

Veröffentlichungen des Instituts  
für deutsches und europäisches Wirtschafts-,  
Wettbewerbs- und Regulierungsrecht  
der Freien Universität Berlin

11

Herausgegeben von Franz Jürgen Säcker

Franz Jürgen Säcker

Der beschleunigte Ausbau  
der Höchstspannungsnetze  
als Rechtsproblem

PETER LANG

Internationaler Verlag der Wissenschaften

## A. Einführung

Der Deutsche Bundestag hat am 7.5.2008 (BT-Drucks. 16/12898) nach langen Beratungen das Gesetz zur Beschleunigung des Ausbaus der Höchstspannungsnetze (EnLAG) beschlossen; der Bundesrat hat dem Gesetz inzwischen zugestimmt. Das Gesetz stellt einen Bedarfsplan für vordringliche Vorhaben gemäß § 43 S. 1 EnWG auf, die der Anpassung, der Entwicklung und dem Ausbau der Übertragungsnetze dienen, um entsprechend den Zielsetzungen des § 1 EnWG folgende Zwecke zu erreichen:

- Einbindung von Elektrizität aus erneuerbaren Energiequellen,
- Stärkung der Interoperabilität der Elektrizitätsnetze innerhalb der Europäischen Union,
- Anschluss neuer Kraftwerke  
oder
- Vermeidung struktureller Engpässe im Übertragungsnetz.

Nach § 1 Abs. 2 des Gesetzes sind die in den Bedarfsplan aufgenommenen Vorhaben einschließlich der dafür notwendigen Anlagen und Netzverknüpfungspunkte für die Planfeststellung und die Plangenehmigung nach den §§ 43–43a EnWG verbindlich. Das Gesetz sieht vor, dass auf vier geographisch durch die Ortsnamen festgelegten Strecken Höchstspannungsleitungen als Erdkabel errichtet und betrieben werden können, um den Einsatz von Erdkabeln auf der Höchstspannungsebene „als Pilotvorhaben zu testen“. Die Erdkabel können auf diesen Strecken im Fall eines Neubaus „auf einem technisch und wirtschaftlich effizienten Teilabschnitt“ (§ 2 Abs. 2 EnLAG) errichtet werden. Absatz 3 sieht die Möglichkeit vor, in Ergänzung zu § 43 Satz 1 Nr. 1 EnWG ein gesondertes Planfeststellungsverfahren auch für die Errichtung und den Betrieb eines Erdkabels durchzuführen. Die zu erwartenden erheblichen Mehrkosten für die Errichtung von Erdkabeln werden nach Maßgabe von § 2 Abs. 4 EnLAG anteilig auf alle Übertragungsnetzbetreiber entsprechend § 9 Abs. 3 KWK-Gesetz<sup>1</sup> rechne-

---

<sup>1</sup> § 9 Abs. 3 KWK-Gesetz lautet: „Übertragungsnetzbetreiber sind verpflichtet, den unterschiedlichen Umfang ihrer Zuschlagszahlungen und ihrer Ausgleichszahlungen nach Maßgabe der von ihnen oder anderen Netzbetreibern im Bereich ihres Übertragungsnetzes an Letztverbraucher im Sinne des Absatzes 7 Satz 2, des Absatzes 7 Satz 3 und an andere Letztverbraucher gelieferten Strommengen über eine finanzielle Verrechnung untereinander auszugleichen. Die Übertragungsnetzbetreiber ermitteln hierfür die Belastungen, die sie gemessen an den Strommengen nach Absatz 2 und den Belastungsgrenzen nach Absatz 7 Satz 2 und 3 zu tragen hätten. Übertragungsnetzbetreiber, die bezogen auf die Stromabgabe an Letztverbraucher im Bereich ihres Netzes höhere Zahlungen zu leisten hatten oder größere Strommengen an Letztverbraucher im Sinne des Absatzes 7 Satz 2 und 3 abgegeben haben, als dem Durchschnitt aller Übertragungsnetzbetreiber entspricht, haben einen finanziellen Anspruch auf Belastungsausgleich, bis alle Übertragungsnetzbetreiber eine Belastung tragen, die dem Durchschnittswert jede Letztverbrauchergruppe entspricht.“

risch umgelegt und zwischen den Übertragungsnetzbetreibern finanziell ausgeglichen – allerdings nur, „soweit sie einem effizienten Netzbetrieb entsprechen.“ Nach § 21a Abs. 4 Satz 3 EnWG i.d.F. des EnLAG gelten Mehrkosten für die Errichtung und den Betrieb von Erdkabeln, der nach § 43 Satz 1 Nr. 3 und Satz 3 EnWG planfestgestellt worden ist, gegenüber einer Freileitung bei der Ermittlung von Obergrenzen nach § 21a Abs. 4 Satz 1 als nicht beeinflussbare Kostenteile und sind damit der Anreizregulierung und Kontrolle durch die BNetzA weitgehend entzogen.

