

MIRIAM ANIELA SALM

Individualrechtsschutz bei Verfahrensstufung

Energierrecht

22

Mohr Siebeck

ENERGIERECHT

Beiträge zum deutschen, europäischen
und internationalen Energierecht

Herausgegeben von

Jörg Gundel und Knut Werner Lange

22



Miriam Aniela Salm

Individualrechtsschutz bei Verfahrensstufung

Eine Studie am Beispiel des Übertragungsnetzausbaus

Mohr Siebeck

Miriam Aniela Salm (geb. Wabnitz), geboren 1987; Studium der Rechtswissenschaften in Trier und Straßburg; 2011–2013 Rechtsreferendariat in Düsseldorf und Sydney; 2014–2016 wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer; seit 2016 Referentin in der Abteilung Netzausbau der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen.

Zugl.: Trier, Univ., Dissertation, angenommen mit dem Titel „Effektiver Rechtsschutz in gestuften administrativen Entscheidungsprozessen am Beispiel des Netzausbaus“, Sommersemester 2018.

ISBN 978-3-16-156649-3 / eISBN 978-3-16-156650-9

DOI 10.1628/978-3-16-156650-9

ISSN 2190-4766 / eISSN 2569-3921 (Energierrecht)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2019 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde Druck aus der Times New Roman gesetzt, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Printed in Germany.

Meinen Eltern

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2018 vom Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Trier als Dissertation unter dem Titel „Effektiver Rechtsschutz in gestuften administrativen Entscheidungsprozessen am Beispiel des Netzausbaus“ angenommen. An erster Stelle gilt mein besonderer Dank meinem Doktorvater Herrn Prof. Dr. Alexander Proelß für die freundliche und unterstützende Betreuung der Dissertation sowie die Erstellung des Erstgutachtens. Für die rasche Erstellung des Zweitgutachtens möchte ich Herrn Prof. Dr. Meinhard Schröder danken, dem mein Dank auch für die „Grundsteinlegung“ meines Interesses an wissenschaftlichem Arbeiten in meiner Zeit als wissenschaftliche Hilfskraft an seinem Lehrstuhl an der Universität Trier gebührt.

Diese Dissertation entstand vorwiegend während meiner wissenschaftlichen Mitarbeit am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere deutsches und europäisches Verwaltungsrecht, von Herrn Prof. Dr. Ulrich Stelkens an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer. Mein Dank gilt daher Prof. Dr. Ulrich Stelkens für die wertvolle Zeit an seinem Lehrstuhl. Die dortigen ausgezeichneten institutionellen Rahmenbedingungen und der einzigartige interdisziplinäre Dialog mit Kolleginnen und Kollegen haben den Entstehungsprozess dieser Arbeit geprägt. Dafür möchte ich mich bei allen bedanken, die dazu beigetragen haben und beitragen, dass die Universität Speyer ein Juwel in der verwaltungswissenschaftlichen Forschungslandschaft Deutschlands ist.

Ganz persönlich danke ich meinem Ehemann, Dr. Marco Salm, für den steten Austausch und Rückhalt in der Genese dieser Arbeit. Vor allem danke ich meinen Eltern, Dr. Angelika Diedrich und Prof. Dr. Dr. Reinhard Joachim Wabnitz, deren großzügige und weltoffene Erziehung mich stets ermutigt hat, Fragen zu stellen. Auf der Suche nach Antworten waren beide Wegweiser und Wegbegleiter. Ihre Unterstützung ist die Voraussetzung für das Entstehen dieser Arbeit, die ich ihnen in tiefer Dankbarkeit widme.

Bonn, im November 2018

Miriam Aniela Salm

Inhaltsübersicht

Vorwort	VII
Inhaltsverzeichnis	XI
Abkürzungsverzeichnis	XVII
 Teil 1: Einführung	 1
A. Fragestellung und Gang der Untersuchung	2
B. Beschleunigungsgesetzgebung im Bereich energierechtlicher Planungs- und Genehmigungsverfahren	7
C. Entstehungsgeschichte des Planungs- und Genehmigungsregimes der §§ 12a ff. EnWG i. V.m. §§ 4 ff. NABEG	12
 Teil 2: Rechtsschutz bei Verfahrensstufung	 29
A. Das Instrument der Stufung administrativer Entscheidungsprozesse	29
B. Rechtsschutzgewährleistung in gestuften Verfahren	50
 Teil 3: Das Beispiel des Genehmigungsverfahrens gem. §§ 12a ff. EnWG i. V.m. §§ 4 ff. NABEG	 173
A. Rückblick: Die bisherige Rechtslage	173
B. Das „neue“ Fachplanungsrecht für Übertragungsnetze als Beispiel hochstufiger Planungsverfahren	175
C. Das Rechtsschutzmodell des NABEG	199
 Teil 4: Verfassungsrechtliche Begutachtung der Rechtsschutzkonzeption des Verfahrens gem. §§ 12a ff. EnWG i. V.m. §§ 4 ff. NABEG	 215
A. Der Untersuchungsrahmen	216
B. Rechtsnatur der Bundesfachplanungsentscheidung gem. § 12 NABEG als Untersuchungsgegenstand	222
C. Verfassungsrechtliche Begutachtung	255

Teil 5: Zusammenfassung und Fazit	291
A. Stufung und effektiver Rechtsschutz	291
B. Konzeption und Verfassungskonformität des NABEG-Verfahrens . . .	297
C. Die NABEG-Rechtsschutzkonzeption als „lehrreicher Beispielsfall“?	299
D. Zusammenfassende Thesen	304
Literaturverzeichnis	311
Register	331

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	VII
Inhaltsübersicht	IX
Abkürzungsverzeichnis	XVII
 Teil 1: Einführung	 1
A. Fragestellung und Gang der Untersuchung	2
B. Beschleunigungsgesetzgebung im Bereich energierechtlicher Planungs- und Genehmigungsverfahren	7
C. Entstehungsgeschichte des Planungs- und Genehmigungsregimes der §§ 12a ff. EnWG i. V.m. §§ 4 ff. NABEG	12
I. Hintergrund: Notwendigkeit des Netzausbaus	15
II. Gesetzgebungsverfahren	19
 Teil 2: Rechtsschutz bei Verfahrensstufung	 29
A. Das Instrument der Stufung administrativer Entscheidungsprozesse	29
I. Historische Entwicklung und Zielsetzung der Verfahrensstufung	31
II. Terminologie und Konzeption im Schrifttum	36
1. Stufenmodelle im Schrifttum	37
2. Modell „vertikaler Entscheidungsstufung im nationalen Recht“	42
III. Stufenmodell dieser Arbeit	46
B. Rechtsschutzgewährleistung in gestuften Verfahren	50
I. Grundriss der Gewährleistungen des Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG	50
1. Hintergrund: Zielkonflikte	51
2. Herleitung der Garantie effektiven Rechtsschutzes	52
a) Überblick über den völker- und europarechtlichen Rechtsrahmen	52
b) Rechtsrahmen des Grundgesetzes	55
3. Gewährleistungsgehalt des Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG	61
a) Persönlicher Garantiegehalt	62
b) Sachlicher Garantiegehalt	63

aa) Öffentliche Gewalt i. S. v. Exekutive	64
bb) Rechte, Rechtsverletzung und Zeitpunkt	65
c) Unterschreitung der Mindestgewährleistungen als Beeinträchtigung	68
II. Die Effektivitätsgewährleistung des Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG in gestuften administrativen Entscheidungsprozessen	71
1. Einführung: Gewährleistung der Rechtsschutzeffektivität	71
a) Inhaltsbestimmung	72
b) Kritik	75
c) Stellungnahme	77
2. Rechtsschutzeffektivität bei Verfahrensstufung in der Rechtsprechung des BVerfG	81
a) Fragestellung, Untersuchungsgegenstand und -maßstab	81
aa) Fragestellung	82
bb) Untersuchungsgegenstand und -maßstab	85
b) Rechtsprechungsanalyse: Auswirkungen des Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG auf gestufte administrative Entscheidungsprozesse?	87
aa) BVerfG: Beschlüsse zum Luftverkehrsrecht	89
bb) BVerfG: Energiewirtschaftsrechtliche Enteignungen	92
cc) BVerfG: Investitionszulagengesetz	95
(1) Entscheidungskontext und Tatbestand	96
(2) Entscheidungsgehalt	97
(3) Resonanz im Schrifttum	99
(4) Stellungnahme und Fazit	101
(a) Art der Verfahrensstufung des Ausgangsverfahrens	102
(b) Bedeutung des Judikats für die Effektivitätsgewährleistung der Rechtsschutzgarantie	106
dd) BVerfG: Braunkohlentagebau Garzweiler	108
(1) Entscheidungskontext	108
(2) Tatbestand	110
(3) Entscheidungsgehalt	113
(a) Verfassungsbeschwerde 1 BvR 3139/08 („Rahmenbetriebsplan“)	114
(b) Verfassungsbeschwerde 1 BvR 3386/08 („Grundabtretung“)	116
(c) Zusammenfassung des Entscheidungsgehalts	122
(4) Resonanz im Schrifttum	125
(a) Allgemeine Rezeption	125

