

Marcel Buus

Bedarfsplanung durch Gesetz

Unter besonderer Berücksichtigung der
Netzbedarfsplanung nach dem EnWG



Nomos

Schriften zum Öffentlichen Wirtschaftsrecht

Herausgegeben von

Prof. Dr. Martin Burgi, Universität München

Prof. Dr. Elke Gurlit, Universität Mainz

Prof. Dr. Thomas Mann, Universität Göttingen

Prof. Dr. Barbara Remmert, Universität Tübingen

Prof. Dr. Stefan Storr, Universität Graz

Band 10

Marcel Buus

Bedarfsplanung durch Gesetz

Unter besonderer Berücksichtigung der
Netzbedarfsplanung nach dem EnWG



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.: Mainz, Univ., Diss., 2017

ISBN 978-3-8487-4698-9 (Print)

ISBN 978-3-8452-8928-1 (ePDF)

1. Auflage 2018

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2018. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Meinen Kindern

Danksagung

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2017 vom Fachbereich Rechts- und Wirtschaftswissenschaften der Johannes Gutenberg-Universität Mainz als Dissertation angenommen. Sie entstand größtenteils während meiner Tätigkeit am Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, Rechtsvergleichung und Europarecht. Rechtsprechung und Literatur konnten bis Anfang September 2017 berücksichtigt werden. Angegebene URLs datieren ebenfalls vom Anfang September.

Mein Dank gilt zuerst meiner Doktormutter, Frau Prof. Dr. Elke Gurlit, die mir von der Wahl des Themas bis zur Entscheidung über den Verlag mit Rat und Ermutigung zur Seite stand. Frau Gurlit hat mir nach der Geburt meiner Tochter die Möglichkeit einer vollen Stelle an ihrem Lehrstuhl geboten und damit meine Familie und mich sehr unterstützt. Dafür bin ich ihr sehr dankbar.

Herrn Prof. Dr. Ingold danke ich für die sehr zügige Erstellung des Zweitgutachtens und zahlreiche weiterführende Anregungen.

Mit der Erinnerung an meine Lehrstuhlzeit und die Entstehung der Dissertation wird immer die Erinnerung an das Lehrstuhlteam – in wechselnder Besetzung – verbunden sein: Dank geht an Petra Michaela Kirchmayer, Jochen Bahr, Dr. Andreas Gornik, Dr. Katja Michel, Paula Scherer, Annika Frenz, Christopher Finck, Ali Günes, Fernando Ortega, Hans-Ulrich Klöppel sowie Christoph Czauderna, der vom Schreibtisch gegenüber aus Zeuge der Höhen und Tiefen des Verfassers bei der Anfertigung dieser Untersuchung wurde.

Der Zuspruch meiner Ehefrau Eva Buus und ihr Verständnis für viele Abendstunden vor dem PC verdienen besonderen Dank. Dank geht schließlich auch an meinen Vater, Karl-Heinz Buus, der sich – obwohl „Zivilist“ – beim Korrekturlesen noch einmal durch das Öffentliche Recht gequält hat, und an meine Mutter, Dr. Monika Buus. Ihre Liebe und Förderung hat mich auch auf meinem beruflichen Weg immer begleitet. Ohne meine Eltern wäre ich nie so weit gekommen.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	19
§ 1 Einleitung	29
A. Problemstellung	29
B. Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands	32
I. Bedarfsplanung	32
1. Der Plan	33
2. Der Bedarf	38
a) Begriffsbestimmung	38
b) Bedarf als Gegenstand der Planrechtfertigung	43
c) Infrastrukturbedarf	44
3. Einordnung der Bedarfsplanung	47
II. Thematische Eingrenzung	48
C. Gang der Untersuchung	50
§ 2 Historischer Überblick	52
A. 19. Jahrhundert und Kaiserreich	52
I. Straßen und Wege	52
II. Eisenbahnen	54
III. Elektrizität	60
B. Weimarer Republik und Nationalsozialismus	61
I. Straßen	61
II. Eisenbahnen	63
III. Elektrizität	65
C. Infrastruktur-Bedarfsplanung in der Deutschen Demokratischen Republik	66
I. Straßen	66
II. Schienenwege	67
D. Bundesrepublik	67
I. Straßen	67
II. Schienenwege	72

