

MARTIN KMENT

Flexibilisierung von Netzverknüpfungspunkten

*Schriften zum
Infrastrukturrecht*

21

Mohr Siebeck

Schriften zum Infrastrukturrecht

herausgegeben von

Wolfgang Durner und Martin Kment

21



Martin Kment

Flexibilisierung von Netzverknüpfungspunkten

Zugleich eine Untersuchung zu den Sonderrechten
für ausgewählte Energieleitungsvorhaben,
zur legislativen Bedarfsplanung
und zur erstinstanzlichen Zuständigkeit
des Bundesverwaltungsgerichts

Mohr Siebeck

Martin Kment ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Europarecht, Umweltrecht und Planungsrecht der Universität Augsburg und Geschäftsführender Direktor des Instituts für Umweltrecht.

ISBN 978-3-16-159604-9 / eISBN 978-3-16-159605-6

DOI 10.1628/978-3-16-159605-6

ISSN 2195-5689 / eISSN 2569-4456 (Schriften zum Infrastrukturrecht)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2020 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde-Druck aus der Garamond gesetzt, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Nädele in Nehren gebunden.

Printed in Germany.

Vorwort

Der Ausbau der deutschen Elektrizitätsnetze ist ins Stocken geraten. Die selbst gesteckten Ausbau- und Ertüchtigungsziele wurden (noch) nicht erreicht. Einige der Ursachen hierfür liegen auch in den rechtlichen Rahmenbedingungen des Netzausbaus, die die Weiterentwicklung der Netzinfrastruktur nicht immer nur gefördert haben. Deshalb hat sich der Gesetzgeber für Korrekturen des Normenbestands entschieden. Vieles wird jetzt dem Primat der „Beschleunigung“ untergeordnet, wie das jüngste Gesetz zur Beschleunigung des Energieleitungsausbaus vom 13. Mai 2019 (BGBl. I S. 706) prägnant verdeutlicht.

Die vorliegende Untersuchung bringt sich in die Debatte um die Neuausrichtung des Energieleitungsrechts ein. Sie fokussiert sich auf die Netzverknüpfungspunkte, die für alle Energieleitungsprojekte identitätsbildend sind, und denkt über ihre Flexibilisierung nach. Letzteres schien nach einem Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 12. September 2018 (Az: 4 A 13.17) schwieriger geworden zu sein. Dieses Buch bemüht sich um eine Einordnung dieses Judikats. Es will die Potenziale eines beschleunigten Netzausbaus nicht leichtfertig und vorschnell aufgeben. Im beschriebenen Kontext spielen die Sonderrechte einiger ausgewählter Energieleitungsvorhaben eine zentrale Rolle. Zudem wird der Rechtsfigur der legislativen Bedarfsplanung besondere Aufmerksamkeit geschenkt und die rechtlichen Grenzen der Inanspruchnahme des Bundesverwaltungsgerichts als erstinstanzlicher Spruchkörper ausgelotet.

Die vorliegend publizierte Untersuchung geht zu einem großen Teil auf ein rechtswissenschaftliches Gutachten zurück, das einem Netzbetreiber erstattet wurde. Ergänzend sind Konkretisierungen und Erweiterungen vorgenommen worden. Für die Unterstützung bei der formalen Gestaltung und Aktualisierung des Manuskripts danke ich Frau Sabine Bauer, Herrn Stefan Fimpel, Herrn Felix Müller, Frau Inge Rystau und Frau Anna Weininger.

Augsburg, Mai 2020

Martin Kment

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Abkürzungsverzeichnis	XI
A. Ausgangslage	1
I. Entscheidung mit großer Wirkung	1
II. Der Auslöser: Vorhaben Nr. 5 nach EnLAG	1
1. Einordnung des EnLAG-Projekts Nr. 5 in den energiewirtschaftlichen Kontext	1
2. Merkmale des EnLAG-Projekts Nr. 5	2
3. Verschiebung des Anfangspunktes	3
a) Genese der Projektdefinition	3
b) Veränderte Rahmenbedingungen	4
III. Korrektur durch das BVerwG	5
1. Verbindlichkeit der gesetzlichen Bestimmung von Anfangs- und Endpunkt	5
2. Die Rechtsposition der Vorhabengegner	6
3. Der Vergleich zum Straßenrecht	7
4. Verbleibende Realisierungschance	7
5. Ausnahmecharakter der erstinstanzlichen Zuständigkeit des BVerwG	8
IV. Gesetzänderung	9
V. Problemstellung	9
B. Besondere Energieleitungen	13
I. EnLAG-Vorhaben	13
1. Rahmenbedingungen	13
2. Entstehung des Energieleitungsausbaugesetzes und spätere Anpassungen der ausgewiesenen Projekte	13
3. Gesetzgebungskompetenz	14
4. Inhalte	15
II. Vorhaben nach dem Gesetz über den Bundesbedarfsplan	16
1. Einbettung der Bundesbedarfsplanung in einen mehrstufigen Planungsprozess	16
a) Szenariorahmen	16

VIII

b) Netzentwicklungsplan	17
c) Abschließender Bundesbedarfsplan – Autonome gesetzgeberische Entscheidung	18
2. Gesetzgebungskompetenz und Gesetzgebungsverfahren	18
3. Inhalte des Bundesbedarfsplans	20
III. Funktion und Bindungswirkung des Vorhabensonderstatus nach EnLAG und BBPlG	21
1. Planrechtfertigung und Beschleunigung	21
a) Anordnung des EnLAG	21
b) Regelung des BBPlG	22
2. Akzeptanz der Öffentlichkeit und neue Ausführungsoptionen	23
3. Zuständigkeitsbündelung	23
4. Komprimierter Rechtsschutz beim BVerwG	24
a) Regelungsgehalt des EnLAG und des BBPlG	24
b) Verfassungsrechtliche Zulässigkeit	24
aa) Allgemeine Regeln	24
bb) Verfassungsmäßigkeit des EnLAG und BBPlG	26
cc) Erweiterung der erstinstanzlichen Zuständigkeit des BVerwG durch § 1 Abs. 3 S. 2 EnLAG n.F. und § 6 S. 2 BBPlG n.F.	30
IV. Rechtliche Schranken des Gesetzgebers bei der Verleihung eines Sonderrechts für bestimmte Vorhaben	33
1. Ausgangspunkt	33
2. Legislative Planungsakte und Gewaltenteilung	33
a) Detailplanungen	33
b) Bedarfsplanungen	35
3. Plausibilität der gesetzlichen Regelung	37
C. Vorhabenidentifikation	39
I. Bestimmungstypik	39
1. Begriffliche Klärung	39
2. Nennung von Ortsnamen, Kreisen, Regionen und Bundesländern	40
3. Zentrale Bedeutung von Netzverknüpfungspunkten	40
4. Gesetzliche Vorhabenbeschreibung durch (Such-)Räume	41
a) BBPlG-Vorhaben Nr. 37: gemeindeweiter Suchraum	42
b) BBPlG-Vorhaben Nr. 42: gemeindeweite Suchräume	42
c) BBPlG-Vorhaben Nr. 33: maximaler Suchraum	43
5. Zwischenergebnis und verfassungsrechtliche Einschätzung	43
II. Verbindlichkeit der Projektbeschreibung	44
1. Grundsätze	44
a) Position des BVerwG	44