(b) Rezeption in Bezug auf Art. 19 Abs. 4 GG	129
(5) Grundsätzliche Bewertung des Garzweiler-Urteils	138
(a) Art der Verfahrensstufung des Ausgangsverfahrens	138
(b) Bedeutung des Judikats für die Effektivitätsgewährleistung der Rechtsschutzgarantie	142
(6) Die Bedeutung des Garzweiler-Urteils für die Garantie effektiven Rechtsschutzes	147
(a) These 1: Effektivitätsgarantie als Rechtzeitigkeitsgewährleistung	147
(b) These 2: Erfordernis prinzipialen Rechtsschutzes als Notwendigkeit gerichtlicher Kontrollintensität bei konkretisierter Betroffenheit	148
(c) These 3: Keine Klagerechte unmittelbar aus Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG	153
(d) These 4: Kein Primat prinzipialen Rechtsschutzes	155
(e) These 5: Verallgemeinerbarer Geltungsanspruch der Rechtsschutzkriterien	156
ee) Zusammenfassung	162
(1) Vorgaben in Bezug auf Zeitpunkt und Umfang zu ermöglichenden Rechtsschutzes in gestuften administrativen Entscheidungsprozessen	163
(2) Kriterienkatalog	167
(3) Allgemeingültigkeit des Kriterienkatalogs	167
(4) Fazit	168
c) Ergebnis der Rechtsprechungsanalyse	169

Teil 3: Das Beispiel des Genehmigungsverfahrens

gem. §§ 12a ff. EnWG i. V. m. §§ 4 ff. NABEG	173
A. Rückblick: Die bisherige Rechtslage	173
B. Das „neue“ Fachplanungsrecht für Übertragungsnetze als Beispiel hochstufiger Planungsverfahren	175
I. Erste Verfahrensebene: Bundesbedarfsplanung	179
II. Zweite Verfahrensebene: Bundesfachplanung	185
III. Dritte Verfahrensebene: Planfeststellung	193
C. Das Rechtsschutzmodell des NABEG	199
I. Rechtsschutz auf der ersten Verfahrensebene	200
II. Rechtsschutz auf der zweiten Verfahrensebene	205

III. Rechtsschutz auf der dritten Verfahrensebene	209
IV. Fazit: Echter gestufter Entscheidungsprozess mit Rechtsschutzkonzentration	211
1. Rechtsschutzmodell	211
2. Stufenmodell	212
 Teil 4: Verfassungsrechtliche Begutachtung der Rechtsschutzkonzeption des Verfahrens gem. §§ 12a ff. EnWG i. V. m. §§ 4 ff. NABEG	
A. Der Untersuchungsrahmen	216
I. Untersuchungsgegenstand: Die Bundesfachplanungsentscheidung	216
II. Untersuchungsmaßstab	217
1. Untersuchte Grundrechte	217
2. Untersuchte Grundrechtsberechtigte	218
B. Rechtsnatur der Bundesfachplanungsentscheidung gem. § 12 NABEG als Untersuchungsgegenstand	222
I. Einordnung der Bundesfachplanungsentscheidung laut Gesetzesbegründung	224
II. Einordnung der Bundesfachplanungsentscheidung im Schrifttum	225
1. Bundesfachplanungsentscheidung als Planungsakt sui generis .	227
a) Planungsakt sui generis mit überwiegend fachplanungsrechtlichem Charakter	227
b) Planungsakt mit überwiegend raumordnungsrechtlichem Charakter	228
2. Bundesfachplanungsentscheidung als Verwaltungsinternum . .	229
a) Bundesfachplanungsentscheidung als Planungsakt (sui generis) ohne Außenwirkung	229
b) Bundesfachplanungsentscheidung als atypische verwaltungsinterne Weisung	232
3. Bundesfachplanungsentscheidung als Maßnahme mit (partieller) Außenwirkung	233
a) Bundesfachplanungsentscheidung als Verwaltungsakt	233
b) Bundesfachplanungsentscheidung als materielle Rechtsnorm	233
c) Planungsakt sui generis mit Außenwirkung gegenüber den Ländern	234
d) Planungsakt mit potentieller Außenwirkung	235
III. Stellungnahme	236
1. Vergleichbarkeit mit bestehenden Handlungsformen der Raumordnung?	238

2. Vergleichbarkeit mit bestehenden Handlungsformen der Fachplanung?	239
3. Verwaltungsaktqualität der Bundesfachplanungsentscheidung?	243
4. Bundesfachplanungsentscheidung als atypische verwaltungsinterne Weisung mit erhöhter Verbindlichkeit	252
C. Verfassungsrechtliche Begutachtung	255
I. Bewertung im Schrifttum	257
1. Zweifel an der Verfassungskonformität des § 15 Abs. 3 NABEG	258
2. Möglichkeit verfassungskonformer Auslegung des § 15 Abs. 3 NABEG	260
3. Verfassungskonformität des § 15 Abs. 3 NABEG	261
II. Stellungnahme	265
1. Mindestanforderungen der Garantie effektiven Rechtsschutzes gem. Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG	265
a) Mindestanforderungen	266
b) Geltung der Kriterien für die Rechtsschutzkonzeption des Verfahrens gem. §§ 12a ff. EnWG i. V. m. §§ 4 ff. NABEG	267
2. Unterschreitung der Mindestanforderungen durch die Rechtsschutzkonzeption des NABEG?	268
a) Eröffnung des sachlichen Schutzbereichs: Subjektive Rechtsverletzung	268
b) Wahrung der Mindestanforderungen effektiven Rechtsschutzes	274
III. Ergebnis	279
1. Ergebnis der verfassungsrechtlichen Begutachtung	280
2. Rechtspolitische Bewertung	280
a) Chancen und Risiken des Konzentrationsmodells	280
b) Optimierungsansätze de lege ferenda	287
Teil 5: Zusammenfassung und Fazit	291
A. Stufung und effektiver Rechtsschutz	291
B. Konzeption und Verfassungskonformität des NABEG-Verfahrens	297
C. Die NABEG-Rechtsschutzkonzeption als „lehrreicher Beispielsfall“?	299
D. Zusammenfassende Thesen	304
Literaturverzeichnis	311
Register	331

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	andere Ansicht
Abl.	Amtsblatt
AbLEG	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft
AbleG	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
abw.	abweichend(e)
a. F.	alte Fassung
AG	Aktiengesellschaft
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AK	Aarhus-Konvention
Alt.	Alternative
Anm.	Anmerkung
Arch	Archiv des öffentlichen Rechts
AO-StB	Der AO-Steuer-Berater
ARegV	Verordnung über die Anreizregulierung der Energieversorgungsnetze – Anreizregulierungsverordnung
Art.	Artikel
AtG	Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren – Atomgesetz
AtVfV	Verordnung über das Verfahren bei der Genehmigung von Anlagen nach § 7 des Atomgesetzes – Atomrechtliche Verfahrensverordnung
Aufl.	Auflage
AUR	Agrar- und Umweltrecht
BauGB	Baugesetzbuch
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BBergG	Bundesberggesetz
BBPlG	Bundesbedarfsplangesetz
Bd.	Band
BeckOK	Beck'scher Online-Kommentar GG
BeckRS	Beck-Rechtsprechung
BerIKommEnR	Berliner Kommentar zum Energierecht
BerIK-GG	Berliner Kommentar zum Grundgesetz
Beschl.	Beschluss
BFH	Bundesfinanzhof
BFH/PR	Entscheidungen des BFH für die Praxis der Steuerberatung
BGBI. I	Bundesgesetzblatt, Teil I

