

Thomas Recht

Rechtsschutz im Rahmen des beschleunigten Stromnetzausbaus

Eine Untersuchung der Rechtsschutzkonzentration
im Planungssystem des EnWG und des NABEG

Mohr Siebeck

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	VII
Abkürzungsverzeichnis	XVII
Erstes Kapitel: Einleitung	1
<i>A. Die Beschleunigung des Stromnetzausbaus als Voraussetzung der Energiewende</i>	1
<i>B. Bedeutung des Rechtsschutzes in den beschleunigten und mehrstufigen Netzausbauplanungen</i>	5
<i>C. Gang der Untersuchung</i>	9
Zweites Kapitel: Überblick über das neue System der mehrstufigen Stromnetzplanung	11
<i>A. Die mehrstufige Bedarfsplanung</i>	12
I. Szenariorahmen als prognostische Grundlage der Bedarfsfeststellung .	13
II. Bedarfsermittlung durch den Netzentwicklungsplan	14
III. Gesetzliche Bedarfsfeststellung des Bundesbedarfsplans	17
<i>B. Bindende Grobtrassierung durch die Bundesfachplanung</i>	18
<i>C. Zulassung durch die „entlastete“ Planfeststellung</i>	21
Drittes Kapitel: Zugang zu Gericht und gerichtliche Kontrolle im verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzsystem	27
<i>A. Individualrechtsschutz nach der VwGO</i>	28
I. Erfordernis einer Verletzung subjektiver Rechte	28
1. Vorliegen eines subjektiven Rechts	30
2. Außenwirkung der angegriffenen Behördenentscheidung	32
II. Erweiterung der Klagerechte durch unionsrechtlichen Einfluss	33
1. Subjektivierung unionsrechtsbedingter Normen aufgrund des Effektivitätsgebots	34
2. Der „weite Zugang zu Gericht“ als Subjektivierungsmaßstab	36

III. Schlussfolgerungen für die Untersuchung	38
<i>B. Überindividueller Rechtsschutz durch Verbandsklagen</i>	<i>38</i>
I. Naturschutzverbandsklagen gem. § 64 BNatSchG	39
II. Umweltverbandsklagen gem. § 2 UmwRG	40
1. Rechtsschutz gegen UVP-pflichtige Zulassungsentscheidungen ...	41
2. Gegenständliche Erweiterung der Verbandsklagemöglichkeiten durch (unionsrechtlich vermittelten) Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention	43
3. Auf dem Weg zu einer umfassenden Umweltverbandsklage?	45
III. Schlussfolgerungen für die Untersuchung	47
<i>C. Bereichsspezifischer Rechtsschutz nach dem EnWG: Das Beschwerdeverfahren</i>	<i>48</i>
I. Objektiver und subjektiver Rechtsschutz durch die Anfechtungsbeschwerde	49
1. Beschwerdebefugnis und Beschwer als Zugangsvoraussetzungen ..	50
a) Formalisierte Beschwerdebefugnis des § 75 Abs. 2 EnWG	50
b) Entformalisierung durch die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG	50
c) Beschwer als besondere Form des Rechtsschutzbedürfnisses ...	52
aa) Formelle Beschwer	53
bb) Materielle Beschwer	54
2. Objektive Maßstäbe der Begründetheit	54
II. Subjektiv-rechtliche Ausgestaltung der Verpflichtungsbeschwerde ...	55
III. Subjektiv-rechtliche Ergänzung durch die Leistungsbeschwerde	56
IV. Unwesentlicher Einfluss durch das Unionsrecht	57
V. Schlussfolgerungen für die Untersuchung	58
 Viertes Kapitel: Rechtsschutz im Rahmen der Netzentwicklungsplanung	 61
<i>A. Eröffnung des energierechtlichen Beschwerdeverfahrens</i>	<i>62</i>
I. Formelle Tätigkeit der Regulierungsbehörde	62
II. Regulierungsrechtlicher Charakter der Netzentwicklungsplanung ...	63
1. Netzentwicklungsplanung im normativen Kontext des Regulierungsrechts	64
2. Regulatorischer Gehalt der Netzentwicklungsplanung	64
3. Keine originär planungsrechtliche Wirkung des Netzentwicklungsplans	66
III. Ergebnis: Folgerichtige Zuständigkeit der Zivilgerichte	68
<i>B. Rechtsschutz gegen die Genehmigung des Szenariorahmens gem. § 12a Abs. 3 EnWG</i>	<i>69</i>

