

**Gesetzentwurf**

Fraktion der CDU  
Fraktion der FDP

Hannover, den 15.10.2007

Der Landtag wolle das folgende Gesetz beschließen:

**Niedersächsisches Gesetz  
über die Planfeststellung für Hochspannungsleitungen in der Erde  
(Niedersächsisches Erdkabelgesetz)**

§ 1

Möglichkeit der Planfeststellung

(1) Für die Errichtung und den Betrieb von Hochspannungsleitungen mit einer Nennspannung von mehr als 110 Kilovolt, die in der Erde verlegt werden, kann auf Antrag des Vorhabensträgers ein Planfeststellungsverfahren durchgeführt werden

1. für einen technisch und wirtschaftlich sinnvollen Teilabschnitt einer Hochspannungsleitung, der nicht als Freileitung errichtet und betrieben werden kann, weil
  - a) Mindestabstände zu Wohngebäuden einzuhalten sind oder
  - b) der Teilabschnitt in einem Gebiet liegt, das vor dem 15. Oktober 2007 nach § 26 Abs. 1 Nr. 2 des Niedersächsischen Naturschutzgesetzes zum Landschaftsschutzgebiet erklärt worden ist, oder
2. für Vorhaben, bei denen nicht höhere Kosten zu erwarten sind als für die Errichtung und den Betrieb einer Hochspannungsfreileitung, die denselben Zweck erfüllt.

(2) Bei der Planfeststellung sind die von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen.

§ 2

Planfeststellungsverfahren

<sup>1</sup>Für das Planfeststellungsverfahren gelten die §§ 72 bis 77 des Verwaltungsverfahrensgesetzes in Verbindung mit § 1 Abs. 1 des Niedersächsischen Verwaltungsverfahrensgesetzes und die §§ 4 und 5 des Niedersächsischen Verwaltungsverfahrensgesetzes nach Maßgabe der §§ 43 a bis 43 d des Energiewirtschaftsgesetzes. <sup>2</sup>§ 43 e Abs. 1 Satz 1 des Energiewirtschaftsgesetzes gilt entsprechend.

§ 3

Zuständigkeit

Die Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr ist Anhörungsbehörde und Planfeststellungsbehörde.

§ 4

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

## Begründung

**A. Allgemeiner Teil**

Der Ausbau der Erneuerbaren Energien, der geplante Neubau neuer effizienter Großkraftwerke und die Entwicklung eines leistungsfähigen europäischen Verbundnetzes machen den Neubau von ca. 850 km Stromleitungen der 380 000 Volt Höchstspannungsebene in Deutschland bis zum Jahr 2015 erforderlich. Davon entfallen auf Niedersachsen ca. 400 km Ausbaustrecken. Durch die dena-Netzstudie wurde ermittelt, dass ohne diese Netzausbauten die klimapolitischen Zielvorstellungen der Bundesrepublik Deutschland und Niedersachsens nicht erreicht werden können.

Durch dieses Gesetz soll für die Vorhabensträger die ergänzende Möglichkeit geschaffen werden, in den Fällen Planfeststellungsverfahren beantragen zu können, bei denen durch Freileitungssysteme Mindestabstände zu Wohngebäuden nicht eingehalten werden können oder ein Landschaftsschutzgebiet überplant würde. Sensible Bereiche von Siedlungen, die durch unzureichende Abstände von Freileitungssystemen besonders betroffen wären, sowie Landschaftsschutzgebiete können durch Teilverkabelungslösungen von diesen Belastungen weitgehend freigehalten werden. Zudem ermöglicht das Gesetz in den Fällen, in denen ein Kabelsystem nicht zu Mehrkosten im Vergleich zu einem erforderlichen Freileitungssystem führt, das Planfeststellungsverfahren.

## Regelungskompetenz

Das Land Niedersachsen hat für die Planfeststellung von 380-kV-Hochspannungsleitungen in der Erde die gesetzliche Regelungskompetenz.

