

GEULEN & KLINGER

Rechtsanwälte

Dr. Reiner Geulen
Dr. Remo Klinger

10719 Berlin, Schaperstraße 15

Telefon: +49 / 30 / 88 47 28 - 0

Telefax: +49 / 30 / 88 47 28 - 10

e-mail: klinger@geulen.com

<http://www.geulenklinger.com>

08. Oktober 2008

**Rechtsgutachterliche Stellungnahme
zur landesplanerischen Steuerung
der Ansiedlung
von Kohlekraftwerken**

Erstellt im Auftrag der Deutschen Umwelthilfe e.V.

Gliederung

| | Seite |
|--|--------------|
| I Einleitung | 3 |
| II Struktur und Kompetenzen der Raumordnung | 3 |
| III Bindungswirkung der Erfordernisse der Raumordnung (§ 4 ROG) | 6 |
| 1. Raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen | 6 |
| 2. Bindungswirkung für immissionsschutzrechtliche Genehmigungen..... | 8 |
| IV Regelungen zu Kohlekraftwerken durch Ziele der Raumordnung | 10 |
| V Ziele der Raumordnung durch Gesetz | 13 |
| VI Im Übrigen: Gesetzgebungskompetenz der Länder | 13 |
| VII Ergebnis | 14 |

I Einleitung

Die rechtsgutachterliche Stellungnahme untersucht Rechtsfragen der landesplanerischen Steuerung der Ansiedlung von Kohlekraftwerken. Sie wird im Auftrag der Deutschen Umwelthilfe e.V. (DUH) erstattet.

Das Kurzgutachten geht der Frage nach, ob mit den rechtlichen Instrumentarien der Landesplanung Vorgaben für die Ansiedlung von Kohlekraftwerken gemacht werden können. Dazu ist zunächst zu untersuchen, ob die allgemeinen Strukturen des Raumordnungsrechts derartige Regelungen zulassen. Dabei geht es insbesondere um die Frage, ob die sachlichen Kompetenzen der Raumordnung bei derartigen Regelungen gewahrt werden. Für den Fall, dass dies zu bejahen ist, wird der Frage nachzugehen sein, ob zielförmige Regelungen in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren von Kohlekraftwerken eine Bindungswirkung entfalten. Sollte auch dies zu bejahen sein, ist zu prüfen, welche konkreten Steuerungsmöglichkeiten die Landesplanung zur Ansiedlung von Kohlekraftwerken hat. Dabei wird zu erörtern sein, ob Festlegungen nur hinsichtlich der räumlichen Lage der Kraftwerke oder auch in Hinblick auf konkrete technische Anforderungen des Kraftwerks gemacht werden können.

Die Beantwortung der Fragen folgt im Grundsatz dem durch die DUH übersandten Fragenkatalog. Dort wo es notwendig erscheint, werden weitere Ausführungen gemacht, die von den konkret gestellten Fragen abweichen und über diese hinausgehen.

II Struktur und Kompetenzen der Raumordnung

Die Raumordnung ist nach ihrer Struktur auf die Ordnung und Entwicklung des größeren Raumes angelegt. Der Gesetzgeber hat der Raumordnung daher die Kompetenz zur überfachlichen und überörtlichen, zusammenfassenden (integrierenden) Gesamtplanung verliehen und dies mit einem Koordinierungs-, Ordnungs- und Entwicklungsauftrag verbunden. Rechtlich ist dies in § 1 Abs. 1 S. 2 ROG zum Ausdruck gekommen.

Dieser Auftrag zielt auf den Ausgleich konkurrierender Ansprüche an die Raumnutzung. Dies ist gesetzlich in § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 ROG zum Ausdruck gekommen, nach denen durch die Raumordnung „unterschiedliche Anforderungen an den Raum aufeinander abzustimmen und die auf der jeweiligen Planungsebene auftretenden Konflikte auszugleichen“ sind. Dabei ist – wie § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 ROG zum Ausdruck bringt – „Vorsorge für einzelne Raumfunktionen und Raumnutzungen zu treffen“.

Aus diesem hergebrachten Verständnis der Raumordnung wird gefolgert, dass mit den Mitteln der Landesplanung allgemeine Funktionen des Raumes festgelegt werden können, bei denen etwa Raumzuweisungen zur Ansiedlung von Industrie, Gewerbe oder Wohngebieten gemacht werden können.

