

Das Verhältnis der Netzplanung zur Landesplanung

Prof. Dr. Kurt Faßbender

25. Umweltrechtliches Symposium

am 25. und 26. März 2021 in Leipzig

Inhaltsübersicht

- Einführung und systematische Einordnung
- Die tradierte Rolle der Landesplanung beim Netzausbau und deren Grenzen
- Die Änderungen durch das NABEG von 2011 und die damit einhergehenden Unklarheiten
- Die neuen Regelungen im NABEG zur Verhältnisfrage
- Zusammenfassung und Ausblick

I. Einführung und systematische Einordnung

■ Einführung

- Der Netzausbau als Daueraufgabe
- Folgefrage: Wo liegen die Probleme?
- Das Verhältnis der Netzplanung nach NABEG zur Landesplanung als Grundproblem des Netzausbaus
- Dabei ist die Bundesfachplanung nach NABEG ebenso wie das Planfeststellungsverfahren als Fachplanung einzuordnen
- Jüngstes Beispiel aus der Rechtsprechung: die Anfang 2019 erhobene Klage Thüringens gegen die Bundesfachplanung für zwei Abschnitte des sog. Sued-Links

I. Einführung und systematische Einordnung

- Systematische Einordnung
 - Hiermit wird zugleich eines der „ewigen“ Themen des dt. Planungsrechts angesprochen: das Verhältnis der Fachplanung zur Raumordnungsplanung
- Bei der Behandlung des Themas ist nach wie vor im Anschluss an BVerfGE 3, 407 aus kompetenzrechtlichen Gründen zu unterscheiden zwischen
 - der raumbedeutsamen Fachplanung und
 - der räumlichen Gesamtplanung, zu der auch die hier interessierende Landesplanung zählt

I. Einführung und systematische Einordnung

- Die Landesplanung erfolgt gem. § 13 ROG grds. durch
 - landesweite Raumordnungspläne und
 - Regionalpläne
- Zentrales Steuerungsinstrument der Landesplanung ist die Festsetzung von
 - grds. verbindlichen **Zielen** der Raumordnung und
 - lediglich zu berücksichtigenden **Grundsätzen** der Raumordnung
 - vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 2 und 3, § 4 Abs. 1 ROG

II. Die tradierte Rolle der Landesplanung beim Netzausbau und deren Grenzen

1. Theorie

- Seit 1998 soll die Landesplanung insb. Festlegungen zu den zu sichernden Standorten und Trassen für die Versorgungsinfrastruktur enthalten
- Die frühzeitige Sicherung von möglichen Trassen für Stromleitungen als traditionelle Aufgabe der Landesplanung

II. Die tradierte Rolle der Landesplanung beim Netzausbau und deren Grenzen

2. Praxis

- Eine positive räumliche Steuerung der Energieleitungen findet, insbesondere in den landesweiten Raumordnungsplänen, nur selten statt
- Vorherrschend sind anderweitige Festlegungen
 - zu anderen Nutzungen u. Funktionen des Raums, die gegen ein Leitungsvorhaben in Stellung gebracht werden können,
 - allgemeine Trassierungsregeln und
 - sonstige Anforderungen an die Ausführung des Netzausbaus

II. Die tradierte Rolle der Landesplanung beim Netzausbau und deren Grenzen

3. Bewertung

- Mögl. Gründe f. Zurückhaltung bei Trassensicherung
 - Bis 2001 entfalteten Festlegungen i.d.R. nur rechtliche Wirkung im Rahmen von Raumordnungsverfahren,
 - deren Ergebnisse in nachfolgenden Zulassungsverfahren nur zu berücksichtigen sind.
- Seit 2001 können sich Festlegungen jedoch in zunehmendem Umfang in der Planfeststellung durchsetzen.