I.	Genehmigung des Szenariorahmens als Verwaltungsakt im Rechtsschutzsystem	70
1.	Anfechtbarer Verwaltungsakt kraft Form	70
2.	Materielle Verwaltungsaktqualität	72
3.	Ergebnis: Statthaftigkeit der Anfechtungs- bzw. Verpflichtungsbeschwerde	74
II.	Zugang zum Beschwerdeverfahren	75
1.	Anfechtung der Genehmigung durch Dritte	75
a)	Kein (analoger) Rechtsschutzausschluss	75
b)	Anfechtungsbefugnis Dritter kraft Beteiligung	77
aa)	Beiladung als Zugangsvoraussetzung	77
(1)	Kreis der potentiell beiladungsfähigen Beteiligten	78
(2)	Erhebliche Interessenberührung als Beiladungsvoraussetzung	79
(3)	Weiter Ermessensspielraum zur Versagung der Beiladung	82
bb)	Fehlende Beschwer als letztendliches Zugangshindernis ...	85
c)	Fehlende Anfechtungsbefugnis nichtbeteiligter Dritter	87
aa)	Keine materielle Beschwerdebefugnis mangels Rechtsbetroffenheit	87
bb)	Keine weitergehende Entformalisierung	88
cc)	Keine überindividuellen Verbandsklagerechte	90
d)	Zwischenergebnis: Keine Möglichkeit zur Drittanfechtung der Genehmigung des Szenariorahmens	90
2.	Anfechtungs- und Verpflichtungsbeschwerden der Übertragungsnetzbetreiber	91
a)	Rechtsschutzziele der Übertragungsnetzbetreiber	91
b)	Anfechtungsberechtigung gegen Genehmigung und Nebenbestimmungen	93
c)	Verpflichtungsbefugnis hinsichtlich (Neu-)Bescheidung	94
III.	Begründetheit von Anfechtungs- und Verpflichtungsbeschwerde	95
1.	Tatbestandliche Voraussetzungen als Entscheidungsrahmen	96
2.	Umfang der gerichtlichen Kontrolle und Kontrolldichte	96
a)	Letztentscheidungsbefugnisse und Kompetenzverteilung im Energierегulierungsrecht	96
b)	Einschränkung durch Beurteilungsspielraum der Übertragungsnetzbetreiber	99
c)	Uneingeschränkt überprüfbare Vertretbarkeitskontrolle der Regulierungsbehörde	101
3.	Ergebnis: Aufhebung der Genehmigung und Verpflichtung zur Neubescheidung	105
IV.	Notwendigkeit von Eilrechtsschutz	106

<i>C. Rechtsschutz im Rahmen des Netzentwicklungsplans gem.</i>	
§§ 12b, 12c EnWG	107
I. Rechtsschutz Dritter	108
1. Zulässiger Ausschluss von Drittrechtsschutz gegen die Bestätigung des Netzentwicklungsplans	108
a) Mangels Rechtsbetroffenheit keine verfassungsrechtlichen Bedenken	109
b) Mangels umweltrechtlicher Determinierung kein Rechtsschutz für Umweltverbände	112
2. Keine sonstigen subjektiven Ansprüche im Rahmen der Netzentwicklungsplanung	116
II. Rechtsschutz der Übertragungsnetzbetreiber	119
1. Rechtsschutz gegen Änderungsverlangen gem. § 12c Abs. 1 Satz 2 EnWG	119
a) Anfechtbarkeit durch die Übertragungsnetzbetreiber	119
b) Umfang der behördlichen Änderungsbefugnis als Maßstab der Begründetheit	120
2. Rechtsschutz gegen die Bestätigung des Netzentwicklungsplans gem. § 12c Abs. 4 Satz 1 EnWG	124
a) Bedeutung des Rechtsschutzes nach der Bestätigungspraxis der Bundesnetzagentur	124
b) Bestätigung als Gegenstand der Anfechtungs- und Verpflichtungsbeschwerde	125
c) Begrenzung der Beschwerdeberechtigung auf Änderungen im Rahmen der Bestätigungsentscheidung	128
d) Begründetheit bei Überschreitung der Grenzen einer Vertretbarkeitskontrolle	130
3. Rechtsschutz gegen Durchsetzungsmaßnahmen nach § 65 Abs. 2a EnWG	131
<i>D. Ergebnis und Bewertung: Rechtsschutz entsprechend regulierungsrechtlicher Zweckerichtung</i>	134
I. Umfassende Rechtsschutzmöglichkeiten der Übertragungsnetzbetreiber als Konsequenz regulierungsrechtlicher Verpflichtungen	134
II. Keine Notwendigkeit und praktische Wirkungslosigkeit von Drittrechtsschutz	136
Fünftes Kapitel: Rechtsschutz gegen den Bundesbedarfsplan	141
<i>A. Möglichkeiten verfassungsgerichtlichen Rechtsschutzes</i>	143
I. Unmittelbarer Rechtsschutz	143
1. Unzulässigkeit von Verfassungsbeschwerden	143

