

MARTIN KMENT
TOM PLEINER

Abschnittsbildung bei energiewirtschaftlichen Streckenplanungen

*Schriften zum
Infrastrukturrecht
1*

Mohr Siebeck

Schriften zum Infrastrukturrecht

herausgegeben von
Wolfgang Durner und Martin Kment

1



Martin Kment
Tom Pleiner

Abschnittsbildung bei
energiewirtschaftlichen
Streckenplanungen

Mohr Siebeck

Martin Kment, geboren 1975; 1995–2000 Studium der Rechtswissenschaft in Münster; 2002 Promotion; 2002 LL.M. (University of Cambridge); 2004 Adjunct Research Associate an der University of New South Wales, Sydney; 2007 Senior Visiting Scholar an der University of California, Berkeley; 2009 Habilitation; 2004–2011 stellvertretender Geschäftsführer des Zentralinstituts für Raumplanung an der Universität Münster; seit 2011 Professor an der EBS Universität für Wirtschaft und Recht Wiesbaden.

Tom Pleiner, geboren 1987; 2006–2011 Studium der Rechtswissenschaft in Berlin und Shanghai; 2007–2011 Mitarbeiter am Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, Europarecht, Umweltrecht, Finanz- und Wirtschaftsrecht von Prof. Dr. Michael Kloepfer; 2007–2010 Studienaufenthalte in China.

ISBN 978-3-16-152451-6 / eISBN 978-3-16-162938-9 unveränderte eBook-Ausgabe 2024
ISSN 2195-5689 (Schriften zum Infrastrukturrecht)

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

© 2013 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohr.de

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 Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Computersatz Staiger in Rottenburg a.N. gesetzt, von Gulde Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Nädele in Nehren gebunden.

Vorwort

Seit Energieleitungen durch ein Planfeststellungsverfahren zugelassen werden können, ist die Abschnittsbildung regelmäßig Teil der Verwaltungsverfahren. Im Fachplanungsrecht ist sie ein häufig erwähntes Thema. Sie spielt nicht nur in zahlreichen Fachbeiträgen eine Rolle, sondern auch bei der Verwirklichung nahezu jedes größeren Werks. Selten jedoch wird die Abschnittsbildung eingehend behandelt und abseits der durch die Rechtsprechung geprägten Standardsätze umfassender gewürdigt. In der Diskussion um die Teilbarkeit von Planungsentscheidungen ist es nach *Blümels* Speyerer Forschungsseminar aus dem Jahre 1984 recht still geworden (Dokumentation der Beiträge in Speyerer Forschungsberichte 42, 2., unveränderte Auflage 1989).

Nachdem die Grundsätze zur Abschnittsbildung in den „klassischen Streckenplanungen“ Eisenbahn- und Fernstraßenbau hinreichend konturiert sind, bietet das aufstrebende Gebiet des Energierechts großes Potenzial, um anhand der dort stattfindenden Entwicklung von Rechtsprechung und Gesetzgebung einen Überblick über den bisherigen Kenntnisstand und einen Ausblick auf bislang nicht abschließend erörterte Anwendungsprobleme zu geben. Damit reiht sich die Darstellung in einen Kanon aus Beschreibungen von Entwicklungstendenzen des Fachplanungsrechts ein.

Die Aufteilung eines Vorhabens in mehrere Teile im Wege der Abschnittsbildung ist eine Möglichkeit zur Beherrschung komplexer Sachverhalte im Planungsrecht. Indem Teil für Teil betrachtet wird, kann ausreichend Zeit und Kapazität bleiben, um sich den jeweiligen Fragen zu widmen, ohne das Vorhaben als Ganzes zu verzögern. Je nach Sichtweise wirft die Abschnittsbildung jedoch ihrerseits Probleme auf: Der Vorhabenträger fragt sich, ob er mit seinem Vorhaben beginnen und sich erst später Gedanken über die folgenden Abschnitte machen kann. Der Anwohner befürchtet genau dies und sieht Fakten geschaffen, bevor er überhaupt jemals von der auf ihn heranrückenden Planung erfahren hat. Die zuständige Behörde muss entscheiden, welche Öffentlichkeit beteiligt wird, wie die Abschnittsbildung begründet werden kann, und welche Belange genau in die Abwägung einfließen müssen. Reicht es etwa aus, beim zweiten Abschnitt anzunehmen, dass der erste bereits gebaut ist? Kann Planung sich selbst rechtfertigen?

Auf diese und weitere Fragen versucht der vorliegende Band Antworten und Denkanstöße zu geben. Das Buch fällt in eine energiewirtschaftlich turbulente

Zeit, in welcher der Netzausbau in aller Munde ist. Dementsprechend richtet sich die Darstellung an alle, die in Praxis und Wissenschaft mit der Planung und dem Bau von Streckenvorhaben befasst sind.

Wiesbaden, Oktober 2012

Martin Kment

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Abkürzungsverzeichnis	XI
<i>A. Einführung</i>	1
I. Schwierigkeiten bei der Verwirklichung großer Infrastrukturprojekte	2
II. Wunsch nach Reduzierung der Komplexität von Verwaltungsverfahren	3
III. Abschnittsbildung im System der verwaltungsverfahrensrechtlichen Genehmigung	6
IV. Planfeststellungsvorbehalt für komplexe Leitungsprojekte der Energiewirtschaft	8
<i>B. Grundlagen der Abschnittsbildung</i>	11
I. Gesetzliche Regelung von Abschnitten	12
II. Abschnittsbildung als Verfahrenselement und diesbezügliche Konsequenzen	16
<i>C. Verfahrensrechtliche Besonderheiten der Abschnittsbildung</i> .	19
I. Einleitung der Abschnittsbildung	19
1. Beschränkung des Planfeststellungsantrags auf einen Abschnitt ...	19
2. Abschnittsweise Planfeststellung durch die Behörde	20
3. Zwischenergebnis	22
II. Planerisches Gesamtkonzept	23
III. Auslegung der Planunterlagen	24
IV. Prüfung der Umweltverträglichkeit in Abschnitten	25
1. Abschnitt als Gegenstand der förmlichen Umweltverträglichkeitsprüfung	26

2. Einzelner Abschnitt als Beurteilungsgegenstand für die Feststellung der UVP-Pflicht	28
3. Nachfolgender Verlauf als Gegenstand des vorläufigen Gesamturteils	30
V. Ausweitung des Verfahrensumfanges infolge von Zwangspunkten	32
1. Erweiterung des Verfahrensumfanges	34
2. Erweiterte Öffentlichkeitsbeteiligung bei Zwangspunkten	36
<i>D. Materiell-rechtliche Besonderheiten der Abschnittsbildung</i>	<i>39</i>
I. Inhaltliche Rechtfertigung der Bildung von Abschnitten	39
1. Erforderlichkeit der Spaltung eines Vorhabens	40
2. Art und Weise der Abschnittsbildung	42
II. Planrechtfertigung von Abschnitten – Vermeiden eines Planungstorsos	43
1. Planrechtfertigung von Abschnitten durch Rückgriff auf die Gesamtplanung	44
2. Vermeidung unvollständiger Vorhaben ohne eigene Funktion	46
a) Die selbstständige Verkehrsfunktion als besondere Anforderung im Fernstraßenrecht	48
b) Anwendung des Erfordernisses einer selbstständigen Verkehrsfunktion im sonstigen Fachplanungsrecht	49
c) Zum Erfordernis einer eigenen Versorgungsfunktion im Energierecht	51
aa) Rechtsprechungsanalyse	52
bb) Kein Erfordernis einer selbstständigen Funktion für energiewirtschaftliche Vorhaben	52
cc) Zwischenergebnis	54
III. Summarische Prüfung des Gesamtvorhabens	54
IV. Materiell-rechtliche Wirkung von Zwangspunkten	58
<i>E. Rechtsschutz, Kontrollmaßstab und Fehlerfolgen bei der Abschnittsbildung</i>	<i>61</i>
I. Objektive Teilbarkeitskontrolle, Gewährleistung der Abwägungsentscheidung	62
II. Erschwerung des Rechtsschutzes Betroffener durch Zwangspunkte	64
III. Präklusion bei der Abschnittsbildung	66
IV. Heilung von Fehlern, Fehlerfolgen	68

