

HANS-ULRICH EVERS

Rechtsfragen der Energieversorgung im Rahmen der Raumplanung*

Das mir gestellte Thema umschließt höchst aktuelle, höchst bedrängende Fragen ebenso wie Grundprobleme der Interpretation und Anwendung des Raumordnungsrechts. Es ist so weit gespannt, daß es der Einschränkung bedarf, um noch in abendlicher Stunde erörtert zu werden.

Gestatten Sie daher, daß ich mich darauf beschränke, Rechtsprobleme der Versorgung mit elektrischer Energie zu erörtern und daß ich exemplarisch erscheinende Fragen herausgreife.

In dem ersten Teil meines Vortrages möchte ich mich der Bedeutung des geltenden Rechts für die Lösung der aktuellen Probleme zuwenden, die mit den Stichwörtern „Brokdorf“, „Wyhl“, „Voerde“¹ und „drohende Versorgungslücke“ gekennzeichnet seien. Im zweiten Teil werde ich der Frage nach Rechtsnatur, Zulässigkeit und Tragweite energiewirtschaftlicher Zielsetzungen in der gegenwärtigen Landes- und Regionalplanung nachgehen. Leitender Gedanke für beide Teile meines Vortrages ist die These, daß das Verhältnis von Raumplanung und Energieversorgung ein Verhältnis des Verwiesenseins, aber auch potentieller Konflikte ist.

I.

Die Sachgesetzmäßigkeiten, die das Verhältnis Raumplanung und Energieversorgung prägen, wurden in der Literatur schon mehrfach hervorgehoben². Hier genügen daher wenige Bemerkungen als Beleg der These, daß Energieversorgung und Raumordnung aufeinander verwiesen sind.

1. Aus der Sicht der Raumplanung ist — zumindest potentiell — jede energiewirtschaftliche Investition raumwirksam und raumbedeutsam, da sie Flächen in Anspruch nimmt und den Raum belastet, so daß konkurrierende Ansprüche an den Raum und Umweltprobleme zum Ausgleich gebracht werden müssen. Investitionen verändern die Energieversorgungssituation eines Raumes. Sie können unentbehrliche Voraussetzungen für die Entwicklung von Räumen schaffen — anfangen von der Erschließung eines Baugebietes bis zur strukturellen Entwicklung einer ganzen Region —, sie können Industrieansiedlung unabhängig vom Standort der Primärenergie und die Lösung einzelner Umweltprobleme ermöglichen. Unter besonderen Voraussetzungen können Investitionen selbst Promotor wirtschaftlicher Entwicklungen sein.

Raumbedeutsam in einem weiteren Sinne kann auch jede andere unternehmenspolitische Entscheidung der Energiewirtschaft sein, da Energiedargebot und Energiepreis für die Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse eines Raumes wesentlich sind und da die Fusion oder die Teilung von Versorgungsgebieten, da die Kooperation beim Kraftwerksbau und in der Verbundwirtschaft Einfluß auf die Versorgungssituation eines Raumes haben kann.

Aus der Sicht der Energieversorgung ist Raumplanung vor allem ein Verfahren zur Kontrolle und Sicherung von Standortentscheidungen; sie ist ferner eine Hilfe zur Verbesserung der Struktur der Versorgungsgebiete, wenn sie die Verdichtung in zentralen Orten verwirklicht und das Entstehen von Splittersiedlungen verhindert. Sie ist schließlich ein Kranz von Daten über künftige Entwicklungen, deren Verwirklichungswahrscheinlichkeit in einem bestimmten Zeitraum freilich meist offen bleibt.

* Vortrag anläßlich einer Veranstaltung der Akademie für Raumforschung und Landesplanung am 24. November 1977 in Hannover.

1 Dokumentation des Streitstandes bei Blümel, Die Standortvorsorgeplanung für Kernkraftwerke und andere umweltrelevante Großvorhaben in der Bundesrepublik Deutschland, DVBl 77, 301, insbes. FN 26-37; Breuer, Die Entwicklung des Atomrechts 1974-1976, NJW 77, 1121, insbes. FN 60-66; Feuchte, Prognose, Vorsorge und Planung bei der Genehmigung industrieller Anlagen, Die Verwaltung 77, 291.

2 Arens, Energiepolitik zwischen Struktur- und Raumordnungsplanung, ET 74, 495; Brachmann, Aktuelle Fragen der regionalen Energieversorgung, ET 72, 411; Förster, Allgemeine Energiewirtschaft²,

1973, 166 ff.; Ganser, Einleitung zu Energieverknappung und Raumordnung, Informationen zur Raumentwicklung 74, 71; Ley, Energiewirtschaft als Instrument und Problem der Landesplanung, in: Energiewirtschaft und Raumordnung, Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte Bd 38, 1967, 31; Schneider/Schürmann/Monig, Die EVU in der regionalen Wirtschaft, ET 74, 169; Schuler, Regionale Elektrizitätswirtschaft, 1967, 29; die Beiträge des Themenheftes „Raumbedeutsamkeit der Energiepolitik“, Informationen zur Raumentwicklung, H. 8/9.1977, konnten noch nicht berücksichtigt werden.

Für Kernkraftwerke kommt hinzu, daß sie wegen der Sensibilität ihres Sicherheitsniveaus nicht nur der planerischen Vorsorge bei der Errichtung bedürfen, sondern in höherem Maße als jede andere Produktionsanlage auch des Schutzes vor sicherheitsrelevanten späteren Änderungen der Umgebung³.

Bundesbaugesetz, Bundesraumordnungsgesetz und die Landesplanungsgesetze anerkennen dieses Verwiesensein von Raumplanung und Energieversorgung, indem sie — wie auch die höchstichterliche Rechtsprechung⁴ — die Energieversorgung als einen gewichtigen Belang anerkennen, der in der Planung zu berücksichtigen ist. Das BBauG trägt auch instrumental, insbesondere seit der Novelle vom 18. August 1976⁵, den Erfordernissen der Energieversorgung hinreichend Rechnung, da im Rahmen der Erforderlichkeit in den Bauleitplänen Flächen für Versorgungsanlagen (§ 5 II Nr. 4 BBauG) und in den Bebauungsplänen auch die Führung überirdischer und unterirdischer Versorgungsleitungen und Leitungsrechte (§ 9 BBauG) auszuweisen sind, Vorkaufs- und Enteignungsrechte begründet werden können (§§ 24 ff, 85 BBauG); § 32 BBauG schützt die eingeplanten Versorgungsflächen vor wertsteigernden Änderungen.

Der sachbezogenen Privilegierung der Energieversorgung korrespondiert im beplanten Gebiet ihre Einbindung in die Bauleitplanung, die ihr insbesondere verwehrt, dem Bebauungsplan widersprechende Vorhaben durchzuführen — mag zum Beispiel eine abweichende Trassenführung aus technisch-wirtschaftlichen Gründen noch so notwendig erscheinen⁶. Ein eigenes Planungsrecht, mit dem sich die Energieversorgung — wie dies § 38 BBauG für bestimmte Planungsträger vorsieht — gegebenenfalls über eine kommunale Bauleitplanung hinwegsetzen könnte, hat ihr auch die Novelle zum BBauG nicht zuerkannt. In dem beplanten Bereich sind die Versorgungsunternehmen daher darauf verwiesen, daß ihre Belange hinreichend bei der Planerstellung, erforderlichenfalls auch durch Planänderung oder Aufhebung einzelner Festsetzungen, berücksichtigt werden.

