

Begründung von Leitungsrechten für den Stromnetzausbau – Kann Deutschland von Schweden lernen?

Andreas Hendricks

Zusammenfassung

Der Anteil erneuerbarer Energien am deutschen Stromverbrauch soll bis zum Jahr 2050 auf 80% erhöht werden. Vor allem die Produktion von Windenergie ist jedoch sehr ortsbabhängig und somit liegen zwischen den Regionen Norddeutschlands mit Energieüberschuss und den Regionen Süddeutschlands mit großer Energienachfrage große Distanzen. Daraus ergibt sich ein notwendiger Ausbau des Höchstspannungsnetzes, der bis 2020 auf ca. 4.500 km zu beziffern ist. Die Planung und Genehmigung der Leitungstrassen erfolgt in vier Schritten unter Mitwirkung der Bevölkerung.

Die Begründung der notwendigen Leitungsrechte und die Sicherung der Maststandorte erfolgt, wenn möglich, im Zuge von Verhandlungen. Erst wenn diese nicht zum Erfolg führen, ist der Weg zur Enteignung offen. Erste Erfahrungen zeigen allerdings, dass auf diesem Wege der ambitionierte Zeitplan des Netzausbaus nicht eingehalten werden kann. In Schweden wurde das vergleichbare Problem innerhalb sogenannter »Katasterverfahren« gelöst. Diese ähneln strukturell der in Deutschland bekannten Unternehmensflurbereinigung. Unter der bestehenden Rechtslage ist dieses Verfahren für den Ausbau des Höchstspannungsnetzes allerdings nicht anwendbar. Es wäre aber denkbar, die Anwendbarkeit durch eine spezialgesetzliche Regelung zu ermöglichen, um die bodenordnerischen Probleme effizienter und damit schneller zu lösen.

Summary

The percentage of renewable energies at the German power consumption shall increase up to 80% in 2050. However, especially the production of wind energy is very attached to a certain location and for this reason big distances exist between the locations of energy production (Northern Germany) and the locations of the main energy consumers (Southern Germany). Accordingly, a necessary extension of the high voltage power grid results in an order of 4,500 km until 2020. The planning and approval of the power lines is executed in four steps with an extensive participation of the population.

If possible, the establishment of the necessary utility easements and the securing of the mast positions are realized by negotiations. There is only green light for an expropriation if the negotiations do not lead to success. But first experiences show clearly, that the ambitious extension of the electricity grid can not be reached in this way. In Sweden, the similar problem was solved by means of »Cadastral procedures«. They structurally resemble the German »Land consolidation due to infrastructure projects«. However, according to the current legal situation this proceeding is not applicable for the extension of the high voltage power grid. On the other hand, the application may be reached by a special legal norm to solve the problems of land regulation in a faster and more efficient way.

Schlüsselwörter: Energiewende, Höchstspannungsnetz, Leitungsrechte, Katasterverfahren, Unternehmensflurbereinigung

1 Einleitung

Im Rahmen der sogenannten Energiewende hat die Bundesregierung den Ausstieg aus der Nutzung der Kernenergie beschlossen und in Konsequenz daraus im September 2010 festgelegt, den Anteil der erneuerbaren Energien am deutschen Bruttostromverbrauch auf 35% in 2020 und auf 80% in 2050 zu erhöhen. Aus dieser Entscheidung ergibt sich wiederum der Bedarf des Stromnetzausbaus. Je nach technischer Lösung kann die Länge der neuen benötigten Stromleitungen schwanken, momentan geht man aber in der Literatur weitestgehend von einer Größenordnung von ca. 4.500 km bis 2020 aus (vgl. Abschnitt 2). Erste Erfahrungen bei der Realisierung zeigen jedoch, dass der Ausbau wegen zahlreicher Proteste und langwieriger Genehmigungsverfahren nur schleppend vorangeht. Es stellt sich daher die Frage, wie er beschleunigt werden kann, um die ehrgeizigen Ziele erreichen zu können. Hier lohnt sich nun ein Blick nach Schweden, da unsere nördlichen Nachbarn ein ähnliches Problem bereits bewältigt haben. Ziel des Artikels ist es, dieses Verfahren vorzustellen (vgl. Abschnitt 4) und der rechtlichen Situation in Deutschland (vgl. Abschnitt 3) gegenüberzustellen, um daraus mögliche Lösungsansätze für die hierzulande bestehende Problematik aufzuzeigen (vgl. Abschnitt 5).

2 Der Bedarf der Stromnetzerneuerung in Deutschland

Der Anteil erneuerbarer Energien am deutschen Bruttostromverbrauch soll bis zum Jahr 2020 auf 35% erhöht werden (Dena 2010). Hierbei sollen insbesondere die Wind- und Sonnenenergie eine wesentliche Rolle spielen. Vor allem die Windenergie unterliegt dabei jedoch gewissen Restriktionen bei der Standortwahl und beide Energiearten unterliegen wetterbedingt erheblichen Schwankungen, sodass sich für das Stromsystem die Notwendigkeit einer Umgestaltung und Flexibilisierung ergibt. Eine weitere große Herausforderung liegt darin, dass sich die Produktion der Windenergie vor allem auf nördliche Regionen konzentriert, während sich die

