

Bündnis Hamelner Erklärung e.V.

Vorschlag für Rahmenfestlegungen zur Planfeststellung von HGÜ- Erdkabelleitungen

Revision Nr 2, 11.2018

Prof.-Dr. Karsten Runge, Siegfried de Witt, Dr. Peter Durinke

1. Einführung	2
1.1 Warum Rahmenfestlegungen	2
1.2 Welche Vorteile bieten Rahmenfestlegungen	2
2 Funktion der Bundesfachplanung für die Planfeststellung	3
2.1 Verlauf eines raumverträglichen Trassenkorridors.....	3
2.2 Leitungsvorhaben und Trassenkorridor	3
2.3 Veränderungssperren.....	4
2.4 Raumverträglichkeit von Zielabweichungen	4
2.5 Raumverträglichkeit öffentlicher und privater Belange.....	4
2.6 Alternativenprüfung.....	5
2.7 Strategische Umweltprüfung	5
2.8 Freileitungsausnahmen	5
2.9 Nebenanlagen	6
3. Inhaltliche Regelungen der Planfeststellung	6
3.1 Zweistufiger Antrag auf Planfeststellung	6
3.2 Planungsgrundsätze	6
3.3 Vorhabenbeschreibung, Bauweise.....	7
3.4 Kriterien für die Auswahl der Vorzugstrasse und der Alternativen	7
3.5 Spezifisch betroffene Umweltgüter	8
3.6 Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung und einheitliche Kompensation	10
4. Verfahren der Planfeststellung	10
4.1 Antrag.....	10
4.2 Einwendungen.....	10
4.3 Planfeststellungsbeschluss.....	11
5. Enteignung und Entschädigung	11
5.1 Enteignung	11
5.2 Besitzeinweisung.....	11
5.3 Entschädigung	11
6. Regelungen zu Monitoring und Nachsorge bei Bau und Betrieb	12
6.1 Begründung für die Durchführung von Monitoringmaßnahmen	12
6.2 Festlegung der Monitoringmaßstäbe im Zulassungsbescheid.....	12
6.3 Bodenkundliche Baubegleitung	12
6.4 Ökologische Baubegleitung.....	13
6.5 Befristetes betriebliches Trassenmonitoring	14
6.6 Regelungen zur Nachsorge im Falle von Spätschäden.....	14
7. Rahmenfestlegungen auf übergeordneter Planungsebene verankern – die Zeit drängt	15

1. Einführung

1.1 Warum Rahmenfestlegungen

Der Erfolg des Vereins Bündnis Hamelner Erklärung e.V. beruht auf dem solidarischen Zusammenschluss einer großen Anzahl vom SuedLink und SuedOstLink betroffener Landkreise. Dieser Zusammenschluss gibt den Landkreisen eine gemeinsame Stimme, die sowohl von den am Verfahren beteiligten Bundes- und Länderbehörden, als auch von den antragstellenden Netzbetreibern gehört und geachtet wird. Viele der vom Bündnis Hamelner Erklärung verfassten Erklärungen und Stellungnahmen haben den bisherigen Planungsverlauf sowie die Methodik der Bundesfachplanung mitbeeinflusst. Über zahlreiche, vielfach auch vom Landkreisbündnis kommentierte Handlungsanleitungen der Bundesnetzagentur hat sich inzwischen eine methodische Standardisierung der Bundesfachplanung etabliert, auf deren Basis sich verlässliche Ergebnisse erwarten lassen. Allerdings bleiben besondere Fragestellungen, z.B. der Einbindung von Konverter-Standorten, die örtliche Bestimmung des Netzverknüpfungspunktes, die Planung bei Engstellen und die Bindungswirkung der Ziele der Raumordnung ungeklärt. Das gilt in Teilen ebenso für die Behandlung der Freileitungsausnahmen in der Bundesfachplanung.

Sehr viel weniger als die Bundesfachplanung jedoch ist der weitere Planungsverlauf von Abschluss der Bundesfachplanung bis zum NABEG-Planfeststellungsbeschluss standardisiert. Für diese entscheidende Planungsphase, in der die Ergebnisse des gesamten Planungsverlaufs konkret und verbindlich festgelegt werden, existieren allenfalls in Anfängen standardisierende Handlungsanleitungen der Bundesnetzagentur und Selbstverpflichtungen der Netzbetreiber (vgl. u.a. „Hinweise für die Planfeststellung“ Übersicht der BNetzA zu den Anforderungen nach §§ 18 ff. NABEG vom April 2018). Das Planfeststellungsrecht hat durch die Rechtsprechung vor allem des Bundesverwaltungsgerichts zur Straßenplanung klare Konturen. Die Besonderheiten der Höchstspannungs-Erdkabel sowie das besondere Verfahrensrecht des NABEG verlangen jedoch eine frühzeitige Klärung. Damit nun die vielen in der Bundesfachplanungsphase öffentlich diskutierten Möglichkeiten der Vermeidung und Verminderung von Beeinträchtigungen nicht im Ungefähren bleiben, sondern auch tatsächlich planfestgestellt und realisiert werden, ist es erforderlich, nähere Rahmenfestlegungen für die detailliertere Planung zu treffen.

1.2 Welche Vorteile bieten Rahmenfestlegungen

Der Verein Bündnis Hamelner Erklärung versteht dieses Positionspapier als einen Beitrag in diese Richtung und fordert die Bundesnetzagentur sowie die Netzbetreiber auf, in einen konstruktiven Dialog einzutreten, an dessen Ende näher ausformulierte Leitlinien der Bundesnetzagentur für die Planfeststellung stehen. Wir sehen in konsensual und vorzugsweise durch die BNetzA festzuschreibenden Rahmenfestlegungen zur NABEG-Planfeststellung eine Reihe von Vorteilen für alle Planungsbeteiligten:

- Kommunen und Bürger erhalten Leitlinien, an denen sie die weiter präzierte Planung messen können,
- Die über die Rahmenfestlegungen erreichbare Vereinheitlichung von Inhalten, Methoden und insbesondere Bewertungskriterien dient der Rechtssicherheit der

planenden ÜNB,

- Die Verlässlichkeit und Widerspruchsfreiheit eines standardisierten Vorgehens dient der BNetzA, deren Abteilungen mit unterschiedlichen Bearbeitern sehr viele Planfeststellungsverfahren durchzuführen haben werden,
- Der über Rahmenfestlegungen erreichbare Beschleunigungseffekt dient allen Beteiligten, denen die Ungewissheit über den weiteren Planungsverlauf Entwicklungschancen nimmt.
- Die Verankerung eines befristeten Betriebsmonitorings wird es allen Beteiligten ermöglichen, die Kompensation von Beeinträchtigungen statt von Vermutungen von der nachprüfaren Realität abhängig zu machen.