Anderes gilt im Außenbereich. Dort zählen die Leitungen und bestimmte Arten von Kraftwerken zu den privilegierten Vorhaben (§ 35 I Nr 4 und 5 BBauG). Einer Bauleitplanung bedarf es für diese Vorhaben nicht, weil § 35 BBauG nach BVerwGE 28, 148 (150) mit seinem grundsätzlichen Anbauverbot und der generellen Zulassung sogenannter privilegierter Vorhaben selbst planerische Feststellungen getroffen hat. Für die Genehmigung ist zwar das Einvernehmen der Gemeinde erforderlich, aber dieses kann im Wege der Kommunalaufsicht oder auch durch Urteil ersetzt werden. Für die Zulässigkeit eines Vorhabens entscheidend bleibt daher, ob öffentliche Belange entgegenstehen, das heißt, ein solches Übergewicht haben, daß selbst das „planartig“ vom Gesetz

zugelassene privilegierte Vorhaben ausgeschlossen werden muß — insbesondere wegen schädlicher Umwelteinwirkungen oder wegen Beeinträchtigung der Belange des Natur- und Landschaftsschutzes. Ist das der Fall, kommt noch in Betracht, durch Aufstellung eines Bauleitplanes die Auswirkungen eines energiewirtschaftlichen Vorhabens auf seine Umgebung, die ein besonderes Koordinationsbedürfnis auslösen, normativ aufzufangen⁷.

Da über die Vereinbarkeit eines privilegierten Vorhabens mit entgegenstehenden Belangen nach der Rechtsprechung nur unter Abwägung aller Umstände entschieden werden kann, ist die Versorgungswirtschaft bei Durchführung größerer Vorhaben im Außenbereich in besonderer Weise auf das Verständnis der Genehmigungsbehörde verwiesen.

2. Das Verhältnis von Energieversorgung und Raumordnung ist aber auch ein Verhältnis potentieller Konflikte. Unternehmensentscheidungen der Energiewirtschaft sind autonome Entscheidungen von Wirtschaftssubjekten, die durch generelle und individuelle staatliche Normen in Pflicht genommen, kontrolliert, beschränkt und gelenkt werden. Zwar befinden sich die Träger der Energieversorgung oft in öffentlicher Hand oder sind als gemischtwirtschaftliche Unternehmen verfaßt. Aber öffentlich-rechtliche Pflichten dürfen auch für sie nur in Formen und Verfahren des gewaltenteilenden Rechtsstaates angeordnet und durchgesetzt werden. Die Unternehmensentscheidungen der Energiewirtschaft bleiben daher in ihrem Kern autonome Entscheidungen⁸. Auch im Verhältnis zur Raumordnung sind daher ihre Träger als private Wirtschaftssubjekte und ihre Entscheidungen als autonome, wenn auch in den Formen des Rechtsstaates kontrollierte, gelenkte und beschränkte Entscheidungen zu respektieren.

Da Raumordnung mit der herkömmlichen Formtypik des Rechtsstaates das Auslangen nicht findet, sondern Anspruch auf allerfassende Steuerung auf Grund schwer oder nicht konkretisierbarer Normen erhebt, kann es zu spezifischen Konflikten kommen zwischen dem Anspruch auf Freiheit der unternehmerischen Entscheidung, die neben allem anderen erforderlich sei, um die Versorgungsaufgabe optimal wahrnehmen zu können, und dem Lenkungsanspruch des Staates über raumbedeutsame Maßnahmen.

Die potentielle Konfliktsituation muß sich in dem Maße verschärfen, in dem Gesetzgeber und Gesellschaft die Gefah-

3 Vgl hierzu Schmieder, Atomanlagengenehmigung und Bestandschutz von Atomanlagen bei nachrückender Industrieansiedlung, 1977.

4 BVerfGE 30, 292 (324); BVerwGE v. 28. 9. 1973, Rechtsbeilage der Elektrizitätswirtschaft 74, 71.

5 BGBl I 2221.

6 So auch Bay VGH v. 23. 5. 1977, BayVerwBl 77, 670; OVG Berlin v. 2. 5. 1977, NJW 77, 2283.

7 Nach ständiger Rechtsprechung des BVerwG — insbes E 41, 227 (236), neuestens E v. 26. 11. 1976, NJW 77, 1978 — gilt nur für die sonstigen Vorhaben im Sinne des § 35 II BBauG, daß sie wegen ihres Umfangs oder wegen ihrer Auswirkungen auf die Umgebung einer Bauleitplanung bedürfen können und dann daher die Ausführung des Vorhabens ohne Bauleitplanung öffentliche Belange beeinträchtigen würde. Die Ratio dieser Entscheidung und das das Planungsrecht beherrschende Abwägungsgebot können aber fallweise eine Erstreckung des Planungsgebots auch auf privilegierte Großvorhaben rechtfertigen, zumal § 35 I BBauG wohl nur formal derartige Großvorhaben in gleicher Weise privilegiert wissen will wie die Jagdhütten und Landarbeiterstellen, die wegen ihrer bescheidenen Raumbedeutung kein Planungsbedürfnis auslösen.

8 Die Versuche, die Energieversorgung als Bestandteil der öffentlichen Verwaltung zu erweisen, sind gescheitert, vgl. Evers, Das Recht der Energieversorgung, 1974, 61 m. weit. Nachw.

ren der industriellen Realisation für Gesundheit, Umwelt und Ressourcen mit neuen Gesetzen und sonstigen Vorschriften und Anforderungen abzuwehren trachten und je weniger es dem Gesetzgeber gelingt, formal und inhaltlich abgewogene Problemlösungen in die Rechtsordnung einzuführen.

Bis in die jüngste Gegenwart hinein hat sich das gegenseitige Verwiesensein von Energieversorgung und Raumplanung als stärker erwiesen. Verantwortungsbewußte Zusammenarbeit von Energiewirtschaft und Planungs- und Genehmigungsbehörden, unterstützt durch die Einsicht der Energiewirtschaft in die finanziellen und energiewirtschaftlichen Konsequenzen langwieriger Verwaltungsstreitverfahren und die wirtschaftliche und technische Anpassungsfähigkeit einer Wachstumsindustrie mit Quasi-Monopolstellung, haben auch das Aufbrechen von Rechtsstreitigkeiten verhindert. Um ein veröffentlichtes Urteil über einen Streit mit planungsrechtlichem Einschlag zwischen Versorgungsunternehmen und Behörde nennen zu können, muß man schon auf eine Entscheidung des VG Karlsruhe vom 30. 6. 1973⁹ zurückgreifen, das rechtskräftig den Konflikt zwischen den Erfordernissen des Landschaftsschutzes im Außenbereich und den Erfordernissen des Freileitungsbaues für Zwecke der öffentlichen Stromversorgung zugunsten des Versorgungsunternehmens entschieden hat. Auch die atomrechtlichen Genehmigungsverfahren, die im Hinblick auf die Standortgenehmigung planungsrechtlichen Einschlag haben und wegen der Dimension dieser Vorhaben auch in hohem Maße raumbedeutsam sind, haben nur in zwei Randfällen mit hier nicht interessierenden Konflikten dazu geführt, daß die Betreiber die Gerichte gegen die Genehmigungsbehörde angerufen haben¹⁰.