<i>F. Sonstige Besonderheiten</i>	69
I. Auswirkung von Gesetzesänderungen in gestuften Verfahren	69
II. Überschneidung mit anderen Vorhaben	69
<i>G. Abschluss</i>	71
<i>H. Anlagen</i>	73
I. Die Darstellung der Abschnittsbildung im Erläuterungsbericht zur Planfeststellung	73
II. Beispielhafte Ausführungen zur Abschnittsbildung	73
1. Rechtliche Zulässigkeit der Abschnittsbildung	73
2. Bemessung der Abschnittsgröße und Lage der Abschnittsgrenzen	75
3. Genehmigungsfähigkeit des Gesamtvorhabens – Beurteilung des Gesamtvorhabens im Wege der Prognose	76
Entscheidungsübersicht	79
I. Europäischer Gerichtshof	79
II. Bundesverfassungsgericht	79
III. Bundesverwaltungsgericht	79
IV. Oberverwaltungsgerichte	82
Literaturverzeichnis	85
Sach- und Personenregister	91

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
a. F.	alte Fassung
Abl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
AEG	Allgemeines Eisenbahngesetz vom 27.12.1993, BGBl. I S. 2378, ber. 1994 I S. 2439, zuletzt geändert durch das Achte Gesetz zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften vom 12.09.2012, BGBl. I S. 1884
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der europäischen Union, Fassung aufgrund des am 01.12.2009 in Kraft getretenen Vertrages von Lissabon, ABl. EG Nr. C 115 vom 09.05.2008, S. 47
AG	Aktiengesellschaft
Allg. RdSchr.	Allgemeines Rundschreiben
AllMBL	Allgemeines Ministerialblatt
Änd.	Änderung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (Zeitschrift)
Art.	Artikel
AtG	Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren, Atomgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 15.07.1985, BGBl. I S. 1565, zuletzt geändert durch das Gesetz zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts vom 24.02.2012, BGBl. I S. 212
Aufl.	Auflage
BauGB	Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.09.2004, BGBl. I S. 2414, zuletzt geändert durch das Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden vom 22.07.2011, BGBl. I S. 1509
BauO	Bauordnung
BauR	Zeitschrift für Baurecht
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
BB	Betriebs-Berater (Zeitschrift)
BBergG	Bundesberggesetz vom 13.08.1980, BGBl. I S. 1310, zuletzt geändert durch das Gesetz zur Neuregelung des Wasserrechts vom 31.07.2009, BGBl. I S. 2585
Bbg.	Brandenburg
Bd.	Band
ber.	bereinigt
Beschl.	Beschluss

BGBL.	Bundesgesetzblatt
BImSchG	Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge, Bundes-Immissionsschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 26.09.2002, BGBL. I S. 3830, zuletzt geändert durch das Siebte Gesetz zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften vom 27.06.2012, BGBL. I S. 1421
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMWI	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BNatSchG	Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege, Bundesnaturschutzgesetz vom 29.07.2009, BGBL. I S. 2542, zuletzt geändert durch das Pflanzenschutz-Neuordnungsgesetz vom 06.02.2012, BGBL. I S. 148
BNetzA	Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen
BR-Drs.	Drucksache des Deutschen Bundesrates
BReg	Bundesregierung
Bsp.	Beispiel, beispielsweise
BT	Deutscher Bundestag
BT-Ausschussdr.	Drucksache eines Ausschusses des Deutschen Bundestages
BT-Drs.	Drucksache des Deutschen Bundestages
BT-Tagesordnung	Tagesordnung des Deutschen Bundestages
Buchholz	Nachschlagewerk der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, begründet von Karl Buchholz
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BY	Bayern
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
d.	durch, des
DB AG	Deutsche Bahn Aktiengesellschaft
ders.	derselbe
DorfR	Dorferneuerungsrichtlinien zum Vollzug des Bayerischen Dorfentwicklungsprogramm vom 19.12.2011, Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 19.12.2011 – E2-7516-1/55 –, AllMBL. 2012, S. 40
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
Drs.	Drucksache
DtZ	Deutsch-Deutsche Rechtszeitschrift (Zeitschrift)

DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
Ed.	Edition
EEG	Gesetz für den Vorrang Erneuerbarer Energien, Erneuerbare-Energien-Gesetz vom 25.10.2008, BGBl. I S. 2074, zuletzt geändert durch das Gesetz zur Änderung des Rechtsrahmens für Strom aus solarer Strahlungsenergie und zu weiteren Änderungen im Recht der erneuerbaren Energien vom 17.08.2012, BGBl. I S. 1754
EG-Richtlinie einstw.	Richtlinie der Europäischen Gemeinschaft einstweilig
EnLAG	Gesetz zum Ausbau von Energieleitungen, Energieleitungsausbaugesetz vom 21.08.2009, BGBl. I S. 2870, zuletzt geändert durch das Gesetz zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie im Eichgesetz sowie im Geräte- und Produktsicherheitsgesetz und zur Änderung des Verwaltungskostengesetzes, des Energiewirtschaftsgesetzes und des Energieleitungsausbaugesetzes vom 07.03.2011, BGBl. I S. 338
EnWG	Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung, Energiewirtschaftsgesetz vom 07.07.2005, BGBl. I S. 1970, ber. S. 3621, zuletzt geändert durch das Gesetz zur Neufassung des Erdölbevorratungsgesetzes, zur Änderung des Mineralöldatengesetzes und zur Änderung des Energiewirtschaftsgesetzes vom 16.01.2012, BGBl. I S. 74
Erg.lfg.	Ergänzungslieferung
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGHE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs
EUV	Vertrag über die Europäische Union in der Fassung aufgrund des am 01.12.2009 in Kraft getretenen Vertrages von Lissabon, ABl. EG Nr. C 115 vom 09.05.2008, S. 13
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
f.	folgende(r/s)
ff.	fortfolgende
FFH	Fauna-Flora-Habitat
FFH-RL	Richtlinie 92/43/EWG des Rates der Europäischen Gemeinschaft vom 21.05.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, Fauna-Flora-Habitatrichtlinie, ABl. L 206 vom 22.07.1992, S. 7
Fn.	Fussnote
FStrG	Bundesfernstraßengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 28.06.2007, BGBl. I S. 1206, zuletzt geändert durch das Gesetz zur Neuregelung des Wasserrechts vom 31.07.2009, BGBl. I S. 2585
G.	Gesetz
geänd.	geändert

gem. GG	gemäß Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 93) vom 11.07.2012, BGBl. I S. 1478
ggf.	gegebenenfalls
h. M.	herrschende Meinung
Hdb.	Handbuch
hib	heute im bundestag
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
i. E.	im Ergebnis
i. S. v.	im Sinne von
i. V. m.	in Verbindung mit
InfraStrPlanVBeschlG	Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben vom 09.12.2006, BGBl. I S. 2833, 2007 I S. 691
IVU-RL	Richtlinie 2008/1/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15.01.2008 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung
JA	Juristische Arbeitsblätter (Zeitschrift)
Kap.	Kapitel
km	Kilometer
kV	Kilovolt
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung (Zeitschrift)
LT	Landtag
lt.	laut
LS.	Leitsatz
LuftVG	Luftverkehrsgesetz vom 01.08.1922, RGBL. 1922 I S. 681, zuletzt geändert durch das Vierzehnte Gesetz zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes vom 08.05.2012, BGBl. I S. 1032
m	Meter
m. W. z.	mit Wirkung zum
MBauO	Musterbauordnung in der Fassung vom November 2002
MBPIG	Gesetz zur Regelung des Planungsverfahrens für Magnetschwebbahnen, Magnetschwebbahnplanungsgesetz vom 23.11.1994, BGBl. I S. 3486, zuletzt geändert durch das Gesetz zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege vom 29.07.2009, BGBl. I S. 2542
Mio.	Millionen
mm	Millimeter

n.F.	neue Fassung
N&R	Netzwirtschaften und Recht (Zeitschrift)
NABEG	Gesetz über Maßnahmen zur Beschleunigung des Netzausbaus Elektrizitätsnetze, Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz vom 28.07.2011, BGBl. I S. 1690
NdsErdkabelG	Niedersächsisches Gesetz über die Planfeststellung für Hochspannungsleitungen in der Erde, Niedersächsisches Erdkabelgesetz vom 13.12.2007, Nds.GVBl. Nr. 40/2007 S. 709
Nds.GVBl.	Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt
NdsVB.	Niedersächsische Verwaltungsblätter
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NordÖR	Zeitschrift für Öffentliches Recht in Norddeutschland (Zeitschrift)
Nr.	Nummer
NuR	Natur und Recht (Zeitschrift)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (Zeitschrift)
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht Rechtssprechungsreport Verwaltungsrecht (Zeitschrift)
NWVB.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
OVG	Oberverwaltungsgericht
PBefG	Personenbeförderungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 08.08.1990, BGBl. I S. 1690, zuletzt geändert durch das Gesetz zur Änderung des Güterkraftverkehrsgesetzes und des Personenbeförderungsgesetzes vom 22.11.2011, BGBl. I S. 2272
Pkt.	Punkt
RdE	Recht der Energiewirtschaft (Zeitschrift)
RGBl.	Reichsgesetzblatt
Rn.	Randnummer
ROG	Raumordnungsgesetz vom 22.12.2008, BGBl. I S. 2986, zuletzt geändert durch das Gesetz zur Neuregelung des Wasserrechts vom 31.07.2009, BGBl. I S. 2585
S.	Satz, Seite
SeeAnIV	Seeanlagenverordnung vom 23.01.1997, BGBl. I S. 57, zuletzt geändert durch die Verordnung zur Neuregelung des Rechts der Zulassung von Seeanlagen seewärts der Begrenzung des deutschen Küstenmeeres vom 15.01.2012, BGBl. I S. 112
teilw. abgedr. ThürVB.	teilweise abgedruckt Thüringer Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
u.	und
u. a.	unter anderem, und andere
UPR	Umwelt- und Planungsrecht (Zeitschrift)