III. Verkehrsmittelübergreifende Politik	75
IV. Stromleitungen	75
E. Transeuropäische Netze	77
F. Fazit	80
§ 3 Modelle gesetzlicher Bedarfsplanungen	82
A. Verkehrswegeplanungen	82
I. Transeuropäische Verkehrsnetze	82
1. Sekundärrechtliche Bedarfsplanung	83
a) Wirkungen	83
b) Verfahren und Methodik	83
2. Bedarfsplanungen der Kernnetzkorridore	84
3. Finanzierung	86
4. Vereinbarkeit mit Primärrecht	87
II. Bundesverkehrswegeplan	91
1. Überblick	91
2. Methodik	92
3. Verfahren	95
4. Zulässigkeit inhaltlicher Vorgaben	98
5. Wirkungen	102
III. Fernstraßenausbaugesetz	104
1. Überblick	104
2. Verfahren	104
3. Methodik	107
4. Pflicht zur Vorlage eines Gesetzentwurfs?	107
5. Spezifische Wirkungen	108
IV. Bundesschienenwegeausbaugesetz	113
1. Überblick	113
2. Verfahren	114
3. Methodik	115
4. Keine Pflicht zur Vorlage eines Gesetzentwurfs	115
5. Wirkungen	116
V. Bundeswasserstraßenausbaugesetz	118
VI. Zusammenfassung	120
B. Energienetzplanung	120
I. Transeuropäische Energienetze	120
1. Überblick	120

2. Verfahren der Erstellung der Unionsliste	122
3. Materielle Kriterien	123
4. Wirkungen der Aufnahme in die Unionsliste	125
a) Vorrangstatus	125
b) Genehmigungsverfahren	126
c) Umlagefinanzierung, Anreize und finanzielle Förderung	127
5. Vereinbarkeit mit Primärrecht	127
6. Planungen des ENTSO-E	128
7. Zusammenfassung	129
II. Energieleitungsausbaugesetz	130
1. Überblick	130
2. Verfahren	131
3. Methodik	132
4. Wirkungen	133
III. Bundesbedarfsplangesetz	134
1. Szenariorahmen	135
a) Überblick	135
b) Verfahren	137
c) Planungsträgerschaft	139
d) Rechtsnatur und Inhalt der Genehmigung	145
e) Methodik	148
f) Fazit	151
2. Netzentwicklungsplan	151
a) Überblick	151
b) Verfahren	152
aa) Planaufstellung	152
bb) Strategische Umweltprüfung	153
cc) Prüfung des Planentwurfs durch die BNetzA	154
c) Methodik	156
d) Rechtsnatur und Inhalt der Bestätigung	158
aa) Rechtsnatur	158
bb) Rechtmäßigkeitsanforderungen nach § 12 b Abs. 1 EnWG	158
cc) Alternativenprüfung	160
dd) Planungsträger und Gestaltungsfreiheit	162
ee) Prüfdichte	164
ff) Alternativenprüfung aufgrund Strategischer Umweltprüfung	166

e) Wirkungen	167
f) Offshore-Netzplanung, § 12 b Abs. 1 S. 4 Nr. 7 EnWG	168
g) Fazit	171
3. Gesetzgebungsverfahren	172
a) Gesetzesvorbereitung: Übermittlung der Pläne als Entwurf an die Bundesregierung	172
b) Verfahren innerhalb der Bundesregierung	175
c) Gesetzgebungsverfahren	176
4. Fazit	178
§ 4 Planungsrechtliche Wirkungen der Netzbedarfsplanung	179
A. Einordnung in das gestufte Verfahren der Vorhabenzulassung	179
B. Planungsrechtliche Wirkungen im Einzelnen	181
I. Nationale Planungen und Transeuropäische Gesetze	181
1. Strombedarfsplanung	181
2. Verkehrsbedarfsplanung	183
II. Einfluss der Bundesbedarfsgesetze auf Landesbedarfsgesetze	184
III. Einfluss der Bedarfsgesetze auf die Trassenfindung	186
1. Strombedarfsplanung	186
2. Verkehrsbedarfsplanung	189
IV. Einfluss auf die Raumordnung	191
1. Strombedarfsplanung	192
2. Verkehrsbedarfsplanung	195
V. Einfluss auf die Fachplanung	196
1. Die Figur der Planrechtfertigung	196
a) Normative Grundlegung	198
aa) Planfeststellung als Grundrechtseingriff	198
bb) Planfeststellung als Umweltbeeinträchtigung	199
cc) Schlussfolgerungen für das Verhältnis von Bedarf und Planrechtfertigung	200
b) Anforderungen an die Planrechtfertigung	203
aa) Grundlagen	203
bb) Weitere Aspekte der Planrechtfertigung	206
c) Nationale Bedarfsplanung	207
d) Transeuropäische Netze	208
2. Bedarfsplanung als zwingendes Recht?	210

