

Marius Stracke

Öffentlichkeitsbeteiligung im Übertragungsnetzausbau

Akzeptanzförderung als gesetzgeberisches Leitbild

Umsetzung und Defizite unter Berücksichtigung der
TEN-E-Verordnung Nr. 347/2013



Nomos

Schriften zum Umweltenergierecht

herausgegeben von
Prof. Dr. Helmuth Schulze-Fielitz
Thorsten Müller
Prof. Dr. Sabine Schlacke

in Zusammenarbeit mit der
Stiftung Umweltenergierecht

Band 23

Marius Stracke

Öffentlichkeitsbeteiligung im Übertragungsnetzausbau

Akzeptanzförderung als gesetzgeberisches Leitbild

Umsetzung und Defizite unter Berücksichtigung der
TEN-E-Verordnung Nr. 347/2013



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Münster, Univ., Diss., 2016

ISBN 978-3-8487-3460-3 (Print)

ISBN 978-3-8452-7801-8 (ePDF)

D 6

1. Auflage 2017

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2017. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im März 2015 fertiggestellt und im Juni 2016 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Münster unter dem Titel „Öffentlichkeitsbeteiligung im Übertragungsnetzausbau / Akzeptanzförderung als neues gesetzgeberisches Leitbild / Konzeptionelle Umsetzung und Defizite unter Berücksichtigung der TEN-E-Verordnung Nr. 347/2013“ als Inauguraldissertation angenommen.

An dieser Stelle möchte ich den Personen danken, die mich während der Fertigstellung und darüber hinaus unterstützt haben. Mein Dank richtet sich zunächst an meinen Doktorvater Prof. Dr. Bernd Holznagel, der mir bei der Konzeption der Arbeit ein hohes Maß an Freiheit gewährte und zugleich als Ansprechpartner für Fragen und Anregungen stets präsent war. Weiter möchte ich mich bei Marius Langenhövel bedanken, der mir bei der Beseitigung mancher Ungereimtheiten mit viel Geduld und Expertise zur Seite stand.

Mein besonderer Dank richtet sich an meine Frau sowie an meine Eltern. Sie alle haben mich in der Zeit der Fertigstellung maßgeblich unterstützt. Ihnen widme ich diese Arbeit daher in tiefer Verbundenheit.

Münster im Januar 2017

Marius Stracke

Inhaltsverzeichnis

Erster Teil. Einleitung	19
Zweiter Teil. Übertragungsnetzausbau und Bürger	27
A. Funktion des Übertragungsnetzes und Gründe für den aktuellen Ausbaubedarf	27
I. Das Übertragungsnetz und seine Betreiber	28
II. Gründe für den aktuellen Ausbaubedarf	30
1. Rechtliche Zielsetzungen der Europäischen Union	31
2. Ausbaubedarf auf nationaler Ebene	38
a) Rechtliche Zielsetzungen des Bundesgesetzgebers	39
b) Ursachen für den erhöhten nationalen Ausbaubedarf	41
3. Zwischenfazit	44
B. Das Spannungsfeld zwischen Übertragungsnetzausbau und dem Bürger – Allgemeine Konfliktursachen	45
I. Ursachen für Akzeptanzprobleme	48
1. Persönliche Betroffenheit und das „NIMBY“-Prinzip	49
2. Kritik am Vorhaben	51
3. Vorbehalte gegen Politik und Netzbetreiber	53
4. Fehlende Transparenz und Fairness des Verfahrens	54
II. Akzeptanzdefizite als Verfahrenshemmnis	56
C. Folgerung: Akzeptanzförderung als notwendige energiepolitische Zielsetzung	58
Dritter Teil. Öffentlichkeitsbeteiligung als Mittel zur Konfliktlösung im Übertragungsnetzausbau	61
A. Entwicklung der Öffentlichkeitsbeteiligung – von der Nachkriegszeit bis zur Energiewende	62
I. Übernahme bestehender Regelungen im Nachkriegsdeutschland	63
II. Stete Entwicklung ab den 1970er Jahren	65
1. Rechtswissenschaftliche Annäherung an Akzeptanzfunktion und Erfordernis der Frühzeitigkeit	65

2. Gesetzliche Folgen der Beteiligungsdebatte	67
3. Die UVP-Richtlinie von 1985 – Unionsrechtlicher Impuls mit geringen nationalen Auswirkungen	68
III. Wiedervereinigung vs. Öffentlichkeitsbeteiligung	70
1. Beschleunigungsgesetzgebung der 1990er Jahre	70
2. Neuer Blickwinkel in der Rechtswissenschaft	72
3. EnWG-Novelle 1998 – immer noch keine Öffentlichkeitsbeteiligung im Netzausbau	73
IV. Die Aarhus-Konvention – Völkerrechtlicher Impuls für mehr Beteiligung	74
1. Vorgaben für das Zulassungsverfahren im Einzelnen	76
2. Vorgaben für „Pläne, Programme und Politiken“	78
3. Ratifizierung durch die Union und die BRD	79
4. Auswirkungen auf die juristische Beteiligungsdebatte	80
V. Einführung der Planfeststellung im Übertragungsnetzausbau 2001	81
1. Planfeststellungspflichtigkeit von Hochspannungsfreileitungen gem. § 11a EnWG n. F.	82
2. Öffentlichkeitsbeteiligung im nunmehr zweistufigen Verfahren	83
VI. Unionsrechtliche Vorstöße und zögerliche nationale Umsetzung	85
1. SUP-Richtlinie 2001/42/EG	85
2. Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie 2003/35/EG – Umsetzung der Aarhus-Konvention im Unionsrecht	86
3. Umsetzung der SUP-Richtlinie 2001/42/EG in der BRD	88
4. Umsetzung der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie 2003/35/EG in der BRD	89
VII. Rückfall der BRD in alte Muster: Beschleunigung vor Beteiligung	91
1. Das Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz (InfPBG)	92
2. Das Gesetz zum Ausbau von Energieleitungen (EnLAG)	94
VIII. Forcierung der Öffentlichkeitsbeteiligung seit Energiewende 2011 und „Stuttgart 21“	97
1. Neue Bundesbedarfsplanung und Erlass des NABEG	99

2. Das Planungsvereinheitlichungsgesetz	101
a) Öffentliche Bekanntmachung im Internet	103
b) Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung	104
3. Erlass des ersten Bundesbedarfsplangesetzes	104
4. Erlass der Planfeststellungszuweisungsverordnung	106
5. Wiederaufflammen der juristischen Debatte	106
IX. Neuer EU-Rechtsrahmen: Die TEN-E-Verordnung Nr. 347/2013	107
X. Resümee: Gesetzgeberische Intentionen im Wandel	109
B. Begriff der Öffentlichkeitsbeteiligung	112
I. „Öffentlichkeit“	116
II. „Betroffene Öffentlichkeit“	118
1. Verbände als Teil der betroffenen Öffentlichkeit	121
2. Einbeziehung der ausländischen Öffentlichkeit	123
III. Der Beteiligungsvorgang	123
1. Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung	125
2. Die Möglichkeit eines abschließenden Erörterungstermins	126
C. Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung	128
I. Informationsgewinnung der Behörde (und des Vorhabenträgers)	129
II. Transparenz und Kontrolle	131
III. Rechtsschutz und Rechtsstaatlichkeit	133
1. Verfassungsrechtlicher Mindeststandard an Beteiligung?	135
2. Präklusion	136
IV. Demokratisches Potenzial	137
1. Demokratische Legitimationsfunktion der Öffentlichkeitsbeteiligung?	138
2. Öffentlichkeitsbeteiligung als Beitrag zur Demokratie	141
3. Stellungnahme	142
V. Akzeptanzsteigerung	143
1. Integrationsfunktion – Förderung verfahrensbezogener Akzeptanz	144
2. Akzeptanzsicherungsfunktion – Förderung vorhabenbezogener Akzeptanz	145
3. Grenzen der Akzeptanzschaffung	147

