AKADEMIE FÜR
RAUMFORSCHUNG UND
LANDESPLANUNG

Zeck, Hildegard; Köhler, Gesa:

Bundesfachplanung gemäß Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG): Vorbild für die Weiterentwicklung des Raumordnungsverfahrens?

urn:nbn:de:0156-4196144

CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

S. 145 bis 158

Aus:

Panebianco, Stefano; Reitzig, Frank; Domhardt, Hans-Jörg; Vallée, Dirk (Hrsg.):
Raumordnungsverfahren. Grundlagen, Beispiele, Empfehlungen
Hannover 2019

Arbeitsberichte der ARL 25

Die ARL ist Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Hildegard Zeck, Gesa Köhler

BUNDESFACHPLANUNG GEMÄSS NETZAUSBAUBESCHLEUNIGUNGSGESETZ (NABEG): VORBILD FÜR DIE WEITERENTWICKLUNG DES RAUMORDNUNGSVERFAHRENS?

Gliederung

1 Prüf- und Entscheidungsverfahren nach Bundesfachplanung
2 Vergleich mit dem ROV bei länderinternen Netzausbauvorhaben im Übertragungsnetz
2.1 Einbindung und Funktion der Landesplanungsbehörden
2.2 Verfahrenssteuernde Möglichkeiten und materielle Vorgaben
2.3 Prüfung der Umweltverträglichkeit
2.4 Verbindlichkeit und Absicherung des Planungsergebnisses
2.5 Verzahnung mit der Planfeststellung
2.6 Öffentlichkeitsbeteiligung, Transparenz, Verfahrensbegleitung
3 Schlussfolgerungen
Literatur

Kurzfassung
Das „Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz“ (NABEG) sieht für die Raum- und Umweltverträglichkeitsprüfung Ländergrenzen überschreitender Maßnahmen des Übertragungsnetzes das Instrument der Bundesfachplanung anstelle des Raumordnungsverfahrens (ROV) vor. Die Bundesnetzagentur ist hierfür die verfahrensführende Behörde. Das Bundesfachplanungsverfahren unterscheidet sich vom ROV v.a. durch die Verbindlichkeit des Ergebnisses und die Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung als eigenständigen Verfahrensteil. Die Bundesfachplanung ist eng mit der Planfeststellung verzahnt, im ROV ist dies nur über eine freiwillige engere Zusammenarbeit zwischen Übertragungsnetzbetreiber und Planungsbehörden möglich. Da noch keine abschließenden Erfahrungen mit der Bundesfachplanung vorliegen, kann kein sachgerechter ergebnisbezogener Vergleich der Stärken und Schwächen der beiden Verfahrenswege erfolgen. Rückschlüsse zum etwaigen Anpassungsbedarf für ROV wären somit verfrüht.

Schlüsselwörter
Bundesfachplanung – Stromübertragungsnetz – Raumverträglichkeit – Umweltverträglichkeit – Verfahrensbeschleunigung – Verbindlichkeit

Federal sectoral planning in line with the Grid Expansion Acceleration Act (NABEG): a model for the further development of the spatial planning procedure?

Abstract
The 'Grid Expansion Acceleration Act Transmission Network' intends that the spatial compatibility and environmental impact of developments for the transmission network that cross state borders should be assessed using federal sectoral planning instead of a spatial planning procedure. The Federal Network Agency is the authority that leads the procedure. The federal sectoral planning procedure differs from the spatial planning procedure primarily in terms of the binding nature of the findings and the fact that a strategic environmental assessment is carried out as an independent component of the procedure. Federal sectoral planning is closely interconnected with planning approval. In the spatial planning procedure this is only possible through voluntary close cooperation between the operator of the transmission network and the planning authorities. As experience with the federal sectoral planning procedure is to date incomplete, it is not possible to conduct an proper results-related comparison of the strengths and weaknesses of the two procedures. Drawing conclusions related to the need to adapt the spatial planning procedure would thus be premature.

Keywords
Federal sectoral planning – electric power transmission network – spatial compatibility – environmental impact – accelerating procedures – binding effect

1 Prüf- und Entscheidungsverfahren nach Bundesfachplanung

Der Bundesgesetzgeber hat am 28.07.2011 das „Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz" (NABEG) verabschiedet. Es regelt die Rechtsgrundlagen für die Bundesfachplanung zur Bestimmung von länderübergreifenden Trassenkorridoren für den Ausbau des Stromübertragungsnetzes sowie für deren Planfeststellung. Zweck des Gesetzes ist es, die Grundlagen für einen rechtssicheren, transparenten, effizienten und umweltverträglichen Ausbau des Übertragungsnetzes sowie dessen Ertüchtigung zu schaffen (§ 1 NABEG). Der Netzausbaubedarf ist seit 2007 im Energieleitungsausbaugesetz (EnLAG) und seit 2013 auch im Bundesbedarfsplangesetz (BBPlG) festgelegt. Ausbauvorhaben sind dort mit dem Anfangs- und Endpunkt der Netzverknüpfung vorgegeben. Die erforderlichen Maßnahmen zum Netzneubau und zur Ertüchtigung des vorhandenen Übertragungsnetzes ergeben sich aus den Netzentwicklungsplänen und Szenarien zum Ausbau der erneuerbaren Energie, zum künftigen Energiemix und -verbrauch (Abb. 1).

Die Netzausbauplanung ist insgesamt eine noch sehr junge Fachplanung. Ihr Aufbau ähnelt, insbesondere wegen der gesetzlichen Bedarfsfestlegung von Maßnahmen, am ehesten der Bundesverkehrswegeplanung. In der Bundesverkehrswegeplanung sind ROV in der Zuständigkeit der Raumordnungsbehörden ein fester Bestandteil der Vorhabenplanung und -prüfung. Bei der Bundesfachplanung nach NABEG ist dies für Ländergrenzen überschreitende Maßnahmen anders.