3. Bedarf und Abwägungsgebot	211
a) Vorbedingung der Abwägung	213
b) „Bedarf“ als Abwägungsbelang	214
c) Gewichtung von Belangen	216
aa) Planfeststellungen im Energiesektor	219
bb) Planfeststellungen im Verkehrssektor	221
d) Bedarfsbefriedigung im Ausgleich mit anderen Belangen	222
e) Fazit	226
VI. Einfluss auf die Bauleitplanung	226
VII. Bedarf im Rahmen der Enteignung	228
VIII. Bedarf und Naturschutz	229
IX. Zusammenfassung	231
1. Strombedarfsplanung	231
2. Verkehrsbedarfsplanung	232
§ 5 Zusammenfassung: Funktionen der Bedarfsplanung und Systematisierung	233
A. Funktionen der Bedarfsplanung	233
I. Haushaltsrechtliche Funktion?	233
II. Beschleunigungsfunktion	234
III. Politische Lenkungsfunktion	235
IV. Legitimationsfunktion	236
V. Akzeptanzfunktion	238
VI. Ergebnis	242
B. Infrastrukturverantwortung und Bedarfsplanung	243
I. Infrastruktur- und Netzverantwortung	243
II. Normative Anknüpfung der Infrastrukturverantwortung	246
C. Systematisierung	249
I. Gemeinsamkeiten	249
1. Interessenlagen	249
2. Verfahren	250
3. Wirkungen	251
II. Unterschiede	251
III. Synthese: Der Typus der Infrastruktur-Bedarfsplanung	252

§ 6	Verfassungsrechtliche Anforderungen an Bedarfsplanung durch Gesetz	253
A.	Materielle Anforderungen an Bedarfs- und Netzplanungen	253
I.	Ausgangspunkt: Gestaltungsfreiheit des planenden Gesetzgebers	253
II.	Grundrechtsrelevanz von Bedarfsplanung?	255
1.	Fehlender Eingriff	256
2.	Gleichwohl: Grundrechtsrelevanz der Bedarfsplanung	258
a)	Vorüberlegung	258
b)	Grundrechte als objektive Normen	260
III.	Umweltrelevanz, Art. 20 a GG	262
IV.	Abwägungsgebot und Verhältnismäßigkeit	263
1.	Richtigkeit von Bedarfsfestlegungen	265
2.	Konsistenz von Netzplanung	267
a)	Das Netz als Summe von Verbindungen	267
aa)	Interdependenz	267
bb)	Auswirkungen der Interdependenz auf die Verhältnismäßigkeit	268
cc)	Fluidität der Netzplanung	269
dd)	Netzkonsistenz	270
b)	Folgen	271
c)	Netzkonsistenz und Systemgerechtigkeit/ Folgerichtigkeit	273
V.	Unionsrecht	275
1.	Einfluss der Transeuropäischen Netze auf nationale Planungen	276
a)	Energienetze	276
b)	Verkehrsnetze	278
2.	Rolle des Parlaments und Rechtsprechung des BVerfG	283
VI.	Ergebnis	284
B.	Auswirkungen materieller Anforderungen auf die Methodik der Gesetzgebung	285
I.	Ausdrückliche Vorgaben des Grundgesetzes zur Methodik	286
II.	Problem des inneren Gesetzgebungsverfahrens	287
III.	Normative Ansatzpunkte für Verfahrensvorgaben	294
1.	Staatsstrukturprinzipien des Art. 20 GG	294
2.	Umweltschutzprinzip des Art. 20 a GG	295
3.	Grundrechtsschutz durch Verfahren	297

