
Datum: 27.09.2016
Gericht: Verwaltungsgericht Gelsenkirchen
Spruchkörper: 9. Kammer
Entscheidungsart: Urteil
Aktenzeichen: 9 K 4438/14
ECLI: ECLI:DE:VGGE:2016:0927.9K4438.14.00

Normen: VwGO § 42 Abs 2; ROG § 6 Abs 2; LPIG NW § 16

Leitsätze:

1. Die Klage der Stadt Waltrop, gerichtet auf die Aufhebung der gegenüber dem Regionalverband Ruhr ergangenen Zielabweichungsentscheidung des Landes Nordrhein-Westfalen zum Landesentwicklungsplan, mit der das Land Nordrhein-Westfalen auf der Ebene der Landesplanung die rechtlichen Voraussetzungen einer Abweichung von der zeichnerischen Festlegung B 3.5 Datteln-Waltrop sowie dem textlichen Ziel D.II 2.1 im Landesentwicklungsplan und damit für eine Befreiung von deren Bindungswirkung im Rahmen der 7. Änderung des Regionalplans die regionalplanerischen Voraussetzungen für das Steinkohlekraftwerk Datteln IV am Standort Löringhof geschaffen hat, ist unzulässig.
2. Eine subjektive Rechtsposition kann die Stadt Waltrop weder aus den Rechtsgrundlagen der Zielabweichungsentscheidung noch aus verfahrensrechtlichen Grundsätzen für sich herleiten.
3. Sie kann zudem nicht geltend machen, durch die Abweichungsentscheidung in eigenen Rechten verletzt zu sein.
4. Das von ihr eingeforderte Recht auf Konzeptwahrung gibt es nicht.

Tenor:

Die Klage wird abgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens einschließlich der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen zu 1., 2. und 3..

Das Urteil ist wegen der Kosten gegen Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages vorläufig vollstreckbar

Tatbestand:

- Die Beigeladene zu 2. – vormals G. . .Q. . L. GmbH – beabsichtigt, auf dem Gebiet der Beigeladenen zu 1. ein – weitgehend schon errichtetes – Steinkohlekraftwerk (E.) mit einer Feuerungswärmeleistung von ca. 2.400 MW und einer elektrischen Nettoleistung von ca. 1.055 MW zu betreiben. Das Kraftwerk E. IV liegt im Bereich des sog. .--Geländes, im Stadtgebiet der Beigeladenen zu 1., nahe der Gemeindegrenze zur Klägerin. Westlich des Kraftwerkstandorts verläuft von Südwesten nach Nordosten der F3. . –F1. –Kanal. An dessen westlichem Ufer grenzt das seit Februar 2014 stillgelegte und teilweise zurückgebaute Kraftwerk F2. . I-III. Im Norden und Osten wird das Kraftwerk F2. . IV durch die Straße „Im N. .- “ (K 14) und im Süden durch die Güterbahnstrecke von F2. . nach I. (Bahnlinie I. -P1.) begrenzt. Die nächstgelegene Wohnbebauung befindet sich westlich des Standorts auf dem Gebiet der Beigeladenen zu 1. an der D. Straße (B °°°) und an der Straße „B. I1.---graben “ in einer Entfernung von etwa 300 m zum Kraftwerk F2. . IV. Die Siedlungsbereiche auf dem Stadtgebiet der Klägerin befinden sich östlich in einer Entfernung von etwa 1,7 km.
- Ein ca. 12 ha großer altindustrieller Standort, der sog. T. , befindet sich im Osten des klägerischen Gemeindegebiets an der Stadtgrenze zu M. . Die Fläche grenzt unmittelbar an das auf dem Stadtgebiet der Stadt M. errichtete Kohlekraftwerk der U. Kohlekraftwerk M. GmbH & Co. KG und soll entsprechend der Darstellung im Flächennutzungsplan gewerblich genutzt werden.
- Im geltenden Landesentwicklungsplan 1995 (LEP) ist das N. . -Gelände nicht als Gebiet für Energieerzeugung oder für flächenintensive Großvorhaben ausgewiesen. Eine solche Darstellung findet sich im LEP für den Bereich F2. . - ca. 5 km nordöstlich dieses Gebiets im Bereich der durch die im Norden und Osten, der Straße B. im Süden und der im Westen durch den F2. . -I. - und den F3. . -F1. -Kanal begrenzten, ehemaligen E2. S. . Im LEP ist ein Teil derselben, ca. 1000 ha, als Gebiet für flächenintensive Großvorhaben (Planzeichen A 3.1) ausgewiesen sowie eine Teilfläche hiervon, ca. 240 ha, außerdem als Standort für Energieerzeugung (Planzeichen B 3.5). Die genaue Begrenzung dieser im LEP ausgewiesenen Flächen ist dem nachstehenden Plan zu entnehmen.
- Mit Beschluss vom 5. Juni 2013 beantragte der Beigeladene zu 3. in seiner Eigenschaft als Träger der Regionalplanung für die 7. Änderung des Regionalplans r, Teilabschnitt , zur Festlegung eines Kraftwerkstandorts auf dem Gebiet der Beigeladenen zu 1. eine Abweichung von der Standortfestlegung B 3.5 F2. . -Waltrop sowie von der Planaussage D.II.2.1 S. 1. Die dazu ergangene Zielabweichungsentscheidung ist Gegenstand des Klageverfahrens 9 K 2271/14.
- Die Beigeladene zu 1. beantragte in ihrer Eigenschaft als Trägerin der Bauleitplanung unter dem 10. Juli 2013 gemäß Beschlussfassung ihres Rates vom ... 2013 ein Zielabweichungsverfahren für die 8a. Änderung des Flächennutzungsplans und die

Aufstellung des vorhabenbezogenen Bebauungsplans Nr. – Kraftwerk –. Gegenstand des Antrags war die Abweichung von der zeichnerischen Darstellung B 3.5 „Standort für Energieerzeugung“ F2. . - und von der textlichen Festlegung D.II.2.1 S. 1 des LEP, wonach insbesondere heimische Primärenergieträger zur Stromerzeugung eingesetzt werden sollen.

Unter dem 4. Juli 2014 stimmte die Beklagte den landesplanerischen Zielabweichungen für die Flächennutzungsplanänderung und die Aufstellung des vorhabenbezogenen Bebauungsplans zu. Zur Begründung führte sie aus: Die Abweichungen von der zeichnerischen Darstellung B 3.5 und der textlichen Festlegung D.II.2.1 S.1 würden die Grundzüge der Planung nicht berühren und seien in raumordnerischer Hinsicht vertretbar. 7

Bei der Abweichung von der zeichnerischen Festlegung B 3.5 handele es sich um eine Abweichung im Einzelfall. Der Zielabweichungsantrag bezwecke, nur für den Standort N. .- eine Befreiung von der Bindungswirkung der zielförmigen Standortfestlegung B 3.5 F2. . - herbeizuführen. Die maßgebliche planerische Grundkonzeption des M1. . beinhalte die Ziele Versorgungssicherheit, Ressourcen- und Umweltschonung, Wettbewerbsfähigkeit und Erzielung eines gesellschaftlichen Konsenses. Speziell die Planung von Kraftwerken müsse nach den Vorbemerkungen im Kapitel D.II.1 des M1. . mit der angestrebten Wirtschafts-, Siedlungs- und naturräumlichen Entwicklung im Einklang stehen. Hierfür sichere Ziffer D.II.1 entsprechende Standorte. Bei diesen dargestellten Kraftwerkstandorten handele es sich um eine Angebotsplanung. Eine tatsächliche Inanspruchnahme der Standorte sei nach dem Willen des Plangebers nicht zwingend erforderlich. Die Standorte seien aus dem ehemaligen M1. . VI übernommen worden, dessen wesentlicher Grundzug unter anderem die Standortvorsorge zur Sicherstellung der Energieerzeugung gewesen sei. Dabei sei sich der damalige Plangeber bewusst gewesen, dass er nicht bereits auf Ebene der Landesplanung eine abschließende Entscheidung über Einzelvorhaben fällen könne. Es sei ein Leitmotiv des Plangebers gewesen, durch die zeichnerische Festlegung der Kraftwerkstandorte die Energieversorgungsplanung in Nordrhein-Westfalen nicht zu zementieren. Im Gegensatz zum Vorgehen bei den Gebieten für flächenintensive Großvorhaben habe der Plangeber daher bei den Kraftwerkstandorten ausdrücklich auf ein Darstellungsprivileg verzichtet. Durch den Verzicht auf dieses Darstellungsprivileg habe der Plangeber zum Ausdruck gebracht, dass es möglich sein sollte, L. . auch an anderen Standorten als den im M1. . VI gesicherten zu realisieren. Die Festlegung der im M1. . VI ausgewiesenen Standorte habe nicht auf einer flächendeckenden Überprüfung des gesamten Landesgebiets beruht, sondern es seien insgesamt 40 Kraftwerkstandorte von den Landesplanungsgemeinschaften und Energieversorgungsunternehmen vorgeschlagen und überprüft worden. Der Verzicht auf einen von 17 – vorsorglich für die Realisierung von Kraftwerken ausgewiesenen – Standorten beeinträchtige die erkennbare Grundabsicht des Plangebers, die Energieversorgung in Nordrhein-Westfalen sicherzustellen, nicht. Der Standort entfalle nicht ersatzlos, sondern es erfolge eine Kompensation durch das geplante Kraftwerk F2. . IV am Standort N. .- . Es spreche nichts dagegen, dass der Plangeber des M1. . bzw. M1. . VI die Ausweisung des Kraftwerkstandorts B 3.5 auch am Standort N. .- vorgenommen hätte. 8

Die Grundzüge der Planung würden nicht dadurch verletzt, dass die Errichtung des Kraftwerks F2. . IV verschiedene Konflikte, etwa im Hinblick auf Immissions-, Natur- und Störfallschutz auslöse. Zwar sei die Sicherstellung einer umweltverträglichen Energieversorgung ein wesentlicher Grundzug des M1. . und zuvor des M1. . VI. Dies bedeute aber nicht, dass der Plangeber von vornherein jegliche Konflikte ausgeschlossen habe. Der Plangeber habe bewusst auch konfliktrträgliche Standorte ausgewiesen in dem Wissen, dass diese Konflikte auf den nachfolgenden Planungs- und Genehmigungsebenen 9

einer Lösung zugeführt werden müssten.