Urt.	Urteil
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Fassung der Bekanntmachung vom 24.02.2010, BGBl. I S. 94, zuletzt geändert durch das Gesetz zur Demonstration und Anwendung von Technologien zur Abscheidung, zum Transport und zur dauerhaften Speicherung von Kohlendioxid vom 17.08.2012, BGBl. I S. 1726
v.	vom
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (Zeitschrift)
VerkPBG	Gesetz zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin, Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz vom 16.12.1991, BGBl. I S. 2174
VerwArch	Verwaltungsarchiv (Zeitschrift)
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VkBl.	Verkehrsblatt (Zeitschrift)
VR	Verwaltungsrundschau (Zeitschrift)
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.01.2003, BGBl. I S. 102, zuletzt geändert durch das Gesetz zur Modernisierung von Verfahren im patentanwaltlichen Berufsrecht vom 14.08.2009, BGBl. I S. 2827
WaStrG	Bundeswasserstraßengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.05.2007, BGBl. I S. 962, 2008 I S. 1980, zuletzt geändert durch das Gesetz zur Umsetzung der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie sowie zur Änderung des Bundeswasserstraßengesetzes und des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes vom 06.10.2011, BGBl. I S. 1986
WHG	Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts, Wasserhaushaltsgesetz vom 31.07.2009, BGBl. I S. 2585, zuletzt geändert durch das Gesetz zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts vom 24.02.2012, BGBl. I S. 212
WP	Wahlperiode
z.B.	zum Beispiel
ZfB	Zeitschrift für Betriebswirtschaft (Zeitschrift)
ZfW	Zeitschrift für Wasserrecht (Zeitschrift)
zit. n.	zitiert nach
ZLW	Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht (Zeitschrift)
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht (Zeitschrift)
Zusatz-Pkt.	Zusatz-Tagesordnungspunkt

A. Einführung

„Divide et impera“ – Teile das Vorhaben und herrsche über die Verzögerung – oder förmlicher „Abschnittsbildung“¹ lautet ein vielversprechendes Instrument, um viele Kilometer Stromleitungen in Deutschland rascher zu verwirklichen. Deren Bau ist nötig, da das Stromnetz aufgrund der Energiewende sowohl neue Funktionen übernehmen als auch größere Kapazitäten bereitstellen muss. Dazu ist das ein Jahrhundert lang gewachsene, auf die zentrale Stromerzeugung in Großkraftwerken ausgelegte Netz noch nicht ausreichend in der Lage.²

Gesellschaftliche und politische Debatten zur Energieversorgung kommen ohne den Begriff der Energiewende schon seit langem nicht mehr aus.³ Die „Energiewende“⁴ hat inzwischen sogar Eingang in Vorschriften⁵ und deren Begründung⁶ gefunden. Eine einheitliche Definition hat sich jedoch noch nicht durchgesetzt. Jedenfalls geht es um den Ausbau von und um die Umstellung der Energieerzeugung auf Energie aus erneuerbaren Energieträgern.⁷ Die vermehrte und beschleunigte Integration der Energie aus erneuerbaren Quellen hat Folgen für das gesamte System der Energieinfrastruktur über den Bereich der Energieproduktion hinaus.

Aufgrund der momentan fehlenden Speichermöglichkeiten bleiben zentrale Großkraftwerke als „backup“ bislang unentbehrlich, wenn die Umweltbedingungen den „grünen Produktionsstätten“ keine dem Verbrauch entsprechende Produktion ermöglichen. Energie aus konventioneller Erzeugung muss die durch ungleichmäßige Einspeisung der erneuerbaren Energien entstehenden Lücken unverzüglich füllen. Hinzu kommt, dass die Erzeugung einer bedeutenden Menge Strom im Norden fernab der Verbrauchszentren im Süden eine ausreichende Vernetzung erfordert, um Stromüberschuss und Strommangel auszugleichen.

¹ Der Begriff „Abschnittsbildung“ findet ferner Erwähnung im Recht der Erschließungsbeiträge in § 130 Abs. 2 BauGB.

² *Kment*, RdE 2011, 341, 342.

³ BT-Tagesordnung 184. Sitzung 15. WP Pkt. 3 c); BT-Tagesordnung 184. Sitzung 17. WP Zusatz-Pkt. 4, Pkt. 5 b).

⁴ Siehe u. a. *Kment*, RdE 2011, 341 ff.; *Scholka/Helmes*, NJW 2011, 3185 ff.; *Sellner/Fellenberg*, NVwZ 2011, 1025 ff.; *Hofmann*, JZ 2012, 701 ff.

⁵ Pkt. 1 Abs. 1 S. 2 DorfR.

⁶ Bsp. BT-Drs. 17/6073, S. 17, 20, 23.

⁷ § 1 Abs. 1 EnWG i. V. m. § 1 Abs. 2 EEG.

Zur Ertüchtigung des Stromnetzes besteht Handlungsbedarf sowohl im Bereich des Höchstspannungs-Transportnetzes als auch auf der nachgelagerten Netzebene. Ein Neubau vieler hundert Kilometer Leitung und ein Umbau zum Betrieb bestehender Leitungen mit höheren Spannungen sind erforderlich. Ohne die benötigte Infrastruktur zur Fortleitung des Stromes kann die Umstellung auf Energie aus erneuerbaren Quellen nicht gelingen. Dabei ist ein besonders rascher Netzausbau die zentrale Bedingung einer Umstellung der Stromerzeugung und so ein wichtiger Teil des Großprojektes Energiewende.⁸

I. Schwierigkeiten bei der Verwirklichung großer Infrastrukturprojekte

Die Vorhaben zum Neu- und Umbau von Energieleitungen werden über viele Kilometer Wegstrecke geplant und daher auch als Streckenplanungen bezeichnet. Die Stromleitungen samt ihrer Nebeneinrichtungen betreffen dabei im Regelfall neben der Bodennutzung auch die räumliche Entwicklung ganzer Regionen.⁹ Solche raumbedeutsamen Vorhaben sind vielfältigen Anforderungen unterworfen. Dadurch kann die „Lenkung“, das heißt die Führung einer Trasse, einem Slalomlauf entlang der betroffenen Interessen gleichkommen.¹⁰ Neuerdings können nicht nur die Interessen der Anlieger betroffen sein.¹¹ Auf wenigen Kilometern können sich höchst verschiedene natur-, arten- oder immissionsschutzrechtliche Probleme ergeben. Häufig sind die Vorhaben länderübergreifend und damit die Zuständigkeit mehrerer Behörden verschiedener Bundesländer begründet. Das hat den häufig kritisierten „Stopp an der Landesgrenze“¹² zur Folge. Über die Anhaltung der zuständigen Behörde zur besonderen Würdigung agrarstruktureller Belange bei der Inanspruchnahme landwirtschaftlich genutzter Flächen durch den neuen § 15 Abs. 3 BNatSchG erfuhren Umweltschutzstandards jüngst sogar eine Ausweitung.¹³

Das Pensum abzuarbeitender Probleme verdeutlicht auch die Raumordnung. Ein weitgehend „freies Feld“ für hoheitliche Planungen wurde bereits 1974 vom

⁸ Das gilt auch in Anbetracht der beabsichtigten Abschaltung aller deutschen Kernkraftwerke bis zum Jahr 2022, § 7 Abs. 1a Nr. 6 AtG.

⁹ Vgl. *Hansmann/Röckinghausen*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 64. Erg.lfg. 2012, § 50 BImSchG Rn. 27.

