

PETER KREMER
RECHTSANWALT

PK

RA Kremer Heinrich-Roller-Straße 19 10405 Berlin

Rechtsanwalt
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Heinrich-Roller-Straße 19
10405 Berlin

TEL: 030 / 288 76 783
FAX: 030 / 288 76 782
Funk: 0172 / 64 64 425

Stellungnahme

**Konkretisierungsmöglichkeiten bei der Ausweisung von
Kraftwerksstandorten im RROP für den Landkreis Stade an den Standorten
Wördener Außendeich und Stadersand,
insbesondere bezüglich der einzusetzenden Energieträger**

**Bindungswirkung und Vorgaben des Landesraumordnungsprogramms
für die Frage des einzusetzenden Energieträgers**

Im Auftrag der Deutschen Umwelthilfe e. V. (DUH)

von Rechtsanwalt Peter Kremer
und Rechtsanwalt Ulrich Werner

Juli 2012

1. Zusammenfassung

Die im Landesraumordnungsprogramm (LROP) Niedersachsen¹ enthaltene Zielfestlegung, wonach der Standort Stade 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 oder Energieträger 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 Regionalplanverfahren 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 als Planungsaufgabe formulierten Klimaschutzes², 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 kohlebefeuerten Kraftwerken³, insbesondere auch eines deutlich geringen CO₂-Ausstoßes und einer deutlich höheren Effizienz, einiges dafür, dass der Landkreis Stade im Rahmen der Regionalplanung gehalten ist, die Vorzugswürdigkeit eines GuD-Kraftwerks im Regionalplan vorzugeben.

¹ Zugrunde gelegt wird das LROP Niedersachsen 2008 i.d.F. der Neubekanntmachung vom 8.5.2008.

² Vgl. hierzu Koch/Hendler, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, 5. Aufl. 2009, § 14 Rz. 39; Mitschang, Die Belange von Klima und Energie in der Bauleitplanung, NuR 2008, 601-612.

³ Ausführlich dazu Gebhardt, Vergleich verschiedener Umweltauswirkungen eines Steinkohlekraftwerks mit einer elektrischen Bruttoleistung von 800 MW mit einem GuD-Kraftwerk gleicher Größenordnung, Juli 2012, im Auftrag der Deutschen Umwelthilfe, mit weiteren Nachweisen.

2. Aufgabenstellung

Das Landesraumordnungsprogramm Niederachsen mit Stand von Mai 2008 weist in der Gemarkung der Stadt Stade einen Standort für ein Großkraftwerk und ein Vorranggebiet hafenorientierte industrielle Anlagen – Stadersand aus. Es wird dargelegt, welche Gestaltungsmöglichkeiten und Gestaltungspflichten der Landkreis Stade bei der Fortführung des Regionalen Raumordnungsprogramms (RROP) für diese Standorte hat, insbesondere in Bezug auf die einzusetzenden Energieträger.

3. Sachverhalt

Das Regionale Raumordnungsprogramm für den Landkreis Stade (RROP) soll fortgeschrieben werden. Mit der Bekanntmachung der allgemeinen Planungsabsichten vom 17.12.2009 hat der Landkreis das Verfahren zur Fortschreibung und Aktualisierung des Regionalen Raumordnungsprogramms 2012 eingeleitet. Der Ausschuss für Regionalentwicklung und Umweltfragen des Landkreises hat den Entwurf am 14.03.2012 zur Kenntnis genommen und der Fortsetzung des Verfahrens zugestimmt. Der RROP-Entwurf, seine Begründung sowie der Umweltbericht und die zeichnerische Darstellung lagen in der Zeit vom 30.04.2012 bis einschließlich 01.06.2012 zur Einsicht aus und waren auch im Internet verfügbar.

Die Frist für Stellungnahmen wurde auf den 15.07.2012, also bis sechs Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist, festgesetzt.