b) Analyse der Gesetzesmaterialien	45
aa) Gesetzgebungsverfahren zur Einführung des BBPlG (2013)	45
bb) Gesetzgebungsverfahren zur Novelle des BBPlG (2015) . .	45
c) Zwischenergebnis	47
2. Konkretisierungsspielräume und Modifikationen	48
a) Anlehnung an das Raumordnungsrecht	48
b) Übertragung auf das Energiewirtschaftsrecht und den Netzausbau	48
c) Einfluss des Beschlusses des BVerwG vom 12.09.2018	50
3. Nachteile zu starker Konkretisierung	50
a) Planerischer Widerspruch	51
b) Sachwidrige Zufälligkeiten	51
4. Handlungsbedarf für einen umsichtigen Gesetzgeber	52
III. Flexibilisierungsmöglichkeiten des Gesetzgebers	52
1. Modell 1: Verwendung größerer Raumeinheiten	53
a) Ausführungsart	53
b) Prüfung der Rechtmäßigkeit	53
aa) Gewaltenteilung	54
bb) Rechtsschutz	54
cc) Evidente Unsachlichkeit	56
2. Modell 2: Pauschaler räumlicher Abweichungsradius	57
a) Ausführungsart	57
b) Prüfung der Rechtmäßigkeit	57
aa) Gewaltenteilung	57
bb) Rechtsschutz	58
cc) Evidente Unsachlichkeit	58
3. Modell 3: Individuell ausgestalteter räumlicher Abweichungsradius	59
a) Ausführungsart	59
b) Prüfung der Rechtmäßigkeit	59
aa) Gewaltenteilung und Rechtsschutz	59
bb) Evidente Unsachlichkeit	60
D. Ergebnisse der Untersuchung	61
Literaturverzeichnis	65
Rechtsprechungsnachweise	69
Sachregister	73

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	Andere Ansicht
a. F.	Alte Fassung
ABl. EU	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
AEG	Allgemeines Eisenbahngesetz vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378, 2396; 1994 I S. 2439), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 16. März 2020 (BGBl. I S. 501) geändert worden ist
AFG	Gesetz über die Leistungen und Aufgaben zur Beschäftigungssicherung und zur Förderung des Wirtschaftswachstums vom 25. Juni 1969 (BGBl. I S. 582), das zuletzt durch Artikel 30 des Gesetzes vom 20. Dezember 1996 (BGBl. I S. 2049, 2080) geändert worden ist
Anm.	Anmerkung
Art.	Artikel
BauGB	Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634)
BauR	Zeitschrift für das gesamte öffentliche und private Baurecht
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
BBPIG	Gesetz vom 23. Juli 2013 (BGBl. I S. 2543; 2014 I S. 148, 271), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 13. Mai 2019 (BGBl. I S. 706)
Beschl.	Beschluss
Bf.	Beschwerdeführer
BGBL	Bundesgesetzblatt
BNetzA	Bundesnetzagentur
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BVerwGG	Gesetz über das Bundesverwaltungsgericht vom 23. September 1952 (BGBl. I S. 625)
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
DE	Deutschland
dena	Deutsche Energie-Agentur GmbH
dena-Netzstudie I	Energiewirtschaftliche Planung für die Netzintegration von Windenergie in Deutschland an Land und Offshore bis zum Jahr 2020 – Konzept für eine stufenweise Entwicklung des

	Stromnetzes in Deutschland zur Anbindung und Integration von Windkraftanlagen Onshore und Offshore unter Berücksichtigung der Erzeugungs- und Kraftwerksentwicklungen sowie der erforderlichen Regelleistung, 2005
d. h.	das heißt
DÖV	Die öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
EnLAG	Energieleitungsausbaugesetz vom 21. August 2009 (BGBl. I S. 2870), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 13. Mai 2019 (BGBl. I S. 706) geändert worden ist
EnWG	Energiewirtschaftsgesetz vom 7. Juli 2005 (BGBl. I S. 1970, 3621), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 5. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2002) geändert worden ist
EnWZ	Zeitschrift für das gesamte Recht der Energiewirtschaft
ER	EnergieRecht (Zeitschrift)
ET	Energiewirtschaftliche Tagesfragen (Zeitschrift)
EU	Europäische Union
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift (Zeitschrift)
f	folgend oder für
ff	folgende
Festschr.	Festschrift
Fn.	Fußnote
FStrAbG	Fernstraßenausbaugesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. Januar 2005 (BGBl. I S. 201), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3354) geändert worden ist
FStrG	Bundesfernstraßengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Juni 2007 (BGBl. I S. 1206), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 3. März 2020 (BGBl. I S. 433) geändert worden ist
GewArch	Gewerbearchiv (Zeitschrift)
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. November 2019 (BGBl. I S. 1546) geändert worden ist
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
Halbs.	Halbsatz
HGÜ	Hochspannungs-Gleichstrom-Übertragung
Hrsg.	Herausgeber
IEKP	Integriertes Energie- und Klimaprogramm
i. S. d.	Im Sinne des
i. V. m.	In Verbindung mit
JurisPR-BVerwG	juris PraxisReport Bundesverwaltungsgericht
km	Kilometer
kV	Kilovolt
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung (Zeitschrift)

NABEG	Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz vom 28. Juli 2011 (BGBl. I S. 1690), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 13. Mai 2019 (BGBl. I S. 706)
NABEG-E	Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz – Entwurf
n. F.	Neue Fassung
NdsVBl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
NL	Niederrhein-Landesgrenze
NO	Norwegen
NOR-3-3	Offshore-Anbindungsleitung Nordsee-Cluster 3 – Grenzkorridor II – Halbemond
Nr.	Nummer
NuR	Natur und Recht (Zeitschrift)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Rechtsprechungs-Report Verwaltungsrecht (Zeitschrift)
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
NZBau	Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht
NZV	Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht
OVG	Oberverwaltungsgericht
RdE	Recht der Energiewirtschaft
Rn.	Randnummer
ROG	Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 15 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2808) geändert worden ist
S.	Satz oder Seite
s.	siehe
sog.	sogenannt
TEN-E-Leitlinien	Leitlinien für die transeuropäischen Netze im Energiebereich
u. a.	und andere
UPR	Umwelt und Planungsrecht (Zeitschrift)
Urt.	Urteil
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
v.	vom oder versus
VerkPBG	Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz vom 16. Dezember 1991 (BGBl. I S. 2174), das zuletzt durch Artikel 464 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist
Verw.	Die Verwaltung (Zeitschrift)
vgl.	vergleiche
Vorb.	Vorbemerkung
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), die zuletzt durch Artikel 56 des Gesetzes vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2652) geändert worden ist
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch Artikel 5 Absatz 25 des Gesetzes vom 21. Juni 2019 (BGBl. I S. 846) geändert worden ist

WaStrG	Bundeswasserstraßengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Mai 2007 (BGBl. I S. 962; 2008 I S. 1980), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 29. November 2018 (BGBl. I S. 2237) geändert worden ist
z. B.	zum Beispiel
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht
ZNER	Zeitschrift für Neues Energierecht
zul.	zuletzt
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht
ZVglRWiss	Zeitschrift für Vergleichende Rechtswissenschaft

A. Ausgangslage

I. Entscheidung mit großer Wirkung

Das BVerwG hat in einem nur wenig beachteten Beschluss vom 12.09.2018¹ Aussagen zur Verbindlichkeit von Anfangs- und Endpunkten (Netzverknüpfungspunkte) von gesetzlich definierten Vorhaben getätigt, die in ihrer Folgewirkung kaum zu unterschätzen sind. Sie stellen erhebliche Hürden für den dringend erforderlichen Netzausbau dar, welche die Ausbaugeschwindigkeit im deutschen Elektrizitätsnetz weiter schwächen könnten. Die nachfolgende Untersuchung nimmt sich daher der Frage der Flexibilisierung von Netzverknüpfungspunkten an und bindet sie in den weiteren rechtlichen Kontext ein.