Die Abweichung von der zeichnerischen Darstellung B 3.5 sei raumordnerisch vertretbar. Die abweichende Festlegung des Kraftwerkstandorts sei im Wege der förmlichen Raumordnungsplanung möglich und damit planbar gewesen. Der Verzicht auf den mit der Festlegung B 3.5 gesicherten Standort für die Energieerzeugung F2. . - sei ohne weiteres planbar gewesen und die Errichtung eines Kraftwerks am Standort N. - sei aus landesplanerischer Sicht nicht von vornherein ausgeschlossen. Aus landesplanerischer Sicht sei unter Berücksichtigung der Unterlagen zur Regionalplanänderung, welche zur Beurteilung der Planbarkeit herangezogen werden könnten, nicht erkennbar, dass der Realisierung des Kraftwerks F2. IV zwingende Hindernisse auf den nachfolgenden Ebenen der Regional- oder Bauleitplanung entgegenstehen. Im Hinblick auf die Umweltauswirkungen und die Auswirkungen des Kraftwerkvorhabens auf umliegende Flora-Fauna-Habitat-Gebiete (FFH-Gebiete) sei eine Planbarkeit des Vorhabens zu bejahen. Es sei nach den Prüfungen des Trägers der Regionalplanung nicht erkennbar, dass ein möglicher Alternativstandort für ein Kraftwerkvorhaben wesentlich geeigneter wäre. 10

Die zeichnerische Festlegung B 3.5 werde im Falle der Abweichung nicht funktionslos. Eine Kraftwerksrealisierung am Standort N. - verhindere aus landesplanerischer Perspektive nicht die Verwirklichung eines Kraftwerks am ursprünglich vorgesehenen Standort B 3.5 F2. . -. 11

Die Zielabweichung von der Planaussage D.II.2.1 S. 1, wonach insbesondere heimische Energieträger zur Stromerzeugung einzusetzen seien, werde nur für das konkrete Kraftwerkvorhaben beantragt. Die Grundzüge der Planung würden nicht berührt. Zu berücksichtigen sei, dass der Plangeber im Text des Plansatzes durch die Formulierung des Plansatzes als sog. „Soll-Ziel“ und die Verwendung des Wortes „insbesondere“ zwei Relativierungen vorgenommen habe. Damit sei die Möglichkeit eröffnet, von der Vorgabe der Verwendung heimischer Primärenergieträger Abstand zu nehmen, und die Verwendung importierter Primärenergieträger nicht kategorisch ausgeschlossen. 12

Die Abweichung von dem Plansatz sei auch planbar und mithin raumordnerisch vertretbar. Eine Verwirklichung der energiepolitischen Ziele des M1. sei ohne diesen Plansatz möglich. Dabei müsse berücksichtigt werden, dass der Steinkohlebergbau in Deutschland zum Ende des Jahres 2018 voraussichtlich eingestellt werde. Diese Entwicklung sei bei der Erarbeitung des M1. 1995 noch nicht absehbar gewesen. Ein Festhalten an der Vorgabe in D.II.2.1 S. 1 würde bedeuten, dass anstelle von Steinkohle die ebenfalls in Nordrhein-Westfalen abgebaute, zumeist technisch nicht einsetzbare und ein wesentlich schlechteres Verbrennungs- und Emissionsverhalten aufweisende Braunkohle verwendet werden müsste. 13

Der Bebauungsplan Nr. 105a – Kraftwerk – der Beigeladenen zu 1. trat mit seiner Bekanntmachung im Amtsblatt der Beigeladenen zu 1. am 1. September 2014 in Kraft. 14

Die Klägerin hat am 2. Oktober 2014 Klage gegen die an die Beigeladene zu 1. adressierte Zielabweichungsentscheidung erhoben. Zur Begründung trägt sie vor: Die Klage sei zulässig. Insbesondere verfüge sie über die erforderliche Klagebefugnis. Es sei vorliegend ein Fall gegeben, in welchem eine Belegenheitsgemeinde ausnahmsweise nicht ausschließlich durch die mit der Zielabweichung verbundene Lockerung der Zielbindung begünstigt werde. Im Hinblick auf den im M1. zeichnerisch festgelegten Standort für die Energieerzeugung B 3.5 F2. . - verfüge sie über einen Anspruch auf „Konzeptwahrung“. Es sei anerkannt, dass der jeweilige Normgeber es – im Regelfall so auch im Planungsrecht – in der Hand habe, einer Festsetzung drittschützende Wirkung beizumessen. Dies gelte jedoch nicht ausnahmslos. Immer wieder habe die Rechtsprechung Fälle herausgearbeitet, in denen sich der subjektive 15

Charakter von Rechtsätzen nicht aus dem Willen des historischen Gesetzgebers, sondern aus überwirkendem Recht – und damit unabhängig vom Willen des Gesetzgebers – ergebe. Die Rechtsgrundsätze, die die Rechtsprechung etwa aus Art. 14 GG zum nachbarschützenden Gehalt von Festsetzungen über die Art der baulichen Nutzung hin zum heutigen Gebietsgewährleistungsanspruch entwickelt habe, ließen sich auf den Bereich konkreter raumordnungsrechtlicher Standortentscheidungen mit Zielcharakter übertragen. Bei konkreten, gebietsscharfen Standortentscheidungen entstehe eine Wechselbezüglichkeit, die dem bodenrechtlichen Austauschverhältnis benachbarter Grundeigentümer vergleichbar sei. Nach dem Erläuterungsbericht zum M1. VI, aus dem die im M1. dargestellten Kraftwerkstandorte übernommen worden seien, hätten die örtlichen Planungsträger die für die Errichtung von Großvorhaben und Kraftwerken im M1. VI dargestellten Gebiete und Standorte sowie die angrenzenden Bereiche von solchen Nutzungen freizuhalten, die der Verwirklichung der Ansiedlungsfälle entgegenstünden. Da der Standort für die Energieerzeugung B zugleich mit dem Gebiet A für flächenintensive Großvorhaben überlagert sei, nehme die betroffene Fläche einen erheblichen Teil ihres Stadtgebiets ein. Die mit der Standortfestlegung – insbesondere vor dem langfristigen Planungshorizont – verbundenen Einschränkungen ihrer Entwicklungsmöglichkeiten würden zumindest einen Ausgleich durch einen Anspruch auf Planungskonsistenz und konsequentes Verhalten verlangen. Sie könne erwarten, dass – wenn sie schon ihr Gemeindegebiet für die Ansiedlung von Kraftwerken oder flächenintensiven Großvorhaben zur Verfügung stellen müsse – dies auch an dem freigehaltenen Ort geschehe und nicht an beliebiger Stelle im nahen Umgebungsbereich, mit der Folge, dass sie neben der Neuansiedlung weiterhin dem eigentlichen Standort und den damit einhergehenden Einschränkungen ihrer Planungsfreiheit ausgesetzt sei. Dies habe auch der Plangeber des M1. VI so gesehen. Für Kraftwerkstandorte sehe der Plangeber die Notwendigkeit, Standorte durch Planänderung aus dem M1. herauszunehmen, wenn sie sich durch die Nutzung eines benachbarten Standorts erledigt hätten. Spiegelbildlich zu dem mit der Hochzonung der Standortplanung verbundenen Eingriff in die Planungshoheit für das eigene Gemeindegebiet sei eine besondere Rücksicht auf die betroffenen Belegenheitsgemeinden zu nehmen. Sie könne eine umfassende gerichtliche Rechtmäßigkeitskontrolle der Entscheidung erlangen. Die Wertung zur enteignungsrechtlichen Vorwirkung eines Planfeststellungsbeschlusses sei auch hier gültig. Außerdem sei die Kraftwerksplanung auf dem N. - -Gelände ihr gegenüber rücksichtslos.

Die Voraussetzungen für die Zielabweichung nach §§ 6 Abs. 2 ROG, 16 LPlIG NRW seien nicht erfüllt. Die Festsetzung eines Industrieansiedlungsbereichs mit der Zweckbindung „L. und einschlägige Nebenbetriebe“ auf dem N. - -Gelände entspreche nicht dem Planungskonzept, das der Standortausweisung B 3.5 im M1. zu Grunde liege. Den Festsetzungen der Kraftwerkstandorte liege eine landesweite Standortstrategie zu Grunde. Die jeweiligen Flächen seien anhand verschiedener Kriterien insbesondere des Abstands zu Wohnsiedlungsbereichen und zur vorhandenen Bebauung, des Immissionsschutzes, der Netzanbindung, der Lage zum Verbrauchsschwerpunkt sowie der Möglichkeit der Abwärmenutzung überprüft worden. Unter Vorsorgegesichtspunkten sei für den Abstand zwischen Kraftwerkstandorten und der nächstgelegenen reinen Wohnbebauung ein 1.000 m-Kriterium angelegt worden. Diesen Abstand sowie die weiteren immissionsschutzrechtlichen Kriterien könne der Standort N. - nicht einhalten. Durch die Standortabweichung – weg vom Standort B, hin zum Standort N. - – entstünden neue raumordnerische Konflikte, die nur durch eine Planänderung gelöst werden könnten. Eine solche Änderungsentscheidung könne nicht im Rahmen eines Zielabweichungsverfahrens getroffen werden. Der Plangeber selbst gehe davon aus, dass jede Standortentscheidung die Grundzüge der Planung berühre. Für den Fall, dass sich für einen Standort die Unmöglichkeit der Planungsrealisierung

herausstelle, bestimme er ausdrücklich, dass ein solcher Standort durch Planänderung aus dem M1. herauszunehmen sei.

Die Abweichung sei raumordnerisch nicht vertretbar, denn der Standort N. - halte nicht die vom Plangeber selbst gewählten Standortkriterien ein und sei damit nicht planbar. Dies ergebe sich aus der Unterschreitung des Schutzabstandes von 1.000 m und aus der Immissionssituation. Betriebsbedingt würden – durch die auf sämtlichen Planungs- und Genehmigungsebenen vorgelegten Gutachten belegt – erhebliche Immissionen in Form von Lärm, Luftschadstoffen und anderen Belästigungen ausgelöst. In einigen Bereichen würden verbleibende Immissionskontingente nahezu oder vollständig in Anspruch genommen. Dies führe dazu, dass sie in ihren eigenen städtebaulichen Entwicklungsmöglichkeiten in nicht hinnehmbarer Weise eingeschränkt werde. Emittierende gewerbliche und industrielle Ansiedlungen würden auf ihrem Gebiet kaum noch in Betracht kommen. Konkret würde insbesondere die Entwicklung des „hafens“ am F2. . -I. -Kanal vereitelt. Für diese Fläche im Osten ihres Stadtgebiets, an der Stadtgrenze zu sei es ihr langjähriges Ziel, einen Industriestandort auszuweisen.