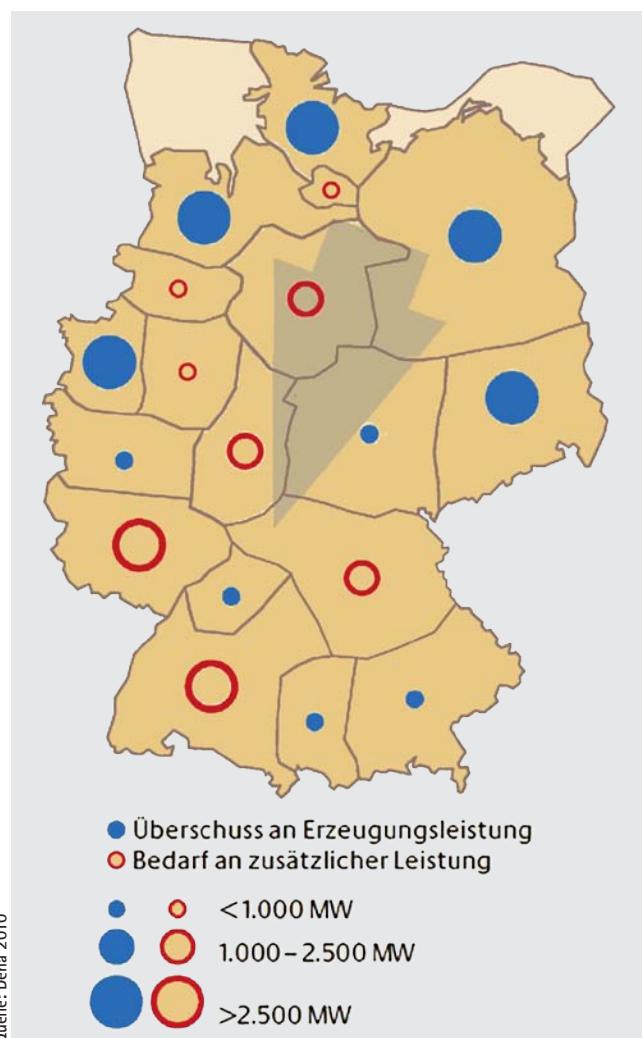


Abb. 1: Gemittelte Regionenbilanz der Stromerzeugung und -nachfrage in 2020

größten Energiekonsumenten eher im Süden der Republik befinden (vgl. Abb. 1). Daher ist insbesondere ein Ausbau der Stromübertragungsleitungen (Höchstspannungsnetz) notwendig. In einer ersten Netzstudie hatte die Deutsche Energie Agentur GmbH (Dena) bereits einen diesbezüglichen Bedarf von 850 km bis zum Jahr 2015 festgestellt, die in der zweiten Studie als realisiert vorausgesetzt wurden. Geht man vom »Stand 2015« aus, so ergibt die Analyse, dass das dann bestehende Netz weiterhin über erhebliche Netzzengpässe verfügt (zum Teil von bis zu vier Gigawatt), die den Transport von den Standorten der Energieproduktion zu den Verbrauchern nicht erlauben (vgl. Abb. 2).

Zum Ausbau des Netzes werden zurzeit 380-kV-Drehstromfreileitungen favorisiert. Bei einer Realisierung mit Standardübertragungsfähigkeit müssten 3.600 km neue Trassen errichtet werden (basierend auf Stand 2015), was mit jährlich 950 Mio. Euro zu Buche schlagen würde. Würde man Hochtemperaturleiterseile (TAL) mit einer 50% höheren Belastbarkeit einsetzen, so würde sich der Neubaubedarf zwar auf 1.700 km verringern, aber dafür müssten andererseits 5.700 km des alten Netzes auf den neuen Standard umgerüstet werden, wodurch sich die Kosten auf 1,6 Mrd. Euro pro Jahr erhöhen würden.

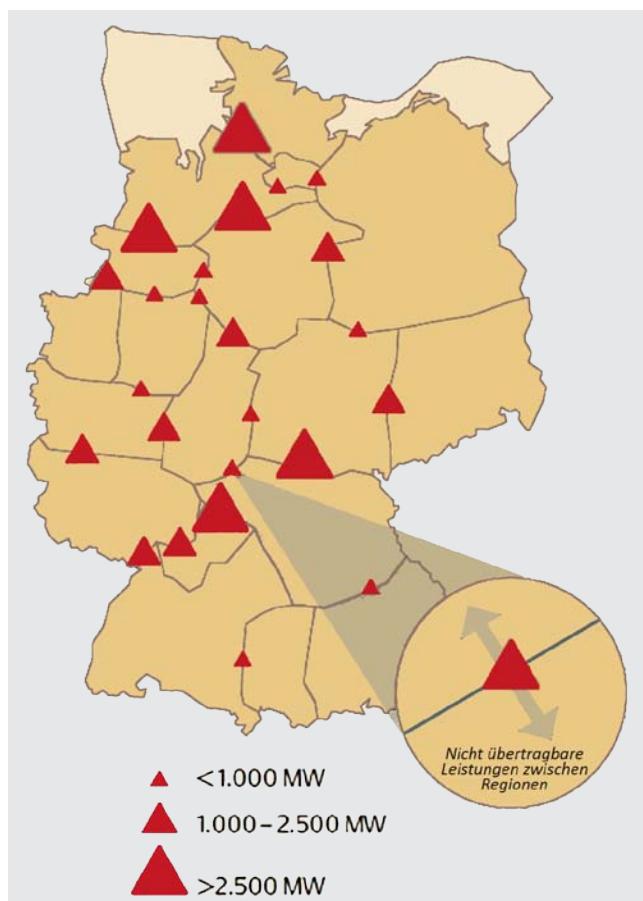


Abb. 2: Nicht übertragbare Leistungen zwischen Regionen in Deutschland, Regionengrenzen nach der Aufteilung der Netzbetreiber mit nicht übertragbaren Leistungen auf Basis des bis 2015 geplanten Übertragungsnetzes

Bei der Verwendung eines Freiluftmonitorings (FLM) zur Überwachung der Betriebstemperatur, um bei günstigen Witterungsverhältnissen höhere Übertragungsleistungen zu ermöglichen, würde sich der Neubaubedarf lediglich geringfügig senken lassen bei einem gleichzeitigen Umbaubedarf von 3.000 km Trasse und Kosten von 985 Mio. Euro pro Jahr. Eine mögliche Alternative wäre in einer Hybridlösung, bestehend aus einer erdverlegten Gleichspannungstrasse von 800 km mit 4.400 MW Leistung zur Fernübertragung von Schleswig-Holstein nach Baden-Württemberg und 3.100 km Freileitungstrassen für die verbleibenden Versorgungsaufgaben. Die Kosten hierfür lägen bei 1,3 Mrd. Euro pro Jahr. Weitere Lösungen auf der Basis von erdverlegten Leitungen, die von der Dena untersucht wurden (Dena 2010), weisen erhebliche Nachteile hinsichtlich der Finanzierung auf (vgl. Abb. 3).

In jedem Falle lässt sich festhalten, dass die vorstehend präsentierten Zahlen zeigen, dass Deutschland in den nächsten Jahren bzw. Jahrzehnten vor einer großen Herausforderung steht, die sich neben der Finanzierung und der Erarbeitung von technischen Lösungen auch auf die Lösung rechtlicher Probleme bezieht. Erste Erfahrungen zeigen, dass sich in der Bevölkerung oftmals erhebliche Widerstände gegen die Einrichtung von Windkraftanlagen oder »Strom-Autobahnen« regen. In Schleswig-Holstein

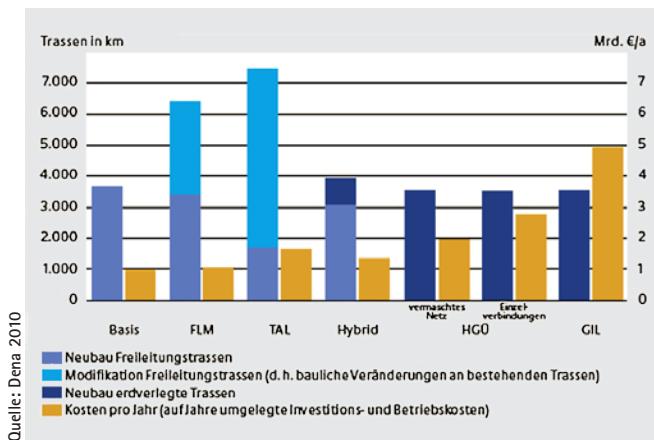


Abb. 3: Alternativen des Netzausbaus und die damit verbundenen Kosten

waren beispielsweise Anfang 2012 wegen der Proteste und langwierigen Genehmigungsverfahren erst 30 km Freileitungstrasse gebaut (Sedlmaier 2012). Es bedarf daher neben der verbesserten Einbindung der Bevölkerung auch einer Verbesserung des rechtlichen Instrumentariums.