4. Verhältnismäßigkeitsprinzip	299
5. Gewaltenteilung	305
6. Art. 76 Abs. 3 S. 6 GG	308
7. Strategische Umweltprüfung	309
IV. Ergebnis	309
C. Die EnWG-Bedarfsplanung als Herausforderung für die Gesetzesinitiative: Zur Verfassungsmäßigkeit von § 12 e Abs. 1 S. 2 EnWG	310
§ 7 Die Zulässigkeit der Einbindung Dritter in die Gesetzesvorbereitung	318
A. Gesetzesvorbereitung als Staatsaufgabe	318
I. Staatsaufgaben- und Verantwortungsbegriffe	318
II. Netzentwicklungsplanung und Gesetzgebung als Staatsaufgabe	320
B. Die Einbindung Dritter in die Gesetzesvorbereitung als Privatisierung	322
I. Privatisierungsformen	322
II. Bedarfsermittlung als Ergebnis einer Privatisierung	325
C. Motive für eine Privatisierung der Gesetzesvorbereitung	330
I. Funktionsdefizite der Legislative	331
1. Das Parlament als Planungsinstanz	331
2. Funktionsdefizite des Bundesrats?	333
II. Kompensation durch die Bundesregierung	334
D. Gewährleistungsverantwortung für die Gesetzesvorbereitung	336
I. Sicherstellung der verfassungsrechtlichen Anforderungen	337
II. Funktionsvorbehalt	340
III. Schlussfolgerungen für die Bedarfsplanung	341
E. Privatisierungsschranken	342
I. Privatisierungsschranken aus dem Charakter der Staatsaufgabe	342
II. Demokratische Legitimation	346
1. Vorüberlegung: Anknüpfungspunkt der Legitimationsfrage	347
2. Präjudizierung	350
3. Die Bundesregierung als präjudiziertes Organ	357

4. Kompensation fehlender demokratischer Legitimation	361
a) Legitimation der Übertragungsnetzbetreiber	361
b) Legitimation durch Konsultation?	363
c) Zwischenergebnis	364
5. Verfassungsmäßigkeit der Präjudizierung	365
F. Fazit	366
§ 8 Die verfassungsgerichtliche Prüfung der Bedarfsplanung	369
A. Rechtsschutz gegen legislative Bedarfsplanungen	369
I. Abstrakte Normenkontrolle	370
II. Verfassungsbeschwerde	370
1. Rechtssatzverfassungsbeschwerde	370
2. Urteilsverfassungsbeschwerde	373
III. Konkrete Normenkontrolle	373
IV. Sonderfall: Kommunale Verfassungsbeschwerden der Gemeinden mit Netzverknüpfungspunkten	374
V. Korrektur wegen der Rechtsschutzgarantie?	376
1. Notwendigkeit verfassungsgerichtlichen Rechtsschutzes	377
2. Effektivität verfassungsgerichtlichen Rechtsschutzes	379
a) Zeitlicher Abstand zwischen Bedarfsplanung und Vorhabenzulassung	380
b) Hürden der konkreten Normenkontrolle	382
B. Prüfungsumfang der verfassungsgerichtlichen Kontrolle	383
I. Zu den Anforderungen verfassungsgerichtlichen Rechtsschutzes gegen Bedarfspläne in Gesetzesform	383
II. Komplexität als Grenze der verfassungsgerichtlichen Kontrollfähigkeit	384
III. Folgerungen für die verfassungsgerichtliche Kontrolle	386
1. Verfassungsgerichtliche Beweisermittlung im Allgemeinen	386
2. Einschätzungsprärogative	388
3. Objektive Beweislastverteilung	393
IV. Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Bedarfsplanung	394
1. Geeignetheit	395
a) Verkehrswegeplanung	395
b) Stromnetzplanung	396

2. Erforderlichkeit	396
a) Verkehrswegeplanung	396
b) Stromnetzplanung	396
3. Angemessenheit	397
4. Beobachtungspflichten	397
C. Ergebnisse	397
§ 9 Ergebnisse in Thesen	399
Literaturverzeichnis	403