Das NABEG regelt für die Bundesfachplanung ein eigenständiges Planungs- und Prüfverfahren zur Ermittlung einer raum- und umweltverträglichen Trasse. Verfahren und Anforderungen an die Raumverträglichkeitsprüfung sind zwar dem Raumordnungsverfahren gemäß §15 ROG nachgebildet, dennoch gibt es maßgebliche Unterschiede, die insbesondere der Verfahrensbeschleunigung und Rechtssicherheit der Planung dienen sollen. Die Prüfpflichten zur Raumverträglichkeit (§5 Abs. 1 NABEG) umfassen öffentliche und private Belange, die der Verwirklichung des Vorhabens entgegenstehen könnten, die Übereinstimmung mit den Erfordernissen der Raumordnung, die Abstimmung mit anderen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen und die Untersuchung ernsthaft in Betracht kommender Alternativen zum Trassenkorridor. Der Prüfkanon deckt sich mit dem des ROV, wie er in den meisten Bundesländern geregelt ist.

Die Zuständigkeit für die Raumverträglichkeitsprüfung gemäß Bundesfachplanung wurde nicht den Raumordnungsbehörden der Länder, sondern einer dafür neu geschaffenen Bundesfachplanungsbehörde unter dem Dach der Bundesnetzagentur (BNetzA) übertragen. Sie hat die Entscheidung über den Verlauf eines raum- und umweltverträglichen Trassenkorridors zu treffen, der nachrichtlich in den Bundesnetzplan übernommen wird. Die BNetzA legt die Übergangspunkte an Landesgrenzen fest. Der Entscheidung der BNetzA muss eine Bewertung sowie eine zusammenfassende Erklärung der Umweltauswirkungen gemäß Umweltverträglichkeitsprüfung des in den Bundesnetzplan aufzunehmenden Trassenkorridors sowie das Ergebnis der Prüfung von alternativen Trassenkorridoren zugrunde liegen (§12 NABEG).

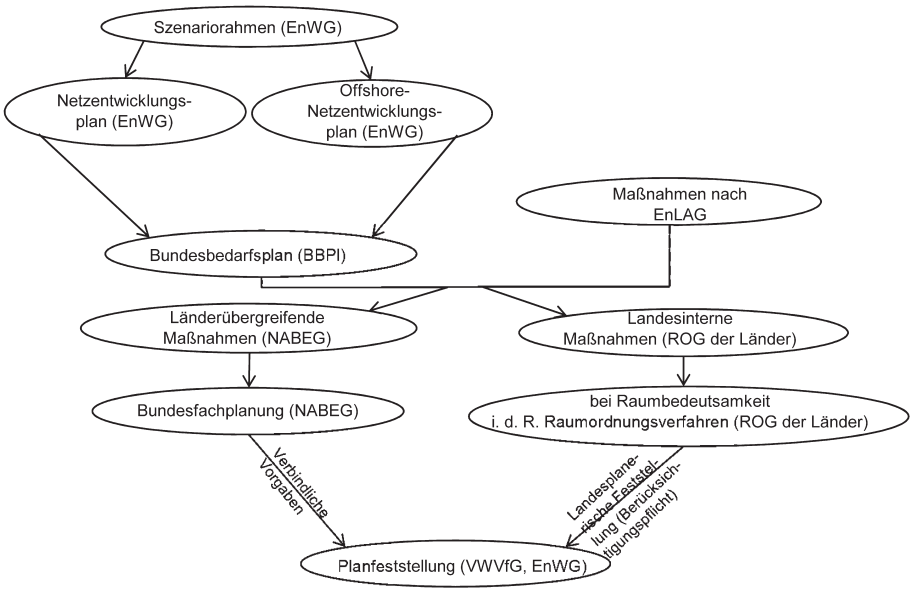

Abb. 1: Von der Bedarfsermittlung zur Planung und Genehmigung von Stromübertragungsnetzen / Quelle: Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz 2017, eigene Darstellung

Im Unterschied zum ROV gemäß § 15 ROG ist das Ergebnis der Bundesfachplanung für die nachfolgenden Planfeststellungverfahren verbindlich (§ 15 Abs. 1 NABEG). Die BNetzA kann durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates des Weiteren ermächtigt werden, für die von ihr entschiedenen Trassenkorridore auch die Planfeststellungsverfahren durchzuführen, d. h. die endgültige Vorhabengenehmigung zu erteilen. Damit ist ein System einer sehr weitgehenden Konzentration von Plan-/Vorhabenprüfung und Genehmigung auf nur eine Fachbehörde bzw. Institution – hier die BNetzA – geschaffen worden.

Die BNetzA erhält mit der Bundesfachplanung jedoch keinen vorhabenbezogenen Planungsauftrag, denn dieser liegt weiterhin bei den Übertragungsnetzbetreibern (ÜNB). Die ÜNB sind die Vorhabenträger für Maßnahmen in ihrem Netzgebiet. Sie sind gesetzlich verpflichtet, ihrem Planungsauftrag nachzukommen und der BNetzA oder – im Falle von nicht Ländergrenzen überschreitenden Vorhaben – den Raumordnungsbehörden ihre Vorhabenplanung zur Prüfung vorzulegen. Die Bundesfachplanung ist daher – wie auch das ROV – ein reines ***Prüf- und Entscheidungsverfahren*** mit dem Zweck, einen raum- und umweltverträglichen Trassenverlauf festzustellen.

