

Gesamtkonzept bei der Planung von Übertragungsnetzen und Netzanschlüssen

Dr. Christoph Riese und Dr. Jürgen Wilms*

A. Einführung

Der Anspruch auf Herstellung eines Netzanschlusses i. S. d. § 17 Abs. 1 EnWG i. V. m. § 6 Abs. 1 KraftNAV orientiert sich in erster Linie am technisch und wirtschaftlich Möglichen bzw. Zumutbaren. In den vorgenannten Bestimmungen finden hingegen Gesichtspunkte des Umweltschutzes, der Raumordnung und der wirtschaftlichen Entwicklung aller Teile des Bundesgebietes unzureichend Anwendung, obgleich niemand bestreiten wird, dass der Aufbau und die Optimierung des Energieversorgungsnetzes nicht ohne Beachtung dieser Kriterien erfolgen können. Vor allem fehlt es an einem Gesamtkonzept, dass die verschiedenen Interessen und Ziele bündelt und koordiniert.

Dieser Beitrag setzt sich mit der Frage auseinander, inwieweit das gesetzliche Regelwerk die Übertragungsnetzbetreiber, die Netzanschlussnehmer und die Bundesnetzagentur sowie die Genehmigungsbehörden zur Beachtung auch der zuvor genannten Kriterien verpflichtet. Zugespißt läuft es auf die Frage hinaus, ob der Übertragungsnetzbetreiber sowie die übrigen an der Errichtung von Netzanschlüssen und der Planung von Hochspannungsfreileitungen beteiligten Behörden und Unternehmen ein integriertes Gesamtkonzept als notwendige Grundlage für Entscheidungen über den Anschluss eines Kraftwerkes an das Hochspannungsnetz haben müssen.

B. Netzanschluss und Netzausbau

I. Ausgangslage

Das deutsche Höchstspannungsübertragungsnetz ist seit etwa 1920 historisch gewachsen und wurde zunächst in der 220-kV-Ebene aufgebaut. Mit steigender Blockgröße der Anlagen wurde ein Übergang zur nächst höheren Spannungsebene von 380 kV technisch und wirtschaftlich sinnvoll. Dies hängt einerseits mit der zu transportierenden elektrischen Leistung zusammen, andererseits mit steigenden Anforderungen bzgl. eines dynamisch (transient) stabilen Netzbetriebes.

Die Entstehung des deutschen Verbundnetzes durch die Kuppelung der zunächst entstandenen Regionalnetze und Überlandzentralen ist der Grund für die auch heute noch ungleichmäßige Verteilung der Transportkapazitäten im deutschen Verbundnetz. Diese Strukturen wurden durch das mehrere Jahrzehnte geltende Reichsenergiewirtschaftsgesetz von 1935, welches erst 1998 vom bundesdeutschen Energiewirtschaftsgesetz¹ abgelöst wurde, und durch die auf dem Reichsenergiewirtschaftsgesetz fußenden Demarkationsverträge festgeschrieben.

Für heute übliche Blockgrößen konventioneller thermischer Kraftwerke im Bereich von ca. 400 bis ca. 1.050 MW Netto-Blockleistung finden sich nur wenige als Netzanschlusspunkte geeignete Netzknoten im Höchstspannungsübertragungsnetz. Beim Bau solcher moderner Kraftwerke an neuen Kraftwerksstandorten wird also immer wieder die Problematik eines erforderlichen Ausbaus des Übertragungsnetzes zur Gewährleistung der transienten Stabilität und eines ausreichenden Abfuhrquerschnitts auftreten.

Erzeugern auf historisch gewachsenen großen Kraftwerksstandorten bieten sich im Zuge der Erneuerung von alten Kraftwerksblöcken an den schon existierenden Standorten mit adäquater Infrastruktur im Übertragungsnetz Möglichkeiten zur Investition in moderne und effiziente Kraftwerkstechnologie ohne zusätzlichen

Netzausbau und damit ohne eine über das eigentliche Kraftwerksneubauvorhaben hinaus gehende weitere Rauminanspruchnahme durch Höchstspannungsleitungen. Lediglich punktuelle Ertüchtigungsmaßnahmen am Anschlussknoten oder Netzanschlussmaßnahmen können im Einzelfall erforderlich werden. Damit ergibt sich ein klarer Wettbewerbsvorteil gegenüber Neulingen auf dem deutschen Stromerzeugungsmarkt, da diese in aller Regel nicht über derartige Standorte verfügen.²

Der Entwicklung neuer Kraftwerksstandorte kommt somit unter Wettbewerbsaspekten eine Schlüsselrolle zu. Dazu ist einerseits eine Berücksichtigung entsprechender Vorrangflächen in der Landesplanung der jeweiligen Bundesländer erforderlich. Andererseits ist eine landesplanerische Konzeption mit entsprechenden Trassen-vorrangflächen notwendig, da nur mit der gemeinsamen Betrachtung von Kraftwerksstandort und Trassen für den Abtransport der elektrischen Energie eine in sich schlüssige und vollständige und damit zielführende raumordnerische Landesplanung erarbeitet werden kann.