II. Der Auslöser: Vorhaben Nr. 5 nach EnLAG

1. Einordnung des EnLAG-Projekts Nr. 5 in den energiewirtschaftlichen Kontext

Der Ausbau der deutschen Energieinfrastruktur, wie ihn die Energiewende erzwingt,² schreitet voran. Einige Netzausbaustrecken sind realisiert, andere genehmigt, weitere geplant. Trotz einiger politischer, rechtlicher und technischer Fallstricke unternehmen die in Deutschland agierenden Übertragungsnetzbetreiber große Anstrengungen, um (insbesondere) den gesetzlich definierten Bedarf an den Neuerrichtungen und/oder den Ertüchtigungen von Stromtrassen zu stillen, wie er sowohl im Gesetz über den Bundesbedarfsplan (BBPlG)³ als auch im Gesetz zum Ausbau von Energieleitungen (EnLAG)⁴ festgehalten ist. Dort benennt der Gesetzgeber konkrete Strecken – teilweise mit Zwischenzielen –,⁵ die er für dringend erforderlich erachtet, um die Versorgungssicherheit mit Strom sicherzustellen und die Leistungsfähigkeit der Netze wieder zu garantieren.⁶

¹ BVerwG, Beschl. v. 12.09.2018 – 4 A 13.17 –, NVwZ-RR 2019, S. 91.

² *Kment*, Das Planungsrecht der Energiewende, Verw 2014, S. 377.

³ Gesetz v. 23.07.2013 (BGBl. I S. 2543; 2014 I S. 148, 271), zul. geändert durch Art. 3 des Gesetzes v. 13.05.2019 (BGBl. I S. 706).

⁴ Gesetz v. 21.08.2009 (BGBl. I S. 2870), zul. geändert durch Art. 4 des Gesetzes v. 13.05.2019 (BGBl. I S. 706).

⁵ Siehe etwa das EnLAG-Projekt Nr. 14 oder die BBPlG-Projekte Nr. 7, 8, 18.

⁶ *Schweizer/Mattis*, Die neuen gesetzlichen Instrumente für Versorgungssicherheit im deutschen Stromnetz, ET 2016, 84.

Gleichzeitig gibt der Gesetzgeber damit auch den Anstoß, um in die Planung und Verwirklichung dieser anvisierten Energieleitungen einzutreten.⁷

Eines der gesetzlich aufgeführten, besonders wichtigen Projekte für die deutsche Energieinfrastruktur ist das EnLAG-Projekt Nr. 5, also die Stromnetzverbindung zwischen dem Netzverknüpfungspunkt Dörpen West und dem Netzverknüpfungspunkt Niederrhein. Vorhabenträger dieses Projekts sind die Amprion GmbH und die TenneT TSO GmbH, wobei die TenneT TSO GmbH allein in Niedersachsen tätig und dort für den Bereich bis zum Netzverknüpfungspunkt Meppen zuständig ist. Die Realisierung der weiteren Trasse bis zum nordrhein-westfälischen Netzverknüpfungspunkt Niederrhein obliegt der Amprion GmbH.

2. Merkmale des EnLAG-Projekts Nr. 5

Das ca. 180 km bzw. 200 km⁸ lange EnLAG-Vorhaben Nr. 5 dient der Verstärkung der bestehenden Leitungstrassen zum Abtransport steigender Energiemengen, die in Norddeutschland durch Windkraftanlagen Offshore und an Land erzeugt werden. Zugleich soll damit eine Hauptachse für den allgemeinen Stromtransport von Nord- nach Süddeutschland entstehen. Teilabschnitte des Gesamtvorhabens sind bereits realisiert (z. B. zwischen Bredenwinkel und Borken Süd), andere planfestgestellt (etwa der Abschnitt Dörpen West – Meppen)⁹ und wieder andere Abschnitte sind in der Planung (so etwa der Teilabschnitt zwischen Haddorfer See und Wettringen).¹⁰

Da es sich bei dem EnLAG-Vorhaben Nr. 5 gem. § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 EnLAG auch um ein sog. Pilotprojekt handelt, das der Erprobung der Erdverkabelung dienen soll, haben sich die Netzbetreiber dazu entschieden, von der Erdverkabelungsoption bei der Realisierung des Vorhabens Gebrauch zu machen. So plant die TenneT TSO GmbH einen 3,1 km langen Erdkabelabschnitt auf Harener Stadtgebiet zwischen Dankern und Segberg.¹¹ Die Amprion GmbH hat sich außerdem dazu entschlossen, drei Teilabschnitte der Trasse, die nahe einer geschlossenen Wohnbebauung verlaufen, als Erdkabel zu realisieren. Zwei der drei Erdkabelabschnitte, die alle im Kreis Borken liegen, sind bereits fertiggestellt, einer davon befindet sich sogar schon im Probebetrieb.¹²

⁷ Die weiteren Ausbauerfordernisse sollen an dieser Stelle nicht berücksichtigt werden.

⁸ Auf die Besonderheit des Streckenverlaufs wird nachfolgend noch eingegangen. Siehe A., III., 3.

⁹ Vgl. den entsprechenden Planfeststellungsbeschluss der Niedersächsischen Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr, Nr. P221-05020-05St/14 v. 30.06.2017.

¹⁰ Siehe die Information der BNetzA unter <https://www.netzausbau.de/leitungsvorhaben/enlag/05/de.html> (abgerufen am 10.03.2020).

¹¹ Vgl. <https://www.tennet.eu/de/unser-netz/onshore-projekte-deutschland/doerpenwest-niederrhein/erdkabel/> (abgerufen am 10.03.2020).

¹² Vgl. <https://www.amprion.net/Netzausbau/Aktuelle-Projekte/Wesel-Meppen/> (abgerufen am 10.03.2020).

3. Verschiebung des Anfangspunktes

Das EnLAG-Projekt Nr. 5 weist eine markante Besonderheit auf: Der ursprünglich vorgesehene Startpunkt des Vorhabens, der beim niedersächsischen Netzverknüpfungspunkt Diele liegen sollte, wurde während der Planungsphase aufgegeben und durch den ca. 17 km weiter südlich gelegenen Netzverknüpfungspunkt Dörpen West ersetzt. Dies hatte eine Verkürzung des ursprünglichen Projekts um die angegebenen ca. 17 km zur Folge, da somit der Trassenverlauf vorzeitig enden konnte. Diese Verschiebung erfolgte nicht willkürlich; vielmehr sprachen für die Modifikation unterschiedliche Gründe.¹³ Man darf schon jetzt festhalten, dass der Gesetzgeber nachträglich das EnLAG entsprechend korrigiert hat;¹⁴ er reagierte¹⁵ dabei auf den noch näher zu untersuchenden Beschluss des BVerwG vom 12.09.2018.¹⁶

a) Genese der Projektdefinition

Um die Thematik voll zu erfassen, muss man zunächst die Hintergründe der konkreten Projektbezeichnung des EnLAG-Projekts Nr. 5 in der Anlage des EnLAG darlegen. Die Gesetzesmaterialien zum EnLAG verdeutlichen, dass sich der Gesetzgeber bei der Auswahl und der Benennung der einzelnen EnLAG-Vorhaben primär an einer Studie der Deutschen Energie-Agentur (dena) aus dem Jahr 2005 orientiert und sich die dort ermittelten Erkenntnisse zu eigen gemacht hat.¹⁷