Allerdings gehen die verfahrensführenden Funktionen der BNetzA über die eines ROV hinaus, mit dem Ziel, eine Verfahrensbeschleunigung zu erreichen. So kann die BNetzA die ÜNB auffordern, einen Antrag auf Bundesfachplanung gemäß § 6 NABEG einzureichen. Dieser wird von der Bundesnetzagentur auf Vollständigkeit geprüft und ist ggf. von den ÜNB zu überarbeiten, bevor öffentliche Antragskonferenzen durchgeführt werden. Die BNetzA soll innerhalb von zwei Monaten nach vollständiger Antragstellung den Untersuchungsrahmen festlegen (§ 7 Abs. 5 NABEG). Nach der Durchführung der Untersuchungen reichen die ÜNB die Untersuchungsunterlagen nach § 8 NABEG bei der BNetzA ein. Diese führt nach einer Vollständigkeitsprüfung auf Basis der Unterlagen eine Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung und eine Erörterung durch (§§ 9-10 NABEG). Spätestens 6 Monate nach Einreichung der vollständigen Unterlagen nach § 8 soll das Ergebnis der Bundesfachplanung feststehen (§ 12 Abs. 1 NABEG). Die BNetzA ist berechtigt, den Vorhabenträger durch Bescheid aufzufordern, auf der Grundlage des Ergebnisses der Bundesfachplanung in einer angemessenen Frist den erforderlichen Antrag auf Planfeststellung zu stellen (§ 2 Abs. 2 NABEG) (Abb. 2).

Kennzeichen der Vorhaben der Bundesfachplanung ist deren landes- und grenzüberschreitender Verlauf, der wie im Falle der 2013 bedarfsfestgestellten HGÜ-Leitung „SuedLink“ von Wilster nach Grafenrheinfeld (§ 1 Abs. 1 Bundesbedarfsplangesetz) über mehr als 600 km durch mehrere Länder verlaufen würde. Es handelt sich somit um Infrastrukturgroßprojekte mit einem erheblichen Betroffenheitspotenzial und sehr vielen Beteiligten. Im Falle der SuedLink-Leitung umfasst der ellipsenförmig festgelegte Untersuchungsraum bei einer Ausführung als Freileitung ca. ein Viertel der Bundesrepublik. Durch Änderung u. a. des BBPlG sowie des NABEG gilt seit dem 30.12.2015, dass solche großen HGÜ-Vorhaben vorrangig als Erdkabel mit möglichst gradlinigem Verlauf des Trassenkorridors ausgeführt werden sollen, damit Planungsbetroffenheiten und -konflikte begrenzt werden (§§ 2-3 BBPlG; § 5 NABEG). Weitergehende räumliche Planungsprinzipien (z. B. Bündelungsgebot) sind weder im Energieleitungsausbaugesetz (EnLAG) noch im Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG)

geregelt. Sie ergeben sich in erster Linie aus den Raumordnungszielen und -grundsätzen. Diesbezüglich ist jedoch strittig, ob die Bundesfachplanung und die nachfolgende Planfeststellung an die Ziele der Raumordnung gebunden sind. Denn gemäß §15 Abs. 1 NABEG, der die Bindungswirkung der Bundesfachplanung regelt, hat die Bundesfachplanung Vorrang vor der Landesplanung. Allerdings bezieht sich die Gesetzesbegründung nur auf den Fall, dass die Länder in späteren Raumordnungsplänen keine Festlegungen treffen dürfen, die der Bundesfachplanung widersprechen, d.h. eine Bindung an zum Planungszeitpunkt vorhandene Ziele der Raumordnung kann dennoch unterstellt werden. Würde dies nicht so gesehen, wäre fragwürdig, aus welchen Normen die Bundesfachplanung eine sachgerechte Abwägung und Entscheidung über einen raum- und umweltverträglichen Trassenkorridor ableitet.

Auftakt Max. 2 Monate	1.	**Antrag auf Bundesfachplanung**	§ 6 NABEG
	2.	**Öffentliche Antragskonferenz** Diskussion des Gegenstands und Umfangs der vorzunehmenden Untersuchung	§ 7, Abs. 1, 2 NABEG
	3.	**Festlegung des Untersuchungsrahmens** auf Basis der Ergebnisse der Antragskonferenz	§ 7 Abs. 4 NABEG
Vorbereitung Dauer je nach Aufwand	4.	**Durchführung der erforderlichen Untersuchungen** Einreichung der Ergebnisse bei der BNetzA	§ 8 NABEG
Durchführung Bundesfachplanungsverfahren Max. 6 Monate	5.	**Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung** Öffentliche Auslegung, Verfügbarkeit im Internet Möglichkeit für jeden, sich zu beteiligen	§ 9 NABEG
	6.	**Erörterungstermin** Mündliche Erörterung aller rechtzeitig erhobenen Einwände	§ 10 NABEG
	7.	**Abschluss der Bundesfachplanung** Detailliert begründete Entscheidung der BNetzA für einen Trassenkorridor	§ 12 NABEG
	8.	**Bekanntgabe und Veröffentlichung der Entscheidung** Öffentliche Auslegung	§ 13 NABEG
	9.	**Einwendungen der Länder**	§ 14 NABEG
Weiteres Prozedere	10.	**Das Ergebnis ist verbindlich für das Planfeststellungsverfahren**	§ 15 NABEG

Abb. 2: Ablauf des Bundesfachplanungsverfahrens / Quelle: Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz 2017, eigene Darstellung

Gegenstand der Bundesfachplanung sind – wie bereits ausgeführt – nur Ländergrenzen überschreitende Vorhaben, die eine gesamthafte Betrachtung und Planung erfordern. Dennoch ist es möglich, die Vorhaben zunächst abschnittsweise zu planen (§6 Satz 4 NABEG). Allerdings verlangt auch die Entscheidung über „angemessene Abschnitte“ zunächst eine gesamthafte Bewertung des erforderlichen Trassenkorridors und mindestens die Einbindung der angrenzenden Abschnitte mit infrage kommenden Untervarianten. Dies setzt u.a. eine länderübergreifende Erfassung und Auswertung von Daten zu Raumwiderständen, Schutzgütern, Festlegungen in Raumordnungsplänen sowie zur Konkretisierung öffentlicher Belange voraus. An die raum- und umweltrelevanten Daten stellt die BNetzA daher vor allem Anforderungen an die Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit. Sie verlangt auch, dass die Informationen in GIS-fähiger, georeferenzierter Form einzureichen sind. Grobkorridore und andere Geofachdaten sollen als GIS-Shapefiles übermittelt werden (Bundesnetzagentur 2012: 29).