II. Planungsaufgabe

Mit dem politisch gewollten und geförderten, geplanten massiven Bau von Erzeugungsanlagen für Strom aus Windenergie onshore, aber auch besonders offshore, stellt sich die technologisch hoch anspruchsvolle Aufgabe, den auf See erzeugten Strom in die weit südlich gelegenen Verbrauchsschwerpunkte zu transportieren. Dazu wird abhängig von

- der zu übertragenden Leistung und
- der Länge der Übertragungsstrecke sowohl onshore als auch offshore

auch die Hochspannungsgleichstromübertragung (HGÜ, engl. HVDC) zum Einsatz kommen müssen, eine Technik, die derzeit einen starken technologischen Entwicklungsschub erfährt. Netzplanerisch bieten sich dadurch völlig neue Möglichkeiten.³ Für einen effizienten Netzausbau sind die heute und in absehbarer Zukunft verfügbaren Leistungsgrößenklassen der HGÜ-Übertragungstechnik von Bedeutung.

Speziell in den küstennahen Regionen an Nordsee und Ostsee treffen nun

- vorhandene und geplante Standorte, Trassen und Verbundsysteme zur Energiegewinnung, Energieübertragung und Energieverteilung (Strom, Erdgas, LNG) zusammen mit
- landesplanerischen Vorranggebieten für landesbedeutende Seehäfen,
- landesplanerischen Vorranggebieten für hafensorientierte wirtschaftliche Anlagen,
- landesplanerischen Vorranggebieten für Großkraftwerke,
- landesplanerischen Vorrang- oder Eignungsflächen für Windenergienutzung (onshore),

* Dr. Christoph Riese ist Rechtsanwalt und Partner bei GÖRG Partnerschaft von Rechtsanwälten, Dr. Jürgen Wilms ist leitender Berater bei BET – Büro für Energiewirtschaft und technische Planung GmbH.

1. Energiewirtschaftsgesetz nunmehr in der letzten Fassung vom 26. März 2007, zugleich zur Umsetzung der Richtlinie 2003/54/EG.

2. Durch die in § 15 Abs. 1 der Stromnetzentgeltverordnung (StromNEV) getroffene Festlegung, dass für die Einspeisung elektrischer Energie keine Netzentgelte zu entrichten sind, d. h. durch das Fehlen einer so genannten „G-Komponente“ in den Netzentgelten, können Anschlussnehmer konventioneller Erzeugungsanlagen ihre Standortentscheidung für neue Kraftwerke weitgehend unabhängig von möglichen Kosten für einen zumutbaren Netzausbau treffen.

3. Die HGÜ-Übertragungstechnik weist eine besondere Kostenstruktur mit hohen Basis-Investitionen für die mit Stromrichtertechnik ausgestatteten „Kopfstationen“ an beiden Enden der Übertragungsstrecken und mit vergleichsweise geringen längenabhängigen, leistungsbezogenen Investitionskosten für die eigentlichen Leitungsstrecken auf.

- landesplanerischen Ausweisungen von potentiellen Eignungsgebieten für Offshore-Windenergienutzung in der 12-Seemeilen-Zone (nearshore),
- den Vorhaben nach § 43 Satz 1 des EnWG, deren Dringlichkeit⁴ festgestellt wird⁵, und
- raumordnerischen Festlegungen auf dem Meer durch das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (BSH) für besondere Eignungsgebiete für Windenergieanlagen (offshore) in der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ),

Die spezielle Häufung von Konfliktfeldern im nordwest- und nordöstlichen Teil Deutschlands ist zurzeit stark ausgeprägt. Nichtsdestoweniger finden sich ähnliche komplexe Planungsstrukturen in Ballungszentren Mittel- und Süddeutschlands.

Die netzplanerischen Konzepte der Übertragungs- und Verteilnetzbetreiber entstehen jedoch weitestgehend entkoppelt von der raumordnerischen Planung auf Bundes- und Landesebene. Die auf den netzplanerischen Konzepten aufbauenden Raumordnungsverfahren und Planfeststellungsverfahren werden in der Regel als vorhabenbezogene Einzelverfahren auf der Grundlage des § 43 EnWG betrieben. Eine hinreichende Gesamtplanung liegt den Vorhaben regelmäßig nicht zugrunde.

Eine solche, volkswirtschaftlich unverzichtbare Gesamtplanung muss auf einer verbindlichen Bedarfsplanung basieren. Einerseits muss sie mit den landesplanerischen Belangen und zur Minimierung von Eingriffen in die Ökosysteme, in die Natur und in den Raum abgestimmt werden. Andererseits muss die Gesamtkonzeption zur Vermeidung von Fehlinvestitionen (stranded investments), zur Generierung von Synergien durch mögliche Zusammenfassungen im Bereich einzeln geplanter, parallel verlaufender Leitungstrassen und zur Erreichung einer behördlichen Genehmigungsfähigkeit und allgemeinen Akzeptanz in der Öffentlichkeit und der Bevölkerung detailliert abgestimmt sein.