Das Recht der Energiefernleitungen unterfällt dem „Recht der Wirtschaft“. Der Bund hat zwar innerhalb der konkurrierenden Gesetzgebung aus Artikel 74 Abs. 1 Nr. 11 Grundgesetz (GG) durch das Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) hiervon Gebrauch gemacht. Die §§ 21 a und 43 EnWG enthalten Regelungen zu „Erdkabeln“ bei Hochspannungsleitungen. Diese Vorschriften schließen aber Regelungen durch Landesgesetz gemäß Artikel 70, 72 Abs. 1, 74 Abs. 1 Nr. 11 GG für die Planfeststellung von 380-kV-Hochspannungsleitungen nicht aus. Denn der Bundesgesetzgeber hat in § 43 EnWG das Planfeststellungsverfahren für Hochspannungs-Erdleitungen nicht abschließend geregelt. Die Norm entfaltet keine Sperrwirkung für den Landesgesetzgeber, für die Erdverlegung von Starkstromleitungen vom mehr als 110 kV die Planfeststellung zu regeln. Im Einzelnen begründet sich dies wie folgt:

§ 21 a EnWG befasst sich mit Vorgaben für die Schaffung von Anreizen für eine effiziente Leistungserbringung bei der Energieversorgung. Absatz 4 regelt die Ermittlung von Obergrenzen bei für den jeweiligen Netzbetreiber beeinflussbaren und nicht beeinflussbaren Kostenanteilen. Satz 3 des Absatzes 4 regelt die nicht beeinflussbaren Kostenanteile von Erdkabeln. Die Vorschrift lautet: „Ferner gelten Mehrkosten für die Errichtung, den Betrieb oder die Änderung eines Erdkabels, das nach § 43 Satz 3 planfestgestellt worden ist, gegenüber einer Freileitung bei der Ermittlung von Obergrenzen nach Satz 1 als nicht beeinflussbare Kostenanteile; dies gilt auch für Erdkabel mit einer Nennspannung von 380 kV, deren Verlegung aufgrund anderer öffentlich-rechtlicher Vorschriften durch einen Planfeststellungsbeschluss zugelassen ist.“ § 21 a Abs. 4 S. 3 HS 2 EnWG bekundet also die ausdrückliche Feststellung des Gesetzgebers, dass es andere öffentlich-rechtliche Vorschriften neben § 43 EnWG geben kann, aufgrund derer Erdkabel durch Planfeststellungsbeschluss zugelassen werden können.

§ 43 EnWG regelt somit in materieller Hinsicht wichtige Fälle, in denen Planfeststellung erforderlich ist, dies aber nicht abschließend. Nach dessen Satz 1 sind die Errichtung und der Betrieb sowie die Änderung von Hochspannungsfreileitungen ... mit einer Nennspannung von 110 kV oder mehr und Gasversorgungsleitungen mit einem Durchmesser von mehr als 300 mm planfeststellungsbedürftig. Klar ist nach diesem ersten Satz also, dass Hochspannungsleitungen ab 110 kV aufwärts für Erdverkabelung nicht zwingend planfestgestellt werden müssen. Satz 3 lautet sodann: „Für Hochspannungsleitungen mit einer Nennspannung von 110 kV im Küstenbereich von Nord- und Ostsee, die zwischen der Küstenlinie und dem nächstgelegenen Netzverknüpfungspunkt, höchstens jedoch in einer Entfernung von nicht mehr als 20 km von der Küstenlinie landeinwärts verlegt werden sollen, kann ergänzend zu Satz 1 Nr. 1 auch für die Errichtung und den Betrieb sowie die Änderung eines Erdkabels ein Planfeststellungsverfahren durchgeführt werden.“

Im Hinblick auf Erdverkabelung ist diese Vorschrift aber sowohl räumlich (lediglich Küstenbereich bis maximal 20 km landeinwärts) als auch sachlich (nur Erdkabel mit Hochspannungsebene 110 kW) beschränkt. Der Regelungsgegenstand des § 43 Satz 1 EnWG bezieht sich dem gegenüber ausdrücklich nur auf Hochspannungsfreileitungen und Gasversorgungsleitungen, erfasst indes nicht Erdkabel.