Zur Bewältigung dieser Anforderungen hat die BNetzA zusammen mit den ÜNB 2012 einen Leitfaden zur Bundesfachplanung und 2013 einen sogenannten Musterantrag (Amprion GmbH et al. 2013) für die Antragstellung nach §6 NABEG entwickelt, die beide aufgrund neuer Rechtslage wegen der erweiterten Möglichkeiten der Erdverkabelung zu ergänzen sind.

BNetzA und ÜNB setzen sich mit den Erfahrungen aus bisherigen Trassenplanungs- und raumordnerischen Prüfverfahren auseinander, konkretisieren die Anforderungen an das Bundesfachplanungsverfahren und stellen sie in Expertenrunden zur Diskussion. Mithilfe eines Bundesfachplanungsbeirates (mit Wirtschafts-, Umwelt- und Raumordnungsfachleuten aus den Ländern), einer von der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) eingerichteten Arbeitsgruppe sowie zahlreichen Expertenrunden und Gutachtern soll eine dauerhafte fachliche Begleitung der Aufgabenwahrnehmung und des Verfahrensablaufes der Bundesfachplanung sichergestellt werden. ÜNB und BNetzA arbeiten unter Hinzuziehung von Kommunen, Fachbehörden und externen Dienstleistern am Aufbau von Datenstrukturen auf bundesweit vergleichbarer Basis sowie an methodischen und verfahrensorganisatorischen Lösungen, die einen rechtssicheren, transparenten und effizienten Planungs- und Entscheidungsfindungsprozess unterstützen. Insoweit sind die Erfahrungen aus diesen Prozessen auch für die Ausgestaltung von ROV bei großen Trassenplanungen ein Erkenntnisgewinn.

2 Vergleich mit dem ROV bei länderinternen Netzausbauvorhaben im Übertragungsnetz

Alle raumbedeutsamen Netzausbaumaßnahmen, die bedarfsfestgestellt, aber nicht Ländergrenzen überschreitend sind, unterliegen weiterhin der Raumverträglichkeitsprüfung gemäß ROG und ergänzenden Regelungen der Raumordnungsgesetze der Länder (Abb. 1). Deshalb liegt es nahe, vergleichend auf die wesentlichen Unterschiede zwischen Bundesfachplanung und ROV bei Vorhaben des Netzausbaus einzugehen. Diese liegen in

1 der Einbindung und Funktion der Landesplanungsbehörden,
2 den verfahrenssteuernden Möglichkeiten und materiellen Vorgaben,
3 der Prüfung der Umweltverträglichkeit,
4 der Verbindlichkeit und Absicherung des Planungsergebnisses,
5 der Verzahnung mit der Planfeststellung,
6 der Öffentlichkeitsbeteiligung, Transparenz, Verfahrensbegleitung.

2.1 Einbindung und Funktion der Landesplanungsbehörden

Das ROV gilt als Instrument der Raumordnung und ist nach ROG ein Prüfverfahren, das den für Raumordnung zuständigen Länderbehörden zugeschrieben ist. Die zuständige Landesplanungsbehörde wird auf Antrag des Vorhabenträgers (hier des zuständigen Netzbetreibers) tätig und entscheidet über die Erforderlichkeit eines ROV in eigenem Ermessen. Sie kann dem Vorhabenträger nicht vorgeben, einen Antrag auf ROV zu stellen.

Mit Einrichtung der Bundesfachplanung 2011 haben die Landesplanungsbehörden für Ländergrenzen überschreitende Netzausbauvorhaben die Zuständigkeit für ROV verloren. Die raumordnerische Prüfung von länderübergreifenden Netzausbauvorhaben ist erstmals verpflichtend – d.h. ohne die Erforderlichkeitsprüfung, wie sie §5 (1) ROG vorsieht – in neu geschaffenes Fachrecht integriert. Die Durchführung wurde einer dafür neu eingerichteten Fach- und Genehmigungsbehörde – der Abteilung Netzausbau bei der BNetzA – übertragen. Die BNetzA ist verpflichtet, die Landesplanungsbehörden der betroffenen Länder in das Verfahren einzubinden. Dies geschieht durch frühzeitige Unterrichtung, ein Vorschlagsrecht zum Trassenkorridor und zu Trassenalternativen (§3 NABEG) sowie die Möglichkeit, Einwendungen gegen die abschließende Entscheidung der BNetzA (§4 NABEG) vorzubringen, zu denen die BNetzA Stellung nehmen muss.

An die Vorschläge und Einwendungen der Länder ist die BNetzA allerdings nicht gebunden. Insoweit sind die förmlichen Einflussnahmen der Landesplanungsbehörden in der Rechtswirkung nicht anders zu sehen als die Bedenken und Anregungen von anderen beteiligten Trägern öffentlicher Belange. Hinzu kommt, dass die durch Bundesfachplanung auf Raumverträglichkeit geprüften Trassen keinen nachfolgenden ROV durch eine Landesplanungsbehörde mehr unterzogen werden dürfen. Das heißt, dass mit der Entscheidung der BNetzA kein Prüf- oder Konkretisierungsspielraum für die Raumordnung der Länder und Planungsregionen verbleibt und zudem rechtlich vorgegeben ist, dass das Ergebnis der Bundesfachplanung für die Landesplanung verbindlich ist, im Sinne eines Vorranges der Bundesfachplanung (§15 Abs. 1 Satz 2 NABEG). Die Landesplanungsbehörden können daher nur im Rahmen des laufenden Bundesfachplanungsverfahrens die von ihnen zu vertretenden Belange und Planungsalternativen einbringen.

