

Würzburger Studien zum Umweltenergierecht

# Das überragende öffentliche Interesse in der Energiewende

Gesetzgeberische Wertungsentscheidung zur  
Beschleunigung der Transformation der Energie-  
versorgung

# 46 | 17.06.2026

erstellt von  
**Saskia Militz**  
**Jonas Otto**  
**Dr. Frank Sailer**

## II Das überragende öffentliche Interesse in der Energiewende

Zitiervorschlag:

**S. Miltz/J. Otto/F. Sailer, Das überragende öffentliche Interesse in der Energiewende, Würzburger Studien zum Umweltenergierecht Nr. 46 vom 17.06.2026.**

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses  
des Deutschen Bundestages

**Stiftung Umweltenergierecht  
Friedrich-Ebert-Ring 9  
97072 Würzburg**

Telefon  
**+49 931 794077-0**

Telefax  
**+49 931 7940 77-29**

E-Mail  
**otto@stiftung-umweltenergierecht.de  
sailer@stiftung-umweltenergierecht.de**

Internet  
**www.stiftung-umweltenergierecht.de**

Vorstand  
**Prof. Dr. Thorsten Müller  
Fabian Pause, LL.M. Eur.**

Stiftungsrat  
**Prof. Dr. Monika Böhm (Vorsitzende)  
Prof. Dr. Markus Ludwigs (stv. Vorsitzender)  
Prof. Dr. Gabriele Britz  
Prof. Dr. Sabine Schlacke**

Spendenkonto  
**Sparkasse Mainfranken Würzburg  
IBAN: DE16 7905 0000 0046 7431 83  
BIC: BYLADEM1SWU**

# Inhaltsverzeichnis

<b>Zusammenfassung</b>	<b>1</b>
<b>A. Einführung</b>	<b>3</b>
<b>B. Anwendungsbereich der Regelungen zum überragenden öffentlichen Interesse</b>	<b>5</b>
<b>I. Stromsektor</b>	<b>5</b>
<b>1. Erzeugung</b>	<b>7</b>
a) Erneuerbare-Energien-Anlagen	7
b) Bereichsspezifische Wiederholungen	7
c) Sonderregelung im Zusammenhang mit der Planrechtfertigung	8
<b>2. Transport</b>	<b>9</b>
a) Übertragungsnetz	9
aa) Hoch- und Höchstspannungsleitungen	9
bb) Bundesländerübergreifende oder grenzüberschreitende Höchstspannungsleitungen	10
cc) Offshore-Anbindungsleitungen in der Ausschließlichen Wirtschaftszone Deutschlands (AWZ)	10
dd) Sonderregelungen im Zusammenhang mit der Planrechtfertigung	11
b) Verteilernetze	11
<b>3. Speicherung</b>	<b>11</b>
<b>II. Wärme- und Gebäudesektor</b>	<b>12</b>
<b>1. Erzeugung</b>	<b>13</b>
<b>2. Transport</b>	<b>14</b>
<b>3. Speicherung</b>	<b>14</b>
<b>4. Effizienzmaßnahmen</b>	<b>14</b>
<b>III. Wasserstoffsektor</b>	<b>14</b>
<b>1. Erzeugung und Import</b>	<b>17</b>
<b>2. Transport</b>	<b>17</b>
a) Wasserstoffleitungen, H <sub>2</sub> -ready-Maßnahmen und umzustellende Gasversorgungsleitungen	17
b) Sonderregelung im Zusammenhang mit der Planrechtfertigung	18
<b>3. Speicherung</b>	<b>18</b>
<b>IV. Zwischenfazit</b>	<b>18</b>

<b>C. Strukturelemente der Regelungen zum überragenden öffentlichen Interesse</b>	<b>20</b>
<b>I. Detailfragen zum Umfang des Anwendungsbereichs</b>	<b>20</b>
1. Errichtung, Betrieb und Änderung	20
2. Betriebsnotwendige Anlagen, Nebenanlagen und Nebeneinrichtungen	22
3. Überschneidungen der Anwendungsbereiche	23
<b>II. Rechtsfolgen</b>	<b>24</b>
1. Überragendes öffentliches Interesse	25
2. Öffentliche Gesundheit und Sicherheit	28
a) Inhalt	28
b) Folgen bei fehlender Erwähnung der öffentlichen Gesundheit	29
3. Vorrangige Einbringung in Schutzgüterabwägungen	29
a) Inhalt	29
b) Folgen bei fehlender Anordnung zur vorrangigen Einbringung in Schutzgüterabwägungen	31
4. Sonderregelungen im Zusammenhang mit der Planrechtfertigung	32
<b>III. Einschränkungen</b>	<b>34</b>
1. Anwendungsausschlüsse	34
2. Befristungen	35
<b>IV. Berichtspflichten</b>	<b>36</b>
<b>V. Zwischenfazit</b>	<b>37</b>
<b>D. Aktuelle Fragen zur vermehrten Festschreibung des überragenden öffentlichen Interesses</b>	<b>39</b>
<b>I. Welche unions- und verfassungsrechtlichen Grenzen bestehen für die Festschreibung eines überragenden öffentlichen Interesses?</b>	<b>40</b>
<b>II. Was gilt bei der Abwägung zwischen zwei Belangen mit einem überragenden öffentlichen Interesse?</b>	<b>42</b>
<b>III. Ist die vermehrte Festschreibung des überragenden öffentlichen Interesses bereits „inflationär“?</b>	<b>42</b>
1. Verfahrensbeschleunigung	43
2. Rechtliche Durchsetzungsfähigkeit	43
a) Vermehrte Festschreibung eines überragenden öffentlichen Interesses für Anlagen und Infrastrukturen innerhalb und außerhalb der Energiewende	43
b) Festschreibung eines überragenden öffentlichen Interesses auch für anderweitige öffentliche Belange bzw. Schutzgüter	44
<b>E. Fazit und Ausblick</b>	<b>46</b>

## Zusammenfassung

In den letzten Jahren hat der Gesetzgeber für einen Großteil von Anlagen und Infrastrukturen im Bereich der Energiewende ein „überragendes öffentliches Interesse“ festgeschrieben. Dies betrifft aktuell:

- ▶ Erneuerbare-Energien-Anlagen (§ 45b Abs. 8 Nr. 1 BNatSchG, § 2 EEG 2023, §§ 1 Abs. 3, 12 Abs. 5 S. 2 WindSeeG),
- ▶ Stromleitungen (§ 1 Abs. 1 S. 2 BBPlG, § 1 Abs. 2 S. 3 EnLAG, §§ 14d Abs. 10, 43 Abs. 3a EnWG, § 1 Abs. 2 NABEG, § 1 Abs. 3 WindSeeG),
- ▶ Energiespeicheranlagen (§ 11c EnWG),
- ▶ Anlagen zu Erzeugung, Transport und Speicherung von Wärme und Kälte (§ 1 Abs. 3 GEG, § 4 GeoBG, § 2 Abs. 3 WPG),
- ▶ Energieeffizienzmaßnahmen in Gebäuden (§ 1 Abs. 3 GEG) sowie
- ▶ Anlagen im Wasserstoffbereich (§§ 28q Abs. 8 S. 5, 6, 43l Abs. 1 S. 2, Abs. 8 EnWG, § 4 WasserstoffBG).

Mit der Festschreibung eines überragenden öffentlichen Interesses bezweckt der Gesetzgeber die Durchsetzungsfähigkeit dieser Vorhaben und damit zugleich der dahinterstehenden Gemeinwohlbelange gegenüber der Vielzahl anderer Belange zu stärken. Dadurch sollen der Ausbau dieser Vorhaben und die Transformation hin zu einer klimaneutralen Energieversorgung beschleunigt werden. Diese Gemeinwohlbelange sind im Bereich der Energiewende insbesondere der Klimaschutz, der klimawandelbedingte Lebens-, Gesundheits- und Eigentumsschutz sowie die Stärkung der Energieversorgungssicherheit, -unabhängigkeit und der Preisgünstigkeit. Vor diesem Hintergrund ist überragendes öffentliches Interesse nicht gleich überragendes öffentliches Interesse.

Den Vorhaben kommt über das überragende öffentliche Interesse jedoch kein absoluter Vorrang zu, so dass in Einzelfällen weiterhin auch Entscheidungen gegen diese Anlagen und Infrastrukturen möglich sind. Zudem findet das überragende öffentliche Interesse nur dort Anwendung, wo das Fachrecht wertungsoffene Spielräume enthält (z. B. bei Abwägungs- und Ermes-

sentscheidungen). Die Wirkungsweise sollte daher auch nicht überschätzt werden. So erleichtert das Instrument z. B. bei der Erteilung einer artenschutzrechtlichen Ausnahme zwar die rechtssichere Begründung eines Ausnahmegrundes. Die Ausnahme ist aber an weitere Anforderungen geknüpft, über die auch im Falle einer Ausnahmeerteilung ein hohes Schutzniveau gewährleistet werden soll (insbes. keine Verschlechterung des Erhaltungszustands von Arten). Über diese Anforderungen hilft das überragende öffentliche Interesse nicht hinweg.

In der Zusammenschau der hier betrachteten Regelungen zeigen sich etliche Gemeinsamkeiten, aber auch einige Unterschiede in ihrer konkreten Ausgestaltung. Der Gesetzgeber scheint die verschiedenen Regelungen weniger aus einem einheitlichen und in sich stimmigen Gesamtsystem heraus zu schaffen, sondern eher punktuell und isoliert vorzugehen. So unterscheiden sich die Regelungen zumindest im Wortlaut danach, ob die Errichtung, der Betrieb und auch die Änderung der jeweiligen Anlagen und Infrastrukturen umfasst ist. Das Gleiche gilt für die Frage, ob auch betriebsnotwendige Anlagen, Nebenanlagen und Nebeneinrichtungen umfasst sind. Uneinheitlichkeiten zeigen sich auch bei der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit. Zwar hat der Gesetzgeber mittlerweile bei allen Regelungen festgeschrieben bzw. ergänzt, dass die Anlagen und Infrastrukturen im Bereich der Energiewende auch der öffentlichen Sicherheit dienen, dabei aber nur in Teilen ihren ebenfalls wichtigen Beitrag zur öffentlichen Gesundheit ergänzt. Zudem verfügen nicht alle Regelungen über einen ausdrücklichen Abwägungsvorrang, den der Gesetzgeber selbst aus dem überragenden öffentlichen Interesse ableitet. Weitere Unterschiede lassen sich bei den Anwendungsausschlüssen, Befristungen und Berichtspflichten feststellen, die zum Teil unterschiedliche Bezugspunkte aufweisen. Schließlich führt die vermehrte Festschreibung des überragenden öffentlichen Interesses zu Anwendungsfragen, wenn Anlagen und Infrastrukturen von mehreren Regelungen erfasst werden.

## 2 Das überragende öffentliche Interesse in der Energiewende

Zwar lassen sich einige der Unklarheiten und Inkonsistenzen durch Auslegung klären. So dürften Nebenanlagen und -einrichtungen insoweit umfasst sein, als sie zur Errichtung oder zum Betrieb der Vorhaben notwendig sind, und der Beitrag zur öffentlichen Gesundheit ist auch ohne ausdrückliche Festschreibung zu berücksichtigen und bei Abwägungen einzustellen. Insgesamt wären jedoch an den verschiedenen Stellen entsprechende gesetzgeberische Klarstellungen und eine weitere Vereinheitlichung hilfreich, um Wertungswidersprüche zu vermeiden und die Rechtssicherheit zu erhöhen. Noch weitergehend könnte der Gesetzgeber sogar eine zentrale Norm für alle Vorhaben im Bereich der Energiewende erwägen.

Eine „inflationäre“ Normierung des überragenden öffentlichen Interesses, wie vielfach diskutiert, besteht zumindest innerhalb des Rechts der Energiewende dennoch nicht. Es handelt sich vielmehr dem Grunde nach um ein und dasselbe überragende öffentliche Interesse – nämlich an der Transformation hin zu einer klimaneutralen Energieversorgung. Die Vielzahl der Einzelregelungen erklärt sich daraus, dass der Gesetzgeber dieses überragende öffentliche Interesse nicht zentral geregelt hat, sondern entlang der Regelungsorte der jeweiligen Anlagen und Infrastrukturen quasi „aufgespalten“ hat. Zwar heben sich überragende öffentliche Interessen gegenseitig auf, wenn sie sich in bestimmten Konstellationen gegenüberstehen. Diese Konstellationen beschränken sich aber bislang auf die prozedurale Priorisierung von Anträgen und spielen darüber hinaus allenfalls auf Planungsebene bei der hoheitlichen Flächenausweisung eine Rolle. Auf Genehmigungsebene dagegen dürften solche Konstellationen eher selten der Fall sein.

Schreibt der Gesetzgeber aber künftig auch für die in den Genehmigungsverfahren zu prüfenden Belange ein überragendes öffentliches Interesse fest (z. B. für den Denkmalschutz, den Artenschutz oder den Gewässerschutz), käme es auch auf Genehmigungsebene zunehmend zu Konstellatio-

nen, bei denen sich überragende öffentliche Interessen gegenüberstehen und sich in der Folge gegenseitig aufheben. Die vom Gesetzgeber ursprünglich intendierte Priorisierungswirkung für den Klimaschutz und die Energieversorgungssicherheit ginge damit weitgehend verloren. Zudem würde dies je nach Ausgestaltung in Teilen auch europarechtliche Fragen aufwerfen, da auf europäischer Ebene zumindest für Erneuerbare-Energien-Anlagen, bestimmte Netze und Speicher ein überragendes öffentliches Interesse gegenüber dem europäischen Arten-, Habitat- und Gewässerschutz sowie den Pflichten nach der Wiederherstellungsverordnung vorgeschrieben ist.

### Kernergebnisse

- ▶ Für den Großteil der Vorhaben im Bereich der Energiewende hat der Gesetzgeber inzwischen ein überragendes öffentliches Interesse vorgesehen. Diese im Grunde einheitliche Regelung verteilt sich auf rund 20 Einzelnormen.
- ▶ Das überragende öffentliche Interesse erhöht die Durchsetzungsfähigkeit der Vorhaben gegenüber anderen Belangen, begründet aber keinen absoluten Vorrang und bezieht sich allein auf wertungsoffene Spielräume im Recht. Es führt daher auch nicht zu einer pauschalen „Aushebelung“ fachrechtlicher Schutzvorgaben und Belange.
- ▶ Die einzelnen Regelungen weisen trotz Unterschieden in ihrer Ausgestaltung einheitliche Strukturmerkmale auf. Einige Unklarheiten und Auslegungsfragen können zwar anhand dieser Elemente einheitlich beantwortet werden. Dennoch könnte der Gesetzgeber mehr Konsistenz schaffen und dadurch Wertungswidersprüche und Rechtsunsicherheiten vermeiden oder sogar eine zentrale Norm für alle Anlagen und Infrastrukturen im Bereich der Energiewende erwägen.

## A. Einführung

Im Zuge des sog. Osterpakets<sup>1</sup> wurden 2022 und 2023 entscheidende Gesetzesänderungen vorgenommen, um den Ausbau der erneuerbaren Energien in Deutschland erheblich zu beschleunigen. Ein zentraler Baustein in diesem Kontext war die Einführung eines neuen § 2 Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG 2021)<sup>2</sup>, der das „überragende öffentliche Interesse“ am Ausbau der erneuerbaren Energien und ihren Beitrag zur öffentlichen Sicherheit festschrieb und bereits Mitte 2022 in Kraft trat (nunmehr § 2 EEG 2023<sup>3</sup>). Diese Vorschrift markierte einen gewissen Wendepunkt in der bisherigen Beschleunigungsgesetzgebung, indem nicht mehr primär verfahrensrechtliche Aspekte wie Fristen adressiert wurden, sondern ein stärkerer Schwerpunkt auf die materiell-rechtlichen Prüfungsmaßstäbe gelegt wurde. Mit dieser Maßnahme wurde eine strikte Gewichtungsvorgabe und ein relativer Abwägungsvorrang für Erneuerbare-Energien-Anlagen (EE-Anlagen) explizit im Gesetz verankert und damit ein wesentliches Kriterium für die Abwägung zwischen konkurrierenden öffentlichen Belangen bzw. Interessen in den Vordergrund gerückt. Auch wenn es zuvor schon ähnliche Regelungen im Stromleitungsausbau gab<sup>4</sup>, hat der Gesetzgeber mit § 2 EEG 2023 gewissermaßen „Neuland“ betreten. Zugleich fungierte diese Norm als Vorbild für

weitere Regelungen zum überragenden öffentlichen Interesse, die zwischenzeitlich zahlreich geschaffen wurden<sup>5</sup>.

Im Recht der Energiewende ist in derzeit rund 20 verschiedenen Normen ein überragendes öffentliches Interesse für Anlagen und Infrastrukturen der Sektoren Strom, Wärme/Gebäude und Wasserstoff festgeschrieben (B. ). Bei der Ausgestaltung dieser Normen hat sich der Gesetzgeber zwar vielfach an § 2 EEG 2021 orientiert. Im Detail weisen die Regelungen aber auch etliche Unterschiede auf, was zu Rechtsunsicherheiten und Wertungswidersprüchen führen kann. Etliche der Auslegungs- und Anwendungsfragen können jedoch mittels der gemeinsamen Strukturelemente dieser Normen einheitlich beantwortet werden (C. ).

Daneben schreibt der Gesetzgeber ein überragendes öffentliches Interesse zunehmend auch außerhalb der Energiewende fest, etwa für bestimmte Bundesfernstraßen<sup>6</sup> und -schienenwege<sup>7</sup>. Nach dem Regierungsentwurf eines Infrastruktur-Zukunftsgesetzes<sup>8</sup>, einem Regierungsentwurf für ein Gesetz zur Modernisierung des Städtebau- und Raumordnungsrechts<sup>9</sup>, einem Referentenentwurf für ein Gesetz zur Stärkung der natürlichen Infrastruktur<sup>10</sup> sowie dem Koalitionsvertrag von CDU, CSU

<sup>1</sup> Für einen Überblick siehe S. Schlacke/H. Wentzien/D. Römling, Beschleunigung der Energiewende: Ein gesetzgeberischer Paradigmenwechsel durch das Osterpaket?, NVwZ 2022, S. 1577.

<sup>2</sup> Erneuerbare-Energien-Gesetz vom 21. Juli 2014 (BGBl. I S. 1066), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 20. Juli 2022 (BGBl. I S. 1237) geändert worden ist.

<sup>3</sup> Erneuerbare-Energien-Gesetz vom 21. Juli 2014 (BGBl. I S. 1066), das zuletzt durch Artikel 23 des Gesetzes vom 18. Dezember 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 347) geändert worden ist.

<sup>4</sup> Im Gesetz zum Ausbau von Energieleitungen (§ 1 Abs. 2 S. 3 EnLAG), im Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz (§ 1 S. 3 NABEG) sowie im Bundesbedarfsplangesetz (§ 1 Abs. 1 S. 2 BBPlG).

<sup>5</sup> Auch einige Bundesländer haben im Landesrecht ähnliche Regelungen für die erneuerbaren Energien und teils darüber hinaus aufgenommen (z. B. § 1 Abs. 5 HEG, § 22 KlimaG BW, § 11 Abs. 3 LWaldG BW, § 7 Abs. 2 DSchG BW, § 11 Abs. 3 Nr. 7 LplG BW) und auch auf europäischer Ebene gibt es ähnliche Regelungen (Art. 16f der geänderten Erneuerbare-Energien-Richtlinie 2023

[EE-RL 2023], zuvor bereits Art. 3 EU-Notfall-Verordnung 2022/2577).

<sup>6</sup> § 1 Abs. 3 Fernstraßenausbaugesetz (FStrAbG).

<sup>7</sup> § 1 Abs. 3 Bundesschienenwegeausbaugesetz (BSWAG).

<sup>8</sup> Insbesondere für bestimmte Bundeswasserstraßen (§ 1 Abs. 3 Bundeswasserstraßenausbaugesetz [WaStrAbG]-E), Unterhaltungsmaßnahmen an bundeseigenen Schifffahrtsanlagen (§ 8 Abs. 1 S. 5 Bundeswasserstraßengesetz [WaStrG]-E) sowie Rastanlagen und den Ersatz vorhandener Brückenbauwerke (§ 3 Abs. 1 S. 4 Bundesfernstraßengesetz [FStrG]-E), BT-Drs. 21/4099, S. 15, 20 f., 25.

<sup>9</sup> Siehe zu bestimmten Wohnbebauungen nach § 1 Abs. 7a BauGB-E, *Bundesregierung*, Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Städtebau- und Raumordnungsrechts, 27.05.2026.

<sup>10</sup> Siehe § 1 Abs. 1a BNatSchG-E in *BMUKN*, Referentenentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der natürlichen Infrastruktur und zur Fortentwicklung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung, 04.03.2026.

## 4 Das überragende öffentliche Interesse in der Energiewende

und SPD<sup>11</sup> sollen weitere solche Regelungen folgen. § 2 EEG 2023 lässt sich insoweit als Startpunkt eines rechtsbereichsübergreifenden Regelungstrends verstehen<sup>12</sup>. Vor diesem Hintergrund stellen sich die Fragen, welche unions- und verfassungsrechtlichen Grenzen für die Regelung eines überragen-

den öffentlichen Interesses gelten, ob das Risiko besteht, dass sich die verschiedenen Regelungen gegenseitig „entwerten“ oder zumindest abschwächen, sowie ob das überragende öffentliche Interesse gar „inflationär“ normiert wurde (D. ).

<sup>11</sup> Insbesondere für das Raumordnungsrecht, Carbon Capture and Storage (CCS)/Carbon Capture and Utilization (CCU)-Anlagen, Infrastrukturprojekte aus dem Sondervermögen Infrastruktur, große Infrastrukturprojekte außerhalb des Sondervermögens Infrastruktur und Infrastrukturmaßnahmen zur Gesamtverteidigung, *CDU/CSU/SPD*, Verantwortung für Deutschland.

Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 21. Legislaturperiode, 06.05.2025, S. 22, 33 f., 60 f., 132.

<sup>12</sup> Vgl. *M. Knauff*, in: *M. Knauff* (Hrsg.), *GEG/GEIG*, 2. Aufl. 2024, § 1 GEG Rn. 15: „Ausdruck eines normübergreifenden gesetzgeberischen Trends“.

## B. Anwendungsbereich der Regelungen zum überragenden öffentlichen Interesse

Im Folgenden wird dargestellt, welche Anlagen und Infrastrukturen der Gesetzgeber im Bereich der Energiewende mit einem überragenden öffentlichen Interesse ausgestattet hat<sup>13</sup>. Die hier untersuchten Einzelregelungen verteilen sich auf die Sektoren Strom (I.), Wärme und Gebäude (II.) sowie Wasserstoff (III.)<sup>14</sup>. Innerhalb dieser Sektoren wird jeweils zwischen der Erzeugung, dem Transport und der Speicherung von Energie unterschieden.

### I. Stromsektor

Im Bereich des Stromsektors wurde – nach einem ersten erfolglosen Versuch im Zuge der EEG-Novelle 2021<sup>15</sup> – mit dem Mitte 2022 in Kraft getretenen § 2 EEG 2021 (nunmehr § 2 EEG 2023) das überragende öffentliche Interesse am Ausbau der erneuerbaren Energien festgeschrieben. Als Vorbild

dienten dabei bereits vorhandene Regelungen im Bereich des Stromleitungsausbau, genauer gesagt im Gesetz zum Ausbau von Energieleitungen (§ 1 Abs. 2 S. 3 EnLAG)<sup>16</sup>, im Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz (§ 1 S. 3 NABEG a. F.)<sup>17</sup> sowie im Bundesbedarfsplangesetz (§ 1 Abs. 1 S. 2 BBPlG)<sup>18</sup>. Hier war bereits 2011 bzw. 2019 eine Festschreibung zum überragenden öffentlichen Interesse und zur öffentlichen Sicherheit erfolgt<sup>19</sup>. Daneben existieren bereichsspezifische Wiederholungen zu § 2 EEG 2023 (§ 45b Abs. 8 Nr. 1 Bundesnaturschutzgesetz [BNatSchG]<sup>20</sup>, § 1 Abs. 3 Windenergie-auf-See-Gesetz [WindSeeG]<sup>21</sup>) und Sonderregelungen im Zusammenhang mit der Planrechtfertigung (§ 12 Abs. 5 S. 2 WindSeeG) sowie weitere Regelungen eines überragenden öffentlichen Interesses für verschiedene Stromnetze (§§ 14d Abs. 10, 43 Abs. 3a Energiewirtschaftsgesetz [EnWG]<sup>22</sup>, § 1 Abs. 2 NABEG, § 1 Abs. 3

<sup>13</sup> Dabei liegt der Fokus in diesem Abschnitt auf den jeweils erfassten „Hauptanlagen und -infrastrukturen“. Detailfragen in Bezug auf die umfassten Nebenanlagen und -einrichtungen werden in Abschnitt C. I. 2. dargestellt.

<sup>14</sup> Im Mobilitätssektor wäre noch an das überragende öffentliche Interesse für Schnellladepunkte und Schnellladestandorte an Bundesfernstraßen (§ 1a SchnellLÜG) und – hier betrachtet – für Anlagen zur Erzeugung oder zum Import von erneuerbaren Kraftstoffen nicht biogenen Ursprungs (§ 4 i. V. m. § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 10 WasserstoffBG) zu denken.

<sup>15</sup> Bereits in der EEG-Novelle 2021 sollten die erneuerbaren Energien als im öffentlichen Interesse stehend und der öffentlichen Sicherheit dienend verankert werden und dadurch der Ausbau der erneuerbaren Energien beschleunigt werden, BT-Drs. 19/23482, S. 15 und 96. In § 1 Abs. 5 EEG 2021 sollte jedoch nur das öffentliche Interesse als solches und kein „überragendes“ öffentliches Interesse normiert werden. Umgesetzt wurde die Regelung damals nicht. Nach der Gesetzesbegründung sei die hohe Bedeutung der erneuerbaren Energien bereits ausreichend in § 1 EEG 2021 verankert und fände sich auch im Völker- und Europarecht, vgl. BT-Drs. 19/25326, S. 10 f.; A. Versteyl/K. Marschhäuser, „Überragendes öffentliches Interesse“ als Abwägungsbelang zur Beschleunigung von Klimaschutzvorhaben, KlimR 2022, S. 74 (75).

<sup>16</sup> Energieleitungsausbaugesetz vom 21. August 2009 (BGBl. I S. 2870), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 8. Mai 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 151) geändert worden ist.

<sup>17</sup> Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz vom 28. Juli 2011 (BGBl. I S. 1690), das zuletzt durch

Artikel 3 des Gesetzes vom 22. Dezember 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 351) geändert worden ist.

<sup>18</sup> Bundesbedarfsplangesetz vom 23. Juli 2013 (BGBl. I S. 2543; 2014 I S. 148, 271), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 16. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 239) geändert worden ist.

<sup>19</sup> Mitte 2024 wurde das Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz durch das Gesetz zur Änderung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes und weiterer energiewirtschaftsrechtlicher Vorschriften zur Steigerung des Ausbaus photovoltaischer Energieerzeugung geändert und an § 2 EEG 2023 angeglichen. Auch wurde die öffentliche Gesundheit in die Regelungen als abwägungsfähiger Belang integriert, was den europarechtlichen Vorgaben aus Art. 16f EE-RL 2023 entspricht, vgl. dazu F. Sailer/M. Deutinger, Klimaschutz, Gesundheitsschutz und Versorgungssicherheit beim Ausbau der erneuerbaren Energien – zugleich Anmerkung zu VG Braunschweig, Urt. v. 11. Mai 2022 – 2 A 100/19 (Höhenbegrenzung) im Lichte von § 2 EEG 2023, ZUR 2023, S. 604 (606 ff.).

<sup>20</sup> Bundesnaturschutzgesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 29. März 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 87) geändert worden ist.

<sup>21</sup> Windenergie-auf-See-Gesetz vom 13. Oktober 2016 (BGBl. I S. 2258, 2310), das zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 29. März 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 84) geändert worden ist.

<sup>22</sup> Energiewirtschaftsgesetz vom 7. Juli 2005 (BGBl. I S. 1970, 3621), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 29. März 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 84) geändert worden ist.

## 6 Das überragende öffentliche Interesse in der Energiewende

WindSeeG) und Energiespeicheranlagen (§ 11c EnWG).

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick zu den Wortlauten der genannten Normen:

### Stromsektor

Anwendungsbereich	Normwortlaut
<b>Erneuerbare-Energien-Anlagen (§ 2 EEG 2023)</b>	<sup>1</sup> Die Errichtung und der Betrieb von Anlagen sowie den dazugehörigen Nebenanlagen liegen im überragenden öffentlichen Interesse und dienen der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit. <sup>2</sup> Bis die Stromerzeugung im Bundesgebiet nahezu treibhausgasneutral ist, sollen die erneuerbaren Energien als vorrangiger Belang in die jeweils durchzuführenden Schutzgüterabwägungen eingebracht werden. <sup>3</sup> Satz 2 ist nicht gegenüber Belangen der Landes- und Bündnisverteidigung anzuwenden.
<b>Windenergieanlagen an Land (§ 45b Abs. 8 Nr. 1 BNatSchG)</b>	(8) § 45 Absatz 7 gilt im Hinblick auf den Betrieb von Windenergieanlagen mit der Maßgabe, dass 1. der Betrieb von Windenergieanlagen im überragenden öffentlichen Interesse liegt und der öffentlichen Sicherheit dient, [...].
<b>Windenergieanlagen auf See und Offshore-Anbindungsleitungen (§ 1 Abs. 3 WindSeeG)</b>	(3) Die Errichtung von Windenergieanlagen auf See und Offshore-Anbindungsleitungen liegt im überragenden öffentlichen Interesse und dient der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit.
<b>Windenergieanlagen auf See (§ 12 Abs. 5 S. 2 WindSeeG)</b>	(5) [...] <sup>2</sup> Zugleich wird in der Rechtsverordnung entsprechend § 1 Absatz 3 festgestellt, dass die Realisierung von Windenergieanlagen auf See auf der zentral voruntersuchten Fläche aus Gründen eines überragenden öffentlichen Interesses und im Interesse der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit erforderlich ist. [...]
<b>Hoch-/Höchstspannungsleitungen (§ 43 Abs. 3a EnWG)</b>	(3a) <sup>1</sup> Die Errichtung und der Betrieb sowie die Änderung von Hochspannungsleitungen nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 bis 4 einschließlich der für den Betrieb notwendigen Anlagen liegen im überragenden öffentlichen Interesse und dienen der öffentlichen Sicherheit. <sup>2</sup> Bis die Stromversorgung im Bundesgebiet nahezu treibhausgasneutral ist, soll der beschleunigte Ausbau der Hochspannungsleitungen nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 bis 4 und der für den Betrieb notwendigen Anlagen als vorrangiger Belang in die jeweils durchzuführende Schutzgüterabwägung eingebracht werden. <sup>3</sup> Satz 2 ist nicht gegenüber Belangen der Landes- und Bündnisverteidigung anzuwenden.
<b>NABEG-Stromleitungen (§ 1 Abs. 2 NABEG)</b>	(2) <sup>1</sup> Die Errichtung und der Betrieb sowie die Änderung von Stromleitungen, die in den Anwendungsbereich dieses Gesetzes fallen, einschließlich der für den Betrieb notwendigen Anlagen, liegen im überragenden öffentlichen Interesse und dienen der öffentlichen Sicherheit. <sup>2</sup> Bis die Stromversorgung im Bundesgebiet nahezu treibhausgasneutral ist, soll der beschleunigte Ausbau dieser Stromleitungen und Anlagen als vorrangiger Belang in die jeweils durchzuführende Schutzgüterabwägung eingebracht werden. <sup>3</sup> Satz 2 ist nicht gegenüber Belangen der Landes- und Bündnisverteidigung anzuwenden.
<b>BBPI-Stromleitungen (§ 1 Abs. 1 S. 2 BBPIG)</b>	(1) [...] <sup>2</sup> Die Realisierung dieser Vorhaben ist aus Gründen eines überragenden öffentlichen Interesses und im Interesse der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit erforderlich.
<b>EnLAG-Stromleitungen (§ 1 Abs. 2 S. 3 EnLAG)</b>	(2) [...] <sup>3</sup> Die Realisierung dieser Vorhaben ist aus Gründen eines überragenden öffentlichen Interesses und im Interesse der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit erforderlich.