VI. Verfahrensbeschleunigung	148
1. Standpunkte in der Literatur zur Beschleunigung durch Akzeptanz	149
2. Stellungnahme	150
VII. Resümee: Besondere Relevanz von Akzeptanzförderung und Beschleunigung für den Übertragungsnetzausbau	151
D. Bereichsspezifische Hindernisse im Hinblick auf Akzeptanzsteigerung	153
I. Fehlende Neutralität der Akteure – Parteilichkeit und Vorfestlegungen	154
II. Zu späte Beteiligung und „Bulldozer-Effekt“	157
III. Zuständigkeitsgeflecht und Verfahrensvielfalt	159
IV. Unklare Beteiligungsinhalte im kaskadierten Verfahren	160
V. Ineffektive und unzeitgemäße Kommunikation	161
Vierter Teil. Gesetzgeberisches Leitkonzept zur Akzeptanzförderung durch Öffentlichkeitsbeteiligung	164
A. Funktionszuschreibung durch den Gesetzgeber	165
I. Rechtsstaatlichkeit und Rechtsschutz	165
II. Demokratisches Potenzial	166
III. Akzeptanzsteigerung	167
IV. Verfahrensbeschleunigung	168
V. Resümee: Der neue Beteiligungsfunktionskatalog des Gesetzgebers im Übertragungsnetzausbau	170
B. Gesetzgeberisches Beteiligungskonzept zur Akzeptanzförderung	172
I. Quantitative Ausweitung	173
II. Frühzeitigkeit	174
III. Vereinheitlichung	176
1. Mehr Übereinstimmungen mit dem allgemeinen Verwaltungsverfahren	176
2. Einheitlichkeit der Verfahren im Netzausbau	177
3. Einheitlicher Wortgebrauch	178
4. Zuständigkeitskonzentration auf die Bundesnetzagentur	179
IV. Zeitgemäße und effektive Kommunikationsformen	180
1. Diskurszusammenhang	182
2. Erörterungstermin	182

V. Absichtung und Konzentration der Verfahrensgegenstände	183
C. Stellungnahme: Akzeptanzförderung als neuer zentraler Telos der Beteiligungsvorschriften	184
I. Paradigmenwechsel und Folgen des neuen Beteiligungskonzeptes für die Rechtsauslegung	184
II. Rechtliche Grenzen der Akzeptanzförderung	186
 Fünfter Teil. Verfahrensregime des Übertragungsnetzausbaus und Umsetzung des Akzeptanzkonzeptes	 187
A. Bundesbedarfsplanung	188
I. Frühere Bundesbedarfsplanung nach dem EnLAG	190
II. Neue Bundesbedarfsplanung nach den §§ 12a ff. EnWG	190
1. Szenariorahmen, § 12a EnWG	191
a) Verfahrensablauf	192
aa) Öffentlichkeitsbeteiligung bei Erstellung des Szenariorahmens	192
bb) Genehmigung durch die Bundesnetzagentur	193
b) Beteiligungsinhalte, Bindungswirkung und Rechtsschutz	193
2. Netzentwicklungsplan (NEP)	194
a) Verfahrensablauf	195
aa) Öffentlichkeitsbeteiligung bei Erstellung des Netzentwicklungsplans	195
bb) Bestätigung des Netzentwicklungsplanentwurfs und Strategische Umweltprüfung durch die Bundesnetzagentur, § 12c EnWG	195
(1) Durchführung einer SUP	196
(a) Scoping-Termin gemäß § 14f UVPG	198
(b) Erstellung des Umweltberichts gemäß § 12c Abs. 2 EnWG in Verbindung mit § 14g UVPG	199
(2) Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der NEP-Bestätigung	200
(3) Bestätigung durch die Bundesnetzagentur	201
b) Beteiligungsinhalte	202
c) Bindungswirkung und Rechtsschutz	203
3. Erlass eines Bundesbedarfsplangesetzes	204

III. Umsetzung des Akzeptanzkonzeptes durch die Bundesbedarfsplanung	206
1. Quantitative Ausweitung und Frühzeitigkeit	206
2. Vereinheitlichung	207
3. Abschichtung und Konzentration der Verfahrensgegenstände	208
4. Zeitgemäße und effektive Kommunikationsformen	209
IV. Reaktionen zur Öffentlichkeitsbeteiligung: Uneinigkeit über Notwendigkeit und Ausmaß auf der Bedarfsebene	210
V. Stellungnahme	211
B. Raumordnerische Prüfung oder Bundesfachplanung	212
I. Neue Bundesfachplanung nach dem NABEG	213
1. Verfahren der Bundesfachplanung	215
a) Antrag und öffentliche Antragskonferenz	215
b) Problem: Aktive Rolle der Öffentlichkeit im Rahmen der Antragskonferenz?	217
c) Das Hauptverfahren gemäß den §§ 8 ff. NABEG	218
aa) Öffentlichkeitsbeteiligung gemäß § 9 NABEG	219
bb) Erörterungstermin gemäß § 10 NABEG	221
d) Verfahrensabschluss und Veröffentlichung der Entscheidung	222
e) Vereinfachtes Verfahren ohne Öffentlichkeitsbeteiligung gemäß § 11 NABEG	224
2. Wirkung der Bundesfachplanung und Rechtsschutz	225
3. Umsetzung des Akzeptanzkonzeptes	227
a) Quantitative Ausweitung und Frühzeitigkeit	227
b) Vereinheitlichung	228
c) Abschichtung und Konzentration der Verfahrensgegenstände	228
d) Effektive und zeitgemäße Kommunikation	229
4. Reaktionen zur Öffentlichkeitsbeteiligung: Bundesfachplanung als idealer Beteiligungsrahmen	229
5. Stellungnahme	230
II. Raumordnerische Prüfung durch die Landesbehörden nach ROG und ROV	231
1. Raumordnungspläne gemäß § 8 ROG	232
2. Raumordnungsverfahren gemäß § 15 ROG	233
a) Erforderlichkeit eines Raumordnungsverfahrens	234

b) Zuständige Behörde	234
c) Ablauf des Raumordnungsverfahrens	235
d) UVP-Pflichtigkeit des Raumordnungsverfahrens	235
e) Vorgaben des UVPG für das Raumordnungsverfahren	237
f) Bindungswirkung und Rechtsschutz	239
g) Öffentlichkeitsbeteiligung im Raumordnungsverfahren	239
3. Fazit zur Öffentlichkeitsbeteiligung: ein reformbedürftiges Relikt	241
C. Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 25 Abs. 3 VwVfG?	241
I. Anwendungsbereich/Relevanz für den Trassenausbau	242
1. Meinungsstand	243
2. Stellungnahme	244
II. Verfahrensablauf	245
III. Gesetzliche Ausgestaltung des Verfahrens	246
IV. Adressatenkreis	247
V. Umsetzung des Akzeptanzkonzeptes	249
VI. Reaktionen zur Öffentlichkeitsbeteiligung: Kritik an fehlender Verbindlichkeit und Ausgestaltung	249
VII. Stellungnahme	250
D. Planfeststellung	252
I. Planfeststellung nach den §§ 43 ff. EnWG	253
1. Zuständige Behörde	255
2. Verfahren der Planfeststellung	255
a) Die UVP im Rahmen der Planfeststellung nach den §§ 43 ff. EnWG	256
b) Vorbereitende Maßnahmen	257
aa) Zulässigkeit von informellen Vorverhandlungen	257
bb) Der Scoping-Termin	258
c) Planeinreichung durch den Vorhabenträger	258
d) Anhörungsverfahren gemäß § 43a EnWG in Verbindung mit § 73 VwVfG	260
aa) Beteiligung der Behörden	260
bb) Beteiligung der Öffentlichkeit	260
cc) Erörterungstermin	262
e) Planfeststellungsbeschluss	264