1. Frühzeitige Einbindung der Landesplanungsbehörden in das Verfahren (§§ 7, 14 NABEG)
2. Keine Bindung an die Vorschläge und Einwendungen der Landesplanung
3. Ergebnis der Bundesfachplanung ist für die Landesplanung bindend (§ 15 (1) NABEG)

2.2 Verfahrenssteuernde Möglichkeiten und materielle Vorgaben

Die verfahrenssteuernden Möglichkeiten der BNetzA gehen erheblich über die einer Landesplanungsbehörde hinaus. Die BNetzA kann den Vorhabenträger zur Antragstellung auffordern und verlangen, nach Abschluss der Bundesfachplanung in einer angemessenen Frist für das Vorhaben die Planfeststellung zu beantragen. Das ROV kennt solche Möglichkeiten nicht, der Vorhabenträger handelt im ROV in eigener Verantwortung. Vorgaben zur Verfahrensbeschleunigung betreffen im ROV nur die zuständige Landesplanungsbehörde selbst. Sie hat über das Erfordernis eines ROV innerhalb von vier Wochen zu entscheiden und das Verfahren 6 Monate nach Vorlage

der vollständigen Unterlagen abzuschließen (§ 15 Abs. 4 Satz 2 ROG). Das NABEG macht diesbezüglich aus Gründen der Planungsbeschleunigung noch weitere Zeitvorgaben. Diese betreffen nicht nur die BNetzA, sondern auch die beteiligten Stellen und die Öffentlichkeit, z. B. eine 4-Wochen-Frist für die öffentliche Auslegung der Antragsunterlagen und eine Frist von höchstens 3 Monaten für Stellungnahmen. Insoweit gibt das NABEG der BNetzA eine konsequente und verbindliche Verfahrenssteuerung vor, sobald vollständige Antragsunterlagen vorliegen. Allerdings lässt das NABEG offen, wie Fristverletzungen zu verhindern und ggf. zu sanktionieren sind. Zudem bleibt es ein Verfahrens- und Abwägungsrisiko, wenn verspätete Stellungnahmen tatsächlich aus dem Verfahren ausgeschlossen werden und dabei ggf. entscheidungsrelevante Belange unberücksichtigt bleiben könnten.

Bundesfachplanung

1. Bundesfachplanung ist für alle Vorhaben gesetzlich vorgegeben
2. Möglichkeit der Aufforderung und Frist zur Antragstellung
3. Zeitliche Vorgaben nicht nur für die BNetzA, sondern auch für die beteiligten TöB
4. Die BNetzA kann die Untersuchung von weiteren Varianten vorschreiben

ROV

1. Entscheidung der Landesplanungsbehörde über die Erforderlichkeit eines ROV
2. Einleitung des ROV auf Antrag des Vorhabenträgers
3. Zeitliche Vorgaben nur für die Planungsbehörde
4. Es werden nur die Varianten geprüft, die der Vorhabenträger einbringt

Im ROV können sich materielle Vorgaben nur auf die Nachforderungen zur Vollständigkeit der Antragsunterlagen beziehen. Die verfahrensführende Landesplanungsbehörde konnte bislang vom Vorhabenträger nicht verlangen, andere als von ihm eingebrachte Varianten zu prüfen und zu planen. Die BNetzA hat hingegen die Möglichkeit, über die Festlegungen des Untersuchungsrahmens vorzugeben, dass auch andere als die vom Vorhabenträger beantragten Varianten zu untersuchen und in die Planung aufzunehmen sind. Insoweit hat die BNetzA Ermessens- und Abwägungsspielraum bei der inhaltlichen und materiellen Einflussnahme auf die Antragsunterlagen sowie den Planungs- und Prüfgegenstand. Sie kann ihre begründete Forderung rechtlich durchsetzen. Im ROV kann dies in der Regel nur auf persuasivem Wege und nicht gegen den Willen des Vorhabenträgers erfolgen. Es wäre zwar rechtlich im Ausnahmefall nicht ausgeschlossen, dass die Raumordnungsbehörde ein ROV von Amts wegen gegen den Willen des gesetzlich festgelegten Vorhabenträgers einleiten könnte und die erforderlichen Antragsunterlagen von einer anderen Stelle eingebracht werden könnten. Allerdings ist dies nur denkbar, wenn die Landesplanung diesen Weg nutzen will, um eine eigene Trassenvariante zu ermitteln, die auch Gegenstand einer Festlegung im Raumordnungsprogramm werden soll.