17

Von dem durch die Zielabweichung ermöglichten Standort N. - gingen auch ganz erhebliche Auswirkungen auf ihre sonstige städtebauliche Ordnung und Entwicklung, insbesondere wegen der räumlich-optischen Wirkung eines Kraftwerks an diesem Standort aus, die ihr nicht zumutbar seien.

18

Die Klägerin beantragt,

19

die landesplanerische Zielabweichungsentscheidung vom 4. Juli 2014 zur 8a. Änderung des Flächennutzungsplans sowie Aufstellung des vorhabenbezogenen Bebauungsplans Nr. 105a – Kraftwerk – der Beigeladenen zu 1. aufzuheben.

20

Die Beklagte beantragt,

21

die Klage abzuweisen.

22

Sie trägt vor: Die Klage sei unzulässig. Die Klägerin verfüge nicht über die erforderliche Klagebefugnis. Sie könne nicht geltend machen, durch die Zielabweichungsentscheidung in eigenen Rechten verletzt zu sein. Eine Klagebefugnis lasse sich insbesondere nicht auf den von der Klägerin erfundenen Anspruch auf „Konzeptwahrung“ stützen. Bereits mit der 6. Regionalplanänderung sei der potentielle Kraftwerkstandort innerhalb der Fläche 3.1 für flächenintensive Großvorhaben gefallen, um das dort nunmehr geplante Projekt umzusetzen. Eine Einschränkung durch den von der Klägerin als „eigentlichen Standort“ bezeichneten Standort gebe es somit von vornherein nicht. Zudem werde der neue M1. keinen Kraftwerkstandort mehr beinhalten. Ein Anspruch auf „Konzeptwahrung“ lasse sich nicht aus einer Parallele zum bauplanungsrechtlichen Gebietswahrungsanspruch begründen. Die bauplanungsrechtlichen Grundsätze, die von der Rechtsprechung mit Blick auf die grundrechtliche Eigentumsgarantie entwickelt worden seien, ließen sich nicht auf die kommunale Planungshoheit einer Gemeinde übertragen. Zudem handele es sich bei dem hier in Rede stehenden Gebiet nicht um das überschaubare Gebiet eines einzelnen Bebauungsplans, sondern um das gesamte Land Nordrhein-Westfalen, was ein fundamentaler Unterschied zur Situation beim Gebietswahrungsanspruch sei. Ihren „Konzeptwahrungsanspruch“ könne die Klägerin weiter nicht unter unmittelbarem Rückgriff auf das Verfassungsrecht begründen; es bedürfe vielmehr der einfachgesetzlichen Ausgestaltung. Diese sei in Gestalt der Vorschriften des Baugesetzbuchs und des Raumordnungsrechts gegeben. Die Vorschriften dieser Gesetze, insbesondere § 2 Abs. 2

23

Satz 2 BauGB, würden der Klägerin keine Klagebefugnis einräumen. Ein Anspruch auf „Konzeptwahrung“ scheitere jedenfalls daran, dass sich das von der Klägerin behauptete Konzept im M1. schlicht nicht wiederfinde. Abseits des geltend gemachten Anspruchs auf „Konzeptwahrung“ sei nicht ersichtlich, woraus sich eine Klagebefugnis ergeben solle. Eine unmittelbare Beeinträchtigung der Klägerin durch Auslösung einer Beachtungspflicht sei mit der Zielabweichungserlaubnis nicht verbunden. Unmittelbar durch die Abweichungsentscheidung komme es nicht zu einer kausalen Verletzung nachbargemeindlicher Belange der Klägerin. Erst die auf der Zielabweichungsentscheidung basierende Änderung der planungsrechtlichen Grundlagen durch die Beigeladene zu 1. sei in der Lage, die Belange der Klägerin als Nachbargemeinde zu beeinträchtigen. Eine Verletzung schutzwürdigen Vertrauens der Klägerin dahingehend, dass auf dem N. - - Gelände kein Kraftwerk errichtet werde, komme nicht in Betracht und vermöge ebenfalls keine Klagebefugnis zu begründen. Der Klägerin fehle das Rechtsschutzbedürfnis. Die Aufhebung der Zielabweichungsentscheidung bringe ihr keinen Vorteil und könne allenfalls zu einer kurzfristigen Verzögerung der bauplanungsrechtlichen Legalisierung des Kraftwerks F2. . IV führen.

Die verfahrensgegenständliche Zielabweichungsentscheidung sei rechtmäßig. Durch sie würden die Grundzüge der Planung nicht berührt. Bereits aus dem Urteil des Obergerichtes für das Land Nordrhein-Westfalen – OVG NRW – vom 3. September 2009, 10 D 121/07.NE, ergebe sich, dass eine Abweichung von den Festlegungen des M1. möglich sei, ohne die Grundzüge der Planung zu berühren. Hilfsweise sei darauf hinzuweisen, dass weder dem M1. selbst noch dem Vorgängerplan oder den Aufstellungsunterlagen zu entnehmen sei, dass Grundzug der Planung die ausschließliche und abschließende Festlegung von Kraftwerkstandorten im Landesgebiet habe sein sollen. Zielsetzung der Planung sei vielmehr gewesen, durch eine langfristige Standortvorsorge für flächenintensive Produktions- und Energieerzeugungsanlagen eine Reservierung der erforderlichen Flächen vor einer anderweitigen Nutzung zu erreichen, also eine Angebotsplanung. 24

Die Zielabweichung von der zeichnerischen Darstellung B sei raumordnerisch vertretbar. Aus landesplanerischer Perspektive stünden der Realisierung des Kraftwerkvorhabens auf dem N. - -Gelände und damit deren Planbarkeit unter Berücksichtigung der sehr detaillierten Unterlagen zur Begutachtung der Umwelt- und FFH-Verträglichkeit des Kraftwerkvorhabens keine durchgreifenden Hindernisse entgegen. 25

Eine Verletzung der Klägerin in eigenen Rechten scheidet aus. Eine pauschale Berufung auf eine generelle Verbauung der Siedlungsentwicklung könne von vornherein keine Rücksichtslosigkeit begründen. Die Gemeinde müsse planerische Erschwernisse und planerischen Anpassungsbedarf für ihre Bauleitplanung sowie auch mögliche Reduzierungen von als Wohnbauland geeigneten Flächen hinnehmen, wenn sie mit ihrer Planung auf eine bereits zuvor konkretisierte und verfestigte höherrangige Planung treffe. Mit ihrem Bebauungsplan Nr. 66 „Nach der Deine“, für welchen die Klägerin am 29. Januar 2008 den Aufstellungsbeschluss gefasst habe, sei sie auf bereits hinreichend verfestigte Planungen getroffen. Zu diesem Zeitpunkt seien alle wesentlichen planerischen Schritte zur Ansiedlung des Kraftwerks F2. . IV bereits eingeleitet gewesen. 26

Die Beigeladene zu 1. beantragt, 27

die Klage abzuweisen. 28

29

Sie ist der Auffassung, dass die Klage unzulässig sei. Der Klägerin fehle es an der erforderlichen Klagebefugnis. Die Klagebefugnis einer Gemeinde gegen einen Zielabweichungsbescheid sei (nur) dann zu bejahen, wenn das Ziel der Raumordnung, von dem abgewichen werde, zumindest auch dazu bestimmt sei, die Belange der klagenden Gemeinde zu schützen. Eine unmittelbare oder mittelbare Drittrechtsrelevanz sei im Hinblick auf die textliche Festlegung D.II.2.1 S. 1 des M1. ganz offensichtlich nicht gegeben und ergebe sich auch nicht im Hinblick auf die zeichnerische Standortfestlegung unter B des M1. Ein Schutz ihrer spezifischen Interessen oder derjenigen der Klägerin sei nicht Gegenstand der Festlegung. Die in Rede stehende Vorranggebietsfestlegung stelle lediglich eine landesplanerische, von den jeweiligen Standortgemeinden letztlich unabhängige Festlegung dar. Die Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts in seinem Beschluss vom 30. August 1994 (4 NB 31/94), wonach ein regionales Raumordnungsprogramm oder eine Landesplanung ein schützenswertes Interesse an der Beibehaltung des derzeitigen Zustandes nicht begründen könne, stünden einem „Anspruch auf Konzeptwahrung“ schon prinzipiell entgegen. Den vermeintlichen „Anspruch auf Konzeptwahrung“ könne die Klägerin nicht durch eine Parallele zum bauplanungsrechtlichen Gebietswahrungsanspruch begründen. Dies sei bereits im Ansatz verfehlt. Auf Art. 14 GG, den die Klägerin selbst als Ursprung des Gebietswahrungsanspruchs darlege, könne sie sich zweifellos nicht berufen. Die Klägerin sei durch die Standortfestlegung B des M1. zudem nicht in ihren Entwicklungsmöglichkeiten eingeschränkt. Dem M1. liege ein Konzept, von dem durch die angefochtene Zielabweichung abgewichen worden sei, wie dies die Klägerin vortragen lasse, gar nicht zugrunde, jedenfalls nicht mit dem von der Klägerin behaupteten Inhalt. Es treffe nicht zu, dass der Gesetzgeber mit § 2 Abs. 2 Satz 2 BauGB eine Erweiterung des interkommunalen Abstimmungsgebots auf raumordnerische Belange vorgenommen habe. Aus dieser konkreten gesetzlichen Regelung ergebe sich im Umkehrschluss allerdings, dass eine zu einem subjektiven Recht erstarkte horizontale Wirkung raumordnerischer Festlegungen in dem von der Klägerin angesprochenen interkommunalen Standortwettbewerb auch einer solchen konkreten gesetzlichen Regelung bedürfe. Eine solche einfach-gesetzliche und anspruchsbegründende Regelung eines Plangewährleistungsanspruchs bestehe jedoch nicht und lasse sich auch nicht aus einer Übertragung des baurechtlichen Gebietswahrungsanspruchs herleiten. Ferner beziehe sich letzterer nur auf Baumaßnahmen innerhalb desselben Baugebiets, nicht dagegen – wie das Kraftwerk F2. . IV – auf Bauvorhaben außerhalb dieses Baugebiets. Die Verletzung des Rücksichtnahmegebots gegenüber der Klägerin sei durch die angegriffene Entscheidung mangels unmittelbarer oder auch mittelbarer Rechtswirkungen ausgeschlossen. Die Verletzung eines (interkommunalen) Rücksichtnahmegebots könne sich allenfalls aus der Bauleitplanung selbst ergeben. Zudem habe die Klägerin die Möglichkeit einer nachhaltigen Beeinträchtigung bestehender Planungen oder jedenfalls hinreichend konkretisierter planerischer Absichten bzw. die Möglichkeit unmittelbarer Auswirkungen gewichtiger Art auf die Klägerin in Folge des Zielabweichungsbescheids nicht substantiiert dargelegt. Diese Möglichkeiten seien auch objektiv nicht gegeben.