§ 43 Satz 3 oder auch Satz 1 EnWG sind auch nicht entsprechend anwendbar auf Erdkabel im Höchstspannungsbereich. Es mangelt insoweit bereits an einer planwidrigen Regelungslücke. Das ergibt sich maßgeblich aus der ausdrücklichen Erwähnung des Spannungsbereiches in § 43 Satz 3 EnWG, das ein gesetzgeberisches „Versehen“ einer Nichtregelung von Höchstspannungsleitungen, was für die Annahme einer Analogie erforderlich wäre, ausschließt.

Bei Gegenständen der konkurrierenden Gesetzgebung kann ein Bundesgesetz zwar auch bei nicht abschließender Regelung „Sperrwirkung“ zulasten von ergänzenden Landesregelungen entfalten. Dazu bedarf es aber konkreter Anhaltspunkte. Solche konkreten Anhaltspunkte für ein „absichtsvolles“ Schweigen des Gesetzgebers sind hier nicht erkennbar.

Hätte der Gesetzgeber die Statthaftigkeit einer Planfeststellung von Erdverkabelung im Höchstspannungsbereich mehr als 110 kV durch die Regelung in § 43 Satz 3 EnWG mit einer Sperrwirkung für ergänzende Landesgesetzgebung versehen wollen, hätte es nahe gelegen, bereits beim Wortlaut der Norm dies klar auszudrücken, etwa durch eine Formulierung „... kann nur ...“ oder „... darf ausschließlich ...“. Genau das hat aber der Gesetzgeber nicht getan.

Auch die Entstehungsgeschichte des § 43 EnWG lässt erkennen, dass der Bundesgesetzgeber bei Erlass des § 43 EnWG von einer zunächst ins Auge gefassten umfassenden Regelung für Planfeststellungsverfahren für sämtliche Erdkabel zum Energietransport umfasst hätte, Abstand genommen hat, ohne hierbei aber zwingend eine Ausschlusswirkung für Landesregelungen vorzusehen.

Zudem wäre § 21 a Abs. 4 Satz 3 EnWG unverständlich. Diese Vorschrift lässt gerade die Planfeststellung von Höchstspannungsleitungen aufgrund „anderer“ öffentlich-rechtlicher Vorschriften zu. Hätte sich diese Regelung allein auf § 43 EnWG bezogen, hätte ein konkreter Verweis auf diese Vorschrift nahe gelegen und wäre nicht eine Verweisung auf das weite Feld „anderer öffentlich-rechtlicher Vorschriften“ - zumal im Plural - angezeigt gewesen.

Auch der Normzweck des EnWG 2005 deutet nicht auf eine Sperrwirkung gegenüber Landesgesetzen hin. Mit diesen spezifischen Gesetzesänderungen sollte seinerzeit kein spezifisches Anlageneinschlagsrecht, sondern vor allem ein System wirtschafts- und wettbewerbssteuernder Regelungen geschaffen werden. Gesetzeszweck war damit nicht gewesen, Vorgaben für das Planfeststellungsverfahren zu machen, sondern die Errichtung derartiger kostenträchtiger Energietransportanlagen im komplexen System ökonomischer Steuerung des Energieversorgungsmarktes zu befördern.