<p><b>Elektrizitätsverteilernetze (§ 14d Abs. 10 EnWG)</b></p>	<p>(10) <sup>1</sup>Die Errichtung und der Betrieb von Elektrizitätsverteilernetzen liegen im überragenden öffentlichen Interesse und dienen der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit. <sup>2</sup>Bis die Stromversorgung im Bundesgebiet nahezu treibhausgasneutral ist, soll der beschleunigte Ausbau des Elektrizitätsverteilernetzes, einschließlich der für den Betrieb notwendigen Anlagen, als vorrangiger Belang in die jeweils durchzuführende Schutzgüterabwägung eingebracht werden. <sup>3</sup>Satz 2 ist nicht gegenüber Belangen der Landes- und Bündnisverteidigung anzuwenden.</p>
<p><b>Energiespeicheranlagen (§ 11c EnWG)</b></p>	<p><sup>1</sup>Die Errichtung und der Betrieb von Energiespeicheranlagen liegen im überragenden öffentlichen Interesse und dienen der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit. <sup>2</sup>Bis die Stromversorgung im Bundesgebiet nahezu treibhausgasneutral ist, soll der beschleunigte Ausbau der Energiespeicheranlagen als vorrangiger Belang in die jeweils durchzuführende Schutzgüterabwägung eingebracht werden. <sup>3</sup>Satz 2 ist nicht gegenüber Belangen der Landes- und Bündnisverteidigung anzuwenden.</p>

## 1. Erzeugung

### a) Erneuerbare-Energien-Anlagen

§ 2 EEG 2023 war – wie eingangs erwähnt – eine der ersten zentralen Regelungen zum überragenden öffentlichen Interesse mit Vorbildcharakter für vergleichbare Normen. Im Anwendungsbereich bezieht er sich auf Anlagen sowie dazugehörige Nebenanlagen im Sinne des Erneuerbare-Energien-Gesetzes.

Nach § 3 Nr. 1 EEG 2023 umfasst der Begriff der Anlage „jede Einrichtung zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien oder aus Grubengas, wobei im Fall von Solaranlagen jedes Modul eine eigenständige Anlage ist; als Anlage gelten auch Einrichtungen, die zwischengespeicherte Energie, die ausschließlich aus erneuerbaren Energien oder Grubengas stammt, aufnehmen und in elektrische Energie umwandeln“. Neben Erzeugungsanlagen erfasst § 2 EEG 2023 demnach auch Anlagen zur Zwischenspeicherung und damit u. a. Elektrolyseure in Kombination mit einer Rückverstromungsanlage, sofern ausschließlich Strom aus erneuerbaren Energien verwendet und der erzeugte Wasserstoff zu einem späteren Zeitpunkt wieder

rückverstromt wird<sup>23</sup>. Elektrolyseure können in diesem Fall aber auch als Energiespeicheranlagen der Regelung zum überragenden öffentlichen Interesse nach § 11c EnWG unterfallen<sup>24</sup>.

Die „dazugehörige Nebenanlage“ wird in § 2 Nr. 15a EEG 2023 definiert als „eine Nebenanlage, die der Errichtung oder dem Betrieb einer Anlage dient, einschließlich elektrischer Leitungen, Steuerungs- und Kommunikationsleitungen, Montage- und Kranstellflächen, Zuwegungen, Transformator- und Übergabestationen, wobei Anlagen jenseits der Übergabestation, einschließlich des Umspannwerks, nicht erfasst sind“. Dies verdeutlicht das weite Begriffsverständnis des Gesetzgebers. Maßgeblich und zugleich ausreichend ist ein gewisser Funktionszusammenhang zwischen Haupt- und Nebenanlage<sup>25</sup>.

### b) Bereichsspezifische Wiederholungen

Neben der Regelung in § 2 EEG 2023 findet sich seit Mitte 2022 speziell für Windenergieanlagen an Land in § 45b Abs. 8 BNatSchG sowie speziell für Windenergieanlagen auf See in § 1 Abs. 3 WindSeeG (und hierauf Bezug nehmend in §§ 5 Abs. 3 S. 3, 12 Abs. 5 S. 2, 69 Abs. 3 S. 2, 79 Abs. 3 S. 3

<sup>23</sup> T. Müller, Beschleunigungsansätze im Zulassungsrecht für Elektrolyseure, NVwZ 2024, S. 791 (794).

<sup>24</sup> Siehe im Folgenden unter Abschnitt B. I. 3. und zu Fragen sich überschneidender Anwendungsbereiche unter Abschnitt C. I. 3.

<sup>25</sup> Siehe dazu F. Sailer/S. Militz, Das überragende öffentliche Interesse und die öffentliche Sicherheit nach § 2 EEG 2023, Würzburger Studien zum Umweltenergierecht Nr. 31 vom 02.11.2023, S. 10.

## 8 Das überragende öffentliche Interesse in der Energiewende

WindSeeG<sup>26</sup>) eine Festschreibung des überragenden öffentlichen Interesses<sup>27</sup>.

Als Äquivalent zu § 2 EEG 2023 stellt § 45b Abs. 8 Nr. 1 BNatSchG für die artenschutzrechtlichen Ausnahmegründe in § 45 Abs. 7 BNatSchG klar, dass der Betrieb von Windenergieanlagen an Land im überragenden öffentlichen Interesse liegt und der öffentlichen Sicherheit dient. Die Regelung ist deklaratorischer Natur und dient lediglich der bereichsspezifischen Wiederholung des überragenden öffentlichen Interesses an einer besonders wichtigen Stelle im Fachrecht<sup>28</sup>. Zugleich beseitigt der Gesetzgeber damit gewisse Unsicherheiten bei der Anwendung der artenschutzrechtlichen Ausnahme bzw. der dortigen Ausnahmegründe nach § 45 Abs. 7 S. 1 BNatSchG, insbesondere indem er den Beitrag zur „öffentlichen Sicherheit“ festschreibt<sup>29</sup>. Auch § 1 Abs. 3 WindSeeG ist eine solche bereichsspezifische Wiederholung von § 2 EEG 2023, da dort ebenfalls noch einmal speziell für die Errichtung von Windenergieanlagen auf See<sup>30</sup> das überragende öffentliche Interesse normiert wird<sup>31</sup>. Dabei ist weder bei § 45b Abs. 8 Nr. 1 BNatSchG noch bei § 1 Abs. 3 WindSeeG eine Ausschlusswirkung gegenüber § 2 EEG 2023 geregelt worden, so dass § 2 EEG 2023 weiterhin neben diesen beiden Regelungen zur Anwendung kommt<sup>32</sup>.

### c) Sonderregelung im Zusammenhang mit der Planrechtfertigung

Eine letzte Spezialregelung enthält schließlich § 12 Abs. 5 S. 2 WindSeeG hinsichtlich der Eignungsfeststellung voruntersuchter Flächen für die Windenergie auf See durch Rechtsverordnung. Hiernach hat die Bundesnetzagentur (BNetzA) in der Rechtsverordnung, die die Grundlage für die diesbezügliche Förderausschreibung bildet, explizit festzustellen, dass die Realisierung von Windenergieanlagen auf zentral voruntersuchten Flächen „aus Gründen eines überragenden öffentlichen Interesses und im Interesse der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit erforderlich ist“. Das im Wortlaut in Bezug genommene Kriterium der Erforderlichkeit der Anlagen erklärt sich aus dem Zusammenhang mit der nach § 66 Abs. 1 S. 2 WindSeeG durchzuführenden Plangenehmigung von Windenergieanlagen auf See und der dabei zu prüfenden Planrechtfertigung. Dies und die ausdrückliche Bezugnahme auf § 1 Abs. 3 WindSeeG deuten darauf hin, dass es sich auch hierbei letztlich um eine lediglich klarstellende Wiederholung des überragenden öffentlichen Interesses in § 1 Abs. 3 WindSeeG bzw. § 2 EEG 2023 handelt<sup>33</sup>.

<sup>26</sup> Die Vielzahl der Wiederholungen im Windenergieauf-See-Gesetz – konkret bei der Abwägung im Zuge des Flächenentwicklungsplans (§ 5 Abs. 3 S. 3 WindSeeG), dem Verfahren zur zentralen Voruntersuchung von Flächen (§ 12 Abs. 5 S. 2 WindSeeG), der Planfeststellung/-genehmigung (§ 69 Abs. 3 S. 2 WindSeeG) und der Anlagenüberwachung (§ 79 Abs. 3 S. 3 WindSeeG) – dürfte darauf zurückzuführen sein, dass es sich um ein Förder- und Fachplanungsgesetz handelt und es dem Gesetzgeber ein Anliegen erscheint, das überragende öffentliche Interesse in den verschiedenen Regelungszusammenhängen jeweils zu wiederholen und damit nochmals zu bekräftigen.

<sup>27</sup> BGBl. 2022, Teil I Nr. 28, 28.07.2022, S. 1327, 1363.

<sup>28</sup> Siehe BT-Drs. 20/2354, S. 26 f.: „ist zusammen zu lesen mit § 2 EEG“; T. Attendorn, Umweltrechtliche Ausnahmeabwägungen über die Zulassung von Wasser- und Windkraftanlagen nach dem „Osterpaket“, NVwZ 2022, S. 1586 (1590); F. Sailer/S. Militz, Das überragende öffentliche Interesse und die öffentliche Sicherheit nach § 2 EEG 2023, Würzburger Studien zum Umweltenergie-recht Nr. 31 vom 02.11.2023, S. 19.

<sup>29</sup> A.-C. Gläß, in: L. Giesberts/M. Reinhardt (Hrsg.), BeckOK Umweltrecht, 64. Ed. 2022, § 45 BNatSchG Rn. 20.

<sup>30</sup> Eine Windenergieanlage auf See ist „jede Anlage zur Erzeugung von Strom aus Windenergie, die auf See in einer Entfernung von mindestens drei Seemeilen

gemessen von der Küstenlinie der Bundesrepublik Deutschland aus seewärts errichtet worden ist“ (§ 3 Nr. 12 WindSeeG).

<sup>31</sup> Siehe etwa S. Schlacke/H. Wentzien/D. Römling, Beschleunigung der Energiewende: Ein gesetzgeberischer Paradigmenwechsel durch das Osterpaket?, NVwZ 2022, S. 1577 (1579 f.); K. Otter/J. Eh, Materielle Instrumente zur Beschleunigung von Infrastrukturvorhaben als Motor der Energiewende? – Teil II einer Bestandsaufnahme, EnWZ 2023, S. 122 (126); S. Lutz-Bachmann/J. Zywitz, Beschleunigung für Offshore-Windenergie, EnWZ 2023, S. 445 (447); T. Kirch, Beschleunigung des Ausbaus der Windenergie auf See durch das Zweite Gesetz zur Änderung des WindSeeG, RdE 2022, S. 457 (463); J. Schäfer/F. Stamme, Rechtlicher Überblick: Was hat sich 2022 im Energiewenderecht geändert?, EnWZ 2023, S. 249 (251). Zur Anwendbarkeit des Erneuerbare-Energien-Gesetzes in der Ausschließlichen Wirtschaftszone Deutschlands (AWZ) siehe § 1 Abs. 2 EEG 2023 (und zuvor § 5 Abs. 1 EEG 2017 und hierzu auch BT-Drs. 19/23482, S. 95).

<sup>32</sup> Zu den Unterschieden zu § 2 EEG 2023 siehe noch näher unten im Abschnitt C.

<sup>33</sup> Näher hierzu in Abschnitt C. II. 4. Im Übrigen siehe dazu BT-Drs. 20/1634, S. 79; Y. Kerth, in: F. J. Säcker/M. Appel/O. Koch/M. Ludwigs (Hrsg.), BeckOGK Energierecht, 15.06.2025, § 12 WindSeeG Rn. 12.

## 2. Transport

Der Netzausbau ist ein zentrales Element für die Zukunftsfähigkeit der Energieinfrastruktur. Er leistet einen wichtigen Beitrag zum Ausbau und zur Integration der erneuerbaren Energien in das Stromsystem und damit auch zur Erreichung der klimapolitischen Ziele<sup>34</sup>.

Der rechtliche Rahmen im Bereich des Stromnetzausbaus ist jedoch komplex und basiert auf einer Vielzahl miteinander verzahnter Gesetze, die jeweils ein überragendes öffentliches Interesse in ihrem Anwendungsbereich festschreiben. Unterscheiden lässt sich insofern zwischen Regelungen in Bezug auf das Übertragungsnetz (a) ) und das Verteilernetz (b) ).

### a) Übertragungsnetz

Insgesamt betrachtet wird das Übertragungsnetz gleich in fünf verschiedenen Regelungen mit einem überragenden öffentlichen Interesse versehen. Welche dieser Regelungen jeweils einschlägig ist, richtet sich maßgeblich nach dem räumlichen Verlauf sowie der Spannungsebene einer Stromleitung:

- ▶ Für Hoch- und Höchstspannungsleitungen gelten die Genehmigungsregelungen aus dem Energiewirtschaftsgesetz. In den §§ 43 ff. EnWG wird das Planfeststellungsverfahren dazu normiert. Ein überragendes öffentliches Interesse ist in § 43 Abs. 3a EnWG vorgesehen (aa)).
- ▶ Speziell für bundesländerübergreifende oder grenzüberschreitende Höchstspannungsleitungen nach dem Bundesbedarfsplangesetz finden die Vorschriften des Netzausbaubeschleunigungsgesetzes Übertragungsnetz Anwendung. Hier regelt § 1 Abs. 2 NABEG ein eigenes überragendes öffentliches Interesse (bb)).
- ▶ Speziell für Offshore-Anbindungsleitungen in der Ausschließlichen Wirtschaftszone Deutschlands (AWZ) gilt das überragende öffentliche Interesse nach § 1 Abs. 3 WindSeeG (cc)).
- ▶ Weiterhin normieren das Bundesbedarfsplangesetz (in § 1 Abs. 1 S. 2 BBPlG) und

das Energieleitungsausbaugesetz (in § 1 Abs. 2 S. 3 EnLAG) für die dort geregelten Höchstspannungsleitungen ein überragendes öffentliches Interesse. Hierbei dürfte es sich allerdings jeweils um Spezialregelungen im Zusammenhang mit der Planrechtfertigung handeln (dd)).

### aa) Hoch- und Höchstspannungsleitungen

Der Anwendungsbereich von § 43 Abs. 3a EnWG umfasst die der Planfeststellung nach § 43 EnWG unterliegenden „Hochspannungsleitungen nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 bis 4“ und damit

- ▶ Hochspannungsfreileitungen mit einer Nennspannung von 110 Kilovolt oder mehr, mit Ausnahme von Bahnstromfernleitungen und von Hochspannungsfreileitungen mit einer Gesamtlänge von bis zu 200 Metern, die nicht in einem Natura 2000-Gebiet liegen (§ 43 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 EnWG),
- ▶ Hochspannungsleitungen, die zur Netzanbindung von Windenergieanlagen auf See im Küstenmeer als Seekabel und landeinwärts als Freileitung oder Erdkabel bis zu dem technisch und wirtschaftlich günstigsten Verknüpfungspunkt des nächsten Übertragungs- oder Verteilernetzes verlegt werden sollen, mit Ausnahme von Nebeneinrichtungen zu Offshore-Anbindungsleitungen (§ 43 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 EnWG),
- ▶ grenzüberschreitende Gleichstrom-Hochspannungsleitungen, die nicht unter Nummer 2 fallen und die im Küstenmeer als Seekabel verlegt werden sollen, sowie ihre Fortführung landeinwärts als Freileitung oder Erdkabel bis zu dem technisch und wirtschaftlich günstigsten Verknüpfungspunkt des nächsten Übertragungs- oder Verteilernetzes (§ 43 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 EnWG) und
- ▶ Hochspannungsleitungen nach § 2 Abs. 5, 6 BBPlG (§ 43 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 EnWG).

Trotz des etwas missverständlichen Wortlauts werden dabei neben Hochspannungsleitungen auch Höchstspannungsleitungen erfasst<sup>35</sup>. Stromleitungen, die dagegen dem

<sup>34</sup> Vgl. BT-Drs. 21/1497, S. 94, 132.

<sup>35</sup> D. Greinacher, in: M. E. Elspas/N. Graßmann/W. Rasbach, EnWG, 2. Aufl. 2026, § 43 Rn. 8; R. Dix, in:

C. Theobald/J. Kühling, Energierecht, 131. EL 2025, § 43 EnWG Rn. 28b.

Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz unterliegen, sind von dieser Planfeststellung nach § 43 EnWG ausgenommen (§ 43 Abs. 1 S. 2 EnWG) und unterliegen damit auch nicht dem überragenden öffentlichen Interesse nach § 43 Abs. 3a EnWG (siehe dazu sogleich). Von der Planfeststellungsbedürftigkeit nach § 43 Abs. 1 EnWG ebenfalls ausdrücklich ausgenommen sind die Errichtung, der Betrieb oder die Änderung eines Provisoriums (§ 43 Abs. 1 S. 3 EnWG), da diese nicht auf Dauer angelegt sind und somit keine Errichtung, keinen Betrieb und keine Änderung einer dauerhaften Hochspannungsfreileitung im energiewirtschaftlichen Sinne darstellen (vgl. § 3 Nr. 29f EnWG). Für sie gilt nur die fakultative Planfeststellungsmöglichkeit nach § 43 Abs. 2 S. 1 Nr. 10 EnWG. Damit fallen Provisorien nicht unter das überragende öffentliche Interesse nach § 43 Abs. 3a EnWG. Ob dies gesetzgeberisch gewollt oder eine unbeabsichtigte Folge des Anknüpfens an die obligatorische Planfeststellungspflicht nach § 43 Abs. 1 EnWG ist, ist unklar. Einer ungewollten Lücke könnte der Gesetzgeber jedenfalls mit einer Aufnahme der Provisorien in den Anwendungsbereich des § 43 Abs. 3a EnWG begegnen. Das Gleiche gilt für die übrigen Vorhaben nach § 43 Abs. 2 EnWG, die lediglich der fakultativen Planfeststellungsmöglichkeit unterliegen und – mit Ausnahme von betriebsnotwendigen Anlagen für Vorhaben nach § 43 Abs. 1 EnWG – vom überragenden öffentlichen Interesse nach § 43 Abs. 3a EnWG ausgenommen sind. Um jegliche Lücken im Übertragungsnetz zu vermeiden, könnte der Gesetzgeber das überragende öffentliche Interesse aber auch – wie beim Verteilernetz in § 14d Abs. 10 EnWG – für das gesamte Übertragungsnetz festschreiben.

### bb) Bundesländerübergreifende oder grenzüberschreitende Höchstspannungsleitungen

Die Regelung zum überragenden öffentlichen Interesse nach § 1 Abs. 2 NABEG umfasst vom Anwendungsbereich her alle Stromleitungen, die unter das Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz fallen. Damit gilt sie ausschließlich für

- ▶ die Errichtung oder die Änderung von länderübergreifenden oder grenzüberschreitenden Höchstspannungsleitungen

und Offshore-Anbindungsleitungen, die in einem Gesetz über den Bundesbedarfsplan nach § 12e Abs. 4 S. 1 EnWG als solche gekennzeichnet sind (§ 2 Abs. 1 S. 1 NABEG) sowie für

- ▶ den Neubau von Hochspannungsleitungen mit einer Nennspannung von mindestens 110 Kilovolt sowie für Bahnstromfernleitungen, sofern diese Leitungen zusammen mit einer Höchstspannungsleitung nach Absatz 1 auf einem Mehrfachgestänge geführt werden können und die Planungen so rechtzeitig beantragt werden, dass die Einbeziehung ohne wesentliche Verzögerung für die Bundesfachplanung oder Planfeststellung möglich ist (§ 2 Abs. 3 S. 1 NABEG).

Ausdrücklich keine Anwendung findet das Gesetz wiederum auf Vorhaben, die im Energieleitungsausbaugesetz aufgeführt sind (§ 2 Abs. 4 NABEG). Diese unterliegen der Planfeststellung nach § 43 EnWG und damit auch dem eben dargestellten überragenden öffentlichen Interesse in § 43 Abs. 3a EnWG.

### cc) Offshore-Anbindungsleitungen in der Ausschließlichen Wirtschaftszone Deutschlands (AWZ)

In § 1 Abs. 3 WindSeeG wird das überragende öffentliche Interesse neben Windenergieanlagen auf See auch für Offshore-Anbindungsleitungen festgeschrieben (worauf wiederum in den §§ 5 Abs. 3 S. 3, 69 Abs. 3 S. 2 und 79 Abs. 3 S. 3 WindSeeG Bezug genommen wird). Gemäß § 3 Nr. 6 WindSeeG sind Offshore-Anbindungsleitungen diejenigen Leitungen, die von den Netzverknüpfungspunkten an Land zu den Offshore-Verknüpfungspunkten zur direkten Anbindung von Windenergieanlagen auf See an die Konverter- oder Umspannplattformen der Übertragungsnetzbetreiber oder den Umspannanlagen der Betreiber von Windenergieanlagen auf See führen. Dies umfasst auch die „land- und seeseitig erforderlichen technischen und baulichen Nebeneinrichtungen, die unmittelbar und ausschließlich der Errichtung und dem Betrieb der Anbindungsleitungen“ dienen.

Das überragende öffentliche Interesse nach § 1 Abs. 3 WindSeeG erfasst dabei jedoch nur diejenigen Leitungsabschnitte von Offshore-Anbindungsleitungen, die in der

AWZ oder auf der Hohen See<sup>36</sup> liegen und damit dem Planfeststellungs- bzw. Plangenehmigungsverfahren nach den §§ 66 ff. WindSeeG unterfallen (vgl. §§ 2 Abs. 2, 65 Abs. 1 Nr. 1, 2 WindSeeG). Die Abschnitte von Offshore-Anbindungsleitungen im Küstenmeer und landeinwärts unterfallen dagegen den Planfeststellungs- bzw. Plangenehmigungspflichten nach § 43 Abs. 1 S. 1 Nr. 2, 3 EnWG oder § 18 NABEG i. V. m. § 2 Abs. 1, 5 NABEG<sup>37</sup> und damit dem Anwendungsbereich der bereits dargestellten dortigen Regelungen zum überragenden öffentlichen Interesse in § 43 Abs. 3a EnWG oder § 1 Abs. 2 NABEG.

#### dd) Sonderregelungen im Zusammenhang mit der Planrechtfertigung

Für Vorhaben nach dem Bundesbedarfsplangesetz und dem Energieleitungsausbaugesetz wurde bereits 2019 das überragende öffentliche Interesse festgeschrieben<sup>38</sup>. Die Leitungsvorhaben nach diesen beiden Gesetzen fallen jedoch auch unter die zwischenzeitlich geschaffenen, eben dargestellten Regelungen zum überragenden öffentlichen Interesse nach § 43 Abs. 3a S. 1 EnWG bzw. § 1 Abs. 2 NABEG. Ausgehend vom Wortlaut und dem systematischen Zusammenhang dürfte es sich bei § 1 Abs. 1 S. 2 BBPlG und § 1 Abs. 2 S. 3 EnLAG – vergleichbar mit dem bereits oben beschriebenen § 12 Abs. 5 S. 2 WindSeeG – um eine spezielle Regelung des überragenden öffentlichen Interesses im Zusammenhang mit der Planrechtfertigung der konkreten Vorhaben handeln<sup>39</sup>.

#### b) Verteilernetze

Im dritten Teil des Energiewirtschaftsgesetzes finden sich die Regulierung des Netzbetriebs und die Aufgaben der Netzbetreiber. Dazu gehört nach § 14d EnWG auch die Planung des Verteilernetzausbaus. § 14d EnWG stellt die zentrale Norm für die Optimierung, Verstärkung und den Ausbau des Elektrizitätsverteilernetzes dar und verdeutlicht die besondere Bedeutung des Verteilernetzausbaus<sup>40</sup>. Mitte 2022 wurde in § 14d Abs. 10 EnWG aufgenommen, dass die Errichtung und der Betrieb von Elektrizitätsverteilernetzen – zunächst beschränkt auf die 110-Kilovolt-Ebene<sup>41</sup> – im überragenden öffentlichen Interesse liegen<sup>42</sup>. Im Jahr 2023 wurde die Regelung auf Elektrizitätsverteilernetze mit einer Nennspannung von unter 110 Kilovolt ausgeweitet, sofern sich diese im bauplanungsrechtlichen Außenbereich nach § 35 Baugesetzbuch (BauGB)<sup>43</sup> befinden, und seit 2024 unterschiedslos auf sämtliche Elektrizitätsverteilernetze erstreckt<sup>44</sup>. Auch wenn der Begriff „Elektrizitätsverteilernetz“ im Energiewirtschaftsgesetz nicht näher definiert ist, lässt er sich systematisch u. a. aus der Legaldefinition für die Verteilung in § 3 Nr. 108 EnWG ableiten<sup>45</sup>, wonach unter „Verteilung“ der „Transport von Elektrizität mit hoher, mittlerer oder niedriger Spannung über Elektrizitätsverteilernetze“ zu verstehen ist, und zwar mit dem Ziel, „die Versorgung von Kunden zu ermöglichen, jedoch nicht die Belieferung der Kunden selbst“.

### 3. Speicherung

Für Anlagen zur Speicherung elektrischer Energie wurde im Jahr 2023 in § 11c EnWG

<sup>36</sup> Dies unter der Bedingung, dass der Unternehmenssitz des Vorhabenträgers im Bundesgebiet liegt, § 65 Abs. 1 Nr. 2 WindSeeG. Siehe zudem zu internationalen Offshore-Anbindungsleitungen § 3 Nr. 59–62 EnWG.

<sup>37</sup> M. Uibeleisen/S. Groneberg, in: F. J. Säcker/J. Steffens (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Energierecht, Band VIII, 5. Aufl. 2022, § 44 WindSeeG Rn. 15; G. Hermes/D. Kupfer, in: K. Bourwieg/J. Hellermann/G. Hermes (Hrsg.), EnWG, 4. Aufl. 2023, § 43 Rn. 50. Dem Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz unterfallen wiederum nur Offshore-Anbindungsleitungen, die in einem Gesetz über den Bundesbedarfsplan nach § 12e Abs. 4 S. 1 EnWG als solche gekennzeichnet sind (§ 2 Abs. 1 NABEG).

<sup>38</sup> BGBl. 2019, Teil I Nr. 19, 16.05.2019, S. 722.

<sup>39</sup> Näher hierzu in Abschnitt C. II. 4.

<sup>40</sup> S. Tüngler, in: M. Kment (Hrsg.), EnWG, 3. Aufl. 2024, § 14d Rn. 2.

<sup>41</sup> Siehe noch BT-Drs. 20/5830, S. 46; dazu auch S. Tüngler, in: M. Kment (Hrsg.), EnWG, 3. Aufl. 2024, § 14d Rn. 10.

<sup>42</sup> BGBl. 2022, Teil I Nr. 28, 28.07.2022, S. 1221. Spätere Streichung der Beschränkung auf Elektrizitätsverteilernetze mit einer Nennspannung von unter 110 Kilovolt durch BGBl. 2024, Teil I Nr. 151, 15.05.2024, S. 22.

<sup>43</sup> Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 22. Dezember 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 348) geändert worden ist.

<sup>44</sup> F. Pfeifle, in: M. Elspas/N. Graßmann/W. Rasbach (Hrsg.), EnWG 2023, § 14d Rn. 42; BT-Drs. 20/11180, S. 148.

<sup>45</sup> BT-Drs. 21/1497, S. 18, 20.

das überragende öffentliche Interesse festgeschrieben<sup>46</sup>. Seit 2025 bezieht sich der Anwendungsbereich der Regelung auf Energiespeicheranlagen<sup>47</sup>. Der Wortlaut knüpft nunmehr an die Begriffsbestimmung in § 3 Nr. 36 EnWG an. Demnach ist eine Energiespeicheranlage eine „Anlage in einem Elektrizitätsnetz, mit der die endgültige Nutzung elektrischer Energie auf einen späteren Zeitpunkt als den ihrer Erzeugung verschoben wird oder mit der die Umwandlung elektrischer Energie in eine speicherbare Energieform, die Speicherung solcher Energie und ihre anschließende Rückumwandlung in elektrische Energie oder ihre anschließende Nutzung als ein anderer Energieträger erfolgt“.

Während beim ursprünglichen Begriff der Anlagen zur Speicherung elektrischer Energie offen war, ob hierunter auch Anlagen fallen, die die gespeicherte Energie in eine andere Energieform als elektrische Energie rückumwandeln<sup>48</sup>, ist dies mit dem Begriff der Energiespeicheranlage nunmehr klar gestellt. Neben der Rückumwandlung in elektrische Energie ist ausdrücklich auch eine „Nutzung als ein anderer Energieträger“ möglich. Damit fallen auch Sektorkopplungsanlagen wie Elektrolyseure und andere Power-to-X-Anlagen unter den Begriff der Energiespeicheranlage<sup>49</sup>.

## II. Wärme- und Gebäudesektor

Die Dekarbonisierung der leitungsgebundenen Wärmeversorgung ist für die Einhaltung der Klimaschutzziele der Bundesregierung bis 2045 von herausragender Bedeutung<sup>50</sup>. Dafür wurden im Wärmeplanungsgesetz (WPG)<sup>51</sup> Regelungen für eine verbindliche und systematische Einführung einer flächendeckenden Wärmeplanung sowie eine Dekarbonisierung der Wärmenetze geschaffen. Parallel hierzu regelt das Gebäudeenergiegesetz (GEG)<sup>52</sup> Vorgaben für die Dekarbonisierung des Gebäudesektors. Zudem ist im jüngst in Kraft getretenen Geothermie-Beschleunigungsgesetz (GeoBG)<sup>53</sup> ein rechtlicher Rahmen für den beschleunigten Ausbau einer Infrastruktur für die Aufsuchung, die Gewinnung und die Nutzung von Geothermie sowie für den Ausbau von Wärmepumpen, Wärmespeichern und Wärmeleitungen vorgesehen.

Diese Gesetze stellen bestimmte Anlagen zur Erzeugung (1. ) und zum Transport von Wärme bzw. Kälte (2. ) sowie Anlagen zur Speicherung von Wärme (3. ) und bestimmte Effizienzmaßnahmen (4. ) in das überragende öffentliche Interesse. Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick zum Wortlaut der Regelungen:

### Wärme- und Gebäudesektor

Anwendungsbereich	Normwortlaut
<b>Anlage zur Erzeugung sowie zum Transport von Wärme, Kälte und Strom aus erneuerbaren Energien sowie Effizienzmaßnahmen in Gebäuden (§ 1 Abs. 3 GEG)</b>	(3) <sup>1</sup> Die Errichtung und der Betrieb einer Anlage sowie der dazugehörigen Nebenanlagen zur Erzeugung sowie zum Transport von Wärme, Kälte und Strom aus erneuerbaren Energien sowie Effizienzmaßnahmen in Gebäuden liegen im überragenden öffentlichen Interesse und dienen der öffentlichen Sicherheit. <sup>2</sup> Bis der Gebäudebetrieb im Bundesgebiet treibhausgasneutral ist, sollen die erneuerbaren Energien sowie Effizienzmaßnahmen als vorrangige Belange in die jeweils durchzuführenden Schutzgüterabwägungen eingebracht werden. <sup>3</sup> Satz 2 ist nicht gegenüber Belangen der Landes- und Bundesverteidigung anzuwenden.