¹⁰ Vgl. *Büdenbender*, EnWG, 2003, § 11a Rn. 2.

¹¹ EuGH, Urt. v. 12.05.2011 – C-115/09 –, NVwZ 2011, 801 ff.; dazu *Kment*, UPR 2013, 41.

¹² U. a. BT-Drs. 16/12898, S. 14; BT-Ausschussdr. 17(9)514, S. 3.

¹³ Siehe hierzu: *Kahl*, JZ 2012, 729, 734; *Füßler/Lau*, NuR 2012, 448, 458; *Schrader*, NuR 2012, 1 ff.; kritisch *Rieder*, Fachplanung und materielle Präklusion, 2004, S. 327 f.

Bundesverwaltungsgericht¹⁴ für abwegig befunden.¹⁵ Fast 40 Jahre später hat sich der planerische Freiraum durch die Festsetzung umfassender Natur- und Landschaftsschutzgebiete vor allem im Osten des Landes zusätzlich verkleinert. Die umfangreichen raumordnerischen Ausweisungen von Vorranggebieten beispielsweise für Windenergieanlagen verschärfen das Problem zusätzlich.¹⁶ Das gilt vor allem für die nord- und mitteldeutschen Länder, wo ein Großteil der neuen Leitungen verwirklicht werden soll.

Doch ein Mehr an Umweltschutz und ein enger planerischer Freiraum müssen auch im Mehrebenensystem nicht zwangsläufig zu längeren Genehmigungsverfahren führen. Im vollen Bewusstsein, dass das Europäische Unionsrecht keinen Beitrag zur Renovierung der nationalen Verwaltungsverfahren leisten wird¹⁷ und auch nicht kann¹⁸, ist es an den Nationalstaaten, diese Herausforderung anzunehmen. Durch Flexibilisierung des Verwaltungsverfahrens und die Einführung neuer Instrumente kann ein Beitrag der öffentlichen Verwaltung zur Reaktion auf die aktuellen Anforderungen geleistet werden.

II. Wunsch nach Reduzierung der Komplexität von Verwaltungsverfahren

Bevor mit dem Bau und Betrieb einer neuen Leitung beziehungsweise der Änderung einer Bestandsleitung begonnen werden kann, muss der Vorhabenträger die Rechtmäßigkeit des Projektes in einem Verfahren der Behörde gegenüber nachweisen. Nur so kann er die erforderlichen Genehmigungen erhalten. Das Eingehen auf die Belange, die durch das Vorhaben tangiert werden, führt in der Regel zu einer Anhäufung von rechtlichen Fragen und beizubringenden Unterlagen. Um die Ballung von Schwierigkeiten¹⁹ zu minimieren und dadurch verursachte Fehlplanungen²⁰ zu verhindern, trat bereits vor Jahrzehnten

¹⁴ BVerwG, Urt. v. 05.07.1974 – 4 C 50/72 –, BVerwGE 45, 309, 316.

¹⁵ Das gilt für die (fern-)straßenrechtliche Planfeststellung im Besonderen.

¹⁶ BT Aktuelle Meldung (hib) v. 29.06.2011: „Länder wollen Anteil erneuerbarer Energien bis 2020 auf 40 Prozent steigern“; zum Überblick siehe die Studie im Auftrag des BMU „Abschätzung der Ausbaupotenziale der Windenergie an Infrastrukturaachsen und Entwicklung von Kriterien der Zulässigkeit“ v. 31.03.2009, S. 2, passim.

¹⁷ Art. 197 AEUV; hierzu *Ruffert*, in: Callies/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 197 Rn. 4.

¹⁸ Art. 291 AEUV; hierzu *Ruffert*, in: Callies/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 291 Rn. 2.

¹⁹ Bsp. durch eine Betrachtung eines Trassenkorridors von 500m bis 1000m Breite im Rahmen der Bundesfachplanung, BT-Drs. 17/6073, S. 19.

²⁰ BVerwG, Urt. v. 28.01.1999 – 4 CN 5/98 –, BVerwGE 108, 248, 251.

der Wunsch auf, die Komplexität²¹ im Verwaltungsverfahren zu reduzieren.²² Die Reduktion von Komplexität sollte das materielle Recht unberührt lassen, eine Absenkung von Umweltschutzstandards war nicht beabsichtigt. Deshalb wurde das Bestreben zu einer Frage der Organisation von Verwaltungsverfahren. Neben einer Reform des gesamten Verfahrens an sich bietet sich hierzu eine Teilung der Verwaltungsentscheidung an. Hierbei sind sowohl die Auslagerung rechtlicher Probleme in getrennte Verwaltungsverfahren (Abschichtung)²³ als auch die Teilung in sachlicher Hinsicht durch abschließende Entscheidung für Teile eines Gesamtvorhabens (Abschnitte) allgemein anerkannt.

Im Öffentlichen Baurecht etwa können mit einer Teilgenehmigung²⁴ erste Tätigkeiten wie die Baufeldfreimachung zugelassen werden, bevor das Vorhaben in allen Einzelheiten fertig geplant ist. Dadurch wird nicht nur der einfacheren Umsetzung eines Vorhabens gedient: Bereits in frühen Planungsstadien kann die Teilgenehmigung oder der Erlass eines Vorbescheids der Sicherstellung der Finanzierung dienen.²⁵ Im Atom-²⁶, Berg-²⁷ und Wasserrecht²⁸ ist die Teilung von Planentscheidungen sogar gesetzlich vorgesehen. Zudem gibt es weitere Möglichkeiten, die es der Verwaltung erlauben, auf Besonderheiten einzugehen: Zu nennen sind etwa vorgelagerte Planungsverfahren, Nebenbestimmungen, die Zulassung des vorzeitigen Beginns sowie vorläufige Verwaltungsakte.

Über die Durchführung eines effizienten Verwaltungsverfahren hinaus gibt es für einige Projekte besondere Interessen an einer möglichst schnellen Umsetzung. Den Herausforderungen der Infrastrukturzusammenführung im Zuge der Deutschen Einheit wurde dazu mit einem Beschleunigungsgesetz begegnet.²⁹ Energiewirtschaftliche Vorhaben waren damals jedoch nicht vom Anwendungsbereich dieser Vorschriften erfasst.

Die Beschleunigungsbemühungen für Vorhaben in der Energiewirtschaft nahmen ihren Ausgang erst im Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz³⁰ des Jahres 2006. Im Anschluss an das 2009 erlassene Energieleitungsausbau-

²¹ Zur philosophisch-soziologischen Sichtweise von Komplexität: *Luhmann*, Zur Komplexität von Entscheidungssituationen (1973), *Soziale Systeme* 15 (2009), S. 3 ff., passim.

²² Instrukтив *Gegner*, Die abschnittsweise Planfeststellung, 1987, S. 1 ff.

²³ Siehe etwa: *Finkelnburg/Ortloff/Kment*, Baurecht, Bd. I, 2011, § 6 Rn. 31 f.

²⁴ § 74 MBauO; siehe auch die jeweilige landeseigene BauO.

²⁵ Für die immissionsschutzrechtliche Anlagenehmigung: *Dietlein*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 64. Erg.lfg. 2012, § 8 BImSchG Rn. 1.

²⁶ § 7b AtG.

²⁷ § 57b Abs. 2 BBergG.

²⁸ § 14 Abs. 2 WaStrG.

²⁹ VerkPBG; hierzu *Reinhardt*, DtZ 1992, 258 ff.; *Ronellenfitsch*, LKV 1992, 115 ff.; *Kuschnerus*, UPR 1992, 167 ff.; *Wagner*, NVwZ 1992, 232 ff.; *Klinski/Gaßner*, NVwZ 1992, 235 ff.