Veränderte gesellschaftliche Rahmenbedingungen führten in den vergangenen Jahren dazu, dass sich auch die raumplanerischen Problemfelder grundlegend änderten. Nicht zuletzt in Reaktion auf die gesellschaftliche Aufwertung des Umweltschutzes fand eine ökologisch orientierte Raumplanung ihren Ausdruck in den gesetzlichen Regelungen der Raumordnung. Mit der Neuregelung der Leitvorstellungen der Raumordnung in § 1 Abs. 2 ROG wurden dem ROG normative Fixpunkte hinzugefügt, die auf die Minimierung von Umweltbelastungen ausgerichtet sind. Diese gehen über die bloße Sicherung von Freiräumen zum Erhalt der Naturraumpotentiale hinaus. Denn

„die Ansätze verfolgen auch anspruchsvollere Ziele: (...) Dem dienen Anstöße, die regionale Energieversorgung ökologisch angepasster zu gestalten (z.B. durch Nutzung der Abwärme von Energieerzeugern, durch Energiesparmaßnahmen oder durch verstärkten Einsatz erneuerbarer Energiequellen), den Individualverkehr zugunsten des öffentlichen Personennahverkehrs zu mindern und regionale Wasserversorgungskonzepte zur Schonung des regionalen Wasserschatzes einzuführen (vgl. Fürst/Nauber, 1989).“
(Fürst, Landesentwicklungsplanung und Regionalplanung, 2. Aufl. 1993, S. 49).

Raumordnung und Umweltschutz sind seither eng miteinander verzahnt, denn

„neben die Aufgabe, Gefährdungen für die natürliche Umwelt lediglich abzuwehren, ist die Notwendigkeit der Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen getreten. Durch ziel- und zukunftsorientierte planerische Gestaltung soll die Entwicklung und Belastung der natürlichen Umwelt so gesteuert werden, dass Gefährdungen und Schädigungen soweit wie möglich vermieden und Belastungs- und Erneuerungsreserven offengehalten werden. Neben den

Fachplanungen des Umweltschutzes (...) kommt den Programmen und Plänen der Landesplanung – und hier insbesondere der Regionalplanung – eine zentrale Rolle zu.“
(Erbguth, Raumordnung und Landesplanung, 2. Aufl. 1992, Rn. 110 (S. 159)).

Wie insbesondere § 7 Abs. 3 Satz 2 ROG zeigt, sollen die Raumordnungspläne selbst die Darstellungen in Fachplänen des Immissionsschutzrechts enthalten.

Dies bedeutet hingegen nicht, dass der Raumordnung eine übergeordnete Kompetenz zur Regelung von Aufgaben zugewiesen wäre, die selbst keinen raumbezogenen Ansatz haben. Jede konkrete Zielfestlegung muss dazu geeignet sein, Vorsorge für Raumfunktionen und Raumnutzungen zu treffen bzw. Anforderungen an den Raum aufeinander abzustimmen. Dies wäre etwa dann nicht der Fall – um ein Beispiel aus Baden-Württemberg aufzugreifen – wenn als Ziel der Raumordnung der „Erhalt des südwestdeutschen Kammerorchesters Pforzheim“ (Regionalplan Nordschwarzwald) geregelt wird. Derartigen Regelungen fehlt der Raumbezug.

Unter Wahrung eines raumbezogenen Ansatzes der durch die Landesplanung verfolgten Ziele steht die Raumordnung aber solchen Regelungen nicht entgegen, die über eine allgemeine Raumzuweisung hinaus konkrete Anforderungen an eine (ökologisch vertretbare) Raumnutzung enthalten. Es kommt daher auf die konkrete Zielfestlegung an, mit der Einfluss auf die Ansiedlung von Kohlekraftwerken genommen werden soll. Im Grundsatz sind solche Regelungen der Kompetenz der Landesplanung aber nicht entzogen.

Das Bundesverwaltungsgericht hat diese Grundsätze zuletzt in seinem Urteil zum Verkehrsflughafen Berlin-Schönefeld vom 16. März 2006 – 4 A 1075.04 – bestätigt und dazu insbesondere unter der Randziffer 64 (S. 36 f.) ausgeführt. Die Raumordnung ist mithin in der Lage, nicht nur die Koordination verschiedener fachplanerischer Ansprüche in den Raum vorzunehmen, sondern auch Ziele und Grundsätze der Raumordnung nach eigener Kompetenz und eigener Abwägung aufzustellen.

