

**Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung
mit Antwort der Landesregierung
- Drucksache 17/4044 -**

Hat Niedersachsen unter Schwarz-Gelb das deutschlandweit erste Erdkabelgesetz bekommen?

Anfrage der Abgeordneten Otto Deppmeyer und Martin Bäumer (CDU) an die Landesregierung,
eingegangen am 06.08.2015, an die Staatskanzlei übersandt am 11.08.2015

Antwort des Niedersächsischen Ministeriums für Umwelt, Energie und Klimaschutz namens der Landesregierung vom 15.09.2015,
gezeichnet

Stefan Wenzel

Vorbemerkung der Abgeordneten

Am 13. Dezember 2007 ist das Niedersächsische Gesetz über die Planfeststellung für Hochspannungsleitungen in der Erde (Niedersächsisches Erdkabelgesetz) in Kraft getreten. Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz teilte auf seiner Internetseite dazu Folgendes mit:

„Damit ist Niedersachsen das erste Bundesland, das rechtliche Möglichkeiten für die unterirdische Verkabelung von Hochspannungsleitungen schafft. So sind in Zukunft bestimmte Mindestabstände zwischen neuen Höchstspannungsfreileitungen und Wohngebäuden zu berücksichtigen. Wo diese Mindestabstände nicht eingehalten werden können, muss verkabelt werden.“

Und weiter:

„Das Niedersächsische Erdkabelgesetz ermöglicht eine Gesamtverkabelung, wenn z. B. durch Vermeidung langer Umweg Strecken dem Wirtschaftlichkeitsgebot des Energiewirtschaftsgesetzes des Bundes Rechnung getragen werden kann. Es gibt zwar keine rechtliche Möglichkeit, eine Komplettverkabelung durchzusetzen, aber es gibt Möglichkeiten für eine Erdverlegung auf weiten Strecken. Somit werden sich auch bisher schon geplante Streckenführungen noch umfangreich ändern können.“

Vorbemerkung der Landesregierung

Der ambitionierte Ausbau der erneuerbaren Energien in Deutschland macht einen Aus- und Umbau der Stromnetze zwingend erforderlich. Dabei kommt den norddeutschen Bundesländern eine besondere Bedeutung zu, da hier insbesondere im Bereich der Windenergienutzung die insgesamt größten Ausbaupotenziale bestehen. Bereits heute übersteigt in Norddeutschland die erzeugte Strommenge den Verbrauch deutlich. Mit dem weiteren Ausbau der erneuerbaren Energien, insbesondere der On- und Offshorewindenergienutzung, wird dieser Überschuss weiter ansteigen. Dieser Strom muss in die deutschen Verbrauchsschwerpunkte in Süd- und Westdeutschland weitergeleitet werden. Eines der ersten 380-kV-Netzausbauprojekte im vermaschten Drehstromnetz in Niedersachsen umfasste die Netzausbauplanungen zwischen Ganderkesee und Wehrendorf in Freileitungsbauweise. Aufgrund fehlender Akzeptanz in der örtlich betroffenen Bevölkerung haben sich die niedersächsische Landesregierung und die Fraktionen des Landtages schon sehr frühzeitig mit technischen Alternativen zur gesetzlich vorgesehenen Freileitungsbauweise im Höchstspannungsnetz befasst.

1. Welches Bundesland hat als erstes rechtliche Möglichkeiten für die unterirdische Verkabelung von Hochspannungsleitungen geschaffen?