3. Ausnahmen vom Planfeststellungsverfahren	264
a) Plangenehmigung	265
b) Anzeigeverfahren	266
c) Eingeschränkte Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 43b Nr. 1 EnWG	267
4. Rechtswirkungen der Planfeststellung gemäß § 43c EnWG	268
5. Rechtsschutz gegen die Planfeststellung nach den §§ 43 ff. EnWG	268
6. Umsetzung des Akzeptanzkonzeptes durch EGovG und PIVereinHG	269
a) Quantitative Ausweitung und Frühzeitigkeit	269
b) Abschichtung und Konzentration der Verfahrensgegenstände	270
c) Effektive und zeitgemäße Kommunikation	271
d) Vereinheitlichung	272
7. Reaktionen zur Öffentlichkeitsbeteiligung: Kritik an Rechtsschutzfokussiertheit und Effektivität des Erörterungstermins	272
8. Stellungnahme: Weite Auslegung der „Einwendung“ und enge Auslegung der Ausnahmenvorschriften	273
II. Planfeststellung nach den § 18 ff. NABEG	274
1. Alleinige Zuständigkeit der Bundesnetzagentur	276
2. Verfahren der Planfeststellung	276
a) Verfahrenseinleitung durch Antrag, §§ 19 NABEG	277
b) Öffentliche Antragskonferenz gemäß § 20 NABEG	277
c) Einleitung des Hauptverfahrens	279
d) Anhörungsverfahren nach § 22 NABEG	281
aa) Beteiligung der Träger öffentlicher Belange und der Vereinigungen	281
bb) Beteiligung der Öffentlichkeit	282
cc) Erörterungstermin gemäß § 73 Abs. 6 S. 1 bis 5 VwVfG	282
e) Planfeststellungsbeschluss	283
3. Anzeigeverfahren anstelle der Planfeststellung	284
4. Rechtsschutz gegen die Planfeststellung	285
5. Umsetzung des Akzeptanzkonzeptes	286
a) Quantitative Ausweitung und Frühzeitigkeit	286
b) Vereinheitlichung	286

c) Abschichtung und Konzentration der Verfahrensgegenstände	287
d) Effektive und zeitgemäße Kommunikation	288
6. Reaktionen zur Öffentlichkeitsbeteiligung	288
7. Stellungnahme	289
E. Gesamtbewertung des Akzeptanzkonzeptes und dessen Umsetzung	290
I. Quantitative Ausweitung	291
1. Standpunkte in der Literatur: Kritik am quantitativen Ansatz	291
2. Stellungnahme	292
II. Frühzeitigkeit und Handhabung des Beteiligungsparadoxons	293
1. Standpunkte in Literatur und Rechtsprechung: Erfordernis der Frühzeitigkeit	293
2. Stellungnahme	296
III. Vereinheitlichung	298
1. Zuständigkeitskonzentration auf die Bundesnetzagentur und Diskurszusammenhang	298
a) Standpunkte in der Literatur: Gemischte Reaktionen zur neuen Zuständigkeit der Bundesnetzagentur	298
b) Stellungnahme	299
2. Einheitlichkeit der Verfahrensabläufe	300
a) Standpunkte in Literatur und Rechtsprechung: Verfahrensvereinheitlichung als rechtspolitisches und rechtsstaatliches Gebot	300
b) Stellungnahme	301
IV. Zeitgemäße und effektive Kommunikationsformen	302
1. Standpunkte in der Literatur: Moderne Kommunikation, Diskurszusammenhang und Erörterungstermin	302
a) Effektive Kommunikation – Vollständigkeit vs. Anschaulichkeit	302
b) Internetnutzung – das Problem der digitalen Spaltung	304
c) Diskurszusammenhang	306
d) Streit über Nutzen und Gefahren des Erörterungstermins	307

2. Stellungnahme	309
V. Abschichtung und Konzentration der Verfahrensgegenstände	313
1. Standpunkte in der Literatur	313
2. Stellungnahme	314
F. Lücken im Akzeptanzkonzept: Inkonsequenz der Umsetzung und Defizite im Hinblick auf spezifische Hindernisse	316
I. Verstärkte Verfahrensvielfalt und Zuständigkeitsgeflecht	317
II. Fehlende Neutralität	318
Sechster Teil. Die TEN-E-Verordnung	320
A. Primärrechtliche Verortung	321
B. Entwicklung von den TEN-E-Leitlinien zur TEN-E-Verordnung	322
C. Geltung der Verordnung für den nationalen Übertragungsnetzausbau	325
D. Verfahrensvorgaben für Vorhaben von gemeinsamen Interesse (VGI)	327
I. “One-stop-shop”-Behörde gemäß Art. 8 VO	328
II. Erstellung einer „Unionsliste der Vorhaben von gemeinsamen Interesse“ als Quasibedarfsplanung	328
III. Das Genehmigungsverfahren – Vorantragsabschnitt und formaler Genehmigungsabschnitt	330
1. Vorantragsabschnitt inklusive „Anhörung der Öffentlichkeit“	330
2. Formaler Genehmigungsabschnitt	332
IV. Besondere Bestimmungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung	333
1. Grundsätze für die Beteiligung der Öffentlichkeit nach Art. 9 Abs. 2 VO	334
2. Verfahrenshandbuch	334
3. Beteiligungskonzept des Vorhabenträgers	335
4. Detaillierter Plan für das Genehmigungsverfahren	336
5. Transparenzplattform der Kommission und Websites zu den Vorhaben	336

E. TEN-E-Verordnung: Beschneidung oder Fortentwicklung des nationalen Beteiligungskonzeptes?	337
I. Rückschlag für Ausweitung und Frühzeitigkeit der Öffentlichkeitsbeteiligung	338
II. Vereinheitlichung: Bundesnetzagentur als One-Stop-Shop und ein weiteres Regelungsregime	340
III. Rechtliche Verankerung umfassender Kommunikationsstrategien	341
IV. Beibehaltung von Abschichtung und Konzentrationswirkung der Verfahrensinhalte	342
V. Mangel an Neutralität: Die zentrale Rolle der Vorhabenträger	343
VI. Fazit: TEN-E-Verordnung als Auftakt einer neuen Phase der unionsrechtlich bedingten Beteiligungsrestriktion	344
F. Anpassungsbedarf des nationalen Verfahrensrechts?	344
I. Kein Reformbedarf aus Sicht des deutschen Gesetzgebers	344
II. Gegenüberstellung von NABEG-Verfahren und TEN-E-Verordnung	345
1. Bundesnetzagentur als „One-stop-shop“ im Sinne des Art. 8 VO	346
2. Erstellung der Unionsliste und Bundesbedarfsplanung	347
3. Vorantragsabschnitt und Bundesfachplanung	348
4. Formaler Genehmigungsabschnitt und Planfeststellung	351
Siebter Teil. Erweiterung des Beteiligungskonzeptes und Korrekturvorschläge für das Verfahrensrecht	353
A. Vorschläge für eine Behebung der Defizite des Beteiligungskonzeptes und eine konsequentere Umsetzung	353
I. Mehr Neutralität durch Einschränkung der Rolle des Vorhabenträgers	353
II. Vom quantitativen zum ganzheitlichen Ansatz	354
III. Vereinheitlichung der Beteiligungsmaßnahmen	355
IV. Ausweitung des Anwendungsbereichs des NABEG – umfassende Zuständigkeit der Bundesnetzagentur	358
B. Neuregelung der Öffentlichkeitsbeteiligung mit Blick auf die Konzepterweiterung und die TEN-E-Verordnung	359
I. Anpassungsbedarf im Rahmen der Bundesbedarfsplanung	359