Das LROP Niedersachsen (Fassung 08.05.2008) enthält zum Kraftwerksstandort folgende Vorgaben (S. 38):

4.2 Energie:

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

Die Nutzung einheimischer Energieträger und erneuerbarer Energien soll unterstützt werden.

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

02 Bei der Entwicklung der regionalen Siedlungs- und Wirtschaftsstrukturen sollen die Möglichkeiten der Energieeinsparung und der rationellen Energieverwendung unter Berücksichtigung örtlicher Energiepotenziale ausgeschöpft werden.

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

- Buschhaus,
- Dörpen,
- Emden,
- Emden/Rysum,
- Grohnde,
- Landesbergen,
- Lingen,
- Mehrum,
- Meppen,
- Stade,
- Unterweser,
- Wilhelmshaven.

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

Der Kraftwerksstandort Stade ist als Vorranggebiet festgelegt. § 3 Abs. 4 Nr. 1

NROG definiert Vorranggebiete wie folgt:

(4) ¹Festlegungen in Raumordnungsplänen nach den Absätzen 2 und 3 können 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, Nutzungen oder Zielen der Raumordnung nicht vereinbar sind (Vorranggebiete),

(...)

Zur Begründung des Ziels Vorranggebiet Großkraftwerk heißt es auf S. 138 des LROP:

Zu Ziffer 03, Sätze 1 und 2:

Mit der Festlegung als Vorranggebiete sollen die genannten Kraftwerkstandorte 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 verzichtet, um die Option für alle Energieträger grundsätzlich offen zu halten.

Aufgrund ihrer Einpassung in das vorhandene Übertragungsnetz sind die vorhandenen Kraftwerkstandorte vorrangig zu nutzen. Dies gilt auch für den derzeit stillgelegten Standort Stade sowie für den im Rahmen eines Zielabweichungsverfahrens geprüften, benachbarten Ersatzstandort für das nicht mehr energiewirtschaftlich genutzte Kraftwerk in Meppen/Hüntel.

Der für die Energiegewinnung bisher noch nicht genutzte Standort Emden/Rysum ist auf Grund seiner Eignung langfristig für eine Ansiedlung eines Großkraftwerkes offen zu halten. Daneben kann dieser Standort zusätzlich für ein regeneratives Großkraftwerk sowie die Forschung und Entwicklung zu regenerativer Energiegewinnung genutzt werden. Diese Nutzungen haben die hafengewirtschaftliche Standorteignung am seeschifftiefen Fahrwasser sowohl für die Anlandung

von Primärenergie als auch für die Verschiffung von Produkten zu beachten und entsprechende Nutzungsoptionen langfristig offen zu halten (siehe dazu auch Ziffer 2.1 09).

Die Festlegung am Standort Wilhelmshaven umfasst die Sicherung des vorhandenen Kraftwerkstandortes sowie das Offenhalten für weitere Großkraftwerke, für die die Lage am see-schifftiefen Fahrwasser für die Anlandung ihrer Primärenergie Standort bestimmend ist (siehe dazu Ziffer 2.1 09).

Für zusätzliche Kraftwerksleistung wird am Standort Dörpen aufgrund der besonderen Standorteignung ein Vorranggebiet Großkraftwerk festgelegt.