Der Klägerin fehle das erforderliche Rechtsschutzbedürfnis, da sie ihre Rechtsposition selbst bei unterstelltem Erfolg der Klage nicht verbessern könne. 30

Die gewährte Zielabweichung sei rechtmäßig, da die Grundzüge der Planung nicht berührt seien und die Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar sei. Durch den Verzicht auf den Kraftwerkstandort „F2. . -X. “ würden die Grundzüge der Landesplanung nicht berührt. Das Hauptanliegen des Ziels der Raumordnung, nämlich der Standortvorsorgeplanung, werde überhaupt nicht beeinträchtigt, wenn anstelle des landesplanerisch gesicherten Standorts ein regionalplanerisch und städtebaulich 31

vorzugswürdiger Standort in Anspruch genommen werde. Selbst wenn davon auszugehen sein sollte, dass das planerische Konzept des M1. auch eine bestimmte „geografische Grundordnung der gesicherten Standorte“ beinhalte, bleibe dies durch die angestrebte Zielabweichung letztlich unverändert. Dem Plangeber sei es ausdrücklich um die „vorsorgliche Sicherung von grundsätzlich umweltverträglichen Standorten für Großkraftwerke“ gegangen. Es sei zudem nur eine Frage der Zeit, dass der hier streitgegenständliche unterstellte Zielkonflikt, welcher der angefochtenen Zielabweichungsentscheidung zugrunde liege, mit Inkrafttreten des neuen M1. überholt und die gesamte rechtliche Auseinandersetzung gegenstandslos werde.

Eine Verletzung subjektiv-öffentlicher Rechte der Klägerin in Folge des angefochtenen Zielabweichungsbescheids sei nicht gegeben. Der Zielabweichung fehle eine unmittelbare Rechtswirkung im Hinblick auf subjektiv-öffentliche Rechte der Klägerin. Mithin fehle auch jeder Kausalzusammenhang zwischen der angefochtenen Entscheidung der Beklagten und den von der Klägerin behaupteten Auswirkungen auf ihre städtebauliche Ordnung und Entwicklung, die im Übrigen zu verneinen seien. 32

Die Beigeladene zu 2. beantragt, 33

die Klage abzuweisen. 34

Sie trägt vor: Die Klage sei mangels Klagebefugnis unzulässig, da der Klägerin keine subjektiv-öffentlichen Rechte zu Gebote stünden, die ihren Interessen zu dienen bestimmt seien; insbesondere gebe es den von ihr erfundenen „Anspruch auf Konzeptwahrung“ nicht. Die Klägerin könne nicht geltend machen, durch den Abweichungsbescheid möglicherweise in eigenen subjektiv-öffentlichen Rechten betroffen zu sein. Weder die in Rede stehenden Erfordernisse der Raumordnung selbst noch die Abweichungsentscheidung hätten drittschützenden Charakter. Eine Verletzung von zu Rechten erstarkten Belangen, die gerade der Klägerin gesetzlich zugewiesen seien, mache sie nicht hinreichend substantiiert geltend. Den von der Klägerin bemühten „Anspruch auf Konzeptwahrung“ gebe es nicht nur mangels raumordnungsrechtlicher Individualzuweisung nicht, sondern vor allem nicht, weil schon die landesplanerischen Maßgaben nicht zu jenem in Anspruch genommenen Konzept geronnen seien, ihm vielmehr erkennbar entgegenstehen würden. Auch die Anpassungspflicht aus § 1 Abs. 4 BauGB begründe kein subjektiv-öffentliches Recht, sondern sei allein objektivrechtlicher Natur. Einen Konzeptwahrungsanspruch könne die Klägerin nicht aus der Übertragung nachbarrechtlicher Grundsätze auf raumordnungsrechtliche Standortentscheidungen mit Zielcharakter herleiten. Schon aufgrund der ungleichen Garantien von Art. 14 Abs. 1 und Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz – GG – könne die Rechtsprechung zum nachbarlichen Drittschutz nicht für gemeindliche Belange fruchtbar gemacht werden. Insbesondere gewährleiste die gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie kein mit den grundrechtlichen Garantien vergleichbares Schutzniveau. Es stelle weiter keine gebietsfremde Nutzung dar und es drohe erst recht keine Veränderung des „Gebietscharakters“, wenn es um eine Nutzung außerhalb eben jenes Gebiets gehe. Zudem begründe das Verfassungsrecht selbst gerade keine unmittelbaren Plangewährleistungsansprüche, sondern überlasse dies der einfachgesetzlichen Konkretisierung, an der es hier fehle. Eine Beeinträchtigung funktionszuweisender Zielfestlegungen i. S. d. § 2 Abs. 2 Satz 2 BauGB sei hinsichtlich der Kraftwerkstandortfestlegung B auszuschließen. Es fehle an einer bewussten Zuweisungsentscheidung der zielsetzenden Planungsebene, hier also der Landesplanung. Dem M1. gehe es im Einklang mit § 1 Abs. 1 und Abs. 2 ROG um eine Regelung, die wegen ihrer besonderen Bedeutung weder auf der Ebene der Regional- noch der Bauleitplanung, 35

sondern landesplanerisch zu verorten sei. Schon dieser grundlegende Ansatz der planerischen Hochzonung spreche gegen eine spezifische Funktionszuweisung an einzelne Gemeinden. Es gehe vielmehr um eine überörtlich-vorsorgende Steuerung. Diesem Vorsorgeansatz entspreche auch, dass der Plangeber ausdrücklich kein Darstellungsprivileg in Anspruch genommen habe, sondern gegenüber anderen Standorten offen habe bleiben wollen. Das von der Klägerin in Anspruch genommene Konzept existiere nicht. Darüber hinaus berücksichtige die Klägerin nicht die eingetretenen Veränderungen in den landesplanerischen Grundlagen. Mit dem Außerkrafttreten des Landesentwicklungsprogramms mit Ablauf des 31. Dezember 2011 sei eine der maßgeblichen Grundlagen für den M1. 1995 entfallen. Der Entwurf des neuen M1. schließe eine Standortfestlegung für L. auf Landesebene aus und weise die Aufgabe der entsprechenden Flächenausweisung zukünftig allein der Regionalplanung zu. Es sei zu erwarten, dass es zum Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung kein dem streitgegenständlichen Zielabweichungsbescheid (angeblich) zugrunde liegendes Ziel der Landesplanung (mehr) gebe. Die zentrale Argumentation der Klägerin werde sich – spätestens – dann endgültig erledigt haben. Zudem könne es einen Anspruch auf „Konzeptwahrung“ gegen den erklärten Willen des Konzeptsetzers nicht geben. Unbeschadet des einer individuellen Funktionszuweisung gerade an die Klägerin zuwiderlaufenden Konzepts, fehle es für eine Berufung auf § 2 Abs. 2 Satz 2 BauGB auch an dem dafür erforderlichen Ziel. Ein solches habe es mangels abschließender Abwägung der Landesplanung in Bezug auf den Standort B 3.5 nie gegeben, jedenfalls sei es durch zahlreiche Entwicklungen obsolet geworden. Der Klägerin stehe kein subjektiv-öffentliches Recht aus der Abweichungsentscheidung selbst zu. Die Abweichungsentscheidung weise keinen drittschützenden Charakter auf. Auch die materiellen Voraussetzungen des § 6 Abs. 2 ROG i. V. m. § 16 Abs. 1 LPIG NRW würden einer Gemeinde weder verfahrensrechtliche Beteiligungs- noch sonstige subjektiv-öffentliche Rechte vermitteln. Die Klägerin besitze kein rechtlich geschütztes Interesse an der uneingeschränkten Beibehaltung von Festlegungen durch die Landesplanung. Schließlich gebe es auch kein anderes subjektiv-öffentliches Recht, das die Klägerin für sich in Anspruch nehmen könne. Die kommunale Planungshoheit könne schon rechtskategorial einem Zielabweichungsbescheid nicht entgegenstehen und sei zudem auch in der Sache nicht einschlägig. Für eine Geltendmachung des von der Klägerin behaupteten „Anspruchs auf Konzeptwahrung“ besitze sie kein Rechtsschutzbedürfnis. Die Aufhebung des Zielabweichungsbescheids habe für die Klägerin keinen rechtlichen Nutzen, da sie ihr Ziel auf absehbare Zeit tatsächlich nicht verwirklichen könne. Das Konzept, zu dessen Wahrung sich die Klägerin aufgerufen fühle, werde es mit Inkrafttreten des neuen M1. nicht mehr geben.

Der Beigeladene zu 3. beantragt,

36

die Klage abzuweisen.

37

Entscheidungsgründe:

38

Die Klage ist unzulässig.

39

Der Verwaltungsrechtsweg ist eröffnet. Nach § 40 Abs. 1 Satz 1 Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO – ist der Verwaltungsrechtsweg in allen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art gegeben, soweit die Streitigkeit nicht durch Bundesgesetz einem anderen Gericht zugewiesen ist. Eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit liegt vor, wenn sie nach Maßgabe des öffentlichen Rechts zu entscheiden ist, wenn also die Rechtsnormen, um deren Anwendbarkeit die Beteiligten streiten oder nach denen die zugrundeliegende Rechtsbeziehung zu beurteilen ist, dem öffentlichen Recht angehören.