BImSchG	Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge – Bundes-Immissionsschutzgesetz
BLJ	Bucerius Law Journal
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BNatSchG	Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege – Bundesnaturschutzgesetz
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V.
Bundesnetzagentur	Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen
BR	Bundesrat
BR-Drs.	Drucksache des Deutschen Bundesrats
BSWAG	Gesetz über den Ausbau der Schienenwege des Bundes – Bundes-schienenwegeausbaugesetz
BT	Bundestag
BT-Drs.	Drucksache des Deutschen Bundestags
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht – Bundesverfassungs-gerichtsgesetz
BVerfGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des BVerfG
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des BVerwG
bzw.	beziehungsweise
d.	der / die / des
dena	Deutsche Energie-Agentur GmbH
ders.	derselbe
d. h.	das heißt
dies.	dieselbe(n)
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DStGB	Deutscher Städte- und Gemeindebund
DStR	Deutsches Steuerrecht
DV	Die Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
Einl.	Einleitung
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EnLAG	Gesetz zum Ausbau von Energieleitungen – Energieleitungsausbaugesetz
Entsch.	Entscheidung
EnWG	Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung – Energiewirt-schaftsgesetz
EnWR	Energiewirtschaftsrecht
EnWZ	Zeitschrift für das gesamte Recht der Energiewirtschaft
ER	Zeitschrift für die gesamte Energierechtspraxis
EuR	Europarecht
Erg.-Lfg.	Ergänzungslieferung
Erl.	Erläuterung
ET	Energiewirtschaftliche Tagesfragen

etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EurUP	Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union
e. V.	eingetragener Verein
f.	folgende
ff.	fortfolgende
FFH	Fauna-Flora-Habitat
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
FStrG	Bundesfernstraßengesetz
G.	Gesetz
GBL BW	Gesetzblatt für Baden-Württemberg
gem.	gemäß
GemRdErl.	Gemeinsamer Runderlass
GewArch	Gewerbearchiv
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GMBL	Gemeinsames Ministerialblatt
GRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GV. NRW	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
HBO	Hessische Bauordnung
HbStR	Handbuch des Staatsrechts
HDÜ	Höchstspannungsdrehstromübertragung
HFR	Höchststrichterliche Finanzrechtsprechung
HGÜ	Höchstspannungsgleichstromübertragung
h. M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
i. d. F.	in der Fassung
I+E	Zeitschrift für Immissionsschutzrecht und Emissionshandel
InvZulG	Investitionszulagengesetz
i. R. d.	im Rahmen des / der
i. S. d.	im Sinne des / der
i. V. m.	in Verbindung mit
jM	juris – Die Monatszeitschrift
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel
KommP	KommunalPraxis
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtsprechung
kV	Kilovolt
Lit.	Literatur
LPlG	Landesplanungsgesetz
Ls.	Leitsatz

LuftVG	Luftverkehrsgesetz
m.	mit
m. E.	meines Erachtens
MBI.	Ministerialblatt
MBI. NW	Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NABEG	Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer(n)
NRW	Nordrhein-Westfalen
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Rechtsprechungsreport Verwaltungsrecht
NWVBL	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
NZBau	Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht
o. g.	oben genannte/r/s
OVG	Oberverwaltungsgericht
PlfZV	Planfeststellungszuweisungsverordnung
PreußOVG	Preußisches Oberverwaltungsgericht
RdE	Recht der Energiewirtschaft
Ref-E	Referentenentwurf
RGBl.	Reichsgesetzblatt
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
ROG	Raumordnungsgesetz
ROV	Raumordnungsverordnung
Rs.	Rechtssache
Rspr.	Rechtsprechung
S.	Seite(n) / Satz / siehe
Slg.	Sammlung
s. o.	siehe oben
sog.	so genannte(r)
SRU	Sachverständigenrat für Umweltfragen
str.	umstritten
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
s. u.	siehe unten
SUP	Strategische Umweltprüfung
u.	und
u. a.	unter anderem, und andere
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
Urt.	Urteil
usw.	und so weiter
u. U.	unter Umständen
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
v.	von, vom
v. a.	vor allem

Verf.	Verfasser(in)
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
Vorb.	Vorbemerkung
VR	Verwaltungsrundschau
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WaStrG	Bundeswasserstraßengesetz
WF	Wertermittlungsforum
WiVerw	Wirtschaftsverwaltung
WM	Wertpapiermitteilungen
z. B.	zum Beispiel
ZfB	Zeitschrift für Bergrecht
ZfU	Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht
zit.	zitiert
ZNER	Zeitschrift für neues Energierecht
z. T.	zum Teil
zul.	zuletzt
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht
zw.	zwischen

Teil I

Einführung

Nichts ist so beständig wie der Wandel.¹ Diese Weisheit gilt auch und besonders für rechtswissenschaftliche Forschungsschwerpunkte im Spiegel sich kontinuierlich verändernder gesellschaftspolitischer und wirtschaftlicher sowie technischer Rahmenbedingungen. Lange Zeit galt das Umweltrecht als das innovativste Gebiet des Verwaltungsrechts und stellt bis heute einen zentralen Motor für Entwicklungen insbesondere des allgemeinen Verwaltungsrechts sowie – unter Einfluss europäischer Rechtsetzung² und Rechtsprechung³ – besonders des Verwaltungsrechtsschutzes dar.⁴

In diesem Rennen um Aktualität drängt in neuester Zeit ein Rechtsgebiet an die Spitze, das die Energiepolitik dieses Jahrzehnts omnipräsent begleitet: das Energieinfrastrukturrecht⁵. Dabei handelt es sich um ein im Zuge der Energiewende in den Vordergrund gerücktes juristisches Territorium, das umwelt-, planungs-⁶ und regulierungsrechtliche Aspekte gemeinsam berührt.⁷ Diese Entwicklung betrifft primär Projekte von erheblicher Komplexität in Infrastrukturbereichen, die für die Daseinsvorsorge von elementarer Bedeutung sind. Die Bewältigung der Anlagenzulassung erfolgt zumeist mithilfe einer Abschtichung, Stufung oder iterativen Strukturierung der Verwaltungsverfahren. Besonders deutlich wird dies im Bereich des Übertragungsnetzausbaus. An der infrastrukturellen Herausforderung des Ausbaus von Höchstspannungsstromleitungen wird deutlich: Die Vorhabensrealisierung und die Vorhabensverhinderung bzw. die

¹ In Anlehnung an Heraklit von Ephesos' Formel „panta rhei“ (deutsch: „alles fließt“).

² Vgl. nur Richtlinie 2011/82/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 13.12.2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABLEU v. 28.01.2012, L 26/1.

³ Siehe nur EuGH, Urt. v. 07.11.2013 – Rs. C-72/12 („Altrip“); EuGH, Urt. v. 12.05.2011 – Rs. C-115/09 („Trianel“) m. Anm. *Schwerdtfeger*, EuR 2012, 80; EuGH, Urt. v. 15.10.2009 – Rs. C-262/08; EuGH, Urt. v. 08.03.2011 – Rs. C-240/09 („Slowakischer Braunbär“); EuGH, Urt. v. 18.10.2011 – Rs. C-128/09 („Boxus u. a./Région wallonne“).

⁴ Siehe statt vieler *Schlacke*, in: Kment, (Hrsg.), FS Jarass, 2015, 379 ff.; *Schmidt*, ZUR 2012, 210.

⁵ *Kluth*, in: Schlacke/Schubert (Hrsg.), Energie-Infrastrukturrecht, 2014, S. 119.

⁶ *Erbguth/Kluth* (Hrsg.), Planungsrecht in der gerichtlichen Kontrolle, 2012.

⁷ *Kluth*, in: Schlacke/Schubert (Hrsg.), Energie-Infrastrukturrecht, 2014, S. 119.

gerichtliche Vorhabensbekämpfung, d. h. die Frage von Klagerechten gegen den Netzausbau, sind zwei Seiten derselben Medaille. Während der Gesetzgeber insofern längst den Ball ins „Umsetzungsspielfeld“ von Vorhabenträgern und Verwaltung geworfen hat, stellen sich immer deutlicher – und längst nicht mehr nur „am Rande des Spielfelds“ – Fragen des verfassungsrechtlich garantierten Rechtsschutzes.⁸ Geht es dabei nur um eine Renaissance von Rechtsschutzforderungen⁹ oder gewinnen diese berechtigterweise an Aktualität und bedürfen einer erneuten Diskussion unter dem Vorzeichen neuer Planungs- und Genehmigungsverfahren? Diesen Fragen will die vorgelegte Arbeit anhand des Referenzrahmens des Netzausbaubeschleunigungsgesetzes Übertragungsnetz (im Folgenden: NABEG)¹⁰ auf den Grund gehen.

Anlass zu dieser thematischen Ausrichtung haben die zur Umsetzung der Energiewende im Sommer 2011 in Kraft getretenen Legislativakte gegeben, die in die Planung infrastruktureller Großvorhaben wie den Netzausbau mündeten, der sowohl gesellschaftspolitisch als auch juristisch ein mit dem Bahnhofprojekt „Stuttgart 21“¹¹ oder dem Bau des Flughafens Berlin-Brandenburg („BER“) vergleichbares Konfliktpotential¹² birgt. Der Forschungsansatz möchte einen Beitrag leisten, die grundlegenden Anforderungen an eine effektive Rechtsschutzausgestaltung in gestuften administrativen Entscheidungsprozessen zu bestimmen und hinsichtlich der Zielkonflikte – einerseits Rechtssicherheit, Praktikabilität und Beschleunigung der Verfahren, andererseits Effektivität des Rechtsschutzes Betroffener und Förderung von Akzeptanz der Öffentlichkeit – zu bewerten.

A. Fragestellung und Gang der Untersuchung

Dem Titel entsprechend verzahnt diese Arbeit zwei rechtliche Aspekte miteinander: Einerseits erfolgt eine präzise Bestimmung der Gewährleistung effektiven

⁸ Exemplarisch *Erbguth* (Hrsg.), *Verwaltungsrechtsschutz in der Krise: vom Rechtsschutz zum Schutz der Verwaltung?*, 2010.