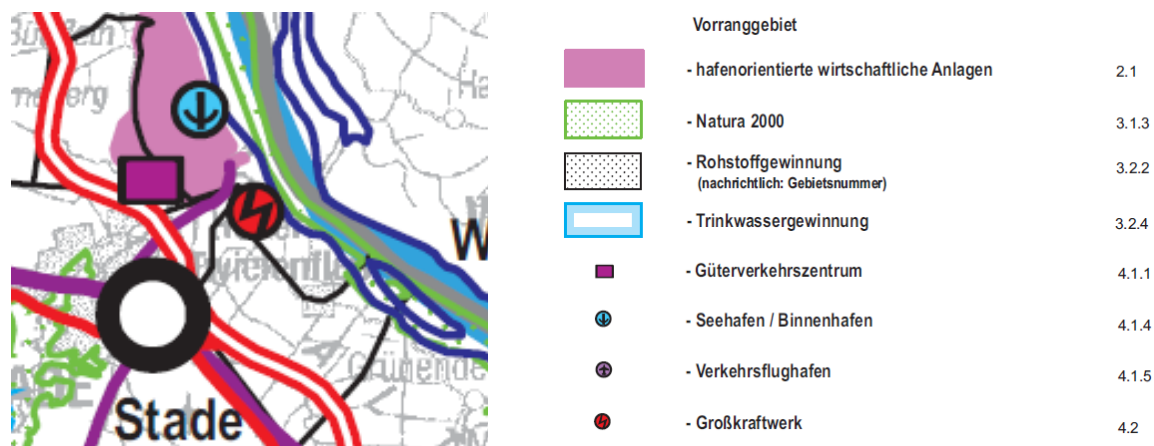
Der noch im Landes-Raumordnungsprogramm 1994 für eine Ansiedlung eines Großkraftwerkes gesicherte Standort in Bleckede/Altgarge am Rande des Biosphärenreservates Elbtalaaue erfüllt in Abwägung mit den dort zu beachtenden Zielen des Natur- und Landschaftschutzes und des naturgebundenen Tourismus nicht mehr die Kriterien der landesweiten Bedeutung und wird daher im Landes-Raumordnungsprogramm nicht mehr festgelegt (siehe dazu Ausführungen im Umweltbericht). Allerdings sollte im Regionalen Raumordnungsprogramm für den Landkreis Lüneburg geprüft werden, ob dem Standort eine regionale Bedeutsamkeit beizumessen ist. Der ebenfalls noch im Landes-Raumordnungsprogramm 1994 gesicherte Kraftwerksstandort Offleben wird in Abwägung mit den Belangen der kommunalen Entwicklung und dem in der Region weiterhin gesicherten Großkraftwerksstandort Buschhaus aufgegeben.

In den Regionalen Raumordnungsprogrammen können weitere Vorranggebiete für regional bedeutsame Standorte der Energieerzeugung festgelegt werden. Dies kommt insbesondere für die Nutzung erneuerbarer Energien in Betracht.

Zu Ziffer 03, Satz 3:

Bei den bestehenden Kraftwerkstandorten sind in den Regionalen Raumordnungsprogrammen Flächen mindestens in dem Umfang der bisher genutzten Kraftwerksflächen als Vorranggebiete festzulegen. Dabei ist von den in der Verordnung genannten Größenordnungen auszugehen.

Zeichnerisch ist der Kraftwerksstandort wie folgt dargestellt:



Im Entwurf des RROP Stade heißt es zum Kraftwerksstandort auf S. 59:

Das Vorranggebiet „Großkraftwerk Stade“ im Bereich des Wördener Außendeichs ist in der zeichnerischen Darstellung räumlich näher festgelegt.

Der Energiestandort Stade ist durch die Errichtung eines weiteren nicht nuklearen Großkraftwerkes im Bereich des Vorranggebietes hafensorientierte industrielle Anlagen – Stadersand – zu sichern.

Die Nutzung der beim Großkraftwerk Stade anfallenden Abwärme ist grundsätzlich sicherzustellen und auszubauen. Hierzu sollen in Kraftwerksnähe die planerischen Voraussetzungen für die Ansiedlung von entsprechendem Gewerbe geschaffen werden.

4. Bindungswirkung des LROP

Ausweislich der Ausführungen auf S. 4 des Entwurfes der Änderung 2012 (Vorbermerkungen) ist das RROP aus dem LROP Niedersachsen zu entwickeln.