Wie das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 15. Mai 2003 – BVerwG 4 CM 9.01 – „Messe und Flughafen Stuttgart“ – BVerwGE 118, 181 ff. – ausgeführt hat, sind die Träger der Landes- und Regionalplanung selbst

zu exakten Standortausweisungen für raumbedeutende Infrastrukturvorhaben ermächtigt und können zu diesem Zweck zielförmige Standortausweisungen festlegen. Die dem Träger der Regionalplanung durch Landesgesetz auferlegte Verpflichtung, in einem Regionalplan regional bedeutsame Infrastrukturvorhaben gebietscharf auszuweisen, ist mit der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG) vereinbar, wenn diese Ausweisung durch überörtliche Interessen von höherem Gewicht gerechtfertigt ist und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahrt (1. Leitsatz des Bundesverwaltungsgerichts zur Entscheidung „Messe und Flughafen Stuttgart“ im Anschluss an den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 23. Juni 1987 – 2 BvR 826/83 – BVerwGE 76, 107).

Infrastrukturelle Anforderungen sind mithin grundsätzlich landesplanerisch zulässig. Sie dienen selbst bei gebietsscharfen Ausweisungen unter Benennung infrastruktureller Anforderungen der nachhaltigen Raumentwicklung und dem Ausgleich sozialer, wirtschaftlicher und ökologischer Ansprüche an die Raumnutzung (vgl. § 1 Abs. 2 S. 2 ROG). Gemeinden haben derartige Ausweisungen bei ihren raumbedeutsamen Planungen zu beachten und ihre Bauleitpläne an sie anzupassen (§ 4 Abs. 1 S. 1 ROG, § 1 Abs. 4 BauGB). Überdies sind sie bei Planfeststellungen und Genehmigungen mit den Rechtswirkungen der Planfeststellung zu beachten. Welche konkrete Infrastrukturanlage in welchem Raum zugelassen werden darf, ist daher einer landesplanerischen Regelung zugänglich.

III Bindungswirkung der Erfordernisse der Raumordnung (§ 4 ROG)

Festlegungen in Raumordnungsplänen müssen eine Aussage treffen, die sich auf den Raum bezieht (vgl. etwa Folkerts, DVBl 1989, 733 (735); Schmidt-Aßmann, DÖV 1981, 237 (243); Runkel in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, K § 3 RdNr. 99 m.w.N.). Dies ist immer dann der Fall, wenn die Pläne konkrete oder konkretisierbare Raumnutzungen oder Raumfunktionen zum Gegenstand haben.

Bei raumordnerischen Regelungen zur Ansiedlung von Kohlekraftwerken handelt es sich dann um eine sachlich konkretisierte Raumnutzungsentschei-

derung des Landesplanungsträgers, wenn es sich bei Genehmigungsanträgen für Kohlekraftwerke um eine raumbedeutsame Planung oder Maßnahme i.S. des § 4 Abs. 1 S. 1 ROG handelt.

1. Raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen

Um eine raumbedeutsame Planung oder Maßnahme i.S. des § 4 Abs. 1 S. 1 ROG geht es, wenn die Maßnahme entweder raum-beanspruchend oder raum-beeinflussend ist.

Raum-beanspruchend ist die Maßnahme, wenn dadurch Raum in Anspruch genommen wird. Dies ist bei der Ansiedlung von Kraftwerken unzweifelhaft. Fraglich ist es jedoch, ob konkrete technische Details oder konkrete Standortfestlegungen für Kohlekraftwerke (bis zu einem Ausschluss dieser Kraftwerksart in mit Luftschadstoffen stark vorbelasteten Räumen) eine raum-beanspruchende Maßnahme ist. Eine derartige Raum-Beanspruchung ist nicht schon dann anzunehmen, wenn Boden zur Verwirklichung des Vorhabens benötigt wird. Dies ist bei jedem Vorhaben der Fall. Vielmehr ist eine Beanspruchung des „Raumes“ erforderlich, welches eine großräumige Betrachtung erfordert.

Bei einer landesplanerischen Steuerung der Kohlekraftwerksplanung drängt sich die Raumbedeutsamkeit daher eher deshalb auf, weil derartige Kraftwerkstypen mit einer raum-beeinflussenden Wirkung einhergehen.