<sup>46</sup> BGBl. 2023, Teil I Nr. 88, 28.03.2023, S. 8.

<sup>47</sup> BGBl. 2025, Teil I Nr. 347, 22.12.2025, S. 14.

<sup>48</sup> Vgl. T. Müller, Beschleunigungsansätze im Zulassungsrecht für Elektrolyseure, NVwZ 2024, S. 791 (794).

<sup>49</sup> BT-Drs. 19/27453, S. 88; M. Peiffer, in: L. Assmann/M. Peiffer (Hrsg.), BeckOK EnWG, 18. Ed. 2026, § 3 Nr. 36 Rn. 1.

<sup>50</sup> BT-Drs. 20/6875, S. 1.

<sup>51</sup> Wärmeplanungsgesetz vom 20. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 394), das zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 22. Dezember 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 348) geändert worden ist.

<sup>52</sup> Gebäudeenergiegesetz vom 8. August 2020 (BGBl. I S. 1728), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 9. Januar 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 4) geändert worden ist.

<sup>53</sup> Geothermie-Beschleunigungsgesetz vom 22. Dezember 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 348, S. 2).

<p><b>Geothermieranlagen, Wärmepumpen, Wärmeleitungen und Wärmespeicher (§ 4 GeoBG)</b></p>	<p><sup>1</sup>Die Errichtung oder der Betrieb einer Anlage nach § 2<sup>54</sup> liegen bis zum Erreichen der Netto-Treibhausgasneutralität im Jahr 2045 im überragenden öffentlichen Interesse und dienen der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit. <sup>2</sup>Sie sollen als vorrangiger Belang in die jeweils durchzuführenden Schutzgüterabwägungen eingebracht werden. <sup>3</sup>Satz 1 ist in den jeweils durchzuführenden Schutzgüterabwägungen gegenüber den Belangen der Landes- und Bündnisverteidigung nicht anzuwenden.</p>
<p><b>Anlagen zur Erzeugung von Wärme aus erneuerbaren Energien, die in ein Wärmenetz gespeist wird, sowie Wärmenetze (§ 2 Abs. 3 WPG)</b></p>	<p style="text-align: center;">§ 2 Anwendungsbereich</p> <p>Dieses Gesetz ist anzuwenden auf die Zulassung der Errichtung, des Betriebs oder der Änderung folgender Anlagen und Leitungen, einschließlich der jeweils dazugehörigen Nebenanlagen, seismischen Explorationen und Bohrungen:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. einer Anlage zur Aufsuchung oder Gewinnung von Tiefengeothermie,</li> <li>2. einer Anlage zur Aufsuchung oder Gewinnung von oberflächennaher Geothermie,</li> <li>3. einer Wärmepumpe,</li> <li>4. eines Wärmespeichers,</li> <li>5. einer Wärmeleitung.</li> </ol> <p>(3) <sup>1</sup>Die Errichtung und der Betrieb von Anlagen zur Erzeugung von Wärme aus erneuerbaren Energien, die in ein Wärmenetz gespeist wird, von erforderlichen Nebenanlagen sowie von Wärmenetzen liegen im überragenden öffentlichen Interesse und dienen der öffentlichen Sicherheit. <sup>2</sup>Bis die leitungsgebundene Wärmeversorgung im Bundesgebiet nahezu vollständig auf erneuerbaren Energien oder unvermeidbarer Abwärme beruht, längstens bis zum Ablauf des 31. Dezember 2045, sollen die Anlagen im Sinne von Satz 1 als vorrangiger Belang in die jeweils durchzuführenden Schutzgüterabwägungen eingebracht werden. <sup>3</sup>Satz 2 ist nicht gegenüber Belangen der Landes- und Bündnisverteidigung anzuwenden. <sup>4</sup>Die Bundesregierung berichtet dem Deutschen Bundestag bis spätestens zum Ablauf des 31. Dezember 2030 über die Anwendung dieser Regelung. <sup>5</sup>Sofern sich aus dem Bericht die Notwendigkeit gesetzgeberischer Maßnahmen ergibt, soll die Bundesregierung diese vorschlagen.</p>

## 1. Erzeugung

Bereits zum 1. Januar 2024 wurde das überragende öffentliche Interesse im Gebäudeenergiegesetz<sup>55</sup> und im Wärmeplanungsgesetz<sup>56</sup> festgeschrieben sowie jüngst zum 23. Dezember 2025 im Geothermie-Beschleunigungsgesetz geregelt<sup>57</sup>. Die Normen erfassen Anlagen zur Erzeugung von Wärme, Kälte und Strom aus erneuerbaren Energien (§ 1 Abs. 3 S. 1 GEG) sowie Anlagen zur Erzeugung von Wärme aus erneuerba-

ren Energien, die in ein Wärmenetz gespeist wird (§ 2 Abs. 3 S. 1 WPG). Zusätzlich werden Anlagen zur Aufsuchung oder Gewinnung von Tiefengeothermie, zur Aufsuchung oder Gewinnung von oberflächennaher Geothermie und Wärmepumpen adressiert (§ 4 GeoBG i. V. m. § 2 GeoBG). Da § 1 Abs. 3 S. 1 GEG – insoweit parallel zu § 2 EEG 2023 – auch Anlagen zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien erfasst,

<sup>54</sup> Siehe dazu das Normzitat im Folgenden.

<sup>55</sup> BGBl. 2023, Teil I Nr. 280, 19.10.2023, S. 3.

<sup>56</sup> BGBl. 2023, Teil I Nr. 394, 22.12.2023, S. 3.

<sup>57</sup> BGBl. 2025, Teil I Nr. 348, 22.12.2025, S. 2.

## 14 Das überragende öffentliche Interesse in der Energiewende

kann es zu einer Überschneidung beider Anwendungsbereiche kommen<sup>58</sup>.

### 2. Transport

Neben der Erzeugung von Wärme bzw. Kälte liegen nach § 2 Abs. 3 S. 1 WPG auch die Errichtung und der Betrieb von Wärmenetzen im überragenden öffentlichen Interesse. Ebenso adressieren § 1 Abs. 3 GEG die Errichtung und den Betrieb von Anlagen zum Transport von Wärme, Kälte und Strom aus erneuerbaren Energien sowie § 4 GeoBG i. V. m. § 2 Nr. 5 GeoBG die Errichtung und den Betrieb von Wärmeleitungen. Auch hier kann es damit zu gewissen Überschneidungen im Anwendungsbereich kommen<sup>59</sup>.

### 3. Speicherung

Nach § 4 GeoBG i. V. m. § 2 Nr. 4 GeoBG stehen seit Ende 2025 auch Wärmespeicher im überragenden öffentlichen Interesse. Wärmespeicher sind nach § 3 Nr. 4 GeoBG i. V. m. § 3 Abs. 1 Nr. 21 WPG „eine Vorrichtung zur zeitlich begrenzten Speicherung von Wärme einschließlich aller technischen Vorrichtungen zur Be- und Entladung des Wärmespeichers“.

### 4. Effizienzmaßnahmen

§ 1 Abs. 3 S. 1 GEG enthält ein überragendes öffentliches Interesse auch für Effizienzmaßnahmen in Gebäuden. Der Begriff der Effizienzmaßnahmen wird im Gebäudeenergiegesetz nicht näher definiert. Ein

Begriffsverständnis lässt sich jedoch aus der in § 2 Nr. 8 des Gesetzes über Energiedienstleistungen und andere Energieeffizienzmaßnahmen (EDL-G)<sup>60</sup> enthaltenen Definition ableiten, nach der Energieeffizienzmaßnahmen „alle Maßnahmen [sind], die in der Regel zu überprüfbar und der Höhe nach mess- oder schätzbaren Energieeffizienzverbesserungen führen“<sup>61</sup>. Eine Energieeffizienzverbesserung wiederum wird ebenfalls in § 2 Nr. 10 EDL-G definiert und umfasst die „Steigerung der Endenergieeffizienz durch technische, wirtschaftliche oder Verhaltensänderungen“. Im Kontext des § 1 Abs. 3 GEG dürften hierunter vor allem bauliche Maßnahmen zur Energieeinsparung in und an Gebäuden zu verstehen sein<sup>62</sup>.

## III. Wasserstoffsektor

Auch im Wasserstoffsektor wurden in den letzten Jahren und vor allem jüngst Regelungen mit einem überragenden öffentlichen Interesse eingefügt. Diese betreffen u. a. die Erzeugung und den Import von Wasserstoff und Wasserstoffderivaten (1. ). Außerdem beziehen sie sich auf Wasserstoffleitungen, Vorbereitungsmaßnahmen an Gasversorgungsleitungen, um diese „H<sub>2</sub>-ready“ zu machen, Gasversorgungsleitungen, die auf Wasserstoff umgestellt werden sollen, sowie auf Projekte des Wasserstoff-Kernnetzes (2. ). Schließlich wurde auch für die Speicherung von Wasserstoff ein überragendes öffentliches Interesse festgeschrieben (3. ). Die folgende Tabelle zeigt die einzelnen Regelungen im Überblick:

<sup>58</sup> Hier könnte ein Lex-specialis-Verhältnis und damit eine vorrangige Anwendung von § 1 Abs. 2 GEG gegenüber § 2 EEG 2023 in Betracht kommen, da das Gebäudeenergiegesetz die Zielrichtung „der zunehmenden Nutzung von erneuerbaren Energien [...] für die Energieversorgung von Gebäuden“ verfolgt (§§ 1 Abs. 1 S. 2, 2 Abs. 1 GEG) und daher Anlagen speziell im Zusammenhang mit der direkten Versorgung von Gebäuden adressiert (vgl. § 3 Abs. 2 Nr. 3, 4 GEG). Siehe zu Abgrenzungsfragen bei sich überschneidenden Anwendungsbereichen auch unten Abschnitt C. I. 3.

<sup>59</sup> Zu den Schwierigkeiten bei der Abgrenzung von Wärmenetzen, für die § 2 Abs. 3 WPG gilt, und Gebäudenetzen, die von § 1 Abs. 3 GEG erfasst werden, siehe

etwa M. Kachel/A. Obert, Wärmenetze in WPG und BEW: Definition, Anforderungen und Wechselwirkungen, EnWZ 2024, S. 301 (302 f.). Im Übrigen siehe allgemein zu Abgrenzungsfragen bei sich überschneidenden Anwendungsbereichen unten Abschnitt C. I. 3.

<sup>60</sup> Gesetz über Energiedienstleistungen und andere Energieeffizienzmaßnahmen vom 4. November 2010 (BGBl. I S. 1483), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 27. Februar 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 70) geändert worden ist.

<sup>61</sup> M. Knauff, in: M. Knauff (Hrsg.), GEG/GEIG, 2. Aufl. 2024, § 1 GEG Rn. 17.

<sup>62</sup> So M. Knauff, in: M. Knauff (Hrsg.), GEG/GEIG, 2. Aufl. 2024, § 1 GEG Rn. 17.

## Wasserstoffsektor

Anwendungsbereich	Normwortlaut
<p><b>Infrastruktur für die Erzeugung, die Speicherung, den Import und den Transport von Wasserstoff (§ 4 WasserstoffBG)</b></p>	<p>(1) <sup>1</sup>Die Errichtung oder der Betrieb einer Anlage oder Leitung nach § 2 Absatz 1<sup>63</sup> liegen bis zum Erreichen der Netto-Treibhausgasneutralität im Jahr 2045 im überragenden öffentlichen Interesse und dienen der öffentlichen Sicherheit. <sup>2</sup>Sie sollen als vorrangiger Belang in die jeweils durchzuführenden Schutzgüterabwägungen eingebracht werden.</p> <p>(2) <sup>1</sup>Absatz 1 ist nicht anzuwenden auf wasserrechtliche Zulassungsverfahren über die Wasserentnahme durch Anlagen nach § 2 Absatz 1 Nummer 1 und 3, wenn durch die Wasserentnahme die öffentliche Wasserversorgung oder der Wasserhaushalt erheblich beeinträchtigt werden kann.</p> <p>(3) <sup>1</sup>Absatz 1 ist in den jeweils durchzuführenden Schutzgüterabwägungen gegenüber den Belangen der Landes- und Bündnisverteidigung nicht anzuwenden.</p> <p>(4) <sup>1</sup>Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie berichtet gemeinsam mit dem Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit dem Deutschen Bundestag bis zum Ablauf des 31. Oktober 2033 über die Wirkung und die Notwendigkeit des Fortbestandes der Regelungen des Absatzes 1. <sup>2</sup>Sofern sich aus dem Bericht die Notwendigkeit gesetzgeberischer Maßnahmen ergibt, sollen diese vorgeschlagen werden.</p> <p style="text-align: center;">§ 2 Anwendungsbereich</p> <p>(1) <sup>1</sup>Dieses Gesetz ist anzuwenden auf die Zulassung der Errichtung, des Betriebs und der Änderung folgender Anlagen und Leitungen, einschließlich der jeweils dazugehörigen Nebenanlagen:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Elektrolyseur zur Erzeugung von Wasserstoff,</li> <li>2. Anlage zur Erzeugung von Wasserstoff aus biogenen Reststoffen,</li> <li>3. Anlage zur Speicherung von Wasserstoff,</li> <li>4. Anlage zum Import von Wasserstoff,</li> <li>5. Anlage zum Import von Ammoniak,</li> <li>6. Anlage zum Import von flüssigen organischen Wasserstoffträgern,</li> <li>7. Anlage zum Import von Methanol,</li> <li>8. Anlage zur Umwandlung von Wasserstoffderivaten und flüssigen organischen Wasserstoffträgern zu Wasserstoff,</li> <li>9. Anlage zur Konditionierung von Wasserstoff,</li> <li>10. Anlage zur Erzeugung oder zum Import von erneuerbaren Kraftstoffen nicht biogenen Ursprungs,</li> <li>11. Wasserstoffleitung,</li> <li>12. Verdichter, der für den Betrieb von Anlagen oder Leitungen nach den Nummern 1 bis 11, 15 bis 18 oder zur Befüllung von Wasserstofftrailern erforderlich ist,</li> <li>13. Dampf- oder Wasserleitung, die für den Betrieb von Anlagen nach den Nummern 1 bis 10, 15 und 16 erforderlich ist,</li> </ol>

<sup>63</sup> Siehe dazu das Normzitat im Folgenden.

	<p>14. Stromleitung, die eine Anlage zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien mit dem Standort einer Anlage nach den Nummern 1 bis 10, 15 und 16 zum Zweck der direkten Versorgung verbindet,</p> <p>15. Anlage zur Erzeugung von Wasserstoff unter Nutzung einer Anlage zur Abscheidung von Kohlendioxid,</p> <p>16. Anlagen zur Hydrierung von flüssigen organischen Wasserstoffträgern,</p> <p>17. Gasversorgungsleitung, die auf Wasserstoff umgestellt wird und</p> <p>18. Gasversorgungsleitung, die im bestätigten Netzentwicklungsplan Gas und Wasserstoff nach § 15c Absatz 2 Satz 7 [...] [EnWG] oder im genehmigten Wasserstoff-Kernnetz nach § 28q Absatz 2 Satz 4 des Energiewirtschaftsgesetzes als zusätzliche Ausbaumaßnahmen im Fernleitungsnetz ausgewiesen worden ist.</p>
<p><b>Wasserstoffleitungen (§ 43I Abs. 1 S. 2 und 3 EnWG)</b></p>	<p>(1) [...] <sup>2</sup>Die Errichtung von Wasserstoffleitungen liegt im überragenden öffentlichen Interesse und dient der öffentlichen Sicherheit. <sup>3</sup>Satz 2 ist nicht bei der jeweils durchzuführenden Schutzgüterabwägung gegenüber Belangen der Landes- und Bündnisverteidigung anzuwenden.</p>
<p><b>H<sub>2</sub>-ready-Maßnahmen und umzustellende Gasversorgungsleitungen (§ 43I Abs. 8 EnWG)</b></p>	<p>(8) <sup>1</sup>Die Absätze 1 bis 7 sind entsprechend anzuwenden für Maßnahmen bei Errichtung und Betrieb sowie bei Änderungen und Erweiterungen von Gasversorgungsleitungen einschließlich der Anbindungsleitungen von LNG-Terminals sowie Nebenanlagen, die der Vorbereitung auf einen Transport von Wasserstoff dienen. <sup>2</sup>Die Absätze 1 bis 7 sind entsprechend anzuwenden auf die Änderung und den Betrieb von Gasversorgungsleitungen, die auf Wasserstoff umgestellt werden, sowie auf die Errichtung, den Betrieb und die Änderung von Gasversorgungsleitungen, die im bestätigten Netzentwicklungsplan Gas und Wasserstoff nach § 15c Absatz 2 Satz 7 oder im genehmigten Wasserstoff-Kernnetz nach § 28q Absatz 2 Satz 4 als zusätzliche Ausbaumaßnahmen im Fernleitungsnetz ausgewiesen worden sind.</p>
<p><b>Genehmigte Projekte des Wasserstoff-Kernnetzes (§ 28q Abs. 8 S. 5 und 6 EnWG)</b></p>	<p>(8) [...] <sup>5</sup>Für die genehmigten Projekte gilt, sofern in einem zukünftigen Netzentwicklungsplan nicht etwas anderes festgestellt wird und sie bis 2030 in Betrieb genommen werden, dass sie energiewirtschaftlich notwendig und vordringlich sind sowie dass sie im überragenden öffentlichen Interesse liegen und der öffentlichen Sicherheit dienen. <sup>6</sup>Satz 5 ist nicht bei den jeweils durchzuführenden Schutzgüterabwägungen gegenüber Belangen der Landes- und Bündnisverteidigung anzuwenden [...].</p>

## 1. Erzeugung und Import

Im Wasserstoffbeschleunigungsgesetz (WasserstoffBG)<sup>64</sup>, das am 2. April 2026 in Kraft getreten ist, wird das überragende öffentliche Interesse umfassend für verschiedene Anlagen und Bestandteile der Wasserstoffinfrastruktur festgeschrieben. Der Anwendungsbereich des überragenden öffentlichen Interesses erstreckt sich nach § 4 Abs. 1 WasserstoffBG i. V. m. § 2 Abs. 1 WasserstoffBG u. a. auf Anlagen zur Erzeugung<sup>65</sup> und Konditionierung von Wasserstoff, zur Umwandlung von Wasserstoffderivaten und flüssigen organischen Wasserstoffträgern zu Wasserstoff sowie auf Anlagen zur Hydrierung von flüssigen organischen Wasserstoffträgern. Hinzu kommen Anlagen zur Erzeugung von erneuerbaren Kraftstoffen nicht biogenen Ursprungs. Außerdem erfasst werden Anlagen zum Import von Wasserstoff und Wasserstoffderivaten (Ammoniak, flüssige organische Wasserstoffträger und Methanol). Ebenso gilt das überragende öffentliche Interesse für bestimmte betriebsnotwendige Verdichter und Dampf- oder Wasserleitungen sowie gewisse Stromdirektleitungen<sup>66</sup>.

Abgesehen von § 4 Abs. 1 WasserstoffBG i. V. m. § 2 Abs. 1 Nr. 1 WasserstoffBG ist ein überragendes öffentliches Interesse für Elektrolyseure als Energiespeicher bereits in § 11c S. 1 EnWG<sup>67</sup> und (in engen Grenzen) in § 2 S. 1 EEG 2023<sup>68</sup> normiert, so dass es – wie an anderen Stellen auch – zu einer Überschneidung der Anwendungsbereiche und damit einer Anwendung mehrerer

Regelungen zum überragenden öffentlichen Interesse nebeneinander kommen kann.

## 2. Transport

### a) Wasserstoffleitungen, H<sub>2</sub>-ready-Maßnahmen und umzustellende Gasversorgungsleitungen

Bereits im Juli 2022 wurde das überragende öffentliche Interesse für Wasserstoffleitungen zum Auf- und Ausbau von Wasserstoffnetzen<sup>69</sup> im Energiewirtschaftsgesetz in § 43l Abs. 1 S. 2 EnWG verankert<sup>70</sup>. § 43l Abs. 8 S. 1 EnWG erweitert den Anwendungsbereich dieses überragenden öffentlichen Interesses auf Maßnahmen an Gasversorgungsleitungen und Anbindungsleitungen von LNG-Terminals sowie Nebenanlagen, soweit sie der Vorbereitung eines Transports von Wasserstoff dienen (sog. H<sub>2</sub>-ready-Maßnahmen). Dies betrifft Leitungen, die aktuell noch als Erdgasleitungen betrieben werden, bei denen aber vorausschauend bereits Maßnahmen für die Umstellung auf Wasserstoff ergriffen werden (insbes. technische Änderungen zur Vorbereitung der „H<sub>2</sub>-Readiness“)<sup>71</sup>. Solche Maßnahmen können trotz des etwas missverständlichen Wortlauts auch ohne gleichzeitige Zulassung oder Änderung der Erdgasleitung erfolgen (sog. isolierte Vorbereitungsmaßnahmen)<sup>72</sup>. § 43l Abs. 8 S. 2 EnWG erstreckt das überragende öffentliche Interesse nach § 43l Abs. 1 S. 2 EnWG zudem auf Gasversorgungsleitungen, die auf Wasserstoff umgestellt werden, und die für die Umstellung erforderlichen netzverstärken-

<sup>64</sup> Wasserstoffbeschleunigungsgesetz vom 29. März 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 84), das durch Artikel 8 Absatz 6 des Gesetzes vom 12. Mai 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 137) geändert worden ist.

<sup>65</sup> Hierbei gilt das überragende öffentliche Interesse auch für solche Elektrolyseure, die den Wasserstoff nicht vorwiegend mit Strom aus erneuerbaren Energien erzeugen.

<sup>66</sup> Zu den genauen Begriffsbestimmungen siehe die Legaldefinitionen in § 3 WasserstoffBG.

<sup>67</sup> Siehe oben Abschnitt B. I. 3.

<sup>68</sup> Um unter das überragende öffentliche Interesse nach § 2 S. 1 EEG 2023 i. V. m. § 3 Nr. 1 Hs. 2 EEG 2023 zu fallen, muss ein Elektrolyseur ausschließlich Strom aus erneuerbaren Energien verwenden und der erzeugte Wasserstoff anschließend wieder rückverstromt werden, siehe oben Abschnitt B. I. 1. a).

<sup>69</sup> Der Begriff des Wasserstoffnetzes wird in § 3 Nr. 39a EnWG legaldefiniert als „ein Netz zur Versorgung von

Kunden ausschließlich mit Wasserstoff, das von der Dimensionierung nicht von vornherein nur auf die Versorgung bestimmter, schon bei der Netzerrichtung feststehender oder bestimmbarer Kunden ausgelegt ist, sondern grundsätzlich für die Versorgung jedes Kunden offensteht; dabei umfasst es unabhängig vom Durchmesser Wasserstoffleitungen zum Transport und zur Verteilung von Wasserstoff nebst allen dem Leitungsbetrieb dienenden Einrichtungen, insbesondere Spannungs-, Regel- und Messanlagen sowie Leitungen oder Leitungssysteme zur Optimierung des Wasserstoffbezugs und der Wasserstoffdarbietung“.

<sup>70</sup> BGBl. 2022, Teil I Nr. 28, 28.07.2022, S. 1223.

<sup>71</sup> S. Riege/M. Schacht, in: L. Assmann/M. Peiffer (Hrsg.), BeckOK EnWG, 18. Ed. 2026, § 43l Rn. 82.

<sup>72</sup> B. Schiefendecker, in: M. Elspas/N. Graßmann/W. Rasbach (Hrsg.), EnWG, 2023, § 43l Rn. 43; R. Dix/M. Lippert, in: C. Theobald/J. Kühling (Hrsg.), Energierecht, 129. EL 2025, § 43l EnWG Rn. 33; BT-Drs. 20/2402, S. 45.

den Gasversorgungsleitungen (vgl. §§ 15c Abs. 2 S. 7, 28q Abs. 2 S. 4 Hs. 2 EnWG).

Das Wasserstoffbeschleunigungsgesetz schreibt ein überragendes öffentliches Interesse ebenfalls für Wasserstoffleitungen (und für Gasversorgungsleitungen, die auf Wasserstoff umgestellt werden oder die als zusätzliche Ausbaumaßnahmen im Fernleitungsnetz ausgewiesen worden sind) sowie für ihren Betrieb erforderliche Verdichter fest (§ 4 WasserstoffBG i. V. m. § 2 Nr. 11 und 12 sowie Nr. 17 und 18 WasserstoffBG). Auch beim Wasserstofftransport kann es daher zu Überschneidungen im Anwendungsbereich der Regelungen zum überragenden öffentlichen Interesse kommen<sup>73</sup>.

### b) Sonderregelung im Zusammenhang mit der Planrechtfertigung

Im Dezember 2023 wurde das überragende öffentliche Interesse auch für Projekte des Wasserstoff-Kernnetzes festgeschrieben (§ 28q Abs. 8 S. 5 und 6 EnWG)<sup>74</sup>. Das Wasserstoff-Kernnetz soll das Grundgerüst für die gesamte Wasserstoffinfrastruktur im Bundesgebiet hinsichtlich des Transports von Wasserstoff bilden und vorwiegend der Ermöglichung eines überregionalen Transports von Wasserstoff dienen (vgl. § 28q Abs. 1 S. 3 EnWG)<sup>75</sup>. Um unter § 28q Abs. 8 S. 5 EnWG zu fallen, muss ein Projekt nach § 28q Abs. 8 S. 1 EnWG von der BNetzA als Teil des Wasserstoff-Kernnetzes genehmigt und bis 2030 in Betrieb genommen werden. Da die Wasserstoffleitungen des Wasserstoff-Kernnetzes aber auch vom überragenden öffentlichen Interesse nach § 43 Abs. 1 S. 2 EnWG und § 4 Abs. 1 WasserstoffBG i. V. m. § 2 Abs. 1 Nr. 11 WasserstoffBG umfasst sind und die Regelung in unmittelbarem Zusammenhang mit der energiewirtschaftlichen Notwendigkeit und der Vordringlichkeit dieser Projekte getroffen wurde, dürfte es sich – vergleichbar mit

den Regelungen in § 12 Abs. 5 S. 2 Wind-SeeG, § 1 Abs. 1 S. 2 BBPlG und § 1 Abs. 2 S. 3 EnLAG – um eine Spezialregelung im Zusammenhang mit der Planrechtfertigung für die konkreten Vorhaben des Wasserstoff-Kernnetzes handeln<sup>76</sup>.

### 3. Speicherung

Neben der Erzeugung, dem Import und dem Transport von Wasserstoff sieht § 4 Abs. 1 WasserstoffBG i. V. m. § 2 Abs. 1 Nr. 3 WasserstoffBG weiterhin vor, dass auch Anlagen zur Speicherung von Wasserstoff im überragenden öffentlichen Interesse liegen, einschließlich der dafür erforderlichen Verdichter, Dampf- und Wasserleitungen sowie bestimmter Stromdirektleitungen (§ 4 Abs. 1 i. V. m. § 2 Abs. 1 Nr. 12 bis 14 WasserstoffBG). Anlagen zur Speicherung von Wasserstoff sind nach § 3 Nr. 8 WasserstoffBG solche Anlagen, die der oberirdischen Speicherung von Wasserstoff dienen (§ 3 Nr. 8 lit. a) WasserstoffBG) oder die zum Zweck der unterirdischen Speicherung von Wasserstoff und von Gasen zur Speicherung von Wasserstoff neu zu errichten oder umzurüsten sind (§ 3 Nr. 8 lit. b) WasserstoffBG).

### IV. Zwischenfazit

Für die Anlagen und Infrastrukturen im Bereich der Energiewende ist mittlerweile zu einem Großteil ein überragendes öffentliches Interesse festgeschrieben worden. Nur punktuell hat der Gesetzgeber (noch) keine solche Regelung getroffen<sup>77</sup>. Regelungstechnisch verteilt sich die Normierung des überragenden öffentlichen Interesses im Recht der Energiewende dabei allerdings auf derzeit rund 20 verschiedene, hier untersuchte Einzelregelungen.

<sup>73</sup> Siehe dazu näher unten im Abschnitt C. I. 3.

<sup>74</sup> Zunächst noch in § 28r Abs. 8 S. 4 EnWG (BGBl. 2023, Teil I Nr. 405, 28.12.2023, S. 20); seit Mai 2024 in § 28q Abs. 8 S. 5 EnWG (BGBl. 2024, Teil I Nr. 161, 16.05.2024, S. 7); kürzlich ergänzt um einen Anwendungsausschluss gegenüber Belangen der Landes- und Bundesverteidigung in § 28q Abs. 8 S. 6 EnWG (BGBl. 2026, Teil I Nr. 84, 01.04.2026, S. 7).

<sup>75</sup> S. Riege/L. Assmann, in: L. Assmann/M. Peiffer (Hrsg.), BeckOK EnWG, 18. Ed. 2026, § 28q Rn. 14.

<sup>76</sup> Siehe S. Riege/L. Assmann, in: L. Assmann/M. Peiffer (Hrsg.), BeckOK EnWG, 18. Ed. 2026, § 28q Rn. 127 sowie

unten Abschnitt C. II. 4. Allerdings wurde die Regelung jüngst – unüblich zu den anderen Regelungen im Zusammenhang mit der Planrechtfertigung – um einen Anwendungsausschluss hinsichtlich Schutzgüterabwägungen gegenüber Belangen der Landes- und Bundesverteidigung ergänzt.

<sup>77</sup> Ein Beispiel hierfür sind die Stromleitungsvorhaben mit fakultativer Planfeststellung nach § 43 Abs. 2 EnWG, auf die sich das überragende öffentliche Interesse in § 43 Abs. 3a EnWG nicht bezieht.

Perspektivisch könnte der Gesetzgeber zum einen prüfen, ob die wenigen vorhandenen Aussparungen des überragenden öffentlichen Interesses tatsächlich noch bezweckt und von Sachgründen getragen sind oder lediglich eine (unbeabsichtigte) Folge des eher schrittweisen und isolierten gesetzgeberischen Vorgehens ist. Zum anderen erscheint es erwägenswert, die

verschiedenen Regelungen zum überragenden öffentlichen Interesse im Recht der Energiewende angesichts ihrer Vielzahl in einer zentralen Norm zusammenzuführen. Hierdurch ließen sich zugleich auch Einzelfragen adressieren, die aus der zunehmenden Überschneidung der Anwendungsbereiche der verschiedenen Regelungen resultieren<sup>78</sup>.

---

<sup>78</sup> Siehe hierzu im Folgenden Abschnitt C. I. 3.

# C. Strukturelemente der Regelungen zum überragenden öffentlichen Interesse

Bisher wurde dargestellt, welche Anlagen und Infrastrukturen im Bereich der Energiewende überhaupt von einem überragenden öffentlichen Interesse erfasst sind. Bei einem näheren Blick auf die hier untersuchten Regelungen zeigen sich gemeinsame Strukturelemente und wiederkehrende Einzelfragen. Diese werden im Folgenden gebündelt erläutert. Sie beziehen sich zum einen auf Detailspekte hinsichtlich des genauen Anwendungsbereichs einzelner Regelungen (C. I.). Zum anderen beziehen sich die Strukturelemente und Einzelfragen auf die mitunter variierenden Rechtsfolgen der Regelungen (C. II.) und ihre verschiedenen sachlichen sowie zeitlichen Einschränkungen (C. III.). Teilweise hat der Gesetzgeber zudem bestimmte Berichtspflichten vorgesehen (C. IV.).

## I. Detailfragen zum Umfang des Anwendungsbereichs

### 1. Errichtung, Betrieb und Änderung

Trotz der zum Teil erheblichen Unterschiede im Wortlaut der einzelnen Normierungen des überragenden öffentlichen Interesses lässt sich der Bezug der Regelungen auf die Errichtung, den Betrieb und die

Änderung der erfassten Anlagen und Infrastrukturen als einheitliches Strukturelement ihrer Anwendungsbereiche fassen<sup>79</sup>.