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
a.a.O.	am angegebenen Ort
AbfG	Abfallgesetz
Abs.	Absatz
ABl.	Amtsblatt
ACER	European Agency for the Cooperation of Energy Regulators, Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden
a.E.	am Ende
AEG	Allgemeines Eisenbahngesetz Allgemeine Elektrizitäts-Gesellschaft
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a.F.	alte Fassung
AG	Aktiengesellschaft
AKW	Atomkraftwerk
Alt.	Alternative
Anh.	Anhang
Anl.	Anlage
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
ARegV	Verordnung über die Anreizregulierung der Energieversorgungsnetze – Anreizregulierungsverordnung
Art.	Artikel
ASW	Aktiengesellschaft Sächsische Werke
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
Aufl.	Auflage
Ausf.	Ausführlich
AWZ	Ausschließliche Wirtschaftszone
BauGB	Baugesetzbuch
BauR	Baurecht
BBahnG	Bundesbahngesetz
BBauG	Bundesbaugesetz

Abkürzungsverzeichnis

BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BayStrWG	Bayerisches Straßen- und Wegegesetz
BBergG	Bundesberggesetz
Bbg	Brandenburg
BBodSchG	Bundesbodenschutzgesetz
BBPlG	Gesetz über den Bundesbedarfsplan – Bundesbedarfsplangesetz
Bd.	Band
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BK-GG	Bonner Kommentar zum Grundgesetz
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BNatSchG	Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege – Bundesnaturschutz
BNetzA	Bundesnetzagentur
BNetzAG	Gesetz über die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BR-Drucks.	Bundesrats-Drucksache
BReg	Bundesregierung
BremStGH	Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen
BSH	Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie
BSWAG	Gesetz über den Ausbau der Schienenwege des Bundes – Bundes-schienenwegeausbaugesetz
BT-Drucks.	Bundestag-Drucksachen
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht

BVerwGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BVwVG	Bundesverwaltungsvollstreckungsgesetz
Beschl.	Beschluss
BVWP	Bundesverkehrswegeplan
bzw.	beziehungsweise
CCS	Carbon Capture and Storage
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CEF	Fazilität „Connecting Europe“
CEF-VO	Verordnung (EU) Nr. 1316/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11.12.2013 zur Schaffung der Fazilität „Connecting Europe“, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 913/2010 und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 680/2007 und (EG) Nr. 76/2010
CO ₂	Kohlenstoffdioxid
Dass.	Dasselbe
DB	Deutsche Bahn
db(A)	Dezibel, A-Bewertung
DBGrG	Gesetz über die Gründung einer Deutsche Bahn Aktiengesellschaft – Deutsche Bahn Gründungsgesetz
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DEGES	Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und Baugesellschaft mbH
del.	delegiert
dena	Deutsche Energie Agentur GmbH
Ders.	Derselbe
Diss.	Dissertation
DJT	Deutscher Juristentag
DLR	Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt
DM	Deutsche Mark
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DP	Deutsche Partei
DRiG	Deutsches Richtergesetz
d. Verf.	durch den Verfasser
DV	Die Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DVP	Deutsche Volkspartei
DVO	Durchführungsverordnung

Abkürzungsverzeichnis

Ebda.	Ebenda
EEG	Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien
EFSI	Europäischer Fonds für strategische Investitionen
EFSD-VO	Verordnung (EU) 2015/1017 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Juni 2015 über den Europäischen Fonds für strategische Investitionen, die europäische Plattform für Investitionsberatung und das europäische Investitionsvorhabenportal sowie zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1291/2013 und (EU) Nr. 1316/2013 – der Europäische Fonds für strategische Investitionen
EG	Europäische Gemeinschaften
endg.	endgültig
ENeuOG	Gesetz zur Neuordnung des Eisenbahnwesens – Eisenbahnneuordnungsgesetz
EnLAG	Gesetz zum Ausbau von Energieleitungen – Energieleitungsausbaugesetz
ENTSO-E	European Network of Transmission System Operators for Electricity, Verband Europäischer Übertragungsnetzbetreiber
EnWG	Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung – Energiewirtschaftsgesetz
EnWZ	Zeitschrift für das gesamte Recht der Energiewirtschaft
EP	Einzelplan
ErwG	Erwägungsgrund
ESPN	European Spatial Planning Observatory Network
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EUROSTAT	Statistisches Amt der Europäischen Union
EurUP	Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
e.V.	eingetragener Verein
EWAG	Reichs-Elektrowerke AG
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
f.	folgend
ff.	fortfolgende