40

Vgl. Kopp/Schenke, VwGO, § 40, Rn 6b.	41
Die Klägerin begehrt die Aufhebung der gegenüber der Beigeladenen zu 1. mit Schreiben vom 4. Juli 2014 ergangenen Zielabweichungsentscheidung der Beklagten zum M1. . Mit ihrer Entscheidung bejaht die Beklagte auf der Ebene der Landesplanung die rechtlichen Voraussetzungen einer Abweichung vom M1. zur 8a. Änderung des Flächennutzungsplans sowie Aufstellung des vorhabenbezogenen Bebauungsplans Nr. 105a – Kraftwerk –. Gegenstand des Antrags der Beigeladenen zu 1. als Trägerin der Bauleitplanung war die Abweichung von der zeichnerischen Festlegung B 3.5 F2. . -X. sowie dem textlichen Ziel D.II.2.1 im M1. und damit eine Befreiung von deren Bindungswirkung, um die planungsrechtlichen Voraussetzungen für den Weiterbau und die Inbetriebnahme des Steinkohlekraftwerks F2. . IV am Standort N. .- schaffen zu können (siehe Seite 1, 4 und 32 der Zielabweichungsentscheidung). Unter Hinweis auf das Urteil des OVG NRW vom 3. September 2009, 10 D 121/07.NE, nach dem „eine Planung in der Umgebung die Realisierung der landesplanerisch gewünschten Flächennutzung nicht beeinträchtigen dürfe“, geht die Beklagte in ihrer Entscheidung bezüglich des Standorts B 3.5 F2. . -X. von der Erforderlichkeit einer Zielabweichung für den 5 Kilometer südwestlich des zielförmig festgelegten Standorts B 3.5 F2. . -X. liegenden Standort N. .- aus (siehe Seite 8 der Zielabweichungsentscheidung). Die Beklagte stimmt nach Prüfung der Voraussetzungen für eine Zielabweichung unter Berücksichtigung des konkreten Kraftwerkvorhabens F2. . IV „in Ausübung des durch die gesetzliche Regelung eingeräumten Ermessens und nach eingehender Abwägung der widerstreitenden öffentlichen und privaten Interessen untereinander und gegeneinander, insbesondere im Hinblick auf die Belange des Umwelt- und Ressourcenschutzes einerseits und der wirtschaftlichen Energieversorgung andererseits“ (siehe Seite 32 der Zielabweichungsentscheidung) der Abweichung von der zeichnerischen Darstellung und der textlichen Festlegung im M1. zu.	42
Die Entscheidung der Beklagten beruht in materiell-rechtlicher Hinsicht auf §§ 16 Abs. 1 Satz 1 LPIG NRW in der Fassung vom 16. März 2010 – GV. NRW 2010, 212 – (a.G. ., nunmehr § 16 Abs. 1 LPIG NRW in der Fassung vom 24. Mai 2016 – GV. NRW 2016, 259 (n.G. .) – i. V. m. § 6 Abs. 2 ROG), 6 Abs. 2 ROG. Dieses sind Normen des öffentlichen Rechts, die ausschließlich einen Träger hoheitlicher Gewalt berechtigen oder verpflichten.	43
Die Klage ist als Anfechtungsklage i.S.d. § 42 Abs. 1 Alt. 1 VwGO statthaft.	44
Das Schreiben der Beklagten vom 4. Juli 2014 an die Beigeladene zu 1. ist ein Verwaltungsakt i. S. d. § 35 Satz 1 VwVfG NRW. Hiernach ist Verwaltungsakt jede Verfügung, Entscheidung oder andere hoheitliche Maßnahme, die eine Behörde zur Regelung eines Einzelfalls auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft und die auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet ist.	45
Mit der Entscheidung über die Zielabweichung entscheidet die Beklagte rechtsverbindlich darüber, dass von den Zielen der Raumordnung, die dem Kraftwerkvorhaben entgegenstehen, unter den gesetzlich geregelten Voraussetzungen abgewichen und damit der Weg für die Verwirklichung des Vorhabens frei gemacht wird. Der Entscheidung über den Abweichungsantrag einer Gemeinde kommt ihren Rechtskreis berührende Außenwirkung zu.	46
Vgl. BVerwG, Urteil vom 5. November 2009 – 4 C 3.09 –, juris, Rn 14; OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 5. September 2006 – 8 A 10343/06 –, juris, Rn 14; Goppel in Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, § 6, Rn 47.	47

Durch die Befreiung von der Beachtungspflicht der Ziele der Raumordnung gemäß § 4 Abs. 1 ROG und der Aufhebung der Anpassungspflicht an die Raumordnungsziele aus § 1 Abs. 4 BauGB werden Rechte der Beigeladenen zu 1. unmittelbar begründet. § 6 Abs. 2 Satz 2 ROG verleiht der Beigeladenen zu 1. als an die Ziele der Raumordnung gebundene Trägerin der Bauleitplanung ein diesbezügliches Antragsrecht, das es ihr ermöglicht, sich von dieser ihre Planungshoheit einschränkende Bindung bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen zu befreien.

So auch OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 5. September 2006 – 8 A 10343/06 –, juris, Rn 14. 49

Der Klägerin fehlt jedoch die für die erhobene Anfechtungsklage erforderliche Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO. 50

Die Klägerin müsste nach § 42 Abs. 2 VwGO geltend machen können, in ihren Rechten verletzt zu sein. Zwar dürfen die Anforderungen an die Sachentscheidungsvoraussetzung des § 42 Abs. 2 VwGO nicht überspannt werden, so dass es in diesem Zusammenhang ausreichend ist, Tatsachen vorzutragen, die es denkbar und möglich erscheinen lassen, dass eine eigene rechtlich geschützte Position beeinträchtigt wird. Daran fehlt es allerdings dann, wenn offensichtlich und eindeutig nach keiner Betrachtungsweise Rechtspositionen der Klägerin bestehen oder ihr zustehen oder – ihr Bestehen oder Zustehen unterstellt – unter keinem Gesichtspunkt verletzt sein können. 51

Vgl. BVerwG, Urteil vom 19. November 2015 – 2 A 6/13 –, juris, Rn 15. 52

Eine subjektive Rechtsposition kann die Klägerin weder aus der Rechtsgrundlage der Zielabweichungsentscheidung (1.) noch aus verfahrensrechtlichen Grundsätzen (2.) für sich herleiten. Sie kann zudem nicht geltend machen, durch die Abweichungsentscheidung in eigenen Rechten verletzt zu sein (3.) Das von ihr eingeforderte Recht auf Konzeptwahrung gibt es nicht (4.). 53

1. Eine subjektive Rechtsposition kann die Klägerin nicht unmittelbar aus § 16 Abs. 1 LPIG NRW a.G. . (nunmehr § 16 Abs. 1 LPIG NRW n.G. . i. V. m. § 6 Abs. 2 ROG) und § 6 Abs. 2 ROG herleiten. 54

Nach diesen Vorschriften kann von Zielen der Raumordnung im Einzelfall in einem besonderen Verfahren abgewichen werden, wenn die Grundzüge der Planung nicht berührt werden und die Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist. Ziele der Raumordnung sind nach § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Raumordnung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums. 55

Dafür, dass § 16 Abs. 1 S. 1 LPIG NRW a.G. ./§ 16 Abs. 1 LPIG NRW n.G. . i. V. m. § 6 Abs. 2 ROG die Rechte der von einer Zielabweichung betroffenen Gemeinde schützen, lassen sich dem Wortlaut der Vorschriften keinerlei Anhaltspunkte entnehmen. Gegen eine drittschützende Wirkung der Normen spricht, dass die Gemeinden am Zielabweichungsverfahren auf Landesplanungsebene nicht zu beteiligen sind. 56

2. Eine verfahrensrechtliche Beteiligung der Gemeinde, deren Gebiet von einer Zielabweichung betroffen ist, sehen weder das Bundesrecht – das verfahrensrechtliche Regelungen nicht enthält – noch das LPIG NRW, hier vor allem § 16 LPIG NRW vor. Ein Anspruch auf förmliche Beteiligung kann auch verfassungsrechtlich nicht aus Art. 19 Abs. 4 57

GG oder Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG hergeleitet werden. Der Landesgesetzgeber hat eine Beteiligung der Gemeinde ausdrücklich (nur) für das Zielabweichungsverfahren betreffend Regionalpläne normiert (§ 16 Abs. 4 LPIG NRW a.G. ; nunmehr § 16 Abs. 3 LPIG NRW n.G.). Damit hat der Gesetzgeber bewusst die Beteiligung einer (Belegenheits-)Gemeinde auf Zielabweichungsverfahren zur Regionalplanung beschränkt. Aus dem gemeindlichen Selbstverwaltungsrecht nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG kann ein generelles Recht der (Belegenheits-)Gemeinde auf ihre Beteiligung an einem Zielabweichungsverfahren nicht hergeleitet werden. Vorbehaltlich eines ausdrücklichen, entgegengesetzten Willens des Gesetzgebers widerspräche es dem vertikalen Gewaltenteilungsgrundsatz und der sich daraus ergebenden Kompetenzordnung, wenn kommunale Gebietskörperschaften durch die Ermöglichung einer Beteiligung Einfluss auf die Raumordnung auf Landesebene nehmen könnten.