2.3 Prüfung der Umweltverträglichkeit

Im ROV ergibt sich aus §6 (1) UVPG das Erfordernis der Prüfung der Schutzgüter entsprechend dem Planungsstand. Daher ist die Umweltverträglichkeitsprüfung in das ROV integriert. In der Bundesfachplanung wird hingegen nach §5 Abs. 2 NABEG eine Strategische Umweltprüfung (SUP) als eigenständiger Prüfteil verlangt. Die Bewertung und zusammenfassende Erklärung der Umweltauswirkungen ist daher eigenständiger Teil der Entscheidung der BNetzA. Die Darstellung, Prüfung und Bewertung der Raumverträglichkeit und der Umweltverträglichkeit erfolgen ***getrennt*** voneinander. Eine Überschneidung ergibt sich dort, wo Raumordnungspläne Aussagen zu Umweltzielen und Schutzgütern machen, die über die fachrechtlichen Anforderungen hinausgehen. Die Auseinandersetzung mit den Anforderungen einer umfassenden Prüfung der Umweltbelange (methodisches Vorgehen bei der Umweltrisikoeinschätzung, Datengrundlagen, Natura 2000-Verträglichkeitsprüfung) nimmt in der Bundesfachplanung daher nicht nur aus formalen Gründen einen breiteren Raum ein als im ROV, sondern zwangsläufig auch wegen der durchschlagenden Bindungswirkung des Ergebnisses der Bundesfachplanung. Es müssen alle Belange und Schutzgüter im Rahmen der SUP so weitgehend abgeprüft sein, dass im Planfeststellungsverfahren die UVP auf die zusätzlichen oder anderen Belange beschränkt bleiben kann (§3 NABEG), die die Genehmigungsfähigkeit der Planung nicht mehr infrage stellen können. Diese Herausforderungen stellen sich beim ROV in dieser Konsequenz nicht.

Bundesfachplanung	**ROV**
SUP als eigenständiger Teil des Verfahrens	Prüfung der Schutzgüter als Teil der Raumverträglichkeitsprüfung

2.4 Verbindlichkeit und Absicherung des Planungsergebnisses

Die Entscheidung der BNetzA zugunsten eines Trassenkorridors hat – wie oben ausgeführt – Bindungswirkung für die Planfeststellung und für die Raumordnungsplanung in den Ländern. Die BNetzA legt im Ergebnis einen Trassenkorridor fest, in dem die Trasse künftig verlaufen muss. Für die Auswirkungsprüfung wird eine potenzielle Trassenachse angenommen, deren Feintrassierung erst im nachfolgenden Planfeststellungsverfahren erfolgt. Die potenzielle Trassenachse wird mit 50 m angenommen (Amprion et al. 2013: 51). Die Korridorbreite, die für die Feintrassierung verbindlich sein soll, ist ein „Flächenkorridor“ bzw. ein „Gebietsstreifen“ von 500 m bis höchstens 1.000 m. Dieser kann bei bestehenden Konfliktlagen für die Prüfung im Bundesfachplanungsverfahren auch breiter sein (§3 NABEG). Die Korridorbreiten und der Hinweis auf den Abweichungsfall ergeben sich aus der Gesetzesbegründung. Die BNetzA kann mit Abschluss des Verfahrens oder auch später Veränderungssperren für den gesamten Trassenverlauf oder für Abschnitte für die Frist von 5 Jahren und danach für weitere 5 Jahre erlassen. Der festgelegte Trassenkorridor bindet auch die Raumordnung und verlangt ggf. eine Zielabweichung oder eine Plananpassung, wenn damit Zielkonflikte ausgelöst würden. Diese müssen dementsprechend vor Abschluss der Bundesfachpla-

nung ausgeräumt sein, damit die Vorhabenplanung raumverträglich ist. In der Konsequenz würden damit Zielabweichungsverfahren oder Planänderungsverfahren durch den Plangeber parallel zum Bundesfachplanungsverfahren erforderlich.

Für im ROV raumgeordnete Ausbauvorhaben, die mit Abschluss des ROV ein sonstiges Erfordernis der Raumordnung mit Berücksichtigungspflicht darstellen, kann eine weitergehende Regelung zur Vorhabendurchsetzung nur durch Integration des raumgeordneten Trassenverlaufes in den Raumordnungsplan erreicht werden (vgl. Beitrag von Konze/Kufeld/Priebs in diesem Band). Das heißt, Ergebnisse von ROV können mit einem Änderungsverfahren des Raumordnungsplans und der Möglichkeit der befristeten Untersagung und – nach Verfahrensabschluss – mit der Festlegung als Ziel der Raumordnung und damit als zwingendes Anpassungserfordernis mit ähnlicher Wirkung wie das Ergebnis des Bundesfachplanungsverfahrens vor entgegenstehenden Planungen gesichert werden. Bei dieser Art der schrittweisen Planungs- und Vorhabensicherung und auch im anschließenden Planfeststellungsverfahren bleibt allerdings ausreichend Spielraum, Vorhabenverbesserungen und ergänzende Planungs- und Maßnahmenanpassungen zu ermöglichen, bis hin zu einer wesentlichen Änderung, einer Aufgabe oder einer späteren Nichtgenehmigung der Vorhabenplanung.

Angesichts der doch relativ langen Zeiträume für die Genehmigung und Realisierung von Netzausbauprojekten sind Planungsänderungen und Vorhabenanpassungen nicht auszuschließen. Die strikten Vorgaben des NABEG, die sich aus der Bindungswirkung eines maximal 1.000 m breiten Trassenkorridors ergeben, können ggf. zu abschnittsweisen erneuten Prüfverfahren führen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn im Planfeststellungverfahren aus rechtlichen Gründen vom bisherigen Trassenkorridor abgewichen werden muss oder Klagerisiken durch eine erneute Prüfung ausgeschlossen werden sollen. Im ROV bleibt hingegen bis zum Abschluss des Planfeststellungsverfahrens die Möglichkeit, auch außerhalb des raumgeordneten Trassenverlaufes einer raum- und umweltverträglichen Lösung den Vorzug zu geben. Es verbleibt damit bis zum Schluss diese flexiblere Möglichkeit der Vorhabenoptimierung.