Die möglichen Befürchtungen vor Rahmenfestlegungen, die ggf. aufgrund verschärfter Vorgaben aufkommen könnten, dürften weit hinter den aufgezählten Vorteilen zurückstehen. Wir sehen die folgenden Themenbereiche als regelungsbedürftig an:

- Die Funktion der Bundesfachplanung für die Planfeststellung
- Die inhaltlichen Regelungen der Planfeststellung
- Das Verfahren der Planfeststellung
- Enteignung und Entschädigung
- Regelungen zu Monitoring und Nachsorge bei Bau und Betrieb.

2 Funktion der Bundesfachplanung für die Planfeststellung

2.1 Verlauf eines raumverträglichen Trassenkorridors

In der Bundesfachplanung werden Trassenkorridore entwickelt. Dies sind nach § 3 NABEG raumverträgliche Gebietsstreifen, innerhalb derer die Trasse einer Stromleitung verlaufen soll. Die tatsächliche Trasse wird erst in der nachfolgenden Planfeststellung festgelegt. Die Entscheidung der Bundesnetzagentur über den Verlauf des Trassenkorridors zum Abschluss der Bundesfachplanung ist nach § 15 Abs. 1 S. 1 NABEG verbindlich für das nachfolgende Planfeststellungsverfahren. Die darin fortschreitende Leitungsplanung muss sich in den Grenzen des festgestellten Trassenkorridors bewegen. Stellt sich im Planfeststellungsverfahren heraus, dass eine Abweichung vom Trassenkorridor geboten ist, muss die Bundesfachplanung insoweit nachgeholt werden - Verzögerungen wären die Folge. Damit eine solche Situation von vornherein vermieden wird, ist ein besonderes Augenmerk auf die umfassende Begründung der Bundesfachplanungsentscheidung nach § 12 NABEG zu legen.

2.2 Leitungsvorhaben und Trassenkorridor

NABEG-Trassenkorridore werden üblicherweise in einer Breite von 1.000 m geplant. Faktisch ist nicht erforderlich, dass der Trassenkorridor über die gesamte Länge in voller Breite für eine Erdkabelleitung geeignet ist; vielmehr genügt, wenn eine Realisierung innerhalb einer reduzierten Breite möglich ist. Stößt ein Trassenkorridor z.B. auf eine Engstelle, die nach vertiefter Untersuchung ausreichend Raum für die Leitungsverlegung lässt, steht

diese Engstelle dem Leitungsvorhaben nicht entgegen. Die standardmäßig vorgesehene Korridorbreite von 1.000 m ist planerisch nicht durchgängig erforderlich. Aus unserer Sicht ist es daher sinnvoll, auf weiten Strecken lediglich einen schmaleren Trassenkorridor zu planen. Das reduziert Unsicherheiten bei den betroffenen Bürgern und Gemeinden und bietet Ihnen einen konkreteren Bezugspunkt für die künftige Leitungsführung. Alternative Segment sind im gleicher Breite zu planen. Es muss Raum für alternative Trassenführung bleiben.

2.3 Veränderungssperren

Für die Sicherung der Flächen kann nach §16 NABEG eine Veränderungssperre erlassen werden. Im Interesse der betroffenen Kommunen ist dies auf dringliche Fälle zu reduzieren und zudem räumlich so weit wie möglich zu begrenzen. Eine Veränderungssperre für einen kilometerbreiten Geländestreifen ist einerseits unpraktikabel, andererseits äußerst hinderlich für eine nachfolgende kommunale Planung. Veränderungssperren sind nach Möglichkeit auf den Bereich zu beschränken, in dem ein Verlauf der Leitung feststeht.

2.4 Raumverträglichkeit von Zielabweichungen

Es sind die Ziele der Raumordnung zu beachten sowie Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung zu berücksichtigen. Aufgrund einer unscharfen Formulierung des NABEG ist die Frage strittig, ob die Bundesfachplanung an die bestehenden Ziele der Raumordnung gebunden ist. Daraus resultierende Planungsverzögerungen belasten alle Planungsbeteiligten. Es ist daher eine gesetzgeberische Entscheidung dieser Frage dringlichst geboten. Sie soll mit der nächsten Novelle kommen. Bis dahin ist mit der BNetzA eine Zielbindung nicht anzunehmen.

2.5 Raumverträglichkeit öffentlicher und privater Belange

In der Bundesfachplanung wird neben der Raumverträglichkeit u.a. untersucht, ob öffentliche und private Belange dem Trassenkorridor entgegenstehen. Dabei wird auch geprüft, ob kommunale Planungen eine künftige Leitungsführung hindern. Sie können in der Planfeststellung gem. § 38 BauGB überwunden werden. Aufgrund der Breite des Trassenkorridors stehen hierbei außerordentlich viele Einzelfragestellungen zur Klärung an. Für das Planfeststellungsverfahren müssen zumindest die konfliktreichen Entscheidungen ersichtlich sein. Das bedeutet, dass alle öffentlichen und privaten Belange, die zur Herstellung einer Raumverträglichkeit überwunden werden müssen, in der Begründung der Korridorentscheidung nach NABEG § 12 aufzuführen sind. Dazu muss die Begründung nach § 12 NABEG einen systematischen Ansatz in Anlehnung an den Raumwiderstandskatalog des Vorhabenantrags beschreiten. Dabei sind die Entscheidungen in den einzelnen Konfliktpunkten differenziert abzuhandeln. Eine abstrakte Diskussion von Raumwiderständen reicht an dieser Stelle nicht aus.