Die Netzausbauplanung muss somit

- netztechnische Randbedingungen,
 - technologische Entwicklungen und Fortschritte im Bereich der Übertragung elektrischer Energien über größere Entfernungen,
 - raumordnerische Vorgaben und Zielvorstellungen,
 - Umweltschutz- und Naturschutzziele und
 - wirtschaftliche Kriterien im Sinne von bedarfsgerechten, zeitgerechten und effizienten Infrastrukturinvestitionen
- gleichzeitig berücksichtigen und diesen soweit als möglich gerecht werden.⁶

Die vorstehend aufgeführten Ziele umreißen einen Zielkonflikt, der nur unter Beteiligung aller Akteure bzw. Marktteilnehmer einer sachgerechten Lösung zugeführt werden kann. Als wesentliche beteiligte Akteure sind zu nennen

- die betroffenen Übertragungsnetzbetreiber,
- die betroffenen Verteilnetzbetreiber der 110-kV-Hochspannungsnetze,
- die für Landes- und Raumplanung zuständigen Behörden des Bundes und der küstennahen Länder,
- die Anschlussnehmer für konventionelle Erzeugungsanlagen,
- die Anschlussnehmer für Windkraftanlagenparks (onshore, nearshore und offshore)
- die Lieferanten entsprechender Übertragungstechnologien und die Bundesnetzagentur sowie
- die Planfeststellungsbehörden, die eine Vielzahl von abwicklungsrelevanten Aspekten als Grundlage ihrer Entscheidung am Ende des Planfeststellungsverfahrens berücksichtigen muss.

Zugespielt stellt sich der planerische Zielkonflikt dar durch das Kraftfeld zwischen den Polen

- eines kleinschrittigen, bedarfs-, zeitgerechten und damit wirtschaftlich effizienten Netzausbaus und
- eines großschrittigen, umwelt-, natur-, raumschonenden und damit eher für die Öffentlichkeit und die Landesplanungs-/Genehmigungsbehörden akzeptablen Netzausbaus.

Die zuvor dargestellten technischen Notwendigkeiten eines Gesamtkonzeptes können nur umgesetzt werden, wenn bei allen

Beteiligten eine rechtlich belastbare Verpflichtung besteht, ein derartiges Gesamtkonzept zu entwickeln und zu realisieren. Eine ausdrückliche Regelung findet sich in keinem der für Netzausbau- oder Netzanschlussmaßnahmen einschlägigen Gesetze. Allerdings bietet eine Reihe rechtlicher Bestimmungen einen Ansatz, bei deren Gesamtbetrachtung auch die rechtliche Notwendigkeit einer Verpflichtung zur Erstellung und Umsetzung eines Gesamtkonzeptes hergeleitet werden kann.

C. Energiewirtschaftsrechtliche Vorgaben

§ 1 EnWG definiert verschiedene Grundsätze, die als Zweck des Gesetzes von den vollziehenden Behörden und sonstigen Stellen zu beachten sind. Im Rahmen der hier vorzunehmenden Betrachtung sind folgende auf die Zukunft, langfristige Planung und Gesamtbetrachtung gerichtete Aspekte von besonderer Bedeutung: Umweltverträglichkeit der Versorgung und sichere Versorgung (§ 1 Abs. 1 EnWG), langfristig angelegtes leistungsfähiges und langfristig angelegtes zuverlässiges Energieversorgungsnetz (§ 1 Abs. 2 EnWG).

Der Gesetzgeber geht vor diesem Hintergrund offensichtlich davon aus, dass ein langfristiges Konzept Grundlage für den Erhalt und den Ausbau der Energieversorgungsnetzwerke sein muss. Die in § 1 EnWG formulierten Ziele kommen im Grunde ohne eine Gesamtplanung nicht aus. Eine einzelfallbezogene Betrachtung von Teilabschnitten von Hochspannungsleitungen kann die Forderung nach einer langfristig angelegten Energieversorgung nicht sicherstellen. Die einzelfallbezogene Betrachtung korrespondiert stets mit einer nur kurzfristigen Bewertung.

Dennoch hat der Gesetzgeber auf eine ausdrückliche Zielvorgabe verzichtet, die mit der wünschenswerten Klarheit die gesamtplanerische Herangehensweise von Netzplanungen beinhaltet. Die Vorschrift, die die Frage des Netzanschlusses regelt, bleibt ohne substantielle Aussage: § 17 EnWG stellt auf betriebsbedingte, wirtschaftliche oder technische Gründe zur Beurteilung der Zumutbarkeit eines Anschlusses ab. Noch ausgeprägter als § 17 Abs. 2 EnWG stellt § 6 Abs. 1 KraftNAV im Hinblick auf die Zumutbarkeit eines Netzanschlusspunktes und die Zumutbarkeit etwaiger durchzuführender Maßnahmen auf technische Aspekte ab.⁷ Den Begriff der Unzumutbarkeit konkretisiert § 6 Abs. 1 KraftNAV für konventionelle Kraftwerke dahingehend, dass diese dann anzunehmen ist, wenn der begehrte Netzanschlusspunkt technisch nicht zur Aufnahme des erzeugten Stroms geeignet ist und die Eignung nicht durch dem Netzbetreiber mögliche oder zumutbare Maßnahmen zur Ertüchtigung des Netzanschlusspunktes oder zum Ausbau des Netzes bis zum nächsten Netzknoten hergestellt werden kann.⁸ Maßgeblich für die Beurteilung der technischen Eig-

4. Gemäß § 1 Abs. 1 EnLAG des am 7. Mai 2009 vom Bundestag beschlossenen „Gesetzes zur Beschleunigung des Ausbaus der Höchstspannungsnetze, Art. I : Energieleitungsausbaugesetz“.