Bundesfachplanung

Das Ergebnis ist verbindlich gegenüber entgegenstehenden Maßnahmen und für das Planfeststellungsverfahren

Aufgrund der Verbindlichkeit des Ergebnisses ist eine große Prüftiefe im Bundesfachplanungsverfahren notwendig

ROV

Das Ergebnis ist ein sonstiges Erfordernis der Raumordnung, das bei entgegenstehenden Maßnahmen in die Abwägung einzustellen ist und von dem zugunsten der Vorhabenoptimierung im Genehmigungsverfahren abgewichen werden kann

Durch Integration in einen Raumordnungsplan kann das Ergebnis des ROV als Ziel der Raumordnung mit Beachtenspflicht festgelegt werden

2.5 Verzahnung mit der Planfeststellung

Die Bundesfachplanung ist rechtlich und verfahrensmäßig auf eine enge Verknüpfung mit dem Planfeststellungsverfahren angelegt, denn der von der BNetzA festgelegte Trassenkorridor ist die verbindliche Grundlage für den Antrag auf Planfeststellung. Für das ROV gilt dies nicht.

Die BNetzA ist für die von ihr geprüften Vorhaben derzeit auch zuständige Planfeststellungbehörde. Sie kann den Vorhabenträger zur Antragstellung auffordern. Erst nach Abschluss des Planfeststellungsverfahrens besteht die Möglichkeit, gegen die Zulassungsentscheidung gemäß §43e (4) EnWG zu klagen, wobei der Instanzenweg eingeschränkt ist. Durch diese Vorgehensweise sollen alle Möglichkeiten der Planungsbeschleunigung und Verfahrensverknüpfung ausgeschöpft werden.

Bei Netzausbauvorhaben mit ROV und anschließender Planfeststellung fehlen Rechtsgrundlagen, aus denen sich eine engere Verzahnung der Ergebnisse und Verfahrensabläufe herleiten ließe. Dennoch gibt es Möglichkeiten, unter Aspekten der Planungsbeschleunigung des Netzausbaus die Übergänge vom ROV zum Planfeststellungsverfahren durch bessere Schnittstellenkoordinierung auszuschöpfen. So kann z. B. durch Projektrealisierungsvereinbarungen zwischen den beteiligten Stellen und dem Vorhabenträger, durch ein kontinuierliches Verfahrensmonitoring und eine Kapazitätsplanung bei den zuständigen Behörden erreicht werden, dass Verfahrensprozesse besser als bisher synchronisiert werden können. Dies entspricht derzeit beispielsweise dem niedersächsischen Vorgehen.

Das ROV ist kein Verwaltungsakt, daher ist das Ergebnis (die Landesplanerische Feststellung) auch nicht beklagbar und der Vorhabenträger kann daraus keine abschließende Planungssicherheit ableiten. Allerdings wird auch mit dem Abschluss und Ergebnis der Bundesfachplanung die vom Vorhabenträger erwünschte Planungssicherheit noch nicht erreicht, da keine gerichtliche Überprüfung des Ergebnisses eröffnet wird.

Das ROV lässt für die Prüftiefe und Abschichtung von Planungskonflikten und für verbleibende Prüferfordernisse einen breiten Spielraum. Dieser bestimmt maßgeblich mit, wie konflikthaltig und umfänglich sich die Erarbeitung des Genehmigungsantrages und das Planfeststellungsverfahren gestalten.

Es ist festzustellen, dass die Möglichkeiten des Ineinandergreifens von ROV und Planfeststellungverfahren bislang in der Regel nicht systematisch für eine Planungsbeschleunigung genutzt werden, weil beide Verfahren als voneinander unabhängige Verfahren mit unterschiedlicher Funktion etabliert sind. Hinzu kommt, dass das Ergebnis des ROV wegen seines nur gutachterlichen Charakters von den Genehmigungsbehörden auch nicht unmittelbar, d. h. nicht ohne erneute Prüfung übernommen werden kann. Grundsätzlich wäre es jedoch möglich, zeitlich, abschnittsweise und vor allem hinsichtlich der Grundlagenerarbeitung und Öffentlichkeitsbeteiligung ROV und Planfeststellungsverfahren ineinandergreifen zu lassen. Dies setzt jedoch die Bereitschaft des Vorhabenträgers und der beteiligten Behörden und ein entsprechend koordinier-

tes Vorgehen voraus. Für die gesetzlich bedarfsfestgestellten Netzausbauvorhaben, deren Realisierung ein hoher Gemeinwohlbelang und für beide Seiten verpflichtend ist, sollten diese Möglichkeiten gezielt ausgeschöpft werden.

Bundesfachplanung	**ROV**
Rechtlich geregelte behördliche und zeitliche Verknüpfung mit dem nachfolgenden Planfeststellungsverfahren	Eine Verzahnung mit der Planfeststellung ist gesetzlich nicht vorgesehen, aber in der Praxis möglich

2.6 Öffentlichkeitsbeteiligung, Transparenz, Verfahrensbegleitung

Das NABEG setzt mit seinen Vorgaben zur Unterrichtung der Öffentlichkeit, zu öffentlichen Antragskonferenzen und transparenten Verfahrensabläufen mittels Internet Standards, die für das ROV in dieser Form nicht verpflichtend sind.

Im ROV können i. d. R. nur in Abstimmung mit dem Vorhabenträger und freiwillig seitens der verfahrensführenden Landesplanungsbehörde die vorgegebenen Mindeststandards der Beteiligung und Unterrichtung überschritten werden. Häufig muss auch der Vorhabenträger einer Veröffentlichung im Internet mangels rechtlicher Regelungen noch zustimmen.