Bei den privaten Belangen sind vor allen Dingen die vorhandenen und rechtlich gesicherten Bodennutzungen zu beachten. Rahmgebend sollten Abstandsregelungen für HGÜ-Erdkabel bereits in der Bundesfachplanung zugrunde gelegt werden. Solche Standardsetzungen können die späteren Planfeststellungen deutlich erleichtern, da TA Lärm und BImSchV nicht gelten

2.6 Alternativenprüfung

Die Prüfung der alternativen Trassenkorridore in der Bundesfachplanung wirkt sich auf die Planfeststellung insoweit aus, als dass die als ungeeignet ausgeschiedenen Korridore dort nicht mehr herangezogen werden können. Im Planfeststellungsverfahren beschränkt sich die Prüfung von Alternativen allein auf den durch behördliche Entscheidung nach § 12 NABEG bestimmten Korridor. Für die Bundesfachplanung ergibt sich insoweit ein besonderer Prüfbedarf und die Notwendigkeit einer ausführlichen Begründung.

2.7 Strategische Umweltprüfung

Gegenstand der Strategischen Umweltprüfung (SUP) ist in der Bundesfachplanung die gesamte Breite des Trassenkorridors von 1.000 m. Vor-Ort-Untersuchungen werden aufgrund des Flächenumfangs allenfalls in Ausnahmen möglich sein. Im Unterschied zur breiträumigen Korridorfestlegung in der Bundesfachplanung wird die Umweltverträglichkeitsprüfung auf der Planfeststellungsebene das künftige Leitungsvorhaben in parzellenscharfer Trasse (einschließlich möglicher Alternativtrassen) berücksichtigen. Dazu werden zahlreiche Kartierungen von Umweltgütern, v.a. Tier- und Pflanzenarten, anfallen. Kartierungen sind meist nur saisonal durchführbar – was das Risiko langwieriger Verzögerungen birgt. Um die Möglichkeit eines frühzeitigen Kartierungsbeginns zu eröffnen, sind dort, wo lokale Kartierungsanforderungen bereits in der Bundesfachplanung erkennbar sind, diese in der Begründung der Raumverträglichkeit des Trassenkorridors nach § 12 NABEG zu benennen.

Nach § 45 (1) UVPG sind „die erheblichen Umweltauswirkungen, die sich aus der Durchführung des Plans oder Programms ergeben, zu überwachen“. Entsprechende Festlegungen sind zum Abschluss der Bundesfachplanung nach § 12 NABEG zu treffen. Die entsprechenden Ausführungen geben einen Rahmen für die auf der Ebene der Planfeststellung gem. § 28 UVPG zu spezifizierenden Überwachungsmaßnahmen. Auf Bundesfachplanungsebene sollte bezüglich Überwachung bzw. Monitoring eine Standardisierung der auf der Ebene der Planfeststellung festzuschreibenden Monitoringinhalte und – methoden im Vordergrund stehen. Hierbei sollte nach baubezogenen und betrieblichen Monitoringanforderungen unterschieden werden. Einen ersten Schritt in diese Richtung hat die BNetzA mit dem „Konzept für die Überwachung der erheblichen Umweltauswirkungen für Vorhaben 11 (Bertikow-Pasewalk)“ unternommen.

2.8 Freileitungsausnahmen

Die im Bundesbedarfsplan mit „E“ gekennzeichneten Vorhaben zur Hochspannungsgleichstrom-Übertragung sind als Erdkabel zu errichten. Dabei ist § 3 BBP1G zu beachten. Auf technisch und wirtschaftlich effizienten Teilabschnitten kann die Leitung als Freileitung errichtet und betrieben werden, soweit ein Erdkabel gegen Verbote des § 44 BNatSchG verstoßen würde und eine Freileitung eine zumutbare Alternative wäre. Diese Fragestellung lässt sich exakt aber erst in der Planfeststellung beurteilen, denn erst dann wird eine detaillierte Kartierung vorliegen. Innerhalb eines breiten Trassenkorridors lässt sich die erforderliche Datengrundlage mit zumutbarem Aufwand nicht ermitteln. Die Bundesfachplanung kann in dieser Fragestellung allenfalls eine Abschätzung bieten. Vor dem Hintergrund der beschränkten Aussagekraft sollten Ausnahmen vom Erdkabelvorrang nach § 3 BBP1G auf Ebene der Bundesfachplanung nur geprüft werden, wenn entsprechende Forderungen im

Verfahren erhoben wurden.

Anders verhält sich die Ausnahme des § 3 Abs. 2 Nr. 2 BBPlG. Wenn ein Erdkabel Erhaltungsziele eines FFH- oder Vogelschutzgebiets beeinträchtigt, dann ist die Freileitung als zumutbare Alternative zu prüfen. Hier muss wegen § 36 BNatSchG bereits in der Bundesfachplanung eine Vollprüfung durchgeführt werden, denn die Bundesfachplanung ist für die nachfolgende Planfeststellung verbindlich. Lässt sich mit der Leitungsführung ein Konflikt vermeiden, muss der Trassenkorridor angepasst werden. Es ist eine andere Trassenführung oder die Vermeidung der Beeinträchtigung zu prüfen.

2.9 Nebenanlagen

Nach § 1 Abs. 1 BBPlG bestimmt der Gesetzgeber die energiewirtschaftliche Notwendigkeit der Vorhaben. Dazu zählen nach § 1 Abs. 2 BBPlG auch die notwendigen Anlagen für den Betrieb der Leitungen. Nach § 18 Abs. 2 NABEG können auf Antrag des Vorhabenträgers diese notwendigen Anlagen in das Planfeststellungsverfahren integriert werden. Hier ist zu fordern, dass die Nebenanlagen, insbesondere die Umspannanlagen, Konverter, Umrichter und Netzverknüpfungspunkte, bereits in die Bundesfachplanung und später in die Planfeststellung integriert werden. Wenn dies nicht der Fall ist, kann der Vorhabenträger, ein Genehmigungsverfahren für ein Umspannwerk oder einen Konverter nach BImSchG durchführen und dann an diesem Punkt die Leitung anschließen. Die Festlegung eines solchen Standortes erfolgt aber nicht wie die Leitungsplanung im Rahmen einer fachplanerischen umfassenden Abwägung. Berücksichtigt werden bei der Standortfindung grundsätzlich nur die Auswirkungen der jeweiligen Anlage, nicht aber jene der nötigen Leitungen. Der Standort wird dann zum „Zwangspunkt“ für die Leitungsführung ohne eine ausdrückliche Abwägung zum Leitungsverlauf. Damit wird die Abwägung der Leitungsplanung verkürzt.