3. Die Klägerin kann nicht geltend machen, in ihren materiellen Rechten durch die Zielabweichungsentscheidung verletzt zu sein. Eine Rechtsverletzung ergibt sich nicht durch eine Abweichung von drittschützenden Festsetzungen des M1. (a), einen Eingriff in die gemeindliche Planungshoheit (b), eine Beeinträchtigung des Selbstgestaltungsrechts (c), aus einer Übertragung von im baurechtlichen Nachbarrecht entwickelten Grundsätzen auf das Raumordnungsrecht (d) oder aus einem Eingriff in das Grundrecht des Art. 14 GG (G. .). Die von der Klägerin behaupteten Rechtspositionen stehen ihr teilweise nicht zu; soweit ihr diese zustehen (sollten), ist eine Verletzung derselben ausgeschlossen. 58

Die Zielabweichungsentscheidung greift nicht aus sich heraus in die Rechtstellung der Klägerin als Belegenheitsgemeinde ein. Ob ihr eine solche Wirkung zukommt, ist eine Frage des konkreten Einzelfalls, die hier zu verneinen ist. 59

Durch die Zulassung der Abweichung vom Ziel der Raumordnung, Ausweisung eines Vorranggebietes für einen Energieerzeugungsstandort, wird die Bindungswirkung dieser Ausweisung, nämlich dass andersartige Nutzungen dieses Standortes ausgeschlossen sind sowie die Planungen für die maßgebliche Umgebung die Realisierung der landesplanerisch gewünschten Flächennutzung nicht beeinträchtigen dürfen, und damit die Bindung der Belegenheitsgemeinde und der für die Regionalplanung zuständigen Stelle an dieses Ziel gelockert. Diese Lockerung der Zielbindung wirkt sich zugunsten der Belegenheits-, aber auch der umliegenden Gemeinden in Form der Stärkung ihrer verfassungsrechtlich garantierten Rechte aus. Denn mit der Befreiungsentscheidung wird die in § 4 Abs. 1 ROG formulierte Beachtungspflicht und die sich aus § 1 Abs. 4 BauGB ergebende Anpassungspflicht der Gemeinden als Träger der kommunalen Bauleitplanung an ein bestehendes Ziel der Raumordnung in einem konkreten Einzelfall und für ein bestimmtes Vorhaben gelockert. 60

Nachteile gehen mit dieser Lockerung nicht einher. Eine rechtliche Betroffenheit einer Gemeinde kommt nur dann in Betracht, wenn das Ziel der Raumordnung, von dem eine Abweichung zugelassen wurde, dazu bestimmt ist, Belange der Gemeinde zu schützen, oder wenn bei der Zielabweichungsentscheidung zugunsten der Errichtung eines bestimmten Vorhabens raumordnerische Belange unberücksichtigt gelassen wurden, die den Interessen der Gemeinde dienen sollen. 61

Vgl. OVG Rheinland Pfalz, Urteil vom 15. Februar 2012 – 8 A 10965/11 –, juris, Rn 33 f. 62

In Anwendung dieser Grundsätze ist eine Rechtsbetroffenheit der Klägerin nicht feststellbar. 63

64

a) Mit ihrer Entscheidung weicht die Beklagte nicht von einem drittschützenden Ziel der Raumordnung ab. Weder die zeichnerische Zielfestlegung F2. . -X. als Kraftwerkstandort noch die textliche Festsetzung D.II.2.1 S. 1 des M1. , wonach insbesondere heimische Energieträger zur Stromerzeugung eingesetzt werden sollen, sind nach dem Willen des Plangebers dazu bestimmt, die Belange der betroffenen Gemeinde zu schützen.

Die Standorte für L. sind nach der Vorbemerkung D.II.1. des M1. aus dem ehemaligen M1. VI übernommen worden. Aus dem Erläuterungsbericht zum M1. VI lassen sich Anhaltspunkte dafür, dass die Zielfestlegung B F2. . -X. als Kraftwerkstandort (auch) den Interessen der Klägerin zu dienen bestimmt ist, nicht entnehmen. Der Plangeber führte in ihm nur aus, dass die Standortvorsorge aus gesamtwirtschaftlicher Sicht dringend geboten sei. Zur Sicherung ausreichender Flächen für die Energieversorgung sollten die Standortgebiete einer planerischen Gestaltung durch die Belegenheitsgemeinden entzogen werden. Ein Schutz der (Planungs-)Interessen der Gemeinde war damit gerade nicht beabsichtigt. Mit der Aufnahme in den M1. sollte zudem nichts zur Möglichkeit der tatsächlichen Inanspruchnahme sowie über Art, Umfang und Zeitpunkt konkreter Ansiedlungsfälle gesagt werden. Nach dem Erläuterungsbericht beschränken sich die Darstellungen des M1. VI als Rahmenplanung auf die im überörtlichen Interesse gebotenen Regelungen. 65

Eine drittschützende Wirkung der textlichen Festlegung D.II.2.1 S. 1 des M1. , wonach insbesondere heimische Energieträger zur Stromerzeugung eingesetzt werden sollen, ist ebenfalls nicht ersichtlich. Nach der Vorbemerkung D.II.1. zur Energieversorgung führt der Plangeber im M1. ausschließlich überregionale wirtschaftliche und energiepolitische Gesichtspunkte an, die die Belegenheitsgemeinden und somit auch die Klägerin nicht berühren. 66

Bei der Zielabweichungsentscheidung sind zugunsten der Errichtung des Kraftwerkvorhabens F2. . IV keine Belange unberücksichtigt gelassen worden, die den Interessen der Klägerin dienen. Die Festlegung eines Kraftwerkstandortes und die Förderung eines heimischen Energieträgers betreffen allein staatliche Aufgaben und Interessen. Sie sind nicht den kommunalen Angelegenheiten zugeordnet und dienen folglich nicht dem Schutz der klägerischen Interessen. 67

b) Die Klägerin ist durch die Zulassung der Zielabweichung nicht in ihrem durch Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG, Art. 78 Abs. 1 Landesverfassung NRW – LV NRW – garantierten Selbstverwaltungsrecht und der daraus folgenden Planungshoheit betroffen. 68

Art. 28 Abs. 2 GG gewährleistet ebenso wie Art. 78 Abs. 1 LV NRW den Gemeinden das Recht der Selbstverwaltung. Dieses Recht erstreckt sich grundsätzlich auf alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft und umfasst die Befugnis zur grundsätzlich eigenverantwortlichen Führung der Geschäfte. Dazu gehört auch das Recht der Gemeinde, im Rahmen ihrer Bauleitplanung die künftige Entwicklung des Gemeindegebiets grundsätzlich nach eigenen Vorstellungen zu steuern und zu gestalten. Vor Beeinträchtigungen dieser Planungshoheit schützen das Grundgesetz und die Landesverfassung NRW jedoch nicht absolut. Art. 28 Abs. 2 GG garantiert ebenso wie Art. 78 Abs. 2 LV NRW das Recht der Selbstverwaltung nur im Rahmen der Gesetze. Normative Eingriffe in das Selbstverwaltungsrecht unterliegen ihrerseits Grenzen. Sie dürfen den Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie nicht antasten. Außerhalb des Kernbereichs hat der Gesetzgeber das verfassungsrechtliche Aufgabenverteilungsprinzip hinsichtlich der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sowie das Verhältnismäßigkeitsprinzip und das Willkürverbot zu 69

beachten. Im Hinblick auf Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 78 LV NRW ist eine detaillierte landesplanerische Zielfestlegung im M1. demnach zulässig und mit der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie vereinbar, wenn landesbedeutsame Gesichtspunkte eine zumindest gebietsscharfe Darstellung erfordern.

Vgl. dazu BVerfG, Beschluss vom 23. Juni 1987 – 2 BvR 826/83 –, juris, Rn 37; VerfGH NRW, Urteil vom 26.8.2009 – VerfGH 18/08 –, juris, Rn 60; BVerwG, Beschluss vom 8. März 2006 – 4 B 75.05 –, NVwZ 2006, 932; OVG NRW, Urteil vom 19. November 1991 – 7 A 799/90 –, NWVBl. 1992, 246, 247 f.; speziell für die Festlegung von Kraftwerkstandorten Runkel in Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG § 1 Rn. 71 m.w.N. 70

Bei der zeichnerischen Darstellung von Standorten für die Energieerzeugung und von Gebieten für flächenintensive Großvorhaben im M1. handelt es sich um solche zulässigen, gebietsscharfen Zielfestlegungen, die dem überörtlichen Interesse einer "ausreichenden, sicheren, umweltverträglichen und möglichst preisgünstigen Energieversorgung" (§ 26 Abs. 1 Landesentwicklungsprogramm Nordrhein-Westfalen in der Fassung vom 5. Oktober 1989 – GV. NRW 1989, 485 –; LEPro NRW) sowie der "ökonomischen und ökologischen Erneuerung des Landes" (Plansatz A.II M1.) dienen. 71

Die sie betreffende Zielabweichungsentscheidung der Beklagten greift nicht in die gemeindliche Planungshoheit der Klägerin in Form der Bauleitplanungskompetenz ein (aa). Der Klägerin steht zudem kein Abwehrrecht aus § 1 Abs. 4 BauGB (bb) oder § 2 Abs. 2 Satz 2 BauGB (cc) zu – was sie nach ihren Ausführungen in der mündlichen Verhandlung auch nicht (mehr) für sich reklamiert –. 72

aa) Die Bauleitplanungskompetenz ist die den Gemeinden in § 2 Abs. 1 Satz 1 BauGB zur eigenen Verantwortung übertragene Entscheidung über die Art und Weise der Bodennutzung in der Gemeinde. Bei der Beurteilung der Frage, ob ein Eingriff in die Bauleitplanungskompetenz der Klägerin möglich ist, ist zu berücksichtigen, dass es sich bei der Raumordnung nicht um eine Fachplanung oder verbindliche Bauleitplanung handelt. Selbst die gebietsscharfen Standortfestlegungen in einem Raumordnungsplan beschränken sich (nur) auf die Aussage, dass der ausgewählte Standort aus raumordnerischer Sicht geeignet ist, konkurrierende Raumnutzungen und Raumfunktionen in einen dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ausgleich zu bringen. Standortentscheidungen dienen dem Ausgleich sozialer, wirtschaftlicher und ökologischer Ansprüche an die Raumnutzung. Die Prüfung örtlicher Einzelheiten und die Erfüllung der spezifischen fachgesetzlichen Anforderungen bleibt der Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens auf den nachfolgenden Planungsebenen vorbehalten, in der dem Träger des Vorhabens auch die erforderlichen Schutzvorkehrungen aufzuerlegen sind. 73

Vgl. BVerwG, Urteil vom 15. Mai 2003 – 4 CN 9.01 –, juris, Rn 52; Hessischer VGH, Beschluss vom 5. Februar 2010– 11 C 2691/07.N, 11 C 2715/07.N, 11 C 38/08.N, 11 C 259/08.N, 11 C 1549/08.N –, juris, Rn 123. 74

Die Klägerin kann nicht substantiiert geltend machen, durch die Entscheidung der Beklagten in ihrer Bauleitplanungskompetenz verletzt zu sein. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern Planungen der Klägerin durch die grundsätzlich begünstigend wirkende Lockerung von der Zielbindung betroffen sein sollen. Planungsabsichten für den auf ihrem Stadtgebiet befindlichen Teil des Standortes B 3.5 F2. . -X. , die durch die Befreiung von der Zielbindung für das Kraftwerkvorhaben gestört werden, sind nicht erkennbar. 75

