
Gutachterliche Stellungnahme

**über die grundsätzliche Vereinbarkeit einer positiven Standortfestsetzung für ein
GuD-Großkraftwerk im B-Plan D 150 (Rysumer Nacken) der Stadt Emden
mit den Festlegungen im Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen (2008)**

Auftraggeber: Ratsfraktion Bündnis 90/Die Grünen Emden

Bearbeiter: Ulrich Werner, Fachanwalt für Verwaltungsrecht

1. Aufgabenstellung

Gegenstand der gutachterlichen Stellungnahme ist die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen die Festsetzung eines GuD-Kraftwerks im B-Plan D 150 (Rysumer Nacken) der Stadt Emden mit den Festlegungen des Landes-Raumordnungsprogramms Niedersachsen (2008) zu vereinbaren ist.

2. Ausgangslage

Der rechtswirksame Flächennutzungsplan stellt den betreffenden Bereich (Rysumer Nacken) als gewerbliche Baufläche (G) dar.

Unter der Vorlagen-Nr. 15/0981 beschloss der Stadtrat Emden die Aufstellung des Bebauungsplanes D 150, mit dem der Rysumer Nacken auf einer Fläche von 460 ha überplant werden soll.

In der Begründung zum Aufstellungsbeschluss heißt es u. a. wie folgt:

„(...) Innerhalb des Geltungsbereichs des Bebauungsplans sollen die erforderliche Erschließung und die Flächen für die hafenorientierten wirtschaftlichen Anlagen festgesetzt werden.

(...)

Laut Landesraumordnungsprogramm soll der Rysumer Nacken zudem Standort für ein Großkraftwerk sein. (...)“

Am 22.6.2009 beschloss der Stadtrat Emden unter der Vorlagen-Nr. 15/0981/2 die Änderung des Geltungsbereiches des Plangebietes für den in Aufstellung befindlichen Bebauungsplan D 150 sowie die frühzeitige Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung. Der Geltungsbereich des Bebauungsplanes D 150 wurde auf den gesamten Rysumer Nacken erstreckt, so dass nunmehr ein Gebiet mit ca. 694 ha überplant werden soll.

Im Vorentwurf zum Bebauungsplan D 150, der sich derzeit¹ im Stadium der frühzeitigen Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung nach §§ 3 Abs. 1 und 4 Abs. 1 BauGB befindet, wird zeichnerisch ein Industriegebiet „Standort Kraftwerk“ festgesetzt.

¹ Oktober 2009

Die entsprechende textliche Festsetzung lautet wie folgt:

7. Standort Großkraftwerk (§ 9 Abs. 1 Nr. 9 BauGB), nur auf der mit „GI_k“ gekennzeichneten Flächen ist die Errichtung eines Kraftwerkes zulässig. Auf den verbleibenden Industrieflächen „GI“ ist die Errichtung und der Betrieb der vorgenannten Anlage ausgeschlossen.

Die Festsetzung dient der Sicherung der Darstellung des LROP 2008, das der Rysumer Nacken als Vorrangstandort für ein Großkraftwerk planungsrechtlich zu berücksichtigen ist.“

Das Landes-Raumordnungsprogramm² Niedersachsen enthält in der Fassung der Bekanntmachung vom 8.5.2008³ für den Rysumer Nacken unter Nr. 1.1 *Entwicklung der räumlichen Struktur des Landes* folgende Festlegungen:

02¹ Planungen und Maßnahmen zur Entwicklung der räumlichen Struktur des Landes sollen zu nachhaltigem Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit beitragen.² Es sollen

- *die Funktionsfähigkeit der Raum- und Siedlungsstruktur sowie der Infrastruktur gesichert und durch Vernetzung verbessert werden,*
- *die Raumansprüche bedarfsorientiert, funktionsgerecht, Kosten sparend und umweltverträglich befriedigt werden,*

(...)

³ Dabei sollen

- *die natürlichen Lebensgrundlagen gesichert und die Umweltbedingungen verbessert werden,*
- *belastende Auswirkungen auf die Lebensbedingungen von Menschen, Tieren und Pflanzen vermieden oder vermindert werden,*
- *die Folgen für das Klima berücksichtigt und die Möglichkeiten zur Eindämmung des Treibhauseffektes genutzt werden.*

Unter Nr. 4.2 *Energie* enthält das LROP 2008 u.a. die folgenden Festlegungen:

01

¹ Bei der Energiegewinnung und -verteilung sind die Versorgungssicherheit, Preisgünstigkeit, Verbraucherfreundlichkeit, Effizienz und Umweltverträglichkeit zu berücksichtigen.

(...)

² im Folgenden LROP

³ Nds. GVBl. Nr. 10 vom 22.05.2008

03

¹*Folgende Standorte sind in der Anlage 2 als Vorranggebiete Großkraftwerk festgelegt:*

(...)

- *Emden/Rysum,*

(...)

3. Raumordnung in Niedersachsen und rechtliche Vorgaben für die Bauleitplanung

3.1 Die Raumordnung in Niedersachsen

Die Raumordnung in Niedersachsen wird grundsätzlich durch eine dreistufige Planung vollzogen.

Im LROP wird auf der ersten Stufe die angestrebte räumliche und strukturelle Entwicklung des Landes in den Grundzügen festgelegt.

Auf der zweiten Stufe werden die Vorgaben des LROP in regionalen Raumordnungsprogrammen (Regionalpläne) für die entsprechenden Teilräume konkretisiert und die angestrebte räumliche und strukturelle Entwicklung festgelegt.⁴

Auf der dritten Stufe werden die regionalplanerischen Festlegungen in Flächennutzungsplänen und Bauleitplänen für die erfassten Plangebiete im Sinne einer Feinsteuerung weiter konkretisiert und durch Festsetzungen in Bebauungsplänen einer verbindlichen bodenrechtlichen Ordnung zugeführt.

Abweichend von den vorgenannten Planungsschritten besteht in Niedersachsen die Besonderheit, dass in kreisfreien Städten nach § 8 Abs. 2 NROG der Flächennutzungsplan den Regionalplan ersetzt.

3.2 Anpassungspflicht an Ziele der Raumordnung

Nach § 1 Abs. 4 BauGB sind Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen.

⁴ vgl. § 1 Abs. 5 Nr. 2 und 4 NROG

Die Anpassungspflicht besteht nur gegenüber *Zielen* der Raumordnung.

Danach stellt sich zum einen die Frage, ob die einschlägige Festlegung im LROP als *Ziel der Raumordnung* im Sinne von § 1 Abs. 4 BauGB bzw. § 3 Nr. 2 ROG anzusehen ist.

Sofern dies der Fall ist, stellt sich die Frage nach Inhalt und Umfang der Anpassungspflicht.

Der Inhalt der Anpassungspflicht ist anhand des in Rede stehenden Ziels der Raumordnung zu bestimmen. Dabei verbleibt den Kommunen oftmals ein Konkretisierungsspielraum, der anhand der Aussageschärfe der einschlägigen Festlegung zu ermitteln ist. Die Kommunen sind berechtigt, den verbleibenden Konkretisierungsspielraum umfassend auszunutzen.⁵ Es ist ihnen jedoch verwehrt, das Ziel der Raumordnung durch eine eigene Abwägungsentscheidung zu überwinden.⁶

3.3 Berücksichtigungspflicht von Grundsätzen der Raumordnung

Nach § 4 Abs. 1 Nr. 1 ROG sind bei raumbedeutsamen Planungen öffentlicher Stellen die Grundsätze der Raumordnung⁷ in der Abwägung zu berücksichtigen.

Die Grundsätze der Raumordnung unterliegen demnach als öffentliche Belange dem Abwägungsregime nach § 1 Abs. 6 und 7 BauGB.⁸

4. Zielvorgabe oder Grundsatzaussage?

Die Beantwortung der Frage, ob die Stadt im Hinblick auf die kraftwerksrelevanten Aussagen des LROP einer Anpassungspflicht⁹ unterliegt oder lediglich eine Berücksichtigungspflicht¹⁰ besteht, richtet sich nach der rechtlichen Qualifizierung der jeweiligen raumordnerischen Festlegung als Ziel oder Grundsatz der Raumordnung. Der Umfang der Anpassungs- und Be-

⁵ Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB-Kommentar, § 1 Rn. 68

⁶ OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 09.04.2008 – 8 C 11217/07; BVerwG, Beschluss vom 20.8.1992 - 4 NB 20/91 = BVerwGE 90, 327-337; Bauplanungsrecht in der Praxis, Birk, 5. Auflage 2007, Rn. 319

⁷ Auf die in § 3 Abs. 1 Nr. 4 ROG beschriebenen sonstigen Erfordernisse der Raumordnung, die in einer planerischen Abwägung ebenfalls zu berücksichtigen sind, wird in der gutachterlichen Bearbeitung nicht eingegangen.