Bereits im Jahr 1994 wurde durch die damalige rot-grüne Landesregierung in den Entwurf der Verordnung zum Landes-Raumordnungsprogramm (LROP) ein Ziel der Raumordnung zur Erdverkabelung aufgenommen. In der endgültig am 18.07.1994 (GVBl. S. 317 vom 25.07.1994) beschlossenen Fassung heißt es im Teil II, Abschnitt C 3.5 Ziffer 09 „Hochspannungsfreileitungen sind möglichst auf gemeinsamer Trasse zu führen. Sie sind, soweit technisch möglich und wirtschaftlich vertretbar, zu verkabeln.“ Diese Zielsetzung war bei jeder Leitungsplanung zu beachten. Im Zuge der raumordnerischen Prüfung in Raumordnungsverfahren für die ersten größeren Projekte des Netzausbaus (insbesondere Ganderkesee–St. Hülfe) wurde aber festgestellt, dass diese landesrechtliche Regelung im LROP aufgrund einer fehlenden energierechtlichen Planfeststellungsregelung für die Erdverkabelung keine ausreichende Umsetzungsverpflichtung auslösen konnte.

Um die Ergebnisse von Raumordnungsverfahren im Rahmen von Planfeststellungsverfahren umsetzen zu können, musste eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden, die das Energiewirtschaftsrecht bis dahin nicht vorsah.

Die kritische Auseinandersetzung der betroffenen Bevölkerung entlang der geplanten Ausbaustrecke Ganderkesee–St. Hülfe im Raumordnungsverfahren führte schließlich 2005 zu einer Expertenanhörung zu den möglichen technischen Alternativen zur Energieübertragung im Höchstspannungsnetz im Landtag. Hierzu wurde von der Hochschule Hannover unter Leitung von Herrn Prof. Dr. Oswald das sogenannte ForWind-Gutachten erstellt. Im Vergleich zwischen verschiedenen technischen Alternativen kommt das Gutachten u. a. zu dem Ergebnis, dass die technischen Komponenten für die Erdverkabelung in der Drehstromtechnik am Markt verfügbar und damit einsetzbar sind. Die Mehrkosten für diese Erdverkabelung bei dem Projekt Ganderkesee–St. Hülfe bewegten sich zum damaligen Zeitpunkt nach den Berechnungen im Gutachten in einer Größenordnung um einen Mehrkostenfaktor von ca. 2 bis 4.

Durch ein vom damaligen Bundesumweltminister Siegmund Gabriel in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten bei der Universität Dresden wurde im Jahr 2007 festgestellt, dass das Energierecht des Bundes keine Regelungen zur Planfeststellungspflicht für Erdverkabelungstechnologien in der Hoch- und Höchstspannungsebene enthielt. Das Gutachten kam zu dem Ergebnis, dass sich das Energiewirtschaftsgesetz des Bundes auf Planfeststellungsregelungen für Freileitungssysteme beschränke. Das Fehlen von bundesrechtlichen Regelungen zur Erdverkabelung biete im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung daher den Ländern die Möglichkeit, landesgesetzliche Regelungen zur Zulassung von Planfeststellungsverfahren für die Genehmigung von Erdverkabelungssystemen zu beschließen.

Der damalige niedersächsische Ministerpräsident Wulff und der damalige Bundesumweltminister Gabriel legten im September 2007 in einer gemeinsamen Erklärung den Vorschlag für ein Niedersächsisches Erdkabelgesetz vor, durch das Planfeststellungsverfahren zur Zulassung von Erdkabeln beim Bau neuer Höchstspannungsstrassen ermöglicht werden sollten.

Teilerdkabelabschnitte sollten immer dann auf Grundlage des Niedersächsischen Erdkabelgesetzes in Verbindung mit den entsprechenden materiellen Abstandsregelungen im LROP planfestgestellt werden können, wenn neue Freileitungstrassen den Abstand von mindestens 400 m zur Wohnbebauung im Innenbereich nach § 34 Baugesetzbuch oder einen Abstand von 200 m zu Wohngebäuden im Außenbereich nicht einhalten können.

Der Landtag hat am 13.12.2007 das Niedersächsische Gesetz über die Planfeststellung für Hochspannungsleitungen in der Erde (Niedersächsisches Erdkabelgesetz) beschlossen. Durch die LROP-Änderungsverordnung vom 21.01.2008 wurde im LROP die Regelung von 1994 aufgegriffen und um die Abstandsregelungen zum Wohnumfeldschutz erweitert. Damit hatte Niedersachsen als erstes Bundesland eine gesetzliche Möglichkeit zur Planfeststellung von Teilerdverkabelungsabschnitten geschaffen.