⁹ Vgl. *Schmidt-Aßmann*, DVBl. 1981, 334; *Erbguth*, in: *Erbguth* (Hrsg.), *Effektiver Rechtsschutz im Umweltrecht?*, 2005, S. 29 ff. sowie NVwZ 2005, 241.

¹⁰ *Pielow* hebt die Bedeutung des Rechts der leitungsgebundenen Versorgung mit Strom und Gas als ‚Prüfstand‘, aber auch als ‚Referenzgebiet‘ für grundlegende Betrachtungen zum Verfassungs- und Verwaltungs- sowie zum Wettbewerbs- und zunehmend auch zum Europarecht hervor; siehe *Pielow*, in: *Faßbender/Köck* (Hrsg.), *Versorgungssicherheit in der Energiewende*, 2014, S. 45.

¹¹ Zur Problembewältigung durch gestufte Verfahren bei Großvorhaben eingehend *Franzius*, *GewArch* 2012, 225 ff.

¹² Grundlegend zur Problematik der Akzeptanzschaffung für Großvorhaben: *Kirchhof*, in: *Kirchhof/Paetow/Uechtritz* (Hrsg.), *FS Dolde*, S. 3 ff.

Rechtsschutzes gem. Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG in gestuften administrativen Entscheidungsprozessen. Andererseits wird der Fokus auf das besondere Beispiel des Übertragungsnetzausbaus, d. h. des Zulassungs- und Genehmigungsverfahrens für Höchstspannungsleitungen gem. §§ 12a ff. Energiewirtschaftsgesetz (im Folgenden: EnWG¹³) i. V. m. §§ 4 ff. NABEG, gerichtet – als einem aktuell besonders interessanten Beispiel hochstufiger behördlicher Entscheidungsprozesse. Im Folgenden werden die beiden genannten Aspekte in Teil 2 einerseits und in den Teilen 3 und 4 andererseits, insoweit auch vom textlichen Umfang her gleichgewichtig, behandelt.

Ziel der Untersuchung ist es auch, die Frage zu beantworten, ob identifizierte Rechtsschutzprobleme dieses Verfahrens „symptomatisch“ für gestufte administrative Entscheidungsprozesse und Verfahren sein könnten. Auf diese Weise könnten allgemeingültige, potentielle Ansätze für eine Korrektur oder zumindest Verbesserung der Ausgestaltung des Rechtsschutzes zur Steigerung der Rechtssicherheit und Akzeptanz infrastruktureller Großvorhaben für ähnliche mehrstufige Entscheidungsprozesse der Verwaltung entwickelt werden. Dabei wird bewusst auf *gestufte administrative Entscheidungsprozesse* Bezug genommen – als Oberbegriff für Strukturierungsformen verwaltungsbehördlicher Entscheidungsfindung, die sich u. a. in Planungs-¹⁴ ebenso wie Genehmigungsverfahren¹⁵ finden.¹⁶

¹³ Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz) v. 07.07.2005 (BGBl. I, S. 1970, 3621), zuletzt geändert durch Art. 3 d.G.v. 29.08.2016 (BGBl. I, S. 2034).

¹⁴ *Planung* bezeichnet grundsätzlich eine Form staatlicher Aufgabenwahrnehmung, die in vorausschauendem Setzen von Zielen und gedanklicher Vorwegnahme der zu ihrer Verwirklichung erforderlichen Verhaltensweisen besteht, wobei die Rechtsnatur eines Plans – sofern diese nicht gesetzlich determiniert ist – zwischen Verwaltungsakt, Verwaltungsinternum und Rechtssatz sui generis variieren kann; vgl. *Stelkens*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG*, 8. Aufl. 2014, § 35 Rn. 263. Ein *Planungsverfahren* zeichnet sich beispielsweise im Baurecht dadurch aus, dass „der Planungsträger auf einer den Gesetzen nachfolgenden normativen Ebene selber gestaltend aktiv wird, indem er die Nutzung von Grundstücken vorbereitet und leitet (vgl. § 1 I BauGB) und einen Grundriss für Ort und Art einer Nutzung vorzeichnet.“; vgl. *Niestedt/Ziekow, WiVerw* 2016/1, 1 (1).

¹⁵ *Genehmigungsverfahren* stellen – als eine Form von Verwaltungsverfahren i. S. d. § 9 VwVfG – regelmäßig die Reaktion einer Genehmigungsbehörde auf das Begehren eines Vorhabenträgers – unter Beachtung der Planung bzw. der Planersatznormen, wie z. B. der §§ 34 ff. BauGB – in Form einer Entscheidung über Form und Zeitpunkt der Ausführung dar, die den von der Planung vorgezeichneten Grundriss ausfüllt; vgl. *Niestedt/Ziekow, WiVerw* 2016/1, 1 (1). Diese Bezeichnung steht somit für die nach außen wirkende Tätigkeit der Behörden, die auf die Prüfung der Voraussetzungen, die Vorbereitung und den Erlass einer Genehmigung gerichtet ist und den Erlass der Genehmigung einschließt.

¹⁶ Im Fokus dieser Arbeit stehen wie dargelegt die Rechtsschutzanforderungen an gestufte administrative Entscheidungsprozesse am Beispiel des Netzausbaus. Letzteres Verfahren beinhaltet – wie in nachfolgenden Teilen näher zu erörtern sein wird – unterschiedlich strukturierte und rechtlich zu qualifizierende Verfahrensabschnitte und Entscheidungsformen. Wenngleich

Die Arbeit ist insgesamt in fünf Teile gegliedert. Zunächst wird die Entwicklung der Beschleunigungsgesetzgebung energierechtlicher Planungs- und Genehmigungsverfahren skizziert und das Gesetzgebungsverfahren des Planungs- und Genehmigungsverfahrens für Höchstspannungsleitungen gem. §§ 12a ff. EnWG i. V. m. §§ 4 ff. NABEG nachgezeichnet (Teil 1). Im Anschluss daran wird das Verhältnis von gestufter Entscheidungsstrukturierung der Verwaltung zu verfassungsrechtlicher Rechtsschutzgewährleistung untersucht (Teil 2). Die Erkenntnisse dieses Teils der Arbeit bilden zugleich die Grundlage für eine Begutachtung des Planungs- und Genehmigungsverfahrens für Höchstspannungsleitungen gem. §§ 12a ff. EnWG i. V. m. §§ 4 ff. NABEG in Teil 3 und 4 dieser Arbeit. Sodann werden der Verfahrensablauf und die rechtsschutzrelevanten Abstufungen des Verfahrens gem. §§ 12a ff. EnWG i. V. m. §§ 4 ff. NABEG sowie das einschlägige Rechtsschutzmodell herausgearbeitet (Teil 3). Es folgt eine Begutachtung der Verfassungskonformität der entsprechenden Rechtsschutzkonzeption hinsichtlich der Anforderungen des Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG (Teil 4) – mit einer kritischen Auseinandersetzung auch mit dem aktuellen Meinungsspektrum im rechtswissenschaftlichen Schrifttum zu den in der Rechtsprechung entwickelten Kriterien. Abschließend werden die gewonnenen Erkenntnisse resümiert und ein rechtspolitisches Fazit gezogen (Teil 5).

An dieser Stelle ist auf mehrere thematische Eingrenzungen hinzuweisen. Die Vielzahl der im Zuge der Energiewende eingeführten Neuregelungen wirft diverse Rechtsfragen auf und hat einige ältere Diskussionen über zu klärende Fragen des Rechtsschutzes im Umweltrecht¹⁷ neu entfacht. Diese können nicht in Gänze im Rahmen dieser Arbeit einer Klärung zugeführt werden. Vielmehr wird hier der Schwerpunkt auf eine Begutachtung des Netzausbaus gelegt. Dabei ist die Untersuchung nicht darauf ausgerichtet, das Verfahren umfassend auf seine Ver-

einzelne Verfahrensebenen – insofern abweichend von der Legaldefinition eines Verwaltungsverfahrens i. S. d. § 9 VwVfG – nicht mit einer Genehmigung in Form eines Verwaltungsakts gem. § 35 VwVfG oder eines öffentlichen Vertrages gem. § 54 VwVfG abschließen, wird dennoch zusammenfassend das *Planungs- und Genehmigungsverfahren* gem. §§ 12a ff. EnWG i. V. m. §§ 4 ff. NABEG in Bezug genommen. Diese summarische Terminologie begründet sich wie folgt: Zum einen beziehen sich die Anforderungen der Garantie effektiven Rechtsschutzes auf die Gesamtschau der Verfahrensabschnitte des Netzausbaus. Zum anderen wird diese Begrifflichkeit bereits in dessen Gesetzesbegründung verwendet (siehe Entwurf eines Gesetzes über Maßnahmen zur Beschleunigung des Netzausbaus Elektrizitätsnetze, BT-Drs. 17/6073 v. 06.06.2011, S. 18 f.). Auch in der Literatur wird in diesem Zusammenhang überwiegend von Planungs- und Genehmigungsverfahren gesprochen (siehe statt vieler *Durner*, DVBl. 2011, 853 ff.; *Schneider*, EnWZ 2013, 339 ff.). Nachfolgend wird entsprechend der allgemein anerkannten Terminologie in Gesetzesmaterialien und Schrifttum zusammenfassend die Bezeichnung das Planungs- und Genehmigungsverfahren des Netzausbaus verwendet.