Unter „Errichtung“ versteht man im Allgemeinen die erstmalige Aufstellung bzw. Herstellung der Anlage am vorgesehenen Betriebsort – von den ersten Baumaßnahmen bis zur betriebsfertigen Einrichtung<sup>80</sup>. Unter „Betrieb“ fällt die zweckgemäße Nutzung einschließlich der dafür notwendigen betriebsfördernden Maßnahmen, z. B. Produktion, Wartung und Unterhaltung<sup>81</sup>. Umfasst sind damit auch alle zum Betrieb notwendigen Anlagen bzw. Anlagenteile. Eine „Änderung“ setzt Maßnahmen an einer bestehenden Anlage in Form von Substanz- oder Zustandsveränderungen voraus und liegt jedenfalls dann vor, wenn die Maßnahme über den Inhalt der bisherigen Zulassungsentscheidung hinausgeht bzw. den rechtlich genehmigten Zustand verändert<sup>82</sup>.

Die Errichtung der jeweiligen Anlagen und Infrastrukturen steht nach praktisch allen Normen explizit im überragenden öffentlichen Interesse<sup>83</sup>. Eine Ausnahme bildet lediglich § 43I Abs. 8 S. 2 Var. 1 EnWG, der nur bestehende Gasversorgungsleitungen adressiert, die auf Wasserstoff umgestellt werden, und daher die Errichtung ausklammert. Daneben bezieht sich auch die Sonderregelung zur artenschutzrechtlichen

<sup>79</sup> Einzige Ausnahmen bilden die sprachlich auf „Maßnahmen“ abstellenden Regelungen in § 1 Abs. 3 S. 1 GEG (Effizienzmaßnahmen in Gebäuden) und § 43I Abs. 8 S. 1 EnWG (H<sub>2</sub>-ready-Maßnahmen an Gasversorgungsleitungen). Daneben sprechen die auf die Planfeststellung bezogenen Sonderregelungen in § 12 Abs. 5 S. 2 WindSeeG, § 1 Abs. 1 S. 2 BBPlG und § 1 Abs. 2 S. 3 EnLAG zwar von der „Realisierung“ der jeweils erfassten Vorhaben. Hierunter dürften aber ebenso die Errichtung und wohl auch der Betrieb und die Änderung fallen. In Abschnitt C. II. 4. wird gesondert auf diese Regelungen eingegangen. Zuletzt bezieht sich § 28q Abs. 8 S. 5 EnWG auf „Projekte“ des Wasserstoff-Kernnetzes, soll aber letztendlich ebenso ihre tatsächliche Umsetzung rechtlich ermöglichen und beschleunigen.

<sup>80</sup> Zum Bundes-Immissionsschutzgesetz *H. D. Jarass*, *BlmSchG*, 15. Aufl. 2024, § 4 Rn. 54; zum Wasserhaushaltsgesetz *M. Czychowski/M. Reinhardt*, *WHG*, 13. Aufl. 2023, § 34 Rn. 8 f.; zum Bauordnungsrecht etwa

*H.-D. Laser*, in: *H. Schwarzer/H. König* (Hrsg.), *Bayerische Bauordnung*, 5. Aufl. 2022, Art. 3 Rn. 8.

<sup>81</sup> Zum Bundes-Immissionsschutzgesetz *H. D. Jarass*, *BlmSchG*, 15. Aufl. 2024, § 4 Rn. 57; zum Wasserhaushaltsgesetz *M. Czychowski/M. Reinhardt*, *WHG*, 13. Aufl. 2023, § 34 Rn. 9.

<sup>82</sup> Siehe etwa *S. Riege*, in: *L. Assmann/M. Peiffer* (Hrsg.), *BeckOK EnWG*, 18. Ed. 2025, § 43 Rn. 24 f. sowie *K. Gassner*, in: *W. Spannowsky/M. Uechtritz* (Hrsg.), *BeckOK Bauordnungsrecht Baden-Württemberg*, 34. Ed. 2025, § 49 BWLBO Rn. 22.4.

<sup>83</sup> In § 12 Abs. 5 S. 2 WindSeeG, § 1 Abs. 1 S. 2 BBPlG und § 1 Abs. 2 S. 3 EnLAG wird auf die „Realisierung“ der jeweiligen Vorhaben abgestellt und damit auch auf ihre Errichtung. Im Übrigen gelten hier aber ohnehin die allgemeinen Regelungen zum überragenden öffentlichen Interesse nach § 1 Abs. 3 WindSeeG, § 43 Abs. 3a EnWG oder § 1 Abs. 3 NABEG, die ausdrücklich die Errichtung erwähnen.

Ausnahme in § 45b Abs. 8 Nr. 1 BNatSchG ausschließlich auf den Betrieb von Windenergieanlagen. Dies erklärt sich allerdings aus dem systematischen Zusammenhang, da sich der Anwendungsbereich von § 45b BNatSchG allein auf artenschutzrechtliche Regelungen beim Betrieb von Windenergieanlagen an Land beschränkt<sup>84</sup>.

Auch der Betrieb der Anlagen und Infrastrukturen ist von den meisten Vorschriften explizit umfasst und nur ausnahmsweise, wie bei § 43 Abs. 1 S. 2 EnWG und § 1 Abs. 3 WindSeeG, nicht ausdrücklich im Wortlaut genannt. Auch ohne ausdrückliche Erwähnung dürfte der Betrieb aber grundsätzlich umfasst sein. Eine Ausklammerung des Betriebs erscheint nämlich systematisch inkonsistent und gesetzgeberisch auch gar nicht gewollt. Die im Normalfall im Wortlaut aufgeführte Errichtung zielt gerade auf den späteren Betrieb der Anlage/Infrastruktur und wird daher auch zusammen mit dieser genehmigt. Erst der schlussendliche Betrieb der von einem überragenden öffentlichen Interesse erfassten Anlagen und Infrastrukturen kann, wie vom Gesetzgeber gewollt, zur Erreichung der energie- und klimapolitischen Ziele beitragen<sup>85</sup>. Konkret dürften sich somit § 1 Abs. 3 WindSeeG hinsichtlich Windenergieanlagen auf See<sup>86</sup> und Offshore-Anbindungsleitungen<sup>87</sup> sowie § 43 Abs. 1 S. 2 EnWG hinsichtlich Wasserstoffleitungen auch auf den bestimmungsgemäßen Betrieb der von ihnen erfassten Anlagen beziehen. Bei § 1 Abs. 3 WindSeeG entspricht dies im Übrigen auch einer

richtlinienkonformen Auslegung im Hinblick auf Art. 16f Erneuerbare-Energien-Richtlinie 2023 (EE-RL 2023)<sup>88</sup>, wonach nicht nur die Errichtung, sondern auch der Betrieb umfasst ist<sup>89</sup>.

Die Änderung der jeweiligen Anlagen und Infrastrukturen wird dagegen eher selten in den Regelungen zum überragenden öffentlichen Interesse erwähnt. Dies ist etwa bei § 43 Abs. 3a EnWG und § 1 Abs. 2 NABEG<sup>90</sup> und der Änderung der dortigen Leitungsvorhaben der Fall. Hintergrund für die Erwähnung dürfte wiederum sein, dass das überragende öffentliche Interesse direkt oder indirekt an die dort geregelten Zulassungspflichten anknüpft, die neben der Errichtung und dem Betrieb auch die Änderung der Leitungsvorhaben umfassen (siehe § 43 Abs. 1 EnWG, § 18 Abs. 1 NABEG). Jedoch ist im Grundsatz auch bei der Änderung davon auszugehen, dass diese – auch wenn sie nicht explizit im Wortlaut erwähnt wird – dennoch vom überragenden öffentlichen Interesse umfasst ist – und zwar als sog. Minus im Begriff der Errichtung bzw. des Betriebs<sup>91</sup>. Im Hinblick auf § 4 Abs. 1 S. 1 WasserstoffBG hat der Gesetzgeber dies sogar explizit in der Gesetzesbegründung klargestellt<sup>92</sup>. Konkret dürfte die Tatbestandsvariante „Änderung“ somit bei § 2 EEG 2023, §§ 11c, 14d Abs. 10, 43 Abs. 1 S. 2 EnWG, § 1 Abs. 3 GEG, § 4 GeoBG, § 4 WasserstoffBG, § 1 Abs. 3 WindSeeG und § 2 Abs. 3 WPG in den Wortlaut hineinzulesen sein<sup>93</sup>.

<sup>84</sup> Im Übrigen findet hier § 2 EEG 2023 Anwendung, der ausdrücklich auch die Errichtung umfasst.

<sup>85</sup> Siehe etwa BT-Drs. 20/1634, S. 69.

<sup>86</sup> Hier findet im Übrigen § 2 EEG 2023 Anwendung, der ausdrücklich auch den Betrieb umfasst.

<sup>87</sup> Hier dürfte auch ein Rückgriff auf § 43 Abs. 3a EnWG bzw. § 1 Abs. 2 NABEG und den dort ausdrücklich erwähnten Betrieb in Betracht kommen. Obwohl diese Regelungen nur den Abschnitt einer Offshore-Anbindungsleitung im Küstenmeer und landeinwärts erfasst, dürfte sich das überragende öffentliche Interesse einheitlich auf die gesamte Leitung beziehen, siehe hierzu auch BVerwG, Beschl. v. 19.08.2025 – 11 VR 6.25, juris Rn. 20.

<sup>88</sup> Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, ABl. EU L 328 v. 21.12.2018, S. 82, zuletzt geändert durch Richtlinie (EU) 2023/2413 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Oktober 2023, ABl. EU L v. 31.10.2023, S. 1.

<sup>89</sup> Siehe zur Umsetzung von Art. 16f EE-RL 2023 durch eine Anpassung von § 1 Abs. 3 WindSeeG BT-Drs. 20/11180, S. 153.

<sup>90</sup> § 3 Nr. 1 NABEG enthält zudem eine gesetzliche Definition der Änderung einer Leitung.

<sup>91</sup> Siehe in Bezug auf § 4 Abs. 1 S. 1 WasserstoffBG BT-Drs. 21/2506, S. 32 f. sowie mit Bezug auf § 2 EEG 2023 *F. Sailer/S. Militz*, Das überragende öffentliche Interesse und die öffentliche Sicherheit nach § 2 EEG 2023, Würzburger Studien zum Umweltenergierecht Nr. 31 vom 02.11.2023, S. 9.

<sup>92</sup> BT-Drs. 21/2506, S. 32 f.: „Der Begriff ‚Betrieb‘ erfasst auch für den Betrieb erforderliche Änderungen. Auch diese liegen im überragenden öffentlichen Interesse.“ Warum der Gesetzgeber die Änderung dann nicht ausdrücklich in § 4 Abs. 1 S. 1 WasserstoffBG aufgenommen hat, obwohl er dies in der in Bezug genommenen Regelung des § 2 Abs. 1 WasserstoffBG getan hat, ist unklar.

<sup>93</sup> Ob hier weitergehende Anforderungen an Änderungen gelten (z. B. nur betriebsnotwendige Änderungen), ist allerdings unklar.

### 2. Betriebsnotwendige Anlagen, Nebenanlagen und Nebeneinrichtungen

Mitunter sehr uneinheitlich sind die Regelungen im Hinblick darauf, ob sie weitere (Neben-)Anlagen und Einrichtungen erfassen. Die einzelnen Normen verwenden insofern verschiedene Begrifflichkeiten (z. B. „dazugehörige Nebenanlagen“, „erforderliche Nebenanlagen“, „erforderliche Nebeneinrichtungen“, „für den Betrieb notwendige Anlagen“)<sup>94</sup>. Dabei werden diese Begriffe häufig auch nicht näher umschrieben oder gar definiert<sup>95</sup>. Oftmals werden sie auch gar nicht im Wortlaut<sup>96</sup> oder den Gesetzesbegründungen<sup>97</sup> erwähnt. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob und welche (Neben-)Anlagen und Einrichtungen auch ohne ausdrückliche Erwähnung umfasst sind.

Da es dem Gesetzgeber bei den Regelungen zum überragenden öffentlichen Interesse um einen beschleunigten Aus- und Aufbau der jeweiligen Anlagen und Infrastrukturen und um ihren Beitrag zur Erreichung der energie- und klimapolitischen Ziele geht<sup>98</sup>, dürften – jedenfalls soweit keine gegenteiligen gesetzgeberischen Hinweise vorhanden sind<sup>99</sup> – zumindest auch notwendige bzw. erforderliche Anlagen, Nebenanlagen und Nebeneinrichtungen umfasst sein, ohne die die jeweils adressierte Hauptanlage oder -infrastruktur nicht errichtet oder betrieben werden könnte<sup>100</sup>. Ein solches Verständnis wird dem Beschleunigungsanliegen des Gesetzgebers am ehesten gerecht. Sofern der Gesetzgeber daher solche notwendigen bzw. erforderlichen (Neben-)Anlagen und Ein-

richtungen im Wortlaut ausdrücklich erwähnt, dient dies primär der Klarstellung. Ob darüber hinaus ohne ausdrückliche Erwähnung auch noch weitere (Neben-)Anlagen und Einrichtungen umfasst sind, die zwar für die Errichtung oder den Betrieb der jeweiligen Anlage/Infrastruktur nicht notwendig bzw. erforderlich sind, jedoch dem Nutzungszweck anderweitig dienen oder förderlich sind, ist unklar und eher abzulehnen. Für ihre Erfassung dürfte vielmehr eine ausdrückliche Regelung notwendig sein, wie sie der Gesetzgeber mit der weiter gefassten Formulierung der „dazugehörigen“ Nebenanlagen in § 2 EEG 2023, § 1 Abs. 3 GEG und § 4 S. 1 GeoBG i. V. m. § 2 GeoBG zum Ausdruck bringt.

Konkret gilt damit:

- ▶ Die ausdrücklich umfassten dazugehörigen Nebenanlagen gemäß § 2 S. 1 EEG 2023 sind abschließend in § 3 Nr. 15a EEG 2023 definiert. Entsprechendes gilt für die ebenfalls definierten dazugehörigen Nebenanlagen im Wasserstoffbereich nach § 4 Abs. 1 WasserstoffBG i. V. m. §§ 2 Abs. 1, 3 Nr. 9 WasserstoffBG und für die erforderlichen Nebeneinrichtungen bei Offshore-Anbindungsleitungen gemäß § 1 Abs. 3 WindSeeG i. V. m. § 3 Nr. 6 WindSeeG – auch wenn diese nicht in der Regelung zum überragenden öffentlichen Interesse selbst, sondern nur im in Bezug genommenen Anwendungsbereich bzw. in den Begriffsdefinitionen erwähnt werden.
- ▶ Unabhängig von den ausdrücklich umfassten (Neben-)Anlagen und Einrichtungen in § 1 Abs. 3 S. 1 GEG, § 2 Abs. 3 S. 1

<sup>94</sup> „Dazugehörige Nebenanlagen“: § 2 S. 1 EEG 2023, § 1 Abs. 3 S. 1 GEG, § 4 S. 1 GeoBG i. V. m. § 2 GeoBG, § 4 Abs. 1 WasserstoffBG i. V. m. §§ 2 Abs. 1, 3 Nr. 9 WasserstoffBG; „erforderliche Nebenanlagen“: § 2 Abs. 3 S. 1 WPG; „erforderliche Nebeneinrichtungen“: § 1 Abs. 3 WindSeeG i. V. m. § 3 Nr. 6 WindSeeG; „für den Betrieb notwendige Anlagen“: § 43 Abs. 3a S. 1 EnWG, § 1 Abs. 2 S. 1 NABEG.

<sup>95</sup> Siehe aber etwa § 3 Nr. 15a EEG 2023 bezogen auf die dazugehörigen Nebenanlagen im Sinne von § 2 S. 1 EEG 2023 und § 3 Nr. 6 WindSeeG bezogen auf Offshore-Anbindungsleitungen gemäß § 1 Abs. 3 WindSeeG.

<sup>96</sup> So § 45b Abs. 8 Nr. 1 BNatSchG, §§ 11c, 14d Abs. 10, 43 Abs. 1 S. 2 EnWG.

<sup>97</sup> Vgl. BT-Drs. 20/5830, S. 46; BT-Drs. 20/2402, S. 43, 45; BT-Drs. 20/2354, S. 26 f.

<sup>98</sup> Siehe z. B. BT-Drs. 21/2506, S. 33; BT-Drs. 21/1928, S. 34; BT-Drs. 20/1630, S. 136 ff., 159.

<sup>99</sup> So könnte man aus der Nichterwähnung von Nebenanlagen in § 4 Abs. 1 WasserstoffBG im Vergleich zur Erwähnung in § 2 Abs. 1 WasserstoffBG einen – hier nicht angenommenen – Umkehrschluss erwägen, wonach Nebenanlagen nicht von § 4 Abs. 1 WasserstoffBG erfasst sein sollen, oder annehmen, dass mit Blick auf die Begriffsdefinition in § 3 Nr. 9 WasserstoffBG nur Nebenanlagen umfasst sind, die dem Betrieb und nicht aber der Errichtung der Anlagen und Leitungen dienen.

<sup>100</sup> Vgl. M. Uibeleisen/S. Groneberg, in: F. J. Säcker/J. Steffens (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Energierecht, Band VIII, 5. Aufl. 2022, § 44 WindSeeG Rn. 11 in Bezug auf das allgemeine zulassungsrechtliche Verständnis von „Nebeneinrichtungen“. Siehe auch F. Sailer/S. Militz, Gesetzgeberische Wertungsentscheidungen zur Beschleunigung des Ausbaus der erneuerbaren Energien – eine Zwischenbilanz zu Inhalt und Wirkungsweise von § 2 EEG 2023 und Art. 3 EU-Notfall-Verordnung, ZNER 2024, S. 87 (88).

WPG, § 4 S. 1 GeoBG i. V. m. § 2 GeoBG sowie in § 43 Abs. 3a S. 1 EnWG dürften jedenfalls solche (Neben-)Anlagen und Einrichtungen im überragenden öffentlichen Interesse liegen, die für die Errichtung und den Betrieb der erfassten Hauptanlagen/-infrastrukturen notwendig bzw. erforderlich sind.

- ▶ Obwohl der Wortlaut in § 45b Abs. 8 Nr. 1 BNatSchG<sup>101</sup>, §§ 11c, 14d Abs. 10<sup>102</sup>, 43l Abs. 1 S. 2, Abs. 8 S. 2 EnWG und § 1 Abs. 2 S. 1 NABEG<sup>103</sup> keine (Neben-)Anlagen und Einrichtungen erwähnt, dürften unter das überragende öffentliche Interesse auch hier zumindest alle solchen (Neben-)Anlagen und Einrichtungen fallen, die für die Errichtung und den Betrieb der jeweils erfassten Hauptanlagen/-infrastrukturen notwendig bzw. erforderlich sind<sup>104</sup>.

### 3. Überschneidungen der Anwendungsbereiche

Neben den bereichsspezifischen Wiederholungen kommt es durch die zunehmende Normierung des überragenden öffentlichen Interesses – wie an mehreren Stellen oben aufgezeigt – teilweise zu sich überschneidenden Anwendungsbereichen, wenn bestimmte Anlagen und Infrastrukturen von mehreren Regelungen erfasst werden. Dies ist insbesondere der Fall bei:

- ▶ Anlagen zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien an bzw. im räumlichen Zusammenhang mit Gebäuden (§ 2 EEG 2023, § 1 Abs. 3 GEG),
- ▶ Wärmepumpen (§ 4 GeoBG i. V. m. § 2 Nr. 3 GeoBG, § 1 Abs. 3 GEG, § 2 Abs. 3 WPG),

- ▶ Wärmenetzen und -leitungen (§ 4 GeoBG i. V. m. § 2 Nr. 5 GeoBG, § 1 Abs. 3 GEG, § 2 Abs. 3 WPG),
- ▶ Elektrolyseuren, insbesondere in der Konstellation einer Zwischenspeicherung von Strom (§ 2 EEG 2023, § 11c EnWG, § 4 Abs. 1 WasserstoffBG i. V. m. § 2 Abs. 1 Nr. 1 WasserstoffBG) sowie
- ▶ Wasserstoffleitungen (§ 43l Abs. 1 S. 2 EnWG, § 4 Abs. 1 WasserstoffBG i. V. m. § 2 Nr. 11 WasserstoffBG).

Solange sich die jeweiligen Regelungen zum überragenden öffentlichen Interesse nicht gegenseitig widersprechen, sind sie nebeneinander anwendbar. Da der Gesetzgeber die verschiedenen Regelungen zunehmend einander angeglichen und Unterschiede beseitigt hat, erscheinen die Überschneidungen der Anwendungsbereiche daher vielfach als rechtlich unproblematisch.

Wenn die sich überschneidenden Regelungen zum überragenden öffentlichen Interesse sich jedoch (zumindest teilweise) widersprechen und damit eine Normkollision vorliegt, stellt sich die Frage, welche der Regelungen vorrangig anwendbar ist bzw. welche verdrängt wird. Ein solcher Widerspruch kann sich, wenngleich dies zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht praxisrelevant ist, etwa aus unterschiedlichen Befristungsregelungen ergeben. So entfällt z. B. das überragende öffentliche Interesse (und damit zugleich der daraus abgeleitete Abwägungsvorrang) nach § 4 S. 1 GeoBG mit Erreichen der Netto-Treibhausgasneutralität im Jahr 2045, während das überragende öffentliche Interesse nach § 1 Abs. 3 S. 1 GEG auch bei Erreichen der Treibhausgasneutralität im Gebäudebetrieb bestehen bleibt und lediglich der Abwägungsvorrang entfällt. Ähnliche Konstellationen bestehen im Hinblick auf Elektrolyseure in Speicherkon-

<sup>101</sup> Da § 45b Abs. 8 Nr. 1 BNatSchG nur eine bereichsspezifische Wiederholung des überragenden öffentlichen Interesses in § 2 EEG 2023 darstellt, ergibt sich der Bezug des überragenden öffentlichen Interesses auf dazugehörige Nebenanlagen ohnehin bereits aus dem parallel anwendbaren § 2 EEG 2023.

<sup>102</sup> Der Begriff der „für den Betrieb notwendigen Anlagen“ wird nicht bereits in § 14d Abs. 10 S. 1 EnWG, sondern erst in Satz 2 der Regelung erwähnt. Die fehlende Erwähnung in Satz 1 erscheint in systematischer Hinsicht unvollständig und legt ein gesetzgeberisches Versehen nahe. Nach dem hier Gesagten dürfte der Bezug der Regelung auf die „für den Betrieb

notwendigen Anlagen“ aber ohnehin bereits in Satz 1 hineinzulesen und zudem auf die Errichtung und die Änderung auszudehnen sein.

<sup>103</sup> Nach der Regelung werden nur die für den Betrieb der Leitungen notwendigen Anlagen ausdrücklich vom überragenden öffentlichen Interesse umfasst.

<sup>104</sup> Dies gilt ebenso für die Sonderregelungen im Zusammenhang mit der Planrechtfertigung in § 12 Abs. 5 S. 2 WindSeeG, § 1 Abs. 1 S. 2 BBPlG und § 1 Abs. 2 S. 3 EnLAG. Diese zielen nach ihrem Wortlaut auf die „Realisierung“ der jeweils erfassten Vorhaben ab, was notwendige bzw. erforderliche Nebenanlagen und -einrichtungen einschließen dürfte.

stellationen<sup>105</sup> und bei Wasserstoffleitungen<sup>106</sup>.

Spezielle Kollisionsregelungen hierfür hat der Gesetzgeber bislang nicht getroffen, so dass mögliche Normkollisionen nach den allgemeinen Kollisionsregeln aufzulösen wären. Hierbei dürfte es vor allem darauf ankommen, ob eine der Regelungen vom Anwendungsbereich her als speziellere Regelung eingeordnet werden kann und damit vorrangig anzuwenden wäre (Lex-specialis-Grundsatz), andernfalls, welche der Regelungen später in Kraft getreten ist und deshalb Vorrang hätte (Lex-posterior-Grundsatz). Auch wenn sich die dargestellten Überschneidungen der Anwendungsbereiche – jedenfalls zum jetzigen Zeitpunkt – noch nicht entscheidend auswirken dürften, sollte der Gesetzgeber sie perspektivisch dennoch möglichst abbauen und in der weiteren Rechtsentwicklung die Entstehung solcher Doppelungen vermeiden.

## II. Rechtsfolgen

Die einzelnen Normierungen des überragenden öffentlichen Interesses im Rahmen des Rechts der Energiewende beinhalten durch ihren Bezug auf den Klimaschutz jeweils eine aus Art. 20a GG abgeleitete Wertungsentscheidung des Gesetzgebers<sup>107</sup>. Relevant werden diese Regelungen dort,

wo im Fachrecht wertungsoffene Spielräume vorhanden sind, an die das überragende öffentliche Interesse „andocken“ kann. Solche relevanten wertungsoffenen Spielräume sind vor allem bei Schutzgüterabwägungen bzw. Abwägungsentscheidungen (z. B. bei der denkmalschutzrechtlichen oder der artenschutzrechtlichen Ausnahmeerteilung), Ermessensentscheidungen, einzelnen unbestimmten Rechtsbegriffen und Generalklauseln (z. B. Wohl/Belange der Allgemeinheit) und sonstigen wertungsoffenen Spielräumen, wie insbesondere Verhältnismäßigkeitsprüfungen (z. B. im Rahmen der luftverkehrsrechtlichen Zustimmungentscheidung hinsichtlich milderer Maßnahmen<sup>108</sup>), vorhanden<sup>109</sup>.

Da alle Regelungen zum überragenden öffentlichen Interesse übergeordnet zu den verschiedenen Fachgesetzen, wie etwa dem Bundesnaturschutzgesetz oder den Denkmalschutzgesetzen der Länder, normiert sind, wirken sie grundsätzlich in alle Rechtsbereiche auf Bundes- und Landesebene hinein<sup>110</sup>. Sie sind für alle Behörden bei der Ausfüllung der an sie delegierten wertungsoffenen Spielräume verbindlich. Dies gilt auch gegenüber Gerichten, die die Entscheidungen der Behörden kontrollieren oder teils eigene Abwägungsentscheidungen zu treffen haben (z. B. bei der Vollzugsfolgenabwägung im Eilrechtsschutz, § 80c Abs. 4 Verwaltungsgerichtsordnung [VwGO]<sup>111</sup>)<sup>112</sup>. Insgesamt betrachtet prägt der

<sup>105</sup> Siehe insbesondere die Befristung in § 11c S. 2 EnWG („Bis die Stromversorgung im Bundesgebiet nahezu treibhausgasneutral ist [...]“), die sich auf die vorrangige Einbringung in Schutzgüterabwägungen bezieht, und die Befristung in § 4 Abs. 1 S. 1 WasserstoffBG („[...] bis zum Erreichen der Netto-Treibhausgasneutralität im Jahr 2045 [...]“, die für das überragende öffentliche Interesse selbst gilt.

<sup>106</sup> Siehe § 43I Abs. 1 EnWG, der keine Befristung enthält, und § 4 Abs. 1 S. 1 WasserstoffBG, der das überragende öffentliche Interesse „bis zum Erreichen der Netto-Treibhausgasneutralität im Jahr 2045“ befristet.

<sup>107</sup> Siehe etwa BT-Drs. 21/2506, S. 33; BT-Drs. 20/6875, S. 92; BT-Drs. 20/1630, S. 159.

<sup>108</sup> Vgl. mit Bezug auf § 2 EEG 2023 OVG Münster, Beschl. v. 14.12.2023 – 22 A 902/23, juris Rn. 32 ff., insbes. Rn. 44; OVG Münster, Urt. v. 16.02.2024 – 22 D 150/22.AK, juris Rn. 168 ff., insbes. Rn. 181 ff.; VGH Mannheim, Urt. v. 24.05.2023 – 14 S 1705/22, juris Rn. 54 ff., insbes. Rn. 57 a. E. und 60; VGH Mannheim, Urt. v. 04.04.2023 – 10 S 1560/22, juris Rn. 51; weitergehend dazu B. Bünte, Die Bedeutung des § 2 EEG im Rahmen des luftverkehrsrechtlichen Zustimmungsverfahrens nach den §§ 12, 14 LuftVG, ZNER 2023, S. 369 ff.

<sup>109</sup> Grundlegend zu verschiedenen „Spielarten“ der Abwägung M. Kment, Die Bewältigung von Nichtwissen durch adaptive Abwägung – zugleich ein Beitrag zur Dogmatik der Abwägung, ZUR 2016, S. 331 (332 ff.); für eine Übersicht zu den Wirkungsbereichen von § 2 EEG 2023 siehe F. Sailer/S. Militz, Das überragende öffentliche Interesse und die öffentliche Sicherheit nach § 2 EEG 2023, Würzburger Studien zum Umweltenergie-recht Nr. 31 vom 02.11.2023, S. 58 ff.

<sup>110</sup> So ausdrücklich BT-Drs. 20/1630, S. 139; siehe insbesondere auch OVG Greifswald, Urt. v. 07.02.2023 – 5 K 171/22 OVG, juris Rn. 155 ff.; a. A. in Bezug auf die Ausstrahlungswirkung von § 2 S. 2 EEG 2023 in das Landesrecht S. Pernice-Warneke, Schutzgüterabwägungen unter dem Einfluss von § 2 S. 2 EEG – umfassender Vorrang des Ausbaus erneuerbarer Energien als neues Soll?, NuR 2024, S. 665 (669).

<sup>111</sup> Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), die zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 20. Mai 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 152) geändert worden ist.

<sup>112</sup> Zur Anwendung des § 2 EEG 2023 durch die Rechtsprechung siehe F. Sailer/S. Militz, Das überragende öffentliche Interesse und die öffentliche Sicherheit nach § 2 EEG 2023, Würzburger Studien zum

Gesetzgeber wertungsoffene Spielräume im Fachrecht somit durch das überragende öffentliche Interesse wesentlich vor<sup>113</sup>.

Inhaltlich wird die Normierung eines überragenden öffentlichen Interesses als eine explizite gesetzgeberische Aufwertung des allgemeinen Beschleunigungsgebots bzw. eine Aufwertung der Rechtsposition der hiervon erfassten Anlagen und Infrastrukturen gegenüber anderen entgegenstehenden öffentlichen Interessen verstanden<sup>114</sup>. In Auslegungs- und Abwägungsentscheidungen können sich die Anlagen und Infrastrukturen mit einem überragenden öffentlichen Interesse leichter gegenüber den vielfältigen anderen Belangen und Interessen durchsetzen. Im Ergebnis soll dies den Ausbau der entsprechenden Vorhaben sowohl rechtlich erleichtern als auch zeitlich beschleunigen und damit zugleich den dahinterstehenden Gemeinwohlbelangen dienen (im Bereich der Energiewende insbes. dem Klimaschutz)<sup>115</sup>.

Im Detail gliedern sich die Rechtsfolgen der behandelten Normen in das überragende öffentliche Interesse selbst (II. 1. ), den Bezug auf die öffentliche Gesundheit und Sicherheit (II. 2. ), die vorrangige Einbringung in Schutzgüterabwägungen (II. 3. ) und – als Sonderfall – Regelungen im Zusammenhang mit der Planrechtfertigung (II. 4. ). Dabei wird jeweils erörtert, wie sich die vorhandenen Unterschiede im Wortlaut der einzelnen Normen auswirken.

## 1. Überragendes öffentliches Interesse

Die gesetzliche Regelungsentscheidung, dass eine bestimmte Anlage oder Infrastruktur im überragenden öffentlichen Interesse liegt, bildet den Kern der hier betrachteten Normen und ist daher ihr wesentliches Strukturelement. Leicht vereinfachend werden die Regelungen deswegen hier insgesamt als „Normierungen eines überragenden öffentlichen Interesses“ bezeichnet. An dieser Stelle geht es demgegenüber um die konkrete Rechtsfolge dieser einzelnen gesetzlichen Formulierungen selbst.