Inhaltsverzeichnis

II. Bundesfachplanung und Planfeststellung im Einklang mit der TEN-E-Verordnung	364
III. Ausschluss der Anwendbarkeit des § 25 Abs. 3 VwVfG	365
IV. Erweiterung des Anwendungsbereichs des NABEG	365
Achter Teil. Zusammenfassungen und Ergebnisse	367
Literaturverzeichnis	377

Erster Teil. Einleitung

Mit „Fukushima“¹ und „Stuttgart 21“² haben sich seit dem Jahr 2011 zwei schon für sich genommen bedeutsame Ereignisse zugleich als Wendepunkt gesellschaftlicher und auch rechtlicher Entwicklungen erwiesen. Als unmittelbare gesetzgeberische Reaktion, insbesondere auf die Atomkatastrophe am 11.3.2011 in Japan, folgte die sogenannte „Energiewende“, worunter im juristischen Sinne der Erlass eines umfangreichen Gesetzespaketes zu verstehen ist, welches unmittelbar nach dem Unglück initiiert und bereits im Juli und August 2011 verkündet wurde.³ Die darin enthaltenen Regelungen betrafen in erster Linie den endgültigen Atomausstieg der Bundesrepublik (bis 2022), die extensive Förderung erneuerbarer Energien sowie den hierdurch zwingend erforderlichen Ausbau der Stromnetze.⁴ Insbesondere das Planungs- und Genehmigungsverfahren für den Übertragungsnetzausbau⁵ wurde durch das *Gesetz über Maßnahmen zur Be-*

-
- 1 Zu dem geradezu fundamentalen Impetus, der von der Erdbeben- und Tsunamikatastrophe vom 11.3.2011 im japanischen Kernkraftwerk Fukushima Daiichi auf die deutsche Gesetzgebung und sich daran anschließenden Diskussionen in der Fachwelt ausging, siehe etwa *Attendorn*, NVwZ 2012, 1569; *Cosack/Enders.*, DVBl 2011, 1446; *Scholtka/Helmes*, NJW 2011, 3185; *Kment*, RdE 2011, 341; *Kühling/Rasbach*, RdE 2011, 332 (332 f.); *Wegener*, ZUR 2011, 225.
 - 2 Zum Ablauf und zu den beinahe unzähligen Debatten rund um den Ausbau des Kopfbahnhofs Stuttgart Hauptbahnhof (bekannt unter dem Begriff „Stuttgart 21“) unter Bezugnahme auf die Einflüsse auf das Verfahrensrecht siehe *Schlacke*, UVP-Report 2013, 32 (32); *Ziekow*, NVwZ 2013, 754; *Böhm*, NuR 2011, 614; *Erbguth*, DÖV 2012, 821; *Groß*, DÖV 2011, 510; *Hellriegel/Teichmann*, IR 2011, 328; *Saurer*, DVBl 2012, 1082 (1082 f.); *Steinberg*, ZUR 2011, 340; *Gärditz*, GewArch 2011, 276; *Durner*, DVBl 2011, 853 (858 f.); *Schink*, ZG 2011, 226; *Stüer/Buchsteiner*, UP 2011, 335; *Winter*, ZUR 2012, 329; *Wittreck*, ZG 2011, 209; *Wulforst*, DÖV 2011, 581; *Schönenbroicher*, VBIBW 2010, 466.
 - 3 Zum Begriff der Energiewende und ihrer deutschen Ausprägung siehe statt vieler *Heselhaus*, EurUP 2013, 137 (137 ff.) sowie *Pielow*, EurUP 2013, 150 (150 ff.).
 - 4 Für einen Gesamtüberblick über die Maßnahmen der „Energiewende-Gesetzgebung“ siehe *Scholtka/Helmes*, NVwZ 2011, 3185; siehe im Übrigen S. 57 ff.
 - 5 Als „Übertragungsnetz“ werden diejenigen Leitungen bezeichnet, die dem Transport von Elektrizität unter Hoch- oder Höchstspannung dienen; zum technischen Begriff des Übertragungsnetzausbaus siehe S. 7 f.; die Verbindungsleitungen zwischen Offshore-Anlagen im Sinne des § 3 Nr. 9 EEG und Netzverknüpfungspunkten

*schleunigung des Netzausbaus Elektrizitätsnetze*⁶ (NABEG) vom 28.7.2011 sowie das *Gesetz zur Neuregelung energiewirtschaftsrechtlicher Vorschriften*⁷ vom 26.6.2011 grundlegend umgestaltet.⁸ Zum anderen folgte als Reaktion auf die massiven Widerstände gegen das Stuttgart 21-Projekt und der daraus resultierenden Diskussion das *Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren*⁹ (PIVereinhG) vom 31.5.2013, welches insbesondere Anpassungen des generellen Verfahrens und des Energiewirtschaftsrechts inklusive einer übergreifend vorgelagerten „Frühen Öffentlichkeitsbeteiligung“ mit sich brachte.¹⁰ Diese gesetzlichen Neuregelungen werden jedoch nunmehr in gewissem Umfang von der *Verordnung Nr. 347/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17.4.2013 zu Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 1364/2006/EG und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 713/2009, (EG) Nr. 714/2009 und (EG) Nr. 715/2009 (TEN-E-Verordnung)* überlagert.¹¹

Die vorliegende Arbeit greift die umfassenden verfahrensrechtlichen Neuerungen auf und konzentriert sich dabei auf die Öffentlichkeitsbeteili-

auf dem Festland fallen zum Teil ebenfalls in das Regelungssystem des Übertragungsnetzes (vgl. etwa § 2 Abs. 1 NABEG sowie die §§ 17a ff. EnWG). Da sich insoweit jedoch keine Besonderheiten für das Instrument der Öffentlichkeitsbeteiligung ergeben, soll dieser Bereich aus Gründen der Übersichtlichkeit im Folgenden unberücksichtigt bleiben. Siehe hierzu aber umfassend *SRU*, Wege zur 100 % erneuerbaren Stromversorgung / Sondergutachten, S. 319 ff.; *Faßbender/Becker*, in: Posser/Faßbender (Hrsg.), *Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau*, S. 40 ff.; *Broemel*, ZUR 2013, 408; *Compes/Schneider*, IR 2011, 146 sowie *Pfeil/Töpfer*, NordÖR 2011, 373 (376 ff.).

6 BGBl. I 2011, 1690.

7 BGBl. I 2011, 1554.

8 Von einer „gesetzlichen Neuordnung“ spricht etwa *Schneider*, in: Heckmann (Hrsg.), *Verfassungsstaatlichkeit im Wandel*, S. 411 (S. 414).

9 BGBl. I 2013, 1388.

10 Zur für die Gesetzesentstehung maßgeblichen Erkenntnis des Gesetzgebers, dass das Interesse der Bevölkerung an der Umsetzung von Großprojekten offensichtlich zugenommen hat und zugleich die Instrumente der Öffentlichkeitsbeteiligung insoweit als unzureichend empfunden wurden, siehe BT-Drs. 17/9666, S. I; zur übergreifenden Forderung nach frühzeitiger Öffentlichkeitsbeteiligung siehe S. 293 ff.

