Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Extra

In Zusammenarbeit mit der Neuen Juristischen Wochenschrift

Gegründet von Rechtsanwalt Prof. Dr. Hermann Weber, Schriftleiter von 1982–2001

Herausgegeben von *Rechtsanwalt Prof. Dr. Rüdiger Breuer,* Bonn – *Prof. Dr. Martin Burgi,* München – *Dr. Josef Christ,* Richter am BVerwG, Leipzig – *Prof. Dr. Klaus-Peter Dolde,* Rechtsanwalt, Stuttgart – *Prof. Dr. Thomas Mayen,* Rechtsanwalt, Bonn – *Prof. Dr. Hubert Meyer,* Geschäftsf. Vorstandsmitglied des Niedersächsischen Landkreistages, Hannover – *Prof. Dr. Janbernd Oebbecke,* Münster – *Prof. Dr. Karsten-Michael Ortloff,* Vors. Richter am VG a. D., Berlin – *Dr. Stefan Paetow,* Vors. Richter am BVerwG a. D., Berlin – *Prof. Dr. Joachim Scherer,* Rechtsanwalt, LL.M., Frankfurt a. M. – *Dr. Heribert Schmitz,* Ministerialrat, Berlin – *Prof. Dr. Friedrich Schoch,* Freiburg – *Prof. Dr. Rudolf Streinz,* München

Schriftleitung: Rechtsanwalt Prof. Dr. Achim Schunder und Rechtsanwältin Dr. Christiane Prause, Beethovenstraße 7 b, 60325 Frankfurt a. M.

15 2013
Seite 1–9
32. Jahrgang
1. August 2013

Professor Dr. Wilfried Erbguth*

Kraftwerkssteuerung durch räumliche Gesamtplanung

Die annähernd kopernikanische Energiewende in Deutschland zieht Fragen einer hinreichenden Stromversorgung des Landes nach sich. Das beruht nach nicht unbestrittener Ansicht auf der bereits erfolgten bzw. bevorstehenden Abschaltung von Kernkraftwerken. Trotz deutlich vermehrter Einrichtungen regenerativ gewonnener Energie (Windparks, Photovoltaik, Solar- und Biomasseanlagen) soll es des Weiterbetriebs, aber auch der Neuerrichtung konventioneller Kraftwerke (Gas, Öl, Steinkohle, Braunkohle) bedürfen. Damit wird klärungsbedürftig, auf welche Weise und mit welchem Instrumentarium die hierauf gerichtete Steuerung erfolgen muss bzw. soll(te), insbesondere welcher Anteil den Gesamtplanungen, also der Raumordnung und der Bauleitplanung, insoweit zukommt. Damit beschäftigt sich der Beitrag.

I. Gegenstand der Untersuchung

Wenn es richtig ist, dass es auch in Zeiten der bundesdeutschen Energiewende, gerade wegen des raschen Umstiegs auf so genannte erneuerbare Energien aus Wind, Sonne und Biomasse, weiterhin konventioneller Kraftwerksressourcen, also neben solchen der Gas- auch jener ökologisch bedenklicher Art der Öl-, Braun- und Steinkohleverstromung bedarf[1], impliziert dies die Frage nach dem „Ob“ und nach dem „Wie“ resp. dem Umfang einer hierauf gerichteten staatlichen Steuerung.

Ersteres kann unschwer bejaht werden, ist man sich doch darüber einig, dass ein Weiterbetrieb oder gar ein Zubau herkömmlicher Kraftwerkskapazitäten durch rein privates Engagement nicht gesichert erreicht werden kann, schon deshalb nicht, weil ein solcher Betrieb oder eine derartige (Neu-) Errichtung angesichts des Vorrangs der Einspeisung regenerativ gewonnener Energie nicht rentabel ist[2].[3] Das gilt umso mehr, wenn sich als vorrangiger Bedarf im Rahmen von Beibehaltung bzw. Ausbau konventioneller Kraftwerke der Einsatz von Ersatzkraftwerken postuliert findet[4], die bei sich abzeichnenden Engpässen der Stromversorgung an- bzw. hochgefahren werden, ansonsten aber quasi im „Stand by“-Modus verbleiben („Schattenkraftwerke“)[5].

Jenseits dessen leitet sich das grundsätzliche Erfordernis einer staatlichen Steuerung schon daraus ab, dass es nicht um den jeweils isolierten Betrieb einzelner Kraftwerken geht, sondern

* Der *Verf.* ist Inhaber eines Lehrstuhls für öffentliches Recht und geschäftsführender Direktor des Ostseeinstituts für Seerecht, Umweltrecht und Infrastrukturrecht, Juristische Fakultät, Universität Rostock. – Leicht gekürzte schriftliche Fassung eines Vortrags anlässlich des 18. Umweltrechtlichen Symposions „Versorgungssicherheit in der Energiewende“ am 19. 9. 2013 in Leipzig.

1 Anhand eines Engpasses in der Stromversorgung Deutschlands am 13. 2. 2012 Bundesnetzagentur, Bericht zum Zustand der leitungsgebundenen Energieversorgung im Winter 2011/2012 v. 3. 5. 2012, S. 42 ff.

2 Näher dazu und zu weiteren (immissionsschutzrechtlichen) Gründen Bundesnetzagentur (o. Fußn. 1), S. 36 ff.; das gilt insbesondere für Süddeutschland, a. a. O., S. 38, 111; dies als positive energiepolitische Entwicklung einordnend *Sachverständigenrat für Umweltfragen*, Wege zur 100 % erneuerbaren Energieversorgung, 2011, S. 35.

3 Zu sog. Kapazitätsmarktmodellen, wonach Kraftwerksbetreiber allein für die Bereitstellung und Vorhaltung der Erzeugungsleistung eine gesicherte (staatliche) Vergütung bekommen, als Gegenstrategie vgl. Bundesnetzagentur (o. Fußn. 1), S. 112. Zu legislatorischen Forderungen mit Blick auf § 13 I a EnWG, ebda., S. 107 f.; zu einem Anweisungsrecht der Übertragungsnetzbetreiber zum Einsatz „systemrelevanter“ Gaskraftwerke zwecks Sicherstellung der Stromversorgung, freilich als Ultima Ratio, ebda., S. 110 f.

4 Nach Erhebungen der Bundesnetzagentur (o. Fußn. 1), S. 41, ist die Beibehaltung von 71 % der (vorhandenen) konventionellen Kraftwerke zur Deckung der vertikalen Höchstlast (= Belastung des Höchstspannungsnetzes) erforderlich; auch, ebda., S. 43 – gegenwärtige Erzeugungskapazität „zumindest“ sichern und „wo möglich“ ausbauen; zurückhaltender Sachverständigenrat für Umweltfragen (o. Fußn. 2), S. 32 f.: Bedarf an Grundlastkraftwerken sinkt wegen hoher Volatilität der erneuerbaren Energien. Zu alldem krit. *Jarass/Obermair*, Welchen Netzausbau erfordert die Energiewende? Unter Berücksichtigung des Netzentwicklungsplans Strom, 2012.

5 Bundesnetzagentur (o. Fußn. 1), S. 112; dort auch, ebda., zur (ergänzenden) finanziellen Anreizwirkung von Kapazitätsmarktmodellen, vgl. bereits in Fußn. 3; ferner Bundesnetzagentur, ebda., S. 42.

um deren Einbindung in ein nicht nur landes- und bundes-, sondern auch europaweites Energie(verbund)netz[6], es mithin hierauf gerichteter Abstimmung bedarf, dies mit Blick auf Energieeffizienz und Ressourcenschonung in einem dem großräumigen Netz entsprechenden Sinne[7]; dem kann von privater Seite der Energieversorgungsträger resp. der Übertragungsnetzbetreiber zwar in energietechnischer Hinsicht, auch in einem überörtlichen Maßstab Rechnung getragen werden[8], nicht aber mit Blick auf die gebotene objektive Abstimmung mit widerläufigen Belangen, insbesondere jenen der Ressourcenschonung.

Was das nähere „Wie" der staatlichen Steuerung anbelangt, so richtet sie sich ihrem Gegenstand nach auf ein Gemisch zu berücksichtigender Faktoren und Belange. Im Vordergrund stehen natürlich Bedarfe energetischer und energietechnischer Art (etwa: weiterhin benötigte herkömmliche Kraftwerkskapazität und deren Einbindung in die Netzlast/Art des Kraftwerks: Gas- oder Kohlekraftwerke etc.). Daneben bedingen derartige Kraftwerksbedarfe Standortfragen und solche der Netzanbindung, und zwar in einem kleinräumigen Sinne „vor Ort", aber auch großräumiger Art im Verbundnetz; damit geht es zugleich um Vereinbarkeit bzw. Ausgleich mit gegenläufigen, ganz überwiegend raumbezogenen Belangen, etwa solchen der Wirtschaft (bspw. Standortkonkurrenz mit anderen betrieblichen Vorhaben) und des Umweltschutzes (Naturschutz und Landschaftspflege, Abfall-, Wasserwirtschaft u. a. mehr).

Auf Letzteres („Wie") richten sich die nachfolgenden Erörterungen, darauf nämlich, welche staatlichen Aufgabenfelder mit welchen Instrumenten und Inhalten insoweit steuernd zum Einsatz kommen müssen oder zumindest können. Der Focus liegt hierbei entsprechend der thematischen Vorgabe auf den Steuerungsmöglichkeiten der Gesamtplanungen, also der Raumordnung im überörtlichen Kontext und der Bauleitplanung auf örtlicher Ebene[9].

II. Möglichkeiten und Grenzen raumordnerischer Steuerung

Mit Blick auf raumordnerische Einwirkungen steuernder Art bedarf es zunächst der Klärung, auf welcher Ebene diese einsetzen können, konkret: ob solches bereits auf jener der Bedarfsfestlegung erfolgen darf (dazu unter 1). Des Weiteren gilt es, die instrumentellen wie inhaltlichen Möglichkeiten und Grenzen raumordnerischen Handelns in diesem Zusammenhang auszuloten (dazu unter 2).