Nach der grundlegenden Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts im Urteil vom 13. März 2003 – 4 C 4.02 – ist eine Raumbedeutsamkeit nämlich nicht erst dann anzunehmen, wenn Raum in Anspruch genommen wird, sondern bereits dann, wenn das Vorhaben Auswirkungen auf bestimmte andere Ziele der Raumordnung haben kann. Das Bundesverwaltungsgericht erwähnt dabei ausdrücklich solche Ziele, wie den Schutz von Natur und Landschaft (BVerwG a.a.O., DVBl 2003, 1064 (1065)).

Die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung hatte sich danach vermehrt mit dem Begriff der Raumbedeutsamkeit einer Maßnahme zu beschäftigen und kam dabei bereits bei einzelnen in der Landschaft stehenden Windrädern zu dem Ergebnis, dass selbst diese raum-beeinflussend sind, weil der Fremden-

verkehr durch die bloße Ansicht eines hohen Windrads beeinträchtigt sein kann. Das Bundesverwaltungsgericht bestätigte diese Rechtsprechung (BVerwG a.a.O., DVBl 2003, 1064 (1065)). Die Rechtsprechung der Instanzgerichte hat sich dieser Auffassung angeschlossen und kommt ebenfalls zu dem Ergebnis, dass einzelne Windräder, die eine gewisse Mindesthöhe überschreiten, raum-beeinflussende Maßnahmen darstellen (vgl. etwa VG Lüneburg, Urteil vom 26.04.2004 – 2 A 127/02 –).

Auch die Rechtsliteratur ist diesem sehr weitgehenden Ansatz einer Raumbeeinflussung gefolgt. So wird insbesondere durch *Runkel* darauf hingewiesen, dass durch das Kriterium der Raumbeeinflussung einer Maßnahme der engere bodenbezogene Ansatz des Raumordnungsrechts verlassen wird (Runkel, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, K § 3 RdNr. 250; vgl. auch: von der Heide, in: Cholewa u.a., Raumordnung in Bund und Ländern, Bd. 1, § 3 RdNr. 48).

Ein Kohlekraftwerk ist deshalb raum-beeinflussend, weil es emittiert. Die Luftemissionen sind insbesondere mit erheblichem Feinstaub- und Stickoxidbelastungen verbunden. Wird das Kohlekraftwerk durch Oberflächengewässer, wie etwa Flüsse, gekühlt, so imitiert es ebenfalls in das Wasser. Wird die Abwärme des Kraftwerks nicht genutzt, muss die Wärme andernorts mit den damit einhergehenden Belastungen für Natur und Umwelt produziert werden. Auch dies beeinflusst den Raum. Ressourcenökonomie ist nicht nur eine Komponente des Umweltschutzes, sondern auch ein Ansatz, der mit den Mitteln der Raumordnung sichergestellt werden kann. Hinzu kommt, dass auch die nötige Infrastruktur zur Anlieferung der Kohle den Raum beeinflusst.

Es ist somit nicht von der Hand zu weisen, dass die Nutzung von Kohle in Kraftwerken außerhalb des unmittelbaren Kraftwerksgeländes Wirkungen zeigt, die die weitere Nutzung des Raums beeinflussen. Die Raumbedeutsamkeit einer Kohlekraftwerksplanung ist daher gegeben. Bestätigt wird dies durch die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens für die geplante Erweiterung des Kohlekraftwerks Staudinger. Nach § 15 ROG sind derartige Verfahren nur dann durchzuführen, wenn sie raumbedeutsam sind. Die Landesplanung Hessen bestätigt somit bereits durch die Einleitung eines solchen Verfahrens die Raumbedeutsamkeit der Planung.

2. Bindungswirkung für immissionsschutzrechtliche Genehmigungen

Fraglich ist, ob ein wie auch immer formuliertes Ziel der Raumordnung, welches Vorgaben für Kohlekraftwerksplanungen macht, eine Bindungswirkung in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren entfaltet.

Zunächst würde sich die Bindungswirkung daraus ergeben, dass die Träger der kommunalen Planungshoheit ihre Bauleitpläne an die landesplanerische Zielfestlegung anzupassen haben. Bei Planungen im baurechtlichen Außenbereich folgt eine Bindungswirkung überdies unmittelbar aus § 35 Abs. 3 Satz 2 BauGB. Über § 6 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG sind diese Bindungen mittelbar für das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren von Bedeutung.