5. Siehe dazu die Stellungnahme der Bundesnetzagentur zur öffentlichen Anhörung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Energieleitungsausbaugesetz vom 12. Dezember 2008, Ausschussdrucksache 16 (9) 1311, Ausschuss für Wirtschaft und Technologie des Deutschen Bundestages.

6. Siehe hierzu: Entwurf eines Positionspapiers der BNetzA zur Netzanschlussverpflichtung gemäß § 17 Abs. 2a EnWG vom 20. April 2008; Präsentation „Stand der Raumordnung und Landesplanung in Niedersachsen“ am 7. November 2007, Referatsleiterin Hildegard Zeck, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz; Präsentation „Planungs- und Genehmigungsverfahren für Höchstspannungsleitungen – die Option Erdkabel“ am 17. März 2009, Referatsleiterin Hildegard Zeck, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz.

7. § 6 Abs. 1 Nr. 1 KraftNAV bezeichnet eine nicht ausreichende Kurzschlussleistung und § 6 Abs. 1 Nr. 2 KraftNAV einen nicht ausreichenden Abfuhrquerschnitt als maßgebliche Kriterien für die Feststellung der etwaigen Zumutbarkeit von durchzuführenden Maßnahmen.

8. Dazu grundsätzlich: De Wyl/Hartmann/von Petz, Die Kraftwerks-Netzanschlussverordnung – eine Chance für Newcomer auf dem deutschen Stromerzeugungsmarkt, ZNER 2007, S. 132 ff.

nung sind u.a. die ausreichende Netzkurzschlussleistung und der ausreichende Abfuhrquerschnitt. Der Wortlaut spricht also auf den ersten Blick dafür, dass der Gesetzgeber in der Wertigkeit vor allem technischen, wirtschaftlichen und betriebsbedingten Aspekten Priorität einräumen wollte. Sollen indes alle Vorschriften des Energiewirtschaftsgesetzes – wie man annehmen muss – der Erreichung der in § 1 EnWG genannten Ziele dienen, so sind auch technische, wirtschaftliche und betriebsbedingte Betrachtungen anzustellen, die über die Bewertung des Einzelfalls hinausgehen. Das rechtliche Einfallstor ist die Zumutbarkeit in § 17 EnWG.

Der Betreiber des Energieversorgungsnetzes ist berechtigt, den Netzanschluss zu verweigern, soweit dieser nachweisen kann, dass die Gewährung des Netzanschlusses aus betriebsbedingten oder sonstigen wirtschaftlichen oder technischen Gründen unter Berücksichtigung der Ziele des § 1 EnWG nicht möglich oder nicht zumutbar ist. Die Zumutbarkeitsschwelle muss im Zusammenhang mit dem Gesamtkonzept definiert werden. Nicht allein die Zumutbarkeit einer einzelnen Aufbaumaßnahme ist entscheidend. Vielmehr kommt es auch darauf an, ob der Ausbau aus Anlass einer Einzelmaßnahme angesichts des zur realisierenden Gesamtkonzepts zumutbar ist. Je wichtiger die Zielerreichung mit Blick auf das Gesamtkonzept ist, desto höher liegt die Zumutbarkeitsschwelle bei der Einzelfallbetrachtung hinsichtlich des Netzanschlusses. Dieses Vorgehen ist nicht nur zulässig, sondern rechtlich geboten. Nur auf diese Weise können die in § 1 EnWG definierten Ziele erreicht werden.

Auch andere energiewirtschaftliche Regelungen weisen in die gleiche Richtung:

§ 11 Abs. 1 EnWG verpflichtet Betreiber von Energieversorgungsnetzen, ein sicheres, zuverlässiges und leistungsfähiges Energieversorgungsnetz diskriminierungsfrei zu betreiben, zu warten und bedarfsgerecht auszubauen. § 12 Abs. 3 EnWG fordert von Betreibern von Übertragungsnetzen, dauerhaft die Fähigkeit des Netzes sicherzustellen, die Nachfrage nach Übertragung von Elektrizität zu befriedigen und insbesondere durch entsprechende Übertragungskapazität und Zuverlässigkeit des Netzes zur Versorgungssicherheit beizutragen. Beide vorgenannten Bestimmungen fordern für ihre Umsetzung ein klares Gesamtkonzept, ohne Beschränkung auf eine Einzelfallbetrachtung.

