

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsübersicht	VII
Abkürzungsverzeichnis	XXI
Einleitung	
§ 1 Problemaufriss, Ziel und Gang der Untersuchung	1
A. Das Stromnetz als Nadelöhr im Rahmen der „Energiewende“.....	1
B. Die Flexibilisierung des energiewirtschaftlichen Planfeststellungsvorbehaltens als Ausgangspunkt und zentraler Gegenstand der Untersuchung	6
C. Konfliktträchtige Raumverteilung und Tendenz der frühzeitigen Sicherung benötigter Flächen: Zum Spannungsfeld von Vorsorgeprinzip und Eingriffsminimierung	7
D. Ziel und Gang der Untersuchung	11
§ 2 Begriffliche Schärfung	15
A. Zum Planungsbegriff	15
I. Planung als Phänomen, nicht als Handlungs- oder Rechtsform	15
II. Planung und Recht	17
III. Das zukunftsgerichtete Denken in Alternativen als Herausforderung für das Recht	20
B. „Vorausschau“ als politischer Leitsatz und Leerformel	21
I. Bedarfsplanung	23
II. Begriff der „vorausschauenden Planung“ im NABEG 2.0	27
C. Untauglichkeit der Betonung der Vorausschau als rechtliches Abgrenzungskriterium	31
I. Gegenbegriff zur „unzulässigen Vorratsplanung“	31
II. Die Planfeststellung als <i>ermöglichte</i> Zulassungs- entscheidung	33
1. „Gestufter“ Fernstraßenausbau	36
2. „Vorsorgender“ Freileitungsausbau	37

IX

Inhaltsverzeichnis

III. Geltung allgemeiner Grundsätze auch für eine vorausschauende Planung	42
D. Fazit: Die vorausschauende Planung als reiner Arbeitsbegriff	44
 Erster Teil: Passive Netzstrukturen in der vorhabenbezogenen Fachplanung	
§ 3 Anforderungen und Auswirkungen der Mitberücksichtigung von Leerrohren in der energiewirtschaftlichen Planfeststellung	45
A. Die Voraussetzungen der Einbeziehung von Leerrohren im NABEG 2.0	45
I. Antragsmodell	45
1. Benannte Vorhaben	45
2. Räumlich-zeitlicher Zusammenhang	46
3. Positive Bedarfsprognose.	47
4. Berücksichtigungsfähige Verwendungsszenarien	48
II. Sonderfall der gesetzlichen Bedarf feststellung.	49
B. Umfang der Zulassungsentscheidung	53
I. Ursprüngliches Regelungsmodell.	53
II. Abweichende Novellierung im NABEG	54
C. Auswirkungen auf die Bundesfachplanung.	56
I. Die Trassenfindung von Energieleitungsvorhaben im Überblick.	56
II. Auswirkungen der (nachträglichen) Einbeziehung passiver Netzstrukturen	62
D. Die „Integration“ von Leerrohren in das Planfeststellungsverfahren	75
I. Leerohre als Haupt- oder Nebenanlage?....	75
II. Keine eigenständige Planfeststellung passiver Netzstrukturen	76
III. Gemeinsame Planfeststellung mehrerer, eigenständiger Vorhaben.	77
1. Konkretisierung des Vorhabens im Sinne des Fachplanungsrechts	79
a. Differenzierung zwischen Vorhaben und Plan	80
b. Zusammenfassung mehrerer Maßnahmen im Rahmen eines Vorhabens.....	81

Inhaltsverzeichnis

2. Verfahrensrechtlicher Zusammenhang.	81
3. Erkennbare Trennung zwischen materiellem und verfahrensrechtlichem Vorhabenbegriff.	83
IV. Einordnung von Leerrohrsystemen	86
 § 4 Leerohre im Spannungsfeld zwischen eigentumsrechtlicher Eingriffsminimierung und Vorsorgeprinzip.	 89
A. Instrumente des Zugriffs im Überblick.	90
B. Fehlendes Problembewusstsein bezüglich der Bevorratung passiver Netzstrukturen im TKG?....	96
I. Mitnutzung passiver Infrastrukturen und Koordinierung von Bauarbeiten	97
II. Mitverlegung passiver Netzinfrastrukturen	99
1. Einbeziehung von Eigentümern und Betreibern öff. Versorgungsnetze.....	99
2. Verortung im TKG-Wegerecht.....	100
a. Reichweite der Wegerechte des TKG	100
b. Zur Frage der Erforderlichkeit im TK-Wegerecht.....	103
(1) Berechtigung der Mitbenutzung öffentlicher Verkehrswege	103
(2) Duldungspflichten bei Grundstücken, die keine öffentlichen Verkehrswege sind.....	106
c. Keine selbstständige Duldungspflicht nach § 146 TKG.....	109
3. Zwischenfazit: Weitgehende Anerkennung der „Bevorratung“ im TKG	112
III. Konkretisierung potenzieller Hürden für die Übertragung auf den Bereich der (energiewirtschaftlichen) Plan- feststellung	113
 § 5 Die Planfeststellung: Ein Rechtsinstitut zwischen Planung und Genehmigung.	 116
A. „Die Planfeststellung“ als Verwaltungsverfahren	116
B. Idealtypische Rechtswirkungen.	118
C. Vorhabenzulassung und Raumnutzungsentscheidung.	119
D. Die Grenzen planerischer Gestaltungsfreiheit.	124