So heißt es in den Gesetzesmaterialien zum EnLAG:¹⁸

„Die von der Deutschen Energie-Agentur GmbH (dena) in Auftrag gegebene Studie ‚Energiewirtschaftliche Planung für die Netzintegration von Windenergie in Deutschland an Land und Offshore bis zum Jahr 2020‘ vom 24. Februar 2005 (dena-Netzstudie I) untersuchte die Auswirkungen der fluktuierenden Windenergieeinspeisung und anderer erneuerbarer Energien auf das Höchstspannungsübertragungsnetz. Die Studie entwickelte eine umsetzungsorientierte Strategie für die Erhöhung des Anteils der erneuerbaren Energien an der Stromerzeugung in Deutschland bis zum Jahr 2020 auf 20 Prozent.

Die dena-Netzstudie I untersuchte im Detail Engpässe und Überlastungen im Höchstspannungsübertragungsnetz, die den sicheren Betrieb des Netzes gefährden würden.

¹³ Siehe hierzu ausführlich die nachfolgenden Ausführungen unter A., III., 3., b).

¹⁴ Vgl. Art. 4 des Gesetzes zur Beschleunigung des Energieleitungsbaus v. 13.05.2019 (BGBl. I S. 706).

¹⁵ Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 28.01.2019, BT-Drs. 19/7375, S. 27, 86.

¹⁶ BVerwG, Beschl. v. 12.09.2018 – 4 A 13.17 –, NVwZ-RR 2019, S. 91.

¹⁷ Deutsche Energie-Agentur, Energiewirtschaftliche Planung für die Netzintegration von Windenergie in Deutschland an Land und Offshore bis zum Jahr 2020 – Konzept für eine stufenweise Entwicklung des Stromnetzes in Deutschland zur Anbindung und Integration von Windkraftanlagen Onshore und Offshore unter Berücksichtigung der Erzeugungs- und Kraftwerksentwicklungen sowie der erforderlichen Regelleistung, 2005 (dena-Netzstudie I).

¹⁸ Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 07.10.2008, BT-Drs. 16/10491, S. 9 ff.

Maßnahmen waren so zu entwickeln, dass die Versorgungssicherheit auf heutigem Niveau gewährleistet werden kann. Die konkreten Lastflussbilder, die identifizierten Netzengpässe sowie die hieraus abgeleiteten Netzausbaumaßnahmen können im Detail der dena-Netzstudie I entnommen werden.

Um erneuerbare Energien mit einem Anteil von 20 Prozent an der Stromversorgung optimal und ohne Beeinträchtigung des Netzbetriebs in das bestehende Netz zu integrieren, müssen im Höchstspannungsübertragungsnetz bis zum Jahr 2015 sechs neue Trassen zum Nord-Süd-Transport in Betrieb gehen (s. Nummer 1 bis 6 in nachfolgender Tabelle). Darüber hinaus sind Netzoptimierungsmaßnahmen wie der Bau von Querreglern, die Erweiterung bzw. Ertüchtigung von Schaltanlagen, die Bereitstellung von Anlagen zur Blindleistungskompensation, der Bau neuer Transformatoren vom 380 kV-zum 110 kV-Netz, die Umstellung bestimmter Stromkreise auf eine höhere Spannungsebene und die Verstärkung bestehender Trassen notwendig.

Im Einzelnen:

(...)

Nr. 5 Diele–Niederrhein

(...)

5. Verbindung Diele–Niederrhein:

Ohne die Trasse Diele–Niederrhein würden bei Ausfall des 380-kV-Stromkreises Diele–Hanekenfähr der 380-kV-Stromkreis Diele–Meppen, bei Ausfall des 380-kV-Stromkreises Dollern–Landesbergen der parallele Stromkreis oder bei Ausfall des 380-kV-Stromkreises Gronau–Hanekenfähr der 380-kV-Stromkreis Hanekenfähr–Roxel und der 380-kV-Stromkreis Roxel–Gersteinwerk überlastet.⁴

b) Veränderte Rahmenbedingungen

Im Verlauf der Realisierung des EnLAG-Projekts Nr. 5 haben sich die Beurteilungsgrundlagen der im Jahr 2005 abgeschlossenen dena-Netzstudie I verändert. Obschon das Energieaufkommen aus dem Bereich der Offshore-Windenerzeugung erhalten blieb, entschieden sich zwischenzeitlich unterschiedliche Kraftwerksentwickler, ihre Planungen zur Errichtung von Kraftwerksblöcken nicht mehr weiterzuverfolgen. Als Konsequenz war ein Leitungsausbau bis nach Diele technisch nicht mehr erforderlich. Der um ca. 17 km verkürzte Streckenbeginn in Dörpen West erwies sich vielmehr als ausreichend, um den erforderlichen Energiefluss vollumfänglich zu gewährleisten. Daher wurde im Rahmen der Planung des EnLAG-Projekts Nr. 5 der ursprünglich vorgesehene Startpunkt Diele durch den südlicher gelegenen Punkt Dörpen West ersetzt.¹⁹ Dies versprach nicht nur, Projektkosten einzusparen, sondern erschien auch ökologisch sachgerecht, da mit der Verkürzung geringere Eingriffe in Natur und Landschaft verbunden zu sein schienen.

¹⁹ Vgl. Planfeststellungsbeschluss der Niedersächsischen Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr, Nr. P221-05020-05St/14 v. 30.06.2017, S. 81 f.; Landesplanerische Feststellung zum Vorhaben v. 23.01.2013, S. 8 f.

Bei der Interpretation, welche rechtlichen Auswirkungen diese Verkürzung des Ausgangsvorhabens nach sich ziehen würde, war man sich auf Seiten der Vorhabenträger und der Planfeststellungsbehörde einig. Die Beteiligten gingen davon aus, dass die Veränderung des Startpunktes eben *keine* Auswirkungen auf die EnLAG-Qualität des Vorhabens haben würde: Für sie handelte es sich weiterhin um das EnLAG-Projekt Nr. 5. Demgemäß attestierte (auf einen entsprechenden Antrag der Vorhabenträgerin hin) die Planfeststellungsbehörde in ihrem Planfeststellungsbeschluss zum Trassenabschnitt Dörpen West–Meppen:²⁰

„Der Abschnitt Dörpen West – Meppen ist Teil des Neubaus der 380-kV-Höchstspannungsleitung Diele – Niederrhein und damit in den Bedarfsplan nach § 1 Abs. 1 EnLAG i. V. m. Nr. 5 der Anlage zum EnLAG aufgenommen.