Der Begriff des überragenden öffentlichen Interesses ist gesetzlich nicht definiert und stellt somit einen unbestimmten Rechtsbegriff dar. Dieser ist im jeweiligen rechtlichen Zusammenhang konkretisierungs- und auslegungsbedürftig, unterliegt jedoch hierbei – ohne Beurteilungsspielraum der Behörden – der vollständigen gerichtlichen Kontrolle<sup>116</sup>.

Öffentliche Interessen sind solche, die die Gesellschaft allgemein betreffen und dem Allgemeinwohl dienen<sup>117</sup>. Ihre Durchsetzung ist zugleich ein gesellschaftliches als auch hoheitliches Anliegen<sup>118</sup>. Jede Festschreibung eines öffentlichen Interesses im Hinblick auf die hier gegenständlichen Infrastrukturen und Maßnahmen stellt insoweit zunächst klar, dass Ausbau, Änderung und Betrieb – auch wenn sie von privaten Dritten mit Gewinnerzielungsabsicht durchge-

Umweltenergierecht Nr. 31 vom 02.11.2023, S. 32 ff.; ebenso *D. Birkhölzer*, Ein Jahr § 2 EEG – eine Rechtsprechungsübersicht, ZNER 2023, S. 374 ff.; *T. Lingemann*, Der neue § 2 EEG in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung, NVwZ 2023, S. 1634 ff.

<sup>113</sup> Vgl. auch BT-Drs. 20/1630, S. 159; *I. Gillich*, Das „überragende öffentliche Interesse“ an der beschleunigten Umsetzung industrieller Großprojekte, DÖV 2022, S. 1027 (1031): „administrative Beurteilungsspielräume zu verengen oder vollständig zu schließen“; *K. Bader/L.-S. Deißler/D. Weinke*, Öffentliches Interesse und öffentliche Sicherheit beim Ausbau der Erneuerbaren Energien – § 2 EEG 2023, ein Paradigmenwechsel?, ZNER 2022, S. 337 (338); *H. Parzefall*, Die neue Abwägungsdirektive des § 2 EEG im Gefüge des Bauplanungsrechts, NVwZ 2022, S. 1592 (1593).

<sup>114</sup> Siehe etwa BVerwG, Beschl. v. 19.08.2025 – 11 VR 6.25, juris Rn. 20; *M. Kment/D. Jurdt*, Windenergie und Denkmalschutz, NVwZ 2022, S. 1597 (1601); *W. Erbguth*, Klimakrise, Energiekrise: Beurteilung und Fortentwicklung neuer materiell-rechtlicher Steuerungsansätze, DVBl 2023, S. 510 (514).

<sup>115</sup> Siehe etwa BT-Drs. 21/2506, S. 33; BT-Drs. 21/1928, S. 34 f.; BT-Drs. 20/1630, S. 159.

<sup>116</sup> Allg. *J. Ziekow*, VwVfG, 4. Aufl. 2020, § 40 Rn. 13 f.; die Gewichtung unterliegt auch der vollen gerichtlichen Kontrolle; am Beispiel der nachvollziehenden Abwägung bei der Waldumwandlungsgenehmigung VGH Kassel, Beschl. v. 10.02.2023 – 9 B 247/22.T, ZfBR 2023, S. 485 (487); *S. Mitschang/O. Reidt*, in: *U. Battis/M. Krautzberger/R.-P. Löhr* (Hrsg.), BauGB, 15. Aufl. 2022, § 35 Rn. 70.

<sup>117</sup> Je nach gesetzlichem Kontext erfolgt die Auslegung des öffentlichen Interesses anhand der jeweiligen fachrechtlichen Zielsetzungen, so z. B. für Befreiungen nach dem Bundesnaturschutzgesetz *M. Heugel*, in: *S. Lütkes/W. Ewer* (Hrsg.), BNatSchG, 3. Aufl. 2025, § 67 Rn. 7 ff.; für die gehobene Erlaubnis im Wasserhaltungsgesetz *K. A. Pape*, in: *R. von Landmann/G. Rohmer* (Hrsg.), Umweltrecht, 107. EL 2025, § 15 WHG Rn. 8.

<sup>118</sup> Nur Vorhaben, die ausschließlich private Interessen verfolgen, können nicht in einem solchen öffentlichen Interesse liegen, *T. Attendorn*, Umweltrechtliche Ausnahmeabwägungen über die Zulassung von Wasser- und Windkraftanlagen nach dem „Osterpaket“, NVwZ 2022, S. 1586 (1589).

führt werden – zugleich immer auch öffentlichen Interessen dienen<sup>119</sup>. Diese öffentlichen Interessen sind im Rahmen der Energiewende der Klimaschutz, der Schutz von Leben und Gesundheit sowie Eigentum vor den Gefahren des Klimawandels sowie die Energieversorgungssicherheit mitsamt der Energieunabhängigkeit und Preisgünstigkeit<sup>120</sup>.

Hintergrund für die gesetzliche Festschreibung eines öffentlichen Interesses ist, dass ein solches in vielen Fachgesetzen als Voraussetzung für bestimmte Rechtsfolgen geregelt ist (z. B. Zulassung des vorzeitigen Baubeginns nach § 8a BlmSchG, Erteilung einer gehobenen wasserrechtlichen Erlaubnis nach § 15 Wasserhaushaltsgesetz [WHG]<sup>121</sup>) und vor allem als Einstieg in eine Schutzgüterabwägung dient, wenn eine solche geregelt ist. Die verschiedenen Schutzgüter (z. B. Denkmalschutz, Artenschutz, Gewässerschutz etc.) treten nämlich im Falle einer Abwägung gegenüber anderen Belangen nur dann zurück, wenn es sich dabei um öffentliche Interessen handelt (und diese im Einzelfall überwiegen). Zwar war bei den Anlagen und Infrastrukturen der Energiewende schon zuvor, also auch ohne gesetzliche Festschreibung, weitgehend anerkannt, dass sie im öffentli-

chen Interesse liegen. Durch die explizite Normierung wird aber nunmehr verbindlich für alle Behörden und Gerichte klargestellt, dass für die erfassten Anlagen die „Tür“ zur Schutzgüterabwägung offen ist und die Behörden und Gerichte verpflichtet sind, in die Abwägung zwischen den verschiedenen Interessen einzusteigen, wenn eine solche vorgeschrieben ist<sup>122</sup>.

Der Zusatz im Normtext, dass es sich jeweils um ein „überragendes“ öffentliches Interesse handelt, hebt die besonders hohe Bedeutung dieses öffentlichen Interesses hervor – auch und gerade gegenüber anderen öffentlichen Interessen<sup>123</sup>. Der Begriff impliziert, dass der Gesetzgeber den erfassten Anlagen und Infrastrukturen ein besonders hochwertiges bzw. bedeutendes öffentliches Interesse beimisst<sup>124</sup>. Es handelt sich um ein höchstrangiges öffentliches Interesse<sup>125</sup>. Aus dieser Wertungsentscheidung des Gesetzgebers folgt unmittelbar eine (abstrakte) gesetzliche Gewichtungsvorgabe in der Form, dass die jeweiligen Vorhaben – dieser hohen Bedeutung entsprechend – mit einem „besonders hohe[n] Gewicht“<sup>126</sup> zu berücksichtigen sind<sup>127</sup>. Das Gewicht ist also durch die gesetzliche Festlegung des Überragens quasi „voreingestellt“<sup>128</sup>. Der Gesetzgeber überlässt die

<sup>119</sup> Siehe insbesondere BT-Drs. 20/1630, S. 159 sowie etwa BT-Drs. 21/2506, S. 33; BT-Drs. 21/1928, S. 34.

<sup>120</sup> BT-Drs. 21/2506, S. 33; BT-Drs. 21/1928, S. 34; BT-Drs. 20/6875, S. 93; BT-Drs. 20/1630, S. 159; F. Sailer/M. Deutinger, Klimaschutz, Gesundheitsschutz und Versorgungssicherheit beim Ausbau der erneuerbaren Energien – zugleich Anmerkung zu VG Braunschweig, UrT. v. 11. Mai 2022 – 2 A 100/19 (Höhenbegrenzung) im Lichte von § 2 EEG 2023, ZUR 2023, S. 604 (608). Siehe auch Erwägungsgründe 2, 4, 5 und 101 der Richtlinie 2023/2413 vom 18. Oktober 2023, ABl. EU L v. 31.10.2023.

<sup>121</sup> Wasserhaushaltsgesetz vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585), das zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 29. März 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 84) geändert worden ist.

<sup>122</sup> Im Ergebnis ebenso, jedoch mit Bezug auf § 2 S. 2 EEG 2023 T. Attendorn, Umweltrechtliche Ausnahmeabwägungen über die Zulassung von Wasser- und Windkraftanlagen nach dem „Osterpaket“, NVwZ 2022, S. 1586 (1589: „Abwägungsbefehl“).

<sup>123</sup> Siehe nur W. Erbguth, Klimakrise, Energiekrise: Beurteilung und Fortentwicklung neuer materiell-rechtlicher Steuerungsansätze, DVBl 2023, S. 510 (515); M. Knauff, in: M. Knauff (Hrsg.), GEG/GEIG, 2. Aufl. 2024, § 1 GEG Rn. 15.

<sup>124</sup> Vgl. A. Versteil/K. Marschhäuser, „Überragendes öffentliches Interesse“ als Abwägungsbelang zur Beschleunigung von Klimaschutzvorhaben, KlimR 2022, S. 74 (75); O. Frank/M. Rolshoven, Die Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes zur Windenergie an Land, ZNER 2022, S. 535 (540); S. Wiesendahl, in: C.Theobald/

J. Kühling (Hrsg.), Energierecht, 91. EL 2017, § 1 NABEG Rn. 19.

<sup>125</sup> OVG Greifswald, UrT. v. 07.02.2023 – 5 K 171/22 OVG, juris Rn. 158; T. Attendorn, Umweltrechtliche Ausnahmeabwägungen über die Zulassung von Wasser- und Windkraftanlagen nach dem „Osterpaket“, NVwZ 2022, S. 1586 (1589).

<sup>126</sup> BT-Drs. 20/6875, S. 93; BT-Drs. 20/1630, S. 159.

<sup>127</sup> So auch O. Hendrichke, Bewältigung naturschutzrechtlicher Konflikte beim Ausbau erneuerbarer Energien, NVwZ 2023, S. 965 (967); W. Erbguth, Klimakrise, Energiekrise: Beurteilung und Fortentwicklung neuer materiell-rechtlicher Steuerungsansätze, DVBl 2023, S. 510 (515); siehe auch am Beispiel der entsprechenden Regelung im Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz BT-Drs. 17/6073, S. 23: „mit dem entsprechenden Gewicht“; P. Wolfshohl/F.-J. Scheuten, in: S. de Witt/F.-J. Scheuten (Hrsg.), NABEG, 2013, § 1 Rn. 41: „von vorneherein ein besonders hohes Gewicht beigemessen“; S. Serong, in: A. Steinbach/P. Franke (Hrsg.), Kommentar zum Netzausbau, 3. Aufl. 2021, § 1 NABEG Rn. 22; F. Krüll, in: A. Schink/A. Versteil/M. Dippel (Hrsg.), NABEG, 2016, § 1 Rn. 34; M. Appel, Neues Recht für neue Netze – das Regelungsregime zur Beschleunigung des Stromnetzausbaus nach EnWG und NABEG, UPR 2011, S. 406 (415).

<sup>128</sup> Im Ergebnis ebenso, aber dies erst aus dem Abwägungsvorrang herleitend OVG Greifswald, UrT. v. 07.02.2023 – 5 K 171/22 OVG, juris Rn. 155; wie hier zum Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz

Ermittlung des Gewichts der jeweiligen Vorhaben damit nicht mehr – wie bislang – allein den Behörden im Vollzug bzw. den nachprüfenden Gerichten, sondern schränkt ihren Wertungsspielraum diesbezüglich ein. Es handelt sich beim überragenden öffentlichen Interesse daher auch nicht um einen bloßen Programmsatz<sup>129</sup>, vielmehr schreibt der Gesetzgeber hiermit – wenngleich abstrakt – eine verbindliche einzelfallunabhängige Gewichtung vor. Diese gilt für jede einzelne Anlage bzw. Infrastruktur gleichermaßen, die in das überragende öffentliche Interesse gestellt wurde<sup>130</sup>.

Als Folge der abstrakten, aber verbindlichen Gewichtungsvorgabe wird die Darlegungs- und Begründungslast diesbezüglich erheblich erleichtert<sup>131</sup>. Hinsichtlich der besonders hohen Gewichtung der erfassten Vorhaben genügt nämlich ein Verweis auf die jeweilige gesetzliche Festschreibung des überragenden öffentlichen Interesses. Eine gesonderte Prüfung und Begründung des besonders hohen Gewichts ist nicht (mehr) erforderlich<sup>132</sup>.

Umgekehrt bedeutet das Überragen aber nicht, dass ein solches öffentliches

Interesse allen anderen Interessen oder Belangen im Sinne eines strikten Über-/Unterordnungsverhältnisses vorgeht und sich damit immer durchsetzt<sup>133</sup>. Ansonsten wären Abwägungen im Einzelfall praktisch obsolet und der Gesetzgeber hätte einen absoluten Vorrang geregelt. Der Gesetzgeber wollte die Abwägung jedoch nicht gänzlich vorwegnehmen, sondern lediglich eine Gewichtungsvorgabe schaffen, die im Einzelfall bei einem entsprechend hohen Darlegungs- und Begründungsaufwand auch überwunden werden kann<sup>134</sup>.

Zudem ist das überragende öffentliche Interesse überhaupt nur dort anwendbar, wo das Fachrecht wertungsoffene Spielräume enthält (z. B. bei Abwägungs- und Ermessensentscheidungen). Über das jeweilige Fachrecht entscheidet der Gesetzgeber selbst, ob und in welchem Umfang das überragende öffentliche Interesse zur Anwendung kommt und andere Schutzgüter zurücktreten. Dabei gelten alle umwelt- und sonstigen genehmigungsrechtlichen Anforderungen auch bei Vorhaben im überragenden öffentlichen Interesse. Auch diese müssen die rechtlichen Vorgaben einhalten und im Falle von Kollisionen Vermeidungs- und Minderungsmaßnahmen

*P. Wolfshohl/F.-J. Scheuten*, in: S. de Witt/F.-J. Scheuten, NABEG, 2013, § 1 Rn. 40: „gesetzgeberische Vorprägung“.

<sup>129</sup> OVG Greifswald, Urt. v. 07.02.2023 – 5 K 171/22 OVG, juris Rn. 159; *M. Deutinger/F. Sailer*, Verfahrensrecht, Denkmalschutz und § 2 EEG 2023, ZNER 2023, S. 120 (125 m. w. N.); *T. Müller*, Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Klimaschutz und Energie, 16.05.2022, S. 13 ff.; noch offenlassend OVG Lüneburg, Beschl. v. 12.10.2022 – 12 MS 188/21, juris Rn. 59.

<sup>130</sup> Siehe etwa BT-Drs. 20/1630, S. 158 f.; BT-Drs. 20/1634, S. 70; OVG Greifswald, Urt. v. 07.02.2023 – 5 K 171/22 OVG, juris Rn. 159 und 167; VG Köln, Beschl. v. 19.01.2023 – Az. 14 L 387/22, juris Rn. 142. Siehe auch BVerfG, Beschl. v. 23.03.2022 – 1 BvR 1187/17, juris Rn. 104, 142 ff.; hierauf beziehungsweise VG Braunschweig, Urt. v. 11.05.2022 – 2 A 100/19, juris Rn. 60; *M. Deutinger/F. Sailer*, Verfahrensrecht, Denkmalschutz und § 2 EEG 2023, ZNER 2023, S. 120 (125 m. w. N.); zuvor schon OVG Koblenz, Urt. v. 08.11.2017 – 1 A 11653/16, juris Rn. 129, 132; VG Wiesbaden, Urt. v. 24.07.2020 – 4 K 2962/16.WI, juris Rn. 120 ff.; vgl. auch EuGH, Urt. v. 04.05.2016 – C-346/14 – Kommission/Österreich, Rn. 33, 79 f.

<sup>131</sup> Statt vieler *T. Müller*, Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Klimaschutz und Energie, 16.05.2022, S. 14; *W. Erbguth*, Klimakrise, Energiekrise: Beurteilung und Fortentwicklung neuer materiell-rechtlicher Steuerungsansätze, DVBl 2023, S. 510 (515); im Ergebnis ebenso, aber dies erst aus § 2 S. 2 EEG 2023 herleitend *S. Schlacke/H. Wentzien/D. Römling*, Beschleunigung der Energiewende: Ein

gesetzgeberischer Paradigmenwechsel durch das Osterpaket?, NVwZ 2022, S. 1577 (1578).

<sup>132</sup> Vgl. zuvor noch OVG Braunschweig, Urt. v. 11.06.2022 – 2 A 100/19, juris Rn. 60; *F. Sailer/M. Deutinger*, Klimaschutz, Gesundheitsschutz und Versorgungssicherheit beim Ausbau der erneuerbaren Energien – zugleich Anmerkung zu VG Braunschweig, Urt. v. 11. Mai 2022 – 2 A 100/19 (Höhenbegrenzung) im Lichte von § 2 EEG 2023, ZUR 2023, S. 604 (607).

<sup>133</sup> „Überragend“ = „etwas Vergleichbares an Bedeutung weit übertreffend“ auf Duden online, <https://www.duden.de/node/188094/revision/1242580>. So etwa auch *K. Bader/L.-S. Deißler/D. Weinke*, Öffentliches Interesse und öffentliche Sicherheit beim Ausbau der Erneuerbaren Energien – § 2 EEG 2023, ein Paradigmenwechsel?, ZNER 2022, S. 337 (338).

<sup>134</sup> Vgl. BT-Drs. 20/1630, S. 159; VG Köln, Beschl. v. 19.01.2023 – 14 L 387/22, juris Rn. 146: „einen (relativen) Vorrang“; VG Bayreuth, Beschl. v. 28.02.2023 – B 9 S 22.1032, juris Rn. 57 f.; *T. Müller*, Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Klimaschutz und Energie, 16.05.2022, S. 14; *K. Bader/L.-S. Deißler/D. Weinke*, Öffentliches Interesse und öffentliche Sicherheit beim Ausbau der Erneuerbaren Energien – § 2 EEG 2023, ein Paradigmenwechsel?, ZNER 2022, S. 337 (338); *M. Kment/D. Jurdt*, Windenergie und Denkmalschutz, NVwZ 2022, S. 1597 (1602); für eine künftige Weiterentwicklung zu einem absoluten Vorrang *W. Erbguth*, Klimakrise, Energiekrise: Beurteilung und Fortentwicklung neuer materiell-rechtlicher Steuerungsansätze, DVBl 2023, S. 510 (517).

ergreifen. Nur wenn sich auf diese Weise ein Verstoß nicht vermeiden lässt, kann – falls vorgesehen – eine Ausnahme hiervon erteilt werden. An solche Ausnahmen sind jedoch – neben dem einzelfallbezogenen Überwiegen eines öffentlichen Interesses – meist weitere Voraussetzungen geknüpft, die selbst im Falle einer Ausnahmeerteilung ein hohes (Umwelt-)Schutzniveau sicherstellen sollen<sup>135</sup>. Letztlich erleichtert das überragende öffentliche Interesse vor allem die rechtssichere Darlegung und Begründung eines Ausnahmegrundes.

In einzelnen Fällen finden sich – meist vermittelt über entsprechende Öffnungen für Vorgaben aus dem öffentlichen Recht – auch im Zivilrecht Anknüpfungspunkte für das überragende öffentliche Interesse. Die Wertung, dass verschiedene Anlagen und Infrastrukturen der Energiewende dem gesamtgesellschaftlichen Wohl dienen, beeinflusst somit auch die Rechtsverhältnisse von Privatpersonen untereinander. So kann § 2 EEG 2023 beispielsweise dazu führen, dass Nachbarn Blendwirkungen von PV-Anlagen nach § 1004 Abs. 1 S. 1 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB)<sup>136</sup> i. V. m. § 906 Abs. 1 S. 1 BGB verstärkt dulden müssen<sup>137</sup> oder sich die Hürden für eine Unzumutbarkeit des Netzanschlusses von Anlagen aus technischen oder wirtschaftlichen Gründen erhöhen<sup>138</sup>.

## 2. Öffentliche Gesundheit und Sicherheit

### a) Inhalt

In allen Regelungen, die ein überragendes öffentliches Interesse normieren, schreibt der Gesetzgeber zusätzlich fest, dass die jeweiligen Anlagen und Infrastrukturen der „öffentlichen Sicherheit“ dienen<sup>139</sup>. Im Rahmen des Rechts der Energiewende ist mit der „öffentlichen Sicherheit“ primär die Energieversorgungssicherheit sowie die diesbezügliche Gewährleistung des Funktionierens der öffentlichen Einrichtungen, der wichtigsten Dienste und der Wirtschaft gemeint<sup>140</sup>. Über diesen zusätzlichen Belang wird das einzustellende Gewicht der erfassten Vorhaben weiter gestärkt<sup>141</sup>. Als Unterfall des öffentlichen Interesses<sup>142</sup> ist die öffentliche Sicherheit bei einigen Abwägungsentscheidungen, insbesondere bei der habitat- und der artenschutzrechtlichen Ausnahme nach § 34 Abs. 4 bzw. § 45 Abs. 7 S. 1 Nr. 4 BNatSchG, als besonderer abwägungsfähiger Belang normiert, während ein allgemeines bzw. „unbenanntes“ öffentliches Interesse dort teils nicht ausreicht.

Daneben stellen – teils in Umsetzung von Art. 16f EE-RL 2023 – etliche Normen explizit fest, dass die jeweiligen Anlagen und Infrastrukturen auch der öffentlichen Gesundheit dienen<sup>143</sup>. In Bezug genommen werden hierbei vor allem der Schutz der Öffent-

<sup>135</sup> So erfordert die Ausnahme – neben einer Alternativenprüfung – im Habitatschutz die Kohärenzsicherung (§ 34 Abs. 3, 5 BNatSchG) und im Artenschutz die Nicht-Verschlechterung des Erhaltungszustands der Populationen einer Art (§ 45 Abs. 7 S. 2 BNatSchG), hierzu auch C. Sobotta, REPowerEU – Quo vadis Naturschutz?, NVwZ 2023, S. 1609 (1611 f.).

<sup>136</sup> Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 1 des Gesetzes vom 12. Mai 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 143) geändert worden ist.

<sup>137</sup> LG Münster, Urte. v. 14.04.2023 – 17 O 393/22, juris Rn. 35 ff.

<sup>138</sup> Siehe etwa T. Klarmann/A. Anapyanova, Der rechtliche Rahmen des Netzanschlusses von Erneuerbare-Energien-Anlagen, Würzburger Berichte zum Umweltenergie recht Nr. 60 vom 22.10.2025, S. 18 w. w. N.

<sup>139</sup> Auch dies wurde zuvor in der Rechtsprechung teils anders gesehen, etwa zur artenschutzrechtlichen Ausnahme VG Gießen, Urte. v. 22.01.2020 – 1 K 6019/18.GI, juris Rn. 118 ff.; a. A. dagegen VGH Kassel, Beschl. v. 06.01.2020 – 9 B 1876/18, juris Rn. 28 f.

<sup>140</sup> EuGH, Urte. v. 10.07.1984 – 72/83 – Campus Oil Limited u. a./Minister for Industry and Energy Irland u. a., Rn. 34.

So bereits BVerfG, Beschl. v. 20.03.1984 – 1 BvL 28/82, juris Rn. 37; zudem BT-Drs. 20/6875, S. 93; BT-Drs. 20/1630, S. 159; VG Bayreuth, Beschl. v. 28.02.2023 – B 9 S 22.1032, juris Rn. 58; OVG Münster, Urte. v. 29.11.2022 – 22 A 1184/18, juris Rn. 359 ff.; OVG Greifswald, Urte. v. 07.02.2023 – 5 K 171/22 OVG, juris Rn. 158 f.; K. Bader/L.-S. Deißler/D. Weinke, Öffentliches Interesse und öffentliche Sicherheit beim Ausbau der Erneuerbaren Energien – § 2 EEG 2023, ein Paradigmenwechsel?, ZNER 2022, S. 337 (338); vgl. auch BVerfG, Beschl. v. 23.03.2022 – 1 BvR 1187/17, juris Rn. 103, 106 ff.

<sup>141</sup> Vgl. OVG Greifswald, Urte. v. 07.02.2023 – 5 K 171/22 OVG, juris Rn. 158 ff.

<sup>142</sup> EuGH, Urte. v. 29.07.2019 – C-411/17 – Inter-Environnement Wallonie ASBL/Conseils des ministres, juris Rn. 155 ff.; VGH Kassel, Beschl. v. 06.11.2018 – 9 B 765/18, juris Rn. 12; VG Darmstadt, Beschl. v. 24.08.2018 – 6 L 4907/17.DA, juris Rn. 167.

<sup>143</sup> Dies ist der Fall bei allen hier untersuchten Normierungen eines überragenden öffentlichen Interesses mit Ausnahme von § 45b Abs. 8 Nr. 1 BNatSchG, §§ 28q Abs. 8 S. 5, 43 Abs. 3a, 43 Abs. 1 S. 2, Abs. 8 EnWG, § 1 Abs. 3 GEG, § 1 Abs. 2 NABEG, § 4 WasserstoffBG und § 2 Abs. 3 WPG.

lichkeit vor den Gefahren des Klimawandels und Verbesserungen der Luftqualität<sup>144</sup>. Auch hierüber wird das einzustellende Gewicht der erfassten Vorhaben weiter gestärkt.

### b) Folgen bei fehlender Erwähnung der öffentlichen Gesundheit

Die ausdrückliche Erwähnung der öffentlichen Gesundheit im Wortlaut der Normen ist primär eine gesetzgeberische Klarstellung<sup>145</sup>, die im Fall von EE-Anlagen sowie bestimmten Netzen und Speichern zugleich der Umsetzung von Art. 16f S. 1 EE-RL 2023 dient. Unabhängig hiervon war die öffentliche Gesundheit nämlich bereits zuvor schon als öffentliches Interesse zu berücksichtigen<sup>146</sup>. Für Regelungen zum überragenden öffentlichen Interesse, die nicht explizit auf die öffentliche Gesundheit verweisen, bedeutet dies, dass die öffentliche Gesundheit auch ohne ihre ausdrückliche Erwähnung zu berücksichtigen ist. Vorhaben der Energiewende dienen als Klimaschutzmaßnahmen auch dem klimawandelbedingten Gesundheitsschutz<sup>147</sup>. Konkret ergibt somit die Auslegung des jeweiligen (überragenden) öffentlichen Interesses, dass auch die Anlagen und Infrastrukturen nach § 45b Abs. 8 Nr. 1 BNatSchG<sup>148</sup>, §§ 28q Abs. 8 S. 5, 43 Abs. 3a, 43l Abs. 1 S. 2, Abs. 8 EnWG, § 1 Abs. 3 GEG, § 1 Abs. 2 NABEG, § 4

WasserstoffBG und § 2 Abs. 3 WPG der öffentlichen Gesundheit dienen. Dennoch könnte der Gesetzgeber hier stärker vereinheitlichen und die öffentliche Gesundheit ausdrücklich ergänzen.

## 3. Vorrangige Einbringung in Schutzgüterabwägungen

### a) Inhalt

Vielfach konkretisiert der Gesetzgeber das überragende öffentliche Interesse ausdrücklich durch einen relativen Abwägungsvorrang, wonach die erfassten Anlagen und Infrastrukturen bzw. ihr beschleunigter Ausbau „als vorrangiger Belang in die jeweils durchzuführenden Schutzgüterabwägungen eingebracht werden [sollen]“<sup>149</sup>. Das genaue Verhältnis zwischen Abwägungsvorrang und überragendem öffentlichen Interesse ist zwar noch nicht abschließend geklärt<sup>150</sup>. Vom Wortlaut ausgehend handelt es sich um eine Spezialregelung für Schutzgüterabwägungen, also einen speziellen wichtigen Unterfall von Abwägungsentscheidungen, während das überragende öffentliche Interesse darüber hinaus jegliche Wertungsspielräume adressiert.

<sup>144</sup> Siehe etwa BT-Drs. 21/1928, S. 34; BT-Drs. 20/11180, S. 153.

<sup>145</sup> Siehe zur Anerkennung der öffentlichen Gesundheit bereits VG Darmstadt, Beschl. v. 24.08.2018 – 6 L 4907/17.DA, juris Rn. 169; VG Braunschweig, Ur. v. 11.05.2022 – 2 A 100/19, juris Rn. 45; F. Sailer/M. Deutinger, Klimaschutz, Gesundheitsschutz und Versorgungssicherheit beim Ausbau der erneuerbaren Energien – zugleich Anmerkung zu VG Braunschweig, Ur. v. 11. Mai 2022 – 2 A 100/19 (Höhenbegrenzung) im Lichte von § 2 EEG 2023, ZUR 2023, S. 604 (607); F. Sailer, Die artenschutzrechtliche Ausnahme bei Windenergieanlagen, ZNER 2020, S. 206, (212); F. Sailer/S. Militz, Das überragende öffentliche Interesse und die öffentliche Sicherheit nach § 2 EEG 2023, Würzburger Studien zum Umweltenergierecht Nr. 31 vom 02.11.2023, S. 16, 51. Auf europäischer Ebene siehe bereits Erwägungsgrund 3 der Erneuerbare-Energien-Richtlinie 2018/2001: „Vorteile für Umwelt, Gesellschaft und Gesundheit“.

<sup>146</sup> M. Deutinger/F. Sailer, Verfahrensrecht, Denkmalschutz und § 2 EEG 2023 – Rückenwind für die erneuerbaren Energien durch das OVG Greifswald – zugleich Anmerkung zu OVG Greifswald, Ur. v. 07.02.2023 – 5 K 171/22 OVG, ZNER 2023, S. 120 (126); zu den verschiedenen Abwägungsbelangen innerhalb des öffentlichen Interesses bei den erneuerbaren Energien F. Sailer/M. Deutinger, Klimaschutz, Gesundheitsschutz und Versorgungssicherheit beim Ausbau der erneuerbaren

Energien – zugleich Anmerkung zu VG Braunschweig, Ur. v. 11. Mai 2022 – 2 A 100/19 (Höhenbegrenzung) im Lichte von § 2 EEG 2023, ZUR 2023, S. 604 (606 ff.); zuvor auch schon VG Darmstadt, Beschl. v. 24.08.2018 – 6 L 4907/17.DA, juris Rn. 169; F. Sailer, Die artenschutzrechtliche Ausnahme bei Windenergieanlagen, ZNER 2020, S. 206 (212).

<sup>147</sup> Siehe etwa zur Ergänzung der öffentlichen Gesundheit in § 1 Abs. 3 WindSeeG BT-Drs. 20/11180, S. 153.

<sup>148</sup> Neben § 45b Abs. 8 Nr. 1 BNatSchG bleibt jedoch auch ohnehin § 2 S. 1 EEG 2023 anwendbar, der die öffentliche Gesundheit ausdrücklich aufführt, siehe oben Abschnitt B. I. 1. b).

<sup>149</sup> Siehe § 2 S. 2 EEG 2023, §§ 11c S. 2, 14d Abs. 10 S. 2, 43 Abs. 3a S. 2 EnWG, § 1 Abs. 3 S. 2 GEG, § 4 S. 2 GeoBG, § 1 Abs. 2 S. 2 NABEG, § 4 Abs. 1 S. 2 WasserstoffBG, § 2 Abs. 3 S. 2 WPG.