FFH	Flora-Fauna-Habitat
FFH-Richtlinie	Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen
FG	Festgabe
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
FStrG	Bundesfernstraßengesetz
FStrAbG	Gesetz über den Ausbau der Bundesfernstraßen – Fernstraßenausbaugesetz
G	Gesetz
GEZUVOR	Gesellschaft zur Vorbereitung der Reichsautobahnen
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GO-BT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
GO-BReg	Geschäftsordnung der Bundesregierung
grdl.	grundlegend
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVwR	Grundlagen des Verwaltungsrechts
GW	Gigawatt
HAFRABA	Hansestädte – Frankfurt a.M. – Basel
HdGR	Handbuch der Grundrechte
HGÜ	Hochspannungsgleichstromübertragung
HGR	Handbuch der Grundrechte
HGrG	Haushaltsgrundsatzgesetz
hM	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber
HStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
HTLS	Hochtemperaturleiterseil
IEKP	Integriertes Energie- und Klimaprogramm – Meseberger Beschlüsse
IER	Institut für Energiewirtschaft und Rationelle Energieanwendung
insb.	Insbesondere
IR	InfrastrukturRecht

Abkürzungsverzeichnis

i.S.v.	im Sinne von
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
Jura	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristen Zeitung
Kap.	Kapitel
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
Kfz	Kraftfahrzeug
KHG	Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze – Krankenhausfinanzierungsgesetz
KJ	Kritische Justiz
km	Kilometer
km/h	Kilometer pro Stunde
krit.	kritisch
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
KrWG	Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen – Kreislaufwirtschaftsgesetz
kV	Kilovolt
KWKG	Gesetz für die Erhaltung, die Modernisierung und den Ausbau der Kraft-Wärme-Kopplung – Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz
LBauO	Landesbauordnung
lfd.	laufend
lit.	Buchstabe
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
LKW	Lastkraftwagen
LPIG	Landesplanungsgesetz
LStrG	Landesstraßengesetz
LStrAbG	Landesstraßenausbaugesetz
LuftVG	Luftverkehrsgesetz
LuFV	Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung
m	Meter
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden

MsbAbG	Gesetz zur Feststellung des Bedarfs von Magnetschwebbahnen – Magnetschwebbahnausbaugesetz
MW	Megawatt
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
n.F.	neue Fassung
NABEG	Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz
NCC	Novus Corpus Constitutionum Prussico-Brandenburgensium Praecipue Marchicarum
NdsVBl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter
NEP	Netzentwicklungsplan
n.F.	neue Fassung
NIMBY	not in my backyard
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NKR	Nationaler Normenkontrollrat
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Rechtsprechungs-Report
NZBau	Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht
ÖPP	öffentlich-private Partnerschaft
OVG	Oberverwaltungsgericht
PBDE	Planungsgesellschaft Bahnbau Deutsche Einheit
PGS H/B	Planungsgesellschaft Schnellbahnbau Hannover-Berlin
Plen.-Prot.	Plenarprotokoll
PlfZV	Planfeststellungszuweisungverordnung
PNAS	Proceedings of the National Academy of Sciences
PVS	Politische Vierteljahresschrift
RdE	Recht der Energiewirtschaft
RFinStV	Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag
RGBL.	Reichsgesetzblatt
RKB	Regierungskommission Bundesbahn
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
ROG	Raumordnungsgesetz
RoV	Raumordnungsverordnung

Abkürzungsverzeichnis

RP	Rheinland-Pfalz
RWE	Rheinisch-Westfälisches Elektrizitätswerk
S.	Seite
s.	siehe
s.a.	siehe auch
SeeAnIV	Verordnung über Anlagen seewärts der Begrenzung des deutschen Küstenmeeres – Seeanlagenverordnung
SGB	Sozialgesetzbuch
SO&AF	Scenario Outlook & Adequacy Forecast
sog.	so genannt
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
Spglstr.	Spiegelstrich
SRU	Sachverständigenrat für Umweltfragen
StabG	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft – Stabilitätsgesetz
StandAG	Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für Wärme entwickelnde radioaktive Abfälle – Standortauswahlgesetz
StrBFG	Straßenbaufinanzierungsgesetz
Stromhandel-VO	Verordnung (EG) Nr. 714/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.7.2013 über die Netzzugangsbedingungen für den grenzüberschreitenden Stromhandel und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1228/2003
StrRegG	Gesetz über die einstweilige Neuregelung des Straßenwesens und der Straßenverwaltung
StrWG	Straßen- und Wegegesetz
STUFA	Studiengesellschaft für Automobilstraßen
STUFISTRA	Studiengesellschaft für die Finanzierung des deutschen Straßenbaus
SUP	Strategische Umweltprüfung
Tab.	Tabelle
TEN	trans-European networks; Transeuropäische Netze
TEN-V-VO	Verordnung (EU) Nr. 1315/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11.12.2013 über Leitlinien der Union für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes und zur Aufhebung des Beschlusses Nr. 661/2010/EU