⁸ Vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB-Kommentar, § 1 Rn. 73

⁹ vgl. § 1 Abs. 4 BauGB

¹⁰ vgl. § 1 Abs. 6 und 7 BauGB

rücksichtigungspflicht bemisst sich sodann am konkreten Inhalt des jeweiligen Ziels bzw. Grundsatzes der Raumordnung.

4.1 Zielvorgaben

4.1.1 Ermittlung der Ziele der Raumordnung

Ziele der Raumordnung sind in § 3 Nr. 2 ROG wie folgt definiert:

Ziele der Raumordnung:

verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbaren, vom Träger der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums,

Danach muss es sich um Vorgaben handeln, die

- sachlich bestimmt oder bestimmbar sind,
- in den textlichen oder zeichnerischen Festlegungen enthalten und
- vom Träger der Landesplanung abschließend abgewogen worden sind.

Das BVerwG¹¹ hat wiederholt klargestellt, dass es für die Charakterisierung einer raumordnerischen Festlegung als Ziel oder Grundsatz der Raumordnung nicht darauf ankommt, ob die entsprechende Festlegung vom Planungsträger ausdrücklich als „Ziel“ bezeichnet wurde.

Ob einer raumordnerischen Festlegung die Qualität eines Ziel oder eines Grundsatzes beizumessen ist, richtet sich vielmehr nach dem materiellen Gehalt der Planaussage. Allerdings kann der ausdrücklichen Kennzeichnung einer Planaussage als *Ziel der Raumordnung* eine wichtige Indizwirkung zukommen.¹²

Demnach sind sämtliche Festlegungen als Ziel der Raumordnung anzusehen, die den Anforderungen des § 3 Nr. 2 ROG genügen.

¹¹ BVerwG, Beschluss vom 01.07.2005 – 4 BN 26/05; BVerwG, Urteil vom 18.9.2003 – 4 CN 20/02

¹² Koch/Hendler, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, 5. Auflage 2009, § 3 Rz. 17

Neben einer ausreichenden Bestimmtheit kommt es entscheidend darauf an, ob die entsprechende Festlegung im Sinne des § 3 Nr. 2 ROG abschließend abgewogen ist und demnach einen sog. „Letztentscheidungscharakter“ aufweist.¹³

Es ist somit in einem ersten Schritt zu prüfen, welche textlichen oder zeichnerischen Festlegungen im LROP zum Thema Großkraftwerk und Energiegewinnung enthalten sind. Sodann ist in einem zweiten Schritt zu prüfen, ob diese Festlegungen hinreichend bestimmt oder bestimmbar und abschließend abgewogen sind.

Die textlichen Festlegungen sind in der Anlage 1 der Verordnung über das LROP dargestellt.

Die Anlage 1 enthält folgende textliche Festlegungen zum Thema Großkraftwerke und Energiegewinnung (Fettdruck laut LROP):

4.2 Energie

01

¹Bei der Energiegewinnung und -verteilung sind die Versorgungssicherheit, Preisgünstigkeit, Verbraucherefreundlichkeit, Effizienz und Umweltverträglichkeit zu berücksichtigen.

²Die Nutzung einheimischer Energieträger und erneuerbarer Energien soll unterstützt werden.

³Vorhandene Standorte, Trassen und Verbundsysteme, die bereits für die Energiegewinnung und -verteilung genutzt werden, sind vorrangig zu sichern und bedarfsgerecht auszubauen.

(...)

03

¹Folgende Standorte sind in der Anlage 2 als Vorranggebiete Großkraftwerk festgelegt:

(...)

- **Emden/Rysum,**

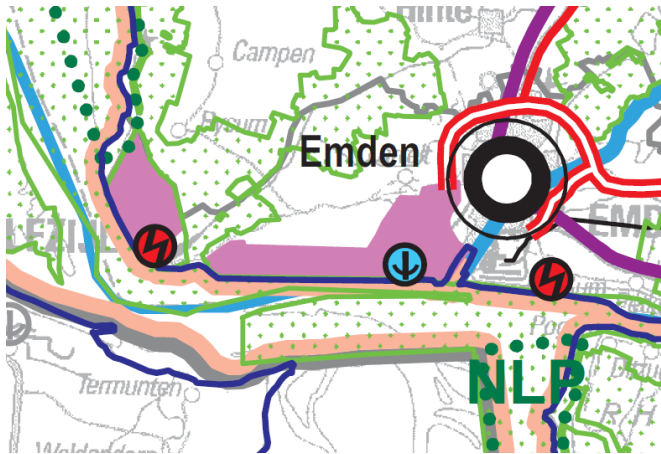
(...)

²Diese Vorranggebiete sind in den Regionalen Raumordnungsprogrammen räumlich näher festzulegen. ³Bei Umstrukturierungs- und Ersatzmaßnahmen soll von einem Flächenbedarf von 40 bis 50 ha ausgegangen werden, bei Neubaumaßnahmen von 80 bis 100 ha.

(...)









¹³ OVG Saarland, Urteil vom 29.5.2008 – 2 C 153/07; BVerwG, Urteil vom 20.11.2003 – 4 CN 6/03

Zeichnerisch bestehen folgende Festlegungen:



Die relevanten zeichnerischen Festlegungen werden wie folgt erklärt:

Ziele der Raumordnung

Vorranggebiet		
	- hafenorientierte wirtschaftliche Anlagen	2.1
	- Natura 2000	3.1.3
	- Rohstoffgewinnung (nachrichtlich: Gebietsnummer)	3.2.2
	- Trinkwassergewinnung	3.2.4
	- Güterverkehrszentrum	4.1.1
	- Seehafen / Binnenhafen	4.1.4
	- Verkehrsflughafen	4.1.5
	- Großkraftwerk	4.2

Weiterhin heißt es in der Anlage 1 S. 2 LROP-VO wie folgt:

Regelungen mit der Wirkung von Zielen der Raumordnung sind durch Fettdruck gekennzeichnet; die übrigen Regelungen haben die Wirkung von Grundsätzen der Raumordnung.

Nach dem Willen des Planungsträgers ist demnach die Standortfestlegung unter Ziffer 03 S. 1 und 2 als *Ziel der Raumordnung* zu qualifizieren.

An der räumlichen Bestimmbarkeit der Standortfestlegung dürften keine grundlegenden Bedenken bestehen, da die Lage der Vorranggebiete *Großkraftwerk* in der zeichnerischen Darstellung an entsprechender Stelle gekennzeichnet ist. Auch die Festlegung in Nr. 4.2 Ziff. 3 S. 2, wonach die Vorranggebiete *Großkraftwerk* in den regionalen Raumordnungsprogrammen räumlich näher festzulegen sind, steht der Annahme einer Zielaussage nicht entgegen, da es sich hierbei um einen zulässigen Konkretisierungsspielraum handeln dürfte.¹⁴

Schließlich dürfte die Standortbestimmung ebenfalls als abschließend abgewogene Entscheidung anzusehen sein. Eine solche liegt in der Regel vor, wenn die Festlegung auf einer abschließenden Abwägung der unterschiedlichen raumordnerischen Belange beruht und ihr damit ein Letztentscheidungscharakter beizumessen ist.¹⁵

Aus den Erläuterungen zu den Festlegungen und dem Umweltbericht¹⁶ geht hervor, dass die festgelegten Standorte im wesentlichen solche Standorte betreffen, an denen bereits Großkraftwerke in Betrieb sind oder die bereits im bestehenden LROP (1994) unter Berücksichtigung von Aus- und Neubauoptionen als Vorrangstandorte festgelegt sind. Auf eine abschließende Abwägung deuten ebenfalls die Erläuterungen zu Abschnitt 4.2¹⁷ hin. In den Erläuterungen wird unter anderem dargelegt, dass der Standort Bleckede/Altgarge aufgrund einer Abwägung mit den Zielen des Natur- und Landschaftsschutzes und des naturgebundenen Tourismus nicht mehr als Kraftwerkstandort festgelegt wird. Gleiches gilt für den Kraftwerkstandort Offleben, der „in Abwägung mit den Belangen der kommunalen Entwicklung und dem in der Region weiterhin gesicherten Großkraftwerksstandort Buschhaus aufgegeben“ wird.