Von den damaligen Oppositionslandtagsfraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen wurden diese Regelungen als nicht ausreichend kritisiert, da am Vorrang der Freileitungen beim Netzausbau festgehalten wurde.

2. Inwiefern hat damit die CDU-geführte Landesregierung unter Ministerpräsident Christian Wulff erstmalig die Möglichkeit von Erdverkabelung gefördert?

Eine Förderung im förderrechtlichen Sinne zur Schaffung der Möglichkeit zur Erdverkabelung im Höchstspannungsnetz ist durch die damalige CDU-geführte Landesregierung nicht erfolgt. Dies wäre auch nicht zulässig gewesen, da die durch eine Erdverkabelung entstandenen Kosten wie auch die Kosten für Freileitungssysteme als Bestandteil der Investitionskosten in die Netzentgelte eingeflossen wären.

Alle damals im Landtag vertretenen Fraktionen sprachen sich für landesrechtliche Regelungen zur Erdverkabelung aus. Die Regierungsfractionen von CDU und FDP brachten den Gesetzentwurf für ein Erdkabelgesetz in den Landtag ein. Die Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen setzten sich für weitergehende Regelungen ein, die aber aufgrund der parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse nicht durchgesetzt werden konnten.

3. Inwiefern hat sich die damalige Landesregierung frühzeitig für die Pflicht zur Erdverkabelung stark gemacht, wenn die Mindestabstände zur Wohnbebauung unterschritten werden?

Im LROP 2008 wurde in Abschnitt 4.2 Ziffer 07 Satz 4 die Regelung aus dem Jahr 1994 dahin gehend präzisiert, dass „Hoch- und Höchstspannungsleitungen mit einer Nennspannung von mehr als 110 kV auf neuer Trasse unterirdisch zu verlegen sind“. In Satz 5 wurden hierfür jedoch Ausnahmen formuliert, z. B. wenn das Erdkabel nicht Stand der Technik oder nicht wirtschaftlich vertretbar ist, die Sicherheit der Energieversorgung nicht gewährleistet werden kann oder Schäden und Beeinträchtigungen durch die unterirdische Verlegung entstehen. Satz 6 formuliert als Ziel der Raumordnung, dass Ausnahmen nach Satz 5 keine Anwendung finden, wenn die Leitung in einem Abstand von weniger als 400 m zu Wohngebäuden im Innenbereich bzw. in einem Abstand von weniger als 200 m zu Wohngebäuden im Außenbereich errichtet werden soll.

Seit der Einführung der Regelung und deren Modifizierung im Jahr 2012 muss diese bei der Planung von Leitungen in Niedersachsen berücksichtigt werden. Eine Unterschreitung des 400-m-Abstands zum Innenbereich ist in Niedersachsen bis heute nur noch in Form von Erdkabeln möglich (es sei denn die Ausnahmeregelung im LROP 2012 Abschnitt 4.2 Ziffer 07 Satz 9 greift). Dieses Ziel der Raumordnung ist durch den Vorhabenträger einzuhalten. Bei einer Unterschreitung des 200-m-Abstands im Außenbereich muss zumindest die Möglichkeit zur Erdverkabelung geprüft werden (LROP 2012 Abschnitt 4.2 Ziffer 07 Satz 12).

4. Welche Auswirkungen haben die kürzlich von den Koalitionsfraktionen in Berlin beschlossenen Eckpunkte für eine erfolgreiche Umsetzung der Energiewende auf den Netzausbau in Niedersachsen?