³⁰ Hierzu *Otto*, NVwZ 2007, 379 ff.; *Schröder*, NuR 2007, 380 ff.; *Schneller*, DVBl. 2007, 529 ff.; *Schütz*, VBlBW 2007, 441 ff.; *Gramlich*, LKV 2008, 530 ff.

gesetz³¹ stellt das Netzausbaubeschleunigungsgesetz³² ein erstes umfassender angelegtes Maßnahmenpaket dar.³³ Dieses sieht für länderübergreifende oder grenzüberschreitende Vorhaben ein neuartiges Zulassungsverfahren vor. Die §§ 5 ff. NABEG ordnen eine neue vorgelagerte Bundesfachplanung an, welche die Abstimmungsprobleme zwischen den Behörden verschiedener Länder beiseitigen soll.³⁴ Auf der Zulassungsebene soll die Bundesnetzagentur als Planfeststellungsbehörde bundesweit für die Verwaltungsentscheidungen zuständig sein. Eine Rechtsverordnung, die auf der Grundlage von § 2 Abs. 2 NABEG zur Begründung der Zuständigkeit der Bundesnetzagentur erforderlich ist, ist jedoch auch eineinhalb Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes noch nicht erlassen; die Verfassungsmäßigkeit der Verordnungsermächtigung wird im Hinblick auf Art. 87 Abs. 3 GG angezweifelt.³⁵

Nur für einen ausgewählten Kreis besonderer Leitungen gelten die Neuerungen von Energieleitungsausbaugesetz und Netzausbaubeschleunigungsgesetz: Durch gesetzliche Bedarfsfeststellungen und die Erzwingung der Antragstellung soll über die allgemeinen Instrumente hinaus eine schnellere Umsetzung von Vorhaben ermöglicht werden.³⁶ Der überwiegende Großteil der Leitungen ist jedoch nicht in der Anlage zum Energieleitungsausbaugesetz aufgeführt und wird auch nicht als besonders gekennzeichnet in den Anwendungsbereich des Netzausbaubeschleunigungsgesetzes fallen. Für solche Vorhaben findet weiterhin ein im Wesentlichen unverändertes Verwaltungsverfahren Anwendung. Bei diesen „klassischen“ Verwaltungsverfahren besteht ein besonderes Bedürfnis für den Einsatz organisatorischer Instrumente wie der Abschnittsbildung, um die einfache, zweckmäßige und zügige Durchführung des Verfahrens zu gewährleisten.³⁷

³¹ Hierzu *Schirmer*, DVBl. 2010, 1349 ff.; *Lecheler*, RdE 2010, 41 ff.; *Holznapel/Nagel*, DVBl. 2010, 669 ff.; *Hermanns/Austermann*, NdsVBl. 2010, 175 ff.

³² Einen Überblick gibt: *Kment*, RdE 2011, 341 ff.

³³ Im Gegensatz zu den drei Paragraphen des Energieleitungsausbaugesetzes enthält das Netzausbaubeschleunigungsgesetz 35 Paragraphen.

³⁴ BT-Drs. 17/6073, S. 19 ff.

³⁵ Bzgl. der Zuständigkeit der BNetzA: *Durner*, DVBl. 2011, 853, 857 f.; a. A., aber kritisch bzgl. der Kompetenzverteilung durch Verordnungsermächtigung: *Grigoleit/Weissensee*, UPR 2011, 401, 402 f.; für zulässig halten dies: *Sellner/Fellenberg*, NVwZ 2011, 1025, 1032; *Mikešić/Strauch*, RdE 2011, 347, 352 f.; *Appel*, UPR 2011, 406, 411 f.; *ders./Eding*, NVwZ 2012, 343, 346 f.

³⁶ BT-Drs. 17/6073, S. 17 ff.

³⁷ § 10 S. 2 VwVfG. Der Grundsatz der Verfahrenseffektivität kann auch bei der Durchführung eines förmlichen Verwaltungsverfahrens wie dem Planfeststellungsverfahren herangezogen werden, siehe BVerwG, Beschl. v. 15.09.1995 – 11 VR 16/95 –, NVwZ 1996, 396, 397.

III. Abschnittsbildung im System der verwaltungsverfahrenrechtlichen Genehmigung

Die angestrebte Durchführung besonders effizienter Verwaltungsverfahren kann durch die Spaltung eines Vorhabens im Zuge der Abschnittsbildung unterstützt werden. Unter Abschnittsbildung wird die Aufteilung eines Vorhabens in mehrere eigenständig zu behandelnde Streckenabschnitte verstanden.³⁸ Die Abschnitte werden in mehreren voneinander unabhängigen Verfahren genehmigt, wodurch die Verwirklichung eines Vorhabens „Schritt für Schritt“ möglich wird. Charakteristisch dabei ist, dass die einzelnen Abschnitte konzeptionell durch eine Gesamtplanung verbunden sind.³⁹

Die Abschnittsbildung ist als Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens von Teilgenehmigung und Vorbescheid⁴⁰ abzugrenzen: Bei der Abschnittsbildung findet eine Aufteilung der Strecke in mehrere aufeinanderfolgende Streckenabschnitte statt. Für jeden Abschnitt kann dadurch ein selbstständiges Verwaltungsverfahren durchgeführt oder ein bestimmter Teil aus demselben ausgeklammert werden.⁴¹ Dabei handelt es sich wie bei einer Teilgenehmigung um eine Aufteilung der Länge nach.⁴² Die Bildung selbstständiger Abschnitte,⁴³ die mit Zulassungswirkung genehmigt werden,⁴⁴ kann auch als Fragmentierung verstanden werden. Im Gegensatz dazu werden bei der Abschichtung⁴⁵ – wie etwa im Vorbescheid – bestimmte rechtliche Fragen mit Bedeutung für das gesamte Vorhaben ausgelagert, über die dann gesondert entschieden werden kann.

³⁸ Eine Definition liefern: *Gegner*, Die abschnittsweise Planfeststellung, 1987, S. 27 f.; *Thulke*, BauR 2002, 1177.

³⁹ *Johlen*, in: Hoppenberg/de Witt (Hrsg.), Hdb. des Öffentlichen Baurechts, 26. Erg.lfg. Oktober 2009, Kap. L Rn. 138.

⁴⁰ Zu Teilgenehmigung und Vorbescheid im Recht der Anlagengenehmigung: *Jarass*, UPR 1983, 241 ff.

⁴¹ Vgl. *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 12. Aufl. 2011, § 74 Rn. 29.

⁴² Von „horizontaler Aufspaltung“ spricht: *Degenhart*, AÖR 103 (1978), 163, 171, 177; die Teilung von Verwaltungsentscheidungen als Oberbegriff der Abschnittsbildung bei Streckenplanungen versteht: *Grupp*, DVBl. 1985, 152, 155; so auch: *Gegner*, Die abschnittsweise Planfeststellung, 1987, S. 25; ähnlich „Die abschnittsweise Planfeststellung erfüllt als eine Erscheinungsform der horizontalen Verfahrensstufe eine ähnliche Funktion wie die Teilgenehmigung“: BVerwG, Urt. v. 10.04.1997 – 4 C 5/96 –, BVerwGE 104, 236, 243.

⁴³ *Grupp*, DVBl. 1985, 152, 155.

⁴⁴ So auch: *Degenhart*, AÖR 103 (1978), 163, 171, 177; vgl. *Grupp*, DVBl. 1985, 152, 155.

⁴⁵ Zur Teilbarkeit nach sachlichen und persönlichen Gesichtspunkten instruktiv: *Pae-tow*, DVBl. 1985, 369 ff.; zur Abschichtung innerhalb der Abwägung: *Kment*, BayVBl. 2004, 11, 12; zur Abschichtungswirkung des Raumordnungsverfahrens: *Kment*, NVwZ 2010, 542, 543; als „Abschichtung des Problemstoffes“ versteht die abschnittsweise Planung: *Stüer*, Hdb. des Bau- und Fachplanungsrechts, 4. Aufl. 2009, Kap. E Rn. 4288; ähnlich *Ziekow*, in: ders. (Hrsg.), Praxis des Fachplanungsrechts, 2004, Rn. 713; in Bezug auf den Effizienzaspekt der Vermeidung von Mehrfachprüfungen bei § 14f Abs. 3 UVPG: *Kment*, in: Hoppe/Beckmann (Hrsg.), UVPG, 4. Aufl. 2012, § 14f UVPG Rn. 31 ff., 39 f.

Dabei handelt es sich im Gegensatz zur Abschnittsbildung um eine Aufteilung in der Breite.⁴⁶

Die planungsrechtliche Abschnittsbildung ist in Gestalt einer Abwägungsentscheidung wie der Planfeststellung trotz gewisser Parallelen nur schwer in das System von Vorbescheid und Teilgenehmigung einzuordnen. Die Verortung der Abschnittsbildung als Ausfluss des Abwägungsgebotes begründet vielmehr eine eigene Rechtsfigur.⁴⁷ Dies manifestiert sich in dem Verhältnis zwischen der Entscheidung über einen Abschnitt und dem Gesamtvorhaben. Das Gesamtvorhaben als solches ist bei der planerischen Abschnittsbildung nicht Gegenstand einer Zulassung. Während bei der Teilgenehmigung Teile in der Regel „für das Gesamtvorhaben“ genehmigt werden, sind die Abschnitte bei der planerischen Abschnittsbildung genehmigungsrechtlich selbstständige Vorhaben, die (lediglich) auf ein Zusammenwirken in einer Gesamtkonzeption angelegt sind. Dies wird dadurch verdeutlicht, dass den Entscheidungen über die Abschnitte des Gesamtvorhabens keine Bindungswirkung bezüglich des enthaltenen positiven Gesamturteils innewohnt.⁴⁸ Der Behörde steht daher bei jeder Entscheidung über einen Abschnitt eine grundsätzlich unbeschränkte planerische Freiheit zu.