Zwar haben Bürgerklagen gegen die Errichtung von atomaren und konventionellen Kraftwerken, denen sich unter prozeßrechtlich problematischen Voraussetzungen auch Gemeinden angeschlossen haben¹¹, bereits zu Bau- und Genehmigungsverzögerungen geführt, die in raumordnungspolitische Relevanz hineinzuwachsen drohen. Diese Verfahren aber und die nicht nur in Einzelfällen den Landfrieden brechenden Demonstrationen haben Versorgungsunternehmen und Genehmigungsbehörde im Gerichtssaal und Werksschutz und Polizei auf der Baustelle eng zusammenrücken lassen.

Freilich, diese Notgemeinschaft ist nur eine temporäre, die aus der prozeßrechtlichen und der polizeitaktischen Situation folgt. Sollte die derzeitige Verunsicherung politischer Instanzen, die sich in einem vorläufigen Genehmigungsstopp für Kernkraftwerke und im schleppenden Fortgang von Planungen dokumentiert, allzulange fort dauern, sollten die spektakulären Urteile über Umweltschutz- und Sicherheitsanforderungen¹² höchststrichterliche Bestätigung finden, werden neue

Strategien für Investitionen und Genehmigungsverfahren zu entwickeln sein, wenn Sicherheit der Energieversorgung und räumliche Entwicklung noch eine Chance haben sollen.

Bei einer solchen Neuorientierung wird es mehr denn je auf verantwortungsbewußte Zusammenarbeit der Behörden mit den Investoren ankommen. Für die Lösung von Konflikten zwischen Energieversorgung und Planungs- und Genehmigungsbehörden wird den Rechtsnormen und den Entscheidungen der Gerichte mutmaßlich nur eine bescheidene Rolle zugemessen bleiben. Denn das geltende Recht gibt auf entscheidende Fragen der zu lösenden aktuellen Konflikte keine hinreichend klare Antwort. Hier ist nur auf drei offene Flanken hinzuweisen:

1. Standortsicherung für Großkraftwerke

Das BBauG befugt die Gemeinde hinreichend zur Darstellung und Ausweisung von Gewerbeflächen in den Bauleitplänen. Für die Standortprüfung und -sicherung von Großvorhaben ist diese Befugnis jedoch wenig behilflich. Das zeigt die immer noch nicht geklärte Rechtsfrage, ob die atomrechtliche Anlageneignung nach § 7 AtomG die baurechtliche Genehmigung einschließt oder nicht¹³. Vor allem aber zeigt es sich daran, daß derzeit die Standortentscheidung über ein Großvorhaben in ihrem Kern eine unternehmerische Entscheidung ist, die im bau- bzw im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren lediglich kontrolliert wird, um Verstöße gegen öffentliche oder private Belange zu verhindern.

Unter den Sachzwängen der Versorgungspflicht bei zunehmendem Strombedarf, der wachsenden Raumansprüche der Energieversorgung, der zunehmenden Raumverknappung, des sich entfaltenden Umweltschutzes schrumpft der Spielraum der Unternehmensentscheidungen. Es ist zu besorgen, daß auf diesem Wege nicht mehr die erforderlichen Standorte gefunden und gesichert werden können. Darüber hinaus aber ist auch ein solcher Entscheidungsprozeß, der keine Alternativen einbezieht, als Entscheidung über eine höchst raumbedeutsame Maßnahme aus der Perspektive der Raumordnung ganz unzulänglich.

Sachlich geboten erscheint ein auf das ganze Bundesgebiet bezogener, die Gesamtzusammenhänge von Raumanspruch und Energieversorgung umfassender, Alternativen einbeziehender Planungsprozeß. Ansätze der Bundesregierung, einen solchen Planungsprozeß in Gang zu setzen¹⁴, scheinen nicht voranzukommen. Auf Landesebene ist bislang nur in Baden-Württemberg eine Standortplanung für Großkraftwerke zustande gekommen¹⁵. In Nordrhein-Westfalen läuft derzeit das Beteiligungsverfahren an dem Entwurf zum Landesent-

9 EW Blg 73, 51.

10 Nachw. bei *Fischerhof*, Ergebnisse der Rechtsprechung über die Genehmigung von Atomanlagen, in: Drittes Deutsches Atomrechts-Symposium 1974, 1975, 19.

11 Zur Dokumentation dieser Verfahren vgl. die Nachw. oben FN 1; vgl. ferner *Jarras*, Die Gemeinde als „Drittbetroffener“, DVBl 76, 732.

12 Vgl. oben bei FN 1.

13 Zum Streitstand vgl. neuestens *Lecheler*, Zur Reform der atomrechtlichen Anlagenbau- und -betriebsgenehmigung, ZRP 77, 241 (242).

14 Vgl. Nachw. bei *Evers*, Energieversorgung und Raumordnung, in: *Fremuth/Mayer-Maly* (Hrsg.), Zukunftsprobleme des Energiewirtschaftsrechts, 1975, 21 (30); *Blümel*, aaO, DVBl 77, 309 ff.

15 Der durch Rechtsverordnung v. 6. 7. 1976, GBl 545 für verbindlich erklärte fachliche Entwicklungsplan Kraftwerksstandorte.

wicklungsplan VI. Beide Pläne weisen mit einem Zeithorizont von etwa zehn Jahren als Standorte für Kernkraftwerke und konventionelle Kraftwerke etwa das Dreifache des erwarteten Bedarfs aus. Dabei werden die Flächen über den großzügig geschätzten Effektivbedarf hinaus festgelegt und die genauere Abgrenzung der Flächen späteren Verfahrensschritten überlassen¹⁶.

Aus dem Bündel der Probleme, die mit einer solchen alternativen Standortvorsorge verbunden sind, seien nur einige Fragen herausgegriffen.

Als Ziele der Raumordnung und Landesplanung begründen die Standortausweisungen dieser Art kein Recht auf Durchführung der ausgewiesenen Vorhaben und enthalten auch keine Feststellung über ihre Zulässigkeit. Sie beschränken sich darauf, Standorte für den zukünftigen Kraftwerkszubau zu sichern, und binden daher insbesondere die Genehmigungs- und Planungsinstanzen auf kommunaler und regionaler Stufe. Sie haben die einzelnen Flächen, aber auch die angrenzenden Bereiche, von Nutzungen freizuhalten, die der Verwirklichung der Vorhaben entgegenstehen könnten. Weiteren Entscheidungsprozessen bleibt vorbehalten, ob die ausgewiesenen Standorte überhaupt für eine Nutzung in Betracht kommen und ob sie genutzt werden sollen.