TEN-E-VO	Verordnung (EU) Nr. 314/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17.4.2013 zu Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 1364/2006/EG und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 713/2009, (EG) Nr. 714/2009 und (EG) Nr. 715/2009
TKG	Telekommunikationsgesetz
TYNDP	Ten-Year-Network-Development-Plan, Zehn-Jahres-Netz-entwicklungsplan
UBA	Umweltbundesamt
UmwRG	Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz
UN	Vereinte Nationen
ÜNB	Übertragungsnetzbetreiber
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
Urt.	Urteil
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
v.	vom
v.a.	vor allem
VB	Vordringlicher Bedarf
VB-E	Vordringlicher Bedarf – Engpassbeseitigung
VerkPBG	Gesetz zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin – Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VDE	Verkehrsprojekte Deutsche Einheit
VDN	Verband der Netzbetreiber
VEW	Vereinigte Elektrizitätswerke Westfalen
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VIAG	Vereinigte-Industrieunternehmungen AG
VGI	Vorhaben von gemeinsamem Interesse
Vgl./vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
Vorb.	Vorbemerkung
VR	Verwaltungsroundschau
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz

Abkürzungsverzeichnis

VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
WaStrG	Bundeswasserstraßengesetz
WB	Weiterer Bedarf
WindSeeG	Gesetz zur Entwicklung und Förderung der Windenergie auf See – Windenergie-auf-See-Gesetz
WHG	Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts – Wasserhaushaltsge- setz
WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung
WRRL	Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlamentes und des Ra- tes vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik – Wasserrahmenrichtlinie
WRV	Weimarer Reichsverfassung
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZEuS	Zeitschrift für Europarechtliche Studien
ZPArl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZPO	Zivilprozessordnung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

§ 1 Einleitung

A. Problemstellung

Infrastruktur ist ein Wesensmerkmal moderner Staatlichkeit¹. Ohne Wege gibt es keine Mobilität, ohne Mobilität ist eine ortsübergreifende Wirtschaft und Gesellschaft undenkbar; ohne leistungsfähige Stromtrassen ist eine überregionale und damit produktive Stromerzeugung unmöglich. Linienförmige Infrastrukturen² wie Straßen, Schienenwege und Stromleitungen bilden ein körperliches Netz und nehmen notwendigerweise Raum in Anspruch³. Weil Raum eine begrenzte Ressource ist, kommt es zu Nutzungskonflikten, die eines Ausgleichs bedürfen: Auf der einen Seite stehen die individuellen Belange der etwa durch Enteignung oder Umweltbelastungen Betroffenen, auf der anderen Seite steht das mit dem Vorhaben verfolgte Allgemeinwohl. Infrastruktur wird daher nicht ad hoc errichtet, sondern steht am Ende eines langen Planungsprozesses, in dessen Verlauf zwei Fragen geklärt werden: „Ist ein solches Vorhaben überhaupt notwendig?“ und „Wie soll das Vorhaben verwirklicht werden?“ Über die Frage nach dem „Wie“, deren Beantwortung im Zentrum der politischen und rechtswissenschaftlichen Diskussion steht, wird vor allem im Planfeststel-

1 *Hermes*, Infrastrukturverantwortung, S. 324ff; *Krüger*, Öffentliche Vorhaltung, S. 16ff; *Fehling*, AöR 121 (1996), S. 59, 88; *Dörr*, in: VVDStRL 73 (2013), S. 323, 337 f; *Wißmann*, in: VVDStRL 73 (2013), S. 369, 371, 377. Zur wirtschaftlichen Bedeutung des Infrastrukturausbaus und -erhalts sind die Erwartungen zur Umsetzung des Bundesverkehrswegeplans beispielhaft, vgl. Bundesverkehrswegeplan 2030, S. 16 f.

2 Zur Infrastruktur siehe unten S.44ff. Zur ideellen Komponente, der Nutzungsmöglichkeit als „Dienst“, siehe *Hermes*, Infrastrukturverantwortung, S. 330ff.