Inhaltsverzeichnis

I.	Bindendes Recht	125
II.	Planrechtfertigung	126
1.	Etablierung im Fachplanungsrecht	126
a.	Enteignungsrechtlicher Hintergrund	127
b.	Planrechtfertigung ohne enteignungsrechtliche Vorwirkung	128
2.	Herkömmliche Kernaussagen	129
3.	Praktische Bedeutung der Planrechtfertigung	131
III.	Abwägungsgebot	132
1.	Etablierung im Planfeststellungsrecht	132
2.	Einzelaspekte	134
a.	Konfliktbewältigungsgebot	134
b.	Alternativenprüfung	135
3.	Gerichtlicher Kontrollmaßstab	135
IV.	Zwischenfazit: Umfassende Ermittlung und Aufbereitung des Abwägungsmaterials als Grund- voraussetzungen	137
E.	Facetten der Vorhabenträgerschaft	138
I.	Die Planfeststellung als antragsgebundenes Verfahren	138
1.	Das Recht auf Planfeststellung	138
2.	Planerische Gestaltungsfreiheit und rechtliche Verantwortung: Die Ausgleichs- und Ergänzungsbefugnis der Planfeststellungsbehörde	139
II.	Die (vermeintliche) Sonderrolle privatnütziger Planfeststellungen	141
1.	Private Vorhabenträgerschaft und Gemeinnützigkeit der Planfeststellung	141
a.	Begriffliche Unschärfe zwischen „Privat-“ und „Gemeinnützigkeit“	144
b.	Problem des Rechtsüberwindungspotenzials „privatnütziger“ Vorhaben	146
(1)	Fragwürdige Vorbildwirkung der Wertung im WHG	149
(2)	Widersprüchlichkeit getroffener Ableitungen	153
c.	Keine „reine Privatnützigkeit“ bei gesetzgeberischer Einräumung zur Möglichkeit der „Überwindung“ entgegenstehender Rechte	155

Inhaltsverzeichnis

2. Zur Berücksichtigung der Gewichtigkeit der das Vorhaben legitimierenden Belange im Rahmen der (planerischen) Abwägung	166
III. Rechtsüberwindungspotenzial als Frage der Gesetzmäßigkeit der Entscheidung	167
F. Offenheit der Planfeststellung für prospektive Projektzuschnitte.....	167

Zweiter Teil: Zur Verfassungsmäßigkeit der gesetzgeberischen Ausgestaltung

§ 6 Herleitung der Gemeinwohlbindung als zentrale verfassungsrechtliche Vorgabe.....	169
---	------------

A. Unbedenklichkeit der verfahrensrechtlichen Öffnung	169
B. Zentrale Rolle des Eigentumsgrundrechts.....	170
I. Die enteignungsrechtliche Vorwirkung	171
1. Der Vollüberprüfungsanspruch als verfahrensrechtliche Komponente.....	171
2. Zum Enteignungsbegriff	173
II. Gemeinwohlbegriff und Gesetzesvorbehalt	173
C. Zur Mehrdimensionalität der Gemeinwohlbindung	176

§ 7 Gemeinwohldeklaration: Bindung und Leitung der Planfeststellungsbehörde	178
--	------------

A. Keine Einräumung behördlichen Verfahrensermessens	178
B. Ausübung planerischen Ermessens als Voraussetzung der planakzessorischen Enteignung	182
I. Gesetzgeberische Rahmensexposition und behördliche Gemeinwohlverwirklichung.....	182
II. Konkretisierung der Anforderungen an die Grundlage der Enteignung	185
1. Versorgungssicherheit als abstrakte Zwecksetzung.....	185
2. Mangelnde Deklarierung berücksichtigungsfähiger Vorhaben?.....	185
III. Unproblematische Ausgestaltung beim Zusammenfallen von Zulassung und Nutzung der Leerrohre	187