Eine Beeinträchtigung der Bauleitplanungskompetenz hinsichtlich der Entwicklungsmöglichkeiten der Siedlungsstruktur, insbesondere des Baugebiets „Nach der Deine“, ist durch die Lockerung der Zielbindung für den Standort B . . . –X. nicht möglich. Die behaupteten Beeinträchtigungen beziehen sich auf die Verwirklichung des Steinkohlekraftwerks F2. . . IV am Standort N. . - . Die Zulässigkeit des Kraftwerkvorhabens ist aber nicht Gegenstand der Zielabweichungsentscheidung. Die von der Klägerin angeführte „überwältigende optische Präsenz“ der baulichen Anlagen des Kraftwerks F2. . . IV, seine Nähe zu Wohngebieten und der von ihnen für diese ausgehenden Immissionen sind vielmehr Gesichtspunkte, die auf der Ebene der Fachplanung zu berücksichtigen und gegebenenfalls zu einem Ausgleich zu bringen sind. In ihrer Zielabweichungsentscheidung geht die Beklagte zwar auf die mit der Errichtung des Kraftwerks . . . IV verbundenen Konflikte ein. Sie trifft aber gerade keine insoweit bindende Entscheidung für die nachfolgenden Planungsebenen. Ein entsprechender durch Auslegung der Begründung der Zielabweichungsentscheidung anhand des objektiven Empfängerhorizonts gemäß §§ 133, 157 Bürgerliches Gesetzbuch – BGB – sich ergebender Rechtsbindungswille kann der Abweichungsentscheidung nicht entnommen werden. Vielmehr führt die Beklagte an verschiedenen Stellen in ihrer Entscheidung aus, dass die durch eine Planung am Standort N. . - bedingten Konflikte aus landesplanerischer Sicht auf den nachfolgenden Planungsebenen lösbar sind.

Es ist nicht erkennbar, dass die Klägerin durch die Zielabweichungsentscheidung in der Ausweisung von Flächen für ein Wohngebiet gehindert ist. Das insoweit behauptete Vermarktungsrisiko vermag bereits dem Grunde nach einen Eingriff in die gemeindliche Planungshoheit nicht zu rechtfertigen, da die gemeindliche Vermarktung von Grundstücken nicht Bestandteil der Planungshoheit ist. 77

Die Klägerin ist durch die Zielabweichungsentscheidung nicht in ihrer Planungshoheit bezüglich des „ “ verletzt. Die einer Realisierung der Planungsabsichten im „T. “ angeblich entgegenstehende konkrete Immissionsbelastung durch das Kraftwerk am Standort N. . - kann eine Rechtsverletzung nicht begründen. Auch diese Immissionsbelastung ist nicht Gegenstand der gesamträumlich angelegten Entscheidung über die Zielabweichung, sondern auf nachfolgenden Planungsebenen zu berücksichtigen. Im Übrigen handelt es sich bei Umweltschutzbelangen zwar um öffentliche Belange. Zu ihrem Schutz sind die Gemeinden aber nicht über die ihr eingeräumte Planungshoheit berufen. 78

Vgl. BVerwG, Urteil vom 11. Januar 2001 – 4 A 12/99 –, juris, Rn 25. 79

bb) Ein Abwehrrecht kann die Klägerin nicht unmittelbar aus § 1 Abs. 4 BauGB herleiten. 80

Danach sind die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen. Diese Anpassungspflicht der Gemeinde begründet kein subjektiv-öffentliches Recht der Gemeinde auf Einhaltung der Ziele der Raumordnung. § 1 Abs. 4 BauGB legt lediglich fest, welche Anforderungen sich für die Bauleitplanung aus Zielaussagen der Raumordnung ergeben und stellt sicher, dass die Gemeinde sich bei ihren Entscheidungen an übergeordnete Planungserfordernisse ausrichtet. Er dient ausschließlich dem öffentlichen Interesse an der Wahrung der in Zielaussagen konkretisierten Gesichtspunkte der Raumordnung und Landesplanung in der Bauleitplanung. Weder sein Wortlaut noch sein Sinn erlauben den Schluss, dass er zusätzlich kommunale Planungsinteressen in seinen Schutzbereich mit einbezieht. 81

Vgl. Halama in Planung und Plankontrolle, S. 225; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 10. Dezember 1976 – III 1149/76 –, BauR 1977, S. 183. 82

Einmal unterstellt, § 1 Abs. 4 BauGB wäre generell geeignet, der Gemeinde ein Abwehrrecht einzuräumen, könnte dies nur für solche Planaussagen gelten, die Schutznormcharakter haben.

Vgl. Halama, aaO, S. 225-226; Runkel in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 1, Rn 99. 84

Wie bereits oben ausgeführt, lässt sich nicht feststellen, dass die Zielfestlegungen im M1. nach dem Willen seines Verfassers Drittschutzwirkung entfalten sollten. Zudem ist auch hier zu beachten, dass die Lockerung der Zielbindung ausschließlich begünstigend wirkt. 85

cc) Die Klägerin kann sich nicht auf ein subjektives Recht aus § 2 Abs. 2 Satz 2 BauGB berufen. 86

Nach § 2 Abs. 2 BauGB sind die Bauleitpläne benachbarter Gemeinden aufeinander abzustimmen. Dabei können sich Gemeinden u.a. auf die ihnen durch Ziele der Raumordnung zugewiesenen Funktionen berufen. Nach der Gesetzesbegründung liegt der Erweiterung des § 2 Abs. 2 BauGB auf raumordnerische Belange die Überlegung zugrunde, dass, soweit Ziele der Raumordnung einer Gemeinde eine bestimmte, den Standortwettbewerb mit anderen Gemeinden begünstigende Funktion zuweisen, diese Funktion der gemeindlichen Planungshoheit zugerechnet wird und damit verteidigungsfähig sein soll. Neben dem verpflichtenden § 1 Abs. 4 BauGB sollte eine berechtigende Vorschrift gestellt werden. Aus der Bindung der Bauleitplanung an ein zentralörtliches Ziel der Raumordnung folgt auf diese Weise, dass die Gemeinde berechtigt ist, ihre so ausgerichtete Planung gegen eine die zentralörtliche Funktion störende raumordnungswidrige Planung einer anderen Gemeinde zu verteidigen. 87

Vgl. BT-Drucks. 15/2250, S. 41. 88

Ob die Vorschrift deshalb grundsätzlich ein Abwehrrecht gegen eine Zielabweichungsentscheidung der Landesplanungsbehörde begründen kann, kann offen bleiben. Insoweit ist denkbar, dass bei mit einem landesplanerischen Ziel einhergehender Funktionszuweisung eine Zielabweichung in die Rechte der Kommune insoweit eingreifen kann, als damit möglicherweise eine ihr nachteilige Funktionsänderung einhergeht. Vorliegend ist aber die Übertragung einer Funktion auf die Klägerin durch das Ziel B 3.5 F2. -X. als Kraftwerkstandort und die textliche Festsetzung D.II.2.1 S. 1 im M1. ausgeschlossen. 89

Eine Funktionszuweisung setzt voraus, dass der Gemeinde durch das Ziel, auf das sie sich beruft, eine bestimmte Aufgabe übertragen worden ist. 90

Vgl. OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 26. Februar 2014 – 8 C 10561/13 –, juris, Rn 41. 91

Eine solche Aufgabenzuweisung war mit der Standortfestlegung ganz offensichtlich nicht verbunden. Sie findet sich weder ausdrücklich im M1. oder dem M1. VI noch ist eine entsprechende Zuweisung den Erläuterungsberichten zu entnehmen. Wie oben unter 3. a) ausgeführt, liegt den Festlegungen von Energieerzeugungs-standorten die Absicht des Plangebers zugrunde, geeignete Standorte für die Energieerzeugung durch Freihaltung entsprechender Flächen zu sichern ohne eine Aussage über die tatsächliche Inanspruchnahme der Flächen zu treffen. Anhaltspunkte dafür, dass das Ziel des M1. darüber hinaus ein gemeindliches Abwehrrecht begründen sollte, lassen sich den Erläuterungen zum M1. nicht entnehmen und sind auch sonst nicht ersichtlich. 92