2.1 Planungsrechtliche Feststellung des Bedarfs und der Trassenführung

Auf der Planungsebene hat der Gesetzgeber auf diesen Umstand bereits reagiert und der Bundesnetzagentur durch die Novellierung des Energiewirtschaftsgesetzes (ENWG) und die Verabschiedung des Netzausbaubeschleunigungsgesetzes (NABEG) weitreichende Kompetenzen übertragen. Diese soll in einem transparenten Prozess festlegen, welche Höchstspannungsleitungen erforderlich sind, und diese sollen dann beschleunigt realisiert werden. In vier Schritten, die jeweils teils mehrfach mit Beteiligungsverfahren ausgestattet sind, wird der Bedarf erst erkannt und dann genehmigt (Bundesnetzagentur 2012).

In einem ersten Schritt haben die Netzbetreiber jedes Jahr mindestens drei plausible Szenarien zu erstellen, die jeweils einen denkbaren Verlauf der nächsten zehn Jahre abbilden. Wesentliche Parameter hierfür sind die Entwicklung des Stromverbrauchs, der Fortschritt beim Ausbau der Erneuerbaren Energien, die Quellen nicht-regenerativen Stroms und der Stromtausch mit den Nachbarländern. Es folgt die Einbindung der Öffentlichkeit in die Diskussion und die Genehmigung des Szenariorahmens durch die Bundesnetzagentur, wodurch er zur Basis für die weiteren Berechnungen wird.

Für jedes der Szenarios wird im zweiten Schritt durch die Netzbetreiber der Ausbaubedarf ermittelt und in einem Abwägungsprozess werden daraus die wichtigsten Maßnahmen abgeleitet. Aktuell werden nur diejenigen Projekte realisiert, die in jedem der drei Szenarien erforderlich sind. Es erfolgt erneut eine öffentliche Diskussion und die Prüfung durch die Bundesnetzagentur, die ggf.

Anpassungen verlangen kann. Der Entwurf wird dann einer strategischen Umweltprüfung nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) unterzogen und zusammen mit dessen Umweltbericht Gegenstand eines öffentlichen und behördlichen Beteiligungsverfahrens. Die Umweltprüfung erfolgt dabei zunächst in generalisierter Form, da der endgültige Trassenverlauf noch nicht feststeht. Aus dem Netzentwicklungsplan wird sodann der Bundesbedarfsplan abgeleitet, welcher vom Bundesgesetzgeber erlassen wird und im Range eines Bundesgesetzes steht. Dadurch wird für die darin enthaltenen Vorhaben der vordringliche Bedarf festgestellt.

Der dritte Schritt dient der Definition der geeigneten Trassenkorridore der länder- oder grenzüberschreitenden Höchstspannungsleitungen durch die Bundesfachplanung, die das Raumordnungsverfahren ersetzt. Hierfür unterbreiten die Netzbetreiber zunächst einen Vorschlag mit der Darstellung möglicher Alternativen und der Umweltauswirkungen. Es folgt eine öffentliche Antragskonferenz und die strategische Umweltprüfung mit konkretem Raumbezug. Die Antragsunterlagen werden zusammen mit dem Umweltbericht erneut einem öffentlichen und behördlichen Beteiligungsverfahren unterzogen. Den Abschluss der Bundesfachplanung bildet die Entscheidung der Bundesnetzagentur.

Im vierten Schritt erfolgt die Planfeststellung auf Grundlage der Bundesfachplanung. Je nach Rechtslage sind hierfür die Bundesnetzagentur oder die Länder zuständig. Der Verfahrensablauf ähnelt dem Ablauf im Rahmen der Bundesfachplanung, wobei nun aber ein erneut höherer Detaillierungsgrad erreicht wird (z.B. Definition der genauen Maststandorte).

Die Vielzahl der Konsultationen und das damit verbundene Ausmaß der öffentlichen Beteiligung und Legitimation ist sehr groß, was der Bedeutung der Versorgungssicherheit für die moderne Industriegesellschaft angemessen Rechnung trägt. Die damit verbundenen Fragen unterliegen nun der ständigen öffentlichen Kontrolle, da das Gesamtverfahren jährlich neu beginnt, um eine Anpassung der Szenarien an die jeweils aktuelle Situation zu ermöglichen. Momentan liegt die Genehmigung des ersten Szenariorahmens nach der neuen Rechtslage von 2011 vor. Das öffentliche und behördliche Beteiligungsverfahren für den Netzentwicklungsplan mit Umweltbericht ist für den Herbst 2012 vorgesehen.

3 Rechtliche Situation in Deutschland bezüglich der Inanspruchnahme von Grundstücken für die Verlegung von Leitungen bzw. für Maststandorte

Die Versorgung mit Strom zählt zu den großen infrastrukturellen Herausforderungen im Rahmen der Industrialisierung. Während diese Aufgabe über viele Jahrzehnte der kommunalen Daseinsvorsorge zuzuordnen

war, erfolgte zum Ende des letzten Jahrhunderts die Liberalisierung des Strommarktes mit der damit verbundenen Verschiebung in den Bereich der Privatwirtschaft. Auch wenn nach neuesten Untersuchungen erst ca. 19 % der Haushalte von den Stadtwerken zu anderen Versorgern gewechselt sind (Schütte 2011), so zeichnet sich doch ab, dass im 21. Jahrhundert vor allem die unterschiedlichen Interessen der Versorgungsunternehmen, der Kunden und der von Baumaßnahmen Betroffenen in Einklang zu bringen sind. Oftmals stoßen die Interessen der beteiligten Gruppen unversöhnlich aufeinander. Um die Rechtssicherheit bei der eminent wichtigen Versorgung mit Energie zu gewährleisten, ist der Gesetzgeber daher gefordert, die entsprechenden Vorschriften ständig weiterzuentwickeln. Es stellt sich daher unter anderem die im Rahmen dieser Abhandlung zu beantwortende Frage, in welcher Form sich die widerstrebenden Interessen im Zuge des Ausbaus des Leitungsnetzes in Einklang bringen lassen.