3 Das Umweltproblem der Bodenversiegelung sollte dabei jedoch nicht überbewertet werden, da nur 5 % der Fläche der Bundesrepublik von Verkehrsanlagen bedeckt sind, *Statistisches Bundesamt*, Fachserie 3, Reihe 5.1., 2014, Tabelle 1.1 lfd. Nr. 35; andere Zahl im BVWP-2030-Entwurf, S. 24: 1%. – Der Widerstand gegen Hochbauten wie Höchstspannungsleitungen – hier beschränkt sich die Bodennutzung auf die Verankerung der Masten (*Jarass/Nießlein/Obermair*, S. 20) – begründet seine Vorbehalte daher etwa auch mit ästhetischen Argumenten (zur Problematik und Messbarkeit von Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes siehe *Jarass/Nießlein/Obermair*, S. 26ff.).

lungsverfahren entschieden. Die Frage nach dem „Ob“ – für die die Rechtsprechung den Begriff der „Planrechtfertigung“ geprägt hat⁴ – wird bei Verkehrswegen und Energieleitungen oftmals durch gesetzliche Bedarfspläne beantwortet⁵. Auf Bundesebene sind als Bedarfspläne das Fernstraßenausbaugesetz⁶, dessen erste Fassung 1957 in Kraft getreten ist, und das Bundesschienenwegeausbaugesetz⁷, das erstmals 1990 verabschiedet wurde, zu nennen. Das Energierecht kennt das Energieleitungsausbaugesetz⁸ von 2009 und das Bundesbedarfsplangesetz⁹, das erstmals 2013 in Kraft getreten ist.

Dabei unterscheiden sich die Bedarfsplanungen in ihrer Genese: Während Verkehrswegebedarfspläne auf Regierungsebene im Rahmen eines Gesamtkonzepts, dem Bundesverkehrswegeplan, erarbeitet und dem Gesetzgeber vorgelegt werden, hat die Reform des Energiewirtschaftsgesetzes im Rahmen des Atomausstiegs mit der Bedarfsermittlung in §§ 12 a ff EnWG¹⁰ eine Neuerung für legislative Planung gebracht: Grundlage eines Gesetzentwurfs der Bundesregierung sind hier nicht ministerielle Vorarbeiten, sondern eine über die BNetzA vermittelte Bedarfsanmeldung und -planung (sog. Netzentwicklungsplanung) der privaten Übertragungsnetzbetreiber. Das vom Parlament beschlossene Bundesbedarfsplangesetz soll nach der Konzeption dieses Verfahrens auf den Planungen der Übertragungsnetzbetreiber beruhen.

Bereits der Entstehungsprozess und die vom Gesetzgeber mit seinen Bedarfsplänen verfolgten Ziele werfen Fragen auf. Das betrifft auf der einen Seite die Methodik und das Verfahren der Bedarfsplanung und auf der anderen Seite ihre planungsrechtlichen Wirkungen. Konkret geht es

4 BVerwGE 48, S. 56, 60; 51, S. 15, 21; 56, S. 110, 118; 71, S. 166, 168ff.

5 Vgl. auch *Schmitt*, Bedarfsplanung, S. 83. Eine Flughafenbedarfsplanung existiert nicht; allerdings arbeitet das BMVI an einem Luftverkehrskonzept nach dem Vorbild des Bundesverkehrswegeplan, siehe Bundesverkehrswegeplan 2030, S. 53.

6 In der Fassung der Bekanntmachung vom 20.1.2005 (BGBl. I S. 201), zuletzt geändert durch Gesetz vom 9.12.2006 (BGBl. I S. 2833).

7 Gesetz vom 15.11.1993 (BGBl. I S. 1874), zuletzt geändert durch Verordnung vom 31.10.2006 (BGBl. I S. 2407).

8 Gesetz vom 21.8.2009 (BGBl. I S. 2870), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21.12.2015 (BGBl. S. 2490).

9 Gesetz vom 23.7.2013 (BGBl. I S. 2543; 2014 I S. 148), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21.12.2015 (BGBl. S. 2490).

10 Energiewirtschaftsgesetz vom 7.7.2005 (BGBl. I S. 1970, 3621), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21.12.2015 (BGBl. S. 2490).