Vorbehaltlich einer vertieften Prüfung des LROP (1994) ist davon auszugehen, dass mit der Festlegung der Vorranggebiete *Großkraftwerk* eine abschließende landesplanerische Standortentscheidung getroffen wurde.¹⁸

Schließlich spricht auch die Ausweisung der Kraftwerksstandorte als *Vorranggebiete* für die Qualifizierung als Ziel der Raumordnung, da die Festlegung von Vorranggebieten infolge des

¹⁴ vgl. BVerwG, Beschluss vom 19.5.2004 – 4 BN 22/04

¹⁵ BVerwG, Beschluss vom 17.6.2004 – 4 BN 5/04

¹⁶ im Internet unter http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C44213379_L20.pdf

¹⁷ zu Ziff. 03, Sätze 1 und 2

¹⁸ vgl. OVG Saarland, Urteil vom 29.5.2008 – 2 C 153/07 (Rz. 42)

Ausschlusses von anderen konfligierenden Nutzungen als Indiz für eine verbindliche und abschließend abgewogene planerischen Entscheidung zu werten ist.¹⁹

Dagegen dürfte die Festlegung unter Nr. 4.2 Ziff. 01 S. 1, wonach bei der Energiegewinnung und Energieverteilung die Versorgungssicherheit, Preisgünstigkeit, Verbraucherfreundlichkeit, Effizienz und Umweltverträglichkeit zu berücksichtigen sind, bereits aufgrund ihres Wortlautes als Grundsatz der Raumordnung einzustufen sein. Dies wird durch die Erläuterung zu 4.2 Ziff. 01, S. 1 bestätigt, wonach die vorgenannten Kriterien als gleichrangige Planungsgrundsätze in der räumlichen Planung zu berücksichtigen sind.

- Die Festlegung der Kraftwerksstandorte unter Nr. 4.2 Ziff. 03 S. 1 und 2 ist als Ziel der Raumordnung zu qualifizieren.

4.1.2 Inhalt der Zielvorgabe

Zur Bestimmung der Anpassungspflicht und eines ggf. verbleibenden Konkretisierungsspielraums kommt es auf den konkreten und verbindlichen Inhalt des Ziels der Raumordnung an.

Wie bereits dargelegt, werden im LROP unter Nr. 4.2 Ziff. 03 S. 1 bestimmte Standorte verbindlich als Vorranggebiet *Großkraftwerk* festgelegt. Ein Konkretisierungsspielraum ist in dieser Festlegung ausdrücklich in Ziff. 03 S. 2 geregelt, wonach die Vorranggebiete im regionalen Raumordnungsprogramm räumlich näher festzulegen sind.

Dies bedeutet, dass die Frage „ob“ der ausgewiesene Standort als Standort für ein Großkraftwerk freizuhalten ist, landesplanerisch verbindlich geregelt wird. Lediglich die konkrete räumliche Feinsteuerung wird der nächstfolgenden Planungsstufe überlassen.

Die mit Blick auf die gutachterliche Aufgabenstellung entscheidende Frage lautet, ob auch das „wie“ des Kraftwerkstandortes, also die konkrete Kraftwerksart und die einzusetzende Primärenergie landesplanerisch verbindlich vorgegeben wird. Da dem LROP (2008) eine ausdrückliche Festlegung zur Kraftwerksart bzw. einzusetzenden Primärenergie nicht zu entnehmen ist, könnte lediglich im Sinne eines Umkehrschlusses eine Negativfestlegung in Betracht zu ziehen sein, wonach für die nächsten Planungsstufen verbindlich vorgegeben wird, die Kraftwerksstandorte für alle infrage kommenden Kraftwerksarten planerisch freizuhalten.

¹⁹ BVerwG, Urteil vom 18.09.2003 – 4 CN 20/02 – sofern eine Festlegung die Merkmale von § 8 Abs. 7 Nr. 1 ROG aufweist, hat sie nach der Wertung des Gesetzgebers Zielcharakter

Der Inhalt des Ziels der Raumordnung ist entsprechend der Begriffsbestimmung in § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG anhand der textlichen oder zeichnerischen Festlegungen zu bestimmen. Sowohl die textliche als auch die zeichnerische Festlegung beinhaltet ausschließlich die Ausweisung von Vorranggebieten *Großkraftwerk*, ohne dass eine Aussage über die einzusetzende Primärenergie getroffen wird.

Danach dürfte die Zielaussage lediglich einen Nutzungsrahmen vorgeben, nämlich *Großkraftwerk*, der innerhalb der Kategorie „Großkraftwerk“, also insbesondere hinsichtlich der einzusetzenden Primärenergie auf den nachfolgenden Planungsstufen einer Konkretisierung offen steht. Die Festlegung besitzt demnach hinsichtlich der Kraftwerksart eine niedrige Aussagegeschärfe und ist in diesem Sinne lediglich Rahmen setzend.

Da sowohl die zeichnerische als auch die textliche Festlegung hinreichend bestimmt und nicht auslegungsbedürftig ist, dürfte es unzulässig sein, zur Bestimmung des Zielinhaltes auf die Erläuterung bzw. Begründung der Festlegung, die nicht Bestandteil der Rechtsnorm ist, zurückzugreifen.

Lediglich in dem Fall, in dem die festgelegten Ziele der Raumordnung einer Interpretation bedürfen, weil sich ein hinreichend bestimmbarer Inhalt den textlichen Festsetzungen oder zeichnerischen Darstellungen nicht entnehmen lässt, dürfte es zulässig sein, die Begründung bzw. Erläuterung als Interpretationshilfe heranzuziehen. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Planbegründung nicht dazu dienen darf, dem festgelegten Raumordnungsziel einen anderen oder zusätzlichen Inhalt zu geben, der über das hinausgeht, was Inhalt der textlichen oder zeichnerischen Festlegung ist. Anders formuliert: Die Planbegründung kann allenfalls zur Erläuterung, jedoch nicht zur Ergänzung des Raumordnungsziels herangezogen werden.²⁰

Da sich den textlichen oder zeichnerischen Festlegungen eine verbindliche landesplanerische Vorgabe, dass die Vorrangstandorte auf den nachfolgenden Planungsstufen für sämtliche Kraftwerksarten offen zu halten sind, nicht entnehmen lässt, dürfte die Begründung einer solchen Verpflichtung anhand der Erläuterungen unzulässig sein, weil damit der Planaussage ein zusätzlicher Inhalt bzw. eine zusätzliche Regelung beigemessen werden würde, die der zeichnerischen oder textlichen Festlegung nicht zu entnehmen ist.

*Spoerr*²¹ bringt die vorgenannte Rechtsauffassung wie folgt auf den Punkt (Hervorhebungen durch den Bearbeiter):

²⁰ Nonnenmacher, Kommunen und Raumordnung (1. Teil), VBIBW 2008, S. 161 ff

²¹ Wolfgang Spoerr in FS für Werner Hoppe zum 70. Geburtstag, 2000, Raumordnungsziele und gemeindliche Bauleitplanung, S. 350

„Eine etwa bestehende Offenheit landesplanerischer Zielvorgaben darf nicht durch Rechtsauslegung beseitigt werden... konkretisierungsoffene Raumordnungsziele (dürfen) nicht unbesehen wie unbestimmte Gesetze ausgelegt werden. Im Gegenteil: Bei Raumordnungszielen gilt das Gebot zurückhaltender Normauslegung.“

Unabhängig davon, dass die einschränkungslose planerische Gewährleistung sämtlicher Kraftwerksarten auf den nachfolgenden Planungsebenen nicht als ausdrückliches Ziel der Raumordnung in den textlichen und zeichnerischen Festlegungen formuliert ist, wäre eine solche Vorgabe auch deshalb nicht als Ziel der Raumordnung zu qualifizieren, weil sie auf der Ebene der Landesplanung nicht abschließend abgewogen und zudem nicht widerspruchsfrei wäre.