11 ABl. L 115 vom 25.4.2013, S. 39 ff.

gung als deren Kernelement.¹² Die Öffentlichkeitsbeteiligung als Verwaltungsinstrument hat seit Jahrzehnten einen festen Platz im nationalen Verfahrensrecht.¹³ Zugleich ist sie aus verschiedenen tatsächlichen und rechtlichen Gründen einem steten Wandel unterworfen, weshalb sie letztlich „nichts Statisches ist, das man einmal installieren kann und das dann gesichert existiert, sondern etwas außerordentlich Situationsabhängiges, das in jeder Epoche neu durchdacht und der Lage entsprechend gestaltet werden muss“.¹⁴ Entsprechend führten die Energiewende sowie die daraus resultierenden gesetzlichen Maßnahmen in ihrer Gesamtheit jüngst zu einem veränderten Verständnis der Öffentlichkeitsbeteiligung im Verwaltungsverfahrensrecht insgesamt sowie für das Netzausbauverfahren im Besonderen.¹⁵ Zum einen ist nämlich die bereits seit den 1970er Jahren in wiederkehrenden Schüben geführte Beteiligungsdebatte in der Rechtswissenschaft über deren Funktionen, die Ausgestaltung und das erforderliche Ausmaß neu entflammt.¹⁶ Zum anderen hat auch der Gesetzgeber die Rolle der Öffentlichkeitsbeteiligung für den Übertragungsnetzausbau nicht

-
- 12 Von einem „zentralen Baustein“ sprechend *Shirvani*, NuR 2010, 383 (383); ähnlich *SRU*, Den Strommarkt der Zukunft gestalten, S. 121 f.; *Appel*, in: Heckmann/Schenke/Sydow (Hrsg.), Verfassungsstaatlichkeit im Wandel, S. 341 (S. 341); *Guckelberger*, VerwArch 2012, 31 (31) sowie *Wulfhorst*, DÖV 2011, 581 (590).
 - 13 Siehe *Schmidt-Aßmann*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 103, Rn. 62 ff.; *Müller*, Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 145; *Guckelberger*, VerwArch 2012, 31 (31); *Steinberg*, ZUR 2011, 340 (343); *Shirvani*, NuR 2010, 383 (383); *Classen*, Die Verwaltung 1998, 307 (313) m.w.N.
 - 14 *Püttner*, Verwaltungslehre, § 18 Rn. 27; siehe auch *Guckelberger*, VerwArch 2012, 31 (61); die Frage nach der regulativ effektiven Ausgestaltung in den Vordergrund rückend *Shirvani*, NuR 2010, 383 (383).
 - 15 Zu dem rechtspolitischen Wandel in der deutschen Rechts- und Verwaltungspraxis von einer vormals zunehmenden Einschränkung der bürgerlichen Partizipation hin zur Ausweitung der Öffentlichkeitsbeteiligung vgl. *SRU*, Den Strommarkt der Zukunft gestalten, S. 116 ff.; *Schneider*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II, § 28 Rn. 69 ff.; *ders.*, in: Heckmann (Hrsg.), Verfassungsstaatlichkeit im Wandel, S. 411 (S. 412); *Schlacke*, UVP-Report 2013, 32 (32); *Franzius*, GewArch, 2012, 225 (236); *Ziekow*, NVwZ 2013, 754; *Beirat für Verwaltungsverfahrensrecht*, NVwZ 2011, 859; von „[altem] Wein in neuen Schläuchen“ spricht hingegen *Durner*, ZUR 2011, 354 (355).
 - 16 Siehe zu der frühzeitigen Debatte über die Öffentlichkeitsbeteiligung insbesondere S. 65 ff. sowie zuletzt etwa *Roßnagel et al.*, ZNER 2014, 329; *Böhm*, UVP-Report 2013, 34; *Dolde*, NVwZ 2013, 769; *Lippert*, ZUR 2013, 203; *Schlacke*, UVP-Report 2013, 32; *Seibert-Fohr*, VerwArch 2013, 282; *Steinbach*, DÖV 2013, 921 (923 f.); *Ziekow*, NVwZ 2013, 754; *Burgi*, NVwZ 2012, 277; *Erbguth*, DÖV 2012,

nur quantitativ in bisher nie dagewesenem Ausmaß gestärkt, sondern ihr auch erstmalig im Rahmen der Gesetzesbegründungen eine Akzeptanzfunktion zugeschrieben und sie insoweit einem umfassenden Beteiligungskonzept unterworfen.¹⁷

Die vorliegende Arbeit erläutert zunächst die Funktion des Übertragungsnetzes im energiewirtschaftlichen Sinne und die Gründe für den insbesondere in der Bundesrepublik so umfangreichen Ausbaubedarf. Sodann werden die Konfliktfelder zwischen diesen Netzausbaumaßnahmen und dem Bürger dargestellt und inwiefern diese gerade heutzutage zu Akzeptanzproblemen, daraus resultierenden Widerständen und diese wiederum zu Verfahrenshemmnissen führen können. Es wird sich zeigen, dass in der Tat die Förderung von Akzeptanz in der Bevölkerung in Anbetracht der gesellschaftlichen und energiepolitischen Situation eine notwendige – wenn nicht gar die bedeutsamste – gesetzgeberische Zielsetzung ist, um die allseits gewollte Energiewende einigermaßen zeitnah zu verwirklichen.¹⁸ Im folgenden Teil löst sich die Betrachtung von den tatsächlichen Voraussetzungen im Übertragungsnetzausbau und widmet sich nunmehr allein dem Instrument der Öffentlichkeitsbeteiligung bzw. dessen Entwicklung: Die entsprechende rechtswissenschaftliche Diskussion unterlag von ihren Anfängen in den 1960er Jahren an „Wellenbewegungen von Partizipationsbegeisterung und Partizipationsverketzerung“,¹⁹ wobei die Grundfunktionen Information, Transparenz, Rechtsschutz, demokratische Legitimation, Akzeptanzsteigerung und Verfahrensbeschleunigung spätestens

821 (822 ff.); *Franzius*, GewArch 2012, 225; *Guckelberger*, VerwArch 2012, 31; *Hertel/Munding*, NJW 2012, 2622; *Rau/Hildebrand/Weingarten*, UVP-Report 2012, 166; *Stender-Vorwachs*, NVwZ 2012, 1061; *Durner*, ZUR 2011, 354 (356 ff.); *Gärditz*, GewArch 2011, 273; *Schink*, ZG 2011, 226; *Steinberg*, ZUR 2011, 340 (343 ff.); *Stier/Buchsteiner*, UPR 2011, 335 (336 ff.); *Wulforth*, DÖV 2011, 581.

17 Siehe zur Akzeptanzfunktion der Öffentlichkeitsbeteiligung den Entwurf zur Einführung der Bundesbedarfsplanung, von 2011, BT-Drs. 17/6072, S. 2; die Begründung zum NABEG von 2011, BT-Drs. 17/6073, S. 19; den Entwurf zum PIVereinG von 2012, BT-Drs. 17/9666, S. 1, 13, 15 und 18 sowie die Begründung zum Bundesbedarfsplangesetz von 2013, BT-Drs. 17/12638, S. 12.

18 Siehe zur breiten gesellschaftlichen Zustimmung für die Energiewende *Schweizer-Ries/Rau/Zoellner*, Umweltpsychologische Untersuchung der Akzeptanz, S. 8 ff.; *TNS Infratest*, Deutscher Energiekompass, S. 8, 11, 36, 47; *Bundesnetzagentur*, Jahresbericht 2012, S. 45; *Agentur für Erneuerbare Energien*, Akzeptanz und Bürgerbeteiligung für Erneuerbare Energien, S. 5.