Inhaltsverzeichnis

IV. Problematische Trennung von passiver Netzstruktur und späterer Nutzung im NABEG	188
1. Eigenständigkeit des Enteignungszwecks	189
2. Zulässigkeit der gesetzlichen Bedarfsfeststellung	193
V. Fazit: Hinreichende Bestimmtheit der gesetzgeberischen Bestimmung des Gemeinwohls	195
§ 8 Zeitliche Dimension der gesetzgeberischen Gemeinwohldeklaration	197
A. Unzutreffender Vorwurf der Blockade gerade durch vorausschauende Planfeststellungsbeschlüsse.....	197
B. Beurteilung des § 43c Nr. 1 EnWG	199
I. Herleitung der Notwendigkeit der zeitlichen Begrenzung von Planfeststellungsbeschlüssen.....	200
1. Befristungsnormen als Inhalts- und Schrankenbestimmungen?	200
a. Begriff der Inhalts- und Schrankenbestimmung	201
b. Zuordnung des Planfeststellungsbeschlusses und seiner gesetzlichen Grundlage	202
c. Befristung ohne Festlegung von Rechten und Pflichten für den unmittelbar Betroffenen	203
2. Kompensatorischer Charakter der Befristungsnormen	204
a. Figur der ausgleichspflichtigen Inhalts- und Schrankenbestimmung	204
b. Herleitung eines Kompensationserfordernisses durch Befristung	206
(1) Einordnung der Rechtswirkungen des Planfeststellungsbeschlusses.....	207
(2) Mittelbare Folgen der Planfeststellung	208
(a) Von der Vorhabenzulassung zum „Schwebezustand“	209
(b) Faktische Verwertungshindernisse als spürbare Vermögensbeeinträchtigungen in Ansehung einer drohenden Enteignung?	212
(3) Verwertungsverhinderung durch akzessorische Plansicherungsinstrumente	216

Inhaltsverzeichnis

c. Berücksichtigung vorhandener Entschädigungs- und Übernahmeansprüche	218
3. Zur Ergänzungsbedürftigkeit grundsätzlich tauglicher Kompensationsmechanismen im Energiewirtschaftsrecht	220
a. Irrelevanz mittelbar betroffener Nachbargrundstücke	220
b. Erfassung „typischer“ Belastungssituationen	222
c. Betonung des Vorrangs der Eigentumsbestandsgarantie	225
4. Konturenlosigkeit der Anforderungen an die konkrete Fristlänge	229
II. Einbeziehung der planerisch-gestaltenden Wirkrichtung der Befristung von Planfeststellungsbeschlüssen	231
1. Konkretisierung der Gemeinwohldienlichkeit in zeitlicher Hinsicht	233
2. Zur Plausibilität der zeitlichen Verzahnung im Recht des Energieleitungsausbaus	235
a. Ausschluss willkürlicher Prognosehorizonte	236
b. Kontextualisierung im Zuge des gestuften Planungsprozesses	237
3. Gültigkeit des Prognosehorizontes für die Nutzung der Leerohre	238
III. Fazit: Unbedenklichkeit des Planungshorizonts der vorausschauenden Planung	239
§ 9 Zukunftgerichteter Auftrag zur Gemeinwohlsicherung	240
A. Der Planfeststellungsbeschluss als Umsetzungsberechtigung, nicht -verpflichtung	242
I. Umsetzungsverpflichtung als Auflage zum Planfeststellungsbeschluss?	242
II. Aufsichtsmaßnahmen zur Durchsetzung von Netzbetreiberpflichten	243
1. Durchsetzung von Investitionspflichten der Übertragungsnetzbetreiber	244
2. Rückgriff auf allgemeine Aufsichtsinstrumente auf Verteilnetzebene	252
III. Erkennbarkeit eines unternehmensbezogenen Sicherungsansatzes	255