¹⁷ Siehe hierzu *Greim*, Rechtsschutz bei Verfahrensfehlern im Umweltrecht. Vgl. zu der Fragestellung „Umweltrechtsschutz, quo vadis?“ *Dittes*, DÖV 2014, 666.

fassungskonformität zu untersuchen, sondern – anhand der in Rechtsprechung und rechtswissenschaftlichem Schrifttum entwickelten Anforderungen – fokussiert auf Fragen der Garantie effektiven Rechtsschutzes gem. Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG. Ausgeklammert werden daher die umstrittenen Fragen der Gesetzgebungskompetenz für den Erlass des NABEG, insbesondere für die Bundesfachplanung¹⁸, sowie des Bestehens einer Bundesverwaltungskompetenz und damit insbesondere der Zulässigkeit der Zuständigkeitsübertragung auf die Bundesnetzagentur.¹⁹ In Bezug auf die zu begutachtenden Rechtsgrundlagen liegt der Fokus auf dem nationalen Rechtsrahmen und nicht auf regionalen oder landesspezifischen²⁰ Besonderheiten. Auch völkerrechtliche²¹ und europarechtliche Vorgaben zur Effektivität von Rechtsschutz²² werden nur insoweit Berücksichtigung finden, als diesen grundsätzlich ein prägender Einfluss auf den Bereich des Umweltrechts zukommt.²³

¹⁸ Die Bundesregierung ging von einer Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Erlass des NABEG aufgrund des Regelungsgegenstands des Rechts der *Energiewirtschaft* gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG aus, vgl. BT-Drs. 17/6073 v. 06.06.2011, S. 19. In der Literatur wird sich dieser rechtlichen Einordnung überwiegend angeschlossen, wobei vor allem folgende drei Gesetzgebungskompetenzen diskutiert werden: 1.) Eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für das Recht der Wirtschaft) jedenfalls im Schwerpunkt bejahend: *Appel*, UPR 2011, 406 (410); *Durner*, DVBl. 2011, 853 (855); *Faßbender/Leidinger*, in: Posser/Faßbender (Hrsg.), 2013, Kap. 1 Rn. 60; *Grigoleit/Weissensee*, UPR 2011, 401 (402); *Porsch*, in: Ziekow (Hrsg.), Speyerer Planungsrechtstage 2012, S. 305 (313). 2.) Eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG (konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die Raumordnung) bejahend: *Erbguth*, in: Hebel/Hendler/Proelß/Reiff (Hrsg.), 29. Trierer Kolloquium zum Umwelt- und Technikrecht 2013, S. 185 (188 ff.); *Moench/Ruttloff*, NVwZ 2011, 1040 (1041). 3.) Eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes aufgrund einer ungeschriebenen Kompetenz des Bundes für die Raumordnung des Gesamtstaates kraft Natur der Sache bejahend: *Wagner*, DVBl. 2011, 1453 (1456).

¹⁹ Aus der Literatur zum Streitstand: *Appel*, UPR 2011, 406 (411); *Appel/Eding*, NVwZ 2012, 343; *Durner*, DVBl. 2011, 853 (857); *Erbguth*, NVwZ 2012, 326 (330 ff.); *Grigoleit/Weissensee*, UPR 2011, 401 (402); *Moench/Ruttloff*, NVwZ 2011, 1040 (1041); *Porsch*, in: Ziekow (Hrsg.), Speyerer Planungsrechtstage 2012, S. 305 (314 ff.); *Straßburg*, in: de Witt/Scheuten, NABEG, 2013, Einl. Rn. 72.

²⁰ So bestehen auf Ebene der Bundesländer verschiedene Konzepte zur Steuerung des Ausbaus erneuerbarer Energien wie beispielsweise der Nutzung von Windenergie, vgl. hierzu weiterführend *Spannowsky*, in: Hebel/Hendler/Proelß/Reiff (Hrsg.), 29. Trierer Kolloquium zum Umwelt- und Technikrecht 2013, S. 83 ff.

²¹ Grundlegend: Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (sog. Aarhus-Konvention) v. 25.06.1998; hierzu *Schwerdtfeger*, Der deutsche Verwaltungsrechtsschutz unter dem Einfluss der Aarhus-Konvention, 2010.

²² Hierzu – sehr übersichtlich – zu einer besonders von europarechtlichen Vorgaben geprägten Form des Rechtsschutzes *Schmidt/Schrader/Zschiesche*, Die Verbandsklage, 2014.

²³ Die nationale Ausrichtung dieser Arbeit erfolgt dabei in dem Bewusstsein, dass das Um-

Darüber hinaus ist der Fokus auf Fragen des Individualrechtsschutzes gerichtet, nicht jedoch auf Rechtsschutzoptionen von Gebietskörperschaften oder anderen juristischen Personen des Zivilrechts oder des öffentlichen Rechts, weil dies vom Umfang der sich hier stellenden weiteren Fragen im Rahmen dieser Dissertation nicht zu bewältigen gewesen wäre.

Überdies wird nur der Stromsektor begutachtet, wenngleich im Kontext der Energiewende auch bezüglich des Um- und Ausbaus von Gasleitungen regulatorische Maßnahmen²⁴ getroffen worden sind und sich auch in diesem Bereich juristische Probleme stellen.²⁵ Des Weiteren werden administrative Entscheidungsprozesse nicht auf allen vier Spannungsebenen des Stromversorgungsnetzes untersucht, sondern es wird – entsprechend dem Regelungsgegenstand des neu eingeführten Planungs- und Genehmigungsverfahrens – nur der geplante Bau von Höchstspannungsstromleitungen²⁶ mit einer Nennspannung von 380 Kilovolt (kV)²⁷ näher in den Blick genommen, wenngleich die Netze auf Hoch-, Mittel- und Niederspannungsebene²⁸ ebenfalls einen hohen Um- und Ausbaubedarf verzeichnen. In dieser Arbeit werden Literatur und Rechtsprechung bis einschließlich 16. Oktober 2016 berücksichtigt.

welt- und Energierecht zumeist einen europarechtlich geprägten Hintergrund aufweist. So hat vor allem die Rechtsprechung des EuGH Auswirkungen auf die Rechtsschutzanforderungen im Umweltrecht; vgl. nur EuGH, Urt. v. 07.11.2013 – Rs. C-72/12 („Altrip“); EuGH, Urt. v. 12.05.2011 – Rs. C-115/09 („Trianel“); EuGH, Urt. v. 15.10.2009 – Rs. C-262/08; EuGH, Urt. v. 08.03.2011 – Rs. C-240/09 („Slowakischer Braunbär“); EuGH, Urt. v. 18.10.2011 – Rs. C-128/09 („Boxus u. a./Région wallonne“).

²⁴ Siehe u. a. das Gesetz zur Neuregelung energiewirtschaftsrechtlicher Vorschriften v. 26.07.2011, BGBl. I, S. 1554.

²⁵ Vgl. Art. 1 des Gesetzes zur Neuregelung energiewirtschaftsrechtlicher Vorschriften v. 26.07.2011, BGBl. I, S. 1554, S. 1555: Im Bereich des Ausbaus der Gasfernleistungsnetze wird mit § 15a EnWG (i. V. m. § 17 Gasnetzzugangsverordnung) für Fernleitungsnetzbetreiber u. a. die Pflicht zur Aufstellung jährlicher Netzentwicklungspläne eingeführt.

²⁶ Begrifflich können Höchstspannungsstromleitungen auch als Übertragungsnetze bezeichnet werden. Übertragungsnetze sind, angelehnt an die Legaldefinition des § 3 Nr. 32 EnWG, solche Leitungen, die dem Transport von Elektrizität über ein Höchstspannungs- und Hochspannungsverbundnetz einschließlich grenzüberschreitender Verbindungsleitungen zum Zwecke der Belieferung von Letztverbrauchern oder Verteilern dienen.

²⁷ In Abgrenzung hierzu soll der Bereich des Ausbaus der Stromnetze auf Ebene der – praktisch sehr relevanten – örtlichen Verteilernetze, d. h. solcher Netze i. S. d. § 3 Ziffer 29c EnWG, keiner näheren Begutachtung unterzogen werden. Ebenso wenig sollen die ergänzend eingeführten Neuregelungen des Bundesfachplan Offshore gem. § 17a EnWG und des Offshore-Netzentwicklungsplans gem. §§ 17b ff. EnWG – v. 20.12.2012, BGBl. I, S. 2730 – begutachtet werden. Im Zuge der Energiewende eingeführte Neuregelungen im Bereich des Ausbaus von Gasleitungen stellen ebenfalls keinen Gegenstand der Arbeit dar.