Eine landesplanerische Letztentscheidung mit dem Inhalt, dass die festgelegten Kraftwerksstandorte für sämtliche Kraftwerksarten offen zu halten sind, würde voraussetzen, dass auf der Ebene der Landesplanung zumindest eine grundsätzliche Verträglichkeit aller Kraftwerksarten mit den Erhaltungszielen der angrenzenden europäischen Schutzgebiete²² geprüft wurde. In diesem Sinne sieht auch § 6 Abs. 1 Nr. 4 NROG vor, dass bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen in der Abwägung die Erhaltungsziele und der Schutzzweck der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung und der europäischen Vogelschutzgebiete zu berücksichtigen sind. Eine abschließende Abwägung im Sinne von § 7 Abs. 2 S. 1 ROG zwischen den betroffenen raumordnerischen Belangen, insbesondere dem Schutzanspruch der angrenzenden EU-Vogelschutzgebiete einerseits und den möglichen Auswirkungen der besonders emissionslastigen Kohlekraftwerke andererseits, ist dem LROP - insbesondere dem Umweltbericht - jedoch nicht zu entnehmen.

Darüber hinaus dürfte ein verbindliches Offenhalten der festgelegten Standorte für sämtliche Kraftwerksarten auf den nachfolgenden Planungsstufen auch deshalb nicht als Ziel der Raumordnung anzusehen sein, weil diese Aussage zu anderen Grundsätzen der Raumordnung, die unter der Nr. 4.2 Energiegewinnung formuliert sind, in einem Widerspruch stehen würde. Denn unter Nr. 4.2 Energie, Ziff. 01 S. 1 heißt es, dass bei der Energiegewinnung die Versorgungssicherheit, Preisgünstigkeit, Verbraucherfreundlichkeit, Effizienz und Umweltverträglichkeit zu berücksichtigen sind. Danach geht der Planungsträger ersichtlich davon aus, dass eine Konkretisierung der im LROP enthaltenen Aussagen zur Energiegewinnung anhand der Planungsgrundsätze Versorgungssicherheit, Preisgünstigkeit, Verbraucherfreundlichkeit, Effizienz und Umweltverträglichkeit möglich bzw. vorzunehmen ist.

²² vgl. Vorentwurf zum Bebauungsplan D 150 S. 39 ff

Da sich die festgelegten Planungsgrundsätze im Rahmen der Energiegewinnung vornehmlich auf die Art der Energiegewinnung, also die einzusetzende Primärenergie beziehen, dürfte der Planungsgrundsatz nach Sinn und Zweck hauptsächlich auf die Festlegung unter Ziff. 03 abzielen.

Der Planungsträger kann jedoch nicht einerseits verbindlich und abschließend abgewogen festlegen, dass alle Großkraftwerksstandorte für sämtliche Kraftwerksarten und Primärenergieträger offen zu halten sind und andererseits vorgeben, dass im Rahmen der Energiegewinnung bestimmte Planungsgrundsätze wie Effizienz und Umweltverträglichkeit zu berücksichtigen sind. Eine solche planerische Konzeption wäre widersprüchlich. Denn dadurch würde der Planungsträger den Weg zur Umsetzung der formulierten Planungsgrundsätze selbst verschließen.

Aber selbst wenn entgegen der oben dargestellten Rechtsauffassung die Erläuterungen zu den Festlegungen als „Interpretationshilfe“ herangezogen werden würden, würde dies zu keinem anderen Ergebnis führen.

In der Begründung zu Nr. 4.2 Ziff. 01, S. 1 heißt es wie folgt (Hervorhebungen durch den Beabreiter):

*„Die wesentlichen Ziele der Energiepolitik sollen als **gleichrangige Planungsgrundsätze auch in der räumlichen Planung** berücksichtigt werden. der hohe Stand der Versorgungssicherheit sowie die Preisgünstigkeit der Energieversorgung sollen als maßgebliche Standort- und Wettbewerbsfaktoren **ebenso gewährleistet werden wie eine umweltverträgliche und insbesondere aus Gründen des Klima- und Ressourcenschutzes effiziente Energieversorgung**. Dabei können grundsätzlich alle Energieträger zum Einsatz kommen.“*

Die im Rahmen der Energiegewinnung zu berücksichtigenden Kriterien werden vom Planungsträger danach als gleichrangige Planungsgrundsätze bezeichnet. Insbesondere wird ausdrücklich betont, dass aus Gründen des Klima- und Ressourcenschutzes eine umweltverträgliche und effiziente Energieversorgung zu gewährleisten ist. Schließlich wird darauf hingewiesen, dass grundsätzlich alle Energieträger zum Einsatz kommen können.

Anhand dessen wird zum einen deutlich, dass die benannten Kriterien als Planungsgrundsätze gelten, also in die nachfolgenden planerischen Abwägungen zu berücksichtigen sind. Dies setzt jedoch voraus, dass eine entsprechende Berücksichtigungsfähigkeit, d. h. Planungsoffenheit besteht. Insbesondere der Hinweis, dass grundsätzlich alle Energieträger zum Einsatz kommen können, dürfte deutlich machen, dass der Planungsträger lediglich auf der ersten und „größten“ Planungsstufe keine Beschränkungen der Kraftwerksarten in Bezug auf bestimmte

Primärenergieträger vorgeben wollte. Vielmehr sollen die aufgeführten Kriterien und gleichrangigen Planungsgrundsätze in den nachfolgenden Planungsstufen im Rahmen einer sachlich feinmaschigeren Planung auf alle Energieträger angewendet werden.

In diesem Sinne heißt es in der Erläuterung zu Ziff. 03, S. 1 wie folgt:

„Mit der Festlegung als Vorranggebiete sollen die genannten Kraftwerksstandorte gegenüber anderen Nutzungen dauerhaft gesichert werden. Als Großkraftwerke gelten solche, in denen eine elektrische Leistung von mind. 600 MW erzeugt werden kann. Auf die Vorgabe der einzusetzenden Primärenergie wird verzeichnet, um die Option für alle Energieträger grundsätzlich offen zu halten.“

Der letzte Satz dürfte in Verbindung mit der Erläuterung zu Ziff. 01, S. 1 derart zu verstehen sein, dass auf eine verbindliche Vorgabe der einzusetzenden Primärenergie, zunächst, d. h. auf der landesplanerischen Stufe, verzichtet wird, um die Option für alle Energieträger grundsätzlich, also vorbehaltlich der Anwendung der in Ziff. 01 S. 1 formulierten Planungsgrundsätze auf den nachfolgenden Planungsstufen, offen zu halten.

Auch der gewählte Wortlaut, wonach auf eine Beschränkung der einzusetzenden Primärenergie „verzichtet“ wird, legt die vorgenannte Auslegung nahe, da der Verzicht auf eine Beschränkung auf landesplanerischer Ebene im Umkehrschluss nicht eine Verpflichtung zur Offenhaltung für alle weiteren Planungsebenen, sondern lediglich eine fakultative Offenhaltung mit dem Vorbehalt einer Konkretisierungsbefugnis auf den nachfolgenden Planungsebenen²³ zur Folge haben dürfte.

Dies korrespondiert im Übrigen mit dem in § 2 Nr. 1 NROG gesetzlich formulierten Grundsatz der Raumordnung, wonach zum Schutz der Erdatmosphäre und des Klimas im Sinne langfristiger Vorsorge die Möglichkeiten der Raumordnung zur Eindämmung des Treibhauseffektes und der damit verbundenen Folgen für Mensch und Natur genutzt werden sollen. Da eine *Möglichkeit der Raumordnung* in der Steuerung der Kraftwerksparameter, insbesondere der einzusetzenden Primärenergie zu sehen ist, würde der Ausschluss dieser Möglichkeit auf landesplanerischer Ebene dem in § 2 Nr. 1 NROG und Nr. 1.1 Ziffer 02 Satz 3 LROP (2008) normierten Grundsätzen der Raumordnung zuwiderlaufen.