Das Energieleitungsausbaugesetz setzt mit seinem Ziel einer paneuropäischen Interoperabilität der Übertragungsnetze EG-Vorgaben um, die den nationalen Gesetzgeber verpflichten, zur Schaffung eines effektiven EG-weiten Übertragungsnetzes durch Festlegung entsprechender grenzüberschreitender Höchstspannungsleitungen beizutragen (vgl. Entscheidung Nr. 1364/ 2006/ EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. September 2006 zur Festlegung von Leitlinien für die transeuropäischen Energienetze und zur Aufhebung der Entscheidung 96/ 391/ EG und der Entscheidung Nr. 1229/ 2003/ EG). Allerdings sind diese Leitungswege weder in der EG-Vorgabe noch im deutschen Gesetz katastermäßig genau beschrieben, so dass schon deshalb ein großer Konkretisierungsspielraum bezüglich des Verlaufs der neu zu errichtenden Übertragungsleitungen bzw. Erdkabel auf der Ebene der landesgesetzlichen Detailplanung der Leitungstrassen verbleibt. Die Grundsatzfrage hat der EG-Gesetzgeber und der deutsche Gesetzgeber somit zugunsten eines beschleunigten Leitungsbaus entschieden: die Übertragungsnetzbetreiber sind entsprechend in § 11 EnWG i.d.F. des EnLAG verpflichtet, die Leitungen so auszubauen und zu optimieren, dass sie den EG-rechtlichen und mitgliedstaatlichen Zielen Rechnung tragen. Die Umsetzung im Einzelnen aber, d.h. die genaue Festlegung des Verlaufs ist unter Beachtung der siedlungsgeographischen und der natur- und umweltrechtlichen Aspekte nach Landesrecht vorzunehmen. Eine Beschleunigung des Vorhabens ist damit wieder in Frage gestellt.

Der Entscheidung des Landesrechts obliegt auch die Prüfung, ob gemäß § 2 EnLAG auf den dort genannten vier Abschnitten ganz oder teilweise eine unterirdische Verkabelung der Leitung vorgenommen werden soll. Diese Entscheidung ist aber nicht volitiv-dezisionistisch, sondern rational nach technischer und wirtschaftlicher Effizienz zu treffen. Das Gesetz spricht daher auch nur von **Teilabschnitten** der in § 2 Abs. 2 EnLAG aufgeführten Strecken, die gegebenenfalls als „Pilotstrecken“ verkabelt werden können. Pilotstrecke kann nicht dahin verstanden werden, dass aus Sicherheitsgründen zusätzlich zu einer Freileitung eine unterirdische Probestrecke verkabelt werden soll. Der Gesetzgeber geht davon aus, dass der Testbetrieb ein endgültiger Betrieb sein wird, wenn nicht unerwartete technische Probleme auftreten, wonach nach den Berliner Erfahrungen mit einem 380-kV-Kabel von West- nach Ostberlin nicht zu rechnen ist. Pilotstrecke meint vielmehr, dass im Fall der Bewährung ggf. weitere Stre-

cken einer Leitung mit unterirdischen Kabeln überbrückt werden können. Es ist also vom Landesrecht eine vollgültige und endgültige Abwägung zwischen ökologischen und ökonomischen Kriterien vorzunehmen. Da in dem Abwägungsprozess der Landesverwaltung alle ökologischen, naturschutzrechtlichen, siedlungsgeographischen, landeskulturellen und -geschichtlichen, aber auch touristikwirtschaftliche Gesichtspunkte eingehen sollen, hat der Antragsteller zu allen diesen Aspekten umfangreiche Unterlagen zu liefern, wenn er mit seinem Antrag auf Ausbau Erfolg haben will. Die Akten füllen daher in solchen Fällen Tausende von Seiten. Eine Ausnahme macht § 2 Abs. 2 EnLAG nur für die Querung des Rennsteigs. Hier ist der Landesgesetzgeber wegen besonderer regionaler, ökologischer, kultureller und landeshistorischer Gegebenheiten frei, sich für eine Erdverkabelung auch dann zu entscheiden, wenn diese mit unverhältnismäßig hohen wirtschaftlichen und technischen Effizienzeinbußen verbunden ist.