Alternative Standortvorsorge dieser Art begründet daher einen neuen Typus langfristiger Veränderungssperre. Sie ist eine Verlegenheitslösung, zu der die Komplexität der Standortentscheidung für Großvorhaben und die Ungewissheit über die künftigen Raumansprüche der Energieversorgung nötigt; sie erlaubt aber auch, die politischen Komplexitäten der Entscheidung über die künftige Entwicklung insbesondere der Kernenergie vor sich herzuschieben.

Sie privilegiert die Versorgungswirtschaft, deren Vorschläge in diese Vorsorgeplanung eingehen, vor anderen Großinvestoren bei der immer schwerer werdenden Suche nach Standorten. Das mag noch hinzunehmen sein als Vorstufe der Entscheidung von Zielkonflikten bei der angemessenen Verteilung knapp gewordenen Raumes. Sie beschränkt aber auch die Gemeinde für die Dauer der Festsetzung an der Planung der betreffenden Flächen und ihrer kaum näher definierbar abzugrenzenden benachbarten Bereiche: Die Gemeinde darf nicht Nutzungen planen, die der Verwirklichung der Vorhaben entgegenstehen könnten. Sie kann aber auch nicht die Nutzung als Standort eines Kraftwerkes planerisch vorbereiten, da es im Schoße der Zukunft liegt, ob das Ziel überhaupt weiter zu verfolgen ist oder durch Annahme anderer Standorte seine Erledigung finden wird.

Bis zu welcher Grenze eine solche Planungs- und Veränderungssperre mit dem Selbstverwaltungsrecht der Gemeinde und ihrer Planungshoheit aus § 2 I BBauG vereinbar ist und in den jeweiligen Landesplanungsgesetzen eine hinreichende gesetzliche Grundlage findet, ist noch nicht höchststrichterlich entschieden.

Für mich steht nicht in Frage, daß die Standortentscheidung über ein Großkraftwerk wegen dessen überörtlicher Funktion ein legitimes Ziel der Landesplanung ist, der die

Gemeindeplanung anzupassen ist, mag auch die Belastung durch das Vorhaben nur die Gemeinde treffen. Zu fragen ist aber, ob eine solche Anpassungspflicht eine landesplanerische Entscheidung voraussetzt oder auch durch mittelfristige Alternativplanungen begründet werden kann. Der Konflikt zwischen überörtlichen und örtlichen Planungsinteressen kündigt sich schon in kommunalen Stellungnahmen an¹⁷.

Offen ist auch, ob sich eine solche überörtliche Standortplanung gegenüber einer Gemeinde durchsetzen läßt, die ihre rechtlichen Möglichkeiten zum Widerstand gegen die Errichtung der Großanlage ausschöpft. Wenn die politische Konstellation überhaupt erlaubt, den Konflikt mit der Gemeinde auszutragen, so würden die Gerichte zu prüfen haben, ob die Festsetzung von Sperrzonen für künftige Kraftwerke rechtmäßig erfolgt ist. Wenn nicht, wie in § 16 n.w. LPiG ausdrücklich eine Anpassungspflicht begründet ist, werden sie ferner zu prüfen haben, ob die Anpassungspflicht der Gemeinde an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung nach § 1 IV BBauG, § 5 IV BROG die Pflicht zur Anpassung bereits bestehender Pläne und zur Planerstellung umschließt — was immer noch in einem Großkommentar in Abrede gestellt wird¹⁸.

2. Atomrechtliches Genehmigungsverfahren

Nach Wortlaut und vertretbarer Interpretation gewährt § 7 AtomG auch bei Erfüllung aller Anforderungen des AtomG keinen Anspruch auf Genehmigung eines Vorhabens¹⁹. Eine Klage auf Erteilung der Genehmigung wäre daher auf den unsicheren Boden der Behauptung zu stützen, die Genehmigungsbehörde habe ihr Ermessen mißbraucht, gegebenenfalls auch, sie habe den Gesetzauftrag zur Förderung der friedlichen Nutzung der Kernenergie, § 1 Nr. 1 AtomG, verkannt.

Für die Praxis des Genehmigungsverfahrens wiegt schwerer, daß das AtomG keine Obergrenze für das einzuhaltende Sicherheitsniveau vorsieht. Denn das AtomG orientiert sich — aus vollauf einleuchtenden Gründen — nicht am gewerbepolizeilichen Prinzip der Gefahrenabwehr, sondern am Prinzip der Gefahrenvorsorge nach dem Stand von Wissenschaft und Technik. Welche Sicherheitsanforderungen zu erfüllen sind, bestimmt sich daher nicht an der Abwägung, ob die Verwirklichung einer Gefahr hinreichend wahrscheinlich ist, sondern an der Frage, ob nach dem Stand von Wissenschaft und Technik optimale Sicherheitsvorkehrungen getroffen sind. Das ist im Hinblick auf das Gefahrenpotential eines Kernkraftwerks sachlich gerechtfertigt. Genauer bestimmt sich aber die Obergrenze zulässiger Sicherheitsanforderungen an der Entscheidung, ob das Risiko, daß es ungeachtet aller

17 Vgl. Stellungnahme des Landkreistages Nordrhein-Westfalen zum Entwurf des Landesentwicklungsplanes VI, Eildienst LKT NW 77, 257.

18 *Grawvogel*, in: *Brügelmann/Grawvogel*, BBauG, § 1 Anm IV; bejahend: *Evers*, Das Recht der Raumplanung, 1973, 138 m. weit. Nachw.

19 Vgl. neuestens *Breuer*, aaO, NJW 77, 1125 m. Nachw. des Streitstandes FN 49, 50; *Lecheler*, aaO, ZRP 77, 241 ff. m. weit. Nachw.

16 Zu den Einzelheiten vgl. *Blümel*, aaO, DVBl 77, 310 ff.

Vorkehrungen doch zu einer Schadensverwirklichung kommen könnte, so gering ist, daß es als Restrisiko zumutbar erscheint. Die genauere Definition des Restrisikos wiederum ergibt sich aus der sogenannten Sicherheitsphilosophie, deren Annahmen letztlich auf politischer Entscheidung beruhen. Wie die Entwicklung der Anforderungen an die Sicherheitsauslegung von Kernkraftwerken zeigt, muß der Bauherr auch für die Zukunft mit einer Verschärfung dieser Anforderungen rechnen, unter Umständen sogar während des mehrstufigen Genehmigungsverfahrens. AtomG und Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bieten nur bescheidene Handhaben, übersteigerte Anforderungen abzuwehren.

3. Immissionsschutzrechtliche Genehmigungen für konventionelle Großkraftwerke

Das BImSchG formuliert seinen Umweltschutzauftrag in den einleitenden Bestimmungen recht vollmundig und unterwirft in § 5 Nr. 2 die Großemittenten einer Pflicht zur Vorsorge gegen schädliche Umwelteinwirkungen nach dem jeweiligen Stand fortschrittlicher Technik. Das BImSchG hat damit eine Dynamik in Gang gesetzt, von der ein erheblicher Beitrag zum Abbau der Umweltbelastungen erwartet wird, deren Zeitmaß, deren Umwelrelevanz und deren Auswirkung auf die Produktionsbedingungen eines geplanten Unternehmens es jedoch offen läßt. Wenn das Voerde-Urteil des OVG Münster²⁰ bestätigt wird, wonach die Grenzwertfestsetzungen nach § 67 V BImSchG nicht verbindlich sind, wird der Investor erst aus dem Urteil der zweiten und dritten Instanz erfahren, bis zu welchen Grenzwerten er die Umwelt belasten darf.