Im privatrechtlichen Bereich wären zunächst einmal grundsätzlich schuldrechtliche Vereinbarungen in Form von Leih-, Miete und Pacht nach BGB denkbar, um Leitungsrechte zu sichern. Hierbei besteht jedoch das Problem der Kündbarkeit, sodass diese Rechtsformen keine hinreichende Rechtssicherheit liefern (Schütte 2011).

In den neuen Bundesländern wurden in den letzten Jahren bzw. Jahrzehnten vor allem Verfahren nach dem Grundbuchbereinigungsgesetz (GBBerG) und zum Teil auch nach dem Sachenrechtsbereinigungsgesetz (SachenRBerG) und dem Verkehrsflächenbereinigungsgesetz (VerkFlBerG) durchgeführt, um Rechtssicherheit in Bezug auf Leitungsrechte zu schaffen. Dabei ging es jedoch im Wesentlichen darum, die aus Zeiten der DDR herrührenden eigentumsrechtlichen Probleme im Bereich bereits bestehender Leitungstrassen zu lösen. Diese Verfahren werden daher hier nicht näher betrachtet.

Ein wichtiges Kriterium für die weitere Prüfung der rechtlichen Möglichkeiten zur Inanspruchnahme von Grundstücken für die Verlegung von Leitungen liegt im Zweck der Leitung. Prinzipiell ist zu unterscheiden, ob die Leitungen der örtlichen oder der überörtlichen Versorgung dienen (De Witt 2010). Die Rechtsprechung fasst den Begriff der »örtlichen Versorgung« allerdings weit. Dieser umfasst demnach auch die Mitversorgung von Nachbargemeinden, wenn diese aufgrund technischer Verflechtungen geboten ist. Unumstritten ist allerdings, dass reine Ferntransportleitungen der überörtlichen Versorgung zuzurechnen sind (Schütte 2011).

Gemäß § 12 der Verordnung über Allgemeine Bedingungen für den Netzanschluss und dessen Nutzung für die Elektrizitätsversorgung in Niederspannung (NAV) erwächst für die Nutznießer der örtlichen Versorgung eine Duldungspflicht bezüglich der hierfür benötigten Leitungstrassen. Da sich diese nicht auf das Höchstspannungsnetz erstreckt, erfolgt im Rahmen dieser Abhandlung keine nähere Betrachtung.

Die standardmäßige Sicherung von Leitungsrechten für überörtliche Leitungen erfolgt daher mittels einer be-

schränkt persönlichen Dienstbarkeit nach § 1090 BGB zu Gunsten einer (in diesem Fall) juristischen Person (Versorgungsunternehmen). Diese Dienstbarkeit kann auf einer privatrechtlichen Vereinbarung beruhen oder auf dem Wege der Enteignung begründet werden. Im ersten Fall entsteht die Dienstbarkeit durch die freiwillige Vereinbarung sowie die anschließende Eintragung in das Grundbuch. Für die Einräumung der Dienstbarkeit wird der Eigentümer in der Regel eine Entschädigung verlangen. Oftmals kann hier jedoch keine oder zumindest keine schnelle Einigung erzielt werden. Es darf daher in Anbetracht der sehr großen Anzahl von betroffenen Grundstückseigentümern und dementsprechend auch von Verhandlungen bezweifelt werden, dass auf diesem Weg die ehrgeizigen Ziele des Stromnetzausbaus (vgl. Abschnitt 2) erreicht werden können. Folglich wird der Weg der Enteignung beschritten werden müssen, wenn sich keine Einigung erzielen lässt.

Für die eigentumsrechtliche Lösung der Flächen, die für die Maststandorte benötigt werden, gilt eine ähnliche Argumentation. Die Eigentumsübertragung kann auch hier grundsätzlich privatrechtlich erfolgen (durch Kaufvertrag und Eintragung in das Grundbuch), aber analog zu den Dienstbarkeiten wird aufgrund der erheblichen Widerstände der Beteiligten häufig die Enteignung zu beantragen sein.

Demnach ist zu prüfen, ob die strengen Anforderungen an die rechtliche Zulässigkeit des scharfen Schweres der Enteignung nach Art. 14 Abs. 3 GG erfüllt sind. Dabei stellt sich nach der bereits erwähnten Liberalisierung des Strommarktes zunächst die Frage, ob eine Enteignung zu Gunsten privater, mit primär wirtschaftlicher Orientierung agierender Energieversorger den rechtlichen Rahmen sprengt. Hierzu führt das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) in seiner Entscheidung vom 11.07.2002 (BVerwG 4 C 9.00) in Anlehnung an einen Beschluss des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 20.03.1984 (BVerfGE 66, 248) aus, dass die Enteignung für Zwecke der öffentlichen Energieversorgung auch zu Gunsten privatrechtlich organisierter Energieversorgungsunternehmen zulässig sei. Diese Enteignung »sei jedenfalls dann zulässig, wenn einem solchen Unternehmen durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes die Erfüllung einer dem Gemeinwohl dienenden Aufgabe zugewiesen und zudem sichergestellt sei, dass es zum Nutzen der Allgemeinheit geführt werde« (BVerwG 4 C 9.00, Absatz 11). Auch Zweifel an einer durchgreifenden Kontrolle durch die staatliche Energieaufsicht führen zu keiner anderen Beurteilung, da diese bereits bei der grundlegenden Beurteilung des BVerfG in die Abwägung eingeflossen sind. Die Entscheidung des BVerwG wurde am 10.09.2008 durch das BVerfG durch Nichtannahme der Revision bestätigt (BVerfG 1 BvR 1914/02).

Weiterhin führt das BVerwG in der besagten Entscheidung aus, dass es dem Gesetzgeber ungeachtet der verfahrensrechtlichen Garantiefunktion des Eigentumsrechts freisteht, »zur planerischen Bewältigung komplexer

raumgreifender und konfliktträchtiger Infrastrukturvorhaben Systeme vorausliegender Planungsstufen und mehrstufiger Entscheidungsverfahren einzuführen und die Beteiligungs- sowie Klagerechte betroffener Dritter (insbesondere der Grundstückseigentümer) auf die letzte zur außenverbindlichen Entscheidung führende Verfahrensstufe zu begrenzen« (BVerwG 4 C 9.00, Absatz 22). Dieses muss umso mehr für den in Abschnitt 2.1 beschriebenen Ablauf gelten, da den Grundstückseigentümern umfangreiche Mitwirkungsmöglichkeiten eingeräumt werden sollen.

Eine weitere wichtige Voraussetzung für die Zulässigkeit der Enteignung liegt darin, dass das Wohl der Allgemeinheit das zugrunde liegende Vorhaben erfordern muss. Der »vordringliche Bedarf« des Ausbaus bestimmter Höchstspannungsleitungen wird durch den Bundesbedarfsplan festgestellt (vgl. Abschnitt 2.1). Der genaue Verlauf der Trassenkorridore unterliegt dann der Planfeststellung, die alle erforderlichen Genehmigungen konzentriert und somit eine enteignungsrechtliche Vorwirkung entfaltet (De Witt 2010).