Die Anreizregulierungsverordnung (ARegV) stellt im Kern auf die Effizienz des Netzbetriebs ab und regelt speziell in § 23 Abs. 1 ARegV, dass Investitionsbudgets durch die Bundesnetzagentur (BNetzA) für Kapitalkosten, die zur Durchführung von Erweiterungs- und Umstrukturierungsinvestitionen in die Übertragungs- und Fernleitungsnetze erforderlich sind, zu genehmigen sind, soweit diese Investitionen zur Stabilität des Gesamtsystems oder für die Einbindung in das nationale oder internationale Verbundnetz sowie für einen bedarfsgerechten Ausbau des Energieversorgungsnetzes nach § 11 EnWG notwendig sind. Die Bedarfsgerechtigkeit muss typischerweise auf die infrastrukturellen Anforderungen eines Industriestaates ausgerichtet sein.

Die Sonderregelungen für die Anbindung von Offshore-Windenergieanlagen fördern leider eine verstärkte Einzelfallbetrachtung, ohne den Fokus auf ein Gesamtkonzept zu legen. § 17 Abs. 2a EnWG verpflichtet Betreiber von Übertragungsnetzen, in deren Regelzone die Netzanbindung von Offshore-Anlagen i. S. d. Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) erfolgen soll, die Leitungen von dem Umspannwerk der Offshore-Anlagen bis zu dem technisch und wirtschaftlich günstigsten Verknüpfungspunkt des nächsten Übertragungs- oder Verteilernetzes zu errichten und zu betreiben.⁹ Die Netzanbindungen müssen zu dem Zeitpunkt der Herstellung der technischen Betriebsbereitschaft der Offshore-Anlagen errichtet sein.¹⁰ Im Ergebnis kann allerdings auch bei Offshore-Windenergieanlagen nichts anderes gelten, als dass die Eingliederung in das auf Grundlage eines Gesamtkonzepts errichtete Übertragungsnetz erfolgen muss.

D. Integrierter Umweltschutz

Der Verzicht auf eine Gesamtplanung führt in der Folge zu unnötigen und unzulässigen Eingriffen in Natur und Landschaft. Die einzelfallbezogene Entscheidung über Anschluss- und Ausbauprojekte – so steht zu befürchten – führt zu unnötigen, weil nicht koordinierten Eingriffen in Natur und Landschaft, etwa dann, wenn in einem Ballungsgebiet verschiedene Netzanschlüsse hergestellt werden, weil wegen Fehlens eines Gesamtkonzepts eine sinnvolle Bündelung nicht in Betracht gezogen wird.

Der Gedanke des Umweltschutzes hat mittlerweile eine starke Ausprägung in landesrechtlichen, bundesrechtlichen und europarechtlichen Vorschriften erhalten. Neben einzelnen Schutzbestimmungen geht es insbesondere mehr und mehr um eine integrierte Betrachtung etwaiger Umweltauswirkungen¹¹. Art. 174 EG postuliert die Erhaltung und den Schutz der Umwelt sowie die Verbesserung ihrer Qualität sowie – und dies ist für die Überlegungen im Zusammenhang mit dieser Abhandlung wichtig – die umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen als Ziele der Umweltpolitik der Gemeinschaft. Art. 20a GG verpflichtet den Staat, künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen durch Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die Vollziehung der Gewalt und die Rechtsprechung zu schützen. Auch wenn Art. 20a GG nicht unmittelbar subjektive Schutzansprüche begründet¹², so ist die Vorschrift nichtsdestoweniger unmittelbar geltendes Recht und formuliert eine „unmittelbar geltende, alle Ausformungen der Staatsgewalt bindende Leitlinie“.¹³ § 1 Abs. 1 EnWG erklärt die Umweltverträglichkeit der leitungsgebundenen Versorgung zu einem Zweck des Gesetzes. Das UVPG¹⁴, das regelmäßig bei der Planung von Neubauten bzw. Ertüchtigungsmaßnahmen von Hochspannungsfreileitungen Anwendung findet, stellt die Umweltverträglichkeitsprüfung in den Mittelpunkt des Genehmigungsverfahrens. Das jeweils konkrete Planfeststellungsverfahren hat in erster Linie die vorhabenbezogenen Umweltauswirkungen zum Gegenstand. Landesplanung und raumordnerische Planung auf Bundesebene müssen hingegen flächendeckende Betrachtungen anstellen. Auch die Bundesnetzagentur ist unmittelbar den Vorgaben des Art. 20a GG unterworfen.

Demgegenüber weisen die Regelungen zum Anschluss von Kraftwerken doch deutlich Defizite auf. Die KraftNAV stellt bei der Frage der Zumutbarkeit i. S. d. § 17 Abs. EnWG ausschließlich auf die Eignung eines potentiellen Netzanschlusspunktes in technischer Hinsicht ab. Auch etwaige Maßnahmen zur Ertüchtigung eines bestehenden Netzanschlusspunktes orientieren sich an technischen Maßstäben; die Zumutbarkeit – so dürfte § 6 Abs. 1 Satz 1 KraftNAV zu verstehen sein – findet ihre Grenze in dem Aufwand zur Herstellung der technischen Eignung.