Inhaltsverzeichnis

B. Gesetzliche Konfliktlösung bei ausbleibender Verwirklichung	258
I. Ebene der Zulassungsentscheidung	258
1. Einbeziehung der objektiven Umstände zur Bestimmung der endgültigen Aufgabe der Vorhabenverwirklichung	259
2. Zeitlicher Anwendungsbereich	260
3. Begriff der Vollendung des Vorhabens.	261
II. Die „Rückenteignung“ als Frage der Folgenbeseitigung	262
1. Fragwürdigkeit der Einordnung von „Rückenteignungen“ als Wiederherstellungsmaßnahmen nach § 77 S. 2 VwVfG.	264
2. Einschlägigkeit der landesrechtlichen Rückenteignungs- tatbestände zur dinglichen Folgenbeseitigung	267
a. Begriff der Verwendung	269
b. Gleichlauf mit dem Gedanken der endgültigen Aufgabe der Vorhabenverwirklichung	274
c. Abweichender Anknüpfungspunkt des rechtzeitigen Gebrauchmachens	275
3. Weitere Ausschlussgründe im Einzelfall	276
III. Der Vorsorgegedanke als Fallstrick des konkreten Regelungszusammenhangs.	278
C. Sicherstellung eines hinreichenden Sicherungsniveaus im Falle der vorausschauenden Planung	278
I. Einheitliches Vorhabenverständnis in Fällen des § 43j EnWG.	278
1. Leerohre als steckengebliebene Vorhaben	279
a. Verwendungsfrist als tauglicher Anknüpfungspunkt in zeitlicher Hinsicht	279
b. Trennung von Erdkabelvorhaben und Leerrohrsystem	281
(1) Rückbezug auf den fachplanerischen Vorhabenbegriff.	281
(2) Zugrundelegung des verfahrensrechtlichen Vorhabenverständnisses	282
(3) Anwendbarkeit des § 77 S. 1 VwVfG	283
c. Verfahrensrechtliche Konsequenzen	283
2. Anwendbarkeit der landesrechtlichen „Rückenteignungs- tatbestände“	287

Inhaltsverzeichnis

II.	Problematisches Auseinanderfallen von Errichtung und Nutzung	288
1.	Zulassungsentscheidung	290
2.	Dingliche Folgenbeseitigung	291
III.	Resümee	292

Dritter Teil: Umsetzungs- und Folgefragen

§ 10 Die Rolle der Nutzungsprognose auf Zulassungsebene	297
A. Die zeitliche Dimension als Frage der Erforderlichkeit der (Enteignungs-)Maßnahme	297
I. Verwirklichungserforderlichkeit	299
II. Gemeinwohlerforderlichkeit	300
B. Mehrdimensionalität der Bedarfsfrage	300
I. Mögliche Vorprägungen als Rechts(schutz)problem	301
II. Konkretisierung des fachplanerischen „Bedarfsbegriffes“	305
1. Nachfrageorientierte oder normative Prägung?	306
a. Nachfrageorientiertes oder ökonomisches Bedarfsverständnis	306
b. Normatives Bedarfsverständnis	306
2. Einordnung in die Rechtsprechungslinie(n) des Bundes- verwaltungsgerichts	308
a. Erforderlichkeit und fachplanerische Zwecksetzung	308
b. Planerischer Vorgriff auf künftige Entwicklungen	310
c. Nachfrageunabhängige „Rechtfertigungsgründe“	310
3. Absage an eine ressourcenbezogene Bedürfnisprüfung nach Winter	317
4. Zentraler Gehalt des normativen Bedarfsbegriffes für die „Rechtfertigung“ der Planung	323
III. Elemente der fachplanerischen Erforderlichkeitsprüfung	326
1. Die Zielkonformität als Frage der generellen Geeignetheit zur Überwindung entgegenstehender (Eigentümer-)Rechte	327
2. Konkrete Gemeinwohldienlichkeit als Ergebnis einer bilanzierenden Abwägungsentscheidung	329
IV. Fazit: Bedarfsfragen als solche der Dringlichkeit, nicht der Zielkonformität	330