Darüber hinaus ist von Bedeutung, dass in der Planungsphase verschiedene technische Alternativen eingehend erörtert werden und kein »Trassenfindungsrecht« der Energieversorgungsunternehmen durchgesetzt wird (BVerfG 1 BvR 1914/02). Auch dieser Punkt ist durch die Entwicklung verschiedener Szenarien erfüllt (vgl. Abschnitt 2.1).

Wie bereits eingangs erwähnt, kommt die Enteignung nur dann in Betracht, wenn privatrechtliche Lösungen nicht zur Entfaltung kommen konnten. Dieser Grundsatz des »mildesten Mittels« ist ein Ausfluss des rechtsstaatlichen Übermaßverbots, wonach vertragliche Lösungen stets Vorrang vor Zwangsmaßnahmen haben. Die Energieversorger sind daher verpflichtet, den beteiligten Grundstückseigentümern zunächst ein »angemessenes Angebot« zu unterbreiten für den Eigentumsentzug der Mastflächen bzw. die Belastung mit einer beschränkt persönlichen Dienstbarkeit. Die Entschädigung richtet sich dabei im Fall der Mastflächen nach dem Verkehrswert des Grundstücks und im Fall der Dienstbarkeiten nach dem dadurch entstehenden Wertverlust durch Beeinträchtigungen im Trassenbereich samt Schutzstreifen.

Ist der Erwerb zu einem angemessenen Preis also fehlgeschlagen und ist die Erreichung des Enteignungszwecks auf andere Weise ausgeschlossen und ist die Enteignung im Rahmen des geforderten Umfangs erforderlich und angemessen, so kann das Versorgungsunternehmen gemäß den einzelnen Landesenteignungsgesetzen den Antrag auf Enteignung bei der zuständigen Behörde stellen (Schütte 2011).

Grundsätzlich besteht demnach aus rechtlicher Sicht nach allgemein herrschender Auffassung unter den genannten Bedingungen die Möglichkeit, die bodenordnerischen Probleme in den Griff zu bekommen. Problematisch stellt sich allerdings dar, dass für die Zulässigkeit der Enteignung zunächst die beschriebenen Verhandlungen mit

den Eigentümern zu führen sind, wodurch sich wiederum erhebliche Verzögerungen ergeben. Es ist daher nach einem Verfahren zu suchen, um den gesamten Prozess der Planung und Bodenordnung zu straffen. Hier lohnt sich nun ein Blick nach Schweden.

4 Verfahren in Schweden

Das hier beschriebene Verfahren wurde von Astrand und Magni 2011 im Rahmen der FIG Working Week in Marokko vorgestellt (Astrand 2011). Auch in Schweden lag die Energieversorgung lange Zeit ausschließlich in den Händen kommunaler Anbieter. In den letzten Jahrzehnten hat aber auch hier eine Liberalisierung stattgefunden, sodass beispielsweise auch E.ON mittlerweile etwa eine Mio. Kunden in Schweden mit Energie versorgt.

Der Bedarf für den Ausbau bzw. die Modifizierung des bestehenden Leitungsnetzes entstand bei unseren nördlichen Nachbarn letztlich durch den Sturm »Gudrun« im Jahr 2005, der neben erheblichen Schäden an Wäldern und Straßen auch für zahlreiche und längere Stromausfälle sorgte. Der Gesetzgeber reagierte darauf in der Weise, dass er die Energieversorger ab 2011 zu Entschädigungen verpflichtete, wenn Stromausfälle länger als zwölf Stunden dauern. Um dieses Risiko zu vermeiden, entschlossen sich die Energieversorger dazu, zahlreiche Leitungen unter die Erde zu legen bzw. breitere Schutzstreifen einzurichten. Hierfür war wiederum die Einrichtung bzw. Modifizierung von entsprechenden Dienstbarkeiten notwendig.

4.1 Rechtliche Normen

Die Festlegung von Grundeigentum und damit verbundene Aufgaben finden in Schweden regelmäßig im Rahmen eines »Katasterverfahrens« statt. Das Hauptziel ist dabei die Herbeiführung einer rechtsverbindlichen Entscheidung, auch wenn Konflikte zwischen den beteiligten Parteien bestehen. Im Rahmen des Verfahrens kann die zuständige Katasterbehörde unabhängig den Sachverhalt erheben und die Parteien anhören. Im Konfliktfall wird zunächst eine einvernehmliche Lösung angestrebt. Ist diese nicht zu erreichen, so entscheidet die Katasterbehörde. Im Gegensatz zu Deutschland gibt es dadurch z.B. keine sogenannten »strittigen Grenzen«. Die Entscheidung der Katasterbehörde unterliegt der gerichtlichen Prüfung.

Die »Verordnung über die Begründung von Dienstbarkeiten für die Energieversorgung« trat 1974 in Kraft und liefert das rechtliche Instrumentarium zur Sicherung von entsprechenden Leitungstrassen. Die Dienstbarkeit nach schwedischem Rechtsverständnis entspricht dabei grundsätzlich der in Deutschland verwendeten beschränkt persönlichen Dienstbarkeit (vgl. Abschnitt 3). Die Begründung der Dienstbarkeit erfolgt innerhalb eines

Katasterverfahrens, in welchem die unterschiedlichen Interessen der Grundstückseigentümer und der Energieversorger in Einklang gebracht und anfallende Entschädigungen festgelegt werden. Die Höhe der Entschädigung richtet sich dabei nach dem »Enteignungsgesetz«.

4.2 Arbeitsablauf

Der Arbeitsablauf soll exemplarisch an der Entwicklung des Leitungsnetzes in der Region Storsjö durch den Energieversorger Jämtkraft aufgezeigt werden. In fünf Jahren (2006–2011) wollte das Unternehmen hier 1.300 km Kabel verlegen. Hierfür wurde zunächst das Arbeitsprogramm mit der Katasterbehörde abgestimmt. In einem ersten Schritt wurde das Gesamtprojekt in ca. 70 Katasterverfahren unterteilt, um eine annähernd ideale Größenordnung bezüglich der regionalen Ausdehnung und der Teilnehmer pro Verfahren zu erhalten. Hierbei spielt vor allem eine Rolle, dass zu viele Teilnehmer eine offene Diskussion in den Teilnehmersammlungen verhindern, während zu wenige Teilnehmer die Kosten pro km Leitungstrasse in die Höhe treiben. Ziel des Verfahrens waren einvernehmliche Lösungen, um langwierige Prozesse im Anschluss an eine hoheitliche Entscheidung durch die Katasterbehörde zu vermeiden.