<sup>150</sup> Einerseits wird die Eigenständigkeit des Abwägungsvorrangs betont, S. Schlacke/H. Wentzien/D. Römling, Beschleunigung der Energiewende: Ein gesetzgeberischer Paradigmenwechsel durch das Osterpaket?, NVwZ 2022, S. 1577 (1578), und andererseits vertreten, dass der Abwägungsvorrang letztlich inhaltlich im überragenden öffentlichen Interesse aufgeht, W. Erbguth, Klimakrise, Energiekrise: Beurteilung und Fortentwicklung neuer materiell-rechtlicher Steuerungsansätze, DVBl 2023, S. 510 (515).

Über die Gewichtungsvorgabe in Form des überragenden öffentlichen Interesses hinausgehend und zugleich daraus abgeleitet<sup>151</sup> schreibt der Gesetzgeber mit der vorrangigen Einbringung in Schutzgüterabwägungen eine Regelvermutung für das Überwiegen der hinter dem überragenden öffentlichen Interesse stehenden Gemeinwohlbelange (insbes. Klimaschutz) fest<sup>152</sup>. Das höchstrangige öffentliche Interesse an diesen Gemeinwohlbelangen soll sich in der Abwägung mit anderen, gegenläufigen Interessen – auch wenn diesen ihrerseits eine allgemein hohe Bedeutung zukommt – in der Regel durchsetzen. Ihr besonders hohes Gewicht kann nur in Ausnahmefällen überwunden werden<sup>153</sup>. Mit dem relativen Abwägungsvorrang präzisiert der Gesetzgeber die Gewichtungsvorgabe aus dem überragenden öffentlichen Interesse und gibt näher vor, wie sie im Rahmen der Abwägung zu handhaben ist<sup>154</sup>. In der Konsequenz dieses relativen Abwägungsvorrangs können sich andere, gegenläufige Interessen und Belange zwar im Einzelfall weiterhin gegen die erfassten Vorhaben durchsetzen und damit die

Regelvermutung widerlegen. Dafür ist aber erforderlich, dass den gegenläufigen Interessen im konkreten Einzelfall mindestens ein ebenso hohes Gewicht beigemessen wird, wie es der Gesetzgeber für die jeweiligen Anlagen und Infrastrukturen abstrakt festgeschrieben hat.

Als Folge der Regelvermutung wird die Abwägung auf die Prüfung beschränkt, ob ein atypischer Ausnahmefall vorliegt. Der Nachweis eines solchen Falles erfordert einen erhöhten Begründungsaufwand<sup>155</sup>. Die diesbezügliche Darlegungs- und Begründungslast tragen die Behörden<sup>156</sup>. Eine Atypik ist dabei fachlich anhand der besonderen Umstände der jeweiligen Situation nachzuweisen<sup>157</sup>. Allgemeine Ausführungen, etwa über die generelle Bedeutung eines beeinträchtigten Schutzgutes, genügen hierfür nicht<sup>158</sup>. Ebenso folgt eine Atypik nicht daraus, dass ein Vorhaben im Sinne einer Standortalternativenprüfung andersorts ein jeweiliges Schutzgut nicht beeinträchtigen würde<sup>159</sup>. Für einen atypischen Ausnahmefall muss der Eingriff in das jeweilige Schutzgut so außergewöhnlich

<sup>151</sup> Siehe etwa BT-Drs. 20/1630, S. 159: „[...] das besonders hohe Gewicht der erneuerbaren Energien berücksichtigt werden muss. Die erneuerbaren Energien müssen daher nach § 2 Satz 2 EEG 2021 [...] als vorrangiger Belang in die Schutzgüterabwägung eingebracht werden“ [Hervorhebung durch Verfasser].

<sup>152</sup> OVG Greifswald, Urt. v. 07.02.2023 – 5 K 171/22 OVG, juris Rn. 160; S. Schlacke/H. Wentzien/D. Römling, Beschleunigung der Energiewende: Ein gesetzgeberischer Paradigmenwechsel durch das Osterpaket?, NVwZ 2022, S. 1577 (1578); T. Attendorn, Umweltrechtliche Ausnahmeabwägungen über die Zulassung von Wasser- und Windkraftanlagen nach dem „Osterpaket“, NVwZ 2022, S. 1586 (1588 f.); W. Erbguth, Klimakrise, Energiekrise: Beurteilung und Fortentwicklung neuer materiell-rechtlicher Steuerungsansätze, DVBl 2023, S. 510 (515).

<sup>153</sup> BT-Drs. 20/6875, S. 93 sowie BT-Drs. 20/1630, S. 159: „nur in Ausnahmefällen überwunden werden“.

<sup>154</sup> So explizit etwa BT-Drs. 21/2506, S. 33; BT-Drs. 21/1928, S. 34; siehe außerdem W. Erbguth, Klimakrise, Energiekrise: Beurteilung und Fortentwicklung neuer materiell-rechtlicher Steuerungsansätze, DVBl 2023, S. 510 (515); W. Ewer, Grundelemente einer nachhaltigen und unabhängigen Energieversorgung, NVwZ 2023, S. 951 (952); ähnlich T. Attendorn, Umweltrechtliche Ausnahmeabwägungen über die Zulassung von Wasser- und Windkraftanlagen nach dem „Osterpaket“, NVwZ 2022, S. 1586 (1588 f.: „regelmäßiger Vorrang“); S. Birkner, Das überragende öffentliche Interesse als Instrument zur Beschleunigung von Transformations- und Infrastrukturvorhaben, NVwZ 2024, S. 138 (140).

<sup>155</sup> S. Schlacke/H. Wentzien/D. Römling, Beschleunigung der Energiewende: Ein gesetzgeberischer Paradigmenwechsel durch das Osterpaket?, NVwZ 2022,

S. 1577 (1578); W. Erbguth, Klimakrise, Energiekrise: Beurteilung und Fortentwicklung neuer materiell-rechtlicher Steuerungsansätze, DVBl 2023, S. 510 (515); noch strenger R. Seckel, Folgen des Energiesofortmaßnahmenpakets für das Baurecht, NJW-Spezial 2022, S. 684 (685: „einen außerordentlichen Begründungsaufwand abverlangt“).

<sup>156</sup> OVG Greifswald, Urt. v. 07.02.2023 – 5 K 171/22 OVG, juris Rn. 160 ff. m. w. N.; OVG Münster, Urt. v. 27.10.2022 – 22 D 243/21.AK, juris Rn. 179 ff.; M. Agatz, Windenergie Handbuch, 19. Aufl. 2023, S. 102; M. Deutinger/F. Sailer, Verfahrensrecht, Denkmalschutz und § 2 EEG 2023, ZNER 2023, S. 120 (126); T. Müller, Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Klimaschutz und Energie, 16.05.2022, S. 14; S. Schlacke/H. Wentzien/D. Römling, Beschleunigung der Energiewende: Ein gesetzgeberischer Paradigmenwechsel durch das Osterpaket?, NVwZ 2022, S. 1577 (1578).

<sup>157</sup> OVG Greifswald, Urt. v. 07.02.2023 – 5 K 171/22 OVG, juris Rn. 160 m. w. N.; OVG Berlin, Urt. v. 27.07.2023 – 3a A 52/23, juris Rn. 53; M. Agatz, Windenergie Handbuch, 19. Aufl. 2023, S. 102.

<sup>158</sup> Siehe etwa OVG Münster, Urt. v. 29.11.2022 – 22 A 1184/18, juris Rn. 449 f. in Bezug darauf, dass eine Atypik nicht allein durch allgemeine Ausführungen zu der avifaunistischen Wertigkeit einer Feldflur begründet werden kann, die von einer Windkraftnutzung betroffen ist.

<sup>159</sup> OVG Greifswald, Urt. v. 07.02.2023 – 5 K 171/22 OVG, juris Rn. 165 ff.; F. Sailer/S. Militz, Das überragende öffentliche Interesse und die öffentliche Sicherheit nach § 2 EEG 2023, Würzburger Studien zum Umweltenergie recht Nr. 31 vom 02.11.2023, S. 20 f.

sein, dass der Gesetzgeber ihn auch vor dem Hintergrund der Normierung des jeweils einschlägigen überragenden öffentlichen Interesses nicht abgesehen und hingenommen hat<sup>160</sup>. Eine besondere Schwere des Eingriffs ist dabei in Bezug auf das in Rede stehende Schutzgut als Ganzes zu begründen (bspw. den Denkmalschutz) und nicht – sofern vorhanden – in Bezug auf etwaige Unterkategorien desselben (bspw. bestimmte Arten von Denkmälern)<sup>161</sup>.

Liegt ein atypischer Ausnahmefall vor, führt dies zu einer im Ausgangspunkt ergebnisoffenen Abwägung, in die allerdings weiterhin das besonders hohe Gewicht der erneuerbaren Energien einfließen muss<sup>162</sup>. Gibt es für einen atypischen Ausnahmefall dagegen keine Anhaltspunkte, setzt sich als Regelfall das besonders hohe Gewicht der vom relativen Abwägungsvorrang erfassten Anlagen und Infrastrukturen durch<sup>163</sup>. Damit muss nicht mehr begründet werden, warum diese Vorhaben (ausnahmsweise) schwerer wiegen, sondern umgekehrt, warum dies ausnahmsweise nicht der Fall ist.

### b) Folgen bei fehlender Anordnung zur vorrangigen Einbringung in Schutzgüterabwägungen

Einzelne Normen sehen neben dem überragenden öffentlichen Interesse keine vorrangige Einbringung in Schutzgüterab-

wägungen vor. Dies ist der Fall bei dem auf die artenschutzrechtliche Ausnahme für Windenergieanlagen an Land bezogenen § 45b Abs. 8 Nr. 1 BNatSchG, bei Wasserstoffleitungen, H<sub>2</sub>-ready-Maßnahmen und umzustellenden Gasversorgungsleitungen nach § 43I Abs. 1 S. 2, Abs. 8 EnWG sowie bei Windenergieanlagen auf See und Offshore-Anbindungsleitungen nach § 1 Abs. 3 WindSeeG<sup>164</sup>.

Das Fehlen eines solchen Abwägungsvorrangs ist im Ergebnis dort unschädlich, wo es sich lediglich um eine bereichsspezifische Wiederholung handelt und das eigentliche überragende öffentliche Interesse an anderer Stelle mit einem Abwägungsvorrang geregelt ist. So gilt der relative Abwägungsvorrang nach § 2 S. 2 EEG 2023 in Bezug auf die Errichtung von Windenergieanlagen an Land auch im Bereich der artenschutzrechtlichen Ausnahme nach § 45b Abs. 8 Nr. 1 BNatSchG sowie auch bei der Errichtung von Windenergieanlagen auf See nach § 1 Abs. 3 WindSeeG, wo jeweils eine solche Wiederholung des überragenden öffentlichen Interesses für erneuerbare Energien nach § 2 EEG 2023 erfolgt ist<sup>165</sup>.

Genauer zu differenzieren ist dagegen bei Offshore-Anbindungsleitungen, die nicht unter § 2 EEG 2023 fallen dürften<sup>166</sup>. Dass § 1 Abs. 3 WindSeeG keine ausdrückliche

<sup>160</sup> F. Sailer/S. Miltz, Das überragende öffentliche Interesse und die öffentliche Sicherheit nach § 2 EEG 2023, Würzburger Studien zum Umweltenergierecht Nr. 31 vom 02.11.2023, S. 20.

<sup>161</sup> F. Sailer/S. Miltz, Das überragende öffentliche Interesse und die öffentliche Sicherheit nach § 2 EEG 2023, Würzburger Studien zum Umweltenergierecht Nr. 31 vom 02.11.2023, S. 21.

<sup>162</sup> Zum atypischen Fall vgl. VG Halle, Beschl. v. 10.01.2025 – 4 B 296/24 HAL, juris Rn. 148 f.; OVG Lüneburg, Beschl. v. 08.06.2023 – 1 ME 15/23, juris Rn. 16.

<sup>163</sup> OVG Greifswald, Urt. v. 07.02.2023 – 5 K 171/22 OVG, juris Rn. 162; vgl. allg. am Beispiel der Regelvermutung von § 11 Abs. 3 S. 3 BauNVO BVerwG, Beschl. v. 09.07.2002 – 4 B 14/02, juris Rn. 7 f.; BVerwG, Urt. v. 13.12.2007 – 4 C 9/07, juris Rn. 19 f.; C. Herzer/B. Heyn, Die Bedeutung von Zielen der Raumordnung für die Widerlegung der Regelvermutung nach § 11 Abs. 3 BauNVO, ZfBR 2020, S. 719 (720).

<sup>164</sup> Zu den Sonderregelungen im Zusammenhang mit der Planrechtfertigung in § 12 Abs. 5 S. 2 WindSeeG, § 1 Abs. 1 S. 2 BBPlG, § 1 Abs. 2 S. 3 EnLAG und § 28q Abs. 8 S. 5 EnWG siehe sogleich Abschnitt C. II. 4.

<sup>165</sup> Siehe zu § 45b Abs. 8 Nr. 1 BNatSchG ausdrücklich BT-Drs. 20/2354, S. 26 f.: „zusammen zu lesen mit § 2 EEG“ und hierzu T. Attendorn, Umweltrechtliche Ausnahmeabwägungen über die Zulassung von Wasser-

und Windkraftanlagen nach dem „Osterpaket“, NVWZ 2022, S. 1586 (1590); im Übrigen auch zu § 1 Abs. 3 WindSeeG S. Schlacke/H. Wentzien/D. Römling, Beschleunigung der Energiewende: Ein gesetzgeberischer Paradigmenwechsel durch das Osterpaket?, NVWZ 2022, S. 1577 (1579 f.); K. Otter/J. Eh, Materiell-rechtliche Instrumente zur Beschleunigung von Infrastrukturvorhaben als Motor der Energiewende? – Teil II einer Bestandsaufnahme, EnWZ 2023, S. 122 (126); S. Lutz-Bachmann/J. Zywitz, Beschleunigung für Offshore-Windenergie, EnWZ 2023, S. 445 (447); T. Kirching, Beschleunigung des Ausbaus der Windenergie auf See durch das Zweite Gesetz zur Änderung des WindSeeG, RdE 2022, S. 457 (463); J. Schäfer/F. Stamme, Rechtlicher Überblick: Was hat sich 2022 im Energiewenderecht geändert?, EnWZ 2023, S. 249 (251). Hier ist daher auch nicht von einem Lex-specialis-Verhältnis gegenüber § 2 EEG 2023 auszugehen.

<sup>166</sup> § 2 EEG 2023 erfasst zwar auch Windenergieanlagen auf See einschließlich ihrer Nebenanlagen, wozu auch der Netzanschluss bis zur Übergabestation gehört (§ 3 Nr. 15a EEG 2023). Nicht mehr erfasst werden jedoch Anlagen jenseits der Übergabestation bzw. des Umspannwerks. Offshore-Anbindungsleitungen dürften daher nicht mehr hierunter fallen, da sie erst ab den Konverter/Umspannplattformen/-anlagen beginnen (§ 3 Nr. 6 WindSeeG).

vorrangige Einbringung in Schutzgüterabwägungen anordnet, ist zunächst wiederum für diejenigen Abschnitte von Anbindungsleitungen unschädlich, die innerhalb des Küstenmeeres liegen und damit dem Anwendungsbereich des Energiewirtschaftsgesetzes oder des Netzausbaubeschleunigungsgesetzes Übertragungsnetz unterfallen und somit zugleich den dortigen Regelungen zum überragenden öffentlichen Interesse samt deren Abwägungsvorrang (§ 43 Abs. 3a S. 2 EnWG, § 1 Abs. 2 S. 2 NABEG)<sup>167</sup>. Demgegenüber ist zwar für Abschnitte von Offshore-Anbindungsleitungen in der AWZ in § 1 Abs. 3 WindSeeG kein ausdrücklicher relativer Abwägungsvorrang geregelt. Da jedoch die gesamte Offshore-Anbindungsleitung im überragenden öffentlichen Interesse liegt, erscheint es weder zweckmäßig noch gesetzgeberisch gewollt, dass bestimmte Abschnitte der Leitung keinen daraus abgeleiteten Abwägungsvorrang genießen sollen. Dies bestätigt auch die Gesetzesbegründung<sup>168</sup>, so dass hier – in einer Gesamtschau mit § 43 Abs. 3a S. 2 EnWG bzw. § 1 Abs. 2 S. 2 NABEG – von einem relativen Abwägungsvorrang einheitlich für die gesamte Offshore-Anbindungsleitung und damit auch für die Abschnitte in der AWZ auszugehen sein dürfte<sup>169</sup>.

Daneben fehlt lediglich bei Wasserstoffleitungen, H<sub>2</sub>-ready-Maßnahmen und umzustellenden Gasversorgungsleitungen nach § 43l Abs. 1 S. 2, Abs. 8 EnWG ein ausdrücklich geregelter relativer Abwägungsvorrang. Zwar gibt es hier – anders als in anderen Fällen – auch in der Gesetzesbegründung keine diesbezüglichen Hinweise<sup>170</sup>, jedoch scheint der Gesetzgeber auch ohne Regelung eines ausdrücklichen Abwägungsvorrangs allgemein davon auszugehen, dass ein solcher bereits aus der bloßen

Festschreibung des überragenden öffentlichen Interesses folgt<sup>171</sup>. In diesem Fall würde auch ohne ausdrückliche Regelung ein relativer Abwägungsvorrang gelten.

Folgt man dem nicht und sieht hier keinen Abwägungsvorrang, profitieren die Vorhaben zwar nicht von einer formalisierten und normierten Vorrangregelung bei Schutzgüterabwägungen. Es existiert damit auch keine daraus abgeleitete Regelvermutung für ihr Überwiegen und keine gänzliche Umkehr der Darlegungs- und Begründungslast zugunsten der Vorhaben. Allerdings dürfen die zuständigen Behörden und Gerichte die gesetzgeberische Regelungsentscheidung in Form des überragenden öffentlichen Interesses zugunsten der Vorhaben nicht unberücksichtigt lassen. Denn damit hat der Gesetzgeber bereits eine abstrakte Priorisierung für die jeweiligen Anlagen und Infrastrukturen vorgenommen. Diese müssen gesetzlich verbindlich mit einem besonders hohen Gewicht in Wertungsentscheidungen und Abwägungen eingehen. Außerdem ist die Darlegungs- und Begründungslast für ihr Überwiegen damit immerhin deutlich erleichtert<sup>172</sup>.

### 4. Sonderregelungen im Zusammenhang mit der Planrechtfertigung

Windenergieanlagen auf See auf voruntersuchten Flächen, Vorhaben des Übertragungsnetzes nach dem Bundesbedarfsplangesetz und dem Energieleitungsausbaugesetz sowie Projekte des Wasserstoff-Kernnetzes unterliegen den oben dargestellten „allgemeinen“ Regelungen zum überragenden öffentlichen Interesse<sup>173</sup>. Wie jedoch bereits oben erwähnt, schreibt der

<sup>167</sup> Siehe dazu BVerwG, Beschl. v. 19.08.2025 – 11 VR 6.25, juris Rn. 20.

<sup>168</sup> BT-Drs. 20/1634, S. 70: „Die Einfügung des § 1 Absatz 3 soll im Falle einer Abwägung dazu führen, dass das besonders hohe Gewicht der erneuerbaren Energien berücksichtigt werden muss. Die erneuerbaren Energien sollen daher bis zum Erreichen der Treibhausgasneutralität als vorrangiger Belang in die Schutzgüterabwägung eingebracht werden.“

<sup>169</sup> Siehe auch BVerwG, Beschl. v. 19.08.2025 – 11 VR 6.25, juris Rn. 20 zum Abschnitt im Küstenmeer.

<sup>170</sup> BT-Drs. 20/2402, S. 45; BT-Drs. 20/10014, S. 63.

<sup>171</sup> Siehe etwa zu § 1 Abs. 3 WindSeeG BT-Drs. 20/1634, S. 70: „vorrangiger Belang“; zu § 11c EnWG a. F. BT-Drs.

20/5830, S. 46: „gesetzlicher Abwägungsvorrang“; zu § 14d EnWG a. F. BT-Drs. 20/2402, S. 43: „gesetzlicher Abwägungsvorrang“.

<sup>172</sup> Bereits ein Regel-Ausnahme-Verhältnis und eine daraus folgende verringerte Darlegungs- und Begründungslast aus § 43l Abs. 1 S. 2 EnWG herauslesend S. Riege/M. Schacht, in: L. Assmann/M. Peiffer (Hrsg.), BeckOK EnWG, 17. Aufl. 2025, § 43l Rn. 14a.

<sup>173</sup> Für Windenergieanlagen auf See auf voruntersuchten Flächen: § 2 EEG 2023, § 1 Abs. 3 WindSeeG; für Vorhaben des Übertragungsnetzes nach dem Bundesbedarfsplangesetz und dem Energieleitungsausbaugesetz: § 43 Abs. 3a S. 1 EnWG bzw. § 1 Abs. 2 NABEG; für Projekte des Wasserstoff-Kernnetzes: § 43l Abs. 1 S. 2

Gesetzgeber für diese Vorhaben daneben in weiteren Regelungen ein überragendes öffentliches Interesse fest. Diese Sonderregelungen in § 12 Abs. 5 S. 2 WindSeeG, § 1 Abs. 1 S. 2 BBPlG, § 1 Abs. 2 S. 3 EnLAG und § 28q Abs. 8 S. 5, 6 EnWG unterscheiden sich von den übrigen Normierungen des überragenden öffentlichen Interesses zum einen dadurch, dass es hier um konkrete Vorhaben geht. Zum anderen unterscheiden sie sich im Wortlaut, wonach die Realisierung dieser Vorhaben „aus Gründen eines überragenden öffentlichen Interesses und im Interesse der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit *erforderlich*“<sup>174</sup> ist, und von ihrem Regelungsort her, da sie im Zusammenhang mit der energiewirtschaftlichen Notwendigkeit und des vordringlichen Bedarfs der jeweiligen Vorhaben getroffen wurden<sup>175</sup>. All dies deutet darauf hin, dass es sich um Spezialregelungen im Zusammenhang mit der Planrechtfertigung handelt.

Die Planrechtfertigung beinhaltet unter anderem die Prüfung, ob für bestimmte Vorhaben, die im Wege einer Planfeststellung bzw. einer Plangenehmigung zugelassen werden, ein hinreichender Bedarf besteht<sup>176</sup>. Insofern müssen die Vorhaben aus Gründen des Wohls der Allgemeinheit objektiv erforderlich bzw. „vernünftigerweise geboten“<sup>177</sup> sein. Dies ist wiederum der Fall, wenn das Vorhaben den Zielen des jeweiligen Fachplanungsgesetzes entspricht, ein nachvollziehbarer, gesetzeskonformer Bedarf für das Vorhaben besteht und die

Realisierbarkeit des Vorhabens nicht auf absehbare Zeit ausgeschlossen erscheint<sup>178</sup>.

Soweit ein Bedarf nicht gesetzlich oder anderweitig hoheitlich festgelegt ist, ist dies vom Vorhabenträger im jeweiligen Einzelfall durch eine Bedarfsprognose darzulegen und von der Behörde auf Nachvollziehbarkeit und Vertretbarkeit zu prüfen<sup>179</sup>. Im Falle einer gesetzlichen bzw. hoheitlichen Bedarfsfestlegung ist dagegen die Prüfung der Planrechtfertigung vorweggenommen und damit im Planfeststellungs- bzw. Plangenehmigungsverfahren entbehrlich<sup>180</sup>. Eine eigenständige Prüfungskompetenz der Planfeststellungsbehörde hinsichtlich der Planrechtfertigung besteht hier nicht mehr<sup>181</sup>. Dies bringt der Gesetzgeber durch die Festschreibung der energiewirtschaftlichen Notwendigkeit, des vordringlichen Bedarfs und auch des überragenden öffentlichen Interesses zum Ausdruck<sup>182</sup>. Die gesetzliche Vorfestlegung entfaltet eine bindende Wirkung für die nachfolgenden Verwaltungs- und Gerichtsverfahren (vgl. § 12e Abs. 4 S. 2 EnWG, § 1 Abs. 2 S. 4 EnLAG). Letztlich handelt es sich bei der erneuten Festschreibung des überragenden öffentlichen Interesses um eine Wiederholung des (zwischenzeitlich<sup>183</sup>) bereits an anderen Stellen allgemein, d. h. ohne spezifischen Bezug auf die Planrechtfertigung, geregelten überragenden öffentlichen Interesses<sup>184</sup>. Umgekehrt sprechen – auch wenn dies nach der jetzigen Rechtslage nicht erforderlich ist – ebenso keine Gründe dagegen, das im Zusammenhang mit der

EnWG, § 4 Abs. 1 WasserstoffBG i. V. m. § 2 Abs. 1 Nr. 1 WasserstoffBG.

<sup>174</sup> [Hervorhebung durch Verfasser.] § 28q Abs. 8 S. 5 EnWG weist dagegen ausschließlich einen Bezug auf die energiewirtschaftliche Notwendigkeit und Vordringlichkeit auf.

<sup>175</sup> Lediglich § 12 Abs. 5 S. 2 WindSeeG weist diesen unmittelbaren Regelungszusammenhang nicht ausdrücklich auf, wengleich über die Erforderlichkeit zugleich auf die Notwendigkeit und Vordringlichkeit geschlossen werden könnte.

<sup>176</sup> N. Kömper, in: J. Bader/M. Ronellenfitsch (Hrsg.), BeckOK VwVfG, 70. Ed. 2026, § 74 Rn. 16; S. Riege, in: L. Assmann/M. Peiffer (Hrsg.), BeckOK EnWG, 18. Ed. 2026, § 43 Rn. 81.

<sup>177</sup> BVerwG, Urt. v. 16.03.2006 – 4 A 1075/04, juris Rn. 182.

<sup>178</sup> VGH München, Urt. v. 11.05.2016 – 22 A 15.40004, juris Rn. 26 f.; W. Neumann/C. Kulpmann, in: P. Stelkens/H. J. Bonk/M. Sachs (Hrsg.), VwVfG, 10. Aufl. 2023, § 74 Rn. 33 ff.

<sup>179</sup> M. Appel, in: F. J. Säcker (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Energierecht, Band I, 4. Aufl. 2019, § 1 BBPlG Rn. 17.

<sup>180</sup> Sieht etwa BT-Drs. 17/12638, S. 12 und 17 sowie BT-Drs. 19/7375, S. 67; M. Appel, in: F. J. Säcker (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Energierecht, Band I, 4. Aufl. 2019, § 1 BBPlG Rn. 18.

<sup>181</sup> Entsprechend ist auch die gerichtliche Kontrolle auf die Prüfung beschränkt, ob der Gesetzgeber mit der Bedarfsfeststellung die Grenzen seines gesetzgeberischen Ermessens überschritten hat, M. Appel, in: F. J. Säcker (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Energierecht, Band I (Halbband 2), 4. Aufl. 2019, § 1 BBPlG Rn. 18.

<sup>182</sup> Da die Bedarfsfrage keine „Schutzgüterabwägung“ ist, braucht es dazu keinen diesbezüglichen (relativen) Abwägungsvorrang.

<sup>183</sup> Die „allgemeinen“ Regelungen zum überragenden öffentlichen Interesse sind häufig erst nach den Spezialregelungen im Zusammenhang mit der Planrechtfertigung geschaffen worden.

<sup>184</sup> § 12 Abs. 5 S. 2 WindSeeG verweist sogar ausdrücklich auf das überragende öffentliche Interesse in § 1 Abs. 3 WindSeeG.

Planrechtfertigung geregelte überragende öffentliche Interesse auch bei Abwägungsentscheidungen und sonstigen wertungsoffenen Spielräumen heranzuziehen<sup>185</sup>.

### III. Einschränkungen

Als weitere Strukturmerkmale enthalten die Regelungen zum überragenden öffentlichen Interesse oftmals ähnlich formulierte Einschränkungen. In sachlicher Hinsicht sind dies Anwendungsausschlüsse (III. 1.) und in zeitlicher Hinsicht Befristungen (III. 2.).

#### 1. Anwendungsausschlüsse

Die vorhandenen Anwendungsausschlüsse beziehen sich inhaltlich in den meisten Fällen auf Schutzgüterabwägungen „gegenüber Belangen der Landes- und Bündnisverteidigung“. Dies ist der Fall bei § 2 S. 3 EEG 2023, §§ 11c S. 3, 14d Abs. 10 S. 3, 28q Abs. 8 S. 6, 43l Abs. 1 S. 3 EnWG, § 1 Abs. 3 S. 3 GEG, § 1 Abs. 2 S. 3 NABEG, § 4 Abs. 3 WasserstoffBG und § 2 Abs. 3 S. 3 WPG. Hintergrund hierfür ist, dass der Gesetzgeber auch bei diesen Belangen ein überragendes öffentliches Interesse sieht<sup>186</sup> und auch den zuständigen Stellen der Bundeswehr wertungsoffene Spielräume in Form eines sog. verteidigungspolitischen Beurteilungsspielraums darüber zustehen, was zur Erfüllung der hoheitlichen Verteidigungsaufgabe der Bundeswehr geboten ist<sup>187</sup>. Dabei muss das Gewicht der betroffenen militärischen Belange bestimmt und in ein Verhältnis zum Gewicht der betroffenen Vorhaben und deren Realisierung gesetzt werden. Ob und an welchen Stellen ein solcher verteidigungspolitischer

Beurteilungsspielraum vorliegt, ist im Einzelnen darzulegen<sup>188</sup>.

Daneben enthält § 4 Abs. 2 WasserstoffBG einen zusätzlichen Anwendungsausschluss für bestimmte wasserrechtliche Zulassungsverfahren bei Elektrolyseuren und Wasserstoffspeichern. Dieser greift, wenn durch die Wasserentnahme für diese Vorhaben die öffentliche Wasserversorgung oder der Wasserhaushalt erheblich beeinträchtigt werden kann. Damit sollen mögliche Konflikte bei Wasserknappheit vermieden werden<sup>189</sup>.

Die Rechtsfolge der Anwendungsausschlüsse richtet sich dabei nach ihrem jeweiligen Bezugspunkt. Bezieht sich der Anwendungsausschluss – wie in den meisten Regelungen – allein auf die vorrangige Einbringung in Schutzgüterabwägungen, entfällt damit – wenn überhaupt – (lediglich) die Regelvermutung für das Überwiegen der betreffenden Vorhaben<sup>190</sup>. Gleichzeitig bleiben aber die Gewichtungsvorgabe in Form des überragenden öffentlichen Interesses und die Verschiebung der diesbezüglichen Darlegungs- und Begründungslast weiterhin anzuwenden<sup>191</sup>.

Bezieht sich der Anwendungsausschluss – wie in den jüngeren Regelungen – dagegen sowohl auf die vorrangige Einbringung in Schutzgüterabwägungen als auch auf das überragende öffentliche Interesse selbst sowie die Bezüge auf die öffentliche Gesundheit bzw. Sicherheit, besteht keinerlei einfachgesetzliche Vorprägung des betreffenden Wertungsspielraums mehr und es findet eine „offene“ Abwägung statt.

So hat der Gesetzgeber etwa im Wasserstoffbereich durch die gleichlaufenden Anwendungsausschlüsse in §§ 28q Abs. 8 S. 6, 43l Abs. 1 S. 3 EnWG und § 4 Abs. 3 WasserstoffBG, die sich auf das überragende öffentliche Interesse selbst beziehen, im

<sup>185</sup> Siehe die Begründung zur ursprünglichen Formulierung der Regelung im Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz in BT-Drs. 17/6073, S. 22 f. mit Verweis auf die Abwägungen nach dem Bundesnaturschutzgesetz; siehe zu § 12 Abs. 5 S. 2 WindSeeG BT-Drs. 20/1634, S. 79 (zu Nr. 17e bb), wo allgemein auf die Berücksichtigung im Plangenehmigungsverfahren abgestellt wird; siehe zu § 28q Abs. 8 S. 5 EnWG (der jüngst um einen Anwendungsausschluss hinsichtlich Schutzgüterabwägungen gegenüber Belangen der Landes- und Bündnisverteidigung ergänzt wurde) S. Riege/L. Assmann, in: L. Assmann/M. Peiffer (Hrsg.), BeckOK EnWG, 17. Ed. 2025, § 28q Rn. 129.