Jedenfalls ergibt sich eine Gesetzgebungskompetenz des Landes aus Artikel 84 Abs. 1 Satz 2 GG. Diese Vorschrift eröffnet den Ländern ein Abweichungsrecht von Vorschriften des Bundes für das Verwaltungsverfahren. § 43 EnWG regelt das Verwaltungsverfahren unter anderem für die Erdverlegung von Hochspannungsleitungen. Selbst wenn die Vorschrift abschließenden Regelungscharakter haben sollte und das Planfeststellungsverfahren für die Erdverlegung von 380 kV-Hochspannungsleitungen ausschließen sollte, gründet sich die Regelungskompetenz jedenfalls auf Artikel 84 Abs. 1 Satz 2 GG. Diese Vorschrift ist auch auf § 43 EnWG anwendbar. Gemäß Artikel 125 b Abs. 2 GG können die Länder von bundesgesetzlichen Regelungen des Verwaltungsverfahrens, die aufgrund des Artikel 84 Abs.1 GG in der vor dem 01.09.2006 geltenden Fassung erlassen worden sind, abweichende Regelungen bis zum 31.12.2008 treffen, wenn ab dem 01.09.2006 in dem jeweiligen Bundesgesetz Regelungen des Verwaltungsverfahrens geändert worden sind. Das trifft hier zu. Das den § 43 ff. EnWG neu regelnde Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben ist am 16.12.2006 verkündet worden (BGBl. I 2006 S. 2833). Eine landesgesetzliche Abweichung ist daher auch schon vor dem 31.12.2008 statthaft.

**B. Besonderer Teil**

Zu § 1 Abs. 1:

In den Fällen, in denen durch Freileitungsprojekte in Planfeststellungsverfahren gemäß § 43 EnWG notwendige Mindestabstände zu Wohnbebauungen nicht eingehalten werden können oder Freileitungsprojekte in einem Landschaftsschutzgebiet liegen würden, gibt es bisher keine Möglichkeit, Planfeststellungsverfahren zur Festsetzung von Teilkabelabschnitten durchzuführen. Diese Regelungslücke wird durch die beantragte Gesetzesregelung nunmehr geschlossen. Dabei wird auch darauf abgestellt, dass technisch praktikable und auch sonst sinnvolle Teilverkabelungsabschnitte gebildet werden können. Mit dem Stichtag 15.10.2007 soll gewährleistet werden, dass für die notwendigen Ausbauplanungen und die dafür vorgesehenen Verfahren Planungssicherheit geschaffen wird.

Auch in den Fällen, in denen Mehrkosten durch Kabelsysteme nicht entstehen und damit einer raumverträglicheren Kabelalternative keine energiewirtschaftlichen Gründe entgegen stehen, wird nunmehr die Möglichkeit der Planfeststellung geschaffen.

Der erforderliche Kostenvergleich gemäß Ziffer 2 soll die gesamten Systemkosten im Rahmen der geschätzten Nutzungsdauer berücksichtigen. Bei der Bestimmung der Betriebskosten ist auch die voraussichtliche Strompreisentwicklung in die Bewertung einzubeziehen (vgl. auch die Stromnetzentgeltverordnung § 6 und § 10).

Zu § 2:

Die Verfahrensregelungen für Planfeststellungsverfahren bei Freileitungssystemen und bei Kabelsystemen sollen möglichst gleich sein, um möglichst einheitliche Verfahren zu ermöglichen. Daher werden die Verfahrensregelungen des Bundes im Verwaltungsverfahrensgesetz und im Energiewirtschaftsgesetz für entsprechend anwendbar erklärt, soweit dies landesrechtlich zulässig ist.

Zu § 3:

Entsprechend der Zuständigkeitsregelung für Planfeststellungsverfahren nach EnWG soll für die hier landesrechtlich normierten Planfeststellungsverfahren auch die Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr zuständig sein.

Zu § 4

Das unverzügliche Inkrafttreten ist geboten, um den Vorhabenträgern kurzfristig in geeigneten Fällen Planungsalternativen für die dringlichen Infrastrukturvorhaben des Netzausbaus zu ermöglichen

Für die Fraktion der CDU

David McAllister  
Fraktionsvorsitzender

Für die Fraktion der FDP

Dr. Philipp Rösler  
Fraktionsvorsitzender