Der in der Durchführung mehrerer getrennter Verfahren liegende organisatorische Vorteil birgt aber auch Risiken: Die Durchführung mehrerer Verfahren verursacht höhere Kosten als bei einem einzelnen einheitlichen Verfahren. Der erhofften Beschleunigung der Verwirklichung eines Vorhabens durch Abschnittsbildung steht aufgrund der in jedem Abschnitt stattfindenden Alternativenprüfung die Gefahr der Durchführung von Vor- beziehungsweise Bauarbeiten, die sich später als überflüssig oder fehlgeplant herausstellen, gegenüber. Für Betroffene kann durch die Abschnittsbildung eine Erschwerung des Rechtsschutzes eintreten, was eine Erhöhung der Mitwirkungslast bereits im Verfahren zur Folge hat.⁴⁹ Die Gefahr von Doppelprüfungen ist bei Streckenplanungen allerdings naturgemäß gering.

Trotz der weitreichenden Auswirkungen der Abschnittsbildung führen Fehler nur bei wenigen Vorhaben zur Aufhebung der Verwaltungsentscheidung.⁵⁰

⁴⁶ Von „vertikaler Stufung“ spricht: *Degenhart*, AöR 103 (1978), 163, 171, 177; ebenso BVerwG, Urt. v. 19.05.1998 – 4 C 11/96 –, NVwZ 1999, 528, 532.

⁴⁷ *Thulke*, BauR 2002, 1177, 1178; a. A. *Roeser*, in: Berkemann/u. a. (Hrsg.), Festschrift für Schlichter, 1995, S. 496 f.

⁴⁸ Dem vorläufigen positiven Gesamturteil kommt bei der Teilgenehmigung eine feststellende Wirkung zu: BVerwG, Urt. v. 19.12.1985 – 7 C 65/82 –, BVerwGE 72, 300, 308 f.; *Jarass*, UPR 1983, 241, 243.

⁴⁹ Siehe hierzu S. 32 ff., und S. 64 ff.

⁵⁰ Bsp. OVG Münster, Urt. v. 02.03.1983 – 9 A 1054/82 –, Urteilsumdruck S. 31 f., nicht veröffentlicht – die Bildung zu kurzer Abschnitte gewährleistete in diesem Streitfall keinen gerechten Ausgleich der Interessen; siehe aber etwa im einstw. Rechtsschutz (im Hauptsacheverfahren wurde die Klage abgewiesen BVerwG, Urt. v. 19.05.1998 – 4 A 9/97 –,

Darauf gestützte Angriffe bieten dennoch ein erhebliches Verzögerungspotenzial, was in Anbetracht der jüngst⁵¹ erfolgten Stärkung des Rechtsschutzes von Umweltverbänden⁵² besonderes Gewicht hat.⁵³ Daher müssen bei der abschnittswisen Planung die Vor- und Nachteile des Vorgehens abwägend in Betracht gezogen werden.

IV. Planfeststellungsvorbehalt für komplexe Leitungsprojekte der Energiewirtschaft

Die Abschnittsbildung kann in verschiedenen Verwaltungsverfahren zur Genehmigung von Leitungen angewandt werden. Je nach Art der Leitung unterscheiden sich die Verfahren. Haus-zu-Haus Leitungen auf der „letzten Meile“ wie Leitungen des Höchstspannungs-Übertragungsnetzes gleichen sich zwar zunächst darin, dass sie zwei Punkte verbinden und dadurch eine räumliche Distanz überwinden. Die Vorhaben sind dabei jedoch höchst verschieden in ihrer Bauweise, Raumbedeutsamkeit, Umweltauswirkung und Funktion. Daraus folgt, dass nicht jede Leitung mit dem gleichen Verwaltungsverfahren genehmigt werden sollte. Das hat der Gesetzgeber berücksichtigt.

Große Vorhaben werden meist über ein Planfeststellungsverfahren⁵⁴ genehmigt. Die Möglichkeit der Durchführung dieses Verfahrens obliegt nicht der Entscheidung des Vorhabenträgers, sondern es bedarf der besonderen Anordnung der Planfeststellungsfähigkeit aufgrund eines Fachplanungsvorbehalts.⁵⁵ Ohne besondere Anordnung hat das Verfahren zu unterbleiben.⁵⁶ Im Regelfall sind planfeststellungsfähige Vorhaben auch planfeststellungspflichtig. Das heißt, ein anderes Verfahren darf nicht durchgeführt werden. Nur in einigen besonderen Fällen kann der Vorhabenträger selbst entscheiden, ob er anstelle eines zulässigen Planfeststellungsverfahrens ein einfaches Verfahren wählt.⁵⁷

BVerwGE 107, 1 ff.): BVerwG, Beschl. v. 21.01.1998 – 4 VR 3/97 –, NVwZ 1998, 616, 619 f.; so auch: *Ziekow*, in: ders. (Hrsg.), *Praxis des Fachplanungsrechts*, 2004, Rn. 714.

⁵¹ Diese Entwicklung wurde eingeleitet durch das Urteil des VGH München, Urt. v. 30.03.1982 – 8 B 80 A.10 –, BayVBl. 1982, 597 ff. Später schloss sich das BVerwG dieser Rechtsprechung an: BVerwG, Urt. v. 18.03.1983 – 4 C 80/79 –, BVerwGE 74, 75 f.

⁵² EuGH, Urt. v. 12.05.2011 – C-115/09 –, NVwZ 2011, 801 ff.; *Appold*, in: Hoppe/Beckmann (Hrsg.), *UVPg*, 4. Aufl. 2012, § 2 UVPg Rn. 95 f.

⁵³ Zur Sanktion von Verfahrensfehlern: *Kment*, NVwZ 2012, 481 ff.

⁵⁴ Zur Bedeutung des Verfahrens: *Fickert*, *Planfeststellung für den Straßenbau*, 1978, S. 1.

⁵⁵ Jüngst lehrbuchartig: OVG Koblenz, Urt. v. 07.04.2011 – 1 A 11088/10 –, NVwZ-RR 2011, 632, 633.

⁵⁶ BVerwG, Urt. v. 21.08.1981 – 4 C 77/79 –, NVwZ 1982, 113, 114.

⁵⁷ Bsp. § 2 Abs. 3 EnLAG und § 43 S. 7 EnWG sehen die *Möglichkeit* der Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens für bestimmte Erdkabel auf Hoch- und Höchstspannungsebene vor.

Die komplexen Belange großer Vorhaben können mit dem Planfeststellungsverfahren als Fachplanungsverfahren auf der Zulassungsebene verfahrensrechtlich in der Regel angemessen behandelt werden, obschon auch hier gesetzgeberischer Anpassungsbedarf gesehen wird.⁵⁸ Unterliegen Leitungen einem Planfeststellungsvorbehalt, finden die Regeln zur Abschnittsbildung als fachplanerische Grundsätze Anwendung. Soweit Leitungen nicht über ein Planfeststellungsverfahren, sondern über ein einfaches Verwaltungsverfahren genehmigt werden, kann eine Abschnittsbildung nur vorgenommen werden, wenn die dann jeweils erforderlichen einzelnen Genehmigungen schrittweise erlangt werden (können).⁵⁹ Denn fachplanerische Grundsätze gelten in einfachen Genehmigungsverfahren nicht unmittelbar.