Ist ein vorhandenes Umspannwerk nicht in der Lage, die neuen Leitungen anzuschließen und ist deshalb ein neuer Standort für ein Umspannwerk erforderlich, ist dieser Standort des neuen Umspannwerkes als Teil der Leitung in der Bundesfachplanung wie in der Planfeststellung zu berücksichtigen. Der Ansatz, eine Leitung zunächst zum „alten“ Netzverknüpfungspunkt zu führen, um dann eine „Stichleitung“ zum neuen Umspannwerk weiterzuführen, stellt keine raumverträgliche Leitungsführung dar.

3. Inhaltliche Regelungen der Planfeststellung

3.1 Zweistufiger Antrag auf Planfeststellung

Die Planfeststellungsverfahren sind in gleicher Weise transparent und nachvollziehbar anzulegen, wie dies für die Bundesfachplanung bereits eingeführt wurde. Der Antrag auf Planfeststellung erfolgt zweistufig wie beim Bundesfachplanungsverfahren (§ 19 u. § 21 NABEG). Auch wenn der Antrag nach § 19 NABEG weniger detailliert als der nach Festlegung des Untersuchungsrahmens bearbeitete Antrag nach § 21 NABEG ist, so dient er bereits der Bezeichnung einer konkreten Trasse innerhalb des in der Bundesfachplanung festgestellten Korridors.

3.2 Planungsgrundsätze

Der Trassenfindung müssen einheitliche Planungsgrundsätze für HGÜ-Erdkabel zugrunde

gelegt werden. Hierzu gehören sowohl die Priorisierung eines geradlinigen weiträumigen Verlaufes als auch das Bündelungsgebot mit bestehenden linearen Infrastrukturen (Einzel-fallbetrachtung zur Vermeidung von Überbündelungssituationen).

Unterschiedliche rechtliche und planerische Vorgaben bestimmen unter Berücksichtigung des Vorbelastungsgrundsatzes, dass die Möglichkeiten einer Bündelung mit bestehenden Infrastrukturen ausgeschöpft werden. Nach der vergleichsweise groben Korridorfindung der Bundesfachplanung kann dieses Ziel erstmals in der Planfeststellung konkretisiert werden. Bei der Abwägung von Bündelungstrassen ist u.a. festzulegen, dass diese neben Autobahnen und Bahnstrecken ggf. in geringerer Tiefe und schmalerer Gesamttrasse verlegt werden können, weil versehentliche Aufgrabung nicht zu besorgen ist. So wurden z.B. die beiden HGÜ-Leitungen Sydvästlänken (Schweden) und Inelfe (Frankreich/Spanien) entlang von Autostraßen sehr flach verlegt.

3.3 Vorhabenbeschreibung, Bauweise

Die Planfeststellung konkretisiert die einzusetzende Technologie sowohl für die Verlegung als auch für den Betrieb der Kabeltrasse sowie ihrer Nebenanlagen. Einer detaillierten Vorhabenbeschreibung, insbesondere auch einer Beschreibung der örtlich angepassten Bauweisen kommt daher bei Antragstellung ein besonderes Gewicht zu. Dies gilt insbesondere für die Darstellung der einzusetzenden, unterschiedlichen Verlegetechnologien.

Im Verlauf der Bundesfachplanung wurde vielfach eine Umgehung von Planungshindernissen mittels einer geschlossenen Verlegetechnologie in Aussicht genommen. In der Planfeststellung sind diese Verlegestrecken nach einheitlichen Gesichtspunkten zu konkretisieren. Um die Rahmenbedingungen des Einsatzes einer geschlossenen Verlegung nach fachlichen Gesichtspunkten festzulegen, ist es u.a. empfehlenswert, im fachlichen Konsens eine Mindestbreite von Fließ- und Stillgewässern, Gehölzstreifen und sonstigen Planungshindernissen zu bestimmen, ab der im Regelfall eine geschlossene Verlegung vorzusehen ist.

In der Fachdiskussion kursieren sehr unterschiedliche Angaben über die erforderliche Verlegetiefe und Breite von HGÜ-Kabeltrassen. Im Rahmen der Bundesfachplanung mag dies von nachrangigem Interesse sein, da diese Planungsstufe lediglich dazu dient, einen größeren Korridorlauf zu bestimmen. Im Rahmen der Planfeststellung wird es jedoch darauf ankommen, verlässliche Werte zugrunde zu legen. Dabei erscheint es sinnvoll, nutzungsspezifisch zu differenzieren. Auf dauerhaft ungenutzten Flächen, die nicht der Gefahr einer Aufgrabung unterliegen (z.B. Begleitgrün von Autobahnen und Schnellstraßen), empfiehlt sich eine bei HGÜ-Kabeln in Nachbarnstaaten (Schweden, Spanien, Frankreich) bereits praktizierte, flachere Verlegung vorzugeben.

3.4 Kriterien für die Auswahl der Vorzugstrasse und der Alternativen

In ähnlicher Weise wie für die Korridorplanung im Rahmen der Bundesfachplanung ist für die Trassenplanung im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens ein transparentes Zielsystem miteinander in Beziehung gesetzter Auswahlkriterien zugrunde zu legen. Aufgrund der parzellenscharfen Planung im Planfeststellungsverfahren können die Auswahlkriterien nicht 1:1 aus der Ebene der Bundesfachplanung übernommen werden. Vielmehr sind sie zu

präzisieren und ggf. zu ergänzen.

Die bislang weitgehend offene Frage, welche Mindestabstände HGÜ-Erdkabel zu Wohnnutzungen und ggf. zu Gewerbegebieten und Infrastrukturf lächen einhalten müssen, ist für die Planfeststellungsverfahren übergreifend zu beantworten. Es ist zwar unstrittig, dass sich HGÜ-Erdkabel aufgrund der abgeschirmten elektrischen Feldwirkungen deutlich besser für eine Siedlungsannäherung eignen als HGÜ-Freileitungen. Gleichwohl kennzeichnet sich der direkt über einem Erdkabel befindliche Bereich durch ein deutlich erhöhtes magnetisches Feld aus, so dass auch für Erdkabel Mindestabstände zu Bereichen der Wohnnutzung, ggf. auch zu anderen Flächennutzungen festgelegt werden müssen. Der Fachliteratur zufolge hat sich die Erhöhung des magnetischen Feldes offenbar 40 m seitlich eines Höchstspannungskabels bereits erheblich abgeschwächt. Ohne Fachstellungennahmen vorzugreifen, könnte dies ein Ausgangspunkt für eine Richtwertfestlegung sein.