Zum Entwicklungsgebot zwischen dem Landesraumordnungsprogramm und den regionalen Raumordnungsprogrammen enthält § 8 Abs. 3 NROG folgende Bestimmung:

(3) ¹Die Regionalen Raumordnungsprogramme sind aus dem Landes-Raumordnungsprogramm zu entwickeln. ²Dabei sind die im Landes-Raumordnungsprogramm für den Planungsraum enthaltenen Ziele der Raumordnung zu übernehmen und, soweit es erforderlich ist und das Landes-Raumordnungsprogramm dies nicht ausschließt, näher festzulegen. ³Daneben sind diejenigen Ziele der Raumordnung festzulegen, die durch das Landes-Raumordnungsprogramm den Regionalen Raumordnungsprogrammen vorbehalten sind. ⁴Es können weitere Grundsätze und Ziele der Raumordnung festgelegt werden, soweit sie den gesetzlichen Grundsätzen der Raumordnung und den Grundsätzen und Zielen des Landes-Raumordnungsprogramms nicht widersprechen. ⁵Regionale Raumordnungsprogramme sind Änderungen und einer Neuaufstellung des Landes-Raumordnungsprogramms unverzüglich anzupassen.

Bindungswirkung besteht demnach in erster Linie hinsichtlich der Ziele des LROP.

5. Zielqualität der Angaben im LROP zu den Kraftwerksstandorten in Stade

Vorgaben zur Bindungswirkung von Zielen der Raumordnung enthält auch das Raumordnungsgesetz (ROG) des Bundes:

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 BVerwG⁴ 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.⁵

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

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.⁶

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.

Zur Unterscheidung von Grundsätzen und Zielen heißt es im LROP:

Nachfolgend werden die Ziele und Grundsätze der Raumordnung im Sinne des § 3 Nrn. 2 und 3 des Raumordnungsgesetzes des Bundes (ROG) sowie inhaltliche Regelungen zu deren Umsetzung in die Regionalen Raumordnungsprogramme im Sinne des § 7 Abs. 1 Satz 2 NROG in beschreibender Darstellung festgelegt. Regelungen mit der Wirkung von Zielen

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

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

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

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

Das Vorranggebiet Großkraftwerk Stade ist mit Fettdruck gekennzeichnet.

Nach dem Willen des Planungsträgers ist demnach die Standortfestlegung unter Ziffer 03 Satz 1 und 2 (Seite 38 LROP) 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.⁷

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.⁸

Aus den Erläuterungen zu den Festlegungen und dem Umweltbericht⁹ 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 4.2¹⁰ hin. In den Erläuterungen wird unter anderem dargelegt, dass der Standort Bleckede/Alt Garge 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.

⁷ Vgl. BVerwG, Beschluss vom 19.5.2004 – 4 BN 22/04.

⁸ BVerwG, Beschluss vom 17.6.2004 – 4 BN 5/04.

⁹ Im Internet unter: http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C44213379_L20.pdf

¹⁰ Zu Ziff. 03, Sätze 1 und 2.

Vorbehaltlich einer vertieften Prüfung des LROP (1994) ist davon auszugehen, dass mit der Festlegung der Vorranggebiete *Großkraftwerk* eine abschließende landesplanerische Standortentscheidung getroffen wurde.¹¹

Schließlich spricht auch die Ausweisung der Kraftwerksstandorte als *Vorranggebiete* für die Qualifizierung als Ziel der Raumordnung, da die Festlegung von Vorranggebieten infolge des Ausschlusses von anderen konfligierenden Nutzungen als Indiz für eine verbindliche und abschließend abgewogene planerischen Entscheidung zu werten ist.¹²

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 Festlegungen der Kraftwerksstandorte unter Nr. 4.2 Ziff. 03 S. 1 und 2 sind als Ziel der Raumordnung zu qualifizieren.

6. Inhalt der Zielvorgabe

Zur Bestimmung der Anpassungspflicht des RROP 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

¹¹ Vgl. OVG Saarland, Urteil vom 29.5.2008 – 2 C 153/07 (Rz. 42).

¹² 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

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.