Möglicherweise ergibt sich aus § 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 ROG auch eine unmittelbare Bindungswirkung im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren. Dies ist dann der Fall, wenn man eine Genehmigung nach dem BImSchG als eine „Genehmigung mit der Rechtswirkung der Planfeststellung“ i.S. des § 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 ROG interpretiert. Die Beantwortung der Frage hängt davon ab, wie man den Begriff „Rechtswirkungen der Planfeststellung“ auslegt. Unbestritten ist es, dass damit die in vielen Fachplanungsgesetzen enthaltenen Plangenehmigungen erfasst werden. Eine Bindung von Maßnahmen von Privatpersonen an die Ziele der Raumordnung ohne vorherige Umsetzung durch das Bauplanungsrecht rechtfertigt sich daraus, dass in derartigen Fällen grundsätzlich auch Belange der öffentlichen Hand betroffen sind (vgl. Dyong, in: Cholewa/Dallhammer, Raumordnung in Bund und Ländern, Stand: Juli 1999, § 4 RdNr. 15). Dies sei stets dann anzunehmen, wenn eine umfassende Regelung aller zwischen dem Träger des Vorhabens, den öffentlichen Rechtsträgern und den durch den Plan bzw. das geplante Vorhaben Betroffenen bestehenden öffentlich-rechtlichen Rechtsbeziehungen durch die Genehmigung geklärt werden. Damit wird die so genannte Konzentrationswirkung der Planfeststellung zum Grund der unmittelbaren Bindungswirkung des Ziels der Raumordnung gemacht. Eine derartige Konzentrationswirkung besitzt aber auch die immissionsschutzrechtliche Genehmigung, wenngleich es eine nur „beschränkte Konzentrationswirkung“ (§ 13 BImSchG) ist. Insofern lässt sich sehr gut argumentieren, dass die Rechtswirkung der Planfeststel-

lung, nämlich die Konzentrationswirkung, auch bei einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung vorliegt und somit eine unmittelbare Bindungswirkung entfaltet wird. Der Umstand, dass nach § 4 Abs. 4 S. 3 ROG öffentlich zugängliche Abfallbeseitigungsanlagen, die nach den Vorschriften des BImSchG genehmigt werden, lediglich nach den Erfordernissen der Raumordnung zu berücksichtigen sind, kann als Ausnahmetatbestand interpretiert werden.

Selbst wenn man der hier vertretenen Auffassung, nach der sich bei immissionsschutzrechtlichen Genehmigungen eine unmittelbare Bindungswirkung an das Ziel der Raumordnung ergibt, nicht vertreten sollte, besteht jedenfalls eine Berücksichtigungspflicht nach § 4 Abs. 4 S. 1 ROG. Danach wäre das Ziel der Raumordnung schon vor der bauplanungsrechtlichen Umsetzung wie ein Grundsatz der Raumordnung zu berücksichtigen.

Möglich wäre es auch, dass die Regelung des § 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 ROG durch abweichendes Landesrecht dahingehend modifiziert wird, dass auch immissionsschutzrechtliche Genehmigungen unmittelbar der Bindungspflicht an Ziele der Raumordnung unterliegen. Zur Abweichungskompetenz der Länder wird unten zu Ziff. VI ausgeführt.

IV Regelungen zu Kohlekraftwerken durch Ziele der Raumordnung

Um rechtlich verbindlichen Einfluss auf die Ansiedlung von Kohlekraftwerken zu nehmen, bedarf es der Aufstellung eines rechtmäßigen Ziels der Raumordnung.

Ziele der Raumordnung sind verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums (§ 3 Nr. 2 ROG). Derartige Zielfestlegungen müssen von den öffentlichen Planungsträgern beachtet werden (BVerwG, Urteil vom 18.09.2003 – BVerwG 4 CM 20.02 – BVerwGE 119, 54 (57) = NVwZ 2004, 226 (227); Runkel, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landespla-

nungsrecht des Bundes und der Länder, K § 3 RdNr. 48; Brohm, DVBl 1980, 653 (658); ders., DÖV 1989, 429 (439); Wahl, DÖV 1981, 597 f.).