II. Die tradierte Rolle der Landesplanung beim Netzausbau und deren Grenzen

- Seither stellt sich aber Frage nach Möglichkeiten und Grenzen der Trassenfestlegung
 - Muss es bei „Freihalte- oder Angebotsplanung“ bleiben?
 - Teile der Lit.: Landesplanung kann Vorranggebiete mit Eignungsgebieten kombinieren.
 - Hierfür spricht das Urteil des BVerwG von 2006 zur Standortplanung des Flughafens Berlin-Schönefeld.
 - Streitig ist, ob Landesplanung diese Befugnis auch dann hat, wenn es für die betreffenden Vorhaben – so wie im NABEG – eine bundesgesetzlich geregelte Fachplanung gibt.
 - Selbst wenn man das – so wie ich – verneint, kann Landesplanung ca. 2.200 km der Gesamtstreckenlänge von knapp 5.900 km im letzten Bundesbedarfsplan substantiell steuern.

II. Die tradierte Rolle der Landesplanung beim Netzausbau und deren Grenzen

3. Bewertung von anderweitigen Festlegungen

- Festlegungen zu anderen Nutzungen u. Funktionen des Raums sind grds. auch dann unproblematisch und daher zu beachten, wenn sie gegen ein Leitungsvorhaben in Stellung gebracht werden können.
- Etwas anderes gilt nur bei
 - NABEG-Vorhaben und
 - Festlegungen, die „unerwünschten“ Vorhaben systematisch jedwede räumliche Verwirklichungschance nimmt.

II. Die tradierte Rolle der Landesplanung beim Netzausbau und deren Grenzen

3. Bewertung von anderweitigen Festlegungen

- Damit sind zugleich die allgemeinen Kompetenzgrenzen der Landesplanung angesprochen.
- Diese Grenzen sind jedenfalls bei verbindlichen Festlegungen spätestens in Verfahren gegen Planfeststellungsbeschlüsse gerichtlich zu überprüfen.
- Im wesentlichen anerkannt sind
 - das Erfordernis der Überfachlichkeit der Landesplanung und
 - die Bindung an einschlägige fachliche Vorgaben.

II. Die tradierte Rolle der Landesplanung beim Netzausbau und deren Grenzen

3. Bewertung von anderweitigen Festlegungen

- Vor diesem Hintergrund sind folgende Festlegungen rechtlich bedenklich
 - verbindliche Vorgaben zur Führung einer Stromleitung als Erdkabel, die von abschließenden Regelungen des Bundesrechts – wie § 2 EnLAG, §§ 3, 4 BBPlG und § 43h EnWG – abweichen
 - verbindliche Abstandsregeln zu Stromfreileitungen, die ohne positive Standortsicherung nennenswert über die fachrechtlichen Vorgaben hinausgehen (s. Kap. 42 Ziff. 07 Sätze 6-8 des LROP Nds. und Ziff. 8.2-4 des LEP NRW)

III. Die Änderungen durch das NABEG von 2011 und die damit einhergehenden Unklarheiten

- Die tradierte Rolle der Landesplanung bei der Netzplanung wird durch das NABEG von 2011 überlagert und modifiziert.
- Denn die BNetzA sollte von Anfang an i.R.d. Bundesfachplanung die Übereinstimmung mit den Erfordernissen der Raumordnung i.S.v. § 3 Abs. 1 Nr. 1 ROG und die Abstimmung mit anderen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen i.S.v. § 3 Abs. 1 Nr. 6 ROG prüfen.
- Hierdurch wird das Raumordnungsverfahren ersetzt.

III. Die Änderungen durch das NABEG von 2011 und die damit einhergehenden Unklarheiten

- Es war aber sogleich streitig, ob und unter welchen Voraussetzungen die Bundesfachplanung an landesplanerische Ziele der Raumordnung gebunden ist, die einem geplanten Trassenkorridor entgegenstehen.
- Daran vermochte die Vorgabe des § 15 Abs. 1 S. 2 NABEG, dass Bundesfachplanungen „grundsätzlich Vorrang vor Landesplanungen“ haben, nichts zu ändern.
- Folgende Ansicht wurden vertreten
 - § 15 Abs. 1 S. 2 NABEG gilt auch für bestehende Ziele
 - Es bleibt bei der Bindung an die Ziele
 - Es kommt auf Beteiligung der BNetzA nach § 5 ROG
 - Die BNetzA kann nur nach § 5 Abs. 3 ROG widersprechen.