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 Aussageschärfe 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.¹³

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*¹⁴ bringt die vorgenannte Rechtsauffassung wie folgt auf den Punkt (Hervorhebungen durch den Bearbeiter):

„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.“

7. Unzulässigkeit einer verbindlichen Vorgabe zur Offenhaltung des Energieträgers

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 Schutzgebiete oder mit den sonstigen Anforderungen des Natur- und Artenschutzes geprüft wurde. In diesem Sinne sieht auch § 6 Abs. 1 Nr. 4 NROG vor, dass bei der Aufstellung

¹³ Nonnenmacher, Kommunen und Raumordnung (1. Teil), VBIBW 2008, S. 161 ff.

¹⁴ Wolfgang Spoerr in FS für Werner Hoppe zum 70. Geburtstag, 2000, Raumordnungsziele und gemeindliche Bauleitplanung, S. 350.

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.

8. Untersuchungspflicht des Landkreises bei der Ausweisung des Kraftwerksstandorts

§ 8 Abs. 3 Satz 2 NROG verlangt eine nähere Festlegung der Ziele der Raumordnung auf der Ebene der Regionalplanung, wenn dies erforderlich ist. Das ist hier der Fall.

Am Standort Stade ist nicht jedes Großkraftwerk mit jedem Energieträger zulässig. Der Regionalplan muss daher untersuchen, welcher Energieträger überhaupt zum Einsatz kommen kann, und dann die entsprechenden Festlegungen treffen.

Entscheidend ist der Hinweis des Umweltberichts, dass die FFH-Verträglichkeit eines Großkraftwerks auf nachfolgender Planungsebene untersucht werden muss. Das RROP ist die dem LROP nachfolgende Planungsebene. Ohne eine Untersuchung der FFH-Verträglichkeit der Kraftwerksstandorte anhand unterschiedlicher Energieträger mit ihren unterschiedlichen Auswirkungen auf die FFH-Gebiete¹⁵ ist daher eine Ausweisung (oder auch nur eine Übernahme) als Standort für ein Großkraftwerk nicht möglich.

Daraus ergibt sich zweierlei:

Zum einen enthält das LROP keine Vorgabe, wonach für den Kraftwerksstandort alle Energieträger offen gehalten werden müssen. Denn die FFH-Verträglichkeit eines Großkraftwerks hängt entscheidend von der eingesetzten Energie ab.

¹⁵ Gaskraftwerke haben z.B. einen geringeren Kühlwasserbedarf, weniger Stickstoff- und keine Feinstaub-Emissionen.

Zum zweiten ist es auf der Ebene des RROP erforderlich, die FFH-Verträglichkeit der Standortausweisung näher zu untersuchen. Ohne eine solche weitergehende Untersuchung wäre eine Übernahme im RROP unzulässig.

Der Entwurf des Umweltberichts für das RROP Stade enthält zu dem Vorranggebiet „Großkraftwerk Stade“ am Wöhrdener Außendeich auf S. 87ff (91) folgende Passage:

Aussagen zur FFH-Verträglichkeit

Nachteilige Auswirkungen auf das FFH-Gebiete „Untere Elbe“ können sich insoweit ergeben, als das durch die Verwirklichung des Vorranggebiets Gewässereinleitungen und/oder Wasserentnahmen aus der Elbe für die industrielle Nutzung erforderlich sind. Beeinträchtigungen können sich für wandernde, wertgebende Fischarten wie Finte, Rapfen, Flussneunauge, Meerneunauge, Bachneunauge, Nordseeschnäpels und Lachs, auch in Summation mit anderen Vorhaben an der Elbe ergeben. Dies kann aufgrund der erforderlichen Konkretisierung der Planungen erst auf der nachgeordneten Ebene abschließend geprüft werden. Voraussichtlich bestehen allerdings Möglichkeiten in Form von Schadensbegrenzungsmaßnahmen, wodurch ggf. eine Überschreitung der Erheblichkeitsschwelle im Sinne der FFH-Richtlinie vermieden werden kann. Dies ist auf der nachgeordneten Ebene abschließend zu prüfen.