Das Vorhaben Dörpen West – Niederrhein ist ein in der Länge verkürztes Vorhaben und dem ursprünglichen Vorhaben Diele – Niederrhein *gleich zu setzen*. Der Anschluss der Offshore-Windparks als einem der wesentlichen Gründe für das Vorhaben erfolgt statt in Diele nunmehr in Dörpen West; ein Leitungsneubau zwischen Diele und Dörpen kann deshalb entfallen. Stattdessen wurde die Bestandsleitung zwischen Diele und Dörpen West von der Vorhabenträgerin ertüchtigt.“

III. Korrektur durch das BVerwG

1. Verbindlichkeit der gesetzlichen Bestimmung von Anfangs- und Endpunkt

Der Einschätzung der Beteiligten zu den Auswirkungen der Projektverkürzung ist das BVerwG in einem Beschluss vom 12.09.2018,²¹ den ein Klageverfahren gegen den Planfeststellungsbeschluss der zuständigen niedersächsischen Behörde provoziert hatte, nicht gefolgt. Vielmehr stellte das Gericht die Maßgeblichkeit der Anfangs- und Endpunktfestlegung für die Definition des privilegierten Vorhabens heraus. Die von der Planfeststellungsbehörde und der Auftraggeberin als sachgerecht eingestufte Abweichung des Anfangsortes qualifizierte das Gericht nicht mehr als Konkretisierung oder bloße Modifikation der gesetzlichen Festlegung zum EnLAG-Projekt Nr. 5, sondern als Abweichung. Das streitgegenständliche Projekt sei ein *aliud* zum gesetzlich definierten EnLAG-Projekt Nr. 5. Dabei soll nach Ansicht des BVerwG unbeachtlich sein, ob das neu in den Blick genommene, verkürzte Energieleitungsprojekt dieselbe energiewirtschaftliche Funktion ausfüllen kann wie das EnLAG-Projekt Nr. 5 in seiner Ursprungsform – also mit einem Anfangspunkt in Diele. Im Einzelnen meinte das BVerwG:²²

²⁰ Planfeststellungsbeschluss der Niedersächsischen Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr, Nr. P221-05020-05St/14 v. 30.06.2017, S. 81. Hervorhebung nicht im Original.

²¹ BVerwG, Beschl. v. 12.09.2018 – 4 A 13.17 –, NVwZ-RR 2019, S. 91.

²² BVerwG, Beschl. v. 12.09.2018 – 4 A 13.17 –, NVwZ-RR 2019, S. 91 Rn. 4.

„Der Bedarfsplan zum Energieleitungsausbaugesetz bestimmt Vorhaben durch vier, gelegentlich fünf Merkmale: die technische Ausführung, den Anfangspunkt, den Endpunkt, die Nennspannung und – bei einigen Vorhaben – bestimmte Orte im Trassenverlauf oder die Gesamtstrecke. Der Neubau einer in Dörpen beginnenden Leitung zum Niederrhein weicht hinsichtlich des Anfangspunktes von dem in den Bedarfsplan aufgenommenen Neubau einer Leitung von Diele zum Niederrhein ab. Auch wenn der Bedarfsplan zum Energieleitungsausbaugesetz mit der Bezeichnung eines Anfangspunktes nicht den konkreten Standort von Anlagen und Betriebseinrichtungen festlegt, so werden die Vorhaben dennoch durch die Angabe der Netzverknüpfungspunkte verbindlich definiert (so BT-Drs. 17/12638 S. 16 zum vergleichbaren § 1 Abs. 2 BBPlG). Daher beginnen und enden die Energieleitungen nach § 1 Abs. 5 EnLAG jeweils an den Netzverknüpfungspunkten, an denen sie mit dem bestehenden Übertragungsnetz verbunden werden. Das Umspannwerk Dörpen ist aber ein anderer Netzverknüpfungspunkt als der Ort Diele. Denn die beiden Orte sind so weit voneinander entfernt, dass es angesichts der Planungsabschnitte des Gesamtvorhabens naheliegt, für diese Strecke ein weiteres Planfeststellungsverfahren zu einem neuen Trassenabschnitt durchzuführen (vgl. https://www.netzausbau.de/leitungsprojekte/enlag/05/de.html?cms_vhTab=2). Dementsprechend ist die Entscheidung für einen Beginn der Leitung in Dörpen im Planfeststellungsbeschluss nicht von einer Abwägung verschiedener möglicher Standorte in einem – wie auch immer abzugrenzenden – ‚Raum Diele‘ getragen. Die örtliche Abweichung vom Bedarfsplan erweist sich damit nicht als bloße Modifikation oder Konkretisierung eines Netzverknüpfungspunktes. Dass das Vorhaben – wie die Beklagte und die Beigeladene geltend machen – die gleichen energiewirtschaftlichen Ziele wie das Vorhaben nach dem Bedarfsplan hat, genügt nicht: Denn die Festlegungen des Gesetzgebers dürfen nicht durch Mutmaßungen über seine Motive in Frage gestellt werden (BVerwG, Urteil vom 21. März 1996 – 4 C 19.94 – BVerwGE 100, 370 <385> zum Straßenplanungsrecht).“

2. Die Rechtsposition der Vorhabengegner

In einem weiteren Abschnitt seines Urteils setzte sich der erkennende 4. Senat (nochmals) eingehender mit der Frage auseinander, ob ein verkürzter Streckenverlauf – also quasi ein „Minus“ – gleichwohl noch als das gesetzgeberisch umschriebene Originalprojekt verstanden werden kann. Hierbei leiteten den Senat auch Überlegungen zu den Wirkungen einer gesetzlichen Bedarfsfestlegung gegenüber Vorhabengegnern: Sei es diesen unter Hinweis auf den gesetzgeberischen Willen prinzipiell versagt, Alternativen, Reduzierungen oder Verkürzungen des Projekts einzufordern, könnten derartige Varianten auch nicht in das Belieben anderer Personen – etwa von Vorhabenträger oder Planfeststellungsbehörde – gestellt sein. Letztgenannte seien ebenfalls an den gesetzgeberischen Willen gebunden. Das BVerwG führte im Einzelnen aus:²³

„Der Planfeststellungsbeschluss ordnet das Gesamtvorhaben der Nr. 5 der Anlage zum Energieleitungsausbaugesetz zu, weil es sich um ein verkürztes Vorhaben und damit lediglich um ein Minus zu dem Vorhaben nach Nr. 5 der Anlage handele. Indes erstreckt

²³ BVerwG, Beschl. v. 12.09.2018 – 4 A 13.17 –, NVwZ-RR 2019, S. 91 Rn. 5.

sich die gesetzliche Feststellung der energiewirtschaftlichen Notwendigkeit und des vordringlichen Bedarfs nach § 1 Abs. 2 Satz 2 EnLAG auf die dort bezeichneten Vorhaben und nicht zugleich auf ähnliche, aber geringer dimensionierte: So schließt das Gesetz den Einwand Betroffener aus, ein im Bedarfsplan als ‚Neubau‘ bezeichnetes Vorhaben sei nicht erforderlich, weil seine Ziele durch eine weniger aufwändige technische Ausführung, etwa eine Umrüstung oder Zubeseilung, ebenso erreicht werden könnten (BVerwG, Urteile vom 18. Juli 2013 – 7 A 4.12 – BVerwGE 147, 184 Rn. 39 und vom 21. Januar 2016 – 4 A 5.14 – BVerwGE 154, 73 Rn. 52 f). In gleicher Weise schließt die gesetzliche Benennung der Netzverknüpfungspunkte den Einwand aus, ein bestimmtes Vorhaben sei entgegen § 1 Abs. 2 Satz 2 EnLAG nicht erforderlich, weil seine Ziele durch eine kürzere Leitung ebenso erreicht werden könnten. Wenn aber die Betroffenen einer gesetzlichen Bedarfsfestlegung nicht die Möglichkeit eines als ‚Minus‘ einzuordnenden Vorhabens entgegenhalten können, so kann sich der Vorhabenträger seinerseits für ein ‚Minus‘ nicht auf die gesetzliche Bedarfsfestlegung berufen. Ein solches ‚Minus‘ mag im Übrigen zwar in der Summe weniger entgegenstehende Belange betreffen, kann aber gleichwohl einzelne Betroffene schwerer oder jedenfalls anders belasten.“