a) Keine unmittelbare Eigentumsbetroffenheit durch planungsrechtliche Bindungswirkung	144
b) Keine Betroffenheit in gemeindlicher Planungshoheit	149
c) Sonderfall Übertragungsnetzbetreiber: Keine unmittelbare Betroffenheit trotz ausdrücklicher Bindungsadressierung	152
2. Zulässigkeit abstrakter Normenkontrolle	156
II. Mittelbarer Rechtsschutz im Wege konkreter Normenkontrolle	157
1. Inzidente Überprüfungsmöglichkeiten und deren rechtsformbedingten Einschränkungen	157
2. Begrenzter Umfang der gesetzlichen und insoweit rechtsschutzverkürzenden Bindungswirkung	160
B. <i>Verfassungsmäßigkeit der gesetzlichen Bedarfsfestlegungen</i>	163
I. Ausschließlich verfassungsrechtliche Bindungen und Prüfungsmaßstäbe	163
II. Eingeschränkte Prüftiefe durch infrastrukturpolitischen Prognose- und Gestaltungsspielraum	166
III. Nichtberücksichtigung von nachträglichen Änderungen der Sachlage	167
C. <i>Ergebnis und Bewertung: Relativierung gesetzesformbedingter Rechtsschutzbeschränkungen</i>	171

Sechstes Kapitel: Rechtsschutz im Rahmen der Bundesfachplanung 175

A. <i>Rechtsschutzverlagerung nach § 15 Abs. 3 Satz 2 NABEG und ihr deklaratorischer Charakter</i>	176
B. <i>Rechtsschutz gegen die Bundesfachplanungsentscheidung</i>	178
I. <i>Rechtsschutz Privater</i>	178
1. <i>Verletzung materieller Rechte</i>	178
a) <i>Einwand der fehlenden Erkennbarkeit individueller Betroffenheiten</i>	178
b) <i>Fehlende Außenrechtswirkung der Bundesfachplanung</i>	182
aa) <i>Keine Zulassungs- und Enteignungsvorwirkungen</i>	182
bb) <i>Keine unmittelbaren Sperrwirkungen</i>	186
c) <i>Verfassungsrechtliche Grenzen der Verfahrensgestaltung</i>	189
aa) <i>Gesetzgeberisches Gestaltungsermessen</i>	190
bb) <i>Notwendigkeit inzidenter Kontrollmöglichkeiten</i>	191
cc) <i>Effektivität und Rechtzeitigkeit der Inzidentkontrolle</i>	194
d) <i>Ergebnis</i>	200
2. <i>Verletzung subjektiver Beteiligungsrechte</i>	200
a) <i>Grundsätzliche Relativität von Verfahrensrechten</i>	201
b) <i>Individuallyschützende Zweckrichtung der Öffentlichkeitsbeteiligung</i>	203

c) Unionsrechtsbedingte Subjektivierung zu absoluten Verfahrensrechten	207
d) Ergebnis	211
II. Rechtsschutz von Gemeinden	212
1. Rechtsschutz im Hinblick auf Betroffenheit in gemeindlichem Eigentum	213
2. Rechtsschutz im Hinblick auf Betroffenheit im Selbstverwaltungsrecht	214
a) Wehrfähige Selbstverwaltungsrechte und ihre Relevanz im Rahmen der Bundesfachplanung	214
b) Fehlende Außenrechtswirkung der Bundesfachplanung gegenüber Gemeinden	217
aa) Keine unmittelbare (Ziel-) Bindung	218
bb) Keine Bindung durch Vorrangwirkung des § 15 Abs. 1 Satz 2 NABEG	220
cc) Keine Außenrechtswirkungen durch allgemeine Rücksichtnahmepflichten	222
dd) Rechtswirkungen im Wege selbstständiger Sicherungsmaßnahmen	224
c) Beteiligungsrecht der Gemeinden als absolutes Verfahrensrecht .	225
3. Ergebnis	227
III. Rechtsschutz von Vorhabenträgern	227
1. Rechtsschutz gegen die Korridorentscheidung	227
2. Anspruch auf Bundesfachplanung	229
a) Planungsträgerschaft als maßgebendes Kriterium	229
b) Übertragungsnetzbetreiber als Planungsträger und staatlicher Einfluss	231
IV. Überindividueller Rechtsschutz von Verbänden	235
1. Bedeutung der Rechtsschutzverlagerung im Kontext der nationalen Regelungen zur Verbandsklage	235
2. Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht	236
a) Kein Gegenstand unionsrechtlicher Rechtsschutzgewährleistungen	236
b) Vorverlagerung des Rechtsschutzes durch unionsrechtlich vermittelten Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention?	239
aa) Keine Beschränkung auf abschließende Zulassungsentscheidungen	241
bb) Klagerechte in Abhängigkeit des Entscheidungsprogramms und subjektiver Rechtsverletzungen	242
c) Keine Klagerechte nach der Weiterentwicklung der Verbandsklagebefugnisse durch den Europäischen Gerichtshof .	244
C. Mittelbare Überprüfungsmöglichkeiten der Bundesfachplanung	246
I. Rechtsschutz gegen Veränderungssperren nach § 16 NABEG	246