19 So *Wahl*, VVDStRL Bd. 41/1983, 151 (159); siehe im Übrigen S. 31 ff.

seit den 1970er Jahren bekannt, wenn auch nicht durchweg anerkannt waren.²⁰ Dieses Modell der Wellenbewegungen lässt sich dem Grunde nach auch auf den Bundesgesetzgeber übertragen, der die Möglichkeiten zur Öffentlichkeitsbeteiligung zunächst aus der Vorkriegszeit übernahm und ab den 1970er Jahren beständig ausweitete, bis die Wiedervereinigung dieser Entwicklung ein jähes Ende setzte.²¹ Ab der Jahrtausendwende wurde das seitdem vorherrschende Credo „Verfahrensbeschleunigung durch verringerte Beteiligung“ aufgrund völkerrechtlicher und unionsrechtlicher Impulse allmählich aufgeweicht.²² Eine echte Trendwende hin zur national motivierten Ausweitung der Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgte jedoch erst im Zuge der bereits angesprochenen Energiewende. Die Nachzeichnung dieser Entwicklung führt unter Berücksichtigung der zuvor dargestellten besonderen Situation des Übertragungsnetzausbaus zum einen zu einer Darstellung der bis heute diskutierten Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung mit einem Fokus auf die Akzeptanzförderung, zum anderen zu einer Beschreibung derjenigen bereichsspezifischen Hindernisse – etwa lange Verfahrensdauer und -komplexität –, die im Hinblick auf die letztgenannte Beteiligungsfunktion ein besonders hohes Störpotenzial entfalten können.

Im vierten Teil wird das Beteiligungskonzept, mittels welchem der Bundesgesetzgeber nunmehr die Akzeptanz für den Übertragungsnetzausbau erhöhen und insoweit auch den zuvor beschriebenen spezifischen Problemen des Übertragungsnetzausbaus begegnen will, anhand der Gesetzesmaterialien analysiert und auf die zentralen Aspekte konkretisiert: Dabei handelt es sich im Einzelnen um die quantitative Ausweitung der Öff-

20 Siehe hierzu im Einzelnen S. 65 ff., zum heutigen Stand der Funktionsdebatte siehe S. 128 ff.

21 Hierzu näher S. 70 ff.

22 Hier wären als die zentralen Impulsgeber die Aarhus-Konvention vom 25.6.1998 (ein Abdruck in deutscher Übersetzung findet sich z.B. bei Durner/Walter (Hrsg.), *Rechtspolitische Spielräume bei der Umsetzung der Aarhus-Konvention*, S. 121 ff.), die Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (SUP-Richtlinie), ABl. L 197 vom 21.7.2001, S. 30 ff., sowie die Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates (Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie), ABl. L 156 vom 25.6.2003, S. 17 ff., zu nennen.

fentlichkeitsbeteiligung, speziell auch die frühzeitige Beteiligung im Rahmen einer Bedarfsplanung, daneben die Vereinheitlichung der Verfahren und Beteiligungsabläufe, den Einsatz zeitgemäßer und effektiver Kommunikationsformen sowie die Konzentration bei gleichzeitiger Abschichtung der Beteiligungsgegenstände über verschiedene Verfahrensebenen hinweg. Hierbei kristallisiert sich deutlich heraus, dass die Beteiligungsvorschriften im Übertragungsnetzausbau einem neuen zentralen Telos unterliegen, nämlich die Verfahren mittels Akzeptanzförderung zu beschleunigen.²³ Dies ist deshalb von höchster Relevanz, weil insbesondere der gesetzgeberische Wille – unter Berücksichtigung des Wortlautes – maßgeblich ist für die exakte Auslegung sowie für eine ordnungsgemäße Rechtsanwendung und -fortentwicklung.²⁴ Gerade bei neueren Gesetzen und insbesondere bei Maßnahmegesetzen, die sich als Reaktion auf eine bestimmte akute Situation darstellen, kommt den Intentionen des Gesetzgebers aufgrund des Demokratieprinzips und der Gewaltenteilung ein entscheidendes Gewicht zu.²⁵ Wie sich das auf diesem Telos beruhende Beteiligungskonzept des Gesetzgebers auf die Ausgestaltung des Übertragungsnetzausbauverfahrens im Einzelnen niederschlägt, wird im nachfolgenden fünften Teil analysiert. Insoweit zeigen sich allerdings auch zahlreiche Defizite, welche die Umsetzung des Beteiligungskonzeptes zum Teil inkonsequent, zum Teil sogar kontraproduktiv erscheinen lassen. Entsprechend werden auch stets die Reaktionen der Literatur hinzugezogen, um abschließend eine Gesamtbewertung des Akzeptanzkonzeptes vornehmen zu können.

23 Siehe zu der hieran in der Rechtswissenschaft geübten Kritik etwa *Durner*, DVBl 2011, 853 (853); *Sellner/Fellenberg* NVwZ 2011, 1025 (1033); zu den die gesetzgeberische Prämisse stützenden empirischen Daten S. 22 f.

24 *Hillgruber*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 97, Rn. 57; *Larenz/Canaris*, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, S. 163 ff.; *Pawlowski*, Einführung in die Juristische Methodenlehre, S. 84 ff.; *Schmalz*, Methodenlehre, S. 95; *Zippelius*, Juristische Methodenlehre, S. 37 ff. und S. 41 f.; zur Auslegung anhand des „objektivierte[n]“ Gesetzgeberwillens siehe auch BVerfGE 1, 299 (312); 10, 234 (244); 11, 126 (130 f.); 20, 283 (293); 79, 106 (121); zum diesbezüglichen seit dem 19. Jahrhundert in der Literatur geführten Streit zwischen „subjektiver“ und „objektiver“ Theorie siehe *Larenz/Canaris*, a.a.O., S. 137 ff.

25 BGHZ 46, 74 (79 ff.); 62, 340 (350); 124, 147 (149 f.); allenfalls in Fällen klarer Verstöße gegen die Systematik können entsprechende gesetzgeberische Intentionen außer Betracht bleiben, so etwa in Bezug auf eine zu diesem Zeitpunkt bereits über 20 Jahre alte Gesetzesbegründung, siehe BVerwGE 74, 124 (125 f., 129 f.); siehe insgesamt hierzu *Schmalz*, Methodenlehre, S. 95; ähnlich *Zippelius*, Juristische Methodenlehre, S. 41 f. und 50.

Die konkrete Ausgestaltung des Übertragungsnetzausbauverfahrensregimes sowie die dahinter stehenden gesetzgeberischen Intentionen und Konzepte sehen sich allerdings nunmehr einem genauso zwingenden wie wissenschaftlich unterbelichteten Einfluss ausgesetzt, nämlich der TEN-E-Verordnung.²⁶ Die TEN-E-Verordnung trifft umfangreiche Regelungen zum Ausbau der europäischen Energienetze, um die energiepolitischen Ziele der Europäischen Union (insbesondere Versorgungssicherheit und das Funktionieren des Binnenmarktes) zeitnah umzusetzen.²⁷ Als unmittelbar geltendes Unionsrecht kommt die Verordnung auch national vorrangig zur Anwendung und hat dementsprechend Auswirkungen auf das nationale Recht, die im Einzelnen zu klären sind.²⁸ Neben der rechtlichen Erörterung der EU-Maßnahmen in inhaltlicher Hinsicht stellt sich angesichts des gerade erst durch den Bundesgesetzgeber neu geformten Beteiligungskonzeptes die drängende Frage, ob die EU-Vorgaben diesem Konzept zur Akzeptanzförderung entsprechen, es erweitern oder ob es sich um einen „partizipatorischen Rückschritt“ handelt.²⁹ Anhand der zuvor bereits herausgearbeiteten einzelnen Elemente des nationalen Beteiligungskonzeptes lässt sich diese Frage im Detail beantworten.