Aufgrund der Einbettung in ein komplexes Verfahren ist die Anwendung der Regeln der Abschnittsbildung in fachplanerischer Ausprägung, also im Planfeststellungsverfahren, besonders anschaulich. Daher bildet es den Gegenstand der Betrachtung in den Teilen C., D. und E. Die Anordnung des Fachplanungsvorbehalts erfolgt im Energierecht allerdings nicht einheitlich. Der energiewirtschaftliche Planfeststellungsvorbehalt für Leitungen ergibt sich aus § 43 EnWG, § 2 Abs. 3 EnLAG, § 18 NABEG, § 18 AEG und § 2 Abs. 1 SeeAnlV. § 43 EnWG erfasst neben anderen Vorhaben insbesondere Freileitungen mit einer Betriebsspannung von mehr als 110 kV (S. 1 Nr. 1) und Gasversorgungsleitungen mit mehr als 300 mm Durchmesser (S. 1 Nr. 2). § 2 Abs. 3 EnLAG statuiert die Planfeststellungsfähigkeit von Erdkabeln auf Höchstspannungsebene im Sinne von § 2 Abs. 1 EnLAG. Nach § 18 NABEG bedürfen gemäß § 2 Abs. 1 NABEG als länderübergreifend oder grenzüberschreitend gekennzeichnete Höchstspannungsleitungen des Bundesbedarfsplangesetzes der Planfeststellung. Bahnstromfernleitungen unterliegen dem spezielleren Fachplanungsvorbehalt des § 18 AEG. Ein spezieller Fachplanungsvorbehalt besteht in § 2 Abs. 1 SeeAnlV ebenfalls für Netzanschlussleitungen für Offshore Windparks im Bereich der ausschließlichen Wirtschaftszone der Bundesrepublik Deutschland und auf der Hohen See, sofern der Eigentümer Deutscher mit Wohnsitz im Geltungsbereich des Grundgesetzes ist.

Durch das Energieleitungsausbaugesetz und das Netzausbaubeschleunigungsgesetz hat eine Zergliederung der Vorschriften zur energierechtlichen Planfeststellung stattgefunden. Der Planfeststellungsvorbehalt für Freileitungen nach dem Energiewirtschaftsgesetz wurde durch das Energieleitungsausbaugesetz und das Netzausbaubeschleunigungsgesetz indes nicht erweitert. Erfasst sind ausschließlich Leitungen mit einer Betriebsspannung von mehr als

⁵⁸ Initiative der Bundesregierung für ein Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren, siehe den Gesetzentwurf BR-Drs. 171/12, BT-Drs. 17/9666.

⁵⁹ Zur Zulassung von Ölpipelines: *Kollmer*, DVBl. 1996, 841, 845; *ders.*, ZfW 1995, 129, 143.

110 kV, also solche, die bereits dem bestehenden Fachplanungsvorbehalt des § 43 EnWG unterfielen. Erdkabel sind im Grundsatz nicht planfeststellungsfähig. Jedoch ist nun (auf bestimmten „Pilot“-Strecken) zusätzlich zu § 43 S. 1 Nr. 3, 4, S. 4 EnWG nach § 2 Abs. 3 EnLAG ein Planfeststellungsverfahren für Erdkabel auf Höchstspannungsebene möglich. Im Zuge der Einführung des Netzausbau-beschleunigungsgesetzes wurde außerdem eine Planfeststellungsfähigkeit für Erdkabel mit 110 kV Spannung in einem neuen § 43 S. 7 EnWG eingeführt.⁶⁰ Die Planfeststellungsfähigkeit von Erdkabeln mit einer Nennspannung von 110 kV oder mehr ist zusätzlich im Erdkabelgesetz des Landes Niedersachsen vorgesehen.⁶¹

⁶⁰ M. W. z. 05.08.2011 durch G. v. 28.07.2011, BGBl. I S. 1690.

⁶¹ § 1 Abs. 1 NdsErdkabelG. Das Land Brandenburg hat über ein entsprechendes Gesetz beraten, dieses aber bislang nicht beschlossen, siehe LT Bbg. Drs. P-AW 5/18, S. 4 ff.

Sach- und Personenregister

Hauptfundstellen sind fett gedruckt

- Abschichtung **6 f.**, 14, 66
- Abschnitt
 - Abschnittsgrenzen 13, 21 f., 25, 35, **42 f.**, 75
 - Angemessenheit 14 f., 63
 - Einbettung in das Gesamtvorhaben 9, 22, 44, 48
 - Einteilung 21 f., 35, **42 f.**, 68
- Abschnittsbildung
 - Abgrenzung 6 f.
 - allgemeine Rechtsgrundlage 11, 12 f., 15 f.
 - als Bestandteil des Verwaltungsverfahrens 16 f.
 - Anforderungen an die A. 16 f.
 - Antrag 20 f., 23 f.
 - Anwendungsbereich 8
 - Art und Weise 42 f.
 - Ausrichtung 19
 - Auswirkung 36 f.
 - Definition 6
 - Einleitung 19 ff.
 - energiewirtschaftliche Ausgestaltung **12 ff.**, 21
 - Erforderlichkeit 40 ff.
 - Erläuterungsbericht, Bsp. 73 ff.
 - Fehler 7 f., **68**
 - Gesetzesänderungen, Auswirkung von 69
 - materiell-rechtliche Besonderheiten 39 ff.
 - Planrechtfertigung (siehe dort)
 - Rechtfertigung, inhaltliche 39 ff.
 - Rechtfertigung, sachliche 40 ff.
 - Rechtmäßigkeit 16 f.
 - Rechtsschutz (siehe dort)
 - Risiken 7
 - Überschneidung mit anderen Vorhaben 69 f.
 - verfahrensrechtliche Besonderheiten 19 ff.
 - Wirkung auf den Verfahrensgegenstand 39
- Abwägungsentscheidung 7, 62 f.
- Abwägungsgebot 7, 11, 20, 55, 74
- Allgemeines Eisenbahngesetz 9, 49 ff.
- Alternativenprüfung 7, **32 ff.**, 58 ff., 73
- Anhörungsverfahren
 - Allgemeines 24, 57, 65
 - Präklusion 66 f.
- Anlieger 2, 64 f.
- Aufteilung des Gesamtvorhabens, horizontale und vertikale 6
- Auslegung der Planunterlagen
 - Allgemeines **24 f.**, 67
 - Auslegungsort 24 f., 36
- Bahnstromleitung 9
- Bedarfsplanung, gesetzliche
 - Allgemeines 12 f., 45
 - Bedarfsstufen 13
 - System der B. 42
 - Vorentscheidung über Abschnittseinteilung 22
- Belang
 - abschnittsweise Behandlung aller B. 39
 - Agrarstruktur 2
 - Energieversorgung 54
 - Ermittlung durch Öffentlichkeitsbeteiligung **24 f.**, **36 f.**, 65, 72
 - Gesamtabwägung aller B. 62 f.
 - Häufung von B. 3 f.

- Koordination der B. bei Streckenplanungen 25 f.
- Landschaftsschutz 44
- Private B. 54
- Umwelt 58, 72
- Beschleunigung
 - als Ziel eines Gesetzes 57 f.
 - der Bundesfachplanung 15
 - der Integration erneuerbarer Energien 1
 - von Verwaltungsverfahren 4, 15, 51, 71
- Beschleunigungsgesetzgebung 71
- Blümel, Willi* 72
- Bundesbedarfsplan 13 f., 21, 42, 58
- Bundesfachplanung
 - abschnittsweise B. 21 f.
 - Allgemeines 5, 16 f., 46
 - Antrag 14, 21
 - Besonderheiten bei der Abschnittsbildung 27 f., 34, 58
 - Korrektur 34
 - Planungsraum 14 f.
 - Rechtsschutz 61 ff.
 - Untersuchungsumfang 14 f.
 - vereinfachtes Verfahren 15
 - Verhältnis zum Raumordnungsverfahren 21 f.
 - Würdigung eines Zwangspunkts 34
- Bundesnaturschutzgesetz 2, 56, 69
- Bundesnetzagentur
 - Kompetenz zur Abschnittsbildung 21 f.
 - Verpflichtung zur Antragstellung 15, 21
 - Zuständigkeit 5, 15 f.
 - Zwangsgeld 15, 21
- Bundesnetzplan 15 f., 61

- Deutsche Einheit 4

- Einwendungsbefugnis 36 f.
- Energieleitungsausbaugesetz
 - Allgemeines 4 f., 13, 42, 57, 69
 - Anwendungsbereich 9 f., 13 f.
 - Fehlerfolgen 68
 - Sinn und Zweck 15
- Energiespeicherung 1 f.
- Energiewende 1, 57, 71 f.

