprechendes gilt auch für die Planfeststellung nach §§ 19, 21 NABEG). Aufwand und Nutzen der Antragskonferenz stehen möglicherweise in keinem Verhältnis.

In jedem Fall sollte die Praxis der Antragskonferenzen modifiziert werden (weg von „vorgezogenen Erörterungsterminen“ und hin zum gesetzlichen Modell eines Austauschs mit der Fachöffentlichkeit); auch sollte das System einer Einwendungsbearbeitung in der §§ 6,7-Phase abgeschafft werden, da es zu Dopplungen mit dem Anhörungsverfahren nach § 9 NABEG führt.

4. Fazit

Die „Stellschrauben“, mit denen man bei Einführung der Bundesfachplanung eine Planungsbeschleunigung erreichen wollte, bedürfen gewisser Korrekturen (v.a. gesetzliche Abschwächung der Bindungswirkung des § 15 I 1 NABEG, ggf. Abschaffung des zweistufigen Antragssystems und jedenfalls Korrekturen an der praktischen Umsetzung der Antragskonferenzen).

Zudem sollte eine sachgerechte Prüfung des Gesetzgebers stattfinden, für welche Vorhaben eine Bundesfachplanung bei Abwägung aller Umstände sinnvoll ist (v.a. mit Blick auf die jeweilige Komplexität der Vorhaben, des rechtlichen Erhalts des ebenenspezifischen Abschichtungseffekts und der Akzeptanz). Die Durchführung einer Bundesfachplanung sollte nicht der Regelfall sein, sondern nur im Einzelfall erfolgen und damit für jedes Vorhaben rechtfertigungsbedürftig sein.

Eine generelle Abschaffung des Instruments auch für sehr komplexe Projekte erscheint dagegen rechtlich nicht sinnvoll und würde zudem auch die Verlässlichkeit gesetzlicher Planungsinstrumente in Frage stellen.

Fragen? Danke für Ihre Aufmerksamkeit!

Linklaters LLP
Potsdamer Platz 5
10785 Berlin
Tel: (49-30) 21496-0
Fax: (49-30) 21496-100



Linklaters LLP is a limited liability partnership registered in England and Wales with registered number OC326345. It is a law firm regulated by the Solicitors Regulation Authority. The term partner in relation to Linklaters LLP is used to refer to a member of the LLP or an employee or consultant of Linklaters LLP or any of its affiliated firms or entities with equivalent standing and qualifications. A list of the names of the members of Linklaters LLP and of the non-members who are designated as partners and their professional qualifications is open to inspection at its registered office, One Silk Street, London EC2Y 8HQ, England or on www.linklaters.com and such persons are either solicitors, registered foreign lawyers or European lawyers.

Please note that the proposed fee arrangements, client details, referee details and working methodology descriptions contained in this document are confidential to Linklaters and will remain so for a period of four years from the date of this document.

Please refer to www.linklaters.com/regulation for important information on our regulatory position.