²⁸ Zu den vier Spannungsebenen des deutschen Stromnetzes siehe weiterführend: *Theobald*, in: *Schneider/Theobald, Recht der Energiewirtschaft*, 4. Aufl. 2013, § 1 Rn. 8 ff.

B. Beschleunigungsgesetzgebung im Bereich energierechtlicher Planungs- und Genehmigungsverfahren

Für die Beschleunigung energierechtlicher Planungs- und Genehmigungsverfahren waren in Deutschland insbesondere die nachfolgend beschriebenen legislativen Maßnahmen prägend, da diese die bundesrechtlichen Rahmenbedingungen des Netzausbaus vorgeben.

Historisch betrachtet erfolgte zunächst die Regulierung des Elektrizitätssektors.²⁹ Allerdings enthielt das Gesetz zur Förderung der Energiewirtschaft (EnWG 1935) vom 13. Dezember 1935³⁰ noch kein spezielles Fachplanungsrecht zur Errichtung oder Änderung von Energieanlagen,³¹ sondern zielte im Kern auf eine grundlegende Kodifikation des Energierechts.³² Das Bestreben einer Beschleunigung energierechtlicher Planungs- und Genehmigungsverfahren geriet in Deutschland – naturgemäß – erst in den Blick, als sich ein energierechtliches Fachplanungsrecht herausgebildet hatte und sich dessen Schwachstellen offenbarten.

Besonders virulent wurden die Bemühungen um Verfahrensbeschleunigung und -straffung aufgrund der deutschen Wiedervereinigung 1990, die die Notwendigkeit einer Verbesserung der weitgehend vernachlässigten Infrastrukturen in den neuen Bundesländern sowie deren Anpassung an das erhöhte Verkehrsaufkommen, insbesondere im Bereich der Verkehrswege, erkennbar werden ließ.³³ Diese Entwicklung war eine Triebfeder für zahlreiche verwaltungsverfahrens- und planungsrechtliche Reformen, insbesondere im Bereich des Planungsrechts für Verkehrswege, um bis dahin bestehende Planungs- und Genehmigungsverfahren zu beschleunigen, zu vereinheitlichen und zu verschlanken. Als von dieser Motivation getragene „Beschleunigungs- und Vereinfachungsgesetze“³⁴ waren insbesondere die nachfolgend genannten Gesetze prägend für das Verwaltungsverfahren auf Bundesebene:³⁵ das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz³⁶, das Pla-

²⁹ Kehrberg, Die Entwicklung des Elektrizitätsrechts in Deutschland, 1997, S. 131 ff.

³⁰ Gesetz zur Förderung der Energiewirtschaft (Energiewirtschaftsgesetz) v. 13.12.1935, RGBl. I, S. 1451.

³¹ Siehe weiterführend *Missling*, in: Danner/Theobald, Energierecht, Stand: 81. Erg.-Lfg. Juli 2014, vor §§ 43 ff. Rn. 11.

³² *Säcker*, in: Säcker, BerlKommEnR, 2014, Band 1, EnWG Einl. A, Rn. 17.

³³ Siehe hierzu nur den Erfahrungsbericht der Bundesregierung zum Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz: BT-Drs. 15/2311 v. 02.01.2004, S. 3.

³⁴ *Schmitz*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 8. Aufl. 2014, § 1 Rn. 259.

³⁵ Vgl. *Schmitz*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 8. Aufl. 2014, § 1 Rn. 259 und Rn. 270.

³⁶ Gesetz zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin (Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz) v. 16.12.1991, BGBl. I, S. 2174.

nungsvereinfachungsgesetz³⁷ und das Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz³⁸. Das in diesen Gesetzen zum Ausdruck gebrachte grundlegende Anliegen der Beschleunigung von Verfahren hat auch dem für diese Arbeit maßgeblichen fachplanungsrechtlichen Bereich des Energierechts seine heutige Form verliehen. Insofern ist zu Recht konstatiert worden, dass der Beschleunigungsgedanke im Allgemeinen sowie Gesichtspunkte der Verfahrensvereinfachung im Besonderen die Einführung eines gesonderten energiewirtschaftlichen Fachplanungsrechts bedingt haben.³⁹

Längst überfällig⁴⁰ wurde das EnWG 1935 außer Kraft gesetzt⁴¹ und durch das Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung vom 24. April 1998⁴² (EnWG 1998) ersetzt, das erstmals eine wettbewerbliche Öffnung des Elektrizitäts- und Gasversorgungsmarktes einführt, indem die Energieversorgungsunternehmen durch Streichung einer Bereichsausnahme dem Anwendungsbereich des GWB und somit dem Wettbewerb unterworfen wurden. In der Konsequenz wurde das System des sog. „verhandelten Netzzugangs“ etabliert, das die Netzbetreiber dazu zwang, auch mit anderen Energieversorgern Verträge über die Bereitstellung ihrer Leitungen zu schließen (vgl. § 6 Abs. 1 EnWG 1998).⁴³

Die seither beschlossenen Reformen des energierechtlichen Planungs- und Genehmigungsverfahrens folgten zeitlich in deutlich geringeren Abständen, als dies zwischen 1935 und 1998 der Fall war. Bereits im Jahr 2001 wurde das EnWG 1998 geändert, indem – primär zwecks Umsetzung der sog. UVP-Änderungsrichtlinie⁴⁴ – in §§ 11a EnWG 2001 erstmals ein bundeseinheitliches Plan-

³⁷ Gesetz zur Vereinfachung der Planungsverfahren für Verkehrswege (Planungsvereinfachungsgesetz) v. 17.12.1993, BGBl. I, S. 2123.

³⁸ Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren (Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz) v. 12.09.1996, BGBl. I, S. 1354.

³⁹ *Schirmer/Seifert*, ZUR 2013, 515 mit treffendem Verweis auf die besondere Funktion der Konzentrationswirkung des Planfeststellungsbeschlusses; hierzu nachfolgend.

⁴⁰ Anlass zu einer grundlegenden Reform des EnWG 1935 musste bereits die Entstehungsgeschichte des Gesetzes, der rechtspolitische Hintergrund des Nationalsozialismus, geben. Hierzu *Kehrberg*, Die Entwicklung des Elektrizitätsrechts in Deutschland, 1997, S. 186: „Die Machtübernahme der Nationalsozialisten im Jahre 1933 ermöglichte die Wiederaufnahme der Initiative durch die Reichsregierung. Offiziell als Wirtschaftsverwaltungsgesetz, tatsächlich als Instrument zur Wiederaufrüstung Deutschlands konzipiert, beschloß das NS-Regime [im Jahre 1935] das Energiewirtschaftsgesetz.“

⁴¹ Art. 5 Abs. 2 Nr. 1 des Gesetzes zur Neuordnung des Energiewirtschaftsrechts v. 24.04.1998, BGBl. I, S. 730 (736).

⁴² Art. 1 des Gesetzes zur Neuordnung des Energiewirtschaftsrechts: Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz – EnWG) v. 24.04.1998, BGBl. I, S. 730.

⁴³ *Säcker*, Das Energierecht im Spannungsfeld von staatlicher Planung und privatem Wettbewerb, in: *Säcker*, *BerlKommEnR*, 2014, Band I, EnWG Einl. A, Rn. 22.

⁴⁴ Richtlinie Nr. 97/11/EG des Rates v. 03.03.1997 zur Änderung der Richtlinie 85/337/

feststellungsverfahren für Energieanlagen eingeführt wurde, wobei dies von einer UVP-Pflichtigkeit der Errichtung oder Änderung der Energieanlage abhängig gemacht wurde.⁴⁵ In ihrer ursprünglichen Fassung lässt sich die Planfeststellung im Bereich des Energiewirtschaftsrechts daher treffend als „Trägerverfahren der Umweltverträglichkeitsprüfung“⁴⁶ bezeichnen. Verglichen mit anderen Infrastrukturbereichen von besonderer Raumbedeutung – wie nicht zuletzt der Verkehrswegeplanung – ist das auf diese Weise geschaffene einheitliche Zulassungssystem für Energieleitungen noch bemerkenswert jung.⁴⁷

Nach einer Novelle im Jahr 2003⁴⁸ brachte die nächste Neuregelung 2005⁴⁹ im Wesentlichen Änderungen im Bereich der Planungs- und Genehmigungsverfahren für Höchstspannungsleitungen dahingehend, dass die vorherigen §§ 11a ff. EnWG 2001 in dem neuen „Teil 5 – Planfeststellung, Wegenutzung“ (§§ 43–48 EnWG) zusammengefasst wurden. Überdies wurden Regelungen für eine staatliche Regulierung der Elektrizitätsversorgungsnetze und eine stärkere Entflechtung eingeführt.⁵⁰

Besondere Bedeutung für die Beschleunigung des zu begutachtenden Genehmigungsverfahrens hatte sodann das am 17. Dezember 2006 in Kraft getretene Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz (InfPBG)⁵¹. Art. 7 des InfPBG reformierte den fünften Teil des EnWG 2001 nachhaltig, da das Erfordernis der Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens von der UVP-Pflichtigkeit eines Vorhabens entkoppelt wurde, indem es gem. § 43 Satz 1 Nr. 1 EnWG 2006 auf die Errichtung und den Betrieb sowie die Änderung sämtlicher Hochspannungsfreileitungen, ausgenommen Bahnstromfernleitungen, mit einer Nennspannung von 110 Kilovolt ausgeweitet wurde.⁵² Überdies wurde vor allem das Anhörungsverfahren in § 43a EnWG geändert, um u. a. die Möglichkeiten zu Stellung-

EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, AbleG 1997, L 73, S. 5.