Dieser Passus des Umweltberichts gibt keine klare Auskunft. Es werden lediglich mögliche Beeinträchtigungen angedeutet, die Prüfung wird jedoch – unzulässigerweise - auf die nachgeordnete Planungsebene verschoben. Zu dem „weiteren nicht nuklearen Großkraftwerk im Bereich des Vorranggebietes hafensorientierter industrieller Anlagen“ findet sich im Umweltbericht keine Aussage.

Aus anderen Planungsverfahren von Kohlekraftwerken ist bekannt, dass die FFH-Verträglichkeit für die Kraftwerke eine große Hürde ist. An den Standorten Lünen (Trianel) und Datteln (E.on) sind zuletzt jeweils die immissionschutzrechtlichen Vorbescheide vom OVG Münster aufgehoben worden.¹⁶ Am Standort Brunsbüttel, der nur wenige Kilometer flussabwärts an der Elbe liegt, spielt in den verschiedenen Gerichtsverfahren die FFH-Verträglichkeit eine wichtige Rolle. Besonders geht es dabei um die europarechtlich geschützten Fischarten Schnäpel, Stör und Finte. Eine eingehende Prüfung dieser Fragen ist daher schon auf der Ebene des RROP nötig.

Aus der zu erwartenden Unvereinbarkeit eines Kohlekraftwerks mit den Anforderungen des Natur- und Artenschutzes ergibt sich, dass ein Offenhalten aller Energieträger im RROP rechtswidrig wäre. Denn wenn offensichtlich ist, dass an dem Standort

¹⁶ Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen Urteil v. 10.02.2012; Az.: 8 D 58/08 (Trianel, Lünen) sowie Urteil v. 12.06.2012; Az.: 8 D 38/08 (E.on, Datteln). Die schriftlichen Urteilsgründe zum Datteln-Urteil liegen derzeit noch nicht vor; siehe hierzu auch die Pressemitteilung des Gerichts: http://www.ovg.nrw.de/presse/pressemitteilungen/23_120612/index.php

kein Großkraftwerk mit bestimmten Energieträgern, hier Kohle, verwirklicht werden kann, kann auch kein entsprechender Standort ausgewiesen werden.

Jedenfalls wäre es aber unzulässig, den nachfolgenden Planungsebenen raumordnerisch das Offenhalten aller Energieträger vorzugeben. Denn damit würde den nachfolgenden Planungsebenen eine rechtswidrige Planungsvorgabe gemacht.

§ 8 Abs. 3 Satz 2 NROG verlangt eine nähere Festlegung der Ziele der Raumordnung auf der Ebene der Regionalplanung, wenn dies erforderlich ist. Das ist hier der Fall. Auf der Ebene der Regionalplanung ist zu untersuchen, welcher Energieträger überhaupt zum Einsatz kommen kann, damit es nicht zu Konflikten mit dem Natur- und Artenschutz kommt.

9. Bestimmten Energieträgern entgegenstehende Grundsätze der Raumordnung

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 im Widerspruch steht.

Neben der Anpassungspflicht wird die planerische Abwägungsentscheidung 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;

Unter Nr. 4.2 Energie, Ziff. 01 S. 1 des LROP 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 Versorgungssi-

cherheit, Preisgünstigkeit, Verbraucherfreundlichkeit, Effizienz und Umweltverträglichkeit möglich bzw. vorzunehmen 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, ist im Sinne der vorgenannten Definition als Grundsatz der Raumordnung einzustufen.

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

„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.

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.

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.¹⁷

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 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.

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

¹⁷ Vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB-Kommentar, § 1 Rn. 74.

des Treibhauseffektes und der damit verbundenen Folgen für Mensch und Natur genutzt werden sollen. Eine Möglichkeit der Raumordnung besteht in der Steuerung der Kraftwerksparameter, insbesondere der einzusetzenden Primärenergie.