Offen ist auch, ob sich der Investor auf Grenzwertfestsetzungen einer Standortplanung verlassen kann. Der Immissionsschutz ist nach § 50 BImSchG ein Planungsziel mit relativer Priorität; welcher Stellenwert ihm im Verhältnis zu anderen Belangen der Raumordnung zukommt, bleibt jedoch offen. Es erscheint nicht ausgeschlossen, daß bei gleichen Daten über die Umweltbelastung die Standortplanung für einen Großemittenten als legal, die Standortnutzung auch bei Einhaltung der im Plan zugelassenen Grenzwerte aber als illegal zu beurteilen sein kann. Das Unvermögen der politischen Instanzen, den Zielkonflikt zwischen Umweltschutz und industrieller Realisation zu entscheiden, und ihr Rückzug auf die deklamatorische Formel von der Vereinbarkeit des Umweltschutzaspektes mit der Energieversorgung schlägt hier bis auf die Gesetze und die Probleme ihrer Anwendung durch.

Die Liste offener Flanken ließe sich unschwer verlängern. So erscheint das Verhältnis Bauleitplanung und Landschaftsplanung noch recht aufklärungsbedürftig. Es ist jedoch an dieser Stelle der Rückblick auf eine relativ heile Welt und die Vorschau auf eine recht ungewisse Zukunft abubrechen.

II.

Tagespolitisch und versorgungspolitisch weniger aktuell, aber von rechtsgrundsätzlicher Bedeutung — auch für Anwendung und Interpretation des Planungsrechts überhaupt — ist die Frage nach Rechtsnatur, Zulässigkeit und Tragweite energiewirtschaftlicher Zielsetzungen in der Landes- und Regionalplanung.

1. Die Fragestellung setzt voraus, daß Ziele der Raumordnung generell in energiewirtschaftlichen Verfahren und nicht nur im Baugenehmigungsverfahren relevant werden können. Das aber wird nachhaltig bestritten von Autoren, die den Belangen der Energieversorgung besonders verbunden sind — offenbar in der nicht unbegründeten Besorgnis, raumordnungspolitisch motivierte Ingerenzen in die Unternehmensentscheidung werden die optimale Wahrnehmung der Versorgungsaufgabe übermäßig erschweren.

Insbesondere will man verhindern, daß bei Anwendung der Ermessensnormen des EnWiG neben der Billigkeit und Sicherheit der Versorgung auch raumplanerischen Erfordernissen Einfluß gewährt wird²¹. So stellt Börner²² lapidar fest: Die Berücksichtigung von Gesichtspunkten der Raumordnung bei Anwendung des EnWiG sei „ein typischer Fall des Ermessensmißbrauchs, weil hier das Gesetz zu einem Zweck angewandt wird, für den es nicht geschaffen worden ist“.

Andere Autoren bemühen sich um den Nachweis, daß die Berücksichtigung von Erfordernissen der Raumordnung bei Anwendung des EnWiG rechtsstaatswidrig und auch praktisch nicht möglich sei, weil die Erfordernisse der Raumordnung zu wenig konkretisiert seien. Es wird ferner darauf hingewiesen, daß eine solche Berücksichtigung auch entbehrlich sei, da die Erfordernisse der Raumordnung in anderen Verfahren, insbesondere im Zusammenhang der Baugenehmigung, zu berücksichtigen seien²³.

Ich halte dafür, daß Erfordernisse der Raumordnung als in förmlichen Verfahren konkretisierte Gemeinwohlziele auch im energiewirtschaftlichen Aufsichtsverfahren zu berücksichtigen sind. Praktische Bedeutung haben hierbei jedoch weniger die Grundsätze der Raumordnung des BROG und der Landesplanungsgesetze als die Ziele in den Landes- und Regionalplänen²⁴.

2. Um das Verhältnis von Raumordnung und Energieversorgung genauer zu bestimmen, sind die Grundsätze, Ziele und Instrumente der Raumordnungsgesetze und vor allem

20 v. 7. 7. 1976, DVBl 76, 790 = NJW 76, 2360; vgl. hierzu Battist, Standortplanung für Kraftwerke — OVG Münster, NJW 1976, 2360, JuS 77, 162 m. weit. Nachw.; Feuchte, aaO, Die Verwaltung 77, 296 ff.

21 Im Fall der Investitionskontrolle nach § 4 EnWiG als Legitimation einer aus „Gründen des Gemeinwohls“ erforderlichen Untersagung oder eines Gebots zur Anpassung, das rechtstechnisch vorstellbar ist als Untersagung unter aufschiebender Bedingung oder als Verzicht auf Beanstandung unter Auflagen.

22 Ermessen und Energiewirtschaftsgesetz, 1965, 21; ders., Planungsrecht für Energieanlagen, Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Abhandlungen Bd 69, 1973, 15.

23 Vgl. insbes. Eckert, § 4 des Energiewirtschaftsgesetzes, 1966, 40; Ladewig, Die Energieversorgungsunternehmen in der Raumordnung, 1970, 62 ff.; anderer Ansicht: Evers, Energieversorgung, aaO, 94; vgl. ferner die Nachw. bei Ladewig, aaO, 37.

24 Evers, Energieversorgung, aaO, 94 ff.

der auf Grund dieser Vorschriften bisher erlassenen Landes- und Regionalpläne durchzumustern.

Der Katalog der Grundsätze der Raumordnung des § 2 BROG enthält auch Grundsätze für die versorgungsmäßige Aufschlüsselung sowie die Bedienung mit Versorgungsleitungen. Es wird gefordert, die Versorgung und die angestrebte Entwicklung in Einklang zu bringen und in Problemgebieten zu verbessern, in Zonenrandgebieten sogar vordringlich zu verbessern. Einige Landesgesetzgeber haben von der Befugnis zur Aufstellung weiterer Grundsätze Gebrauch gemacht, meist in Anlehnung an die Grundsätze des § 2 BROG. Zu Fragen der Energieversorgung werden allerdings meist nur einzelne Aspekte beigetragen²⁵. Das als Gesetz erlassene nw Landesentwicklungsprogramm vom 19. März 1974 (GVBl 96) widmet immerhin einen ganzen Paragraphen der Energiewirtschaft und spricht sie auch an anderer Stelle an. Dabei geht es von dem Oberziel aus, in allen Teilen des Landes Voraussetzungen für eine optimale Energieversorgung zu schaffen.

§ 5 II schh LPIG will die Berücksichtigung der Energieversorgung auch instrumental absichern und ordnet an, die anzustrebende Entwicklung im Hinblick auf die Energieversorgung darzustellen.