⁴⁵ Art. 20 Nr. 1 des Gesetzes zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz v. 27.07.2001, BGBl. I, S. 1950 (EnWG 2001); vgl. § 11a Abs. 1 Satz 1 EnWG 2001: soweit dafür nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist.

⁴⁶ Durner, in: Ziekow (Hrsg.), Handbuch des Fachplanungsrechts, 2014, § 22 Rn. 2.

⁴⁷ Franke, in: Klees/Gent (Hrsg.), FS Salje, 2013, S. 121.

⁴⁸ Erstes Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts v. 20.05.2003, BGBl. I, S. 686.

⁴⁹ Zweites Gesetz zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts v. 07.07.2005, BGBl. I, S. 1970 (EnWG 2005).

⁵⁰ Weiterführend Kment, in: Kment, EnWG, 2015, Einl. Rn. 4.

⁵¹ Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben v. 09.12.2006, BGBl. I, S. 2833; Berichtigung des Gesetzes zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben v. 09.05.2007, BGBl. I, S. 691.

⁵² Hermes, in: Ziekow (Hrsg.), Speyerer Planungsrechtstage 2013, S. 161 (162).

nahmen durch anerkannte Umweltschutzvereinigungen zu erweitern und insgesamt die Öffentlichkeitsbeteiligungsrechte mit dem Ziel einer Verfahrensbeschleunigung zu ändern.⁵³ Dadurch wurde das Genehmigungsverfahren für Hochspannungsfreileitungen mit einer Nennspannung von 110 Kilovolt oder mehr in der Form geschaffen,⁵⁴ in der es vor Inkrafttreten des NABEG galt.⁵⁵

Ungeachtet zahlreicher weiterer Änderungen des EnWG⁵⁶ stellt in der Entwicklung der Gesetzgebung zur Beschleunigung energierechtlicher Planungs- und Genehmigungsverfahren in Deutschland das am 26. August 2009 in Kraft getretene Gesetz zum Ausbau von Energieleitungen (EnLAG)⁵⁷ das „Vorgängermodell“ des NABEG dar und war somit richtungsweisend für das den Gegenstand der Arbeit bildende Genehmigungsverfahren. Dieser „wesentliche erste Meilenstein für den Netzausbau“⁵⁸ ist angelehnt an Regelungsmodelle aus dem Bereich des Verkehrswegerechts.⁵⁹ Das aus drei Paragraphen bestehende EnLAG versucht im Kern eine Beschleunigung der Genehmigungsverfahren für Energieleitungen dadurch zu erreichen, dass es gem. § 1 Abs. 1 und 2 EnLAG i. V. m. Anlage des EnLAG (Bedarfsplan) gesetzlich den vordringlichen Bedarf bestimmter Vorhaben nach § 43 Satz 1 EnWG im Bereich der Höchstspannungsnetze mit einer Nennspannung von 380 Kilovolt oder mehr, die der Anpassung, Entwicklung und dem Ausbau der Übertragungsnetze zur Einbindung von Elektrizität aus erneuerbaren Energiequellen, zur Interoperabilität der Elektrizitätsnetze innerhalb der Europäischen Union, zum Anschluss neuer Kraftwerke oder zur Vermeidung struktureller Engpässe im Übertragungsnetz dienen, festlegt.⁶⁰ Für die insgesamt 24 in dem Bedarfsplan in der Anlage des EnLAG aufgeführten

⁵³ Aus der Literatur zum InfPBG siehe nur *Schneller*, DVBl. 2007, 529 ff.; *Franke*, in: Klees/Gent (Hrsg.), FS Salje, 2013, S. 121 (123 ff.); zum Kontext der Energiewende auch *Fest*, NVwZ 2013, 824.

⁵⁴ Weiterführend zu den Neuregelungen des InfPBG: *Missling*, in: Danner/Theobald, Energierecht, Stand: 81. Erg.-Lfg. Juli 2014, vor §§ 43 ff. Rn. 18 ff.

⁵⁵ Hierzu näher unter Teil 3, A.

⁵⁶ Anschauliche Darstellung bei *Kment*, in: Kment, EnWG, 2015, Einl. Rn. 5.

⁵⁷ Art. 1 des Gesetzes zur Beschleunigung des Ausbaus der Höchstspannungsnetze v. 21.08.2009, Gesetz zum Ausbau von Energieleitungen (Energieleitungsausbaugesetz – EnLAG), BGBl. I, S. 2870. Aus der Literatur zum EnLAG: *Holznagel/Nagel*, DVBl. 2010, 669; *Schirmer*, DVBl. 2010, 1349; *Fest*, NVwZ 2013, 824; *Hermes*, in: Schneider/Theobald, Recht der Energiewirtschaft, 4. Aufl. 2013, § 7 Rn. 59 ff.; *Straßburg*, in: de Witt/Scheuten, NABEG, 2013, Einl. Rn. 18 ff.

⁵⁸ *Fest*, NVwZ 2013, 824.

⁵⁹ Als Vorbild des EnLAG dienten die parallelen Regelungen im Fernstraßenausbaugesetz (Gesetz über den Ausbau der Bundesfernstraßen v. 20.01.2005, BGBl. I, S. 201) und im Bundes schienenausbaugesetz (Gesetz über den Ausbau der Schienenwege des Bundes v. 15.11.1993, BGBl. I, S. 1874), vgl. BT-Drs. 16/10491 v. 07.10.2008, S. 15.

⁶⁰ *Hermes*, in: Ziekow (Hrsg.), Speyerer Planungsrechtstage 2013, S. 161 (162) stellt hierzu

Vorhaben stehen damit gem. § 1 Abs. 2 Satz 2 und 3 EnLAG die energiewirtschaftliche Notwendigkeit und der vordringliche Bedarf fest, und diese Feststellungen sind für die Planfeststellung und die Plangenehmigung nach den §§ 43 bis 43d EnWG verbindlich. Dies bedeutet, dass die Bedarfsfrage für die in dem Bedarfsplan aufgeführten Vorhaben hinsichtlich ihrer Anfangs- und Endpunkte abgeschichtet⁶¹, d. h. die Frage nach der Planrechtfertigung positiv beantwortet ist.⁶² Die Auswahl der 24 Vorhaben ist allerdings nicht ganz zu Unrecht kritisiert worden, da hierfür „eine konzeptionelle Grundlage kaum erkennbar ist“⁶³. Mit der Intention einer Verfahrensbeschleunigung ist zudem die erstinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts gem. § 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO i. V. m. § 1 Abs. 3 EnLAG eingeführt worden.

Dass die mit Erlass des EnLAG verfolgten Ziele⁶⁴ in dessen praktischer Anwendung erreicht wurden bzw. werden, darf allerdings bezweifelt werden. Die bisherigen Ergebnisse der Marktbeobachtung der Bundesnetzagentur gem. § 35 EnWG, des sog. EnLAG-Monitorings, sprechen jedenfalls nicht dafür, dass das Gesetz die erhofften Beschleunigungseffekte zur Folge hatte. So war im Sommer 2012 nur ein geringer Teil der geplanten Leitungen, nämlich von 1834 Kilometern neu zu errichtender Trassen lediglich 214 Kilometer (knapp 12 Prozent), tatsächlich realisiert.⁶⁵ Überdies hat sich der Baubeginn einiger der 24 Vorhaben aufgrund von Gerichtsverfahren im Zusammenhang mit Vorhaben nach dem Bedarfsplan des EnLAG⁶⁶ verzögert. Insgesamt ist das EnLAG daher hinsichtlich Ausgestaltung und zeitlicher Dauer des Zulassungs- und Genehmigungsverfahrens kritikwürdig.⁶⁷ Entsprechend haben die gesetzgeberischen Reformbestrebungen angehalten

treffend fest, das EnLAG habe erstmalig eine gesetzliche Bedarfsplanung in Anlehnung an die Bedarfsgesetze für den Ausbau der Straßen und Schienen eingeführt.

⁶¹ Zu diesem „Abschichtungskonzept“: *Franke*, in: Klees/Gent (Hrsg.), FS Salje, 2013, S. 121 (124 f.).

⁶² *Hermes*, in: Schneider/Theobald, Recht der Energiewirtschaft, 4. Aufl. 2013, § 7 Rn. 59.

⁶³ *Hermes*, in: Ziekow (Hrsg.), Speyerer Planungsrechtstage 2013, S. 161 (162) m. w. N.