Nach der grundlegenden Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts im Beschluss vom 20. August 1992 – 4 NB 20/91 – BVerwGE 90, 329 (333) = NVwZ 1993, 167 (167 f.)), lösen Ziele der Raumordnung eine zwingende Anpassungspflicht dergestalt aus, dass die planerischen Entscheidungen der Gemeinde mit den Zielen der Raumordnung und Landesplanung in Übereinstimmung gebracht werden müssen. Die Ziele der Raumordnung enthalten Festlegungen, die sowohl in der Bauleitplanung als auch bei Planfeststellungen und Genehmigungen mit den Rechtswirkungen der Planfeststellung als verbindliche Vorgaben hinzunehmen sind. Dabei ist es anerkannt, dass Ziele der Raumordnung positive Nutzungs- oder Funktionszuweisen besitzen können, die andere Nutzungen oder Funktionen ausschließen. Das Bundesverwaltungsgericht hat bereits im Urteil vom 28. April 1978 – 4 C 59.75 – Buchholz 406 zu § 10 BauNVO entschieden, dass eine derartige Negativwirkung als Folge positiver Nutzungs- oder Funktionszuweisungen eine grundsätzlich zulässige Wirkung von Zielen der Raumordnung ist.

Unter Zugrundelegung dieser Maßstäbe kann etwa landesplanerisch erwogen werden, Kohlekraftwerke (oder auch Energieerzeugungsanlagen als solche) nur noch dann zuzulassen, wenn sie über Anlagen der Kraft-Wärme-Kopplung verfügen. Dies wäre eine positive Nutzungs- oder Funktionszuweisung, die im Übrigen die Anforderung des § 7 der 13. BImSchV konkretisiert. Landesplanerische Rechtfertigung dafür wäre, dass Kraftwerksanlagen ohne Kraft-Wärme-Kopplung deutlich mehr Fläche in Anspruch nehmen, da die Wärmeerzeugung an anderer Stelle sichergestellt werden muss. Die Wärmeerzeugung an anderer Stelle geht dann dort wiederum mit raumbeeinflussenden Belastungen für Natur und Umwelt einher. Die Forderung einer Kraft-Wärme-Kopplung folgt daher dem Gebot sparsamer Flächenverwendung, welches eine Grundvoraussetzung ist, um eine ausgeglichene wirtschaftliche, infrastrukturelle, soziale, ökologische und kulturelle Entwicklung zu fördern (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 1 S. 2 ROG). Die Verfolgung eines derartigen landesplanerischen Ziels wäre ein legitimer raumordnerischer Belang. Die näheren Ausgestaltungen sind bei der Abwägung eines derartigen Ziels der Raumordnung vorzunehmen. Im Grundsatz spricht jedoch nichts gegen eine solche Festlegung.

Soweit es Standorte von Kohlekraftwerken angeht, die bereits jetzt mit einer hohen Immissionsbelastung, etwa durch Feinstaub oder Stickoxide, zu tun haben, könnte ein Ziel der Raumordnung dahingehen, derartige Standorte für Kohlekraftwerke nicht zuzulassen. Kohlekraftwerke mögen die Anforderung der 13. BImSchV erfüllen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass sie an jedem Standort zulässig sind, wenn der Standort als solcher bereits mit einer Vorbelastung durch Luftschadstoffe zu kämpfen hat. Dies wäre insbesondere in Städten und Ballungsräumen der Fall. Seit dem 01. Januar 2005 gelten die Grenzwerte der 22. BImSchV für Partikel PM₁₀ (§ 4 der 22. BImSchV). Danach darf der Wert von 50 µg pro m³ PM₁₀ nur an 35 Tagen im Jahr überschritten werden. Der gemittelte Immissionsgrenzwert für Partikel PM₁₀ liegt bei 40 µg pro m³. Am 01. Januar 2010 tritt der Immissionsgrenzwert für Stickstoffdioxid (NO₂) hinzu. Danach darf der Wert von 200 µg pro m³ NO₂ nur an 18 Tagen im Jahr überschritten werden (§ 3 Abs. 2 der 22. BImSchV). Der gemittelte Immissionsgrenzwert liegt bei 40 µg pro m³ (§ 3 Abs. 4 der 22. BImSchV).