Kriterien für die Lösung von Zielkonflikten, etwa zwischen industrieller Entwicklung, Umweltschutz und Energieanlagen, werden — wenn überhaupt — nur in behutsamen Ansätzen aufgestellt. So konkretisiert § 4 II schh Landesentwicklungsgrundsatzgesetz²⁶ das allgemeine Abwägungsgebot des § 2 II BROG wie folgt: „Je stärker einzelne Räume beansprucht werden, um so pfleglicher ist die Landschaft zu behandeln und umso sorgfältiger ist auf das Gleichgewicht des Landschaftshaushalts zu achten“²⁷.

Die Raumordnungsprogramme der Länder sowie die Regionalpläne konkretisieren diese meist recht vagen Zielbestimmungen und verdeutlichen dadurch ihre Tragweite, aber auch ihre Problematik. In diesem Rahmen können nur einige Beispiele angeführt werden²⁸.

Einige Ziele werden in den Raumordnungsplänen aller Länder in etwa gleicher Weise festgelegt. So wird nahezu durchgehend die Sicherung und Verbesserung kostengünstiger Energieversorgung und die Vergrößerung des Anteils

neuer Energieträger an der Gesamtenergieversorgung angestrebt. Gemeinsam ist den Plänen ferner die Zurückhaltung bei der Lösung von Zielkonflikten. Nur in einzelnen Plänen finden sich Wertungskriterien, so etwa zu dem Konflikt zwischen Waldschutz und Leitungsbau²⁹.

Im übrigen weichen die Zielsetzungen in ihrer Dichte und in ihrer Richtung unübersehbar voneinander ab. Ordnet man jedoch die jeweiligen energiepolitischen Aussagen nach Sach Gesichtspunkten und addiert man sie auf, dann entsteht ein umfassendes energiepolitisches Programm, das an Dichte wenig zu wünschen übrig läßt. Es umfaßt Aussagen für den Kraftwerksbau nach Standort, Art und Auslegung des Vorhabens, über den Leitungsbau nach Linienführung, Spannung, im Saarland auch die Gestaltung der Masten, über Energiestraßen und Energieverbund, über den Energieeinsatz, über den Energiepreis, über die Größe der Versorgungsgebiete und über die Unternehmensstruktur.

Die preispolitischen Ziele der Raumordnungspläne richten sich auf einen möglichst einheitlichen Strom- und Gaspreis (SchH), der in Baden-Württemberg zugleich auf einem möglichst kostengerechten (Strom-)Preisgefüge beruhen soll.

Die Größe der Versorgungsgebiete und ausgeglichene Abnahmeverhältnisse (BWü, SchH) werden ebenso angestrebt wie die Kooperation zwischen den Landesteilen (BWü) oder generell (Hess, NW, SchH), aber auch der Zusammenschluß (NW, SchH). Der hess. Landesentwicklungsplan sieht sogar eine Überprüfung der Unternehmensstruktur der Energieversorgung vor.

Die Regionalpläne enthalten die konkretesten Aussagen. An Abweichungen von Planungstechnik, Planungsstand und Zielsetzung fehlt es nicht.

Während zum Beispiel der Regionalplan für den Planungsraum I des Landes Schleswig-Holstein die EVU auffordert, Trassen zu erarbeiten, die möglichst zu Energiestraßen zusammengefaßt werden sollen, und diesen Schutz vor künftiger Wohnverbauung verheißt und einem bestimmten Standort für ein Kernkraftwerk „große Bedeutung“ zuerkennt, legt der Verbandsplan 1972 für den Großraum Hannover als Erfordernisse der Raumordnung selbst die Standorte für regional bedeutsame Tiefspeicher, für Energieerzeugungsanlagen mit geplantem Ausbauziel in MW, die Hochspannungsleitungen über 110 KV und die Ferngas- und Öltransportleitungen fest.

Die Durchsicht der Pläne zeigt, daß Landes- und Regionalplanung dazu angesetzt haben, die Gesamtproblematik der Energieversorgung, angefangen vom Standort bis zum Energiepreis und zur Unternehmensstruktur, in ihre Obsorge zu nehmen, wenn auch das Maß dieser Umklammerung von Land zu Land und von Plan zu Plan erheblich differieren mag.

3. Es dürfte unbestritten sein, daß die meisten Festsetzungen, auch die preis- und energiewirtschaftsstrukturpoliti-

25 Art 2 Z 8 lit a bay LPIG: es sei darauf hinzuwirken, die Versorgung der Bevölkerung mit Energie sicherzustellen; § 2 Z 9 rpf LPIG will — im Zusammenhang mit dem Problemkreis Landschafts- und Gefahrenschutz — auf die Möglichkeit eines Leitungsverbundes Rücksicht genommen wissen.

26 IdF v. 11. 12. 1973, GVBl 426; das Gesetz selbst enthält keine Aussagen zur leitungsgebundenen Energieversorgung.

27 § 4 III leg. cit. gibt für die Wahl von Standort, Ausmaß und Einzugsbereich emittierender Anlagen einen relativierenden und auf den Stand der Technik und die wirtschaftliche Zumutbarkeit abhebenden Abwägungsmaßstab.

28 Vgl. Einzelnachw. und Auswertung der im folgenden genannten Pläne: Zielsetzungen in den Entwicklungsprogrammen und -plänen der Länder, Mitteilungen aus dem Institut für Raumordnung, Bonn-Bad Godesberg, H 73, 1972, 11 ff; bei Wagoner, Ziele der Stadtentwicklung nach Plänen der Länder, 1971, stehen die energiewirtschaftlichen Ziele ganz am Rande; als Beispiel eines hinsichtlich energiewirtschaftlicher Zielsetzungen vergleichsweise sehr konkreten Raumordnungsplans vgl. den Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg v. 11. 4. 1972, GBl 169.

29 Nach dem hess. Landesentwicklungsplan 1971 darf in Verdichtungsgebieten Wald nur in Anspruch genommen werden, wenn andere Flächen nicht zur Verfügung stehen, im Saarland sind Leitungen generell möglichst außerhalb von Waldungen vorzusehen.

schen Zielsetzungen, für die räumliche Entwicklung nützlich, in Einzelfällen sogar notwendig sein können. Die raumordnungspolitische Nützlichkeit eines Zieles ist jedoch kein tragfähiger Grund für seine Festsetzung. Planung im Rechtsstaat hat sich darauf einzustellen, daß nicht allein die Effektivitätsmaximierung das ausschlaggebende Beurteilungskriterium ist. *Schmidt-Aßmann*³⁰ hat zutreffend hervorgehoben: „Eine rechtlich verfaßte Planung kann ... nie eine ideale Planung sein, ja sie darf es nicht einmal sein, weil sie Grenzen, Schranken, Stufen und abgesetzte Ebenen in sich tragen muß und zwar nicht, um sie zu überwinden, sondern um sich in ihrem Rahmen zu entfalten.“

Es ist daher nach den Grenzen der Zielsetzungsbefugnis der Raumordnungsbehörden zu fragen. Einer solchen Frage kann man nicht mit der Erwägung ausweichen, daß Raumordnungspläne aus einem umfänglichen Abstimmungsprozeß hervorgehen und in diesem auch die Energiewirtschaft zu Wort kommt. Die Pläne und Programme sind keine Kataloge von Vereinbarungen, sondern hoheitliche Entscheidungen auf der Grundlage von Abstimmungen. Man wird auch nicht annehmen dürfen, die Klein-EVU und die sie betreibenden Gemeinden hätten dem Ziel ihrer Liquidation zugestimmt. Ansatzpunkte für eine Konturierung der Zielfestsetzungsbefugnis werden ersichtlich, wenn man die Normen, die Ziele festsetzen, auf ihre wesentlichen Bestandteile untersucht. Eine solche Untersuchung muß — soll sie sich nicht in den Detailregelungen der Landesgesetzgeber verlieren — abstrakt durchgeführt werden und steht unter dem Vorbehalt, daß der konkrete Gesetzgeber nicht Abweichendes bestimmt hat.