Inhaltsverzeichnis

C. Konkretisierung der Entscheidungsmechanismen für die energiewirtschaftliche Planfeststellung	332
I. Konkretisierung der fachgesetzlichen Zwecksetzung	332
1. Versorgungssicherheit als „Planungsziel“ des EnWG	332
a. Trennung allgemeiner Gesetzeszwecke und konkreter Planungsziele.....	333
b. Erfordernis infrastrukturpolitischer Leitentscheidungen als bereichsbezogene Besonderheit?.....	336
(1) Kein zwingendes Erfordernis formell-gesetzlicher Bedarfsplanung	337
(2) These der energiewirtschaftlichen Notwendigkeit als Auffangtatbestand	339
c. Geltung überkommener Grundsätze und Anerkennung der gesetzgeberischen Gemeinwohldeklarierung	346
2. Bedeutung der Versorgungssicherheit im NABEG	349
3. Fehlende Zieleignung bei faktischem Realisierungshindernis.....	350
II. Konkretisierung der Prognoseanforderungen für die Mitberücksichtigung von kapazitätserweiternden Leerrohren	351
1. Unterscheidung von behördlichem Vorgehen und gerichtlichem Kontrollmaßstab	354
2. Rolle der Versorgungslücke	355
3. Bedeutung der (vorbereitenden) Bedarfsplanung	356
a. Begrenzte Abschichtungswirkung des Netzentwicklungsplanes	357
(1) Bestätigung durch die BNetzA	357
(2) Entwurf der ÜNB als antizipiertes Sachverständigengutachten.....	360
(3) Berücksichtigung des gesamten Bedarfsplanungsprozesses.....	362
b. Prognostische Modellierungen als ausreichende Tatsachengrundlage.....	365
c. Ebene des Verteilnetzes.....	365
4. Zur Berücksichtigung des „Klimaneutralitätsnetzes 2045“ als neues Prognoseziel	367
a. Behördliche Prüfung	370

Inhaltsverzeichnis

(1) Übertragungsnetz	370
(2) Verteilnetz	370
b. Gesetzliche Bedarfsfeststellung	371
5. Mangelnde Legitimation von politischen Absichtserklärungen	373
6. Parallelisierung der Planungsschritte.....	375
III. Zur Dringlichkeit der Vorhabenverwirklichung als zentrales Element der (planerischen) Abwägung	376
1. Gewichtung der energiewirtschaftlichen Notwendigkeit....	378
2. Erweiterung der zu berücksichtigenden Belange im Rahmen der Abwägung.....	380
a. Beachtung des Bündelungsgebot in räumlicher Hinsicht	381
b. Konkretisierung der Erforderlichkeit in zeitlicher Hinsicht	383
3. Gegenüberstellung im Einzelfall	385
IV. Fazit: Tauglichkeit überkommener Entscheidungsmechanismen zur Ermöglichung eines Ausgleichs zwischen Vorsorgeprinzip und Eingriffsminimierung	386
 § 11 Umwidmung „nutzlos“ verlegter Leerrohrsysteme.....	 387
A. Kategorisierung von potenziellen Fallgestaltungen	387
I. Nutzung für ursprünglich anvisierten Zweck trotz Fristablaufs	390
II. Konstellationen außerhalb von Fällen der verspäteten Nutzung	392
1. Unproblematische Fallgestaltungen.....	393
a. Nutzungsänderungen im Rahmen der abstrakten Zielsetzungen des Fachgesetzes	393
b. Inanspruchnahme eigener Flächen und Fälle konsensualer Sicherung.....	393
2. Problem der Umwidmung zu außerfachgesetzlichen Zwecken	395
B. Nutzung zu Telekommunikationszwecken als gesetzgeberisches Anliegen?	396
I. Erweiterung bestehender Duldungspflichten zu TK-Zwecken	397

Inhaltsverzeichnis

1. Kein Ausschluss der Rückenteignung	399
2. Erweiterung des Leitungsrechts des „Ausgangsvorhabens“	400
II. Potenzielle Duldungspflicht trotz eigentumsrechtlicher Rückabwicklung	401
C. Exkurs: Bestehende Handlungsspielräume des Gesetzgebers	407
§ 12 Sonderfragen im Falle der gesetzlichen Bedarfsfeststellung nach § 2 Abs. 8 BBPIG	409
A. Erkennbarkeit problematischer Doppelprüfungen auf Zulassungsebene	409
I. Unberechenbarkeit notwendiger „Vorausbeurteilungen“ der späteren Betriebsphase	409
1. Referenzgebiet der „vorbereitenden Planfeststellung“ in Fällen des Hafenausbau	410
2. Umfang der Vorausbeurteilung als Frage der Reichweite des Konfliktbewältigungsgebotes	413
II. Dennoch: Ausbleibender Abschichtungseffekt	417
B. Enteignungsbedingte Verzögerungen als Folge der Begrenztheit der enteignungsrechtlichen Vorwirkung	419
Schlussbetrachtung	
§ 13 Die vorausschauende Planung im „NABEG 2.0“ als verfahrensrechtliche Absicherung materieller Gestaltungsmöglichkeiten	427
§ 14 Zusammenfassung der Ergebnisse	434
Literatur- und Quellenverzeichnis	459
Sachregister	487