3. Der Vergleich zum Straßenrecht

Auch aus dem Vergleich zu anderen Rechtsgebieten, die mit einer Bedarfsplanung arbeiten, ergab sich aus Sicht des BVerwG keine abweichende Wertung. Das Straßenplanungsrecht etwa kenne zwar die Abweichung vom Streckenverlauf, behandle aber die als Start- und Endpunkt genannten Netzverknüpfungspunkte ebenfalls als verbindlich. Der 4. Senat stellte hierzu ausdrücklich fest:²⁴

„Abweichendes folgt nicht aus der Rechtsprechung zum Straßenplanungsrecht. Danach gehören zur Bedarfsplanung die Netzverknüpfung und die Dimensionierung, während hinsichtlich aller anderen Aspekte die Konkretisierung Sache der nachfolgenden Planungsstufen ist (BVerwG, Urteil vom 8. Januar 2014 – 9 A 4.13 – BVerwGE 149, 31 Rn. 32). Dies gilt insbesondere für den Verlauf einer Trasse, der von den zeichnerischen Darstellungen des Bedarfsplans abweichen kann (BVerwG, Urteile vom 12. Dezember 1996 – 4 C 29.94 – BVerwGE 102, 331 <344>, vom 20. Mai 1999 – 4 A 12.98 – NVwZ 2000, 555 <557> § 17 FStrG Nr. 154 und vom 15. Januar 2004 – 4 A 11.02 – Buchholz 451.91 Europ. UmweltR Nr. 12 S. 59; Beschluss vom 5. Dezember 2008 – 9 B 28.08 – NVwZ 2009, 320 Rn. 23). Das Energieleitungsausbaugesetz enthält indes keine zeichnerischen Darstellungen des Trassenverlaufs, sondern beschränkt sich in Nr. 5 in örtlicher Hinsicht auf die – auch im Straßenplanungsrecht – verbindliche Benennung der Netzverknüpfungspunkte und in sachlicher Hinsicht auf die Verwirklichung als Neubau mit einer bestimmten Nennspannung.“

4. Verbleibende Realisierungschance

Die Auswirkungen auf das Einzelvorhaben sind sicherlich gravierend. Dennoch stellte das BVerwG klar, dass das streitgegenständliche Projekt, das zwischen den Punkten Dörpen und Niederrhein verwirklicht werden sollte, nicht zwangsläufig unzulässig sein müsste. Dabei stellte das Gericht allerdings allein

²⁴ BVerwG, Beschl. v. 12.09.2018 – 4 A 13.17 –, NVwZ-RR 2019, S. 91 Rn. 6.

auf den Nachweis der im Planfeststellungsverfahren geforderten Planrechtfertigung ab, die sich insbesondere an dem Bedarf an einer Projektverwirklichung orientiert.²⁵ Die weiteren Auswirkungen, welche die Aberkennung des EnLAG-Status nach sich ziehen, wie etwa der Verlust der Möglichkeit einer Erdverkabelung von Teilstrecken als Pilotvorhaben,²⁶ blieben beim 4. Senat unreflektiert. Demgemäß meinte das BVerwG:²⁷

„Klarstellend weist der Senat darauf hin, dass das Fehlen der gesetzlichen Bedarfsfeststellung nicht zum Scheitern eines Vorhabens führen muss. In einem solchen Fall bedarf es der Prüfung, ob ein Vorhaben gemessen an den Zielen des zugrunde liegenden Fachplanungsgesetzes vernünftigerweise geboten ist (BVerwG, Urteil vom 17. Dezember 2013 – 4 A 1.13 – BVerwGE 148, 353 Rn. 45). Denn die gesetzliche Bedarfsfeststellung hat nicht zum Inhalt, dass alle von ihr abweichenden Varianten nicht den Zielsetzungen des Energiewirtschaftsgesetzes entsprechen und daher ausgeschlossen sind (vgl. für das Straßenplanungsrecht BVerwG, Urteil vom 8. Januar 2014 – 9 A 4.13 – BVerwGE 149, 31 Rn. 31).“

5. Ausnahmecharakter der erstinstanzlichen Zuständigkeit des BVerwG

Abschließend rechtfertigte das BVerwG seine strikte (formale) Haltung mit der Anordnung des § 1 Abs. 3 EnLAG, der die erstinstanzliche Zuständigkeit des Gerichts nach § 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO anordnet. Der Ausnahmecharakter dieser Regelung streite für eine enge Anwendung des EnLAG und seiner projekthaften Bezugspunkte. Um das nunmehr verkürzte Vorhaben von Dörpen nach Niederrhein zu „retten“, sei es somit erforderlich, dass der Gesetzgeber die Anlage zum EnLAG ändere.²⁸ Dass dies die Mühen eines Gesetzgebungsverfahrens erfordere, sei dabei systemimmanent und folge aus der Entscheidung des Gesetzgebers, durch die Rechtsform des Gesetzes den Bedarf an Energieleitungen festzuschreiben;²⁹ ein anderes Ergebnis der Rechtsprechung begründe dies aber nicht. Im Einzelnen stellte das BVerwG hierzu fest:³⁰

²⁵ BVerwG, Urt. v. 08.07.1998 – 11 A 53/97 – BVerwGE 107, S. 142 (145); BVerwG, Urt. v. 16.03.2006 – 4 A 1075/04 – BVerwGE 125, S. 116 (177f.); BVerwG, Urt. v. 09.11.2006 – 4 A 2001/06 – BVerwGE 127, S. 95 (102f.); *Neumann/Külpmann*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 2018, § 74 Rn. 36.

²⁶ Vgl. § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 i. V. m. Abs. 2 EnLAG. Siehe dazu auch *Kment*, Streitfragen der Erdverkabelung – Gesetzliche Zielsetzung und Anwendung des § 2 EnLAG und § 4 BBPlG, 2017, S. 41 ff.

²⁷ BVerwG, Beschl. v. 12.09.2018 – 4 A 13.17 –, NVwZ-RR 2019, S. 91 Rn. 7.

²⁸ So auch *Külpmann*, Gesetzliche Bezeichnung von Höchstspannungsleitungen, *JurisPR-BVerwG* 1/2019 Anm. 4.

²⁹ Der Gesetzgeber hat diesen Hinweis des Gerichts ernst genommen (vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung v. 28.01.2019, BT-Drs. 19/7375, S. 27, 86) und im Nachgang zum Beschluss des BVerwG das EnLAG entsprechend geändert; siehe Art. 4 des Gesetzes zur Beschleunigung des Energieleitungsbaus v. 13.05.2019 (BGBl. I S. 706).

³⁰ BVerwG, Beschl. v. 12.09.2018 – 4 A 13.17 –, NVwZ-RR 2019, S. 91 Rn. 8.