In den einzelnen Katasterverfahren wurden in der Einleitungsphase zunächst die voraussichtlich Beteiligten bestimmt. Da zu diesem Zeitpunkt beispielsweise noch unklar war, auf welcher Seite einer Straße die Leitungen geführt werden, war der Kreis der zu beteiligenden Grundstückseigentümer entsprechend weit zu halten.

Diese wurden, wie auch in Deutschland bei ähnlichen Verfahren üblich, persönlich und durch öffentliche Bekanntmachung zu einer ersten Versammlung eingeladen. In dieser wurde das Projekt vorgestellt und es wurden Informationen der Teilnehmer über Grundstückseinrichtungen eingeholt, die Einfluss auf die Leitungsführung haben könnten.

Im Anschluss an diese Informationsveranstaltung wurde der geplante Leitungsverlauf in der Örtlichkeit ausgesteckt und die Betroffenen erhielten Gelegenheit, innerhalb einer bestimmten Frist Einwände zu erheben und Änderungen des Leitungsverlaufs vorzuschlagen. Parallel dazu wurden die Genehmigungsverfahren für die baulichen Anlagen (z.B. Transformatorhäuschen) und die umweltrechtlichen Genehmigungen eingeleitet. Nach einer abschließenden Diskussion führte der Wertermittler eine erste Feldbegehung durch und dokumentierte alle Objekte, die von den Bauarbeiten tangiert wurden. Zudem erhielt die Katasterbehörde das neue Polygon des Leitungsverlaufs vom Versorgungsunternehmen.

Im zweiten Treffen (»Entscheidungstreffen«) berichtete Jämtkraft über die Behandlung der erhobenen Einwände und Vorschläge und präsentierte den endgültigen Leitungsverlauf gemäß der Verordnung über die Begründung von Dienstbarkeiten für die Energieversorgung. Zudem

wurden vorläufige Kompensationszahlungen vorgeschlagen und diskutiert und die Katasterbehörde fällte eine Entscheidung über die Begründung der Dienstbarkeiten, die Zahlung der vorläufigen Kompensationsleistungen und den Zugang zu den Grundstücken im Zuge der Bauarbeiten.

Nach Erlangung der Rechtskraft führte Jämtkraft innerhalb eines Zeitraums von sechs bis zwölf Monaten die Bauarbeiten durch. Abschließend erfolgte die Schlussvermessung der Trasse und das Kataster wurde aktualisiert (abweichend zu Deutschland werden die Dienstbarkeiten in Schweden im Kataster registriert).

Der Wertermittler überprüfte, inwiefern sich durch den endgültigen Trassenverlauf einschließlich Schutzstreifen Änderungen der Kompensationsleistungen ergaben und fertigte für jedes Grundstück einen Bericht an. Für geringfügig betroffene Grundstücke, die z.B. nur geringfügig am Rand durch den Trassenverlauf angeschnitten wurden, wurde eine Einheitsentschädigung von 1.000 Schwedischen Kronen (SEK, ca. 111 Euro) vorgeschlagen.

Abschließend verglich die Katasterbehörde den tatsächlichen Verlauf der Trasse mit der maßgeblichen Planung. Bei kleinen Abweichungen wurde festgestellt, dass die auf der Planungsgrundlage festgelegte Dienstbarkeit die rechtmäßige Grundlage des tatsächlichen Verlaufs bildet. Bei größeren Abweichungen waren neue Verhandlungen zu führen. Zudem erhielten die einzelnen Eigentümer den Wertermittlungsbericht für ihre Grundstücke, verbunden mit der Gelegenheit zu Fragen und Beschwerden. Je nach Rücklauf entschied die Katasterbehörde auch hier, inwiefern ein zusätzliches Treffen nötig war.

Das Katasterverfahren schloss mit der endgültigen Festlegung der Kompensationsleistungen und deren Registrierung im Kataster nach Erlangen der Rechtskraft.

4.3 Ergebnisse

Bis zum Jahr 2010 wurden 19 der 70 Katasterverfahren abgeschlossen und ein Großteil der verbleibenden Verfahren befand sich im Endstadium. Da eine sinnvolle statistische Analyse aber erst nach Abschluss sinnvoll ist, wurden zunächst lediglich die 19 abgeschlossenen Verfahren einbezogen. Die Länge der Kabeltrasse pro Verfahren variierte zwischen 0,5 und 36 km. Da bei den Verfahren mit den kürzesten Längen besondere Bedingungen vorlagen, wurden diese in der Analyse ausgeschlossen, sodass das kürzeste berücksichtigte Verfahren eine Länge von 2,1 km hatte.

Aus unternehmerischer Sicht sind die Kosten ein wichtiger Punkt. Diese lagen für die Katasterverfahren einschließlich Wertermittlung und Kompensationsleistungen bei durchschnittlich 62.000 SEK (ca. 6900 Euro) je km Leitungstrasse und damit bei lediglich ca. 10% der Baukosten der Leitungen einschließlich Transformatorstationen. Die Kosteneffizienz stieg dabei signifikant mit

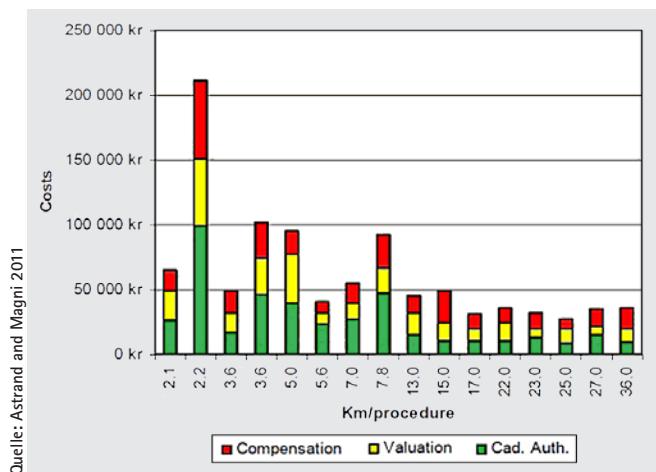


Abb. 4: Kosten der Begründung der Dienstbarkeiten pro km Leitungstrasse in Abhängigkeit von der Länge der Leitungstrasse im Verfahren