IV. Die neuen Regelungen im NABEG zur Verhältnisfrage

1. Das Verhältnis der Bundesfachplanung zur Landesplanung (§ 5 Abs. 2 NABEG n.F.)

- Der Bundesgesetzgeber hat nunmehr im Beschleunigungsgesetz vom Mai 2019 beide Ansätze der o.g. „Widerspruchslösungen“ aufgegriffen.
- Diese Regelungen stellen einen gelungenen Kompromiss dar,
 - da sie einerseits nicht zu einer vollständigen Aufhebung der Zielbindungswirkung führen und
 - andererseits die Bindung an die einschränkenden Vorgaben in § 5 Abs. 2 ROG gelockert wird.

IV. Die neuen Regelungen im NABEG zur Verhältnisfrage

2. Das Verhältnis der Landesplanung zur Planfeststellung (§ 18 Abs. 4 NABEG n.F.)

- Der Bundesgesetzgeber hat ferner im Beschleunigungsgesetz vom Mai 2019 die o.g. „Widerspruchslösungen“ auf die Planfeststellung übertragen.
- Dies ist zu begrüßen,
 - da die Frage der Zielbindung hier grds. anerkannt ist und
 - eine Lösung durch § 15 Abs. 1 S. 2 NABEG oder § 5 ROG nicht in Betracht kam oder unsicher war.

IV. Die neuen Regelungen im NABEG zur Verhältnisfrage

3. Weitere relevante Änderungen

- Angesichts der o.g. Klärungen ist es konsequent, dass § 15 Abs. 1 S. 2 NABEG seit 2019 nur noch bestimmt, dass Bundesfachplanungen „grundsätzlich Vorrang vor nachfolgenden Landesplanungen“ haben.
- Der 2019 neu eingefügte § 3a Abs. 1 NABEG betreffend die „Zusammenarbeit von Bund und Ländern“ verlangt allgemein, dass Bund und Länder „zur Realisierung dieser Stromleitungen konstruktiv“ zusammenwirken und soll den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Bundestreue konkretisieren.

IV. Die neuen Regelungen im NABEG zur Verhältnisfrage

3. Weitere relevante Änderungen

- Problematisch ist der neue § 3a Abs. 2 NABEG, der bestimmt: „Zeichnet sich bei der Aufstellung, Änderung oder Ergänzung eines Raumordnungsplans ab, dass Ziele der Raumordnung die Bundesfachplanung oder die Planfeststellung berühren können, sollen im Raumordnungsplan Festlegungen getroffen werden, die sicherstellen, dass die Bundesfachplanung und die Planfeststellung nicht erschwert werden.“
- Denn die o.g. neuen Regelungen führen dazu, dass sich die BNetzA ohnehin gegen der Bundesfachplanung oder Planfeststellung entgegenstehende Regelungen hinwegsetzen kann, so dass die Erforderlichkeit des § 3a Abs. 2 NABEG zu Recht vom Bundesrat bezweifelt wurde.

V. Zusammenfassung und Ausblick

- Die hier entwickelten Grundsätze führen letztlich dazu, dass das Verhältnis zwischen Fachplanung und Landesplanung im Einklang mit dem Diktum des BVerwG im Sinne einer „arbeitsteiligen Aufgabenstruktur“ bestimmt wird.
- Dabei gebührt der BNetzA bei den NABEG-Vorhaben aus Sachgründen, aber auch aus kompetenzrechtlichen Gründen planerisch „das letzte Wort“.
- Dies wird durch die Änderungen des NABEG von 2019 klargestellt, so dass es in Zukunft nur darauf ankommt, dass die BNetzA die ihr zustehenden Widerspruchs- und Abweichungsbefugnisse auch tatsächlich nutzt.
- Bei allen übrigen Stromleitungen bleibt es hingegen dabei, dass die Landesplanung den Netzausbau, insbesondere durch positive Trassenfestlegungen, in substantieller Weise beeinflussen kann, sofern sie im übrigen ihre Kompetenzgrenzen achtet.

Danke für die Aufmerksamkeit!

Hinweise zur Vertiefung:

Eding, Bundesfachplanung und Landesplanung, 2016

Franke/Recht, ZUR 2021, S. 15 ff.

Grotfels, ZUR 2021, S. 25 ff.

Wagner, DVBl 2019, S. 883 ff.