<sup>186</sup> Siehe etwa BT-Drs. 21/2506, S. 34; BT-Drs. 21/1928, S. 34.

<sup>187</sup> Vgl. BVerwG, Beschl. v. 21.01.2025 – 11 VR 7.24, juris Rn. 24 f.

<sup>188</sup> B. Bunte, Die Bedeutung des § 2 EEG im Rahmen des luftverkehrsrechtlichen Zustimmungsverfahrens nach den §§ 12, 14 LuftVG, ZNER 2023, S. 369 (373).

<sup>189</sup> BT-Drs. 21/2506, S. 33.

<sup>190</sup> Siehe oben Abschnitt C. II. 3. b).

<sup>191</sup> Siehe oben Abschnitt C. II. 1.

Ergebnis bewirkt, dass die Belange der Landes- und Bündnisverteidigung abstrakt betrachtet zumindest gleichrangig mit den erfassten Wasserstoffvorhaben sind<sup>192</sup>. Außerdem besteht eine entsprechende Konstellation bei dem eben erwähnten wasserrechtlichen Anwendungsausschluss für Elektrolyseure und Wasserstoffspeicher in § 4 Abs. 2 WasserstoffBG. Die Behörde hat hierbei zwar zu berücksichtigen, dass dem Klimaschutz und der Energieversorgungssicherheit, die für die Wasserstoffinfrastrukturen sprechen, eine hohe verfassungsrechtliche Bedeutung zukommt<sup>193</sup>. Die hier relevanten Belange der öffentlichen Wasserversorgung und des Wasserhaushalts können jedoch ebenso ein ausgesprochen hohes verfassungsrechtliches Gewicht für sich beanspruchen<sup>194</sup>. Die Darlegungs- und Begründungslast für ein etwaiges Überwiegen der Wasserstoffinfrastrukturen liegt hier in großen Teilen wieder beim Vorhabenträger.

Der Anwendungsausschluss in § 4 Abs. 3 WasserstoffBG gegenüber den Belangen der Landes- und Bündnisverteidigung bezieht sich formal betrachtet zwar ebenso sowohl auf das überragende öffentliche Interesse als auch auf die vorrangige Einbringung in Schutzgüterabwägungen, die beide in § 4 Abs. 1 WasserstoffBG geregelt sind. Allerdings nennt der Wortlaut des § 4 Abs. 3 WasserstoffBG allein „Schutzgüterabwägungen“ und die Gesetzesbegründung stellt darauf ab, „dass sich das überragende öffentliche Interesse an einer Anlage [...] nicht regelmäßig durchsetzt, sondern hinter die Belange der Landes- und Bündnisverteidigung zurücktritt“<sup>195</sup>, was dafür sprechen könnte, dass sich der Ausschluss lediglich auf den Abwägungsvorrang nach § 4 Abs. 1 S. 2 WasserstoffBG beziehen sollte. Letztlich ist dies aber unklar und der Anwendungsausschluss mit gewissen Rechtsunsicherheiten behaftet.

Eine weitere Unklarheit besteht beim Anwendungsausschluss gegenüber den Belangen der Landes- und Bündnisverteidigung nach § 4 S. 3 GeoBG. Dieser bezieht sich formal betrachtet wiederum allein auf das überragende öffentliche Interesse in § 4 S. 1 GeoBG („Satz 1 [...] nicht anzuwenden“) und lässt die vorrangige Einbringung in Schutzgüterabwägungen nach § 4 S. 2 GeoBG unberührt. Aus dem weiteren Wortlaut („in den jeweils durchzuführenden Schutzgüterabwägungen“) und auch der Gesetzesbegründung geht jedoch hervor, dass der Gesetzgeber – wie bei dem Großteil der sonstigen Anwendungsausschlüsse auch – gerade umgekehrt nur die vorrangige Einbringung in Schutzgüterabwägungen gegenüber Belangen der Landes- und Bündnisverteidigung ausschließen und das überragende öffentliche Interesse bzw. die Gewichtungsvorgabe gleichzeitig wohl unberührt lassen wollte<sup>196</sup>. Auch an dieser Stelle bestehen damit Rechtsunsicherheiten über den genauen Umfang des Ausschlusses.

## 2. Befristungen

Teilweise hat der Gesetzgeber die Anwendung der Gewichtungsvorgabe sowie des Bezuges auf die öffentliche Gesundheit bzw. Sicherheit und/oder des Abwägungsvorrangs zeitlich befristet. Im Stromsektor lautet die Befristung jeweils „[b]is die Stromerzeugung im Bundesgebiet nahezu treibhausgasneutral ist“<sup>197</sup>. Im Wärme- und Gebäudesektor sowie im Wasserstoffsektor differenziert der Gesetzgeber teils gesetzespezifisch: „Bis der Gebäudebetrieb im Bundesgebiet treibhausgasneutral ist“ (§ 1 Abs. 3 S. 2 GEG); „Bis die leitungsgebundene Wärmeversorgung im Bundesgebiet nahezu vollständig auf erneuerbaren Energien oder unvermeidbarer Abwärme beruht, längstens bis zum Ablauf des 31.

<sup>192</sup> Vgl. BT-Drs. 21/2506, S. 44.

<sup>193</sup> BT-Drs. 21/2506, S. 33 f.; vgl. auch OVG Lüneburg, Beschl. v. 08.06.2023 – 1 ME 15/23, juris Rn. 16.

<sup>194</sup> Siehe nur BT-Drs. 21/2506, S. 33.

<sup>195</sup> BT-Drs. 21/2506, S. 34. Andererseits heißt es dort ebenfalls: „Aus den Festlegungen, dass die Errichtung und der Betrieb von Vorhaben im Anwendungsbereich des Wasserstoffbeschleunigungsgesetzes im überragenden öffentlichen Interesse liegen und der öffentlichen Sicherheit dienen, ergeben sich keine Nachteile für die Belange der Landes- und Bündnisverteidigung,

insbesondere im Rahmen von Abwägungsentscheidungen.“

<sup>196</sup> Denn in BT-Drs. 21/1928, S. 34 begründet der Gesetzgeber gerade, warum sich die Belange der Landes- und Bündnisverteidigung aufgrund ihres hohen verfassungsrechtlichen Gewichts gegen die Gewichtungsvorgabe durchsetzen können, die aus dem überragenden öffentlichen Interesse folgt.

<sup>197</sup> § 2 S. 2 EEG 2023, § 1 Abs. 2 S. 2 NABEG, §§ 11c S. 2, 14d Abs. 10 S. 2, 43 Abs. 3a S. 2 EnWG.

Dezember 2045“ (§ 2 Abs. 3 S. 2 WPG); „bis zum Erreichen der Netto-Treibhausgasneutralität im Jahr 2045“ (§ 4 S. 1 GeoBG, § 4 Abs. 1 S. 1 WasserstoffBG). Insgesamt wird also abgestellt auf die Nahezu-Treibhausgasneutralität, die Treibhausgasneutralität, die Netto-Treibhausgasneutralität und auf das Jahr 2045, was auch hinsichtlich der zeitlichen Befristung die Frage nach einer größeren Konsistenz aufwirft.

Hinsichtlich der Rechtsfolgen der Befristungen gilt das zu den Anwendungsaus-schlüssen Gesagte entsprechend<sup>198</sup>. Bezieht sich die Befristung – wie in den meisten Regelungen – allein auf die vorrangige Einbringung in Schutzgüterabwägungen<sup>199</sup>, entfällt mit dem Fristablauf der relative Abwägungsvorrang für die jeweilige Anlage bzw. Infrastruktur sowie die vollständige Umkehr der diesbezüglichen Darlegungs- und Begründungslast. Die Gewichtungsvorgabe aus dem überragenden öffentlichen Interesse und die etwaigen Bezüge auf die öffentliche Gesundheit bzw. Sicherheit bleiben jedoch weiterhin anzuwenden. Bezieht sich die Befristung – wie in den jüngsten Regelungen in § 4 S. 1 GeoBG und § 4 Abs. 1 S. 1 WasserstoffBG – dem Wortlaut nach dagegen auf das überragende öffentliche Interesse selbst einschließlich der öffentlichen Gesundheit und/oder Sicherheit (was zugleich auch den daraus abgeleiteten Abwägungsvorrang erfassen dürfte), existiert mit dem Fristablauf keine einfach-gesetzliche Vorprägung des jeweiligen Wertungsspielraumes mehr. Die Behörde hat dann eine „offene“ Abwägung allein unter der Berücksichtigung der übrigen einschlägigen rechtlichen Wertungen vorzunehmen. Der Entfall des überragenden öffentlichen Interesses und/oder des Abwägungsvorrangs gilt dabei ab dem Fristablauf sowohl für die Errichtung und den Betrieb von Neuanlagen als auch von Repoweringvorhaben und Ersatzneubauten, die zur Aufrechterhaltung der Treibhausgasneutralität erforderlich sind, sowie für den Betrieb und die Änderung von Bestandsanlagen.

Unklarheiten bestehen dabei aber bei § 4 GeoBG. Dem Wortlaut nach bezieht sich die Befristung auch in § 4 S. 1 GeoBG zwar auf das dort geregelte überragende öffentliche Interesse sowie den Bezug auf die öffentliche Gesundheit und Sicherheit. In der Gesetzesbegründung wird jedoch deutlich, dass sich die inhaltliche Herleitung der Befristung primär auf die vorrangige Einbringung in Schutzgüterabwägungen bzw. den Abwägungsvorrang bezieht<sup>200</sup>. Das könnte dafür sprechen, dass die Befristung systematisch unzutreffend in § 4 S. 1 GeoBG verortet wurde, obwohl sie eigentlich nur den Abwägungsvorrang in § 4 S. 2 GeoBG erfassen sollte. Sofern es sich tatsächlich um ein gesetzgeberisches Versehen handelt, sollte der Gesetzgeber dieses korrigieren, da das überragende öffentliche Interesse nach § 4 S. 1 GeoBG auch für den dauerhaften Betrieb der Anlagen und damit auch über das Erreichen der Netto-Treibhausgasneutralität im Jahr 2045 hinaus erhebliche Bedeutung für ihre dauerhafte Aufrechterhaltung hat<sup>201</sup>. Aus diesem Grund und zur Erhöhung der Rechtseinheitlichkeit könnte auch der Bezugspunkt der Befristungsregelung in § 4 Abs. 1 S. 1 WasserstoffBG überdacht werden.

### IV. Berichtspflichten

An zwei Stellen hat der Gesetzgeber zuletzt Berichtspflichten im Hinblick auf Regelungen mit einem überragenden öffentlichen Interesse vorgesehen. Nach § 2 Abs. 3 S. 4, 5 WPG soll die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag bis spätestens zum Ablauf des 31. Dezember 2030 über die Anwendung der Regelungen in § 2 Abs. 3 S. 1–3 WPG berichten und gesetzgeberische Maßnahmen vorschlagen, sofern diese dem Bericht zufolge notwendig sind. In der Gesetzesbegründung finden sich dazu keine näheren Ausführungen, so dass unklar ist, warum der Gesetzgeber gerade hier eine

<sup>198</sup> Siehe soeben Abschnitt C. III. 1.

<sup>199</sup> Dies ist der Fall bei § 2 S. 2 EEG 2023, § 1 Abs. 2 S. 2 NABEG, §§ 11c S. 2, 14d Abs. 10 S. 2, 43 Abs. 3a S. 2 EnWG.

<sup>200</sup> „Den betroffenen Anlagen kommt insoweit bis zum Erreichen der Netto-Treibhausgasneutralität im Jahr 2045 ein grundsätzlicher Abwägungsvorrang bei den

jeweils durchzuführenden Schutzgüterabwägungen zu“, BT-Drs. 21/1928, S. 34.

<sup>201</sup> T. Müller, Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Klimaschutz und Energie, 16.05.2022, S. 14.

solche Berichtspflicht für erforderlich hält<sup>202</sup>.

Mit einer parallelen Regelungsstruktur verpflichtet auch § 4 Abs. 4 S. 1 WasserstoffBG das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie sowie das Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit dazu, bis zum Ablauf des 31. Oktober 2033 gemeinsam über die Wirkung und die Notwendigkeit des Fortbestands der Regelungen in § 4 Abs. 1 WasserstoffBG zu berichten. Nach § 4 Abs. 4 S. 2 WasserstoffBG sollen ebenso gesetzgeberische Maßnahmen vorgeschlagen werden, sofern der Bericht ihre Notwendigkeit ergibt. Dabei sollen nach der Gesetzesbegründung insbesondere die Anzahl der im Genehmigungsverfahren befindlichen, der genehmigten sowie der in Betrieb gegangenen Anlagen betrachtet werden<sup>203</sup>.

## V. Zwischenfazit

In der Zusammenschau weisen die Regelungen zum überragenden öffentlichen Interesse im Recht der Energiewende – abgesehen von den Sonderregelungen zur Planrechtfertigung – deutliche gemeinsame Strukturelemente auf. So lässt sich, sofern dies nicht bereits unmittelbar aus dem Wortlaut hervorgeht, jedenfalls im Wege der Auslegung klären, dass sämtliche Normen grundsätzlich sowohl die Errichtung und den Betrieb als auch die Änderung der jeweiligen Anlagen und Infrastrukturen erfassen, auch wenn dies nicht immer ausdrücklich geregelt ist. Ferner dürften sich die Regelungen – ob aufgrund eines eindeutigen Wortlauts oder ebenfalls durch Auslegung – auch auf solche (Neben-)Anlagen und Einrichtungen beziehen, die für die Errichtung und den Betrieb der jeweiligen Hauptanlage/-infrastruktur erforderlich sind. Auf der Rechtsfolgenseite weisen alle Regelungen das überragende öffentliche Interesse auf und damit eine Gewichtungsvorgabe, die durch die ausdrückliche Erwähnung der öffentlichen Sicherheit

nochmals verstärkt wird. Außerdem dienen alle hier betrachteten Anlagen und Infrastrukturen der Zwecken der Energiewende und damit auch der öffentlichen Gesundheit (klimawandelbedingter Gesundheitsschutz), selbst wenn dies nicht explizit aus dem Wortlaut aller Regelungen hervorgeht. Zur Vermeidung von Rechtsunsicherheiten und Wertungswidersprüchen könnte der Gesetzgeber bei diesen Punkten dennoch für mehr Einheitlichkeit und Konsistenz sorgen und dazu

- ▶ die Errichtung, den Betrieb und die Änderung der Anlagen/Infrastrukturen explizit in jede Regelung aufnehmen<sup>204</sup>,
- ▶ die Anwendung bezüglich betriebsnotwendiger Anlagen, Nebenanlagen und Nebeneinrichtungen klarstellen und vereinheitlichen sowie
- ▶ die öffentliche Gesundheit stets ausdrücklich im Wortlaut verankern<sup>205</sup>.

Relevante Abweichungen zwischen den verschiedenen Normierungen des überragenden öffentlichen Interesses bestehen im Hinblick auf den nicht überall vorhandenen relativen Abwägungsvorrang, Anwendungsausschlüsse und Befristungen mit jeweils unterschiedlichen Bezugspunkten sowie teilweise vorhandene Berichtspflichten. In der Gesamtschau der hier betrachteten Regelungen könnte der Gesetzgeber insgesamt prüfen, ob die genannten Unterschiede tatsächlich gewollt und von sachlichen Differenzierungsgründen und -bedürfnissen getragen sind. Für eine weitere Vereinheitlichung und Vereinfachung des überragenden öffentlichen Interesses als Regelungskomplex könnte insbesondere

- ▶ ein relativer Abwägungsvorrang bzw. die Anordnung zur vorrangigen Einstellung in Schutzgüterabwägungen in § 43I Abs. 1 S. 2 EnWG und § 1 Abs. 3 WindSeeG aufgenommen werden,
- ▶ klargestellt werden, ob sich der Anwendungsausschluss in § 4 Abs. 3 WasserstoffBG und § 4 S. 3 GeoBG lediglich auf

<sup>202</sup> So auch A.-K. Fricke, in: C. Theobald/J. Kühling (Hrsg.), *Energierecht*, 129. EL April 2025, § 2 WPG Rn. 37.

<sup>203</sup> BT-Drs. 21/2506, S. 34.

<sup>204</sup> Bisherig ist dies nur in §§ 43 Abs. 3a S. 1, 43I Abs. 8 EnWG und § 1 Abs. 2 S. 1 NABEG der Fall.

<sup>205</sup> Dies betreffe §§ 28q Abs. 8 S. 5, 43 Abs. 3a, 43I Abs. 1 S. 2, Abs. 8 EnWG, § 1 Abs. 3 GEG, § 1 Abs. 2 NABEG, § 4

WasserstoffBG und § 2 Abs. 3 WPG. Da § 45b Abs. 8 Nr. 1 BNatSchG nur eine bereichsspezifische Wiederholung gegenüber § 2 EEG 2023 darstellt, ergibt sich der Bezug auf die öffentliche Gesundheit bereits aus dem parallel anwendbaren § 2 EEG 2023.

den Abwägungsvorrang nach § 4 Abs. 1 S. 2 WasserstoffBG bzw. § 4 S. 2 GeoBG bezieht, sowie

- ▶ die Befristung in § 4 S. 1 GeoBG – wohl dem ursprünglichen gesetzgeberischen Willen entsprechend – auf den Abwägungsvorrang nach § 4 S. 2 GeoBG beschränkt und auch der Bezugspunkt der Befristungsregelung in § 4 Abs. 1 S. 1 WasserstoffBG überdacht werden.

Darüber hinaus bestünde die Möglichkeit, die Regelung des überragenden öffentlichen Interesses für die Anlagen und Infrastrukturen der Energiewende in einer zentralen Norm zusammenzuführen. Die verschiedenen Einzelgesetze, die für die

betreffenden Vorhaben einschlägig sind, könnten dann zur Klarstellung auf diese Zentralnorm verweisen. Auch eine solche Bündelung könnte die analysierten Abweichungen bei den einzelnen Normierungen des überragenden öffentlichen Interesses vermeiden und den Rechtsrahmen einheitlicher und zudem übersichtlicher gestalten.

## D. Aktuelle Fragen zur vermehrten Festschreibung des überragenden öffentlichen Interesses

Wie dargestellt, wurde das überragende öffentliche Interesse im Recht der Energiewende mittlerweile sehr umfassend normiert. Insbesondere § 2 EEG 2023 hat dabei nach einer anfänglichen Zurückhaltung einzelner Gerichte<sup>206</sup> inzwischen erheblichen Eingang in die Behörden- und Gerichtspraxis gefunden<sup>207</sup> und dient inzwischen als Vorbild für die Anwendung der weiteren Regelungen.

Darüber hinaus hat der Gesetzgeber das überragende öffentliche Interesse auch in verschiedenen Kontexten außerhalb der Energiewende vorgesehen. Beispiele hierfür sind der Ausbau von bestimmten Bundesfernstraßen (§ 1 Abs. 3 Fernstraßenausbaugesetz [FStrAbG]<sup>208</sup>) und Bundesschienenwegen (§ 1 Abs. 3 S. 1, 2 Bundesschienenwegeausbaugesetz [BSWAG]<sup>209</sup>) sowie von Telekommunikationslinien (§ 1 Abs. 1 S. 2 Telekommunikationsgesetz [TKG]<sup>210</sup>)<sup>211</sup>. Nach dem Entwurf eines Infrastruktur-Zukunftsgesetzes soll das überragende öffentliche Interesse in § 1 Abs. 3 FStrAbG und § 1 Abs. 3 BSWAG erweitert und daneben auch

für bestimmte Bundeswasserstraßen<sup>212</sup>, Unterhaltungsmaßnahmen an bundeseigenen Schifffahrtsanlagen<sup>213</sup> sowie Rastanlagen und den Ersatz vorhandener Brückenbauwerke<sup>214</sup> ein überragendes öffentliches Interesse festgeschrieben werden<sup>215</sup>. Ein Regierungsentwurf für ein Gesetz zur Modernisierung des Städtebau- und Raumordnungsrechts sieht in bestimmten Konstellationen ein überragendes öffentliches Interesse für die in einem Bebauungsplan vorgesehene Wohnbebauung vor (§ 1 Abs. 7a BauGB-E)<sup>216</sup>. Außerdem soll nach dem Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD eine Reihe weiterer Fälle eines überragenden öffentlichen Interesses festgeschrieben werden<sup>217</sup>. Daneben wird neuerdings auch erwogen, für bestimmte Umweltgüter ein überragendes öffentliches Interesse festzuschreiben<sup>218</sup>.

Die zunehmende Normierung wirft zunächst die grundsätzliche Frage auf, ob und wie weitreichend der Gesetzgeber vor dem Hintergrund des höherrangigen Rechts überhaupt das überragende

<sup>206</sup> Vgl. noch OVG Lüneburg, Beschl. v. 21.04.2022 – 12 MS 188/21, juris Rn. 74, das die Bundesgesetzgebungskompetenz im Hinblick auf das Landesdenkmalrecht in Frage stellte; OVG Münster, Urt. v. 04.05.2022 – 8 D 311/21.AK, juris Rn. 53, das noch zweifelte, ob sich § 2 EEG 2023 lediglich als Optimierungsgebot auf die behördliche Planungsebene bezieht oder auch im Rahmen der sog. nachvollziehenden Abwägung des § 35 BauGB Anwendung findet; ähnlich OVG Lüneburg, Beschl. v. 12.10.2022 – 12 MS 188/21, juris Rn. 59, das eine Anwendung auf die nachvollziehende Abwägung bei § 35 BauGB offenlässt.

<sup>207</sup> Eine Übersicht bietet *D. Birkhölzer*, Ein Jahr § 2 EEG – eine Rechtsprechungsübersicht, ZNER 2023, S. 374 ff. sowie bei *F. Sailer/S. Militz*, Gesetzgeberische Wertungsentscheidungen zur Beschleunigung des Ausbaus der erneuerbaren Energien – eine Zwischenbilanz zu Inhalt und Wirkungsweise von § 2 EEG 2023 und Art. 3 EU-Notfall-Verordnung, ZNER 2024, S. 87 ff.

<sup>208</sup> Fernstraßenausbaugesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. Januar 2005 (BGBl. I S. 201), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 409) geändert worden ist.

<sup>209</sup> Bundesschienenwegeausbaugesetz vom 15. November 1993 (BGBl. I S. 1874), das zuletzt durch Artikel 1 des

Gesetzes vom 3. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 224) geändert worden ist.

<sup>210</sup> Telekommunikationsgesetz vom 23. Juni 2021 (BGBl. I S. 1858), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 12. Mai 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 138) geändert worden ist.

<sup>211</sup> Siehe zudem die Mitte 2025 außer Kraft getretene Regelung zum überragenden öffentlichen Interesse in § 3 S. 3 LNG-Beschleunigungsgesetz (LNGG).

<sup>212</sup> § 1 Abs. 3 Bundeswasserstraßenausbaugesetz (WaStrAbG)-Entwurf.

<sup>213</sup> § 8 Abs. 1 S. 5 Bundeswasserstraßengesetz (WaStrG)-Entwurf.

<sup>214</sup> § 3 Abs. 1 S. 4 Bundesfernstraßengesetz (FStrG)-Entwurf.

<sup>215</sup> BT-Drs. 21/4099, S. 13, 15, 20 f., 25.

<sup>216</sup> *Bundesregierung*, Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Städtebau- und Raumordnungsrechts, 27.05.2026, S. 10.

<sup>217</sup> Siehe Fn. 11.

<sup>218</sup> *BMUKN*, Referentenentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der natürlichen Infrastruktur und zur Fortentwicklung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung, 04.03.2026, S. 4 f.

öffentliches Interesse für verschiedene Belange festzuschreiben darf (I. ). Weiterhin stellt sich die Frage, wie die Kollision mehrerer Belange, die im überragenden öffentlichen Interesse liegen, im Rahmen der Abwägung aufzulösen ist (II. ). Schließlich könnte eine „inflationäre“ Normierung des überragenden öffentlichen Interesses bestehen, wenn die verschiedenen Einzelregelungen sich zunehmend gegenseitig aufheben (III. ).

### I. Welche unions- und verfassungsrechtlichen Grenzen bestehen für die Festbeschreibung eines überragenden öffentlichen Interesses?

Das Unionsrecht hindert die Mitgliedstaaten grundsätzlich nicht an der Festbeschreibung eines überragenden öffentlichen Interesses<sup>219</sup>. Ganz im Gegenteil kann vielmehr eine unionsrechtliche Verpflichtung zur Festbeschreibung bestehen<sup>220</sup>. So sieht Art. 16f EE-RL 2023 für EE-Anlagen und die mit ihnen zusammenhängende Netzinfrastruktur sowie für Speicheranlagen explizit eine Regelung zu einem überragenden

öffentlichen Interesse vor<sup>221</sup>. Diese bezieht sich inhaltlich auf verschiedene Ausnahmegesetzvorschriften im europäischen Arten- und Habitatschutz (nach der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie [FFH-RL]<sup>222</sup> und der Vogelschutz-Richtlinie [VS-RL]<sup>223</sup>) sowie im europäischen Gewässerschutz (nach der Wasserrahmen-Richtlinie [WRRL]<sup>224</sup>). Somit bedarf es für die von Art. 16f EE-RL 2023 erfassten Anlagen und Infrastrukturen sogar der nationalen Regelung eines überragenden öffentlichen Interesses auch und gerade gegenüber dem Arten-, Habitat- und Gewässerschutz, um einen unionsrechtsmäßigen Zustand herzustellen<sup>225</sup>. Daneben normiert auch Art. 6 Wiederherstellungsverordnung [WVO]<sup>226</sup> ein überragendes öffentliches Interesse für EE-Anlagen, die mit ihnen zusammenhängende Netzinfrastruktur und Speicheranlagen im Hinblick auf verschiedene Ausnahmetatbestände dieser Verordnung<sup>227</sup>. Sofern die Mitgliedstaaten daher ihrerseits für weitere öffentliche Belange (wie z. B. den Arten- und Gewässerschutz) ein überragendes öffentliches Interesse festzuschreiben wollen, müssen sie darauf achten, dass dadurch das unionsrechtlich vorgeschriebene überragende öffentliche Interesse in Umfang und Wirkung nicht tangiert wird<sup>228</sup>. Wenn nämlich in

<sup>219</sup> So bereits *T. Müller*, Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Klimaschutz und Energie, 16.05.2022, S. 15; *F. Sailer/S. Miltz*, Das überragende öffentliche Interesse und die öffentliche Sicherheit nach § 2 EEG 2023, Würzburger Studien zum Umwelteuroparecht Nr. 31 vom 02.11.2023, S. 6 m. w. N.; einschränkend hinsichtlich unionsrechtlich determinierter Rechtsbegriffe und nur unter Heranziehung von Art. 16d (jetzt Art. 16f) EE-RL 2023 *S. Schlacke/H. Wentzien/D. Römling*, Beschleunigung der Energiewende: Ein gesetzgeberischer Paradigmenwechsel durch das Osterpaket?, NVwZ 2022, S. 1577 (1580).

<sup>220</sup> Siehe allerdings zur Unterscheidung von überwiegendem und überragendem öffentlichem Interesse und diesbezüglichen Ungenauigkeiten oder gar Fehlern bei der Übersetzung *F. Sailer/M. Deutinger*, Die Beschleunigung des Erneuerbaren-Ausbaus durch die EU-Notfall-Verordnung und die novellierte Erneuerbare-Energien-Richtlinie, EurUP 2024, S. 70 (82 f.).

<sup>221</sup> Gemeint ist eine Regelvermutung für das Überwiegen des öffentlichen Interesses an den EE-Anlagen, Netzen und Speichern, siehe *C. Sobotta*, REPowerEU – Quo vadis Naturschutz?, NVwZ 2023, S. 1609 (1611).

<sup>222</sup> Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl. (EG) L 206 v. 22.07.1992, S. 7, zuletzt geändert durch Richtlinie (EU) 2025/1237 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 2025, ABl. EU L v. 24.06.2025.

<sup>223</sup> Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die

Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, ABl. EU L 20 v. 26.01.2010, S. 7, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2019/1010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019, ABl. EU L 170 v. 25.06.2019, S. 115.

<sup>224</sup> Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, ABl. (EG) L 327 v. 22.12.2000, S. 1, zuletzt geändert durch Richtlinie 2014/101/EU der Kommission vom 30. Oktober 2014, ABl. EU L 311 v. 31.10.2014, S. 32.

<sup>225</sup> Da in Deutschland entsprechende Regelungen meist schon vorhanden waren, hat sich der Gesetzgeber vielfach auf eine bloße Ergänzung der unionsrechtlich vorgegebenen öffentlichen Gesundheit beschränkt, siehe dazu bereits oben C. II. 2.

<sup>226</sup> Verordnung (EU) 2024/1991 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2024 über die Wiederherstellung der Natur und zur Änderung der Verordnung (EU) 2022/869, ABl. EU L v. 29.07.2024.

<sup>227</sup> Siehe zudem Art. 7 Abs. 8 UAbs. 1 der sog. TEN-E Verordnung (EU) 2022/869 im Hinblick auf Vorhaben auf der Unionsliste (in der Fassung eingefügt durch Art. 25 WVO).

<sup>228</sup> Der Unionsgesetzgeber hat über Art. 16f EE-RL 2023 den hinter den erneuerbaren Energien stehenden Klimaschutz auch und gerade gegenüber anderen Umweltgütern – namentlich dem europäischen Arten-, Habitat- und Gewässerschutz – priorisiert und erlaubt eine diesbezügliche Einschränkung nur in hinreichend begründeten Einzelfällen und nur auf bestimmte Teile

einem Sachverhalt gleichzeitig zwei unterschiedliche überragende öffentliche Interessen aus dem nationalen Recht einschlägig sind, würden sich beide Belange im Ergebnis gegenseitig aufheben, so dass sich für keinen Belang mehr ein überragendes öffentliches Interesse durchsetzen würde. Sollte allerdings gleichzeitig ein national festgeschriebenes überragendes öffentliches Interesse mit einem unionsrechtlich verankerten überragenden öffentlichen Interesse einschlägig sein, müsste dieser Kollisionsfall daher gelöst werden, indem hier dann allein das unionsrechtlich festgelegte überragende öffentliche Interesse zur Anwendung käme und das im nationalen Recht verankerte überragende öffentliche Interesse unangewendet bliebe. Dies ergibt sich aus dem Anwendungsvorrang des Europarechts, der besagt, dass im Kollisionsfall zwischen nationalem Recht und Unionsrecht das nationale Recht unangewendet bleiben muss<sup>229</sup>. Der Anwendungsvorrang verpflichtet die Mitgliedstaaten dazu, den unionsrechtlichen Vorschriften volle Wirksamkeit zu verschaffen<sup>230</sup>.

Verfassungsrechtlich betrachtet steht dem Gesetzgeber bei der Entscheidung, für welche Belange er ein überragendes öffentliches Interesse festschreibt, grundsätzlich ein weiter Gestaltungsspielraum zu<sup>231</sup>. Begrenzt wird dieser Spielraum allgemein lediglich dadurch, dass die entsprechende einfachgesetzliche Aufwertung eines Belangs nicht außer Verhältnis zu seiner verfassungsrechtlichen Bedeutung stehen darf<sup>232</sup>. Denn hiermit gibt der Gesetzgeber

die hohe Bedeutung dieses Belangs auch und gerade gegenüber vielfältigen anderen öffentlichen Belangen verbindlich vor. Anlagen und Infrastrukturvorhaben, die der Transformation hin zu einer nachhaltigen Energieversorgung dienen, kommt insofern entscheidend die Verpflichtung zur Herstellung von Klimaneutralität aus Art. 20a GG zugute<sup>233</sup>. Jedenfalls aufgrund von Art. 20a GG steht für keine dieser Anlagen und Infrastrukturen die Normierung eines überragenden öffentlichen Interesses außer Verhältnis zu ihrer verfassungsrechtlichen Bedeutung. Ohnehin war ihre hohe Bedeutung wegen des damit bezweckten Klimaschutzes und der Stärkung der Versorgungssicherheit auch schon vor der gesetzlichen Festschreibung eines überragenden öffentlichen Interesses weitgehend anerkannt<sup>234</sup>. Eine verfassungsrechtliche Verpflichtung des Gesetzgebers, für Vorhaben der Energiewende ein überragendes öffentliches Interesse festzulegen, besteht umgekehrt jedoch nicht.