1. Bedarfsfestlegung für Kraftwerke als rein fachlicher oder (auch) raumordnerischer Vorgang?

Ob die Bedarfsfestlegung eine rein fachliche Aufgabe darstellt – und deshalb allein fachplanerischer Bestimmung und Steuerung zugänglich ist – oder auch raumordnerische Ingerenz eröffnet, bildet ein seit jeher vorfindliches Konfliktfeld von Fachplanung und Raumordnung; überwiegend wird Ersteres präferiert[10].

Auch vorliegend geht es der Sache nach um die Vorgabe auf erster, genauer: oberster planerischer Ebene, welche Kapazität an Energieerzeugung mit wie vielen, auch konventionellen Kraftwerken zur Sicherung der Versorgung nötig ist. Und in ähnlicher Weise findet sich konstatiert, dabei handele es sich um einen rein fachlichen Vorgang vorab, der auch informell geleistet werden könne[11]; Möglichkeiten raumordnerischer Steuerung finden sich damit auf jener Stufe negiert. Nur wenig vorteilhafter für die Raumordnung ist die anderweitig anzutreffende, freilich auf die Fernstraßenplanung gemünzte Aussage, auf Bedarfsebene seien allenfalls raumordnungspolitische, nicht aber raumordnungsrechtliche Einwirkungen zulässig[12].

Ob sich dies für das Energierecht allein unter Hinweis darauf beiseite schieben lässt, dass es hier anders als im Fernstraßenrecht mit seiner gesetzlichen Verkehrswege- und Ausbauplanung[13] an einer formellen Bedarfsplanung, jedenfalls für die Energieerzeugung durch Kraftwerke fehlt[14], erscheint mehr als zweifelhaft; denn eine gesetzlich nicht vorgesehene oder nicht realisierte fachliche Bedarfsplanung eröffnet keineswegs automatisch eine gleichsam kompensatorische Steuerung im Wege der Raumordnung[15]. Argumentativ tragfähiger erscheint aber die Unzulänglichkeit einer rein sektoralen Bedarfsplanung, was von der zuletzt angesprochenen Sicht ebenfalls herausgestellt wird[16]; eine solche sei unzureichend, weil die dem fachlich begründeten Bedarf entgegenstehenden Restriktionen ausgeblendet blieben[17]. Das weist auf eine aufgabenadäquate Zuordnung der Bedarfsplanung im Spannungsfeld von Energierecht und Raumordnung, wie sie auch allgemein dem Verhältnis von Fachplanung und Gesamtplanung entspricht[18]:

Natürlich handelt es sich bei der Bedarfsplanung für die Erhaltung oder den (Zu-)Bau von Kraftwerken um eine zunächst die energetische Versorgungssicherheit und damit d (ies)en Fachauftrag betreffende Aufgabe, die konsequenterweise fachplanerisch im Energiesektor zu erledigen ist. Hierzu kann, ja sollte „aus Netzsicht" eine regional differenzierte Ansiedlung flexibler Kraftwerke zählen, wie es bereits favorisiert worden ist[19].

6 Dazu Bundesnetzagentur, Bericht gem. § 63 IV a EnWG zur Auswertung des Netzzustands- und Netzausbauberichts der deutschen Elektrizitätsübertragungsnetzbetreiber v. 14. 3. 2011, S. 52; zur Erneuerbare-Energien-Richtlinie 2009 (Richtlinie 2009/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 23. 4. 2009 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinien 2001/27/EG und 2003/30/EG, ABlEU Nr. L 140 v. 5. 6. 2009, S. 16), positiv Sachverständigenrat für Umweltfragen (o. Fußn. 2), S. 35; für den Nordseeraum, ebda.: integrierte Kapazitäts- und Netzplanung.

7 In diese Richtung auch Bundesnetzagentur (o. Fußn. 1), S. 112 f.: regional differenzierte Ansiedlung flexibler Kraftwerke.

8 Vgl. §§ 12 ff. EnWG.

9 Allg. zu dieser gesamtplanungsinternen Unterscheidung etwa *Erbguth*, Öffentliches BauR, 5. Aufl. (2009), § 3 Rdnrn. 2 ff.

10 Dazu zuletzt *Erbguth*, DVBl 2013, 274 (278).

11 *Köck*, DVBl 2012, 3 (6, 9).

12 So *Runkel*, in: *Jarass* (Hrsg.), Erneuerbare Energien in der Raumplanung, 2011, S. 25, 32, der hinsichtlich der Fernstraßenplanung dann auch einen Zugriff durch Raumordnungspläne der Länder für bedenklich hält, ebda., S. 37 f.

13 Dazu näher *Steinberg/Wickel/Müller*, Fachplanung, 4. Aufl. (2012), § 7 Rdnrn. 85 ff.

14 *Runkel*, in: *Jarass* (o. Fußn. 12), S. 25, 38: Plan über die Erzeugung von Energie muss Grundlage der Netzausbauplanung sein; im Szenariorahmen nach § 12 a EnWG geht es nur allgemein um „Szenarien zu Erzeugung, Versorgung, Verbrauch von Strom…", vgl. § 12 a I 4 EnWG. Allg. für den Energiebereich etwa *Köck*, DVBl 2012, 3 (6) m. w. Nachw.; im Bereich der Netze vgl. §§ 12 e ff. EnWG, EnergieleitungsausbauG, NetzausbaubeschleunigungsG Übertragungsnetz, dazu *Steinberg/Wickel/Müller* (o. Fußn. 13), § 7 Rdnrn. 96 ff.; zum diesbzgl. geführten Streit etwa *Grigoleit/Weisensee*, UPR 2011, 40; *Durner*, NuR 2012, 369 (369 f.); zum weiteren rechtlichen Hintergrund der Energiewende *Moench/Ruttloff*, NVwZ 2011, 1040 (1040); Darstellung der Gesetzesinhalte bei *Wagner*, DVBl 2011, 1453 (1454 f.); auch *Erbguth*, DVBl 2012, 325; *ders.*, NVwZ 2012, 326.

15 Dazu allg. *Erbguth*, DVBl 2013, 274 (277 f.).

16 Fachliche Potenzialanalyse, *Runkel*, in: *Jarass* (o. Fußn. 12), S. 38.

17 *Runkel*, in: *Jarass* (o. Fußn. 12), S. 38; vgl. auch *BayVerfGH*, DÖV 2003, 78 (80); *Kment*, NuR 2010, 392 (393); *Appel*, UPR 2011, 161 (165).

18 Vgl. *Erbguth*, DVBl 2013, 274 (278).

19 Bundesnetzagentur (o. Fußn. 1), S. 112 f.

Da es aber zugleich um besagte Standortfragen, ferner um räumliche Umweltauswirkungen je nach Kraftwerkstyp und schließlich um die großräumige Einbindung der Kraftwerke in bundes- und gegebenenfalls europaweite Energienetze geht, erwachsen bereits mit dem fachlichen Bedarf Abstimmungserfordernisse mit anderen, insbesondere kollidierenden Belangen, wie solchen des Umweltschutzes, variierend nach Kraftwerkstyp, aber auch mit konkurrierenden Nutzungsansprüchen, also ebenfalls „Bedarfen" hinsichtlich der für den Bau von Kraftwerken, deren Beibehaltung oder deren Netzanbindung benötigten Flächen. Indem es sich bei alldem um überörtlich raumbedeutsame Agenden handelt, ist eine raumordnerische Koordinierung nicht nur möglich, sondern geboten – und zwar bereits auf Ebene der Bedarfsplanung, um besagte Restriktionen einer energiespezifischen Bedarfsplanung frühzeitig zu erkennen, diese abwägend mit den fachlichen Gegebenheiten in Relation zu setzen und zu einem Ausgleich zu führen, der auch ein Hintanstellen auf der einen oder der anderen Seite potenziell mit einschließt: „Raumordnerische Bedarfsprüfung"[20]. Geht Letzteres zu Lasten des Kraftwerksbedarfs aus, was nicht zuletzt hinsichtlich des Anlagentyps am fachlich verfolgten Standort etwa wegen höher zu veranschlagenden großräumigen Klimaschutzes der Fall sein kann, lässt sich bereits über die fachliche Bedarfsplanung gegen- bzw. nachsteuern, etwa durch andersartig oder anderweitig zu schaffende bzw. zu erweiternde Kraftwerksressourcen. Eine – ohnehin kaum abwägungsgerechte[21] – Verhinderungsplanung der Raumordnung[22] ist damit gleichermaßen ausgeschlossen.

Erfolgt(e) hingegen die raumordnerische Berücksichtigung widerläufiger Interessen erst auf späteren Stufen der Entscheidungsfindung und scheiterte (dann) der energetische (Kraftwerks-)Bedarf jedenfalls zum Teil (bspw.) an einem solchen vorrangiger Art der Verkehrsplanung, wäre ein nachträgliches Zurückgehen auf die Stufe der (fachlichen) Bedarfsplanung nötig; auch dürfte sich ein Nachsteuern im vorstehenden Sinne schon deshalb als schwierig bis unmöglich erweisen, weil die Umsetzung im Verbund der Kraftwerke und Energienetze zwischenzeitlich ins Werk gesetzt wäre.

2. Inhaltliche und instrumentelle Steuerungsmöglichkeiten der Raumordnung

Ist damit der Raumordnung bereits im Stadium der Bedarfsbestimmung für die Energieerzeugung durch Kraftwerke eine gesamtplanerische Einflussnahme eröffnet, bleiben ihre näheren Steuerungsagenden in inhaltlicher und instrumenteller Hinsicht zu bestimmen.