Die Rechtsform der Verordnung führt jedoch im Ergebnis in jedem Fall zur verpflichtenden und unmittelbaren Anwendung sämtlicher Inhalte durch die Mitgliedstaaten.³⁰ Inwieweit die TEN-E-Verordnung jedoch einen tatsächlichen Anpassungsbedarf im nationalen Recht auslöst, wird bemerkenswerter Weise höchst unterschiedlich beantwortet.³¹ Auf Bundesebene scheint jedenfalls die Überzeugung vorzuherrschen, dass eine Adaption der TEN-E-Verordnung durch das bestehende NABEG-Verfahrensregime ohne weiteres möglich sei.³² Insoweit kommt die vorliegende

26 Zur „Europäisierung“ des Verwaltungsrechts siehe *Herdegen*, Europarecht, § 10 Rn. 45 ff.; ebenso *Kahl*, NVwZ 2011, 449.

27 Siehe hierzu den 17. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 347/2013, ABl. L 115 vom 25.4.2013, S. 41.

28 Siehe hierzu umfassend S. 325 ff.

29 So zuletzt So *Schadtke*, ZNER 2013, 126 (131); siehe im Übrigen S. 337 ff.

30 Siehe *De Witt/Durinke/Kause*, Die Planung der Übertragungsnetze, Rn. 8 (FN 22); *Linßen/Aubel*, DVBl 2013, 965 (966); *Armbrecht*, DVBl 2013, 479 (483 f.); *Fischerauer*, EnWZ 2013, 56 (57); *Reichert/Voßwinkel*, IR 2012, 98 (100).

31 Siehe hierzu S. 344 ff.

32 Siehe etwa zuletzt die Begründung zur Planfeststellungszuweisungsverordnung vom 23.7.2013, BR-Drs. 333/13, S. 4 f., sowie die Antwort der Bundesregierung vom 26.6.2013 auf eine dahingehende Kleine Anfrage, BT-Drs. 17/14131, S. 2.

Arbeit zu dem Ergebnis, dass entsprechende Anpassungen aufgrund der unmittelbaren Wirkung der Verordnung zwar tatsächlich nicht zwingend erforderlich, zum Teil aber aus Gründen der Praktikabilität sehr wohl angezeigt wären.³³ Abschließend wird zum einen anhand der in der konkreten Ausgestaltung des Übertragungsnetzausbauverfahrens vorgefundenen partizipatorischen Defizite ein „optimiertes Akzeptanzkonzept“ kreiert, welches die Besonderheiten des Übertragungsnetzausbaus berücksichtigt. Zum anderen resultieren aus diesem optimierten Akzeptanzkonzept sowie der zu befürwortenden – teilweisen – rechtlichen Implementierung der TEN-E-Verordnung in das nationale Netzausbauverfahren einige konkrete Änderungsvorschläge für das geltende Verfahrensrecht.

33 Siehe hierzu im Einzelnen S. 359 ff.

Zweiter Teil. Übertragungsnetzausbau und Bürger

A. Funktion des Übertragungsnetzes und Gründe für den aktuellen Ausbaubedarf

Die Versorgung wie auch der Handel mit Elektrizität leiden unter dem physikalischen Faktum, dass eben diese Elektrizität – auch nach dem neuesten Stand der Technik – nur mittels Umwandlung in eine andere Energieform (also etwa durch Pumpspeicherwerke oder die Nutzung von Akkumulatoren) gespeichert werden kann.³⁴ Dies führt dazu, dass zum einen Elektrizität bei wirtschaftlicher Betrachtung nur der Nachfrage entsprechend produziert wird und zum anderen der Transport ausschließlich über besondere Leitungen erfolgen kann.³⁵ Dieses Leitungssystem muss eine Verbindung zwischen Stromerzeugern und Verbrauchern herstellen, was dem Grunde nach in allen entwickelten Industriestaaten dank einer flächendeckenden Infrastruktur der Fall ist.³⁶ Man spricht insoweit auch von einem „Straßennetz der Energieversorgung“, welches sich über verschiedene Spannungsebenen erstreckt.³⁷

Im Einzelnen lassen sich anhand der verschiedenen Spannungsebenen vier Netzebenen unterscheiden: die Höchstspannungsebene mit 220-380 Kilovolt (kV) für den überregionalen und grenzüberschreitenden Transport von Elektrizität, die Hochspannungsebene mit 110 kV für den regionalen Transport (über Strecken von maximal 50-100 Kilometern), die Mittelspannungsebene mit einer Spannung von 10 oder 20 kV als „Oberstufe örtlicher Verteilnetze“ zur Überbrückung kurzer Entfernungen oder zum unmittelbaren Anschluss größerer Abnehmer und Einspeiser und zuletzt die Niederspannungsebene.³⁸ Die Niederspannung beträgt zwischen 50

34 *Theobald*, in: Schneider/Theobald (Hrsg.), *Recht der Energiewirtschaft*, § 1 Rn. 1 f.; siehe zu den bestehenden Möglichkeiten der Speicherung von Elektrizität *Feser/Schaefer*, in: Voß (Hrsg.), *Zukunft der Stromversorgung*, S. 121 (S. 134 ff.).

35 *Theobald*, a.a.O., § 1 Rn. 1 f.

36 *Theobald*, a.a.O., § 1 Rn. 2.

37 Siehe *Theobald*, a.a.O., § 1 Rn. 6.

38 Genau genommen handelt es sich sogar um sieben Netzebenen, da in der Fachwelt auch die jeweiligen Umspannungen über entsprechende Umspannwerke als separate Netzebenen aufgefasst werden, siehe insgesamt hierzu *Theobald*, a.a.O., § 1

und 1000 Volt für Wechselstrom und zwischen 75 und 1500 Volt für Gleichstrom und wird für den Großteil von Privat- und Gewerbekunden verwendet.³⁹

I. Das Übertragungsnetz und seine Betreiber

Die Energieversorgung und mithin die hierzu erforderlichen Leitungen gehören unter den Oberbegriff der Infrastruktur, womit die „Gesamtheit der Anlagen, Einrichtungen und Gegebenheiten, die für eine ausreichende Daseinsvorsorge und die wirtschaftliche Entwicklung eines Raumes erforderlich sind“, gemeint ist.⁴⁰ Das Bundesverfassungsgericht unterstrich deren Bedeutung in einem Beschluss vom 20. März 1984 in prägnanter Form:

„Die Sicherstellung der Energieversorgung durch geeignete Maßnahmen, wie zum Beispiel die Errichtung oder Erweiterung von Energieanlagen, ist eine öffentliche Aufgabe von größter Bedeutung. Die Energieversorgung gehört zum Bereich der Daseinsvorsorge; sie ist eine Leistung, deren der Bürger zur Sicherung einer menschenwürdigen Existenz unumgänglich bedarf [...].“⁴¹

Rn. 8 ff. sowie *Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*, Die Energie der Zukunft / Erster Fortschrittsbericht zur Energiewende, S. 56; siehe zur Technik der Hochspannungs-Gleichstrom-Übertragung (HGÜ-Übertragung) auf der Höchstspannungsebene zudem *Lang/Rademacher*, RdE 2013, 145.

39 *Schöne*, in: Graf von Westphalen (Hrsg.), Vertragsrecht und AGB-Klauselwerke, Stromlieferverträge, Rn. 11; siehe auch Art. 1 der Richtlinie 2006/95/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 12.12.2006 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten betreffend elektrische Betriebsmittel zur Verwendung innerhalb bestimmter Spannungsgrenzen (Niederspannungsrichtlinie), ABl. L 374 vom 27.12.2006, S. 11.