Die Landesregierung reichte bereits im Mai 2014 im Rahmen der Beratung der Novelle des Erneuerbare-Energien-Gesetzes Änderungsanträge zum Netzausbaurecht in den Bundesrat ein. Es wurde insbesondere beantragt, Teilverkabelungsmöglichkeiten bei allen neuen Leitungsprojekten einzuführen, Teilverkabelungen nicht nur bei Siedlungsannäherungen, sondern auch bei Trassenverkürzungsoptionen und der Lösung von naturschutzfachlichen Konflikten zuzulassen und die Bindungswirkung des ca. 1 km breiten Trassenkorridors bei den Leitungsprojekten nach dem Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz durch die Aufnahme von Ausnahmeregelungen zu lockern.

Die Mehrheit im Bundesrat lehnte diese Anträge ab. Insbesondere Länder wie Bayern und Sachsen hielten an ihrer erdkabelfeindlichen Grundhaltung fest und sprachen sich gegen eine Ausweitung der Erdverkabelungsoptionen aus. Die Bundesregierung griff aber zumindest sofort einen Teilaspekt der Anträge Niedersachsens auf und führte die Teilverkabelungsoption für alle neuen Gleichstromprojekte im Bundesbedarfsplangesetz ein.

Auf der Grundlage der von Niedersachsen im Bundesrat vorgelegten Vorschläge begann das Bundeswirtschaftsministerium (BMWi) im Herbst 2014 mit der Erarbeitung eines Referentenentwurfs für

ein Gesetz zur Änderung von Bestimmungen des Rechts des Energieleitungsausbaus. Allerdings blieb dieser vom BMWi den Ländern und den Netzbetreibern zum Jahreswechsel 2014/2015 vorgelegte Gesetzentwurf in vielen Teilen hinter den Forderungen Niedersachsens zurück.

So wurde an der Freileitungstechnik als Regeltechnik für die Gleichstromprojekte wie z. B. Sued-Link festgehalten. Für die große Zahl der in Drehstromtechnik geplanten Netzausbauvorhaben in Deutschland wurde weiterhin die Teilverkabelungsoption auf einige Pilotprojekte beschränkt und nicht auf alle Vorhaben ausgeweitet.

Aus niedersächsischer Sicht ist allerdings erfreulich, dass der Gesetzentwurf vom 27.03.2015 bzw. die Gegenäußerung der Bundesregierung vom 15.07.2015 zu der Stellungnahme des Bundesrats vom 08.05.2015 vorsieht, dass neben den Netzausbauprojekten Nr. 31 Wilhelmshaven–Conneforde und Nr. 34 Emden Ost–Conneforde jetzt auch die Leitungsvorhaben Nr. 6 Conneforde–Westerkappeln und Nr. 7 Dollern–Landesbergen des Bundesbedarfsplangesetzes für die Teilerdverkabelungsoption zugelassen werden.

Zudem wird das Leitungsprojekt Wehrendorf nach Gütersloh (Nr. 16 Energieleitungsausbaugesetz [EnLAG]) als zusätzliches Pilotvorhaben zur Erprobung der Teilverkabelung im EnLAG, entgegen der Regelung im Referentenentwurf, in welchem die Teilerdverkabelung zunächst ausschließlich im unmittelbaren Bereich der Umspannanlage Lüstringen für die Teilverkabelung zugelassen werden sollte, jetzt auf ganzer Länge für die Teilverkabelung geöffnet.

Mit der Ankündigung der Koalitionsspitzen der Bundesregierung vom 01.07.2015 wurde nun auch eine weitere Forderung der Landkreise, Bürgerinitiativen und der Landesregierung aus dem Bundesratsverfahren aufgegriffen und für die Gleichstromtechnik die Erdkabeltechnik zur Regeltechnik erklärt. Es ist zu begrüßen, dass damit insbesondere die CSU ihre erdkabelablehnende Grundposition überwunden hat und nun auch Erdkabeltechniken verstärkt zum Einsatz bringen will.

Wenn dieser Ankündigung der Bundesregierung eine entsprechende gesetzliche Umsetzung folgen sollte, könnte damit auch für das bereits laufende Genehmigungsverfahren zur SuedLink-Trasse eine neue auf Erdkabeltechnik beruhende konfliktärmere Trassenführung bestimmt und genehmigt werden.