Allerdings sind seit 2013 alle Behörden gemäß §25 (3) VwVfG verpflichtet, den Vorhabenträger zur Durchführung einer informellen Öffentlichkeitsbeteiligung aufzufordern. Der Vorhabenträger soll bei Vorhaben, die eine nicht nur unwesentliche Auswirkung auf die Belange einer größeren Anzahl von Dritten haben, die betroffene Öffentlichkeit frühzeitig über die Ziele des Vorhabens, die Mittel zur Verwirklichung und die voraussichtlichen Auswirkungen unterrichten. Dies soll möglichst vor Antragstellung geschehen. Insoweit sind hier für ROV und Bundesfachplanung gleiche Voraussetzungen gegeben, die allerdings mit unterschiedlicher Qualität und Beteiligung seitens der Vorhabenträger und Behörden ausgefüllt werden können.

In der Praxis gibt es zu den großen Netzausbauplanungen bereits Beispiele für informelle „Vorverfahren“ der Bürgerbeteiligung vor Antragstellung sowie für projektbegleitende Beteiligungsformen (z. B. Projektbeiräte und Projektbüros als Anlauf- und Informationsstellen). Vorhabenträger informieren zudem sehr umfangreich im Internet. Die kontinuierliche öffentliche Information zu Verfahrensschritten und -ständen im Internet ist weitgehend Standard in den Verfahren auch seitens der verfahrensführenden Stellen, wie der BNetzA.

Seitens der Landesplanungsbehörden ist bei den Netzausbauvorhaben darauf zu achten, dass Vorhabenträger hinsichtlich ihres Engagements für partizipative, transparente Planungsprozesse nicht zwischen Vorhaben, die der Bundesfachplanung unter-

liegen und solchen, für die ein ROV erforderlich ist, unterscheiden, denn es geht in beiden Fällen gleichermaßen um vorhabenspezifische frühzeitige Information, Beteiligungsmöglichkeiten, transparente Verfahren und nachvollziehbare Planungsergebnisse im Sinne der Betroffenen und der Öffentlichkeit.

Trotz unterschiedlicher rechtlicher Vorschriften sind die Voraussetzungen für Öffentlichkeitsbeteiligung, Transparenz und Verfahrensbegleitung gleich. Die Qualität der Ausführung liegt in erster Linie in der Verantwortung und Entscheidung der Vorhabenträger.

3 Schlussfolgerungen

Nachdem sechs Jahre nach Einführung der Bundesfachplanung nur wenige Verfahren begonnen und noch keine großen Vorhaben zum Abschluss gebracht wurden, kann es derzeit noch keinen sachgerechten ergebnisbezogenen Vergleich der Stärken und Schwächen der beiden Verfahrenswege der Raum- und Umweltverträglichkeitsprüfung bei Vorhaben des Übertragungsnetzausbaus geben. Deshalb wäre es auch zu früh, diesbezüglich Verfahrensänderungen bei der Raum- und Umweltverträglichkeitsprüfung von Vorhaben des Netzausbaus begründet zu fordern.

Auch die Frage, ob die Bundesfachplanung mit ihrem verbindlichen Ergebnis tatsächlich bezüglich Planungsbeschleunigung und Rechtssicherheit dem ROV überlegen ist, kann nicht ohne empirische Befunde und Planungsergebnisse beantwortet werden. Denn neben dem Aspekt der Verfahrensschnelligkeit sind auch Aspekte der behördlichen Kompetenzen und Kapazitäten sowie Aspekte der Nähe zu regionalen und örtlichen Konflikten und den Problemlösungspotenzialen auf den raumordnerischen Ebenen in den Blick zu nehmen. Für eine Planungsbeschleunigung ist nicht nur die rechtzeitige und abschließende Ermittlung aller abwägungsrelevanten Belange von höchster Bedeutung, sondern auch die gesetzten und akzeptierten Maßstäbe, die für eine sachgerechte und zügige Abwägung herangezogen werden können. Wenn letztere fehlerhaft und Maßstäbe nicht fundiert sind, werden Abwägungsentscheidungen und Planungsergebnisse angreifbar.

Zu prüfen wäre auch, ob sich angesichts länderspezifischer Voraussetzungen bundeseinheitliche Methoden und Vorgehensweisen durchhalten lassen. Große länderübergreifende Vorhaben wurden bislang abschnittsweise und länderspezifisch durchgeführt. Aspekte der Praktikabilität und der notwendigen bundeseinheitlichen Handhabung müssen neu mit Anforderungen an Regionalität und unterschiedlichen Regelungen und Planungsvoraussetzungen in Einklang gebracht werden. Hieraus könnten sich künftig durchaus Anforderungsprofile an die Raumverträglichkeitsprüfung in Abhängigkeit von Vorhabentyp und Verfahrenskonstellationen ableiten lassen.

Literatur

Amprion GmbH; 50 Hertz Transmission GmbH; TenneT TSO GmbH; Transnet BW GmbH (Hrsg.) (2013): Antrag auf Bundesfachplanung – Musterantrag nach §6 NABEG. Teil 1: Grob- und Trassenkorridorfindung. Berlin, Dortmund, Bayreuth, Stuttgart.

Bundesnetzagentur (Hrsg.) (2012): Leitfaden zur Bundesfachplanung nach §§4 ff. des Netzausbaubeschleunigungsgesetzes Übertragungsnetz (NABEG). Bonn.

Autorinnen

Dipl.-Geogr. Hildegard Zeck*, Referat für Raumordnung und Landesplanung im Niedersächsischen Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz; Schwerpunkte sind u. a. die Fortschreibung des niedersächsischen Landes-Raumordnungsprogramms, der Ausbau der Windenergie an Land und auf See sowie der Netzausbau. Sie ist Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung.*

Dipl.-Geogr. Gesa Köhler*, Referat für Raumordnung und Landesplanung im Niedersächsischen Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz; zuständig u. a. für die raumordnerischen Belange des Netzausbaus (Stellungnahmen zu Netzentwicklungsplänen, Szenariorahmen, Bundesfachplanungsverfahren) und für Energie.*