- Energiewirtschaftsgesetz
 - Anwendungsbereich 58
 - Fehlerfolgen 68
 - Planfeststellungsvorbehalt 9
 - Ziele des E. 42
- Erdkabel
 - abschnittsweise Erdverkabelung 13 f., 43
 - Allgemeines 9 f., 13 f.
 - Lieferverzug 71
- Erdkabelgesetz Niedersachsen 10

- Fachplanung
 - Entwicklung 12
 - Öffentlichkeitsbeteiligung (siehe dort)
 - Ziele der F. 42, 45
 - Zulassungsverfahren 9
- Fachplanungsvorbehalt, energierechtlicher 8 ff., 12
- Fehlerfolgen 68
- Fehlplanung 3 f.
- Fernstraßengesetz 27, 48 f.
- Fragmentierung 6

- Gemeindegrenze 43
- Genehmigungsverfahren 3, 6 ff.
- Gesamtplanung, Gesamtkonzept 6, 11, 23 f., 32, 43 f.
- Gesamtprognose
 - Allgemeines 54 ff., 58, 66
 - Zwangspunkt 36 f.
- Gesamtvorhaben
 - Allgemeines 17, 23 f., 29 f., 75 ff.
 - Definition 48 f., 61 f.
 - Genehmigung des G. 7, 23, 58 ff.
 - Gesamturteil, vorläufiges (siehe dort)
 - Hindernis, unüberwindbares (siehe dort)
 - Parzellierung, übermäßige (siehe dort)
 - Planrechtfertigung (siehe dort)
 - Realisierbarkeit des G. 56 f.
 - summarische Prüfung 54 ff.
 - Umweltverträglichkeit 28 ff.
 - Verbindung mehrerer G. 48 f., 69 f.
 - Verhältnis zum Abschnitt 44 ff.
- Gesamturteil, vorläufiges 25 f., 30 ff., 54 ff., 60, 76
- Gesamtkonzept, planerisches 23 f.

- Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung 25 ff.
- Gestaltungsfreiheit, planerische 20, 34, 58, 62
- grenzüberschreitendes Vorhaben 5, 9, 57
- Grundgesetz 5, 62, 64, 74
- Grundsatz der Problembewältigung 17, 23, 74, 76
- Hindernis, unüberwindbares
- Allgemeines 17, **54 ff.**, 65 f., 76 f.
 - Umweltverträglichkeitsprüfung 31
 - Zwangspunkt 34
- Infrastruktur
- Allgemeines 1 f.
 - Interkonnektivität (siehe dort)
 - Weitemaschigkeit 50 ff.
 - Zusammenführung von I. 4
- Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz 4
- Interkonnektivität 50, 53
- Komplexität **3 ff.**, 8 f., 24, 29
- Ländergrenze 2, 43
- länderübergreifendes Vorhaben 2, 5, 9, 41, 57, 62, 75
- Landschaftsschutz
- Allgemeines 44
 - Landschaftsschutzgebiet 3
- Linienbestimmung im Fernstraßenrecht 7 f.
- Mitwirkungslast 7
- Netzanschlussleitung 9, 16
- Netzausbau
- Allgemeines 71
 - Leitung 16
 - Notwendigkeit 1 f.
- Netzausbaubeschleunigungsgesetz
- Allgemeines 42, 46, 54, 57 f., 61, 63, 67 ff., 71 f.
 - Anwendungsbereich 9 f.
 - Besonderheiten **27 f.**, **34**, **58**
 - Bundesfachplanung (siehe dort)
 - Mitwirkungslast (siehe dort)
 - Planfeststellungsverfahren (siehe dort)
 - Sinn und Zweck 15 f.
 - Verfassungsmäßigkeit 5
 - Zuständigkeit 16
 - Zwangspunkt 34
- Öffentlichkeitsbeteiligung
- Allgemeines 72
 - Ausdehnung 36 f.
 - Auslegung der Planunterlagen (siehe dort)
 - Bundesfachplanung 63
 - Zwangspunkt 36 f.
- Offshore Netzanschluss 9, 16
- Parzellierung, übermäßige 62 f.
- Pilot-Strecke 10, 13
- Planfeststellungsverfahren
- Anhörungsverfahren 24
 - Anspruch auf P. 20
 - Antrag 14, 19 ff.
 - Anzeigeverfahren 15
 - Aussetzung 34
 - Besonderheiten des NABEG 27 f., 34, 58
 - Entscheidung über die Durchführung 8
 - Erläuterungsbericht 73 ff.
 - Freistellung 15
 - planerisches Gesamtkonzept 23 f.
 - Planfeststellungsfähigkeit **8 ff.**
 - Planfeststellungspflicht 8 ff.
 - Planungsraum 14, 39
 - Planunterlagen (siehe dort)
 - Überschneidung mit anderen Vorhaben 69 f.
 - Untersuchungsumfang 14
 - Umweltverträglichkeit, Prüfung der (siehe dort)
 - vereinfachtes Verfahren 41
- Planrechtfertigung
- Allgemeines 37, 39, 41, **43 ff.**
 - Ausführungen in Planunterlagen 45 f.
 - Einwendungsbefugnis 36 f.
 - Planungstorso (siehe dort)
 - Rückgriff auf die Gesamtplanung 44 ff.
- Planungstorso
- Allgemeines 43 ff., 77

- Definition 46 f.
- Einwendbarkeit 66
- Planunterlagen
 - Allgemeines 3, 20, 23 ff., 45 f.
 - Auslegung der P. (siehe dort)
 - Planrechtfertigung (siehe dort)
 - Umweltverträglichkeitsprüfung 25 ff.
 - Zwangspunkt (siehe dort)
- Präklusion
 - Allgemeines 66 f.
 - bei Zwangspunkt 36
- Problemtransfer 23 f.
- Projektmanager 72

- Raumbedeutsamkeit 2, 8, 58
- Raumordnung 2, 58, 73
- Raumordnungsgesetz 58
- Rechtsschutz
 - Allgemeines 7 f., 17, 61 ff.
 - Einwendungsbefugnis 36 f.
 - Erschwerung 17, 54
 - Fehlerfolgen 68
 - Präklusion 36, 66 f.
 - R. bei Zwangspunkt 64 ff.
 - Teilbarkeitskontrolle, objektive 62 f.
 - v. Umweltverbänden 8

- Salami-Taktik 30
- Scheuklappenplanung 55
- Seeanlagenverordnung 9, 16
- Streckenplanung
 - Allgemeines 2, 8
 - energiewirtschaftliche Besonderheiten 12
 - S. und Umweltverträglichkeitsprüfung 31 f.
 - Zwangspunkt 35

- Tatsache
 - vollendete 23 f.
 - vorangehender Abschnitt 59
- Teilgenehmigung
 - Abgrenzung z. Abschnittsbildung 6 f.
 - Allgemeines 4, 31
- Trassenkorridor 14 f., 16 f., 27 f., 34, 58

- Überschneidung mit anderen Vorhaben 69 f.

- Umweltverband 8
- Umweltverträglichkeit 47, 51
- Umweltverträglichkeit, Prüfung der
 - Allgemeines 25 ff.
 - Erforderlichkeit 28 ff.
 - Feststellung der UVP-Pflicht 28 ff.
 - Gegenstand 26 ff.
 - Prüfung außerhalb des Abschnitts 30 f.
 - Strategische U. 27 f.
 - Untersuchungsintensität 30 f.
 - Untersuchungsraum 30 f.
 - vorläufiges Gesamturteil 30 f.

- Veränderungssperre 15
- Verkehrsfunktion, selbstständige
 - Allgemeines 48 ff., 74
 - Anwendung im Fachplanungsrecht 49 ff.
 - im Eisenbahnrecht 49 ff.
 - im Energierecht 51 ff., 74
 - im Fernstraßenrecht 48 f.
- Versorgungsfunktion, selbstständige 51 ff., 74
- Verwaltungsverfahren
 - Ausgestaltung durch Abschnittsbildung 6, 19 ff.
 - einfaches V. 8 f.
 - einheitliches V. bei Erdverkabelung 13 f.
 - Flexibilisierung 3, 72
 - Komplexität 3 ff.
 - mitwirkungsbedürftiges V. 19, 21
 - Organisation 4 f.
 - Planfeststellungsvorbehalt 8 ff.
 - Präklusion 66 f.
 - Renovierung 3
- Verwaltungsverfahrensgesetz 19, 21, 25, 69 f.
- Verzögerungspotenzial 8
- von Goethe, Johann Wolfgang* 72
- Vorbescheid
 - Abgrenzung z. Abschnittsbildung 6 f., 30 f.
 - Allgemeines 4
- Vorranggebiet 3, 76

- Wasserhaushaltsgesetz 51

- Zusammenhang, planerischer 23

Zwangspunkt

- Abwägungsmaterial, Ausweitung des 36
- Definition **32 ff.**
- negativer Z. 32
- Öffentlichkeitsbeteiligung 36 f.
- Planunterlagen 34, 36 ff.
- Präklusion 36, **66 f.**
- Rechtsschutz 64 ff.
- Wirkung, materiell-rechtliche 58 ff.
- Wirkung, verfahrensrechtliche 32 f.