3.5 Spezifisch betroffene Umweltgüter

3.5.1 In den Antrag auf Planfeststellung integrierte Umweltunterlagen

Im Rahmen Planfeststellungsunterlagen nach § 21 NABEG wird jeweils eine Reihe von auf den Natur- und Umweltschutz bezogenen Teilunterlagen zu integrieren sein. Hierzu gehören:

- stets eine Umweltverträglichkeitsstudie (UVS), welche als synoptische Arbeit das gesamte Spektrum der Vorhabenwirkungen auf Aspekte der Umwelt darstellt,
- stets ein Landschaftspflegerischer Begleitplan (LBP), welcher schwerpunktmäßig die naturschutzbezogenen Maßnahmen zur Vermeidung, Verminderung von Vorhabenwirkungen auf Güter des Naturschutzes sowie zum Ausgleich und zum Ersatz unvermeidbarer Beeinträchtigungen darstellt,
- stets eine Artenschutzrechtliche Prüfung, welche die Betroffenheiten des spezifischen Artenschutzes nach BNatschG § 44 analysiert sowie
- im Falle der Nachbarschaft oder direkten Betroffenheit entsprechender Gebiete FFH-Vorprüfungen und ggf. nachfolgende FFH-Verträglichkeitsprüfungen, welche mögliche Beeinträchtigungen von FFH- oder Europäischen Vogelschutzgebieten thematisieren. Wenn diese in ein Naturschutzgebiet transformiert sind, sind Auswirkungen auf die dortigen Schutzziele zu prüfen.
- Biotopschutz; Beeinträchtigungen sind zu prüfen, ggfs. auch für die Bauzeit.

Inhalte und Methoden dieser Teilstudien sollten über alle Planfeststellungsverfahren hinweg einheitlich erfolgen. Hierzu sollten Mindestanforderungen von der BNetzA vorgelegt werden.

Die folgenden der im Rahmen der vorgenannten Studien zu thematisierenden Schutzgüter sind von besonderem Belang bei einer Verlegung von Erdkabeln und sind daher bei Rahmenfestlegungen zur Planfeststellung gesondert zu beachten.

3.5.2 Tiere, Pflanzen, Biodiversität

Die Berücksichtigung von Tieren, Pflanzen und Biodiversität bei der Verlegung von Höchstspannungsleitungen wurde mit nachvollziehbaren Bestimmungen in Handlungsanleitungen

unterschiedlicher Bundesländer (Ns, S-H) thematisiert. Bodenlebende und -brütende Organismen sind besonders gefährdet. Zur Gewährleistung des Artenschutzes werden im Rahmen der Planfeststellung verschiedentlich Kartierungen durchzuführen sein, die zur Vermeidung von Planungsengpässen frühzeitig vorzubereiten, nach Möglichkeit bereits im Beschluss zur Bundesfachplanung zu bezeichnen sind.

3.5.3 *Boden*

Dem Schutz des Bodens gilt bei der Verlegung von Erdkabeln besondere Beachtung. Die Grundsätze des Bodenschutzes bei der Erdkabelverlegung sind in unterschiedlichen Fachveröffentlichungen kommuniziert und fachlicher Konsens. Schwierig gestaltet sich jedoch der praktische Umgang im Baualltag, da die Vorsorgemaßstäbe bei unterschiedlichen Witterungen und Bodenfeuchtegrade stark variieren. Um sicherzustellen, dass nach den anerkannten Grundsätzen auch gehandelt wird, ist eine bodenkundliche Baubegleitung erforderlich. Diese Baubegleitung kann jedoch nur dann ihren Zweck erfüllen, wenn ihr im Rahmen des Planfeststellungsbeschlusses auch eine angemessene Bedeutung zugeschrieben wird. Dies bedeutet, dass Verantwortlichkeiten sowie Prüfaufgaben und -kriterien mit der Vorhabenzulassung festgeschrieben und verknüpft werden. Das Rahmenkonzept des Bodenschutzes, nach welchem sich die Baumaßnahmen zu richten haben, ist daher im Rahmen der Planfeststellung auszuarbeiten. Eines der zentralen Themen dabei ist die Festlegung von Rahmenbedingungen des witterungsbedingten Maschineneinsatzes.

Die tatsächlich erfolgende Beeinträchtigung des Bodens hängt von außerordentlich vielen Einzelfaktoren ab, die sich der detaillierten Planung entziehen. Es ist daher unumgänglich, im Rahmen des Planfeststellungsbeschlusses ein befristetes Betriebsmonitoring vorzusehen, welches u.a. dazu dient, die erfolgte Beeinträchtigung rückwirkend zu evaluieren. Inwieweit die Bezugnahme auf ein ggf. etabliertes Mustermonitoring für die betroffenen Bodentypen ausreicht, wird im Einzelfall zu klären sein.

3.5.4 *Grundwasser und Oberflächengewässer*

Bei der Verlegung von Erdkabeln ist es zu vermeiden, Grundwasserströme zu verändern und Drainagen zu beeinträchtigen. Da die z.T. Jahrzehnte bis zu Jahrhunderten zurückliegenden Meliorationen oft undokumentiert sind, entzieht sich auch dieser Aspekt einer exakten Planung. Auch hier ist es unumgänglich, im Rahmen des Planfeststellungsbeschlusses ein befristetes Betriebsmonitoring (ggf. Bezugnahme auf Mustermonitoring) vorzusehen, um Beeinträchtigungen rückwirkend zu evaluieren.

Zur Querung von Oberflächengewässern wird regelmäßig die geschlossene Erdkabelverlegung ins Gespräch gebracht. Doch unter welchen Voraussetzungen die geschlossene Verlegung tatsächlich durchgeführt wird, wird letztlich in der Planfeststellung entschieden. Hierzu sind einheitliche Rahmenvorgaben erforderlich, die zweckmäßiger Weise bereits vor Beginn der Planfeststellungsverfahren, also auf der Ebene der Bundesfachplanung festzulegen sind.