Bedeutet nunmehr die nur rudimentäre Nennung von umweltrelevanten Aspekten im Rahmen des Energiewirtschaftsrechts und insbesondere der etlichen Regelungen zur Herstellung eines Netzanschlusses ein abgesenktes Schutzniveau in umweltfachlicher und umweltrechtlicher Hinsicht? Dies kann kaum die richtige Schlussfolgerung aus der vorgenannten Gesamtschau der bestehenden gesetzlichen Regelungen sein. Die besondere Bedeutung des Umweltschutzes auf europarechtlicher Ebene und im deutschen

9. Dazu Art. 7 des Gesetzes zur Beschleunigung von Planfeststellungsverfahren für Infrastrukturvorhaben vom 9. Dezember 2006, BGBl I, S. 2833, 2700 I S. 691.

10. Eine derartige Leitung gilt ab dem Zeitpunkt der Errichtung als Teil des Energieversorgungsnetzes.

11. Die IVU-Richtlinie 2008/1/EG vom 15. Januar 2008 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung findet allerdings auf Hochspannungsfreileitungen und ähnliche Trassenplanungen keine Anwendung.

12. Siehe dazu Scholz/Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 20a, Rdnr. 32 ff.

13. Scholz/Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 20a, Rdnr. 35.

14. In der Fassung vom 21. Dezember 2006.

Planungsrecht lässt es nicht zu, dass insoweit energiewirtschaftsrechtliche Fragestellungen von vornherein oder pauschal umweltrelevante Gesichtspunkte verdrängen. Es bleibt bei dem Grundsatz, dass alle für eine Entscheidung relevanten rechtlichen Aspekte in einem unvoreingenommenen Abwägungsprozess bewertet und abgewogen werden müssen.

E. Raumordnung und Regionalplanung

Raumordnung und Regionalplanung verlangen nach einem Gesamtkonzept für den Anschluss und Ausbau von Übertragungsnetzen und Netzanschlüssen.

Die Raumordnungs- und Landesplanungsgesetze des Bundes und der Länder¹⁵ sollen sicherstellen, dass raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen so entwickelt und realisiert werden, dass verschiedene Projekte aufeinander abgestimmt werden und der jeweiligen Raumfunktion angemessen sind sowie die natürlichen Lebensgrundlagen geschützt und entwickelt werden. Raumplanung innerhalb des Bundesgebiets soll eine ausgeglichene wirtschaftliche und infrastrukturelle Entwicklung gewährleisten, Eingriffe in den Raum und in die Natur auf dafür vorgesehene Ballungszentren zentrieren und eine räumlich ausgewogene, langfristig wettbewerbsfähige Wirtschaftsstruktur herbeiführen.

Raumordnung und Landesplanung dienen dabei immer auch als wichtige Grundlage für die Verwirklichung energiepolitischer Zielsetzungen und der Harmonisierung gesamtträumlicher Ziele.¹⁶ Ausdrücklich befasst sich das Raumordnungsgesetz mit den Verpflichtungen zur Sicherstellung einer Grundversorgung der Bevölkerung sowie dem Ausbau einer ausreichenden Infrastruktur, insbesondere in strukturschwachen Gebieten der Bundesrepublik.¹⁷ Die Zielvorgaben der Raumordnungs- und Landesplanung sind für die Behörden und sonstigen Trägern öffentlicher Belange verbindliche Grundlagen der weiteren Planung. Grundsätze und Erfordernisse der Raumordnung sind von den öffentlichen Stellen gem. § 4 ROG zu berücksichtigen. Dies gilt für alle raumbedeutsamen Maßnahmen. Der Bau von Hochspannungsfreileitungen oder Trassen für die Verlegung von Erdkabeln ist i. S. d. § 3 Nr. 6 ROG eine raumbedeutsame Maßnahme.¹⁸

§ 1 Abs. 1 ROG legt als Aufgabe der Raumordnung fest, dass der Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland und seine Teilräume durch zusammenfassende, übergeordnete Raumordnungspläne und durch Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern sind.¹⁹

Dabei sind

1. unterschiedliche Anforderungen an den Raum aufeinander abzustimmen und die auf der jeweiligen Planungsebene auftretenden Konflikte auszugleichen,
2. Vorsorge für einzelne Raumfunktionen und Raumnutzungen zu treffen.²⁰

Als Leitvorstellung wird dazu in § 1 Abs. 2 ROG eine nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung führt, formuliert. In § 2 Abs. 2 ROG werden als Grundsätze der Raumordnung u. a. festgelegt

- die Infrastruktur mit der Siedlungs- und Freiraumstruktur in Übereinstimmung zu bringen und
- eine Grundversorgung der Bevölkerung mit technischen Infrastrukturleistungen der Ver- und Entsorgung flächendeckend sicherzustellen.

Die Verknüpfung eines auf ein Gesamtkonzept beruhenden Übertragungsnetzes sowie der Netzanschluss auf Grundlage eines solchen Gesamtkonzeptes stehen in unmittelbarer wechselseitiger Beziehung zu den Grundsätzen des Raumordnungsverfahrens. Anders sind die Kriterien der Raumordnung nicht zu erfüllen.