Darüber hinaus sind auch keine raumordnerischen Belange oder Aspekte ersichtlich, aufgrund derer eine abschließende Abwägung zu dem Ergebnis gelangen könnte, dass die vorgesehenen Kraftwerksstandorte auf den nachfolgenden Planungsstufen für alle Kraftwerksarten freigehalten werden müssten. Vielmehr dürfte das Gegenteil zutreffen, da ein Ausgleich der

²³ unter Anwendung der formulierten Planungsgrundsätze

raumordnerischen Belange und eine Berücksichtigung der gesetzlich formulierten Grundsätze der Raumordnung nur möglich ist, sofern die festgelegten Kraftwerksstandorte hinsichtlich der spezifischen Kraftwerksparemtern einer weiteren Ausdifferenzierung zugänglich bleiben.

- Die Festlegung der Vorranggebiete *Großkraftwerk* beinhaltet eine verbindliche räumliche Stanortzuweisung und einen verbindlichen Nutzungsvorrang, vgl. § 3 Abs. 4 Nr. 1 NROG. Darüber hinaus ist jedoch weder den textlichen und zeichnerischen Festlegungen noch den Erläuterungen zu den entsprechenden Festlegungen eine verbindliche und abschließend abgewogene Vorgabe zu entnehmen ist, wonach die festgelegten Kraftwerksstandorte auf den nachfolgenden Planungsstufen für sämtliche Kraftwerksarten bzw. einzusetzende Primärenergieträger offen zu halten sind.

4.2 Ermittlung der Grundsätze der Raumordnung

Neben der Anpassungspflicht wird die planerische Abwägungsentscheidung ebenfalls durch die zu berücksichtigenden Grundsätze der Raumordnung bestimmt.

In § 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG sind Grundsätze der Raumordnung wie folgt definiert:

3.

Grundsätze der Raumordnung:

Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen; Grundsätze der Raumordnung können durch Gesetz oder als Festlegungen in einem Raumordnungsplan (§ 7 Abs. 1 und 2) aufgestellt werden;

Wie bereits unter dem Gliederungspunkt 3.1.1 dargestellt wurde, ist die Festlegung unter Nr. 4.2 Ziff. 01 S. 1, wonach bei der Energiegewinnung und Energieverteilung die Versorgungssicherheit, Preisgünstigkeit, Verbraucherfreundlichkeit, Effizienz und Umweltverträglichkeit zu berücksichtigen sind, im Sinne der vorgenannten Definition als Grundsatz der Raumordnung einzustufen. Es wird ausdrücklich ein Berücksichtigungsgebot geregelt²⁴. Darüber hinaus genügt die Festlegung auch nicht den Anforderungen aus § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG.

Die Festlegung unter Nr. 4.2 Ziff. 01 S. 1 lautet wie folgt:

01

²⁴ Vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB-Kommentar, § 1 Rn. 74

¹Bei der Energiegewinnung und -verteilung sind die Versorgungssicherheit, Preisgünstigkeit, Verbraucherfreundlichkeit, Effizienz und Umweltverträglichkeit zu berücksichtigen.

Wie bereits dargestellt, sind die aufgeführten Kriterien als gleichrangige Planungsgrundsätze zu berücksichtigen.

Weiterhin dürften auch die Festlegungen unter Nr. 1.1 Ziff. 02 S. 3 für die Kraftwerksplanung relevant sein.

Auf die Energiegewinnung bezogen ergibt sich folgende Festlegung:

02 ¹ Planungen und Maßnahmen zur Entwicklung der räumlichen Struktur des Landes sollen zu nachhaltigem Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit beitragen. ² Es sollen

- die Funktionsfähigkeit (...) der Infrastruktur gesichert (...) werden,
(...)

³ Dabei sollen

- die natürlichen Lebensgrundlagen gesichert und die Umweltbedingungen verbessert werden,
- belastende Auswirkungen auf die Lebensbedingungen von Menschen, Tieren und Pflanzen vermieden oder vermindert werden,
- die Folgen für das Klima berücksichtigt und die Möglichkeiten zur Eindämmung des Treibhauseffektes genutzt werden.

Die vorgenannte Festlegung ist nicht durch einen Fettdruck gekennzeichnet, so dass entsprechend der Ausführungen in der Anlage 1 S. 2 LROP-VO die Festlegung nach dem Willen des Planungsträgers als Grundsatz der Raumordnung anzusehen ist.

Auch unter Anwendung der in § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG geregelten materiellen Anforderungen an ein Ziel der Raumordnung erweist sich die Festlegung nicht als verbindliche Vorgabe, sondern lediglich als Aussage im Sinne von § 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG. Denn die fachlichen Aussagen in der Festlegung sind nicht ohne planerische Abwägungsentscheidung auf die jeweilige konkrete räumliche Situation oder Maßnahme zu übertragen.²⁵

Die Energiegewinnung ist Teil der technischen Infrastruktur, und somit der *Infrastruktur* im Sinne der vorgenannten raumordnerischen Festlegung zuzuordnen. Nach der Festlegung in Nr. 1.1 Ziff. 02 sollen bei der Sicherung der Funktionsfähigkeit der Infrastruktur, also auch

²⁵ Vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB-Kommentar, § 1 Rn. 74

der Energieinfrastruktur, die Folgen für das Klima berücksichtigt und die Möglichkeiten zur Eindämmung des Treibhauseffektes genutzt werden.

- ▶ Die Festlegung unter Nr. 4.2 Ziff. 01 S. 1, wonach bei der Energiegewinnung die Versorgungssicherheit, Preisgünstigkeit, Verbraucherfreundlichkeit, Effizienz und Umweltverträglichkeit zu berücksichtigen sind, ist als Grundsatz der Raumordnung in der planerischen Abwägungsentscheidung zu berücksichtigen.
- ▶ Die Festlegung in Nr. 1.1 Ziff. 02 S. 1 und S. 3, wonach durch die Planungen und Maßnahmen zur Entwicklung der räumlichen Struktur die Funktionsfähigkeit der Infrastruktur gesichert werden soll und dabei die Folgen für das Klima berücksichtigt und die Möglichkeiten zur Eindämmung des Treibhauseffektes genutzt werden sollen, ist als Grundsatz der Raumordnung in der planerischen Abwägungsentscheidung zu berücksichtigen.

5. Planungsspielraum und Planungsgrundsätze

Nach Identifizierung der relevanten Ziele und Grundsätze der Raumordnung, die die Stadt im Rahmen der Bauleitplanung zu beachten bzw. zu berücksichtigen hat, schließt sich die Frage an, ob und unter welchen Voraussetzungen eine positive Standortfestsetzung für ein GuD-Kraftwerk mit den Festlegungen im LROP zu vereinbaren ist.

5.1 Ziele der Raumordnung – Beachtungspflicht und Konkretisierungsspielraum

Der Inhalt der Anpassungspflicht nach § 1 Abs. 4 BauGB bemisst sich nach der oben vorgenommenen Inhaltsbestimmung des raumordnerischen Ziels.

Das BVerwG²⁶ hat die Anpassungspflicht in einer grundlegenden Entscheidung wie folgt definiert:

(...)

1. *"Anpassen" im Sinne des § 1 Abs. 4 BauGB bedeutet, daß die Ziele der Raumordnung und Landesplanung in der Bauleitplanung je nach dem Grad ihrer Aussageschärfe konkretisierungsfähig sind, nicht aber im Wege der Abwägung nach § 1 Abs. 6 BauGB überwunden werden können.*

(...)

²⁶ BVerwG, Beschluss vom 20.8.1992 - 4 NB 20/91 = BVerwGE 90, 327-337

Ist die Zielfestlegung konkretisierungsfähig, darf der vorgegebene Rahmen zwar ausgenutzt, jedoch nicht überschritten werden.

Das Ziel der Raumordnung beinhaltet vorliegend die Festlegung von Vorranggebieten für Großkraftwerke.