3.5.5 *Kulturelles Erbe*

Bei einer offenen Verlegung von Erdkabeltrassen über mehrere hundert km werden

zahlreiche bekannte Bodendenkmäler sowie zahlreiche Vermutungs-/Verdachtsflächen betroffen. Im Vorwege der Planfeststellungsverfahren sind einheitliche Rahmenvoraussetzungen festzulegen, wie eine Zerstörung kulturhistorischer Fundstätten vermieden werden kann, wie die gegebenenfalls erforderlichen Ausgrabungen unter facharchäologischen Grundsätzen ermöglicht werden und die dafür erforderlichen Zeitansätze, die auch vor dem eigentlichen Planfeststellungsbeschluss liegen können, in das gesamte Planungsverfahren integriert werden.

3.6 Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung und einheitliche Kompensation

Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung ist seit 2010 in der Kompetenz des Bundes, eine bundeseinheitliche Kompensationsverordnung konnte bisher jedoch nicht verankert werden. Die länderübergreifenden Leitungsausbauvorhaben erfordern im Sinne einer gerechten Lastenverteilung auch eine einheitliche Kompensationsregelung. Die Bundesnetzagentur hat im Hinblick auf Leitprinzipien zur naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung beim Stromnetzausbau bereits ein 3,5-seitiges Papier (Stand Okt. 2018) verfasst. Diesen Ansatz gilt es weiter zu vertiefen. Als Grundlage einer einheitlichen Bewertung empfiehlt sich darüber hinaus der Entwurf einer „Verordnung über die Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft“ des BMUB vom 19.04.2013 (https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Strategien_Bilanzen_Gesetze/Kompensationsverordnung/entwurf_bkompV_19-04-13_bf.pdf).

4. Verfahren der Planfeststellung

4.1 Antrag

Die Antragsgliederung sollte systematisch und über alle Planfeststellungsverfahren des Planungsvorhabens hinweg vereinheitlicht sein. Dies dient der Konsistenz im Gesamtvorhaben sowie der Vergleichbarkeit von Inhalten und Maßstäben in der Vielzahl der zum Gesamtvorhaben durchzuführenden Planfeststellungsverfahren.

Eine solche Standardisierung der Antragstellung in den kommenden Planfeststellungsverfahren ist nur über Mustervorlagen erreichbar, wie sie vergleichbar von BNetzA und ÜNB auch für die Bundesfachplanung entwickelt wurden. Die BNetzA ist aufgerufen in vergleichbarer Weise auch Mustervorlagen für die Antragsunterlagen zur Planfeststellung bereit zu stellen. Eine Anlehnung an den im Verkehrsblatt als Dok. B 5001 veröffentlichten Planfeststellungsrichtlinien für Bundesfernstraßen oder an den „Leitfaden Antragsunterlagen“ des Eisenbahn-Bundesamtes für die eisenbahnrechtliche Planfeststellung bietet sich an. Entsprechende Regelungen könnten eine tendenziell gleichbleibende Qualität der Planungen ermöglichen sowie die Verfahren erleichtern und standardisieren.

4.2 Einwendungen

§ 22 Abs. 6 NABEG erlaubt die elektronische Abgabe von Einwendungen. Diese Möglichkeiten sollten genutzt und Bereitstellung der entsprechenden Unterlagen und Kommunikationstechnologien im Internet genutzt werden. Dazu gehört bei Einwendungen insbesondere auch die Möglichkeit einer anwenderfreundlichen geographischen Referenzierung.

Die eingehenden Einwendungen lassen sich effizient mit Hilfe spezieller Software systematisieren, katalogisieren und erwidern. Die nach Erforderlichkeit individuell zu differenzierenden Erwidierungen sind zugleich Grundlage für die Bescheidung im Planfeststellungsbeschluss.

4.3 Planfeststellungsbeschluss

Unter den Gesichtspunkten der Konsistenz im Gesamtvorhaben sowie der Vergleichbarkeit von Inhalten und Maßstäben erfordert auch der Planfeststellungsbeschluss eine Mustergliederung. Die von der BNetzA im Rahmen der „Hinweise für die Planfeststellung“ vorgelegte Mustergliederung ist insbesondere im Hinblick auf Qualitätssicherung und Monitoring zu ergänzen.

5. Enteignung und Entschädigung

5.1 Enteignung

Enteignungen sind nach Möglichkeit zu vermeiden. Die Voraussetzungen, unter denen Enteignungen erfolgen, sind nach einem einheitlichen Maßstab (z. B. Breite der Trasse, Werte je nach Nutzungsart) zu spezifizieren. Eine Standardisierung im Verfahren ist auch deswegen erforderlich, weil die Enteignungsverfahren von den Bundesländern unterschiedlich durchgeführt werden. Der Inhalt der notwendigen Dienstbarkeiten ist einheitlich zu formulieren. Dabei ist darauf zu achten, dass die Dienstbarkeit Raum gibt für eine künftige Erweiterung der Leitung.

5.2 Besitzeinweisung

Die Ermittlung der Voraussetzungen für eine Besitzeinweisung sollten so formalisiert werden, dass eine bundeseinheitliche Praxis in den hier anstehenden Verfahren ermöglicht wird.

5.3 Entschädigung

Eine Vereinheitlichung der Entschädigungspraxis für Erdkabelvorhaben ist dringend geboten, beginnend mit den Grundsätzen der Wertermittlung, (entspr. BauGB) der Bewertung von Dienstbarkeiten, der Entschädigung für die Bauzeit und danach. Gerade bei der Entschädigung droht eine unterschiedliche Regelung in den einzelnen Bundesländern. Das ist sachlich nicht gerechtfertigt. Unterschiedliche Bodennutzungen sind im Rahmen der hier zur Diskussion stehenden Verfahren in den Bundesländern nach gleichen Maßstäben zu entschädigen.

Die Kontrolle von Einschränkungen des Ertrags sind mit den Ergebnissen des in der Entscheidung zur Bundesfachplanung festzulegenden und im Rahmen der Planfeststellung zu spezifizierenden Betriebsmonitorings für die Leitung zu verbinden (vgl. Abschn. 6.7).