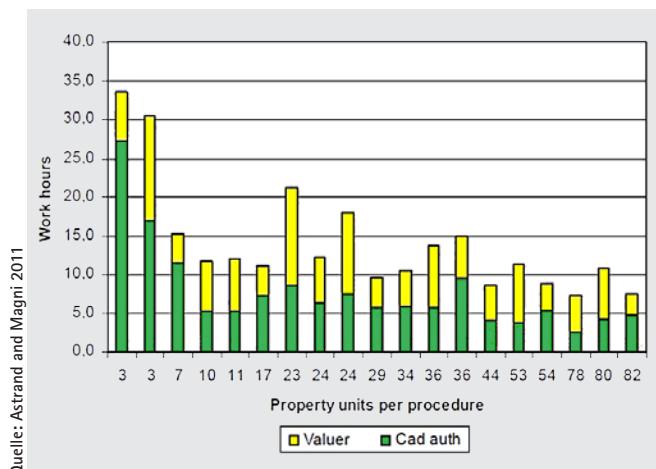


Abb. 5: Arbeitsstunden pro Grundstück in Abhängigkeit von der Anzahl der Grundstücke im Verfahren

steigender Anzahl der Teilnehmer bzw. steigender Länge der Leitungstrasse (vgl. Abb. 4). Die Arbeitsstunden pro Grundstück variierten zwischen 7 und 34 und ohne Berücksichtigung der kürzesten Trassen ergab sich ein durchschnittlicher Wert von 11,8 (vgl. Abb. 5). Der Bereich der Arbeitsstunden pro »km Dienstbarkeit« erstreckte sich von 20 bis 180 Stunden und lag für den Bereich ab 2 km bei durchschnittlich 49 Stunden.

In zeitlicher Hinsicht ist zu bilanzieren, dass die Durchführung der Katasterverfahren mit den simultanen Verhandlungen mit größeren Gruppen von Teilnehmern erhebliche Vorteile gegenüber Einzelverhandlungen aufweist. Zudem eröffnet das Katasterverfahren die dargestellte Möglichkeit, in Streitfällen zu einer rechtsverbindlichen Entscheidung zu gelangen (vgl. Abschnitt 4.1). Die rechtlichen Vorarbeiten konnten in durchschnittlich sieben Monaten abgeschlossen werden, sodass im Regelfall mit den Bauarbeiten innerhalb des Zeitplans begonnen werden konnte. Betrachtet man den Gesamtzeitraum bis zum Abschluss des Verfahrens in den einzelnen Bauabschnitten (einschließlich Bauzeit), so ergab sich im Mittel ein Wert von 32 Monaten. Zum letztgenannten Wert ist

allerdings erläuternd anzufügen, dass die schwedischen Katasterbehörden für Bewertungsaufgaben in diesem Umfang nicht über die nötige Personaldecke qualifizierter Mitarbeiter verfügten, sodass es hier zu personellen Engpässen kam.

Bezüglich der Rechtssicherheit ist anzumerken, dass in Schweden ähnliche Abwägungsgrundsätze gelten wie in Deutschland, d.h. die Katasterbehörde hat in ihre Entscheidung alle abwägungserheblichen Belange einzustellen sowie gerecht und unparteiisch abzuwagen. Durch die umfangreiche Eigentümerbeteiligung kam es in dem hier behandelten Beispiel (Stand 2010) nur zu wenigen Klagen gegen die Entscheidungen der Katasterbehörde. Alle diese Klagen wurden entweder zu Gunsten der Katasterbehörde entschieden oder es konnte eine außergerichtliche Einigung zwischen dem Energieversorger und den Eigentümern herbeigeführt werden. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass es sich um ein lokales Netz handelte und die Mehrheit der Betroffenen selbst Kunden von Jämtkraft waren. Die Situation lässt sich daher sicherlich nicht eins zu eins auf den Ausbau des Höchstspannungsnetzes in Deutschland übertragen.

Summa summarum ist festzuhalten, dass es in Schweden gelungen ist, mit dem hier vorgestellten rechtlichen Rahmen die Herausforderung des Leitungsnetzausbaus (fast) planmäßig zu erfüllen. In Anbetracht der in Deutschland bestehenden Problematik stellt sich daher die Frage, ob bzw. wie sich dieses Procedere in Deutschland durchführen lässt.

5 Folgerungen für Deutschland

Eine Alternative könnte sich aus einem Blick auf den rechtlichen Rahmen der Wasserversorgung in Deutschland ergeben. So kennen die Wassergesetze in einigen Bundesländern das Zwangsrecht des »öffentlicht-rechtlichen Duldungsbescheids«. Können sich Versorgungsunternehmen und Grundstückseigentümer nicht vertraglich einigen, so kann mit Hilfe dieses Bescheids der Grundstückseigentümer dazu verpflichtet werden, die Durchführung der Leitung auf seinem Gebiet gegen Entschädigung zu dulden, sofern bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind, die im Wesentlichen denen der Enteignung entsprechen. Inwiefern ein durch den Grundstückseigentümer angebotener Grundstücksvertrag als »milderes Mittel« in Betracht kommt, hängt davon ab, ob die Bestimmungen des Vertrages für beide Seiten angemessen sind. Letztlich ergibt sich aber auch bezüglich der Duldungsverfügung für sich genommen das Problem, dass zunächst Verhandlungen zu führen sind, wodurch sich wiederum Verzögerungen ergeben (Schütte 2011).

Im Zusammenhang mit dem Straßen- und Wegebau kommt in Hessen das Gesetz über die vereinfachte Bereinigung der Rechts- und Grenzverhältnisse bei Baumaßnahmen für öffentliche Straßen zum Einsatz (Grenzberei-

nigungsgesetz). In Thüringen war eine ähnliche Regelung geplant, die bisher aber nicht realisiert wurde (Brüggemann 2010). Die Rechtsvorschrift bietet jedoch für die hier behandelte Problematik keinen Lösungsansatz, da die Grenzbereinigung auf eine vereinfachte Eigentumsregelung unter Zustimmung aller Beteiligten abzielt. Eine Änderung der Belastungsverhältnisse der Grundstücke soll hingegen nur im unumgänglich notwendigen Umfang erfolgen (Hofmeyer 1980).

Es sind letztlich zwei Punkte, die das schwedische Modell so erfolgreich machen: zum einen die simultane Bewältigung der Vertragsverhandlungen mit großen Gruppen von Betroffenen und zum anderen die Möglichkeit, im Falle der Nichteinigung trotzdem zeitnah zu einer rechtsverbindlichen Entscheidung zu gelangen (auch wenn gegen diese noch Klage erhoben werden kann). Letztlich handelt es sich also um genau die Punkte, die zum Beispiel der deutschen Flurbereinigung innewohnen. Es ist daher zu hinterfragen, ob Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz (FlurbG) zur Lösung der bodenordnerischen Probleme im Zuge des Netzausbaus zum Einsatz kommen können.

Im Bereich laufender Verfahren ist die Einbeziehung des Leitungsbaus nach § 37 Abs. 2 FlurbG selbstverständlich, denn dort heißt es, »die Flurbereinigungsbehörde hat bei der Durchführung der Maßnahmen [...] die öffentlichen Interessen zu wahren, vor allem den Erfordernissen [...] der Energieversorgung Rechnung zu tragen«. Dieses Vorgehen wäre aber nur bei laufenden oder aus gegebenen Gründen angeordneten Verfahren denkbar und hilft daher bei der Suche nach einer durchgreifenden Lösung letztlich nicht weiter.