Zielfestsetzungen unterscheiden sich als Zielnormen von Konditionalnormen, weil sie in ihrem Verwirklichungserfolg und in ihren Verwirklichungsmitteln offen sind³¹. Damit sind sie aber nicht vom rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebot dispensiert. Um ihm zu genügen, müssen sie angeben:

- die Objekte, auf die sich die Zielvorstellungen richten,
- die Richtung und den Grad, in dem die Objekte verändert werden sollen³²,
- die Adressaten, die durch die Zielsetzung gebunden werden sollen.

Objekte einer Zielvorstellung können dem Kompetenzthema Raumordnung nur zugeordnet werden, wenn sie auf den Raum bezogen sind, sei es die Fläche, sei es die Belastung eines Raumes, sei es die für die Lebens- und Arbeitsbedingungen wesentliche Ausstattung eines Raumes.

Für den Sachbereich Energieversorgung sind daher Objekt raumplanerischer Zielsetzungen die Anlagen der Energieerzeugung und -verteilung sowie das Dargebot an Energieversorgung. Legitimes Objekt raumplanerischer Zielsetzung ist daher die Festlegung von Standorten, nicht aber die nur mittelbar bedeutsame Unternehmensstruktur und die Größe der Versorgungsgebiete, deren nähere Beschaffenheit allen-

falls die Chancen einer zielgerechten Energieversorgung verbessert oder verschlechtert. Aus gleichem Grund darf auch der Energiepreis nicht Objekt landesplanerischer Zielsetzung sein.

Richtung und Grad der gesollten Änderung ergeben sich aus den materiellen Grundsätzen der Raumordnung und den Zielen, die in den jeweiligen Landesplanungsgesetzen oder auch in den Plänen aufgestellt werden — kurz, dem Geflecht der Ziele, die Raumordnung anzustreben hat, und der Belange, die Raumplanung hierbei zu berücksichtigen, abzuwägen und zum Ausgleich zu bringen hat.

Für den Bereich Energieversorgung relevant sind insbesondere die Aussagen der Raumordnungsgesetze und der Pläne über die Befriedigung der Raumansprüche der Energieversorgung, über die Ausstattung der Räume mit einem dem Bedarf und den Entwicklungszielen entsprechenden Energieangebot, über die Begrenzung dieser Ausbauziele durch andere Raumansprüche und Ziele, insbesondere des Landschafts- und Umweltschutzes, aber auch das Erfordernis einer kostengünstigen Energieversorgung, das in den Abwägungsprozeß einzustellen ist. Es kann zum Beispiel die Berücksichtigung von Belangen des Landschaftsschutzes begrenzen; es kann den Ausweis von Flächen für die Errichtung standortgünstiger Großkraftwerke legitimieren.

Richtung und Grad der Änderung werden durch die Raumordnungsgesetze nur in Umrissen bestimmt, nicht aber inhaltlich determiniert; sie überlassen den Ausgleich konkurrierender Ansprüche an den Raum und anderer Zielkonflikte dem Planungsprozeß. Da dieser mehrstufig ist, verwirklichen auch die Pläne den erforderlichen Ausgleich nur in unterschiedlichen Graden der Konkretheit. Immer aber kann Richtung und Grad der anzustrebenden Änderung eines Objektes nur eine solche von räumlicher Bezogenheit sein — sei es der Flächenanspruch, sei es die Raumbelastung, sei es die Raumausstattung. Auch insoweit geben daher die ROG keine Handhabe, Änderungen der Versorgungsgebietsstruktur, der Unternehmensstruktur oder die Verwirklichung sonstiger energiepolitischer Postulate anzuordnen, und sei es auch nur in der offenen Form eines Zieles der Raumordnung.

Auf jeder Stufe des Planungsprozesses bedarf es der Entscheidung über konkurrierende Raumansprüche und Ziele der räumlichen Entwicklung auf Grund von Abwägungen. Diese Abwägung, soll sie logisch nachvollziehbar und rechtsstaatlich hinreichend determiniert sein, bedarf ergänzender Kriterien, welche eine Gewichtung der konkurrierenden Ziele ermöglichen. Beurteilungskriterien sind insbesondere alle jene Belange, die bei einer Konfliktlösung berücksichtigungswert sein könnten und, wenn ihre Berücksichtigung rechtsförmlich angeordnet ist, auch nach dem ihnen zugemessenen Gewicht zu berücksichtigen sind.

Nur in diesem Zusammenhang können energiestruktur- und preispolitische Zielsetzungen zum Tragen kommen. So wäre bei einer Entscheidung über Zielkonflikte zwischen Landschaftsschutz und Trassenführung die Planaussage, daß billige Energieversorgung und Verbundwirtschaft anzustreben seien, als Belang zu berücksichtigen, ggf. mit der praktischen Konsequenz, daß dem regionalen oder dem überregionalen, nicht aber dem örtlichen Versorgungsunternehmen

30 Planung unter dem Grundgesetz, DÖV 74, 541 (542).

31 Vgl. *Oberndorfer*, Strukturprobleme des Raumordnungsrechts, Die Verwaltung 1972, 257 (261).

32 *Hoppe*, Zur Struktur von Normen des Planungsrechts, DVBl 74, 641 (645).

oder dem Selbstversorger eine die Landschaft belastende Trassenführung gestattet wird.

Eine weitere Eingrenzung der energiewirtschaftspolitischen Einflußmöglichkeiten der Raumordnung ergibt sich aus der diffizilen Regelung der Adressaten der Zielnormen und des Ausmaßes der ihnen auferlegten Bindung. Adressat der Ziele ist grundsätzlich die gesamte Verwaltung des Bundes, der Länder und der Gemeinden und sonstiger juristischer Personen des öffentlichen Rechts. Nach einzelnen landesgesetzlichen Regelungen sind auch die juristischen Personen des Privatrechts in öffentlicher Hand³³ gebunden, andere Gesetze wiederum binden nur bestimmte Planungsträger³⁴.

Das Maß der Bindungswirkung wird von den Gesetzen in mannigfachen Wendungen umschrieben. Sie begründen die Pflicht zur Bedachtnahme³⁵, zur Beachtung³⁶, zum Einklang³⁷, zur Anpassung³⁸, zum Hinwirken³⁹, zur Abstimmung⁴⁰. Reduziert man die mannigfachen Wendungen auf ihren rechtlich wesentlichen Gehalt, dann legen sie dem Adressaten auf:

- Handlungspflichten, insbesondere für den Planungsträger, bestimmte Festlegungen in den Plänen vorzusehen, oder für Verwaltungsorgane die Pflicht, auf Dritte in einem bestimmten Sinne einzuwirken,
- Verhaltenspflichten, insbesondere das Gebot, die Zielverwirklichung anzustreben, das Verbot, die Verwirklichung der Ziele zu gefährden oder zu beeinträchtigen,
- Entscheidungsrichtlinien, die im Abwägungsstadium der Planung und bei der Ermessensentscheidung über raumbedeutsame Maßnahmen zu beachten sind.