Ob eine jährliche Rente zu zahlen ist, muss der Gesetzgeber entscheiden.

6. Regelungen zu Monitoring und Nachsorge bei Bau und Betrieb

6.1 Begründung für die Durchführung von Monitoringmaßnahmen

Das Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz (UVPG) sieht in den §§ 28 und 45 Bestimmungen hinsichtlich einer Überwachung von Umweltbeeinträchtigungen und deren Minderung vor. § 28 UVPG bestimmt, dass die umweltbezogenen Bestimmungen des Zulassungsbescheides eines Vorhabens überprüft werden. Dabei sind u.a. auch die Maßnahmen, mit denen erheblich nachteilige Umweltauswirkungen ausgeschlossen, vermindert oder ausgeglichen werden sollen sowie Ersatzmaßnahmen bei Eingriffen in Natur und Landschaft zu überprüfen. Das UVPG unterstreicht in § 28 die Bedeutung einer Maßnahmenüberwachung insbesondere dann, wenn Wissensunsicherheiten hinsichtlich der Auswirkungen des Vorhabens oder der Wirksamkeit von Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen bestehen. § 45 UVPG sieht weitgehend vergleichbare Bestimmungen für die Überprüfung der erheblichen Umweltauswirkungen eines Plans oder Programms vor, welche im Rahmen einer Strategischen Umweltprüfung ermittelt wurden.

Unabhängig von den Festlegungen des UVPG zur Überwachung von Umweltwirkungen ergeben sich aus den zahlreichen Wissensunsicherheiten über die möglichen Auswirkungen der weitgehend neuartigen HGÜ-Erdkabeltechnologie auf spezifische Nutzungen, insbesondere die landwirtschaftliche Nutzung, weitergehende Monitoringanforderungen.

6.2 Festlegung der Monitoringmaßstäbe im Zulassungsbescheid

§ 26 UVPG sieht eine Beschreibung der vorgesehenen Monitoringmaßnahmen im Zulassungsbescheid, im Falle der HGÜ-Kabel ist dies der Planfeststellungsbeschluss, vor. Faktisch gehen die Anforderungen einer effektiven Überprüfung von Umweltwirkungen und der Wirkung von Vermeidungs- und Kompensationsmaßnahmen weit darüber hinaus, denn eine spätere Überprüfung erfordert im Zulassungsbescheid prüfbare Aussagen hinsichtlich Umweltwirkungen und zu ergreifender Maßnahmen. Es muss gewährleistet sein, dass eine spätere Überprüfung nicht an unpräzisen oder lückenhaften Aussagen in Umweltverträglichkeitsstudie oder Zulassungsbescheid scheitert. Genau zu benennen sind jeweils:

- die Verantwortlichkeiten für das spätere Monitoring,
- das Ziel die Inhalte und Maßstäbe der Überprüfung,
- Parameter, Zeitpunkte, Frequenz und Dauer der Kontrollen sowie
- die Konsequenz der Ergebnisse.

Gegebenenfalls. ist ein frühzeitiger Zeitpunkt für eine vergleichende Untersuchung auf einer Referenzfläche festzulegen.

6.3 Bodenkundliche Baubegleitung

Die Verankerung von Inhalten, Methoden und Verantwortlichkeiten im Planfeststellungsbeschluss ist Voraussetzung für die Wirksamkeit der bodenkundlichen Baubegleitung. Für ggf. erforderliche Einflussnahmen auf den Bauablauf ist dabei auch eine funktionierende Weisungskette bis zur Planfeststellungsbehörde aufzuzeigen. Hierbei ist zu beachten, dass die Baubegleitung keine zweite Zulassungsinstanz darstellt, sondern sicherstellt, dass die

Bestimmungen der Planfeststellung umgesetzt werden.

Die Ausrichtung der bodenkundlichen Baubegleitung muss frühzeitig erfolgen, vorzugsweise bei der Trassenwahl im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens. So kann den kleinräumigen Anforderungen des Bodenschutzes Rechnung getragen werden und im Rahmen der Planfeststellung eine ausreichende Datengrundlage für die Baubegleitung geschaffen werden. Die Akteure der Baubegleitung sind sowohl vorbereitend, z.B. durch Schulungen der Bauausführenden, als auch während der tatsächlichen Umsetzung tätig.

Der flächenhafte Eingriff durch den Erdkabelbau betrifft die Funktion des Bodens als Bestandteil des Naturhaushalts, die Funktion als Standort für land- und forstwirtschaftliche Nutzung sowie die Funktion als Archiv der Natur- und Kulturgeschichte (§ 2 (2) BBodSchg). Über die methodischen Anforderungen dafür existiert ein fachlicher Konsens.

Nicht zu kurz kommen darf bei der bodenkundlichen Baubegleitung die Funktion des Bodens als Archiv der Natur- und Kulturgeschichte. Dies umfasst seltene und historische Böden aber auch Böden an Stätten frühgeschichtlicher Besiedlung. Ein kleinräumiges und umfassendes Wissen ist über die Böden im Plangebiet erforderlich, um diesen Anforderungen des Bodenschutzes gerecht zu werden. In den geplanten Korridoren sind zahlreiche Bodendenkmäler bereits bekannt oder werden aufgrund der Umstände vermutet. Dies stellt eine große Herausforderung für die Bodendenkmalpflege der betroffenen Bundesländer dar. Der Verband der Landesarchäologen und die Fachbehörden der Länder haben deshalb gemeinsam Standards für Ausgrabung, Dokumentation und Bergung von archäologischen Befunden und Funden erarbeitet. Diese sowie die gesetzlichen Vorgaben der Denkmalschutzgesetze der Bundesländer (für Bayern: BayDSchG) sind frühzeitig zu Rate zu ziehen. In Schwerpunktregionen archäologischer Funde ist eine gesonderte archäologische Baubegleitung zu erwägen.

6.4 Ökologische Baubegleitung

Die in der Umweltverträglichkeitsprüfung zunächst nur prognostizierten Umweltauswirkungen des Vorhabens werden bei Planrealisierung hinsichtlich der Art und Intensität ihres tatsächlichen Eintreffens im Rahmen der ökologischen Baubegleitung überprüft. Im Vordergrund stehen Monitoring, Vermeidung und Minderung der Beeinträchtigung bodengebundener Tier- und Pflanzenarten (vgl. 6.3 zu den spezifischen Bodenaspekten). Verantwortlichkeiten, Inhalte und Methoden der Ökologischen Baubegleitung müssen im Planfeststellungsbeschluss festgeschrieben werden, um Wirksamkeit zu entfalten.