In der primär privatnützigen Regelflurbereinigung geht es grundsätzlich um die Neuordnung ländlichen Grundbesitzes zur »Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft sowie zur Förderung der allgemeinen Landeskultur und der Landentwicklung (§ 1 FlurbG)«. Insofern ist es klar, dass sich sowohl das Ziel (Ausbau des Leitungsnetzes) als auch der Regelungsgegenstand (Begründung von beschränkt persönlichen Dienstbarkeiten) als hauptsächlicher Inhalt mit dem Charakter dieses Verfahrens nicht in Einklang bringen lässt. Ähnliches gilt für das vereinfachte Flurbereinigungsverfahren nach § 86 FlurbG, das beschleunigte Zusammenlegungsverfahren nach § 91 FlurbG und den freiwilligen Landtausch nach §§ 103a ff. FlurbG.

Die sogenannte Unternehmensflurbereinigung nach §§ 87 ff. FlurbG weist deutliche Parallelen zum schwedischen Verfahren auf. Grundsätzlich bedarf es in beiden Verfahren der Zulässigkeit der Enteignung. Auch der Verfahrensablauf ist in den Grundzügen ähnlich, d.h. es erfolgt zunächst die Eruierung der Teilnehmer, dann eine erste Versammlung mit der Präsentation des Projekts, eine Wertermittlung, die Gelegenheit zu Stellungnahmen und letztlich die behördliche Festsetzung des neuen Zustands durch Verwaltungsakt einschließlich Entschädigungsregelungen. Problematisch ist nur, dass

die Voraussetzungen des § 87 FlurbG die Anwendung dieses Verfahrens kaum zulassen. Im Wortlaut heißt es dort, dass die Anwendung dann zulässig ist, wenn »ländliche Grundstücke in großem Umfange in Anspruch genommen werden« und »der den Betroffenen entstehende Landverlust auf einen größeren Kreis von Eigentümern verteilt oder Nachteile für die allgemeine Landeskultur, die durch das Unternehmen entstehen, vermieden werden sollen«. Es geht dabei also um einen größeren Landverlust, genauer gesagt um den Verlust an Eigentum. Eine Vollenteignung kommt im Zuge des Netzausbaus aber allenfalls im Bereich der Mastflächen in Betracht. Man könnte also überspitzt formulieren, dass der zu geringe Eingriff in das Eigentum zu der paradox anmutenden Situation führt, dass das Verfahren hier nicht anwendbar ist. Aus Sicht des Autors kann dies nicht im Sinne des Gesetzgebers liegen. Es ist daher zu diskutieren, wie dieses Problem behoben werden kann. Eine Änderung von § 87 Abs. 1 FlurbG scheidet aus, weil es im Wesen der Norm liegt, keine Einzelfallregelungen zu treffen, sondern allgemein, abstrakt und generell die Anwendungsvoraussetzungen der Unternehmensflurbereinigung zu regeln. Denkbar ist jedoch, in den einschlägigen Rechtsnormen, d.h. insbesondere dem Energiewirtschaftsgesetz, die Anordnung der Unternehmensflurbereinigung für den Ausbau von Leitungstrassen zu regeln, wenn das Planfeststellungsverfahren vollziehbar abgeschlossen ist und die Enteignungsbehörde einen entsprechenden Antrag stellt. Ob und inwiefern eine solche Regelung, auch unter Berücksichtigung der Gesetzgebungskompetenz von Bund bzw. Ländern im Flurbereinigungsrecht, möglich ist, soll in einer weiteren Veröffentlichung analysiert werden.

6 Fazit

In Deutschland sollen bis 2020 ca. 4.500 km Leitungstrassen im Höchstspannungsnetz errichtet werden. Zurzeit zeichnet sich aber ab, dass insbesondere die Begründung von Leitungsrechten bzw. die Sicherung der Maststandorte nicht mit der erforderlichen Geschwindigkeit realisiert werden können. In Schweden wurde das vergleichbare Problem innerhalb sogenannter »Katasterverfahren« gelöst. Diese ähneln strukturell der in Deutschland bekannten Unternehmensflurbereinigung, die im Zuge der Realisierung von Infrastrukturmaßnahmen zum Einsatz kommt, um den Landverlust auf einen größeren Kreis von Eigentümern zu verteilen oder Nachteile für die Landeskultur zu vermeiden. Unter der bestehenden Rechtslage ist dieses Verfahren für den Ausbau des Höchstspannungsnetzes allerdings kaum anwendbar. Es wäre aber denkbar, die Anwendbarkeit durch eine spezialgesetzliche Regelung zu ermöglichen, um die bodenordnerischen Probleme effizienter und damit schneller zu lösen.

Literatur

Astrand, L., Magni, I.: Cadastral procedures for Local Electricity Grids.
Marrakesch: FIG Working Week, Mai 2011. www.fig.net/pub/fig2011/papers/ts05h/ts05h_astrand_magni_4955.pdf.

Brüggemann, G.: Nochmals zur Grenzbereinigung: Haben die Länder ein Gesetzgebungsrecht?, AVN 117, Heft 3, S. 106–109, 2010.

Bundesnetzagentur: Stromnetzentwicklung.
www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/ElektrizitaetGas/StromNetzEntwicklung/StromNetzEntwicklung_node.html,
Stand: März 2012.

Dena: Netzstudie II – Integration erneuerbarer Energien in die deutsche Stromversorgung bis 2020. Berlin: Deutsche Energie Agentur GmbH (Dena), 2010.

De Witt: Enteignung für Leitungen der überörtlichen Versorgung, 2010. www.kampe-rossbach-adam.de/sachverstaendigenbuero_fuer_immobiliens/veroeffentlichungen/veroeffentlichungen.php.

Hofmeyer, K.: Grenzbereinigung – Ein neues Bodenordnungsverfahren in Hessen. AVN 87, Heft 8–9, S. 331–336, 1980.

Schütte, D. et al.: Leitungsrechte: Wasser – Abwasser – Strom – Gas. Kohlhammer, Stuttgart, 2011.

Sedlmaier, H.: Energiewende vor dem Scheitern – Verbrauchern drohen höhere Preise. Focus-online, Feb. 2012.

Anschrift des Autors

Dr.-Ing. Andreas Hendricks
Universität der Bundeswehr München
Fakultät für Bauingenieurwesen und Umweltwissenschaften
Institut für Geodäsie – Professur für Landmanagement
Werner-Heisenberg-Weg 39, 85577 Neubiberg
andreas.hendricks@unibw.de