Nach § 45 Abs. 1 BImSchG haben die zuständigen Behörden die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die Einhaltung der Immissionswerte sicherzustellen. Es würde mithin ein legitimes Ziel der Landesplanung darstellen, zukünftig zu genehmigende immissionsschutzrechtliche Anlagen im Raum so zuzuordnen, dass diese nicht zur Überschreitung der Luftschadstoffgrenzwerte beitragen. Insbesondere in belasteten Ballungsräumen könnte dies dazu führen, dass Kohlekraftwerke entweder gar nicht oder nur an wenigen, bisher gering belasteten Orten, zugelassen werden könnten, wenn dadurch sicher gestellt wäre, dass die Immissionen nicht zu einer Überschreitung der Grenzwerte im Stadtgebiet führen oder die vorhandenen Grenzwertüberschreitungen verschärfen. Viele Städte haben bereits jetzt mit Stickstoffdioxidbelastungen zu tun, die ab dem 01. Januar 2010 eine Überschreitung des dann geltenden Grenzwerts zur Folge haben. Der Ausschluss von Kohlekraftwerken in diesen Gebieten könnte daher ein legitimes landesplanerisches Ziel darstellen. Die Landesplanung würde damit dem Prioritätsprinzip folgen und neue Anlagen, die einen erheblichen und damit in der Gesamtbetrachtung unzulässig hohen Stickstoffdioxidausschluss zur Folge haben, untersagen.

V Ziele der Raumordnung durch Gesetz

Überprüfungsbedarf besteht bei der Frage, ob ein Ziel der Raumordnung nur durch administratives Handeln im Rahmen einer Rechtsverordnung oder auch Gesetz verabschiedet werden kann.

Planung ist traditionell eine administrative Aufgabe. Die Möglichkeit, eine Planung unmittelbar durch ein Gesetz vorzunehmen, ist dadurch aber nicht ausgeschlossen. In verschiedenen Landesplanungsgesetzen der Länder sind Ziele der Raumordnung geregelt (vgl. etwa § 3 Landesplanungsgesetz Brandenburg). Das Raumordnungsgesetz enthält als solches keine ausdrückliche Regelung über den Rechtsnormcharakter von Raumordnungsplänen und damit auch keine Regelung über die Rechtsnatur von Zielen der Raumordnung.

Dies bestätigt, dass es möglich ist, landesplanerische Aussagen auch im Wege eines Gesetzes vorzunehmen (so auch Runkel, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Stand: Juni 2004, K § 3 Rn. 91; v.d. Heide, in: Cholewa/Dallhammer, Raumordnung in Bund und Ländern, Stand: November 2003, § 3 Rn. 24a). Das entsprechende Gesetz ist dann ein raumordnerischer fachlicher Teilplan in Form eines Landesgesetzes. Das Aufstellungsverfahren muss gleichwohl die materiellen Voraussetzungen der Aufstellung von Zielen der Raumordnung einhalten, insbesondere somit das Abwägungsgebot berücksichtigen. Inwieweit auch die Beteiligungsvorschriften des ROG einzuhalten sind, ist umstritten (bejahend Erbguth, LKV 1994, 89 (92)).

VI Im Übrigen: Gesetzgebungskompetenz der Länder

Sofern sich aus den bisherigen Aussagen Widersprüche zum Raumordnungsrecht des Bundes ergeben sollten (die diesseits nicht erkennbar sind), wird vorsorglich auf die seit der Föderalismusreform bestehende Gesetzgebungskompetenz der Länder im Raumordnungsrecht hingewiesen.

Nach Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 GG können die Länder in Fragen der Raumordnung selbst dann abweichende Regelungen von dem Bundesrecht treffen,

wenn der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht hat.

Diese Abweichungskompetenz besteht schon jetzt, da sich die in Art. 125 b Abs. 1 GG geregelten Fristen für das Recht abweichender Landesregelungen nur auf die Bereiche des Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 2, 5 und 6 (Naturschutz und Landschaftswege, Wasserhaushalt und Hochschulrecht) bezieht. Das Recht der Raumordnung ist bereits jetzt abweichender Landesregelungen zugänglich.

VII Ergebnis

Die allgemeine Kompetenz der Raumordnung steht Zielfestlegungen zur landesplanerischen Steuerung der Ansiedlung von Kohlekraftwerken nicht entgegen. Entscheidung ist vielmehr, welche Zielfestlegung gewählt wird, um den notwendigen Bezug zur Steuerung des Raumes zu wahren. Vorstellbar wäre es etwa, Verpflichtungen zur Nutzung der Kraft-Wärme-Kopplung vorzusehen. In erheblich mit Luftschadstoffen vorbelasteten Gebieten käme auch eine Untersagung der Ansiedlung derartiger Kraftwerkstypen in Betracht. Derartig formulierte Ziele der Raumordnung sind im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren mittelbar über das Bauplanungsrecht und unmittelbar über § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 ROG zu beachten.

Dr. Remo Klinger
(Rechtsanwalt)