„Eine formale Sichtweise des Bedarfsplans trägt schließlich dem verfassungsrechtlich gebotenen Ausnahmecharakter des § 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO Rechnung (vgl. BVerwG, Urteil vom 9. Juli 2008 – 9 A 14.07 – BVerwGE 131, 274 Rn. 32): Bei der Zuweisung von Einzelprojekten in die erstinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts steht dem Gesetzgeber zwar ein weiter Einschätzungsspielraum zu, die Zuweisung jedes Einzelprojekts muss aber von ausreichend tragfähigen Gründen gerechtfertigt sein (BVerwG, Beschluss vom 26. September 2013 – 4 VR 1.13 – NuR 2013, 800 Rn. 11). Es obliegt dem parlamentarischen Gesetzgeber zu entscheiden, ob er den Neubau einer Leitung von Dörpen an den Niederrhein in den Bedarfsplan nach dem Energieleitungsausbaugesetz aufnimmt. Eine solche Entscheidung hat er nicht getroffen, obwohl dieser Bedarfsplan bereits mehrfach geändert worden ist (vgl. Art. 3 des Gesetzes vom 23. Juli 2013 – BGBl. I S. 2543 – und Art. 5 Nr. 3 des Gesetzes vom 21. Dezember 2015 – BGBl. I S. 2490). Die Durchführung eines förmlichen Gesetzgebungsverfahrens mag insoweit aufwändig erscheinen, beruht aber auf der Entscheidung des Gesetzgebers, im Energieleitungsausbaugesetz Sonderregeln für einzelne Vorhaben zu treffen.“

IV. Gesetzänderung

Nach diesen Aussagen des BVerwG³¹ lag der Ball im Spielfeld des Gesetzgebers. Dieser hatte nun darüber zu befinden, ob er durch eine Änderung des EnLAG die Sonderstellung des ursprünglichen EnLAG-Vorhabens Nr. 5 den tatsächlichen Veränderungen anpassen wollte oder das Projekt anderenfalls möglicherweise in juristische Schieflage kommen würde.

Der Bundesgesetzgeber hat sich für ein korrigierendes legislatives Tätigwerden entschieden. Mit Art. 4 des Gesetzes zur Beschleunigung des Energieleitungsausbaus³² hat er den Streckenverlauf des EnLAG-Projekts Nr. 5 modifiziert und den Anfangspunkt Diele den neuen Erfordernissen entsprechend durch Dörpen West ersetzt. Dies betrifft nicht nur die Vorhabenbezeichnung in der Anlage zum EnLAG, sondern auch die Regelung des § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 EnLAG, welche die Gruppe der Pilotprojekte festlegt, bei denen der Einsatz der Erdverkabelung zu Testzwecken in Betracht kommt.³³

V. Problemstellung

Man könnte den Eindruck gewinnen, mit der Änderung des EnLAG sei die Problematik um Abweichungen der Verläufe von privilegierten Energieleitungen gegenüber den zuvor gesetzlich definierten Anfangs- und/oder Endpunkten aus der Welt. Hat die Änderung des EnLAG nicht die Handlungsfähigkeit des Gesetzgebers bewiesen und damit eine Kernthese des BVerwG bestätigt?

³¹ Siehe die obigen Ausführungen unter A., III., 5.

³² Gesetz v. 13.05.2019 (BGBl. I S. 706).

³³ *Ohms/Weiss*, in: Säcker (Hrsg.), *Energierrecht*, 2018, § 2 EnLAG Rn. 17.

Dies mag sicherlich für das EnLAG-Vorhaben Nr. 5 gelten. Ob sich dieser Verlauf jedoch auf weitere, bislang noch nicht realisierte Ausbauprojekte übertragen lässt, darf jedoch bezweifelt werden.

Zunächst ist zu berücksichtigen, dass die Anpassung des EnLAG an die konkreten Bedürfnisse der Verbindung zwischen Dörpen West und dem Netzverknüpfungspunkt Niederrhein zeitlich unter einem besonders „guten Stern“ stand. Sie fiel in einen Zeitraum, in dem der nationale Gesetzgeber ohnehin eine Anpassung des Rechts zum Energieleitungsausbau anstrebte. Eine solch glückliche Lage darf man aber sicherlich in Zukunft nicht immer erwarten. Die in einer erzwungenen Gesetzesänderung typischerweise angelegte Verzögerung passt wenig zum Beschleunigungswunsch, der von allen Beteiligten des deutschen Netzausbaus so einvernehmlich geteilt wird.

Führt man sich die schwerwiegenden Folgewirkungen der Nichtanerkennung des EnLAG-Projekt-Status, die weit über die hierdurch ausgelöste Notwendigkeit einer Planrechtfertigung für das Projekt hinausgehen,³⁴ vor Augen, drängt sich die Frage auf, ob tatsächlich jede Abweichung des Trassenverlaufs eine legislative Korrekturmaßnahme erzwingt. Das BVerwG scheint zu differenzieren. Es sieht die Möglichkeit für eine „bloße Modifikation oder Konkretisierung eines Netzverknüpfungspunktes“,³⁵ die nach seiner Ansicht eine Projektprivilegierung unberührt lassen kann. Doch unter welchen Bedingungen darf man noch von einer solchen zulässigen und vom EnLAG bzw. BBPlG gedeckten bloßen Modifikation oder Konkretisierung ausgehen? Wann schlägt sie um in das befürchtete, nicht mehr privilegierte *aliud*?

Des Weiteren hat die Planung und bisherige Teilverwirklichung des EnLAG-Projekts Nr. 5 deutlich vor Augen geführt, dass während der Verwirklichung eines privilegierten Projekts Umstände eintreten oder offenbar werden können, die es erforderlich machen, einen abweichenden Verlauf eines Netzausbauprojekts zu wählen und hierbei unter anderem von den im EnLAG oder BBPlG genannten Netzverknüpfungspunkten abzuweichen. Daher soll außerdem untersucht werden, unter welchen Bedingungen und innerhalb welcher Grenzen ein Gesetzgeber – quasi präventiv – in der Lage ist, Bedarfspläne derart flexibel auszugestalten, dass räumliche Abweichungen bzw. Anpassungen möglich sind. Dafür sollen insbesondere zwei Modelle näher betrachtet werden: die Definition eines abstrakten räumlichen Abweichungsradius (1)³⁶ und die Ausgestaltung der privilegierten Projekte über Räume (2). Sofern es relevant ist, sollen hierbei neben planerischen Problemen auch verfassungsrechtliche Aspekte beleuchtet werden. Dazu wird sicherlich auch die Frage zu zählen sein, ob der Gesetzgeber die Zuständigkeitszuweisung zum BVerwG, die mit der Ausge-

³⁴ Siehe hierzu auch nachfolgend unter B., III.

³⁵ BVerwG, Beschl. v. 12.09.2018 – 4 A 13.17 –, NVwZ-RR 2019, S. 91 Rn. 4.

³⁶ Dieses Modell wird nachfolgend in zwei Varianten behandelt; vgl. C., III., 2. und 3.

Sachregister

Abweichungsradius

- abstrakter räumlicher 10, 57 ff.
- individuell ausgestalteter räumlicher 59 ff., 64
- pauschaler räumlicher 57 ff.
- projektbezogener 60
- Rechtmäßigkeit 57 ff.