F. Wirtschaftliche Entwicklung (einheitliches Wirtschaftsgebiet)

Das Grundgesetz geht von dem zentralen Ziel aus, in Deutschland einheitliche Lebensverhältnisse zu schaffen. Es stellt dies durch verschiedene Vorschriften sicher:

- Art. 72 GG räumt dem Bund das Gesetzgebungsrecht auf den Gebieten des Art. 74 Abs. 1 Nr. 4, 7, 11, 13, 15, 19a, 20, 22, 25 GG ein, um gleichwertige Lebensverhältnisse in dem gesamten Bundesgebiet herzustellen.
- Zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur wirkt der Bund bei der Erfüllung von Aufgaben durch die Länder mit.
- Gemäß Art. 106 Abs. 3 Nr. 3 GG ist bei der Festsetzung der Gemeinschaftssteuern auf die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet zu beachten.

Auch das Grundgesetz geht folgerichtig davon aus, dass der Gesetzgeber bemüht sein muss, die Entwicklung des Bundesgebietes insgesamt zu fördern und zu strukturieren. Das Bundesverfassungsgericht sieht in der Forderung nach gleichwertigen Lebensverhältnissen ein positiv gestaltendes Element. Der Gesetzgeber hat einen Gestaltungsspielraum, die gleichwertigen Lebensverhältnisse zu erreichen. Dies ändert allerdings nichts an seiner Verpflichtung, sich darum zu bemühen.²¹ Dazu gehört es insbesondere, dass Großvorhaben sinnvoll im Raum platziert werden, eine gleichmäßige Versorgung des Gebiets der Bundesrepublik Deutschland möglich ist und strukturschwache Gebiete durch eine bewusste Förderung gestärkt werden. Der Bau von Hochspannungsfreileitungen und Erdkabeln ist kostenintensiv und stellt in jedem Fall einen Eingriff in Natur und Landschaft dar. Es ist daher notwendig, bei solchen Planungen die wirtschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik im Sinne eines einheitlichen Wirtschaftsgebietes im Auge zu behalten. Die Abkoppelung ganzer Landstriche von einer Stromversorgung auf der Höchstspannungsebene blockiert dauerhaft eine hinreichende industrielle Entwicklung und das Erreichen gleichwertiger Lebensverhältnisse. Dies steht im Übrigen nicht in Konflikt mit der ebenso bedeutenden Zielrichtung, naturnahe Räume zu schaffen, die wenig Eingriffe durch industrielle Anlagen aufweisen. Es geht bei der Gesamtplanung eines Hochspannungsnetzes um die Bereitstellung von Infrastruktur, nicht um die industrielle Ansiedlung konkreter Einzelvorhaben.

G. Verpflichtete Personen

Der Kreis der i. S. d. hier gemachten Äußerungen verpflichteten Personen ist weit zu fassen. Es gehören die für das Planfeststellungsverfahren zuständigen Genehmigungsbehörden dazu, die Bundesnetzagentur und – in Grenzen – auch die privaten Unternehmen, die an dem Prozedere zur Herstellung von Netzanschlüssen beteiligt sind. Die Ansatzpunkte für eine Verpflichtungslage sind unterschiedlich:

Die Genehmigungsbehörden sind unmittelbar durch die einschlägigen nationalen und europarechtlichen Vorschriften für die Frage der Genehmigung einer etwaigen Hochspannungsfreileitung oder

15. Siehe dazu u. a. Raumordnungsgesetz des Bundes vom 18. August 1997, zuletzt geändert am 22. Dezember 2008 mit Wirkung zum 1. Juli 2009.

16. Hermes/Schneider/Theobald, Recht der Energiewirtschaft, 2008, S. 35.

17. Siehe dazu § 2 Abs. 2 Nr. 4, 7 Raumordnungsgesetz (ROG).

18. Siehe dazu Hermes/Schneider/Theobald, Recht der Energiewirtschaft, 2008, S. 287.

19. Siehe Rechtsprechungsübersicht zu den Zielen der Raumordnung: Bielenberg/Runkel/Spanowski, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Teil B, Bd. 2, J 210 ff.

20. Siehe zur Raumordnung auf europäischer Ebene: Europa 2000 – Perspektiven der künftigen Raumordnung der Gemeinschaft, KOM (91) 452, Ratsdokument 9716/91 sowie Entschließung des europäischen Parlaments zu einer Raumordnungspolitik der Gemeinschaft/Europa 2000, abgedruckt als Bundesratsdrucksache 681/95.