In der Praxis ist nicht nur die reine Erdverkabelung, sondern auch die Ein- und Ausführung der Freileitung in eine unterirdische Kabelstrecke, deren Wartung und Instandsetzung bei Notfällen sowie die landschaftsästhetische Trassenpflege gegenüber einer reinen Freileitung deutlich teuer. Allerdings setzt § 2 Abs. 4 EnLAG durch den Maßstab des effizienten Netzbetriebs unvertretbar hohen Kosten eine Grenze. Der Landesgesetzgeber kann bei Beachtung dieser Grenze die Kosten auf alle deutschen Stromkunden über das Netz abwälzen und damit zu Lasten der Gesamtheit eine Entscheidung treffen, die allein an den Interessen seines Landes orientiert ist.

Der Wirtschaftsminister des Landes Thüringen hat den Unterzeichner gegeben, zu diesem Fragenkreis eine rechtsgutachtliche Stellungnahme abzugeben, als das Beschleunigungsgesetz zwar schon diskutiert, seine Verabschiedung aber noch ungewiss war. Eine gutachtliche Stellungnahme zu den spezifisch elektrotechnischen Problemen hat mein belgischer Kollege Prof. Dr.-Ing. Ronnie Belmans erstattet. Beide Gutachten sind auf der Homepage des Ministeriums

[http://www.thueringen.de/imperia/md/content/tmwta/energie/gutachten\\_380-kv-trasse\\_juristischer\\_teil.pdf](http://www.thueringen.de/imperia/md/content/tmwta/energie/gutachten_380-kv-trasse_juristischer_teil.pdf);

[http://www.thueringen.de/imperia/md/content/tmwta/energie/gutachten\\_380-kv-trasse\\_technischer\\_teil.pdf](http://www.thueringen.de/imperia/md/content/tmwta/energie/gutachten_380-kv-trasse_technischer_teil.pdf)

veröffentlicht, auf die ergänzend verwiesen wird. Die Anlagen zu den Gutachten können im Ministerium ebenfalls eingesehen werden.

Die hier vorgelegte Publikation basiert auf dem im September 2008 erstellten Rechtsgutachten, bezieht aber das neue EnLAG voll in die Monographie ein und aktualisiert die Literaturhinweise auf den Stand vom 15. Mai 2009. Die Monographie belegt, wenn der Leser die Thüringen-spezifischen Detailuntersuchungen und Anlagen im Internet einbezieht, die extreme Komplexität und zeitaufwendige Arbeit, die der Neubau einer 380-kV-Übertragungsleitung trotz des EnLAG in Zukunft mit sich bringt. Der Verfasser war selber von der „Kleinteil-

ligkeit“ der Arbeit beim Abfahren und Abschreiten der potentiellen Leitungstrasse völlig überrascht. Vor lauter schützenswerten Bäumen, Sträuchern, Vogelnestern und weiten Perspektiven in einen industriefreien Horizont gerät das „Ganze“, in dem Vorteile und Lasten moderner Zivilisation fair aufgeteilt werden müssen, aus dem Blick. Die Erkundung der konkreten Landschaft, durch die die Leitungstrasse führen soll, und die Abwägung, wie sich die ökologische Beeinträchtigung bei einer Abwägung mit dem Interesse an einer klimaschonenden Stromversorgung, die erneuerbare Energien vom Norden in die Lastzentren des Südens führt, in Grenzen halten lässt, entschädigte für den hohen Zeitaufwand, der damit verbunden war. Ohne engagierte und begeisterte Mithilfe meiner Assistenten Dr. Lina Barbara Böcker, Dr. Jörg Meinzenbach und Kim Sophie Mengerling wäre diese Studie gar nicht möglich gewesen. Sie haben wichtige Kapitel dieses Buches, wie die Gliederung ausweist, mitgeschrieben (Frau Mengerling Teil B und C, Herr Meinzenbach Teil D I – II und Frau Böcker Teil D III – IV). Ihnen gilt mein herzlicher Dank.

Berlin, im Mai 2009

F.J. Säcker