Instrumentell geht es dabei vorrangig um den Einsatz von Raumordnungsplänen[23]. Deren inhaltliche Seite beurteilt sich bundesrechtlich im Wesentlichen anhand der in § 8 V und VII ROG vorgehaltenen Ausweisung(smöglichkeit)en (dazu unter a). Allerdings können Grenzziehungen raumordnerischer Wirkkraft relevant werden (dazu unter b), während Anforderungen an die Realisierungsfähigkeit raumordnerischer Festlegungen, hier zu Bau oder Beibehaltung von Kraftwerken, nicht erneut diskutiert werden sollen[24]. Instrumentell ist ferner die Steuerungswirkung der Bundesraumordnungspläne eingefordert worden, was auf dieser Ebene dann die allgemeine Problematik raumordnerischer Mengenziele o. Ä. aufwirft (dazu unter c). Schließlich lässt sich Anschauungsmaterial zu Wasser gewinnen, nämlich anhand entsprechender Ausweisungen in Raumordnungsplänen der (Küsten-) Bundesländer für das Küstenmeer, vor allem aber jener der Raumordnungspläne des Bundes in der ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) – dazu unter d.

a) *Ausweisungsmöglichkeiten in Raumordnungsplänen zur Kraftwerkssteuerung*. Dass in Raumordnungsplänen Ausweisungen zur Steuerung der Verteilung von Kraftwerken aufgenommen werden können, erweist schon der beispielgebende Katalog in § 8 V 1 ROG: Nach Nr. 3 lit. b der Vorschrift gehören zu den dort aufgeführten Festlegungen zur Raumstruktur auch solche betreffend die Versorgungsinfrastruktur – wozu gerade solche hinsichtlich der Versorgung mit Energie zählen[25] und damit auch Kraftwerke zur Stromerzeugung für die Verbraucher[26].

Der Eingangshalbsatz des § 8 V 1 Nr. 3 ROG beschränkt die diesbezüglichen Festlegungen inhaltlich auf zu sichernden Standorte (und Trassen[27]). Das ist aber nicht abschließend zu verstehen, wie sich aus dem einleitenden Halbsatz des § 8 V 1 ROG ergibt („insbesondere"). Bezogen auf Netzinfrastrukturen ist indes schon standortbezogenen Ausweisungen eine wichtige Sicherungsfunktion im Vorfeld nachfolgender Zulassungsverfahren beigemessen worden, weil das fachliche (Sicherungs-)Mittel der Veränderungssperre jedenfalls nach allgemeinem Energierecht erst ab Auslegung der Pläne im Planfeststellungsverfahren greift[28].[29] Für die vorliegend interessierende Kraftwerkssteuerung gilt das mit Blick auf die örtliche Standortbestimmung im Bebauungsplan in ähnlicher Weise, weil hier die Veränderungssperre nicht vor dem (Plan-)Aufstellungsbeschluss[30] erlassen werden kann[31] – und ver-

20 Vgl. bereits § 2 II Nr. 2 S. 4 Halbs. 2 ROG – „Bedarfsprognosen der Landes- und Regionalplanung". Daraus folgt zugleich, dass die Raumordnung in diesem Rahmen (auch) aktive Standortbestimmung betreiben darf, ja muss; der diesbezügliche Streit löst sich damit auf; vgl. zu jener Diskussion zuletzt *Erbguth*, DVBl 2013, 274 (278); zu sog. Mengenzielen insoweit noch bei und nach Fußn. 64. Die Datteln-Entscheidung des *OVG Münster*, Urt. v. 3. 9. 2009 – 10 D 121/07.NE, juris (= DVBl 2009, 1385 = BauR 2010, 572 = BeckRS 2009, 38902) verliert sich hingegen im gegenteiligen, nämlich fachlichen Extrem, wenn sie die Raumordnung insoweit einseitig auf Klimaschutz orientiert, also unzulässig sektoral orientiert und verpflichtet, vgl. a. a. O. Rdnrn. 99 ff.; Entsprechendes findet sich dann in den Anforderungen der Konfliktbewältigung im Rahmen der Bauleitplanung, vgl. nach Fußn. 90. Allg. zur Abwägungs(fehler)lehre *Erbguth* (o. Fußn. 8), § 5 Rdnrn. 127 ff.; zur raumordnerischen Abwägung § 7 II ROG und *Hoppe*, in: *Hoppe/Bönker/Grotefels*, Öffentliches BauR, 4. Aufl. (2010), § 4 Rdnr. 37.

21 Kompetenzrechtliche Argumentation zu Gunsten des Bundes (Unzulässige Einwirkung der Landesplanung auf die ausgeübte Kompetenz nach Art. 74 I Nr. 11, 24 GG) bei *Hendler*, NuR 2012, 531 (536). Dabei dürfte es sich hingegen um ein Scheinproblem handeln, weil der Landesplanung nur ein spezifisch raumordnungsrechtlicher Zugriff (dazu vorstehend im Text) auf das Immissionsschutzrecht eröffnet ist, dieser aber (auch kompetenzrechtlich, Art. 74 I Nr. 31 GG) sehr wohl. Deshalb muss auch der Gedanke des § 35 III 3 BauGB nicht über die erfassten Privilegierungstatbestände hinaus erweitert werden, so aber *Hendler*, NuR 2012, 537.

22 Dazu *Hendler*, NuR 2012, 531 (536); *Runkel*, in: *Spannowsky/Runkel/Goppel*, ROG, 2010, § 3 Rdnr. 42; *Schink*, I+E 2011, 211 (220).

23 Zum entsprechenden Einsatz der Raumordnung(splanung anhand des Klimaschutzes *Mitschang*, DVBl 2008, 745; insoweit auch *Ritter*, RuR 2007, 531. Flankierende Bedeutung kommt aufgabengemäß dem Raumordnungsverfahren zu, nämlich mit Blick auf die Einbindung konkreter Kraftwerksrealisierung in das (raumordnerische) Plankonzept, aber auch als Erfahrungshorizont für Planänderungen – seine Bedeutung ist daher hoch; grdl. *Zoubek*, Das Raumordnungsverfahren – Eine rechtsvergleichende Untersuchung des förmlichen landesplanerischen Abstimmungsinstruments, 1978. Hierauf kann im vorliegenden Zusammenhang indes nicht weiter eingegangen werden. Zum entsprechenden Einsatz der Raumordnung(splanung) anhand des Klimaschutzes *Mitschang*, DVBl 2008, 745.

24 Allg. dazu *Erbguth*, DVBl 2013, 274 (279 f.).

25 Vgl. §§ 4 ff. BImSchG i. V. mit § 2 I Nr. 1, Anh. 1 4. BImSchV.

26 Vgl. allg. i. d. S. auch *Schink*, I+E 2011, 211 (219).

27 Die(se) „Trassen für Infrastruktur" spielen für linienförmige Leitungstrassen des Energiebereichs eine Rolle, ersichtlich aber nicht für die demgegenüber punktförmigen Vorgänge der Errichtung, des Weiterbetriebs von Kraftwerken oder deren Verteilung im Raum.

28 Vgl. § 44 a EnWG.

29 *Runkel*, in: *Jarass* (o. Fußn. 12), S. 25, 40 f. – Flächen-/Standortfreihaltung im überörtlichen Maßstab.

30 Nach § 2 I 2 BauGB.

schärft für den eigentlichen Zulassungstatbestand, weil das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren (für Kraftwerke[32]) über keinerlei Sicherungsmittel verfügt[33].

Die raumordnerische Sicherung von Kraftwerkstandorten nach § 8 V 1 Nr. 3 lit. b ROG kann zudem im Wege gebietskategorialer Ausweisungen i. S. von Abs. 7 der Bestimmung verstärkt werden. So lassen sich insbesondere Vorrang- oder Eignungsgebiete festsetzen, mit denen die gebietsinterne Durchsetzungskraft (Vorranggebiete) oder die außergebietliche Ausschlusswirkung (Eignungsgebiete) gestärkt wird; überdies können beide Wirkungen zusammengeführt werden, indem zu der Möglichkeit so genannter Kombinationsgebiete gem. § 8 VII 2 ROG gegriffen wird[34]. Letzterenfalls kommt es unstreitig zu einer zugleich gebietsinternen wie gebietsexternen raumordnerischen Zielbindung, die hiermit nicht zu vereinbarende Nutzungen bzw. Belange ausschließt. Werden lediglich Vorranggebiete festgelegt, gilt das für die innergebietliche Wirkung, nicht aber außergebietlich[35].

Bei Eignungsgebieten war nach früherer Rechtlage deren außergebietliche Zielbindung anerkannt, die innergebietliche Wirkung hingegen umstritten[36].[37] Nach der Neuformulierung des § 8 VII 1 Nr. 3 durch das ROG 2008 wird jener Streit als überholt angesehen: Auch innergebietlich komme Eignungsgebieten zielförmige Bindung wie Vorranggebieten zu[38]. Ohne Weiteres wird dem freilich nicht zu folgen sein. Zum einen variiert insoweit der Wortlaut beider Bestimmungen, („… und andere raumbedeutsame Nutzungen in diesem Gebiet ausschließen, soweit diese mit den vorrangigen Funktionen oder Nutzungen nicht vereinbar sind [Vorranggebiete])“, § 8 VII 1 Nr. 1 ROG, versus § 8 VII 1 Nr. 3 ROG (wonach bestimmten raumbedeutsamen Maßnahmen oder Nutzungen „… andere raumbedeutsame Belange nicht entgegenstehen …“). Insbesondere aber fragt sich bei Annahme eines innergebietlichen Gleichklangs an raumordnerischer Zielbindung bei Vorrang- wie Eignungsgebieten weiterhin, warum es dann noch der Kombinationsgebiete bedarf, zumal sie auch die Neufassung des Raumordnungsgesetzes in § 8 VII 2 ROG ausdrücklich und im Wortlaut unverändert beibehält[39]. Angesichts dessen spricht weiterhin vieles für eine Struktur der Eignungsgebiete als „Grundsatz-Ziel-Kombination“[40].

b) *Reichweite der raumordnerischen Zielbindung*. In Anbetracht dessen, dass die Kraftwerkssteuerung durch Raumordnung auf die Errichtung u. Ä. derartiger Anlagen bezogen ist, fragt sich unter dem Aspekt der Planungsakzessorietät[41], ob die Zulassung der Kraftwerke im Wege der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung nach §§ 4 ff. BImSchG i. V. mit der 4. BImSchV[42] der raumordnerischen Zielbindung unterliegt.