Vorranggebiete sind in § 8 Abs. 7 Nr. 1 ROG wie folgt definiert:

(7) Die Festlegungen nach Absatz 5 können auch Gebiete bezeichnen,

1.

die für bestimmte raumbedeutsame Funktionen oder Nutzungen vorgesehen sind und andere raumbedeutsame Nutzungen in diesem Gebiet ausschließen, soweit diese mit den vorrangigen Funktionen oder Nutzungen nicht vereinbar sind (Vorranggebiete),

Unter Zugrundelegung der vorgenannten Definition und des Inhaltes der Festlegung unter Nr. 4.2 Ziff. 03 S. 1 und 2 ist die Stadt im Rahmen der Bauleitplanung gem. § 1 Abs. 4 BauGB verpflichtet, die planerischen Voraussetzungen zur Ansiedlung eines Großkraftwerkes zu schaffen und darüber hinaus eine Planung zu unterlassen, die einer Ansiedlung eines Großkraftwerkes an dem festgelegten Standort widersprechen würde.

Eine durch die Anpassungspflicht vermittelte Planungsschranke ist demnach in der Gewährleistung der planungsrechtlichen Zulässigkeit eines Großkraftwerkes zu sehen. Die Anpassungspflicht dürfte daher erst dann verletzt sein, wenn nach dem Inhalt der planerischen Festsetzungen die raumbedeutsame Nutzung „Großkraftwerk“²⁷ im Vorranggebiet nicht gewährleistet ist. Der verbindliche Kern der raumordnerischen Zielaussage besteht demnach in der Nutzungskategorie „Großkraftwerk“ wohingegen ein gestaltbarer Rahmen in Bezug auf die konkrete Kraftwerksart bzw. einzusetzende Primärenergie verbleibt.²⁸

Das BVerwG²⁹ hat zum Inhalt des der Gemeinde verbleibenden Planungsspielraums grundlegend wie folgt ausgeführt (Hervorhebungen durch den Bearbeiter):

(...)

Die Zielanpassung ist freilich durch Besonderheiten gekennzeichnet, die es verbieten, sie als bloßen Anwendungsfall schlichten Normvollzuges zu qualifizieren. Landesplanung ist als über-

²⁷ elektrische Leistung von mind. 600 MW (vgl. LROP, Erläuterungen zu Abschnitt 4.2, zu Ziff. 03 S. 1 und 2)

²⁸ vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB-Kommentar, § 1 Rn. 50c

²⁹ BVerwGE 90, 329 bis 337

*geordnete, überörtliche und zusammenfassende Planung zwar gegenüber der Bauleitplanung vorrangig; aus ihrer Aufgabenstellung ergeben sich aber gleichzeitig rechtliche Beschränkungen. Ihr kommt keine bodenrechtliche Funktion zu (vgl. Art. 75 Nr. 4 GG einerseits und Art. 74 Nr. 18 GG andererseits). In Richtung auf die örtliche Planung schafft sie, wie dies für eine Planung, der weitere Planungsstufen nachgeordnet sind, typisch ist, **Rahmenbedingungen**. **Tendenziell ist sie auf weitere Konkretisierung angelegt**. Die landesplanerische Letztentscheidung beruht auf einem Ausgleich spezifisch **landesplanerischer Konflikte** und auf einer Abwägung **landesplanerischer Gesichtspunkte**. Sie bietet Lösungen, die auf landesplanerischer Ebene keiner Ergänzung mehr bedürfen, auf der nachgeordneten Planungsstufe der Bauleitplanung jedoch grundsätzlich noch einer **Verfeinerung und Ausdifferenzierung** zugänglich sind. **Wie groß der Spielraum ist, der der Gemeinde für eigene planerische Aktivitäten verbleibt, hängt vom jeweiligen Konkretisierungsgrad der Zielaussage ab**. Je nachdem, ob ein Ziel eine eher geringe inhaltliche Dichte aufweist, die Raum für eine **Mehrzahl von Handlungsalternativen** läßt, oder durch eine hohe Aussage-schärfe gekennzeichnet ist, die der Bauleitplanung enge Grenzen setzt, entfaltet es schwächere oder stärkere Rechtswirkungen. Diese relative Offenheit der zielförmigen Vorgaben ändert indes nichts daran, daß die örtlichen Planungsträger an die Ziele als landesplanerische **Letztentscheidungen strikt gebunden sind**. Die planerischen Intentionen, die den Zielen zugrunde liegen, müssen in das bauleitplanerische Konzept eingehen. **Die Gemeinden dürfen den ihnen gesetzten Rahmen ausfüllen und die ihnen eröffneten Freiräume nutzen**. Dies ist aber nicht gleichbedeutend mit einer Abwägungsermächtigung im Sinne des § 1 Abs. 6 BauGB. Die Gemeinde kann die in einem Ziel der Raumordnung und Landesplanung enthaltene Vorgabe zielkonform ausgestalten und die **Wahlmöglichkeiten voll ausschöpfen, die ihr dabei zu Gebote stehen, sie kann sie aber nicht im Wege der Abwägung überwinden**.*

(...)

Nach dem Inhalt der Zielaussage, die lediglich hinsichtlich der Nutzungskategorie „Großkraftwerk“ eine landesplanerische Letztentscheidung aufweist, ist die Festlegung einer konkreten Kraftwerksart bzw. einzusetzenden Primärenergie einer Verfeinerung und Ausdifferenzierung auf der Planungsstufe der Bauleitplanung zugänglich.

Die Stadt ist dabei befugt, die verbliebenen Wahlmöglichkeiten, die sich auf das Spektrum der verschiedenen Kraftwerksarten beziehen, voll auszuschöpfen.

- Eine strikte Beachtungspflicht besteht lediglich in Bezug auf die bauplanungsrechtliche Gewährleistung der raumbedeutsamen Nutzung „Großkraftwerk“ am festgelegten Standort Emden/Rysum. Dagegen ist die Betriebsart bzw. einzusetzende Primärenergie des Großkraftwerkes konkretisierungsfähig.

5.2 Grundsätze der Raumordnung - Berücksichtigungspflicht und Konkretisierungskriterien

Während die Ziele der Raumordnung einer strikten Beachtungspflicht nach § 1 Abs. 4 BauGB unterliegen, sind die Grundsätze der Raumordnung „lediglich“ im Rahmen der Abwägungsentscheidung nach § 1 Abs. 7 BauGB zu berücksichtigen. Insoweit besteht eine Berücksichtigungspflicht.

Wie bereits dargestellt, überlässt der LROP 2008 den nachfolgenden Planungsträgern hinsichtlich der Kraftwerksart und der einzusetzenden Primärenergie einen Konkretisierungsspielraum.

Zugleich stellt das LROP anhand des in Nr. 4.2 Ziff. 01 S. 1 formulierten Grundsatzes der Raumordnung bestimmte Planungsgrundsätze bereit, die bei der Ausübung des Konkretisierungsspielraums zu beachten sind.

Gleiches gilt für den in Nr. 1.1 Ziff. 02 geregelten Grundsatz, der größtenteils zwar allgemeiner formuliert ist, jedoch hinsichtlich der Vorgabe, die Möglichkeiten zur Eindämmung des Treibhauseffektes zu nutzen, eine klare Berücksichtigungspflicht statuiert.

Nach Auffassung des Bearbeiters besteht vorliegend nicht nur einen Konkretisierungsbefugnis, sondern nach Maßgabe der zu berücksichtigenden Belange und Planungsgrundsätze eine Konkretisierungspflicht. Dies folgt daraus, dass die in Nr. 4.2 Ziff. 01 S. 1 enthaltenen Kriterien vom Landesplanungsträger in den Erläuterungen als gleichrangige Planungsgrundsätze bezeichnet werden, die u. a. eine umweltverträgliche und insbesondere effiziente Energieversorgung gewährleisten sollen.

Da in der kommunalen Bauleitplanung die raumordnerischen Festlegungen einer verbindlichen bodenrechtlichen Ordnung zugeführt werden und danach keine weitere Planungsstufe mehr besteht, in der die im LROP vorgegebenen Planungsgrundsätze berücksichtigt werden könnten, spricht einiges dafür, dass die vom Landesraumordnungsprogramm vorgegebene Konkretisierungsbefugnis auf der Ebene der Bebauungsplanung auszuüben ist. Nur so kann der im LROP formulierte Ordnungs- und Entwicklungsauftrag erfüllt werden und Niederschlag in der bodenrechtlich verbindlichen Planung finden.