21. Siehe dazu Bundesverfassungsgericht, BVerfGE 13, 230, 233 m. w. N.

einer Erdkabeltrasse gebunden.²² Es ist dabei nicht auszuschließen, dass – wie oben bereits dargestellt – der bestmögliche Netzanschluss i. S. d. der technischen Kriterien der KraftNAV und des § 17 Abs. 2 EnWG auch der unter Umweltgesichtspunkten beste Anschluss ist. Die Interessen des Umweltschutzes, des Kraftwerksbetreibers und Netzanschlussnehmers sowie des Betreibers des Höchstspannungsnetzes sind im Wege der Abwägung ggf. in dem Genehmigungsverfahren zu berücksichtigen. Bejaht man die rechtliche Verpflichtung zur Erstellung eines Gesamtkonzepts, so sind die Planfeststellungsbehörden gezwungen, diesen Gesichtspunkt als abwägungsrelevanten Belang in das Verfahren einzustellen und in dem Abwägungsprozess zu berücksichtigen.²³

Die Bundesnetzagentur ist zunächst aufgrund der §§ 54 ff. EnWG für die Kontrolle und Regulierung im gesetzlich definierten Rahmen zuständig. Sie wird sich indes nicht darauf berufen können, dass ihr Aufgabenbereich durch die Regelung des Energiewirtschaftsgesetzes abschließend definiert ist. Die Bundesnetzagentur als selbständige Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie ist verpflichtet, alle öffentlich-rechtlichen Vorschriften zu beachten, die – in welcher Weise auch immer – bei der Ausübung der Befugnisse relevant sein können. Denn die durch Gesetz zugewiesene Kompetenz einer Behörde beschränkt diese bei der Ausübung ihrer Eingriffsbefugnisse. Jede Tätigkeit einer Behörde muss aber immer im Hinblick auf alle einschlägigen Gesetze rechtmäßig sein.

In Folge dessen muss auch die Bundesnetzagentur die Notwendigkeit eines Gesamtkonzepts bei der Planung von Übertragungsnetzen und Netzanschlüssen berücksichtigen.

Die Pflichtenlage auf Seiten des Netzbetreibers ergibt sich nicht unmittelbar aus dem Energiewirtschaftsgesetz oder der KraftNAV. Allerdings sind die Aspekte der Gesamtplanung und Gesamtkonzeption bei der Planung und Errichtung von Infrastrukturvorhaben über den Begriff der „Zumutbarkeit“ zu beachten. Je größer das Erfordernis einer vernünftigen und nachhaltigen Gesamtplanung ist, desto höher ist die Schwelle für den Netzbetreiber, einen bestimmten Netzanschluss als unzumutbar zurückzuweisen.

H. Zusammenfassung und Ausblick

Die rechtlichen Vorgaben der KraftNAV und die durch die ARegV forcierten Bemühungen zur Reduzierung von Netzentgelten führen verstärkt zu einer Entwicklung, wonach Übertragungsnetzbetreiber im Einzelfall kurz- und mittelfristig scheinbar wirtschaftlich günstigere Lösungen für bestimmte Netzanschlussaufgaben zu realisieren versuchen, ohne jedoch ein langfristiges, alle Anforderungen berücksichtigendes Gesamtkonzept zu verfolgen.

Im Energiewirtschaftsrecht fehlt die ausdrückliche Forderung nach einem Gesamtkonzept, das bei der Planung, der Umstrukturierung, des Rückbaus und des Ausbaus von Übertragungsnetzen unter Beachtung etwaiger Netzanschlusspunkte als rechtlich verbindliche Vorgabe zu beachten ist. Das Fehlen einer Gesamtbetrachtung führt langfristig möglicherweise zu Kostensteigerungen, verursacht unnötige Eingriffe in Natur- und Landschaft und trägt zur Erhöhung der Netzentgelte bei. Die Grundsätze der Diskriminierungsfreiheit und Transparenz allein tragen der notwendigen umfassenden Betrachtung des Themas und dessen wirtschaftlicher Bedeutung nicht Rechnung.

Dieser unbefriedigenden Situation kann nur begegnet werden, wenn Genehmigungsbehörden, Netzbetreiber und Bundesnetzagentur aufgrund gesetzlicher Vorgaben verpflichtet sind, ein Gesamtkonzept beim Ausbau und der Entwicklung der Übertragungsnetze zu erstellen. Die vorrangig einschlägigen gesetzlichen Regelungen enthalten keine unmittelbaren Vorgaben, die zu beachten sind. Bei einer Gesamtbetrachtung der relevanten Rechtsvorschriften zeigt sich indes, dass eine vorausschauende Planung unter Beachtung der Gesamtinteressen aller Regionen in Deutschland notwendig und rechtlich verbindlich ist.

Bedarfsgerechtigkeit, Zeitgerechtigkeit, Zuverlässigkeit, Leistungsfähigkeit und Sicherheit, Effizienz, Preisgünstigkeit und Verbraucherfreundlichkeit, Diskriminierungsfreiheit, Umweltverträglichkeit und Nachhaltigkeit, Rauminanspruchnahme, Eingriffsumfang und Eingriffstiefe in die Natur sowie planfeststellungsrechtliche Genehmigungsfähigkeit sind einige der Maßstäbe für ein derartiges Gesamtkonzept.

22. Das Planfeststellungsverfahren beim Bau von Hochspannungsfreileitungen siehe §§ 43 ff. EnWG i. V. m. §§ 72 ff. VwVfG.

23. Zum Abwägungsgebot im Rahmen der Planfeststellung siehe Bundesverwaltungsgericht, BVerwGE 48, 59 ff.; 64, 270 ff. Zum Verfassungsrahmen des Abwägungsgebots siehe Bundesverwaltungsgericht in VBL 1981, 933, BVerwGE 64, 270 ff.