⁶⁴ Primäres Ziel des EnLAG war eine Beschleunigung der Planungs- und Genehmigungsverfahren für Leitungsbauvorhaben mittels Verfahrensstraffung, vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung, BR-Drs. 559/08 v. 08.08.2008, S. 25 f. und BT-Drs. 16/10491 v. 07.10.2008, S. 14 f.

⁶⁵ Unterrichtung durch die Bundesregierung, Bericht nach § 3 des Energieleitungsausbau-gesetzes, BT-Drs. 17/11871 v. 07.12.2012, S. 2.

⁶⁶ Beispielfhaft genannt seien BVerwG, Beschl. v. 22.07.2010 – 7 VR 4.10, DVBl. 2010, 1300; BVerwG, Beschl. v. 24.05.2012 – 7 VR 4.10, ZUR 2012, 499; BVerwG, Urt. v. 18.07.2013 – 7 A 4.12, NVwZ 2013, 1605.

⁶⁷ Kritisch *Franke*, in: Klees/Gent (Hrsg.), FS Salje, 2013, S. 121 (125); *Hermes*, in: Schneider/Theobald, Recht der Energiewirtschaft, 4. Aufl. 2013, § 7 Rn. 63; *Steinbach*, in: Steinbach, NABEG/EnLAG/EnWG, 2013, Einl. Rn. 20; *Straßburg*, in: de Witt/Scheuten, NABEG, 2013, Einl. Rn. 23.

und in die Verkündung des NABEG gemündet, das gem. § 2 Abs. 4 NABEG neben dem EnLAG gilt und am 5. August 2011 in Kraft getreten ist.

Insgesamt ist im Bereich der Beschleunigung energierechtlicher Planungs- und Genehmigungsverfahren in den letzten Jahren eine zunehmende Regelungsdichte zu verzeichnen, die Rechtsanwender vor die Herausforderung eines rechtssicheren Umgangs mit dieser „Regelungsflut“ stellt. Insofern lässt sich das derzeitige Planungs- und Genehmigungsregime für Errichtung und Änderung von Übertragungsnetzen mit einem Nebeneinander verschiedener, parallel geltender Regelungen – zumindest auf den ersten Blick – als „schlechterdings verwirrend“⁶⁸ bezeichnen. Allerdings darf bei allen berechtigten Kritikpunkten auch nicht übersehen werden, dass sich komplexe Infrastrukturplanungen wohl kaum mittels einfacher Genehmigungsverfahren handhaben lassen. In jedem Falle ist nicht zu erkennen, dass die Bestrebung einer Vereinfachung und Beschleunigung entsprechender Verwaltungsverfahren zu einem Schlusspunkt gekommen wäre. Zugleich stellt die Fortentwicklung der Gesetzgebung zur Beschleunigung energierechtlicher Planungs- und Genehmigungsverfahren in Deutschland auch weiterhin eine besondere gesetzgeberische Priorität dar. Dies zeigt nicht zuletzt das 2013 verkündete Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren⁶⁹, durch das u. a. mit § 25 Abs. 3 VwVfG erstmals eine Regelung zur frühen Öffentlichkeitsbeteiligung⁷⁰ eingeführt wurde.⁷¹

C. Entstehungsgeschichte des Planungs- und Genehmigungsregimes der §§ 12a ff. EnWG i. V. m. §§ 4 ff. NABEG

„Es handelt sich um eine Herkulesaufgabe – ohne Wenn und Aber. Alle, die zweifeln, wie wir als großes Industrieland in zehn Jahren ohne Kernenergie auskommen wollen, ohne gleichzeitig die Klimaschutzziele zu riskieren, ohne Arbeitsplätze in der energieintensiven Industrie zu gefährden, ohne das Steigen der Strompreise in das sozial nicht mehr Erträgliche in Kauf zu nehmen, ohne gefährliche Stromausfälle zu provozieren, ohne dass andere Länder um uns herum denselben Weg einschlagen, alle, die solche Fragen stellen, sind keine Ideologen, keine Ewiggestrigen, keine Spinner, denn sie stellen wichtige Fragen. Sie sind anzuhören, sie sind ernst zu nehmen, und wir haben Antworten darauf zu finden.“⁷²

⁶⁸ Schmitz/Jornitz, NVwZ 2012, 332 (333).

⁶⁹ Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren v. 31.05.2013, BGBl. I, S. 1388 (PIVereinHG).

⁷⁰ Weiterführend Ziekow, NVwZ 2013, 754.

⁷¹ Aus der Literatur zum PIVereinHG: Birk, in: Ziekow (Hrsg.), Speyerer Planungsrechtstage 2012, S. 327 ff.; Schmitz/Prell, NVwZ 2013, 745 und Stürer, DVBl. 2013, 700.

⁷² Regierungserklärung der Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel im Deutschen Bundestag:

Den politischen Hintergrund der vorgelegten Arbeit bildet die – treffend als „Herkulesaufgabe“⁷³ bezeichnete – in der Bundesrepublik Deutschland nach dem durch ein Erdbeben und einen Tsunami am 11. März 2011 verursachten Reaktorunfall in dem Kernkraftwerk Fukushima Daiichi in Japan eingeleitete Energiewende. Dieser politische Richtungswechsel gab – neben der Pflicht zur Umsetzung des dritten EU-Binnenmarktpakets⁷⁴ in deutsches Recht – den Anlass für insgesamt rund vierzig⁷⁵ gesetzliche Neuregelungen, und unter anderem auch diejenigen, welche den Gegenstand dieser Arbeit bilden.

Unter dem Stichwort „Energiewende“ werden insbesondere der Ausstieg aus der Nutzung von Atomenergie für die Stromerzeugung und der Ausbau der Nutzung regenerativer Energieträger⁷⁶ verstanden.⁷⁷ Erneuerbare Energien sind gem. § 5 Ziffer 14 des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) a) Wasserkraft einschließlich der Wellen-, Gezeiten-, Salzgradienten- und Strömungsenergie, b) Windenergie, c) solare Strahlungsenergie, d) Geothermie, e) Energie aus Biomasse einschließlich Biogas, Biomethan, Deponiegas und Klärgas sowie aus dem biologisch abbaubaren Anteil von Abfällen aus Haushalten und Industrie. Die mit der Umgestaltung der deutschen Energieinfrastruktur einhergehenden Veränderungen wurden von Bundeskanzlerin *Dr. Angela Merkel* in einer Regierungserklärung am 9. Juni 2011 in einem „Fünf-Punkte-Plan zur Umsetzung der Energiewende“ umrissen.⁷⁸ Dieser sieht vor, dass eine Novellierung des Atomgesetzes vorgenommen wird, sodass die Nutzung der Kernenergie bis zum Jahr 2022 beendet wird,⁷⁹ ein Gesetzentwurf zur Regelung der Endlagerung atomarer Abfälle vorgelegt wird,⁸⁰ die Versorgungssicherheit der Bevölkerung durch Vorhaltung fossiler Reservekapazitäten gesichert wird,⁸¹ die Erarbeitung eines Energiekonzepts, das u. a. die Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien am Energie-

„Der Weg zur Energie der Zukunft“ v. 09.06.2011, Bulletin der Bundesregierung Nr. 59-1 v. 09.06.2011, S. 9; vgl. auch 114. Plenarsitzung v. 09.06.2011, Plenarprotokoll 17/114, Nr. 12958C.

⁷³ Regierungserklärung der Bundeskanzlerin *Dr. Angela Merkel* im Deutschen Bundestag: „Der Weg zur Energie der Zukunft“ v. 09.06.2011, Bulletin der Bundesregierung Nr. 59-1 v. 09.06.2011, S. 9.

⁷⁴ Bezeichnung nach *Scholtka/Helmes*, NJW 2011, 3185 (3188).

⁷⁵ So *Fest* in einem Referat in Bezug auf die Gesetzgebungsverfahren im Bereich der Energiewende in den Jahren 2010 bis Anfang 2014, in: *Strauch*, RdE 2014, 258.

⁷⁶ Zum Begriff der Erneuerbaren Energien ausführlich *Oschmann/Sösemann*, ZUR 2007, 1.

⁷⁷ Siehe in diesem Sinne die Vorschläge der Ethikkommission Sichere Energieversorgung, eingesetzt im Auftrag der Bundeskanzlerin *Dr. Angela Merkel*: *Töpfer/Kleiner* (Vorsitzende), Deutschlands Energiewende – Ein Gemeinschaftswerk für die Zukunft v. 30.05.2011, S. 4 ff.

⁷⁸ Bulletin der Bundesregierung Nr. 59-1 v. 09.06.2011, S. 9.

⁷⁹ Bulletin der Bundesregierung Nr. 59-1 v. 09.06.2011, S. 3.

⁸⁰ Bulletin der Bundesregierung Nr. 59-1 v. 09.06.2011, S. 3.

⁸¹ Bulletin der Bundesregierung Nr. 59-1 v. 09.06.2011, S. 4.