Eine weitere Konkretisierung der spezifischen Art der Energiegewinnung, insbesondere hinsichtlich der einzusetzenden Primärenergie, ist im LROP durch die in Nr. 4.2. Ziff. 01 Satz 1 formulierten Planungsgrundsätze bereits angelegt. Der Konkretisierungsspielraum ist dabei anhand der thematisch einschlägigen Grundsätze der Raumordnung, die als Konkretisierungskriterien heranzuziehen sind, auszufüllen.³⁰ Dies bedeutet nicht zwangsläufig, dass im Rahmen der Bebauungsplanung Aussagen zur einzusetzenden Primärenergie getroffen werden müssen. Beispielsweise könnte der Standort für sämtliche Kraftwerksarten offen gehalten

³⁰ vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB-Kommentar, § 1 Rn. 68

werden, sofern bestimmte abwägungsrelevante Belange dies erfordern und ebenfalls die Anwendung der im LROP 2008 formulierten Planungsgrundsätze eine weitere Konkretisierung nicht gebieten, weil sich im Ergebnis der vorgegebenen Kriterien für die Energiegewinnung keine Kraftwerksart als vorzugswürdig erweist.

Danach dürfte die Stadt nicht nur befugt sein, die ihr vorgegebenen Konkretisierungsspielräume auszunutzen, sondern sie dürfte verpflichtet sein, im Rahmen der Bauleitplanung mittels der durch den LROP als Grundsätze der Raumordnung vorgegebenen Konkretisierungskriterien die eingeräumte Konkretisierungsbefugnis hinsichtlich der Kraftwerksarten und der einzusetzenden Primärenergie auszuüben.

Dies bedeutet, dass im Rahmen der Zusammenstellung der abwägungserheblichen Belange zunächst ein Vergleich sämtlicher in Betracht kommenden Kraftwerksarten hinsichtlich der formulierten gleichrangigen Planungsgrundsätze, also hinsichtlich der

- Versorgungssicherheit
- Preisgünstigkeit
- Verbraucherfreundlichkeit
- Effizienz und
- Umweltverträglichkeit

vorzunehmen ist.

Sodann sind die Ergebnisse des Vergleichs im Rahmen der Abwägung entsprechend der im LROP formulierten Planungsgrundsätze zu gewichten.

Sofern beispielsweise zwischen den verschiedenen Kraftwerksarten bezogen auf bestimmte Planungsgrundsätze keine wesentlichen Unterschiede bestehen, sich jedoch eine Kraftwerksart infolge eines geringen CO₂-Ausstoßes als besonders umweltverträglich erweist, ist dieser Umstand, insbesondere mit Blick auf die Vorgabe in Nr. 1.1 Ziff. 02, wonach die Möglichkeiten zur Eindämmung des Treibhauseffektes genutzt werden sollen, in der Abwägung besonders zu gewichten.

- ▶ Losgelöst von der konkreten Ermittlung und Gewichtung der abwägungsrelevanten Belange, insbesondere der auf die verschiedenen Kraftwerksarten anzuwendenden Planungsgrundsätze, ist festzustellen, dass die Festlegungen im LROP 2008 einer positiven

Standortfestsetzung eines GuD-Kraftwerkes im Bebauungsplan D 150 nicht entgegenstehen.

Es ist nochmals darauf hinzuweisen, dass die vorgenannte Feststellung unter dem Vorbehalt einer rechtmäßigen Abwägung, insbesondere unter Berücksichtigung der in Nr. 4.2 Ziff. 01 S. 1 LROP 2008 enthaltenen Planungsgrundsätze sowie der übrigen von der Planung betroffenen Belange, u.a. den europäischen Naturschutzbelangen (Natura 2000), steht.

Aufgrund der deutlich besseren Umweltverträglichkeit und Effizienz sowie des signifikant geringeren CO₂-Ausstoßes³¹ von erdgasbetriebenen GuD-Kraftwerken im Vergleich zu Kohlekraftwerken spricht jedoch einiges dafür, dass im Ergebnis einer rechtmäßigen Abwägung der Ansiedlung von erdgasbetriebenen GuD-Kraftwerken gegenüber Kohlekraftwerken Vorrang einzuräumen ist, der durch entsprechende bauplanungsrechtliche Festsetzungen zu gewährleisten ist.

Weiterhin ist im Rahmen der Ausübung der Konkretisierungsbefugnis ebenfalls die Vorgabe in Nr. 4.2 Ziffer 01 Satz 3 zu beachten, wonach vorhandene Trassen und Verbundsysteme, die bereits für die Energiegewinnung genutzt werden, vorrangig zu sichern und bedarfsgerecht auszubauen sind. Da Deutschland ca. ein Viertel seines Erdgases aus Norwegen importiert und eine von drei aus Norwegen kommenden Pipelines am Rysumer Nacken anlandet (GAFFCO-Gasanlandestation), erlangt die vorgenannte raumordnerische Vorgabe ein besonderes Gewicht. Im Rahmen der Bauleitplanung wird zu klären sein, ob die landesplanerische Vorgabe im Sinne einer Beachtens- oder Berücksichtigungspflicht anzuwenden ist.

Schließlich ist nochmals darauf hinzuweisen, dass insbesondere die Vorgaben in Nr. 1.1 Ziffer 02 sowie Nr. 4.2 Ziffer 01 Satz 1 LROP 2008 auf eine Eindämmung des Treibhauseffektes und den Klimaschutz abzielen. Vor diesem Hintergrund wird auf das Urteil des Oberverwaltungsgerichtes Nordrhein-Westfalen zum Steinkohlekraftwerk in Datteln³² verwiesen, nach dem die Nichtbeachtung entsprechender Vorgaben zum Klimaschutz als beachtlicher Abwägungsfehler zu werten ist.

Das OVG führte hierzu folgendermaßen aus (Hervorhebungen durch den Bearbeiter):

³¹ Dipl. Ing. Peter Gebhardt, Vergleich verschiedener Umweltauswirkungen eines 800 MW Kohlekraftwerks mit einem GuD-Kraftwerk gleicher Größenordnung, 9/2009, im Auftrag der Deutschen Umwelthilfe Berlin e.V., mit weiteren Nachweisen

³² Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 03.09.2009 – 10D121/07.NE

(...)2. Bei der Aufstellung des hier streitigen Bebauungsplans hat der Rat der Antragsgegnerin auch die Regelungen des § 26 LEPro NRW und die textlichen Vorgaben des LEP (unter D.II.) nicht beachtet, weil er dafür nach eigenen Angaben keine Veranlassung sah. **Diese Vorgaben werden dementsprechend in der Planbegründung lediglich referiert (Seite 32 f.). Angesichts dieser fehlenden Befassung kann der Senat offen lassen, ob es sich bei den gesetzlichen Vorgaben des § 26 LEPro NRW für die Energiewirtschaft und den unter D.II.2 LEP 1995 formulierten "Zielen" tatsächlich um Ziele im Sinne von § 3 Abs. 2 ROG handelt oder lediglich um Grundsätze der Raumordnung nach § 3 Abs. 3 ROG.**

97

Dazu Scheipers, a.a.O., S. 229 f.; vgl. auch OVG NRW, Urteil vom 6.6.2005 - 10 D 145/04.NE - BRS 69 Nr. 2.

98

Sind es Ziele der Raumordnung, ist der Bebauungsplan mangels Anpassung an diese unwirksam (§§ 3 Abs. 2 und 3 ROG, 1 Abs. 4 BauGB). Handelt es sich um Grundsätze, wären sie zwar für die Antragsgegnerin nicht im Sinne einer strikten Anpassungspflicht verbindlich, **von ihr aber in die Abwägung einzustellen gewesen, was hier nicht geschehen ist.** Bei dieser Variante wäre der Bebauungsplan wegen Verstoßes gegen das Abwägungsgebot unwirksam.