Da die Genehmigungsentscheidung im vorliegenden Zusammenhang keine eigene raumbedeutsame Maßnahme der genehmigenden Stelle darstellt (vgl. § 4 I 1 Nr. 1 ROG), ferner die genehmigungsbedürftige Anlage in aller Regel weder in öffentlicher Hand noch in derjenigen einer privaten Stelle stehen wird, an der die öffentliche Hand mehrheitlich beteiligt ist oder deren Vorhaben überwiegend mit öffentlichen Mitteln finanziert wird (vgl. § 4 I 1 Nr. 2, S. 2 ROG)[43], und schließlich die immissionsschutzrechtliche Zulassung nicht im Wege der Planfeststellung oder einer diese ersetzenden Plangenehmigung erfolgt (vgl. § 4 I 1 Nr. 3 ROG), bleibt es bei dem Verweis in § 4 II ROG auf eine (etwaige) fachgesetzliche Raumordnungsklausel. Eine solche halten die genannten Vorschriften über den immissionschutzrechtlichen Genehmigungstatbestand nicht vor[44]. Allerdings verweist § 6 I Nr. 2 BImSchG darauf, dass „andere öffentlich-rechtliche Vorschriften“ nicht entgegenstehen dürfen, damit die Genehmigung erteilt werden kann. Hierüber werden die Bestimmungen des Bauplanungsrechts (§§ 30–36 BauGB) erfasst, so dass sie in der immissionsschutzrechtlichen Zulassung strikt beachtlich sind[45]. Über diese Inkorporation städtebaurechtlicher Anforderungen artikulieren sich nun aber die kraftwerksbezogenen zielförmigen Aussagen der Raumordnungspläne: Daran sind zum einen Bauleitpläne nach § 1 IV BauGB anzupassen. Soweit, wie wohl überwiegend, ein solcher Plan nicht besteht, wird regelmäßig die Außenbereichsvorschrift des § 35 BauGB relevant, die neben den Raumordnungsklauseln des § 35 III 2 BauGB den Planvorbehalt in Satz 3 der Vorschrift enthält, über den entsprechend ausgewiesene Eignungs- und Kombinationsgebiete in dem beschriebenen Sinne[46] steuernd auf die Errichtung, Beibehaltung etc. von Kraftwerken raumordnerisch Einfluss nehmen[47].

c) *Einsatz der Bundesraumordnungsplanung zur Kraftwerkssteuerung*. Die Energiewende ist bundesweit ausgerichtet. Wenn es um die hierauf gerichtete raumordnerische Steuerung der Energieerzeugung durch Kraftwerke geht, legt es schon nahe, Einsatzmöglichkeiten der Bundesraumordnung, und zwar ihres planerischen Instrumentariums, nachzugehen. Dies auch deshalb, weil mit dem ROG 2008 über die bereits zuvor erfasste Raumordnung des Bundes in der AWZ hinaus erstmalig Formen einer förmlichen Raumordnungsplanung auf Bundesebene eingeführt worden sind, nämlich durch § 17 I, II ROG[48].

31 § 14 I 1 BauGB.
32 Vgl. § 4 I 3 BImSchG, § 2 I Nr. 1 a, c 4. BImSchV i. V. mit Nr. 1 Anh. zur 4. BImSchV und Nr. 1 Anl. 1 zum UVPG.
33 Vgl. §§ 4 ff. BImSchG.
34 Angesichts jener ausdrücklich vorgesehenen und aus Gründen der Rechtsklarheit gesetzlich kategorisierten und zugleich differenzierten Zuordnungsmöglichkeiten erscheint die Ableitung eines Vorranggebiets allein aus einer zielförmigen Standortbestimmung, wie das *OVG Münster* in seiner Datteln-Entscheidung dies tut (o. Fußn. 20, Rdnrn. 75 ff.; DVBl 2009, 1385 = BauR 2010, 572 = BeckRS 2009, 38902) mehr als zweifelhaft, hätte zumindest auslegungsmethodisch eingehender Begründung bedurft, zu Recht *Goppel*, Anm. zur Datteln-Entscheidung des *OVG Münster*, DVBl 2009, 1592 (1592); eine zusätzliche rein interpretatorische Verbindung mit einer Ausschlusswirkung, wie das Gericht es vornimmt, dürfte vor dem Hintergrund des § 8 VII 1 Nr. 3, S. 2 ROG kaum nachvollziehbar sein, vgl. auch *Goppel*, DVBl 2009, 1592 f. – abwegig; krit. insoweit auch *Appel*, UPR 2011, 161 (167 f.).
35 Vgl. nur *Goppel*, in: *Spannowsky/Runkel/Goppel* (o. Fußn. 22), § 8 Rdnrn. 68 ff.; bei alldem ist nicht maßgeblich, ob die rechtstechnischen Begriffe des Bundesrechts im jeweiligen Plan Verwendung finden, wohl aber, dass klargestellt wird, welche Wirkung (innergebietlich und/oder außergebietlich) vom Plangeber gewollt ist; das lässt die Datteln-Entscheidung des *OVG Münster* (o. Fußn. 20, DVBl 2009, 1385 = BauR 2010, 572 = BeckRS 2009, 38902) vermissen, so zu Recht *Appel*, UPR 2011, 161 (167 f.); bereits in Fußn. 34.
36 Dazu *Grotefels*, in: *Erbguth/Oebbecke/Rengeling/Schulte* (Hrsg.), Planung, Festschr. f. W. Hoppe, 2000, S. 369, 378 ff.
37 Zu Methodik und Wirkung von Eignungsgebieten für die Windenergie am Beispiel der Regionalplanung *Schmidt-Eichstaedt*, LKV 2012, 481.
38 Vgl. *Goppel*, in: *Spannowsky/Runkel/Goppel* (o. Fußn. 22), § 8 Rdnrn. 88, 90.
39 Zu diesem Argument hinsichtlich der Diskussion anhand der Vorgängerbestimmung *Grotefels*, in: *Erbguth/Oebbecke/Rengeling/Schulte* (o. Fußn. 36), S. 381 m. w. Nachw.
40 *Grotefels*, in: *Erbguth/Oebbecke/Rengeling/Schulte* (o. Fußn. 36), S. 379 ff. m. w. Nachw.; *Erbguth*, DVBl 1998, 209 (211 f.); jew. zur Vorläuferbestimmung.
41 Vgl. dazu anhand des NABEG *Erbguth*, in: *Kment* (Hrsg.), Netzausbau zu Gunsten erneuerbarer Energien, 2013, i. E.
42 Dazu bei Fußn. 32.
43 Dazu zuletzt etwa *Schink*, I+E 2011, 211 (215).
44 Dazu und zum Nachfolgenden *Appel*, UPR 2011, 161 (166 f.); allg. *Jarass*, BImSchG, 9. Aufl. (2012), § 6 Rdnr. 37.
45 Vgl. nur *Jarass* (o. Fußn. 44), § 6 Rdnr. 32.
46 Vgl. nach Fußn. 33.
47 Dazu eher skeptisch *Köck*, DVBl 2012, 3 (7 f.).
48 Dazu etwa *Erbguth*, DVBl 2009, 265 (270 f.).

Unter dem Aspekt der Energiewende hat es denn auch Vorschläge zu deren Steuerung durch Raumordnungspläne des Bundes gegeben. So wird ein „Grundsätze-Plan" nach § 17 I ROG favorisiert, und zwar in Konkretisierung des Raumordnungsgrundsatzes in § 2 II Nr. 6 S. 8 ROG[49], wonach die räumlichen Voraussetzungen u. a. für den Ausbau der erneuerbaren Energien zu schaffen sind. Das betrifft auch und gerade die raumbezogene Steuerung von Kraftwerken, weil zu den Leitlinien einer solchen Planung neben der vorrangigen Nutzung von Konversionsflächen bzw. Industriebrachen und einer gleichmäßigeren Verteilung der Flächen für erneuerbare Energien zwecks gerechterer (Lasten-)Zuweisung eine stärkere Ausrichtung der Flächen auf Verbrauchszentren gezählt wird, um unnötigen Leitungsbau zu vermeiden[50]. Allerdings müss(t)en sich derartige Ausweisungen von ihren Rechtswirkungen her im Rahmen des nach § 17 I ROG Möglichen halten, hätten also nur die Qualität von Grundsätzen der Raumordnung, die von anderen Planungsträgern, aber auch im Rahmen der Vorhabenszulassung nur zu berücksichtigen, nicht aber strikt zu beachten sind[51]. Um diese Restriktion zu überwinden, ist angeraten worden, auf der Grundlage eines solchen Plans verbindliche Flächenvorgaben für erneuerbare Energien festzulegen: „Die Länder müssten diese Vorgaben dann auf ihre Regionen verteilen, die diese in den Regionalplänen gebietsscharf umsetzen"[52].

Neben dem Problem einer Umgehung des nach § 17 I ROG ausdrücklich auf „Grundsatz-Wirkung" beschränkten (Bundesraumordnungs-)Plans stellt sich dasjenige allgemeiner Art, wie es auch im Zusammenhang mit Raumordnungs- bzw. Regionalplänen des Landesbereichs aufgeworfen ist, nämlich ob Mengenziele u. Ä. zulässiger Gegenstand und Inhalt raumordnerischer Ausweisungen sein können[53]. Praktiziert werden solche Festsetzungen betreffend Hektar- oder Leistungsmengen durchaus; zunächst haben sie Einsatz zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr[54], ferner zur prozentualen Sicherung der Eigenversorgung im Rohstoffbereich[55] gefunden; inzwischen ist das zunehmend auch im Bereich erneuerbarer Energien der Fall[56].