Mit der Festsetzung auf den Energieträger Gas könnte der Landkreis diesen Anforderungen nachkommen. Zum einen hat Gas einen deutlich geringeren spezifischen CO₂-Ausstoß als Kohle (GuD-Kraftwerk: 347 g CO₂/kWh, Steinkohle-Kraftwerk: 735 g CO₂/kWh). Zum anderen sind Gaskraftwerke flexibel fahrbar und passen damit erheblich besser zum steigenden Stromanteil erneuerbarer Energien und besonders der Windenergie im Norden Deutschlands als die unflexible Kohlekraft.

10. Grundsätze der Raumordnung – Berücksichtigungspflicht und Konkretisierungskriterien

Während die Ziele der Raumordnung der Beachtungspflicht nach § 8 Abs. 3 NROG unterliegen, sind die Grundsätze der Raumordnung „lediglich“ im Rahmen der Abwägungsentscheidung bei der Aufstellung des RROP zu berücksichtigen. Insoweit besteht allerdings eine Berücksichtigungspflicht.

Wie bereits dargestellt gibt der LROP 2008 den nachfolgenden Planungsträgern hinsichtlich der Kraftwerksart und der einzusetzenden Primärenergie einen Konkretisierungsspielraum auf, der ausgefüllt werden muss.

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 der Bearbeiter besteht vorliegend nicht nur eine Konkretisierungsbefugnis, sondern nach Maßgabe der zu berücksichtigen 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.

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.¹⁸ Danach dürfte der Landkreis nicht nur befugt sein, die ihm vorgegebenen Konkretisierungsspielräume auszunutzen, sondern er dürfte verpflichtet sein, im Rahmen der Regionalplanung 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
- Verbraucherefreundlichkeit
- 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.

¹⁸ Vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB-Kommentar, § 1 Rn. 68.

Aufgrund der deutlich besseren Umweltverträglichkeit und Effizienz sowie des signifikant geringeren CO₂-Ausstoßes¹⁹ von erdgasbetriebenen GuD-Kraftwerken im Vergleich zu Kohlekraftwerken spricht einiges dafür, dass im Ergebnis einer rechtmäßigen Abwägung der Ansiedlung von erdgasbetriebenen GuD-Kraftwerken gegenüber Kohlekraftwerken Vorrang einzuräumen ist, der durch entsprechende regionalplanerische Festsetzungen zu gewährleisten 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 Datteln²⁰ verwiesen, nach dem die Nichtbeachtung entsprechender Vorgaben zum Klimaschutz als beachtlicher Abwägungsfehler zu werten ist:

96

(...)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:**

¹⁹ Gebhardt, Vergleich verschiedener Umweltauswirkungen eines Steinkohlekraftwerks mit einer elektrischen Bruttoleistung von 800 MW mit einem GuD-Kraftwerk gleicher Größenordnung, Juli 2012, mit weiteren Nachweisen.

²⁰ Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, Urteil v. 03.09.2009, Az.: 10D121/07.NE.

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 Kohlekraftwerkes Datteln würden ausschließlich bereits bestehende und veraltete Kraftwerke ersetzt. Es könne folglich nicht zur Produktion von Überkapazitäten kommen (Beiakte 19, S. 210R). Das geplante Kraftwerk diene neben dem Ersatz des Altkraftwerkes dem Ersatz von weiteren Kraftwerkskapazitäten in der Region (Beiakte 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. (...)

Diese Ausführungen des OVG gelten sinngemäß auch für die Ebene der Regionalplanung.

In der vorgenannten Entscheidung hat das OVG das Gebot der planerischen Konfliktbewältigung als verletzt angesehen. Das Gericht stellte dabei klar, dass ein Bebauungsplan grundsätzlich die von ihm geschaffenen oder ihm zurechenbaren Kon-

flikte zu lösen hat. Eine Verlagerung der Konflikte auf ein nachfolgendes immissionsrechtliches 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. Enthält ein Regionalplan eine positive Standortausweisung als Ziel der Raumordnung, muss auch auf dieser Ebene die Berücksichtigung des Klimaschutzes erfolgen.

Berlin, Juli 2012