1. Rechtsform und Anfechtbarkeit der Veränderungssperre	247
2. Inzidente Überprüfung der zugrunde liegenden Bundesfachplanungsentscheidung	251
a) Keine Anwendung von § 15 Abs. 3 Satz 2 NABEG	252
b) Rechtmäßigkeit der Bundesfachplanung als Voraussetzung für den verfassungsrechtlich geforderten Sicherungsbedarf	253
c) Umfang der inzidenten Überprüfung	255
II. Rechtsschutz gegen Antragsaufforderung nach § 12 Abs. 2 Satz 4 NABEG	258
1. Anfechtbarkeit der Antragsaufforderung	258
2. Inzidente Überprüfung der Bundesfachplanung	259
III. Ergebnis: Keine unmittelbaren Auswirkungen auf Planungsforgang . .	261
<i>D. Ergebnis und rechtspolitische Bewertung</i>	<i>263</i>
I. Rechtsschutzkonzentration und ihre Durchbrechung	263
II. Schwächen der Rechtsschutzkonzentration	263
1. Gefahr der Verzögerung durch Entwertung planerischer Leistungen	264
2. Relativierung der Verzögerungsrisiken	267
a) Beteiligungsverfahren als Instrument umfassender und ebenengerechter Tatsachenermittlungen	267
b) Vermeidung überholter Tatsachenermittlungen durch beschränkte Geltungsdauer	268
c) Begrenzung von Fehlerfolgen durch Planerhaltungsinstrumente .	269
d) Vereinfachtes Verfahren bei geringfügigen Änderungen	270
e) Parallele Verfahrensführung	271
III. Alternativen zur Rechtsschutzkonzentration	271
 Siebentes Kapitel: Rechtsschutz im Rahmen der Planfeststellung . .	275
<i>A. Anfechtung des Planfeststellungsbeschlusses</i>	<i>276</i>
I. Grundlegendes zur inzidenten Überprüfung der Vorentscheidungen . .	276
1. Inzidente Überprüfung des planrechtfertigenden Bundesbedarfsplans	276
2. Inzidente Überprüfung der rahmensetzenden Bundesfachplanungsentscheidung	277
3. Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage	279
II. Erst- und letztinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts	280
1. Beschleunigungswirkung der Rechtswegverkürzung	280
2. Verfassungsmäßigkeit der Rechtswegverkürzung	282
a) Rechtswegverkürzung in der bisherigen Rechtsprechung	282
b) Versorgungssicherheit in Zeiten der Energiewende als sachliche Rechtfertigung	283

c) Erhöhter Begründungsaufwand für den Ausnahmecharakter der Zuweisung	284
3. Ergebnis	285
III. Anfechtungsmöglichkeiten und Prüfungsumfang	286
1. Vollüberprüfungsanspruch des Enteignungsbetroffenen	286
2. Subjektiv-rechtlich beschränkte Rügebefugnis von Drittbetroffenen	288
3. Subjektiv-rechtliche beschränkte Rügebefugnis von Gemeinden ...	290
4. Vollüberprüfungsanspruch von Umweltverbänden	292
IV. Ausschluss missbräuchlicher und unredlicher Einwendungen	293
V. Beschränkungen des Aufhebungsanspruchs durch den Grundsatz der Planerhaltung	296
1. Planerhaltung in der Planfeststellung	297
2. Planerhaltung in der Bundesfachplanung	298
<i>B. Ergebnis: Rechtsschutzerweiterung im Konzentrationsmodell</i>	<i>300</i>
 Achstes Kapitel: Thesenartige Zusammenfassung der Ergebnisse ...	 303
Literaturverzeichnis	307
Sachregister	335