Unter Aspekten der Rechtmäßigkeit lassen sich zunächst in Abgrenzung zum fachlichen Handeln keine Bedenken an jenen raumordnerischen Ausweisungen erkennen, sofern der zusammenfassende Gehalt der Aussage(n) gewahrt und eine räumlich-überörtliche Wirkungsweise gesichert ist, dies entsprechend den Überlegungen zur raumordnerischen Bedarfsplanung[57].[58] Dann werden auch Aussagen zur möglichst optimalen Nutzung bzw. zum Wirkungsgrad von Kraftwerken zulässig sein[59]. Des Weiteren müssen natürlich die spezifischen Anforderungen an Ziele der Raumordnung, wie sie § 3 I Nr. 2 ROG postuliert, eingehalten sein[60]. Das ist wegen mangelnder Bestimmtheit bei einem landesweit Geltung beanspruchenden Emissionsminderungsziel verneint worden, weil die Adressaten des Ziels, etwa die Regional- und Bauleitplanung, keinerlei klare Handlungsvorgaben träfen[61]. Ferner dürfte es an dem erforderlichen Raumbezug fehlen und überdies zweifelhaft sein, ob überhaupt eine raumordnerische Abwägung stattgefunden hat[62]. Anders stellen sich die Dinge freilich dar, wenn den nachfolgenden Planungsebenen jeweils hierauf zugeschnittene Teil(mengen)ziele auferlegt werden[63], wie es besagter Vorschlag verfolgt, also von der Bundes (raumordnungs)ebene für die Landes(planungs)stufe, von dieser für die jeweiligen Gebiete der Regionalplanung und von jener für diejenigen der regionsangehörigen Gemeinden.

Allerdings verbleibt als rechtliches Monitum gegenüber solchen raumordnerischen Mengenzielen für die räumliche Verteilung der Energieerzeugung die Beschränkung der Raumordnungspläne nach § 17 I ROG auf Grundsatzgeltung (§ 3 I Nr. 3 ROG) mit bloßer Berücksichtigungs- und ohne zielspezifischer Beachtenspflicht[64]. Das darf auf nachgeordneter Regelungsebene durch Wirkungsverstärkung im Sinne einer Zielbindung nicht umgangen werden, weil es damit zu einem Verstoß gegen den Gesetzesvorrang[65] käme. Deshalb können in Konkretisierung des § 2 II Nr. 6 S. 8 ROG in Bundesplänen nach § 17 I ROG mengenbezogene Ausweisungen lediglich als Richt- oder Orientierungswerte getroffen werden, ein Ergebnis, das andernorts gleichermaßen aus rechtspolitischen Gründen und solchen der Prognose(un)sicherheit favorisiert worden ist[66].

---

49 *Runkel* (o. Fußn. 12), S. 38 f.

50 *Runkel* (o. Fußn. 12), S. 39.

51 Bei gebundenen Zulassungen, wie hier der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung, kann dies freilich rechtsdogmatische Probleme bereiten, weil dieser Entscheidungstyp nicht auf abwägende Berücksichtigung i. S. des § 3 I Nr. 3 ROG angelegt ist; Möglich wäre solches allenfalls über § 6 I Nr. 2 BImSchG i. V. mit dem Bauplanungsrecht: Bauleitplanung resp. nachvollziehende Abwägung im Rahmen des § 35 I BauGB; allg. dazu *Erbguth* (o. Fußn. 9), § 5 Rdnrn. 114 ff., § 8 Rdnrn. 126 ff.

52 Vgl. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), Positionspapier Nr. 88, 2011, Raumordnerische Aspekte zu den Gesetzesentwürfen für eine Energiewende, S. 2 f.

53 Dazu zusammenfassend *Erbguth*, DVBl 2013, 274 (278).

54 Aber auch für regionalplanerisch vorgegebene Waldflächenanteile im Plangebiet, *OVG Münster*, DVBl 2009, 1385 = BauR 2010, 572 = BeckRS 2009, 38902 Rdnrn. 117 f.

55 *VGH Mannheim*, BauR 2003, 1444; dazu m. w. Nachw. *Beckmann*, NWVBl 2011, 248 (253).

56 Vgl. *Köck*, DVBl 2012, 3 (9) m. w. Nachw. in Fußn. 70: (regionalplanerische) Vorgabe von bestimmter Mindestwindkraftleistung; *Beckmann*, NWVBl 2011, 249 (253).

57 Vgl. bei und nach Fußn. 10.

58 Anhand des Klimaschutzes tendenziell i. d. S. auch *Wickel*, DVBl 2013, 77 (83 f.).

59 So *OVG Lüneburg*, BauR 2008, 2005 (2006 f.) = BeckRS 2008, 36311 (anhand der raumordnerischen Festlegung einer Kapazitätsangabe in Megawatt für einen Vorrangstandort Windenergie); dazu *Hendler*, NuR 2012, 531 (537); grenzziehend wirken aber rechtssystematische Regelungsspezifika der Zulassungsebene, vgl. bei Fußn. 100 und *Hendler*, NuR 2012, 531 (537 f.). Und von vorneherein anders sieht es aus, wenn verdeckt fachliche oder/und kleinräumige Bedarfe verfolgt werden, vgl. *Erbguth*, DVBl 2013, 274 (278); Entsprechendes gilt für Betriebsbeschränkungen u. Ä., vgl. wie vor; krit. gegenüber diesbezüglichen Festsetzungen der Raumordnung *Reidt*, DVBl 2011, 794 f.

60 Vgl. nur *Köck*, DVBl 2012, 3 (9); anhand des Klimaschutzes *Beckmann*, NWVBl 2011, 248 (253 f.); auch *Reidt*, DVBl 2011, 789.

61 *Beckmann*, NWVBl 2011, 248 (253); *Schink*, UPR 2011, 91 (97 f.); vgl. auch *Rojahn*, NVwZ 2011, 654 (660); allg. zur Bestimmtheit von Raumordnungszielen *Kümper*, ZfBR 2012, 631 (633); inzwischen ist der vornehmlich in Bezug genommene Entwurf eines Klimaschutzgesetzes für das Land NRW fortgeschrieben und dabei besagte Angriffsfläche weitgehend beseitigt worden, vgl. dazu *Wickel*, DVBl 2013, 77 (81).

62 *Schink*, I+E 2011, 52 (62, 63 f., 64); anders, d. h. für derartige raumordnerische Festsetzungsmöglichkeiten, *Ekardt*, EurUP 2011, 227 (229 ff.).

63 So denn auch hilfsweise *Beckmann*, NWVBl 2011, 248 (253 f.); näher zu alldem *Hendler*, in: *Ruffert* (Hrsg.), Dynamik und Nachhaltigkeit des öffentlichen Rechts, in: Festschr. f. M. Schröder, 2012, S. 567, 569 ff.: kaum Brisanz hinsichtlich entsprechender Vorgaben der landesweiten Raumordnung gegenüber der Regionalplanung.

64 Vgl. vor Fußn. 53.

65 Allg. dazu etwa *Erbguth*, Allg. VerwR mit Verwaltungsprozess- und StaatshaftungsR, 5. Aufl. (2013), § 8 Rdnr. 2. Da es sich um Verordnungsgebung des Bundes handelt(e), kann das Vorgehen auch nicht als Abweichungsgesetzgebung nach Art. 72 III 1 Nr. 4 GG gerechtfertigt werden, wobei die h. M. ohnehin insoweit einen abweichungsfesten Kern annehmen würde (näher und krit. zur diesbezüglich überwiegenden Meinung *Erbguth*, in: *Ipsen/Stüer* [Hrsg.], Europa im Wandel, Festschr. f. H.-W. Rengeling, 2008, S. 35, 51 ff.) und überdies eine Abweichung durch bloße Rechtsverordnung am Maßstab des Art. 72 III 1 GG kaum zu rechtfertigen sein dürfte (positiver zu diesbezüglich „verfassungstheoretischen Verrenkungen" *Stegmüller*, DÖV 2013, 221 [222 ff., 228]).

66 *Köck*, DVBl 2012, 3 (9), hinsichtlich Ersterem unter Hinweis auf ein ansonsten drohendes Abweichen der Bundesländer, vgl. Art. 72 III Nr. 4 GG.

Sieht man dies – rechtspolitisch – anders, bleibt der Einsatz der zweiten inzwischen vorgehaltenen Kategorie an Raumordnungsplänen des Bundes, nämlich derjenige nach § 17 II ROG, wie es bereits für die bundesweite Steuerung der Höchstspannungsleitungen als naheliegend angemahnt worden ist[67]. Allerdings geht es dabei nicht ohne Fortschreibung der Vorschrift ab: So muss natürlich der Gegenstand der Planung, nämlich die länderübergreifenden Standortkonzepte, um solche für Kraftwerke ergänzt werden. Ferner hat die verengende Bezugnahme derartige Ausweisungsmöglichkeiten auf „ihre verkehrliche Anbindung im Rahmen der Bundesverkehrsplanung" zu entfallen und ist die ohnehin wenig systemgerechte Exemtion der Bindungswirkung gegenüber den Ländern (§ 17 II 2 ROG) zu streichen[68].

d) *Beispielgebende Raumordnungspläne zu Wasser*. Raumordnerische Kraftwerkssteuerung erfolgt bereits zu Wasser. Das zeigen neben entsprechenden Inhalten der Raumordnungspläne der Küstenbundesländer betreffend das deutsche Küstenmeer[69] die vom Bund nach § 17 III ROG für die (deutsche) AWZ in der Nord- und Ostsee jeweils aufgestellten Raumordnungspläne[70]. In diesen finden sich Gebietsfestlegungen nach § 8 VII 1 ROG neben der Schifffahrt u. a. für die Windenergiegewinnung. Im Näheren werden Vorranggebiete (§ 8 VII 1 Nr. 1 ROG) zu Gunsten von Windenergieanlagen ausgewiesen[71]. Da von der Möglichkeit, Eignungsgebiete oder so genannte Kombinationsgebiete auszuweisen, kein Gebrauch gemacht worden ist, bleibt allerdings die Errichtung von Windenergieanlagen außerhalb der Vorranggebiete möglich[72].[73]

Die Beispiele zeigen, dass eine Steuerung von „Windenergie-Kraftwerken" raumordnerisch sogar zu Wasser möglich und machbar ist. Umso mehr muss dies terrestrisch gelten, wobei nach dem Vorstehenden eine weiter gehende gebietskategoriale Instrumentierung empfehlenswert erscheint.