99

a) Die "Ziele" nach D.II.2. LEP und die Vorgaben des § 26 LEPro NRW werden von dem geplanten Vorhaben in mehreren Punkten nicht erfüllt. Nach § 26 Abs. 2 LEPro ist es "anzustreben, dass insbesondere einheimische und regenerative Energieträger eingesetzt werden." Gemäß dem Plansatz D.II.2.1 LEP sollen insbesondere heimische Primärenergieträger zur Stromerzeugung eingesetzt werden, regenerative Energien müssen stärker genutzt werden. Zudem folgt aus dem "Ziel" D.II.2.4. LEP und den Vorbemerkungen und Erläuterungen, **dass bei der künftigen Energieversorgung der CO2-Problematik in herausgehobener Weise Rechnung zu tragen ist:**

100

"Auch mit Blick auf die volkswirtschaftlichen Kosten können Kraftwerksplanungen nur realisiert werden, wenn damit in der CO2-Bilanz und bei anderen klimarelevanten Stoffen ein Fortschritt erreicht wird. ... Für die Errichtung neuer Kraftwerke sind durch den LEP NRW entsprechende Standorte gesichert; vor ihrer Inanspruchnahme sind die Möglichkeiten der Energieeinsparung sowie der Steigerung der Energieproduktivität in bestehenden Anlagen im Hinblick auf die energiewirtschaftlichen Ziele zu prüfen. ... Zusätzlich müssen die dezentralen Erzeugungspotentiale sinnvoll erschlossen werden, um ihre ökologischen und energetischen Vorteile, etwa durch Kraftwärmekopplung und Abwärmeverwertung, zu nutzen." (Vorbemerkungen D.II.1.). "

Eine vorausschauende Planung im Energiesektor muss berücksichtigen, dass nach dem derzeitigen wissenschaftlichen Kenntnisstand die weltweit freigesetzten anthropogenen Treibhausgase zu etwa 50 % dem Energiebereich, das heißt der Nutzung von Kohle, Gas und Öl, zuzuordnen sind. ... Vor diesem Hintergrund müssen alle wirtschaftlich vertretbaren Anstrengungen zur Förderung regenerativer Energiequellen unternommen werden. ... Die wirtschaftlich nutzbaren dezentralen Erzeugungspotentiale zur kombinierten Strom- und Wärmeerzeugung sind auszuschöpfen, um die Stromerzeugung in Kraftwerken sinnvoll zu ergänzen. Entscheidend für eine wirtschaftlich vertretbare Auskopplung von Wärme zur Nah- und Fernwärmeversorgung ist der Standort der Kraftwerke. Die bei der Stromerzeugung als Koppelprodukt anfallende Wärme kann nur über begrenzte Entfernungen wirtschaftlich transportiert werden. ... Eine verbrauchsnahe kombinierte Strom- und Wärmeerzeugung kann besonders wirksam in neuen Wohnsiedlungen und Gewerbe- und Industrieansiedlungen zum Einsatz kommen." (Erläuterungen D.II.3. LEP).

101

Im Ergebnis entspricht die Landesplanung damit bereits den völkerrechtlichen Vereinbarungen seit der Rio-Deklaration aus dem Jahr 1992 und dem Kyoto-Protokoll sowie den EU-Klimazielen.

102

Vgl. dazu Frenz, Vorrang erneuerbarer Energien im Interesse des Umwelt- und Klimaschutzes in der aktuellen Rezession?, ZNER 2009, 112 ff.

103

b) Die Vorgaben der Landesplanung zielen angesichts dessen zumindest auch auf eine Reduktion von Treibhausgasen. Eine solche ist mit dem angefochtenen Bebauungsplan jedoch nicht sichergestellt. Wie die Beigeladene angegeben hat, lässt sich nicht absehen, welche weiteren Kraftwerkskapazitäten - abgesehen vom Altstandort Datteln - aufgrund der Inbetriebnahme des Kraftwerkes vom Markt genommen werden. Andere Annahmen seien ein "Missverständnis". Diesem Missverständnis ist allerdings der Rat der Antragsgegnerin beim Satzungsbeschluss erlegen. Er ist davon ausgegangen, durch den Neubau des Kohlekraftwerks Datteln würden ausschließlich bereits bestehende und veraltete Kraftwerke ersetzt. Es könne folglich nicht zur Produktion von Überkapazitäten kommen (Beilage 19, S. 210R). Das geplante Kraftwerk diene neben dem Ersatz des Altkraftwerks dem Ersatz von weiteren Kraftwerkskapazitäten in der Region (Beilage 19, S. 417). Tatsächlich ist jedoch nicht ansatzweise sichergestellt, dass das Kraftwerk, das selbst einen erheblichen Ausstoß von Treibhausgasen verursachen wird, insgesamt zu einer Reduzierung beiträgt.(...)

In der vorgenannten Entscheidung hat das OVG ebenfalls das Gebot der planerischen Konfliktbewältigung als verletzt angesehen. Das Gericht stellte dabei klar, dass ein Bebauungsplan grundsätzlich die von ihm geschaffenen oder ihm zurechenbaren Konflikte zu lösen hat. Eine Verlagerung der Konflikte auf ein nachfolgendes immissionsschutzrechtliches Verfahren ist nur insoweit zulässig, wie „die Durchführung der als notwendig erkannten Maßnahmen der Konfliktlösung außerhalb des Planungsverfahrens auf der Stufe der Verwirklichung der Planung sichergestellt oder zu erwarten ist“. Sofern planerisch die Zulässigkeit von sämtlichen Kraftwerksarten geregelt wird, ist eine Konfliktprognose erforderlich, der sämtliche sich aus dem Spektrum der zulässigen Kraftwerksarten ergebenden Auswirkungen sowie das damit verbundene Konfliktpotenzial zugrunde zu legen ist.

6. Zusammenfassung

Die im LROP 2008 enthaltene Zielfestlegung, wonach der Standort in Emden/Rysum für ein Großkraftwerk freizuhalten ist, steht einer planerischen Konkretisierung der einzusetzenden Primärenergie nicht entgegen. Dem LROP ist eine verbindliche Vorgabe mit dem Inhalt, dass der Kraftwerksstandort für sämtliche Kraftwerksarten auf den nachfolgenden Planungsstufen freizuhalten ist, nicht zu entnehmen. Wie die in Nr. 4.2 Ziffer 01 Satz 1 sowie Nr. 1.1 Ziffer 01 Satz 3 LROP formulierten Grundsätze verdeutlichen, ist eine Konkretisierung der Standortfestlegungen im LROP selbst angelegt. Auch der Umstand, dass ein angemessener Ausgleich zwischen den unterschiedlichen raumbedeutsamen Belangen nur möglich erscheint, wenn den nachfolgenden Planungsträgern ein Konkretisierungsspielraum hinsichtlich der einzusetzenden Primärenergie und weiterer kraftwerksspezifischer Parameter verbleibt, spricht für die Annahme eines Konkretisierungsspielraums.

Eine rechtmäßige Abwägung im Bauleitverfahren setzt eine ordnungsgemäße Anwendung der in Nr. 4.1. Ziffer 01 Satz 1 LROP 2008 verankerten Planungsgrundsätze voraus. Dafür ist ein Vergleich der infrage kommenden Kraftwerksarten hinsichtlich der in Nr. 4.2 Ziffer 01 Satz 1

LROP genannten Parameter erforderlich. Das Ergebnis dieses Vergleiches, insbesondere unter Berücksichtigung der in Nr. 1.1 Ziffer 01 Satz 3 LROP enthaltenen Vorgaben sowie des in § 1 Abs. 5 Satz 2 BauGB als Planungsaufgabe formulierten Klimaschutzes³³ ist sodann in der Abwägung entsprechend zu gewichten. Vorbehaltlich einer vertieften fachlichen Prüfung spricht aufgrund einer deutlich besseren Umweltverträglichkeit von GuD-Kraftwerken im Vergleich zu kohlebetriebenen Kraftwerken, insbesondere auch eines deutlich geringen CO₂-Ausstoßes und einer deutlich höheren Effizienz, einiges dafür, dass die Stand Emden im Rahmen der Bauleitplanung gehalten ist, die Vorzugswürdigkeit eines GuD-Kraftwerks im Bebauungsplan planungsrechtlich zu sichern.

Berlin, Oktober 2009

³³ vgl. hierzu Koch/Hendler, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, 5. Auflage 2009, § 14 Rz. 39; MitSchang, Die Belange von Klima und Energie in der Bauleitplanung, NuR 2008, 601-612