Amprion GmbH 2

Anfangspunkt

- Verbindlichkeit gesetzlicher Bestimmung 5 f.
 - Veränderung 5
 - Verschiebung 3 ff.
 - *s. Netzverknüpfungspunkte*
- ### Anlagenbezogene Fachplanung 34

BBPlG

- Berichtspflichten 38
- Erforderlichkeitsklausel 19
- Gesetzgebungskompetenz 18 f.
- Gesetzgebungsverfahren 18 f., 45 ff.
- Informationspflichten 38
- Inhalt 20 f.
- Planungsprozess 16
- Rechtsschutz 24
- Verfassungsmäßigkeit 26 ff.
- vordringlicher Bedarf 22 f.
- Ziele 21 f.
- Zustimmungsbefähigung 19
- *s. a. Bedarfsfeststellung*

Bedarfsfeststellung 36

- evidente Unsachlichkeit 37 f.
- Fehlen einer gesetzlichen 8
- Plausibilität 37 f.
- Wirkung einer gesetzlichen 6 f.

Bedarfsplanung

- Aufnahme eines Vorhabens 36 f.
- Ausgangspunkt 39
- Beschleunigungswirkung 33
- fachliche Absicherung 38
- Flexibilität 10

- Gewaltenteilung 35 ff.

- im Straßenrecht 7

- räumliche Abweichungen 10

- räumliche Anpassungen 10

- Zulässigkeit legislativer Bedarfsplanung 33 ff.

Beurteilungsspielraum 25, 26, 28

Bundesnetzagentur Zuständigkeitsbündelung 23 f.

Bundesschienenwegeausbaugesetz 35

Bundesverwaltungsgericht

- erstinstanzliche Zuständigkeit 8 f., 24 ff.

- Erweiterung der erstinstanzlichen Zuständigkeit 30 ff.

- letztinstanzliche Zuständigkeit 24 ff.

- Zuständigkeitszuweisung 10 f.

Deutsche-Energie Agentur (dena)

- Netzstudie I 3 f., 13 f., 41

Einschätzungsspielraum

- *s. Beurteilungsspielraum*

Endpunkt

- Verbindlichkeit gesetzlicher Bestimmung 5 f.

- *s. a. Netzverknüpfungspunkte*

Energieinfrastruktur 2

- Ausbau 1

- leistungsbezogene 16 f.

- Neuausrichtung der 28

- transeuropäische 17

- *s. Energiewirtschaft*

Energieleitungen 2, 13

- Bedarf 8

- besondere 13 ff.

- verkürzte 5 f.

- privilegierte 9 f., 57

Energiewende 1, 27, 47

Energiewirtschaft

- Bedarf 14

- Bedarfsplanung 37
- Funktion 5, 44
- Infrastrukturprojekte 35
- Infrastrukturecht 61
- Notwendigkeit 7, 20, 22f., 46, 61
- Prüfung 46f.
- Veränderungssperre 31f.
- Ziele 6, 15
- Zweck 42
- EnLAG
 - Änderung 9
 - Anpassung 10
 - Bedarfsplan zum 6
 - Berichtspflichten 38
 - Entstehung 13f.
 - Erforderlichkeitsklausel 14
 - Gesetzgebungskompetenz 14f.
 - Informationspflichten 38
 - Inhalt 15f.
 - Konkretisierung 5
 - Modifikation 5
 - Projekte 14, 24, 48
 - Qualität 5
 - Rechtsschutz 24
 - Status 8
 - Verfassungsmäßigkeit 26ff.
 - vordringlicher Bedarf 22f.
 - Ziele 21f.
 - *s. a. Bedarfsfeststellung, EnLAG-Vorhaben, EnLAG-Vorhaben Nr. 5 Netzverknüpfungspunkte*
- EnLAG-Vorhaben
 - evidente Unsachlichkeit 60
 - Folgewirkungen der Nichtanerkennung 10
 - Modifikation 10
 - Konkretisierung 10
 - Rahmenbedingungen 13
 - *s. a. EnLAG, EnLAG-Vorhaben Nr. 5, Erdverkabelung, Vorhabenenennung*
- EnLAG-Vorhaben Nr. 5
 - Aliud 5
 - Besonderheiten 3ff.
 - energiewirtschaftlicher Kontext 1f.
 - konkrete Projektbezeichnung 3f.
 - Merkmale 2
 - Minus 6f.
 - Modifikation 3, 9
- Planung 4
- Realisierung 4f.
- Streckenverlauf 9
- Teilverwirklichung 10
- Veränderung des Startpunkts 3ff., 5
- Erdverkabelung 9, 15f., 20f., 23
 - technische Ausführung 20f.
 - Pilotprojekt 2, 15 20
 - Probetrieb 2
 - von Teilstrecken 8
- Erneuerbare Energie 3f., 13, 18, 22, 27
- Europäischer Energieaustausch 13
- Gewaltenteilung 33ff., 54, 57, 59f.
- HGÜ
 - Konverter 39, Leitung 39
- Höchstspannungsleitung 15f. 39f.,
 - Höchstspannungsübertragungsnetz 3f.
- Integriertes Energie- und Klimaprogramm (IEKP) 13
- Konverter 36
 - Standort 39f.
 - *s. HGÜ-Konverter*
- Netzentwicklungsplan
 - Entwurf 17f.
 - Bestätigung 18
 - Inhalt 18
 - Neuberechnung des 47
- Netzverknüpfungspunkte
 - Abgrenzung 39
 - Bedeutung 40f.
 - Definition durch 39
 - gesetzliche Benennung 7
 - konkrete 54
 - Konkretisierung 10, 50
 - Modifikation 10, 50
 - örtliche Verschiebung 51
 - Parzellenschärfe 49, 60
 - Verbindlichkeit 5f., 36, 44f.
- Planfeststellungsverfahren 15, 22f.
 - Dauer 13
- Planrechtfertigung 8, 10, 15, 21 ff., 26

- Planungsprozess
 - *s. Bundesbedarfsplanung, Szenario-rahmen, Netzentwicklungsplan*
- Privilegierte Vorhaben
 - Bestimmung 41 ff.
 - *s.a. Vorhabenbenennung*
- Projektprivilegierung 10
- Räume 10,
 - *s.a. Suchraum, Vorhaben-Beschreibung durch Räume*
- Raumeinheiten
 - Verwendung größerer 53 ff.
 - Rechtmäßigkeit 53 ff.
- Rechtsschutz 24 f., 54, 58 ff.
 - Drittschutz 33
 - Verkürzung 33 35
- Schaltanlagen 39 f.
 - Erweiterung 4
 - Ertüchtigung 4
 - *s.a. Umspannwerk*
- Startpunkt
 - *s. Anfangspunkt*
- Straßenplanungsrecht 7
- Straßenrecht 7
- Streckenverlauf
 - verkürzt 6 f.
- *s.a. EnLAG-Nr.5 Projekt*
- Suchraum 41 ff.
 - gemeindeweiter 42 f.
 - maximaler 43
 - Verfassungsmäßigkeit 44
- Szenariorahmen
 - Entwurf 16
 - Inhalt 16
 - Orientierung 17
- TEN-E-Leitlinie 14
- TenneT TSO GmbH 2
- Übertragungsnetzbetreiber 1, 16 f., 22, 38
- Umspannwerk 39 ff.
 - *s.a. Netzverknüpfungspunkte*
- Versorgungssicherheit 1, 4, 13, 27, 28, 31, 33, 55
 - Sicherung der 13, 27
- Vorhaben
 - Benennung, 3, 40
 - Beschreibung durch Räume 41 ff.
 - Realisierungsmöglichkeiten 36
 - *s.a. Vorhabenstimmung*
- Vorhabenbestimmung
 - Verbindlichkeit 44 ff.