III. Möglichkeiten und Grenzen bauleitplanerischer Steuerung

Auf unterer Ebene räumlicher Gesamtplanung, also derjenigen der kommunalen Bauleitplanung, stellen sich die Dinge nach dem Vorstehenden so dar, dass sie an kraftwerksbezogene zielförmige Vorgaben der Raumordnung, sei es auf (Bundes-), Landes- oder Regionalebene, gebunden ist (dazu unter 1). Für die Verstärkung der Windenergie durch Repowering gibt es nunmehr[74] die Festsetzungsmöglichkeit des § 9 II 1 Nr. 2 BauGB, die zwar von einem Rückbau an anderer Stelle in Abhängigkeit steht, insgesamt aber der Förderung dieser regenerativen Erzeugung dient[75]. Ansonsten enthält die für jene Neuerung verantwortliche Novellierung des Baugesetzbuchs durch das „Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden"[76] durchweg Klarstellungen, auch Missglücktes[77]. In Anbetracht dessen verspricht deren Nachzeichnung wenig Ertrag für die interessierende Thematik und soll deshalb unterbleiben.

Einschlägige Problemlagen ergeben sich allerdings daraus, dass der örtliche Planungsauftrag jenseits der Anpassungspflicht an Raumordnungsziele Bindungen unterliegt, die aus dem Abwägungsgebot folgen; bei der Kraftwerkssteuerung wird es dabei vornehmlich um das Trennungsgebot des § 50 BImSchG[78] und um das von der Rechtsprechung entwickelte Gebot der Konfliktbewältigung[79] gehen (dazu unter 2). Schließlich richtet sich der Planungsvorbehalt des § 35 III 3 BauGB als spezifisches Steuerungsmittel für die hier vornehmlich relevanten Windenergie-Kraftwerke, des Weiteren auch für Wasserkraftwerke[80] neben der (zielförmigen) Raumordnungsplanung an die Flächennutzungsplanung (dazu unter 3).

1. Bindung der Bauleitplanung an die Raumordnungsziele

Standortvorgaben bzw. Mengenzielen der Raumordnung zur Kraftwerkssteuerung sind, soweit sie den Anforderungen des § 3 I Nr. 2 ROG entsprechen[81], die Bauleitpläne anzupassen, § 1 IV BauGB. Die Ingerenz der Raumordnungsziele muss allerdings die Grenzziehungen der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 II 1 GG wahren. Das bemisst sich anhand des rechtsstaatlichen Verhältnismäßigkeitsgebots[82]. Standortfestlegungen für Großvorhaben wie Kraftwerke erfüllen jene Voraussetzungen nach ganz einhelliger Meinung; sie sollen sogar parzellenscharfe diesbezügliche Ausweisungen der Raumordnung rechtfertigen[83]. In der Praxis werden indes zurückhaltendere Planinhalte der Regelfall sein, nämlich gemeindescharfe Standortbestimmungen, d. h. auf das Gebiet der Kommune(n) beschränkte, jedenfalls aber solche gebietsscharfer Art, also auf Teilgebiete der Gemeinde bezogene Festsetzungen. Soweit raumordnerisch mit Mengenzielen „gearbeitet" wird, stellt sich die Verhältnismäßigkeit a priori eher unproblematisch dar, weil hiermit ein gegenüber raumbezogenen Standortvorgaben ersichtlich größerer kommunaler Gestaltungsspielraum bei der Umsetzung in der Bauleitplanung einhergeht.

---

67 Vgl. *Erbguth*, DVBl 2012, 325 (327).
68 Anhand der Trassensicherung im vorstehenden Sinne *Erbguth*, DVBl 2012, 325 (327).
69 Ausweisung von Windenergieparks, allerdings teilweise nur für den Test- oder Probebetrieb, näher Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), Maritime Raumordnung – Interessenlage, Rechtslage, Praxis, Fortentwicklung, Forschungsbericht des ARL, Bd. 1, 2013, S. 60 ff.
70 Vgl. Raumordnungsplan für die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone in der Nordsee (Textteil), S. 3, Anl. zu § 1 der Verordnung über die Raumordnung in der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone in der Nordsee (AWZ Nordsee-ROV) v. 21. 9. 2009, BGBl I, 3107. Die Aussagen sind weitestgehend identisch mit denen im Raumordnungsplan für die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone in der Ostsee (Textteil), Anlage zur Verordnung über die Raumordnung in der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone in der Ostsee (AWZ Ostsee-ROV) v. 10. 12. 2009, BGBl I, 3861.
71 Vgl. dazu *ARL* (o. Fußn. 69), S. 76.
72 In den Natura-2000-Gebieten (Vogelschutzgebiete, Fauna-Flora-Habitat [FFH]-Gebiete) sind Windenergieanlagen grundsätzlich unzulässig, wodurch in der AWZ in der Nordsee ca. 28 % und in der AWZ in der Ostsee ca. 56 % von der Nutzung durch Windenergieanlagen freigehalten werden; näher Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Maritime Raumordnung, Abschlussbericht Arbeitskreis „Maritime Raumordnung", 2012, Vierter Teil, unter B III 2.
73 Näher zur maritimen Raumordnung *Erbguth*, UPR 2011, 207; zur völker- und europarechtlichen Entwicklung insoweit *ders.*, DÖV 2011, 373; *Erbguth/Schubert*, AöR 137 (2012), 72.
74 Eingeführt durch Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden v. 22. 7. 2010, BGBl I, 1509.
75 Vgl. *Spannowsky*, ZfBR-Beil. 2012, 53 (63).
76 Vgl. in Fußn. 74; dazu etwa *Kment*, DVBl 2012, 1125; zugleich zur Novelle 2013 *Schlesinger*, NVwZ 2013, 269.
77 Anschaulich *Kment*, DÖV 2013, 17 (zusammenfassend 24).
78 Dazu nur *Erbguth* (o. Fußn. 9), § 5 Rdnrn. 165 f.
79 Vgl. etwa *Erbguth* (o. Fußn. 9), § 5 Rdnrn. 161 ff.
80 Vgl. § 35 I Nr. 5 BauGB. Die energetische Nutzung von Biomasse nach § 35 I Nr. 6 BauGB dürfte wegen ihrer Betriebsbezogenheit thematisch weitgehend irrelevant sein. Ähnliches gilt für privilegierte Kraftwerke (Strom, Gas) nach § 35 I Nr. 3 BauGB im Gefolge der auf ortsgebundene Betriebe dieser Art beschränkten Steuerungsfähigkeit, vgl. *BVerwGE* 96, 95 = NVwZ 1995, 64.
81 Dazu bereits vor Fußn. 60.
82 *Schmidt-Aßmann*, Fortentwicklung des Rechts im Grenzbereich zwischen Raumordnung und Städtebau, 1977, S. 62; näher *Paßlick*, Die Ziele der Raumordnung und Landesplanung, 1986, S. 74.
83 Näher zum Vorstehenden *Runkel*, in: *Ernst/Zinkahn/Bielenberg*, BauGB, Loseblatt, § 1 (2009) Rdnr. 56, S. 134 f. m. w. Nachw.

2. Trennungsgebot und Konfliktbewältigung

In Zusammenhang mit der Kontrolle bebauungsplanerischer Standortausweisung von Kraftwerkstandorten auf Abwägungsgerechtigkeit hat das *OVG Münster* in seiner bekannten Datteln-Entscheidung insbesondere die Frage der Einhaltung des Trennungsgebots und diejenige der Konfliktbewältigung umgetrieben[84].

Insoweit entsprechen die (Grund-)Annahmen des Gerichts zum Trennungsgebot allgemeiner Auffassung, nämlich dass der Vorschrift des § 50 BImSchG neben ihrem Anlagenbezug eine regelmäßig nur eingeschränkt ausnahmefähige Maßgabe[85] für die planende Gemeinde zukommt, abwägend[86] für eine angemessene Trennung unverträglicher Nutzungen, gerade des Wohnens einerseits und emittierender gewerblicher Betätigung andererseits, Sorge zu tragen[87].[88] Hiermit steht es selbstredend nicht in Einklang, wenn die Kommune, wie sich im Urteil anhand der Aktenvorgänge belegt findet, solchen Unzuträglichkeiten im Nebeneinander nicht einmal nachgegangen ist[89].

Hingegen dürfte der Grundsatz der Konfliktbewältigung eine differenziertere Betrachtung verdienen, als ihm das Gericht bei seiner Annahme eines diesbezüglichen Verstoßes hat angedeihen lassen[90]. Das gilt insbesondere gegenüber der allzu pauschalen Hervorhebung des Unterschieds zwischen den weiten Entscheidungs- und (damit) Festsetzungsmöglichkeiten auf Planungsebene und der sachlich eingeengten, weil gebundenen Dezision über die (Vorhabens)Zulassung: Dessen müsse sich die planende Gemeinde bewusst sein, habe demzufolge planungsbedingte Konflikte selbst zu bereinigen und dürfe sie nicht der hierzu ob ihrer Entscheidungsbindung nicht befähigten (immissionsschutzrechtlichen) Zulassungsbehörde überlassen[91].

Nach dem zur Prüfpflicht der Raumordnung hinsichtlich der Realisierbarkeit ihrer Festsetzungen anderweitig Behandelten[92] liegt es zunächst nahe, dagegen gleichermaßen die Vermischung von gesamtplanerischer und fachplanerischer Aufgabenwahrnehmung ins Feld zu führen. Allerdings handelt es sich bei der Bauleitplanung – und hier vorrangig der Bebauungsplanung – anders als bei der Raumordnung(splanung) um ein bodennutzungsorientiertes planerisches Instrumentarium; der hiermit einhergehende Realisierungsbezug der Festsetzungen unterscheidet die städtebauliche Planung von derjenigen auf Raumordnungsebene – und diese Nähe zur Zulassungsebene dürfte den wesentlichen Grund für die Entwicklung der Konfliktbewältigung abgegeben haben, eines Gebots, das nicht gänzlich negiert werden soll(te)[93].

Jedenfalls aber steht der Annahme einer derartigen Reichweite jenes Grundsatzes, wie sie das *OVG Münster* verfolgt, schon der in der Rechtsprechung des *BVerwG* betonte Vorbehalt einer unzulässigen Überdehnung des Gebots planerischer Konfliktbewältigung entgegen, der sich aus dem phasenspezifischen Auftrag der Bauleitplanung und damit dessen Begrenztheit speist[94].