Ihrem Schwergewicht nach enthalten die Ziele Entscheidungsrichtlinien, das heißt Kriterien und Prinzipien der Entscheidungsfindung, die im konkreten Falle einer Entscheidung mit anderen Kriterien und Entscheidungsprinzipien zur Abwägung gebracht werden müssen; dabei kann es sich um andere Ziele der Raumordnung, aber auch um Kriterien des jeweils anzuwendenden Fachgesetzes handeln. Diese Beschränkung der Bindungswirkung ist sachlich notwendig, weil Raumordnung das Verwaltungshandeln auf Ziele ausrichten und dadurch koordinieren, aber nicht durch Verdrängen der fachgesetzlichen Regelungen abschließend determinieren will und darf.

Plastischer wird diese Differenzierung, wenn man konkret nach den rechtlichen und faktischen Möglichkeiten der Adressaten fragt, zur Erreichung eines konkreten Zieles beizutragen. Eine solche Konfrontation der Ziele mit den

Verwirklichungsmöglichkeiten der Adressaten wird oft ernüchternd wirken. So kann sich zeigen, daß Ziele außerhalb des Einflußbereichs aller Adressaten liegen und daher ins Leere fallen. Es kann sich zeigen, daß Ziele zwar im Zuständigkeitsbereich von Adressaten liegen, diese aber durch Gesetz gebunden sind und daher die Ziele nicht als Entscheidungsrichtlinien berücksichtigen dürfen. Es kann sich ferner zeigen, daß das Gesetz einem Adressaten einen Freiheitsraum zuerkannt hat, der, wie die Autonomie der Gemeinde, durch Raumordnungsziele nicht in dem für die Verwirklichung erforderlichen Ausmaß beschnitten werden darf⁴¹.

4. Die energieverversorgungspolitischen Ziele der Raumordnungspläne bieten Beispiele hierfür. Formal könnte Adressat der die Tarifgestaltung, die Gebiets- und Unternehmensstruktur betreffenden Ziele die Preis- und Kartellbehörde sein. In der Sache können sie aber zur Zielverwirklichung nichts beitragen, denn der Ermessensrahmen der Preis- und Kartellbehörde ist durch diese Gesetze abschließend bestimmt. Diese gestatten nicht, aus raumordnungspolitischen Erwägungen Differenzierungen vorzunehmen, die zudem falsche Signale setzen würden und zu Lasten Dritter gingen — so, weil Gleichpreisigkeit bei unterschiedlicher Kostenstruktur zu einer Kostenerhöhung in Gebieten mit günstigen Abnahmeverhältnissen führen muß. Zur Verwirklichung preispolitischer Ziele beitragen kann aber die Landesregierung durch Subventionen oder als Aktionär.

Ins Allgemeine gewendet: eine Konfrontation der Ziele mit den Verwirklichungsmöglichkeiten verdeutlicht, welche Veränderung in welchem Grade und mit welchen Mitteln in Wahrheit legitimerweise angestrebt wird. Sie ermöglicht eine gesetzeskonforme Interpretation allzu kühn formulierter oder in ihrem Geltungsanspruch zu weit gesteckter Ziele. Ziele, die außerhalb des Regelungsbereichs der Raumplanung liegen oder von den Adressaten nicht beachtet werden dürfen oder müssen, sind grundsätzlich unwirksam.

Soweit allein der Planersteller zu ihrer Verwirklichung beitragen kann, kommt in Betracht, die Festsetzung als Maßnahme zu deuten, die der Planersteller in Aussicht stellt, um auf diese Weise zur Verwirklichung eines Zieles beizutragen. Derartige Maßnahmen sind für den Planersteller intern verbindlich festgelegt, wenn der Planersteller hierfür einen Rechtstitel hat. Sie binden aber dann auch nur im Rahmen dieses Rechtstitels — zum Beispiel als Kabinettsbeschluß.

So kann ein preispolitisches „Ziel“ zu halten sein als Verhaltenspflicht der Landesregierung als Aktionär eines EVU; nicht verpflichtet aber ist die ebenfalls als Aktionär an dem EVU beteiligte Gemeinde oder die Preisbehörde.

Beachtet der Planersteller die Grenzen der Planungsbefugnis, das heißt, differenziert er zwischen Objekten, die durch Raumordnung verändert werden sollen, und Belangen, die hierbei zu berücksichtigen sind und dadurch Richtung und Grad der Änderung dieser Objekte näher bestimmen, vermeidet er, Ziele aufzustellen, die ins Leere fallen, und stellt

33 Bay LPIG, hess LPIG.

34 So binden z.B. die Grundsätze der Raumordnung, § 2 BROG nur die Verwaltungseinheiten des Bundes und die Träger der Landesplanung; die Ziele der hess. Landesplanung binden nur die Träger der hess. Regionalplanung.

35 § 9 saar LPIG.

36 § 5 IV BROG, § 8 hess LPIG.

37 § 4 schh LPIG.

38 § 9 nds ROG, § 15 nw LPIG.

39 § 4 I, II BROG.

40 § 4 V BROG.

41 Kötting, Der heutige Spielraum kommunaler Wirtschaftsförderung, 1963, 55 ff.

er klar, welche Regelungen nur ihn selbst binden sollen, so wird dem Bestimmtheitserfordernis rechtsstaatlicher Planung Rechnung getragen. Im einzelnen werden handhabbare und kontrollierbare Formulierung der Ziele und Belange freilich eine Fortentwicklung der Raumordnungsgesetze und eine Fortentwicklung der Planungstechniken voraussetzen. Die nüchterne Sprache der Pläne des Verbandes Großraum Hannover könnte Leitlinien setzen.

Gelingt dies, dann werden sich auch die im energiewirtschaftlichen Aufsichtsverfahren zu berücksichtigenden Erfordernisse der Raumordnung in den rechtsstaatlich gebotenen Grenzen halten. Dann ist die Gefahr weitgehend ge-

bannt, daß Raumordnung die Energieversorgung umklammert.

An diesem Punkte möchte ich abbrechen. Es ging um den Nachweis, daß Energieversorgung und Raumordnung aufeinander verwiesen sind, aber auch in Konflikt geraten können. Ihr Verhältnis ist unter Wahrung rechtsstaatlicher Gebote zu ordnen. Insbesondere ist zu beachten: Raumplanung als Querschnittplanung ist nicht Energiewirtschaftsplanung, wie sie auch nicht die Planung anderer Materien ist. Sie regelt aber, wie Energieversorgung als raumbeanspruchender und für die räumlich-strukturelle Entwicklung wesentlicher Faktor im Rahmen der Raumordnung zu behandeln ist.