

# Öffentlichkeitsbeteiligung im Übertragungsnetzausbau

Akzeptanzförderung als gesetzgeberisches Leitbild

Bearbeitet von  
Marius Stracke

1. Auflage 2017. Buch. 400 S. Softcover  
ISBN 978 3 8487 3460 3  
Format (B x L): 15,1 x 22,6 cm  
Gewicht: 582 g

[Recht > Öffentliches Recht > Energierecht](#)

schnell und portofrei erhältlich bei

  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Die Online-Fachbuchhandlung [beck-shop.de](http://beck-shop.de) ist spezialisiert auf Fachbücher, insbesondere Recht, Steuern und Wirtschaft. Im Sortiment finden Sie alle Medien (Bücher, Zeitschriften, CDs, eBooks, etc.) aller Verlage. Ergänzt wird das Programm durch Services wie Neuerscheinungsdienst oder Zusammenstellungen von Büchern zu Sonderpreisen. Der Shop führt mehr als 8 Millionen Produkte.

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.

## 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

*Inhaltsverzeichnis*

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

*Inhaltsverzeichnis*

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. Abschichtung 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

*Inhaltsverzeichnis*

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

*Inhaltsverzeichnis*

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

*Inhaltsverzeichnis*

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 Abschtung 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