Darüber hinaus werden die von der Gemeinde zu achtenden Unterschiede zwischen planerischer und Zulassungs-Entscheidung obergerichtlich selbst unzulänglich beschrieben. Die Abgrenzung anhand des (größeren) Freiraums in der Planung einerseits und der Entscheidungsbindung bei der Genehmigung andererseits[95] greift zu kurz. Denn der planerische Gestaltungsspielraum bezieht sich nicht auf einen einzelnen Belang, wie denjenigen des Immissionsschutzes, so dass insoweit auch keine isolierte Optimierung eröffnet ist. Vielmehr geht es im Rahmen der planungsspezifischen Abwägung darum, einen Ausgleich dieses Belangs mit einer Vielzahl anderer, (auch untereinander) kollidierender Interessen zu schaffen; nur in dieser Relation bestehen Entscheidungsspielräume, die zudem durch die Abwägungsfehlerlehre begrenzt werden[96]. Umgekehrt finden sich auf Zulassungsebene, gerade im immissionsschutzrechtlichen Zulassungstatbestand, eine Vielzahl unbestimmter Rechtsbegriffe, deren Auslegung und Anwendung wenn auch nicht rechtliche, so doch faktische Entscheidungsspielräume vermitteln[97].

Die Entgegensetzung Freiraum – Bindung, wie sie das *OVG* insinuiert, vermag daher, weil zu undifferenziert, keine tragfähige Grundlage für die Bemessung der Anforderungen des Grundsatzes der Konfliktbewältigung in concreto zu liefern. Das wird besonders deutlich, wenn das Gericht ausführt, das planerische Ziel der Schaffung eines möglichst effizienten und ressourcenschonenden Kraftwerks lasse sich über eine Anlagengenehmigung „für sich genommen“ nicht sicherstellen: „Maßstab ist dort allein, ob der Stand der Technik erreicht ist, nicht aber ob es der bestmögliche ist“[98]. Damit findet sich verkannt, dass es nicht Aufgabe der Bauleitplanung ist, für einen bestmöglichen Stand der Technik mit Blick auf Immissionen zu sorgen, um ein „möglichst effizientes und ressourcenschonendes Kraftwerk zu schaffen“[99]. Vielmehr geht es infolge ihres Auftrags als örtliche Gesamtplanung um einen Ausgleich kollidierender Interessen, bei Umweltanforderungen, hier des Immissionsschutzes, etwa mit anderen fachlich konkurrierenden Belangen, wie der Energieversorgung, der Leitungswege, von Wirtschaft, Arbeitskräften u. a. m., was gerade keine Optimierung eines einzelnen Interesses bedeuten und nach sich ziehen kann.

Überdies könnten rechtssystematische Regelungsspezifika auf Zulassungsebene entgegenstehen. Das liegt gerade für die immissionsschutzrechtliche Genehmigung nahe, weil das ord-

84 *OVG Münster* (o. Fußn. 20), Rdnrn. 147 ff. (= DVBl 2009, 1385 = BauR 2010, 572 = BeckRS 2009, 38902); dazu auch *Kment*, Änderung des Regionalplans für den Regierungsbezirk Münster – Teilabschnitt Emscher-Lippe. Kraftwerksstandort in der Stadt Datteln (Löringhof.), Rechtswissenschaftliches Gutachten im Auftrag der E.ON Kraftwerke-GmbH, 2011, mschrftl., S. 109 ff.; *Stüer*, DVBl 2010, 333 (339 f.).

85 Begrifflich zwar nicht mehr „Optimierungsgebot“, sondern „Abwägungsdirektive“, *BVerwGE* 123, 37 (43) = NVwZ 2005, 803; inhaltlich dürfte insoweit aber keine Änderung eingetreten sein, vgl. *Kment* (o. Fußn. 84), S. 123: gesteigertes Rechtfertigungserfordernis, kein absoluter Vorrang.

86 Dazu näher *Hellriegel/Schmitt*, NuR 2010, 98 (100).

87 *OVG Münster* (o. Fußn. 20), Rdnrn. 147 ff. (= DVBl 2009, 1385 = BauR 2010, 572 = BeckRS 2009, 38902).

88 *Krautzberger*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, 11. Aufl. (2009), § 1 Rdnr. 115 m. w. Nachw.; *BVerwG*, NVwZ 1988, 351; zur schon wegen des Flächenbedarfs praktisch eingeschränkten Steuerungskraft des Gebots *Hendler*, NuR 2012, 531 (532).

89 *OVG Münster* (o. Fußn. 20), Rdnr. 143 (= DVBl 2009, 1385 = BauR 2010, 572 = BeckRS 2009, 38902); hilfsweise, a. a. O., Rdnr. 148: gravierende Fehleinschätzung der abwägungsrelevanten Belange.

90 *OVG Münster* (o. Fußn. 20), Rdnrn. 54 ff. (= DVBl 2009, 1385 = BauR 2010, 572 = BeckRS 2009, 38902).

91 *OVG Münster* (o. Fußn. 20), Rdnrn. 206 ff. (DVBl 2009, 1385 = BauR 2010, 572 = BeckRS 2009, 38902).

92 Vgl. vor und in Fußn. 24.

93 Vgl. in diese Richtung auch *Kment* (o. Fußn. 84), S. 116 f.

94 Bereits *BVerwG*, NVwZ 1988, 351; *BVerwG*, NJW 1995, 2572 (2573); *Kment* (o. Fußn. 84), S. 116; *Hendler*, NuR 2012, 531 (538) m. w. Nachw.; näher zu alldem *Söfker*, in: *Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger*, BauGB, Loseblatt, § 1 (2005) Rdnrn. 217 ff.

95 *OVG Münster* (o. Fußn. 20), Rdnr. 206 (= DVBl 2009, 1385 = BauR 2010, 572 = BeckRS 2009, 38902).

96 Zur Abwägungsfehlerlehre etwa *Erbguth* (o. Fußn. 9), § 5 Rdnrn. 145 ff.

97 Dazu allg. *Erbguth*, VVDStRL 61 (2002), 221, 253 f. m. w. Nachw.

98 *OVG Münster* (o. Fußn. 20), Rdnr. 210 (= DVBl 2009, 1385 = BauR 2010, 572 = BeckRS 2009, 38902).

99 *OVG Münster* (o. Fußn. 20), Rdnr. 219 (DVBl 2009, 1385 = BauR 2010, 572 = BeckRS 2009, 38902).

nungsrechtliche Regime der §§ 4 ff. BImSchG im Wege des Emissionshandelssystems partiell, nämlich mit Blick auf Treibhausemissionen, verdrängt wird, § 5 I 2–4 BImSchG. Das könnte durch schärfere planerische Festsetzungen zur diesbezüglichen Emissionsbegrenzung umgangen werden[100]. Dem lässt sich allerdings – und gerade gesetzessystematisch begründet – entgegenhalten, dass besagte Regelungen des § 5 I 2–4 BImSchG explizit nur die gesetzesinternen Vorhabenpflichten nach § 5 I 1 Nrn. 1–3 i. V. mit § 6 I Nr. 1 BImSchG betreffen, nicht aber jene externer Art nach § 6 I Nr. 2 BImSchG; dazu aber zählen anerkanntermaßen Festsetzungen in Bebauungsplänen[101].

Wie dem auch sei: Schon in Anbetracht der vorangegangenen Überlegungen muss Ernst damit gemacht werden, dass es sich bei der Konfliktbewältigung insoweit um ein Gebot handelt, dem nur mit (gesamt)planerischen Möglichkeiten nachgekommen werden kann und darf; einseitige fachliche Überdehnungen zu Gunsten einzelner Belange sind ihm fremd und deshalb zurückzuweisen[102] – nicht zuletzt bei der ortsplanerischen Kraftwerkssteuerung.

3. Planvorbehalt des § 35 III 3 BauGB

Wie für die Raumordnungsplanung öffnet § 35 III 3 BauGB auch der Flächennutzungsplanung eine Konzentration der Windenergieerzeugung auf bestimmte Standorte mit Ausschlusswirkung im übrigen Außenbereich[103]. Da es sich jedenfalls bei Windenergieanlagen um Kraftwerke im allgemeinen Sinne handelt[104], eröffnet dieser „Planvorbehalt“[105] Möglichkeiten der Kraftwerkssteuerung[106]. Dass damit keine Pflicht zur bestmöglichen Ausweisung von Windenergieanlagen verbunden ist[107], rührt allgemein aus der Systematik des § 35 I, III BauGB, derzufolge sich auch privilegierte Vorhaben (hier nach § 35 I Nr. 5 BauGB) einer nachvollziehenden Abwägung mit entgegenstehenden öffentlichen Belangen nach Abs. 3 der Vorschrift stellen müssen[108] – und im Besonderen daraus, dass ein Gebrauchmachen vom Planvorbehalt des § 35 III 3 BauGB durch Flächennutzungsplanung Ausdruck der kommunalen Planungshoheit ist, der über die von der Rechtsprechung insoweit entwickelten Anforderung eines schlüssigen Gesamtkonzepts zum Ausschluss von Verhinderungsplanungen[109] hinaus keine einseitigen Favorisierungen vorgegeben werden können[110,111].

IV. Einwirkungen europäischer Raumordnung?

Auch nach dem Vertrag von Lissabon lässt sich trotz gegenteiliger Sichtweisen keine Kompetenz der EU zur Regelung einer europaweiten Raumordnung oder gar zu einer europäischen Raumordnungsplanung begründen[112], mit der staatenübergreifend eine Kraftwerkssteuerung betrieben werden könnte.

De facto steht allerdings zu erwarten, dass zwar keine Vorstöße im Sinne einer eigenen europäischen Raumordnung (splanung) getätigt werden dürften, wohl aber europäische Rechtsakte zwecks Harmonisierung der Raumordnung in den Mitgliedstaaten zu erwarten stehen, ausgehend von der maritimen Raumordnung mit entsprechenden Konsequenzen für die terrestrische Raumordnung[113].