Eine ökologische Baubegleitung sichert eine kontinuierliche und naturschutzfachlich kompetente Beratung vor Ort. Sie gewährleistet einerseits eine durchgehende Beachtung naturschutzfachlicher Belange im Bauablauf sowie eine fortlaufende Nachbilanzierung des naturschutzrechtlichen Ausgleichsbedarfs entsprechend der jeweiligen Eingriffstiefe. Unnötige Bauverzögerungen können durch eine Klärung naturschutzfachlicher Detailfragen auf kurzem Wege vermieden werden. Je nach den ggf. unerwartet beim Bau auftretenden naturschutzrechtlichen Fragestellungen können erforderliche Unterlagen zeitnah ergänzt werden.

Eine Sonderfunktion nimmt die ökologische Baubegleitung im Monitoring von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ein. Um eine frühzeitige Funktionstüchtigkeit dieser Maßnahmen zu gewährleisten, müssen diese Maßnahmen frühzeitig im Bauablauf umgesetzt werden. Für die nach europäischem Naturschutzrecht eingeführten CEF-Maßnahmen (continually ecological functionality measures) gilt gem. § 44 BNatschG, dass diese bei Beginn der Baumaßnahmen wirksam sein sollen.

6.5 Befristetes betriebliches Trassenmonitoring

Erdkabelvorhaben der Höchstspannungsebene sind bisher nur in geringen Zahlen realisiert worden. Die betrieblichen Auswirkungen auf Umwelt und Landnutzungen, insbesondere die Landwirtschaft, sind weithin strittig. Die Anträge der ÜNB verweisen in der Frage der Bodenerwärmung und deren Folgen regelmäßig auf eine extrem geringe Anzahl von Simulationen und Laborstudien. Monitoring-Ergebnisse zu den Auswirkungen der Bodenerwärmung durch Erdkabel unter unterschiedlichen naturräumlichen Voraussetzungen sind bisher in Deutschland nicht erhoben worden.

In den laufenden HGÜ-Erdkabelvorhaben halten wir es für unumgänglich, über das obligatorische Baumonitoring hinaus in einem saisonale Variationen überspannenden Zeitraum (3-5 Jahre) ein Betriebsmonitoring zu verankern. Dabei stehen drei Ziele im Vordergrund:

- eine Überprüfung auf mögliche Nachlaufeffekte der Baumaßnahmen. Verschiedene Bauwirkungen wie etwa die Zerstörung von Drainagen, baubedingte Bodenverdichtungen oder nicht fachgerechter Wiedereinbau des ausgehobenen Bodens, sind während der Bauphase nicht immer in ihrer vollen Ausdehnung zu erkennen und können sich auf den landwirtschaftlichen Ertrag in der Betriebsphase auswirken.
- eine Überprüfung der Funktionstüchtigkeit planfestgestellter naturschutzrechtlicher Kompensationsmaßnahmen sowie
- eine Überprüfung der prognostizierten betrieblichen Auswirkungen des Vorhabens (insbesondere der thermischen Effekte) auf spezifische Landnutzungen, differenziert nach regional unterschiedlichen Bodentypen.

Methodisch bietet sich ein zweifaches Vorgehen an:

- Für die regional unterschiedlichen Bodentypen sind Probeflächen auszuwählen, im Planfeststellungsbeschluss festzuschreiben und bei Inbetriebnahme exemplarisch zu untersuchen. Für diesen Arbeitsschritt ist auch ein Vorhabenüberspannendes Mustermonitoring denkbar.
- Ergänzend ist eine fluggestützte Erhebung des gesamten Trassenverlaufs zu festgelegten Übergangzeitpunkten der Vegetation bzw. der Bewirtschaftungsflächen (z.B. Blühbeginn bestimmter Zeigerarten) zu empfehlen. Dieser Arbeitsschritt wird für jedes Vorhaben gesondert vorzunehmen sein.

6.6 Regelungen zur Nachsorge im Falle von Spätschäden

Bei einer erheblichen Abweichung der Monitoring-Ergebnisse von den Prognosen und Wirkungsannahmen, die der Planfeststellung zugrunde lagen, müssen nachsorgende Anpassungen möglich sein. Das wird i. d. R. eine Frage des Einzelfalls sein.

In dem Falle, dass die Ergebnisse des Betriebsmonitorings eine erhebliche Abweichung von den Annahmen zeigen, die der Entschädigung von Landnutzern zugrunde gelegen

haben, müssen auch an dieser Stelle nachsorgende Korrekturen möglich sein. Entsprechende Vereinbarungen sind in den Entschädigungsverträgen zu verankern.

7. Rahmenfestlegungen auf übergeordneter Planungsebene verankern – die Zeit drängt

Die beiden großen NABEG-Planungen für den SuedLink und den SuedOstLink, die mehrere Bundesländer überspannen, werden sich in Kürze in eine Vielzahl von NABEG-Planfeststellungsverfahren aufsplitten. Die Einheitlichkeit der Planfeststellungsverfahren in Inhalten und Herangehensweisen ist bisher noch in keiner Weise gesichert, denn eine konsolidierte Rechtsprechung fehlt bisher für NABEG-Verfahren. Wir haben daher auf den vorhergehenden Seiten eine Reihe von Aspekten der anstehenden Planfeststellungsverfahren aufgezeigt, die unseres Erachtens vereinheitlichender Rahmenvorgaben bedürfen. Wir rufen sowohl Bundesnetzagentur als auch Netzbetreiber auf, entsprechende Vorlagen zu schaffen und weiter zu präzisieren, so wie auch für die Bundesfachplanung von BNetzA und ÜNB ausführliche standardisierende Anleitungen vorgelegt wurden.

Damit Rahmenvorgaben ihren Standardisierungszweck erfüllen, sollten sie vor Beginn der Planfeststellungen vorliegen. Da nach derzeitiger Planung bereits Anfang 2019 mit ersten Planfeststellungsverfahren in SuedLink und SuedOstLink zu rechnen ist, drängt die Zeit!