40 Zur Einordnung der Energieversorgung als Bestandteil der Daseinsvorsorge siehe auch BVerfG, Beschl. v. 10.9.2008, Az. 1 BvR 1914/02, Rn. 12; zuletzt allerdings wiederum offen gelassen, siehe BVerfG, Beschl. v. 18.5.2009, Az. 1 BvR 1731/05, Rn. 17; in der Literatur ist dies hingegen weitgehend anerkannt, siehe nur zuletzt *Dörr*, VVDStRL Bd.73/2014, 323 (330); *Steinberg*, ZUR 2011, 340 (340) sowie *Theobald*, in: Danner/Theobald (Hrsg.), Energierecht, § 1 EnWG, Rn. 13.

41 BVerfGE 66, 248 (258); demnach können zu Zwecken des Leitungsausbaus auch Enteignungen zugunsten privater Energieversorger verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein; siehe zum „Gemeinschaftsinteresse höchsten Ranges“ an der Sicherheit der Energieversorgung auch BVerfGE 30, 292 (323 f.) sowie zur Gewährleistungsverantwortung des Staates im Stromsektor *Ruge*, Die Gewährleistungsverantwortung des Staates und der Regulatory State, S. 207 ff.

Diejenigen Leitungen, die dem Transport von Elektrizität unter Hoch- oder Höchstspannung dienen, bezeichnet man auch als Übertragungsnetz.⁴² Da Standorte von Kraftwerken letztlich nie allein anhand von energiewirtschaftlichen Erfordernissen gewählt werden können und somit Erzeugungs- und Verbrauchsort in der Regel räumlich weit voneinander entfernt sind, müssen heutzutage konstant große Strommengen mithilfe von entsprechenden Übertragungskapazitäten über weite Strecken transportiert werden.⁴³ Insbesondere die Übertragungsnetze auf der Höchstspannungsebene (220 kV und 380 kV) bilden in diesem Sinne die „Hauptschlagadern“ eines auf erneuerbaren Energien basierenden Stromsystems.⁴⁴ Historisch betrachtet wurde das deutsche Übertragungsnetz seit den 1920er Jahren auf der Hochspannungsebene von 220 kV aufgebaut, bis der zunehmende Verbrauch und größere Anlagenblöcke einen Wechsel auf die Höchstspannungsebene von 380 kV erforderlich machten.⁴⁵

Das Übertragungsnetz wird von entsprechenden Übertragungsnetzbetreibern geplant, errichtet und betrieben. Bei den Betreibern von Übertragungsnetzen handelt es sich ausweislich der Legaldefinition des § 3 Nr. 10 EnWG um

„natürliche oder juristische Personen oder rechtlich unselbständige Organisationseinheiten eines Energieversorgungsunternehmens, die die Aufgabe der Übertragung von Elektrizität wahrnehmen und die verantwortlich sind für den Betrieb, die Wartung sowie erforderlichenfalls den Ausbau des Übertragungsnetzes in einem bestimmten Gebiet und gegebenenfalls der Verbindungsleitungen zu anderen Netzen“.

Derzeit sind in Deutschland vier Übertragungsnetzbetreiber tätig: die 50 Hertz Transmission GmbH, die Amprion GmbH, die EnBW Transportnetze AG und die TenneT TSO GmbH.⁴⁶ Aufgrund ihrer Bedeutung für die staatliche Daseinsvorsorge trifft die Übertragungsnetzbetreiber eine ent-

42 Siehe § 3 Nr. 32 EnWG; hierzu auch *Faßbender/Leidinger*, in: Posser/Faßbender (Hrsg.), *Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau*, S. 1.

43 *Theobald*, in: Schneider/Theobald (Hrsg.), *Recht der Energiewirtschaft – Praxishandbuch*, § 1 Rn. 1.

44 *Leplich*, ZNER 2013, 101 (102); vom „Rückgrat der Elektrizitätsversorgung“ spricht die Begründung zum Zweiten Gesetz über Maßnahmen zur Beschleunigung des Netzausbaus Elektrizitätsnetze, BT-Drs. 17/12638, S. 12.

45 *Riese/Wilms*, ZNER 2009, 107 (107).

46 *Oschmann*, in: Danner/Theobald (Hrsg.), *Energierrecht*, § 3 EEG, Rn. 132; siehe auch die Gesetzesbegründung zum NABEG von 2011, BT-Drs. 17/6073, S. 17.

sprechende Gewährleistungsverantwortung.⁴⁷ Insbesondere sind sie gemäß § 11 Abs. 1 S. 1 EnWG dazu verpflichtet, die von ihnen betreuten Netze „bedarfsgerecht zu optimieren, zu verstärken und auszubauen, soweit es wirtschaftlich zumutbar ist“.⁴⁸ Wie diese Pflichten im Rahmen des Gegenstands dieser Arbeit – also des Verfahrens zum Übertragungsnetzausbau – näher ausgestaltet sind, ist Gegenstand der Ausführungen im fünften Teil. Zu beachten ist insoweit jedoch, dass auch der Ausbau des Übertragungsnetzes – trotz seiner Bedeutung für die Infrastruktur und der umfassenden, gesetzlich festgelegten Pflichten – sich prinzipiell nach marktwirtschaftlichen Kriterien richtet: Im Rahmen einer staatlichen Anreizregulierung handeln die Netzbetreiber nach wirtschaftlichen Kriterien in unternehmerischer Eigenverantwortlichkeit.⁴⁹

II. Gründe für den aktuellen Ausbaubedarf

Da nahezu sämtliche entwickelte Staaten bereits über eine flächendeckende Infrastruktur zur Stromversorgung verfügen, stellt sich die Frage, warum insoweit auch in heutiger Zeit noch weiterer Ausbaubedarf besteht und wieso dies ganz besonders auf Deutschland zutreffen soll.⁵⁰ Dieser Ausbaubedarf lässt sich aus zweierlei Perspektiven betrachten, anhand wel-

47 Dies wird deutlich an den entsprechenden Zielsetzungen des § 1 EnWG sowie an den in den §§ 11 und 12 EnWG formulierten Aufgaben der Übertragungsnetzbetreiber, siehe *Weyer*, in: Baur/Sandrock/Scholtka/Shapira (Hrsg.), Festschrift für Gunther Kühne zum 70. Geburtstag, S. 423 (S. 424 ff.) sowie zur Regelverantwortlichkeit der Übertragungsnetzbetreiber *Oschmann*, in: Danner/Theobald (Hrsg.), Energierecht, § 3 EEG, Rn. 129.

48 Zu den entsprechenden Investitionspflichten der Übertragungsnetzbetreiber siehe im Einzelnen *Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU)*, Wege zur 100 % erneuerbaren Stromversorgung / Sondergutachten, S. 299 ff.

49 Hierzu *Weyer*, in: Baur/Sandrock/Scholtka/Shapira (Hrsg.), Festschrift für Gunther Kühne zum 70. Geburtstag, S. 423 (S. 428) m.w.N.

50 So nämlich übereinstimmend *Bundesregierung*, Energiekonzept für eine umweltchonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung vom 28. September 2010, S. 6, S. 18 f. und S. 28 f.; *Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*, Die Energie der Zukunft / Erster Fortschrittsbericht zur Energiewende, S. 56 ff.; *Bundesnetzagentur*, Jahresbericht 2012, S. 45; ebenso *CDU, CSU und SPD*, Deutschlands Zukunft gestalten / Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 27.11.2013, S. 58; siehe auch *Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU)*, Wege zur 100 % erneuerbaren Stromversorgung, S. 295 ff.; zum Energiekonzept der Bundesregierung umfassend *Becker*, ZNER 2010, 531.