In diesem Zusammenhang steht angesichts der hiermit einhergehenden Aufwertung der Raumordnung in Europa und mit Blick auf die Umsetzung von Mengenzielen für erneuerbare Energien in den Mitgliedstaaten[114] vereinheitlichendes Europarecht für eine raumordnerische Steuerung der Energieerzeugung, also einer Kraftwerkssteuerung zu erwarten, die primär die Erzeugung erneuerbarer Energien betreffen wird, gegebenenfalls weiterhin notwendige traditionelle Kraftwerke aber nicht aussparen kann. Deshalb sind die Mitgliedstaaten – und hier nicht zuletzt Deutschland mit seinem gewachsenen und praktisch validierten System der Raumordnung und des Raumordnungsrechts – gut beraten, auf diesen europäischen Prozess der Regulierung Einfluss zu nehmen[115]. Das wird dringlicher angesichts des zwischenzeitlich auf EU-Ebene vorgelegten Vorschlags für eine „Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Rahmens für die maritime Raumordnung und das integrierte Küstenzonenmanagement“ vom 12. 3. 2013[116], der die Dinge nicht nur recht zurückhaltend angeht[117], sondern auch das Verhältnis von Ökosystemschutz und Raumordnung eher verunklart[118].

V. Fazit und Konsequenzen

Die Erörterungen haben gezeigt, dass dem Einsatz der Raumordnung zentrale Funktionen zur Kraftwerkssteuerung in

100 Vgl. *Appel*, UPR 2011, 161 (168 f.); so anhand des Entwurfs eines Klimaschutzgesetzes für Nordrhein-Westfalen *Schink*, I+E 2011, 52 (57). Dies gilt nach h. M. auch gegenüber der Raumordnung, weil sie lediglich die Realisierbarkeit ihrer aus überörtlicher Sicht getroffenen Festsetzungen auf nachfolgender (Zulassungs-)Ebene zu prüfen hat, vgl. näher und m. w. Nachw. *Hendler*, NuR 2012, 531 (538); *Reidt*, DVBl 2011, 789 (794); anders *Ekardt*, EuRUP 2011, 227 (234 f.); nach hiesiger Sicht besteht selbst diese (Prüf-)Pflicht nicht, vielmehr ist die Raumordnung auf ihren überörtlichen Abstimmungsauftrag beschränkt, vgl. *Erbguth*, DVBl 2013, 274 (279 f.); bereits vor und in Fußn. 24; daran scheitern von vorneherein vorhabenspezifische Ausweisungen zur Energieeffizienz von Kraftwerken o. Ä. Anders sieht es natürlich aus, wenn beispielsweise besagter Energieeffizienz großräumige Auswirkung zukommt und dies der Koordination mit anderen raumbedeutsamen Belangen etc. bedarf, vgl. *Erbguth*, DVBl 2013, 274 (278).

101 Näher *Wickel*, DVBl 2013, 77 (82) m. w. Nachw. und unter Hinweis darauf, dass auch das das Europarecht, nämlich 9 IE-RL (Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 24. 11. 2010 über Industrieemissionen [integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung], ABlEU Nr. L 334 v. 17. 12. 2010, S. 17) rechtliche Doppelzugriffe nur auf Anlagenebene verbietet.

102 Vgl. auch *Erbguth* (o. Fußn. 9), § 5 Rdnrn. 161 f.

103 Zu § 35 III 3 BauGB etwa näher *Erbguth* (o. Fußn. 9), § 8 Rdnrn. 119 ff.

104 Zum Begriff des Kraftwerks als auf Stromerzeugung ausgelegte Anlage, unabhängig von der Leistung, vgl. etwa http://www.energie.de/lexikon/erklaerung/kraftwerk.html; nach Fußn. 73.

105 Etwa *Köck*, DVBl 2012, 3 (8); eingehend *Spannowsky*, ZfBR-Beil. 2012, 53 (57 ff.).

106 Auch betreffend Wasserkraftwerke, vgl. bei Fußn. 80; zu Biomasse-Anlagen und Kraftwerken im Anwendungsbereich des § 35 I Nr. 3 BauGB vgl. in Fußn. 80.

107 So das Monitum bei *Köck*, DVBl 2012, 3 (8).

108 *BVerwGE* 68, 311 (313) = NVwZ 1984, 367.

109 Indem das Gesamtkonzept des Flächennutzungsplans der Privilegierung in substanzieller Weise Raum schaffen muss, und zwar bezogen auf das gesamte Gemeindegebiet, vgl. dazu anhand der Rechtsprechung etwa *Erbguth* (o. Fußn. 9), § 8 Rdnr. 122; hierzu mit überzeugendem Hinweis darauf, dass es sich insoweit um eine rechtsprechungsbedingte Strukturierung allgemeiner Abwägungskautelen handelt, *Kment*, DÖV 2013, 17 (19); dort auch, S. 21 f., zur Erweiterung des Teilflächennutzungspläne nach § 5 II b BauGB auf solche räumlicher Art (durch die Klimaschutz-Novelle des BauGB, vgl. in Fußn. 74).

110 Zum kommunalen Selbstverwaltungsrecht und zur Planungshoheit der Gemeinden etwa *Koch/Hendler*, BauR, Raumordnungs- und LandesplanungsR, 5. Aufl. (2009), § 12.

111 Zur Abwägung als Ausdruck rechtsstaatlicher Planung *Erbguth*, UPR 2010, 281.

112 Im bundesdeutschen (Begriffs-)Verständnis von Raumordnung, näher dazu und zu den gegenteiligen Sichtweisen *Erbguth/Schubert*, AöR 137 (2012), 72; auch *Spannowsky*, in: *Krautzberger/Rengeling/Saerbeck* (Hrsg.), Bau- und FachplanungsR, Festschr. f. B. Stüer, 2013, S. 59, 64 ff.: beschränkte Raumordnungskompetenz „sui generis“ als Addition raumordnerischer Elemente von EU-Politikbereichen, die aber keine gesamthafte Koordination ermöglicht.

113 Vgl dazu näher ARL (o. Fußn. 69), S. 39 ff., 72.

114 Auf Grund der Erneuerbare-Energien-Richtlinie, vgl. in Fußn. 6.

115 Anhand der maritimen Raumordnung *Erbguth*, NuR 2012, 85.

116 Com(2013) 133 final.

117 Vgl. Art. 4–8 RaumORRl-E, Com(2013) 133 final.

118 Art. 5 Halbs. 1 RaumORRl-E, Com(2013) 133 final.

Zeiten der Energiewende zukommen. Wesentliche Aufgaben, gerade mit Blick auf energetische Mengenziele für nachgeordnete Planungsebenen und im europäischen Kontext, kann das bislang nicht eingesetzte Instrumentarium der Bundesraumordnung nach § 17 I, II ROG übernehmen. Insofern wird sich die praktische Bedeutung auf den „Standorte"-Plan des § 17 II ROG verlagern, wobei die Vorschrift allerdings der Weiterentwicklung bedarf.

Inhaltlich hat sich die (Raumordnungs-)Planung auf eine angemessene Verteilung der Energieerzeugung im Verhältnis der Bundesländer und der Regionen zu richten und entsprechende Standorte aus großräumiger Sicht festzulegen. Dies wird selbstredend vor allem die Steuerung von Standorten zur Erzeugung erneuerbarer Energien betreffen, aus energetischen Bedarfsgründen nach Erkenntnissen der Bundesnetzagentur allerdings auch von solchen der Beibehaltung und auch partiellen Neuerrichtung konventioneller Kraftwerke. Kleinräumige Kraftwerkssteuerung erfolgt sodann im Wege der Bauleitplanung, deren abwägender Auftrag zur Konfliktbewältigung aufgabenbezogen zu verstehen ist und nicht auf sektorale Schutzaufträge nachfolgender Zulassungsentscheidungen verengt werden darf.

Raumordnerische Steuerung der Energieerzeugung allein stellt allerdings nur eine unzulängliche Reaktion auf die Zusammenhänge der energetischen Netzwirtschaft dar. Ausgeblendet bleibt insbesondere die Übertragung und Verteilung der Energie, vorliegend des Stroms, was das eigentliche „Netz" ausmacht, dessen Knotenpunkte die Kraftwerke gleichsam bilden. Es bedarf keiner näheren Begründung, dass Maß und Umfang der Energieerzeugung abhängig sind von Ableitung und Verteilung der Energie – wie umgekehrt nichts verteilt werden kann, wo nicht oder unzureichend produziert wird. Der Offshore-(Windenergie-)Bereich legt davon beredtes Zeugnis ab[119]. Angesichts dessen greift eine raumordnerische Steuerung letztlich zu kurz, wenn sie lediglich auf die Energieerzeugung gerichtet ist. Sie muss vielmehr zugleich die großräumige Übertragung und Verteilung der Energie im Wege von Leitungstrassen und Verteilnetze erfassen. Vor diesem Hintergrund erscheint vice versa die bisherige Fokussierung des Gesetzgebers auf das Übertragungs- und Verteilungsnetz als unzulässig segmentiertes Vorgehen.

Geboten ist mithin eine im Wortsinn gesamthafte energetische Versorgungsteuerung durch Raumordnung, welche die netzhaften Anforderungen von Energieerzeugung und -verteilung mit anderen räumlichen Ansprüchen und Schutzinteressen abstimmt und zu einem großräumigen Ausgleich führt. Auch deshalb gilt es, das unter vielerlei rechtlichen Gesichtspunkten nicht eben gelungene Instrument der Bundesfachplanung nach dem Netzausbausbeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz (NABEG)[120] in den raumordnerischen Hafen zurückzuführen[121].

119 Vgl. dazu Bundesnetzagentur (o. Fußn. 6), S. 51; zur raumordnerischen Steuerung der (Wind-)Energieerzeugung dort ARL, Maritime Raumordnung (o. Fußn. 72), unter B; vgl. nunmehr auch die Aufnahme der Windenergie*erzeugung* in den Bundesfachplan Offshore, § 17 a I Nr. 1 EnWG (anders bei der Bundesfachplanung nach § 5 I NABEG).

120 Vom 28. 7. 2011, BGBl I, 1690; zur Kritik in Auseinandersetzung mit favorisierenden Auffassungen *Erbguth*, NVwZ 2012, 326; *ders.*, DVBl 2012, 325.

121 Zum diesbezüglichen Status quo ante etwa *Erbguth*, NVwZ 2012, 326 (326).