Die Landesregierung begrüßt ausdrücklich die Ankündigung der Firma TenneT, unverzüglich mit den Arbeiten zur Bestimmung einer solchen Erdkabeltrasse zu beginnen. Der Vorhabenträger und die Bundesnetzagentur sind gefordert, diese neue Trasse im Dialog mit allen Akteuren, insbesondere auch den Landkreisen und Kommunen, zu bestimmen. Die Landesregierung wird wie bisher diesen Prozess aktiv und konstruktiv begleiten.

5 Was tut die Landesregierung, um sicherzustellen, dass der Netzausbau, bei dem nun ein Vorrang für Erdverkabelung gelten soll, auf eine erhöhte Akzeptanz stößt und der notwendige Ausbau im geplanten Zeitraum stattfinden können?

Im Zuge der von der Bundesregierung angekündigten Änderungen der rechtlichen Regelungen zum Energieleitungsbau ist ein Vorrang für die Erdkabeltechnik ausschließlich für neu zu errichtende Gleichstromleitungen vorgesehen. Nur bei diesen Leitungen soll nach Ankündigung der Bundesregierung die Erdkabeltechnik zur Regelbauweise werden. Von den in Niedersachsen aktuell in der Vorbereitung zum Genehmigungsverfahren befindlichen Stromtrassen betrifft dies daher nur das Projekt „SuedLink“. Bei allen anderen in Niedersachsen geplanten neuen Drehstromtrassen hingegen, die bereits im Genehmigungsverfahren sind, soll die Freileitungsbauweise weiterhin die Regeltechnik bleiben. Hier sind nur in ausdrücklich festgelegten Pilotprojekten auf Teilstrecken Teilerdverkabelungsabschnitte in gesetzlich geregelten Ausnahmetatbeständen zulässig.

Es ist aber ausdrücklich positiv zu bewerten, dass in Niedersachsen das Leitungsprojekt von Wehrendorf nach Gütersloh (Nr. 16 EnLAG) jetzt auf der gesamten Ausbaustrecke für die Teilverkabelung zugelassen werden soll und neben den Netzausbauprojekten Nr. 31 Wilhelmshaven–Conneforde und Nr. 34 Emden Ost–Conneforde jetzt auch die Neubautrassen von Nr. 6 Conneforde–Westerkappeln und Nr. 7 Dollern–Landesbergen zusätzlich als Pilotstrecken zur Erprobung der Teilerdverkabelung in das Bundesbedarfsplangesetz aufgenommen werden sollen.

Die Landesregierung setzt sich bei den Übertragungsnetzbetreibern dafür ein, dass bei den anstehenden Netzausbauprojekten im Drehstromnetz die neu geschaffenen gesetzlichen Möglichkeiten zur Akzeptanzverbesserung vollumfänglich ausgeschöpft werden. Die Antragstrassen sollen unter Nutzung aller technisch und rechtlich zulässigen Optionen im Dialog mit betroffenen Regionen, Landkreisen, Kommunen und Bürgerinnen und Bürgern entwickelt werden. Eine wirksame Beschleunigung der Genehmigungsverfahren lässt sich in der Regel dann erreichen, wenn durch ein derartiges Vorverfahren möglichst konfliktarme Trassenführungen bereits in Raumordnungsverfahren entwickelt werden. Die Landesregierung unterstützt die Vorhabenträger dabei, solche Dialogprozesse durchzuführen. Der Erfolg hängt aber letztendlich davon ab, dass die Übertragungsnetzbetreiber ihre Handlungsmöglichkeiten in diesem Sinne auch tatsächlich ausschöpfen.

Durch die Planfeststellungsbehörde des Landes wird sichergestellt, dass nur solche Anträge letztendlich genehmigt werden, die den notwendigen gesetzlichen Anforderungen entsprechen.