Darüber hinaus muss dem Gesetzgeber nach dem Grundgesetz die Kompetenz zur Normierung eines überragenden öffentlichen Interesses zustehen. Im Fall der energiewendebezogenen Vorhaben, wie EE-Anlagen, Stromleitungen und Wärmenetze, folgt die entsprechende Regelungsbefugnis des Bundesgesetzgebers in der Regel aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG i. V. m. Art. 72 Abs. 2 GG („Recht der Wirtschaft“ einschließlich „Energiewirtschaft“) und Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 Var. 2 GG („Luftreinhaltung“

des Hoheitsgebiets (diese Einschränkungsmöglichkeit soll im Zuge des sog. Grids Package entfallen, siehe *Europäische Kommission*, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinien (EU) 2018/2001, (EU) 2019/944 und (EU) 2024/1788 im Hinblick auf die Beschleunigung der Genehmigungsverfahren, COM(2025) 1007 final v. 10.12.2025, S. 37).

<sup>229</sup> Erläuternd *M. Ruffert*, in: C. Calliess/M. Ruffert (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 6. Ed. 2022, Art. 1 AEUV Rn. 22.

<sup>230</sup> Erläuternd *M. Polzin*, in: M. Ludwigs (Hrsg.), *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts*, 65. EL 2026, § 4 Rn. 4.

<sup>231</sup> *I. Gillich*, Das „überragende öffentliche Interesse“ an der beschleunigten Umsetzung industrieller Großprojekte, *DÖV* 2022, S. 1027 (1033).

<sup>232</sup> Vgl. allg. BVerfG, Beschl. v. 17.07.1961 – 1 BvL 44/55, juris Rn. 23, wonach die Bewertung des Gesetzgebers insofern „nicht offensichtlich fehlsam oder mit der Wertordnung des Grundgesetzes unvereinbar [sein darf]“. Bezogen auf das überragende öffentliche Interesse siehe hierzu *I. Gillich*, Das „überragende öffentliche

Interesse“ an der beschleunigten Umsetzung industrieller Großprojekte, *DÖV* 2022, S. 1027 (1033).

<sup>233</sup> Siehe am Beispiel von § 2 EEG 2023 BT-Drs. 20/1630, S. 159: „den erneuerbaren Energien als wesentlicher Teil des Klimaschutzgebotes“; OVG Greifswald, Urt. v. 07.02.2023 – 5 K 171/22 OVG, juris Rn. 158 f.; *F. Sailer/S. Millitz*, Gesetzgeberische Wertungsentscheidungen zur Beschleunigung des Ausbaus der erneuerbaren Energien – eine Zwischenbilanz zu Inhalt und Wirkungsweise von § 2 EEG 2023 und Art. 3 EU-Notfall-Verordnung, *ZNER* 2024, S. 87 (88); vgl. auch BVerfG, Beschl. v. 23.03.2022 – 1 BvR 1187/17, juris Rn. 99, 103 ff., 141 ff.; BVerfG, Beschl. v. 27.09.2022 – 1 BvR 2661/21, juris Rn. 79; allg. BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18, juris Rn. 198, 246.

<sup>234</sup> Siehe *F. Sailer/M. Deutinger*, Klimaschutz, Gesundheitsschutz und Versorgungssicherheit beim Ausbau erneuerbarer Energien – zugleich Anmerkung zu VG Braunschweig, Urt. v. 11. Mai 2022 – 2 A 100/19 (Höhenbegrenzung) im Lichte von § 2 EEG 2023, *ZUR* 2023, S. 604 (606 ff.).

bzw. Klimaschutz)<sup>235</sup>. Diese Kompetenztitel umfassen auch die Kompetenz, die hohe Bedeutung eines Belangs und seine Gewichtung für behördliche Abwägungs- und anderweitige Wertungsentscheidungen festzulegen<sup>236</sup>. Sofern der Bund über die Festschreibung eines überragenden öffentlichen Interesses von seiner Kompetenz Gebrauch gemacht hat, sind die Länder nicht befugt, hiervon abweichende Regelungen zu treffen<sup>237</sup>. Daneben entscheidet aber der Fachgesetzgeber, d. h. abhängig vom jeweiligen Regelungsbereich der Bund oder die Länder, mit der Ausgestaltung des jeweiligen Fachrechts darüber, ob und in welchem Umfang dort geeignete „Andockstellen“ für ein überragendes öffentliches Interesse bestehen. Ein überragendes öffentliches Interesse kommt nämlich nur dort zur Anwendung, wo das Fachrecht wertungsoffene Spielräume (insbes. Ermessens- und Abwägungsentscheidungen) aufweist<sup>238</sup>.

### II. Was gilt bei der Abwägung zwischen zwei Belangen mit einem überragenden öffentlichen Interesse?

Eine explizite Entscheidung über das Verhältnis zwischen konkurrierenden überragenden öffentlichen Interessen hat der Gesetzgeber bislang nicht getroffen. In einer solchen Konstellation stehen sich zwei „gleichberechtigte“ öffentliche Interessen gegenüber und die jeweiligen gesetzlichen Priorisierungen laufen quasi ins Leere. Es liegt eine „Pattsituation“ vor, in der sich die überragenden öffentlichen Interessen gegenseitig aufheben und die behördliche

oder gerichtliche Entscheidung nicht weiter determinieren. Maßgeblich sind dann wieder allein das tatsächliche Gewicht der jeweiligen Belange in der konkreten Situation sowie die übrigen einschlägigen (verfassungs-)rechtlichen Vorgaben.

Auf der Seite der Anlagen und Infrastrukturen aus dem Bereich der Energiewende ist dann insbesondere die in Art. 20a GG verankerte staatliche Pflicht zum Klimaschutz und zur Herstellung von Klimaneutralität zu berücksichtigen. Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und die Verantwortung für gegenwärtige und künftige Generationen im Hinblick auf die Risiken des Klimawandels sind als verfassungsrechtlich verbindlicher Maßstab in die Abwägung einzubeziehen<sup>239</sup>. Damit kann Vorhaben im Bereich der Energiewende – selbst im Falle konkurrierender überragender öffentlicher Interessen – ein erhöhtes (verfassungsrechtliches) Gewicht zukommen – auch und gerade angesichts der Unumkehrbarkeit des Klimawandels und der besonderen zeitlichen Dringlichkeit des Klimaschutzes<sup>240</sup>.

### III. Ist die vermehrte Festschreibung des überragenden öffentlichen Interesses bereits „inflationär“?

Vor dem Hintergrund der vielfachen Festschreibung eines überragenden öffentlichen Interesses stellt sich zuletzt die Frage, ob der Gesetzgeber dieses nicht mittlerweile „inflationär“ regelt und damit die bezweckte Priorisierungswirkung verloren geht bzw. sich die verschiedenen

<sup>235</sup> Siehe etwa zum Erneuerbare-Energien-Gesetz 2023 BT-Drs. 20/1630, S. 146; OVG Greifswald, Urt. v. 07.02.2023 – 5 K 171/22 OVG, juris Rn. 156; OVG Münster, Urt. v. 27.11.2024 – 10 A 2281/23, juris Rn. 47.

<sup>236</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 27.07.2023 – OVG 3a A 52/23, juris Rn. 52; OVG Greifswald, Urt. v. 07.02.2023 – 5 K 171/22 OVG, juris Rn. 156; OVG Münster, Urt. v. 27.11.2024 – 10 A 2281/23, juris Rn. 52; S. Schlacke/H. Wentzien/D. Römling, Beschleunigung der Energiewende: Ein gesetzgeberischer Paradigmenwechsel durch das Osterpaket?, NVwZ 2022, S. 1577 (1578 f.); a. A. jedenfalls in Bezug auf die Normierung eines relativen Abwägungsvorrangs S. Pernice-Warnke, Schutzgüterabwägungen unter dem Einfluss von § 2 S. 2 EEG –

umfassender Vorrang des Ausbaus erneuerbarer Energien als neues Soll?, NuR 2024, S. 665 (669).

<sup>237</sup> Hierzu bereits am Beispiel von § 2 EEG 2023 F. Sailer/S. Militz, Das überragende öffentliche Interesse und die öffentliche Sicherheit nach § 2 EEG 2023, Würzburger Studien zum Umweltenergierecht Nr. 31 vom 02.11.2023, S. 30 f.

<sup>238</sup> Siehe bereits oben Abschnitt C. II.

<sup>239</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18, juris Rn. 198.

<sup>240</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18, juris Rn. 198; BVerfG, Nichtannahmebeschl. v. 15.12.2022 – 1 BvR 2146/22, juris Rn. 3; VG Darmstadt, Urt. v. 04.11.2021 – 6 K 826/17.DA, juris Rn. 353.

überragenden öffentlichen Interessen zunehmend gegenseitig aufheben<sup>241</sup>.

## 1. Verfahrensbeschleunigung

Sofern sich die Festschreibung überragender öffentlicher Interessen (in Verbindung mit weiteren Normen) darauf richtet, eine prozedurale Beschleunigung durch die vorrangige Bearbeitung der entsprechenden Verfahren zu bewirken, heben sich die Priorisierungswirkungen verschiedener solcher Festschreibungen tatsächlich zunehmend gegenseitig auf. Die vermehrte Normierung überragender öffentlicher Interessen kann insofern nichts daran ändern, dass eine Behörde oder ein Gericht stets nur ein Verfahren nach dem anderen abarbeiten kann. Je mehr Verfahren vorrangig bzw. prioritär zu behandeln sind, desto geringer fällt dementsprechend der Beschleunigungseffekt für jedes dieser Verfahren aus<sup>242</sup>.

Im geltenden Recht betrifft dies etwa Priorisierungsregelungen, nach denen die Behörden im Hinblick auf die zeitliche Reihenfolge der Bearbeitung mehrerer anderweitig priorisierter Verfahren<sup>243</sup> das Beschleunigungsinteresse an (anderen) Vorhaben zu beachten haben, die im überragenden öffentlichen Interesse liegen<sup>244</sup>. Ebenso sieht § 87c Abs. 1 S. 3 VwGO vor, dass Gerichtsverfahren im ersten Rechtszug über solche Vorhaben besonders zu priorisieren sind, so dass sich auch hier die Problematik einer zunehmenden wechselseitigen Aufhebung des intendierten Beschleunigungseffekts zeigt.

## 2. Rechtliche Durchsetzungsfähigkeit

Im Hinblick auf die Frage, ob und inwiefern sich mehrere überragende öffentliche

Interessen tatsächlich in ihrer rechtlichen Durchsetzungsfähigkeit wechselseitig einschränken, ist hingegen stärker zu differenzieren. Ob und in welchem Umfang es zu einer solchen wechselseitigen Einschränkung kommt, hängt maßgeblich davon ab, ob der Gesetzgeber das überragende öffentliche Interesse allein für weitere Anlagen und Infrastrukturen festschreibt (a) ) oder auch für anderweitige öffentliche Belange bzw. (Umwelt-)Schutzgüter (b) ).

### a) Vermehrte Festschreibung eines überragenden öffentlichen Interesses für Anlagen und Infrastrukturen innerhalb und außerhalb der Energiewende

Schreibt der Gesetzgeber ein überragendes öffentliches Interesse vermehrt für bestimmte Anlagen und Infrastrukturen (innerhalb oder außerhalb der Energiewende) fest, richtet sich dies seiner Intention nach primär gegen die Vielzahl der öffentlichen Belange, die der Planung und Genehmigung dieser Anlagen und Infrastrukturen entgegenstehen können, wie beispielsweise den Natur- und Denkmalschutz. Mehrere überragende öffentliche Interessen für verschiedene Anlagen und Infrastrukturen wirken daher vornehmlich nicht gegeneinander, sondern weitgehend „parallel“ gegen diese anderweitigen öffentlichen Belange. Auf der Genehmigungsebene ist eine Kollision zwischen solchen überragenden öffentlichen Interessen somit kaum zu erwarten. Allenfalls auf der Planungsebene bei der hoheitlichen Flächenausweisung können mehrere Anlagen und/oder Infrastrukturen, die im überragenden öffentlichen Interesse liegen, unter Umständen um dieselbe Fläche konkurrieren<sup>245</sup>. Insgesamt betrachtet kommt es aber zu keiner tiefgreifenden gegenseitigen Aufhebung der rechtlichen Durchsetzungs-

<sup>241</sup> Siehe etwa *Deutsche Umwelthilfe*, Stellungnahme der Deutschen Umwelthilfe (DUH) zum Entwurf des Wasserstoffbeschleunigungsgesetzes (WassBG-E), 30.04.2024, [https://www.duh.de/fileadmin/user\\_upload/download/Pressemitteilungen/Energie/Wasserstoff/240430\\_Stellungnahme\\_DUH\\_WassBG\\_final.pdf](https://www.duh.de/fileadmin/user_upload/download/Pressemitteilungen/Energie/Wasserstoff/240430_Stellungnahme_DUH_WassBG_final.pdf); J. Graetschel/F. Stamme, Naturschutz und Klimaschutz konsequent zusammendenken, KlimR 2026, S. 137 (139); ebenfalls skeptisch B. Thyssen/M. Roth, Planungs- und Genehmigungsbeschleunigung, Alter Wein in neuen Schläuchen oder endlich der große Wurf?, NVwZ 2025, S. 884 (888).

<sup>242</sup> Siehe E. D'Souza, Rechtsschutz in Zeiten der Beschleunigungsgesetzgebung, ZUR 2024, S. 126 (127) mit

dem Hinweis auf die Aussage von RichterIn am BVerwG U. Bick „Vorrang für alles' sei in der Praxis ‚Vorrang für nichts“.

<sup>243</sup> Für den Bezug der Regelungen auf die zeitliche Reihenfolge der Verfahrensbearbeitung siehe BT-Drs. 20/6879, S. 61, 77, 102, 105, 108.

<sup>244</sup> Siehe § 20 Abs. 1 S. 4 AEG, § 17i Abs. 1 S. 4 FStRG, § 10b Abs. 1 S. 4 LuftVG, § 18 Abs. 1 S. 4 WaStRG und § 70a Abs. 1 S. 4 WHG.

<sup>245</sup> Ob Regelungen zum überragenden öffentlichen Interesse hier überhaupt Anwendung finden, wird aber unterschiedlich beurteilt, siehe A. von Weschpfennig, Die Bereitstellung der erforderlichen Flächen für die

fähigkeit der einzelnen Regelungen zum überragenden öffentlichen Interesse.

Innerhalb des Rechts der Energiewende gilt dies in besonderem Maße, da es sich bei den verschiedenen Einzelregelungen hier der Sache nach stets um ein und dasselbe überragende öffentliche Interesse handelt. Die Transformation hin zu einer nachhaltigen, auf Klimaneutralität ausgerichteten Energieversorgung auf Basis erneuerbarer Energien (vgl. § 1 Abs. 1 EEG 2023) dient den Gemeinwohlbelangen des Klimaschutzes, des klimawandelbedingten Lebens-, Gesundheits- und Eigentumschutzes sowie der Stärkung der Energieversorgungssicherheit, -unabhängigkeit und der Preisgünstigkeit. Diese Belange bilden gleichsam das Fundament für das überragende öffentliche Interesse an allen für die Energiewende notwendigen Anlagen und Infrastrukturen und an der Energiewende selbst<sup>246</sup>. Wie bereits erwähnt<sup>247</sup>, könnte der Gesetzgeber dieses im Grunde genommen einheitliche überragende öffentliche Interesse auch lediglich an einer einzelnen zentralen Stelle für alle Anlagen und Infrastrukturen der Energiewende zusammengenommen regeln. Bisher folgt der Gesetzgeber jedoch der Einzelsystematik der verschiedenen einschlägigen Gesetze und „spaltet“ das überragende öffentliche Interesse an der Energiewende somit quasi auf. Der Sache nach führt diese „Aufspaltung“ des überragenden öffentlichen Interesses im Recht der Energiewende aber, wie soeben beschrieben, jedenfalls zu keiner sehr weitgehenden Abschwächung der intendierten rechtlichen Durchsetzungsfähigkeit der einzelnen Anlagen und Infrastrukturen. Die breite Ausdehnung der

Regelungen auf weite Bereiche der Energiewende trägt vielmehr umgekehrt gerade zur Schaffung eines Rechtsrahmens bei, der insgesamt konsistenter auf die Erreichung der Energie- und Klimaziele ausgerichtet ist.

Die zentrale gesetzgeberische Herausforderung bei der zurzeit „aufgespaltenen“ Festschreibung des überragenden öffentlichen Interesses im Bereich der Energiewende liegt darin, die einzelnen Regelungen möglichst frei von Rechtsunsicherheiten und Wertungswidersprüchen auszugestalten und dabei dennoch etwaige anlagenspezifische Besonderheiten zu berücksichtigen. Hier zeigen sich im aktuellen Rechtsrahmen noch deutliche Defizite (seien es die Überschneidungen und Lücken in den Anwendungsbereichen, die Unterschiede bei den Rechtsfolgen oder die Uneinheitlichkeit bei den Anwendungsausschlüssen und den Befristungsregelungen)<sup>248</sup>.

### b) Festschreibung eines überragenden öffentlichen Interesses auch für anderweitige öffentliche Belange bzw. Schutzgüter

Eine erhebliche wechselseitige Einschränkung der rechtlichen Durchsetzungsfähigkeit verschiedener überragender öffentlicher Interessen würde sich dann zeigen, wenn der Gesetzgeber auch für diejenigen öffentlichen Belange bzw. Schutzgüter ein überragendes öffentliches Interesse festschreiben würde, gegen die sich die bisher mit einer solchen Festschreibung versehenen Anlagen und Infrastrukturen gerade verstärkt durchsetzen sollen, wie etwa den Naturschutz<sup>249</sup> oder den Denkmalschutz. Je nach Ausgestaltung käme es dann nicht

Energiewende als kommunale Aufgabe, in: M. Böhm/M. Ludwigs/T. Müller (Hrsg.), Die Rolle der Kommunen im klimapolitischen Regelungsverbund, 2026, S. 59 (74 f.). Dafür etwa OVG Münster, Urt. v. 29.09.2022 – 7 D 71/19.NE, juris Rn. 49; J. Eh, Beschleunigung durch Priorisierung – Zum Potenzial der Neufassung des § 2 EEG für Windenergieanlagen im Bauplanungsrecht, IR 2022, S. 279 (281); D. Benrath, Der Ausbau erneuerbarer Energien als vorrangiger Belang in der Abwägung – Inhaltliche Konturen für eine unscharfe Regelung, DVBl 2024, S. 403 (406 ff.). Dagegen S. Pernice-Warnke, Schutzgüterabwägungen unter dem Einfluss von § 2 S. 2 EEG – umfassender Vorrang des Ausbaus erneuerbarer Energien als neues Soll?, NuR 2024, S. 665 (666); B. Kümpfer, in: B. Wust/A. Rietzler/J. Wiemer (Hrsg.), Windenergie recht, 2024, § 2 Rn. 29.

<sup>246</sup> Am Beispiel der erneuerbaren Energien F. Sailer/M. Deutinger, Klimaschutz, Gesundheitsschutz und

Versorgungssicherheit beim Ausbau der erneuerbaren Energien – zugleich Anmerkung zu VG Braunschweig, Urt. v. 11. Mai 2022 – 2 A 100/19 (Höhenbegrenzung) im Lichte von § 2 EEG 2023, ZUR 2023, S. 604 ff.; F. Sailer/S. Militz, Gesetzgeberische Wertungsentscheidungen zur Beschleunigung des Ausbaus der erneuerbaren Energien – eine Zwischenbilanz zu Inhalt und Wirkungsweise von § 2 EEG 2023 und Art. 3 EU-Notfall-Verordnung, ZNER 2024, S. 87 (94).

<sup>247</sup> Hierzu bereits Abschnitt C. V.

<sup>248</sup> Siehe oben Abschnitt C.

<sup>249</sup> Siehe § 1 Abs. 1a BNatSchG-E in BMUKN, Referentenentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der natürlichen Infrastruktur und zur Fortentwicklung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung, 04.03.2026, S. 4 f.; ebenfalls in diese Richtung J. Graetschel/F. Stamme, Naturschutz und Klimaschutz konsequent zusammendenken, KlimR 2026, S. 137 (143).

lediglich auf der Planungs-, sondern auch und gerade auf der Genehmigungsebene zu einer Kollision und damit zu einer gegenseitigen Aufhebung der verschiedenen überragenden öffentlichen Interessen. Die intendierte Priorisierungs-, Beschleunigungs- und Steuerungswirkung des überragenden öffentlichen Interesses ginge damit in diesen Kollisionen verloren. Zudem könnte es zu sich widersprechenden Anwendungsbefehlen hinsichtlich der vorrangigen Einbringung in Schutzgüterabwägungen kommen.

Die Anlagen und Infrastrukturen der Energiewende könnten sich aufgrund von Art. 20a GG zumindest gegen andere öffentliche Belange, für die zwar auch ein

überragendes öffentliches Interesse festgeschrieben wurde, die jedoch keinen mit Art. 20a GG vergleichbaren verfassungsrechtlichen Rang aufweisen (wie z. B. der Denkmalschutz<sup>250</sup>), zwar immer noch tendenziell leichter durchsetzen. Weitgehend offen wäre jedoch wieder die Abwägung mit Belangen des Umweltschutzes, die ihrerseits in Art. 20a GG verankert sind<sup>251</sup>. Hier kann jedoch – wie bereits erwähnt – dem Klimaschutz auch und gerade angesichts der Unumkehrbarkeit des Klimawandels, der besonderen zeitlichen Dringlichkeit und des Nutzens für alle Umweltgüter ein erhöhtes (verfassungsrechtliches) Gewicht zukommen<sup>252</sup>.

<sup>250</sup> Etwaige landesverfassungsrechtliche Regelungen zum Denkmalschutz, wie bspw. Art. 3c Abs. 2 LV BW oder Art. 36 Abs. 4 V LSA, sind typischerweise lediglich Optimierungsgebote, die durch das Landesdenkmalschutzrecht abschließend umgesetzt werden und schon deshalb keine eigenständige Gewichtungsvorgabe zugunsten des Denkmalschutzes enthalten, OVG Greifswald, Urt. v. 07.02.2023 – 5 K 171/22 OVG, juris Rn. 163; selbst wenn landesverfassungsrechtliche Regelungen zum Denkmalschutz eine eigenständige Gewichtungsvorgabe zugunsten des Denkmalschutzes enthalten sollten, würde diese gemäß Art. 31 GG durch § 2 EEG 2023 gebrochen, VG Düsseldorf, Urt. v. 30.11.2023 – 28 K 8865/22, juris Rn. 29 ff.; T. Schröder/D. Kümmel, Aktuelles zum öffentlichen Baurecht, NVwZ 2023, S. 30; vgl. auch C. Lenz/V. Dörrfuß, Gefangen zwischen dem politischen Wunsch nach

mehr Photovoltaikanlagen und dem verwaltungsrechtlichen Genehmigungserfordernis, VBIBW 2026, S. 99 (102); a. A. H. Strobl/H. Sieche/T. Kemper/P. Rothmund, DSchG BW, 5. Aufl. 2025, § 15 Rn. 46.

<sup>251</sup> H. D. Jarass, in: H. D. Jarass/B. Pieroth (Hrsg.), GG, 18. Aufl. 2024, Art. 20a Rn. 3; allgemein hierzu K. F. Gärditz, Ökologische Binnenkonflikte im Klimaschutzrecht, DVBl 2010, S. 214; mit Bezug auf Art. 20a GG O. Hendrichke, Bewältigung naturschutzrechtlicher Konflikte beim Ausbau erneuerbarer Energien, NVwZ 2023, S. 965 (967).

<sup>252</sup> Siehe oben Abschnitt D. II. und vgl. allg. zudem BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18, juris Rn. 198; BVerfG, Nichtannahmebeschl. v. 15.12.2022 – 1 BvR 2146/22, juris Rn. 3; VG Darmstadt, Urt. v. 04.11.2021 – 6 K 826/17.DA, juris Rn. 353.

## E. Fazit und Ausblick

Ausgehend von § 2 EEG 2023 hat sich das „überragende öffentliche Interesse“ zu einem zentralen Baustein der Beschleunigungsgesetzgebung in der Energiewende entwickelt. Nach einer eher punktuell und isoliert wirkenden gesetzgeberischen Dynamik ist mittlerweile ein Großteil der Anlagen und Infrastrukturen im Strom-, Wärme-/Gebäude- und Wasserstoffsektor mit einer solchen Regelung versehen. Der Gesetzgeber könnte nunmehr ein größeres Augenmerk darauf legen, die vielen Einzelregelungen noch stärker zu konsolidieren und sie zur Erhöhung der Rechtssicherheit und -vereinfachung und zugleich zur Vermeidung von Wertungswidersprüchen noch weiter aneinander anzugleichen<sup>253</sup>. Auch wenn es stellenweise ein Bedürfnis für technologiespezifische Sonderregelungen geben mag, könnte hierbei als einheitliche Leitlinie dienen, dass alle Einzelregelungen letztlich Ausdruck ein und desselben überragenden öffentlichen Interesses sind. Denn sie alle bezwecken gleichermaßen, die Transformation zu einer nachhaltigen und treibhausgasneutralen Energieversorgung zu beschleunigen, um damit den Gemeinwohlbelangen des Klimaschutzes, des Schutzes vor klimawandelbedingten Lebens-, Gesundheits- und Eigentumsgefahren sowie der Energieversorgungssicherheit, -unabhängigkeit und Preisgünstigkeit zu dienen. Rechtsbereichsübergreifend sollte zudem stärker in den Fokus rücken, welche zusätzlichen Rechtsfolgen der Gesetzgeber an die Festschreibung eines überragenden öffentlichen Interesses knüpft<sup>254</sup>.

Inhaltlich hat die Regelung eines überragenden öffentlichen Interesses das Potenzial, die hiermit intendierten Beschleunigungs- und Vereinfachungseffekte zu erzielen. Die Gewichtungsvorgabe und der relative Abwägungsvorrang prägen die Ausfüllung wertungsoffener Spielräume im Fachrecht entscheidend vor und vermindern die Darlegungs- und Begründungslast zugunsten der erfassten Energiewendeprojekte. Dabei werden Einzelfallgesichtspunkte weiterhin berücksichtigt und es kommt zu keiner pauschalen „Aushebelung“ der konkurrierenden fachrechtlichen Belange<sup>255</sup>.

Gleichzeitig stellt die Normierung eines überragenden öffentlichen Interesses aber auch kein „Allheilmittel“ dar, das in der Lage wäre, sämtliche strukturellen oder systemischen Probleme im jeweiligen Fachrecht zugunsten einer beschleunigten Transformation des Energiesystems zu lösen. Ein überragendes öffentliches Interesse kann insofern zwar einen entscheidenden unterstützenden Beitrag leisten. Im Übrigen bleibt es aber dabei, dass die bestehenden Hemmnisse im Hinblick auf eine Planungs- und Genehmigungsbeschleunigung vorrangig innerhalb des jeweiligen Fachrechts selbst angegangen und behoben werden müssen, insbesondere durch klare Regelungen zum materiellen Prüfprogramm, durch eine Konkretisierung der anzuwendenden Prüfmaßstäbe sowie durch Verbesserungen im Verfahrensrecht sowie im Rechtsschutz<sup>256</sup>.

Bei einer weiteren Ausdehnung des überragenden öffentlichen Interesses – insbesondere über den Bereich der Energiewende

<sup>253</sup> Eine solche Angleichung ist in jüngerer Zeit vor allem durch die Ergänzung der öffentlichen Gesundheit und eines ausdrücklichen Abwägungsvorrangs in vielen Normen erfolgt.

<sup>254</sup> Siehe etwa die ausdrückliche Berücksichtigungspflicht bei der Vollzugsfolgenabwägung im Zuge der Anordnung oder Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung in § 80c Abs. 4 VwGO, die besondere Priorisierungspflicht im gerichtlichen Verfahren in § 87c Abs. 1 S. 2 VwGO oder die geplanten Sonderregelungen für die Eingriffsregelung in § 15 Abs. 6a BNatSchG-E, BT-Drs. 21/4099, S. 29 f.

<sup>255</sup> So erleichtert zwar ein überragendes öffentliches Interesse die Erteilung einer Ausnahme im Artenschutz-

recht. Die Ausnahmeerteilung ist aber an weitere Voraussetzungen geknüpft (etwa, dass sich dadurch der Erhaltungszustand einer Art nicht verschlechtert), so dass auch im Falle einer Ausnahmeerteilung ein ausreichendes Schutzniveau sichergestellt werden soll. Über diese zusätzlichen Voraussetzungen hilft auch ein überragendes öffentliches Interesse nicht hinweg.

<sup>256</sup> Am Beispiel der Windenergie zum Ganzen bereits *M. Schmidt/F. Sailer*, Reformansätze zum Genehmigungsrecht von Windenergieanlagen, Würzburger Studien zum Umweltenergie recht Nr. 25 vom 28.01.2022.

hinaus – sollte der Gesetzgeber die Wechselwirkungen zwischen diesen verschiedenen Normierungen im Blick behalten. Dabei ist vor allem zu beachten, das überragendes öffentliches Interesse nicht gleich überragendes öffentliches Interesse ist. Vielmehr kommt es entscheidend auf die hinter dem jeweiligen überragenden öffentlichen Interesse stehenden Gemeinwohlbelange an – bei Vorhaben im Bereich der Energiewende insbesondere den Klimaschutz. Werden, so wie dies derzeit der Fall ist, weitere Anlagen und Infrastrukturen außerhalb der Energiewende mit einem überragenden öffentlichen Interesse versehen, schwächt dies die damit bezweckte Priorisierung, wenngleich die verschiedenen Anlagen und Infrastrukturen weniger auf der Genehmigungsebene als

vielmehr bei der planerischen Flächenausweisung miteinander kollidieren dürften. Erheblicher wären die Auswirkungen, wenn auch die in den Genehmigungsverfahren zu prüfenden Belange wie der Denkmal-, Natur- oder Artenschutz als „überragend“ vom Gesetzgeber eingestuft würden, gegen die sich die bisher ins überragende öffentliche Interesse gesetzten Vorhaben der Energiewende und der dahinterstehende Klimaschutz gerade verstärkt durchsetzen sollen<sup>257</sup>. Die Regelung eines überragenden öffentlichen Interesses für Projekte im Bereich der Energiewende würde vor diesem Hintergrund ihre eigentlich intendierte Priorisierungs- und Steuerungswirkung zunehmend verlieren und das Instrument insgesamt – zulasten des Klimaschutzes – erheblich an Bedeutung einbüßen.

---

<sup>257</sup> Zu „strukturellen“ Nachteilen des Klimaschutzes gegenüber anderen Umweltschutzgütern bereits *F. Säiler/S. Militz*, Das überragende öffentliche Interesse und die öffentliche Sicherheit nach § 2 EEG 2023,

Kontakt  
**Stiftung Umweltenergierecht**  
**Friedrich-Ebert-Ring 9**  
**97072 Würzburg**

**T: +49 931 794077-0**  
**F: +49 931 7940 77-29**

**[info@stiftung-umweltenergierecht.de](mailto:info@stiftung-umweltenergierecht.de)**  
**[www.stiftung-umweltenergierecht.de](http://www.stiftung-umweltenergierecht.de)**

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses  
des Deutschen Bundestages