Eine Funktionszuweisung an die Klägerin durch die textliche Festsetzung D. II. 2.1 Satz 1 im M1. , wonach insbesondere heimische Primärenergieträger zur Stromerzeugung eingesetzt werden sollen, scheidet offensichtlich aus.	93
c) Durch die Zielabweichungsentscheidung wird die Klägerin nicht in ihrem Selbstgestaltungsrecht beeinträchtigt.	94
Das gemeindliche Selbstgestaltungsrecht als Teil der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG räumt der Gemeinde ein Abwehrrecht gegen solche Maßnahmen ein, die das Ortsbild entscheidend prägen und hierdurch nachhaltig auf das Gemeindegebiet und die Entwicklung der Gemeinde einwirken.	95
Vgl. BVerwG, Beschluss vom 15. April 1999 – 4 VR 18.98 –, juris, Rn 9.	96
Die Zielabweichungsentscheidung, dass ein bestimmtes Vorhaben einem konkreten Ziel der Landesentwicklungsplanung nicht entgegensteht, wirkt sich als rein planerische Festlegung, in der lediglich eine Aussage über den Umfang der Zielbindung getroffen wird, auf das Ortsbild der betroffenen Gemeinde nicht aus. Entsprechende Auswirkungen können sich grundsätzlich erst aus einer Entscheidung zur Zulässigkeit eines Vorhabens ergeben.	97
Vgl. OVG Rheinland Pfalz, Urteil vom 15. Februar 2012 – 8 A 10965/11 –, juris, Rn 43.	98
Die Beklagte nimmt zwar in ihrer Zielabweichungsentscheidung bei der Prüfung der materiellen Voraussetzungen der Zielabweichung – unter Berücksichtigung der Planungsunterlagen der Regional- und Bauleitplanung nebst begleitender Dokumente – das konkrete Kraftwerkvorhaben F2. . IV in den Blick. Mit ihrer Entscheidung trifft sie aber keine Aussage über die Zulässigkeit des Kraftwerkvorhabens. Erst die Entscheidungen auf den nachfolgenden Planungsebenen, wie die Ebene der Bauleitplanung, sind grundsätzlich geeignet, das Interesse der Klägerin an der Gestaltung ihres Ortsbildes zu berühren.	99
Dass der Klägerin über die von der Rechtsprechung entwickelten vorstehend dargelegten Grundsätze hinaus ein subjektives Recht aus Art. 28 Abs. 2 GG zusteht, ist nicht erkennbar.	100
d) Ein subjektiv öffentliches Recht kann die Klägerin nicht aus der Übertragung von Grundsätzen des baurechtlichen Nachbarrechts auf das Raumordnungsrecht herleiten.	101
Ein subjektives Recht der Klägerin ergibt sich nicht aus einer entsprechenden Übertragung der dem Gebietsgewährleistungsanspruchs (aa) oder dem Rücksichtnahmegebot (bb) zugrundeliegenden Rechtsgedanken auf das Raumordnungsrecht.	102
aa) Der dem Gebietsgewährleistungsanspruch innewohnende Gedanke, dass das durch die Festsetzungen eines Bebauungsplans über die Art der baulichen Nutzung geschaffene Austauschverhältnis zwischen Nachbarn durch die Zulassung einer baugebietswidrigen Nutzung aus dem Gleichgewicht gerät, kann nicht auf den Fall der raumordnerischen Lockerung der Bindungswirkung einer Standortfestlegung übertragen werden. Die Zielfestlegung begründet – anders als Festsetzungen hinsichtlich der Art der baulichen Nutzung – keinen Schutz der von ihr Betroffenen, sondern nur den Schutz des Ziels selbst. Zudem greift der auf dem nachbarschaftlichen Austauschverhältnis beruhende Gebietsgewährleistungsanspruch (nur) gegenüber Vorhaben ein, die in dem betreffenden Baugebiet weder planungsrechtlich regelhaft zulässig sind noch nach § 31 Abs. 1 oder 2 BauGB im Wege der Ausnahme oder Befreiung zugelassen werden können. Der Gebietsgewährleistungsanspruch beinhaltet nicht das Recht auf Beibehaltung eines	103

bestimmten Zustandes, sondern schützt vor gebietsfremder Nutzung. Es geht vorliegend aber nicht um eine „baugebietswidrige“ Nutzung des Standortes . . . -X. , sondern um eine das Ziel weiter verfolgende Abweichung von der umfassenderen Festsetzung.

bb) Der Klägerin steht kein eigenes Recht unter Rücksichtnahmegesichtspunkten zu. Die Vorschriften über die Zielabweichung bieten keinen rechtlichen Anknüpfungspunkt für die Herleitung eines Rücksichtnahmegebots in Zielabweichungsverfahren. Der Wortlaut des § 16 Abs. 1 Satz 1 LPIG NRW a.G. ./§ 16 Abs. 1 LPIG NRW n.G. . i. V. m. § 6 Abs. 2 ROG bietet keinen Anknüpfungspunkt für eine entsprechende Herleitung. Anders als § 7 Abs. 2 ROG, wonach bei der Aufstellung der Raumordnungspläne die öffentlichen und privaten Belange – soweit sie auf der jeweiligen Planungsebene erkennbar und von Bedeutung sind – gegeneinander und untereinander abzuwägen sind, gibt es eine vergleichbare Regelung für das Zielabweichungsverfahren nicht. Es ist im Übrigen nicht erkennbar, inwiefern sich die Zielabweichungsentscheidung, durch die eine Lockerung der Zielbindung bewirkt wird, als rücksichtslos darstellen soll. Das Kraftwerkvorhaben am Standort N. .-ringhof muss dabei mangels Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens durch die Landesplanungsbehörde unberücksichtigt bleiben. 104

G. .) Der Klägerin steht – nach ihrer eigenen Auffassung in der mündlichen Verhandlung – weder aus Art. 14 Abs. 1 GG noch aus Art. 14 Abs. 3 GG eine Rechtsposition zu. 105

Sie kann ein subjektives Recht unmittelbar aus Art. 14 Abs. 1 GG schon deshalb nicht herleiten, weil sie nicht Rechtsinhaberin des Grundrechts ist. 106

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 8. Juli 1982 – 2 BvR 1187/80 – juris, Rn 55. 107

Als Gemeinde ist sie vielmehr Teil der öffentlichen Gewalt, auch soweit sie über Eigentum an Grundstücken verfügt. 108

Die Klägerin hat mit Blick auf Art. 14 Abs. 3 GG keinen Anspruch auf eine umfassende gerichtliche Rechtmäßigkeitskontrolle aus der Übertragung der Rechtsprechung zur enteignungsrechtlichen Vorwirkung eines Planfeststellungsbeschlusses. Danach verleihen gesetzliche Vorschriften, nach denen ein festgestellter Plan dem Enteignungsverfahren zugrunde zu legen und für die Enteignungsbehörde bindend ist, diesen Plänen, insbesondere Planfeststellungsbeschlüssen, enteignungsrechtliche Vorwirkung. Diese Verwaltungsentscheidungen befinden sich so verbindlich über das Vorliegen der verfassungsrechtlichen Anforderungen des Art. 14 Abs. 3 GG. Mit ihrer Bestandskraft steht die Zulässigkeit einer für das Vorhaben erforderlichen Enteignung dem Grunde nach fest. Mit Blick auf Art. 14 Abs. 3 GG sind die eigentumsentziehenden Auswirkungen des Planfeststellungsbeschlusses bereits bei seinem Erlass zu berücksichtigen und folglich im Rahmen seiner Anfechtung zu prüfen. Auf Klage des enteignungsbetroffenen Eigentümers gegen den Planfeststellungsbeschluss unterliegt dieser der gerichtlichen Kontrolle am Maßstab des Art. 14 Abs. 3 GG. 109

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. Februar 2007 – 1 BvR 300/06, 1 BvR 848/06 –, juris, Rn 5, 11. 110

Diese Grundsätze sind auf das raumordnungsrechtliche Zielabweichungsverfahren nicht übertragbar. Zum einen wird mit der Zielabweichungsentscheidung nicht wie bei der Planfeststellung über die Zulässigkeit eines Vorhabens entschieden. Eine Übertragung der Grundsätze scheidet schon aus diesem Grund aus. Zum anderen kommt der Schutz durch eine umfassende gerichtliche Kontrolle eines Planfeststellungsbeschlusses einem Privaten, 111

nicht aber einer Gemeinde zu. Anderenfalls könnten sich die Gemeinden über die Anrufung der Verwaltungsgerichte zu Kontrolleuren anderer staatlicher Belange in Bezug auf die Wahrung des objektiven öffentlichen Rechts aufschwingen, wenn sie mehr oder minder zufällig als Grundstückseigentümer von einem hoheitlichen Akt mit enteignender Vorwirkung betroffen sind.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 11. Januar 2001 – 4 A 12.99 –, juris, Rn 26. 112

4. Einen – nach Auffassung der Kammer seitens der Klägerin ursprünglich für sich reklamierten – eigenständigen Anspruch auf Konzeptwahrung gibt es nicht. 113

Ein solcher Konzeptwahrungsanspruch ergibt sich nicht aus dem M1. . Die Ausweisung des Standorts 3.5 als Standort für Energieerzeugung räumt der Gemeinde keine wehrfähige Rechtsposition ein. 114

Ob Zielfestlegungen überhaupt eine Rechtsposition Dritter begründen können, braucht hier nicht abschließend entschieden zu werden. Verneint wurde dies für den Fall eines Bürgers, der für sich ein Recht aus einem Ziel der Raumordnung herleiten wollte. 115

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 30. August 1994 – 4 NB 31.94 –, juris, Rn 8. 116

Warum dies für eine Standortgemeinde nicht genau so zu sehen ist, ist nicht ersichtlich. 117

Die streitgegenständliche Festlegung eines Kraftwerkstandorts auf Landesplanungsebene begründet jedenfalls kein subjektiv öffentliches Recht der Gemeinde. Die aus dem M1. übernommenen und im M1. fortgeführten Standorte für L. dienen der Sicherung der für die Verwirklichung von Kraftwerkvorhaben geeigneten Flächen vor entgegenstehender Nutzung. Die Standortfestlegungen dienen nicht in erster Linie der Steuerung der Siedlungsstruktur, sondern schlagen als bloßer Nebeneffekt der Wahrung eines qualifizierten überörtlichen Interesses an der Sicherung der Energieversorgung im Land auf die Ortsgestaltung durch. Ein Wille des Plangebers dahingehend, dass die betroffenen Gemeinden – spiegelbildlich zu ihrer Anpassungs- und Beachtungspflicht – einen Anspruch auf Beibehaltung des Standorts haben, lässt sich den Planunterlagen nicht entnehmen. Vielmehr besagt die Aufnahme von Kraftwerkstandorten in den M1. VI nach dem Erläuterungsbericht nichts über die Möglichkeit der tatsächlichen Inanspruchnahme sowie über Art, Umfang und Zeitpunkt konkreter Ansiedlungsfälle. Die Landesplanungsbehörde hat an verschiedenen Stellen in den Aufstellungsunterlagen deutlich gemacht, dass es sich um eine Angebotsplanung handelt. Auf ein Darstellungsprivileg wurde nach der Planaussage Nr. 5.3 Abs. 1 . VI verzichtet. Die angebotenen Standorte sollten nach dieser Planaussage die Errichtung von Kraftwerken an bestehenden Standorten nicht ausschließen. Dass die Errichtung eines Kraftwerks an anderer Stelle als im M1. vorgesehen realisiert werden kann, hat auch das OVG NRW in seinem Urteil vom 3. September 2009 nicht ausgeschlossen. 118

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 3. September 2009 – 10 D 121/07.NE –, juris, Rn 83. 119

Ein Anspruch auf Konzeptwahrung ergibt sich nicht aus einer Vertrauensschutzverletzung. Sie ist gegeben, wenn der von der Rechtsausübung Betroffene infolge eines Verhaltens des Berechtigten darauf vertrauen durfte, dass dieser das Recht nach so langer Zeit nicht mehr geltend machen werde, der Betroffene hierauf tatsächlich vertraut hat und er sich infolgedessen so eingerichtet hat, dass ihm durch die verspätete Durchsetzung des Rechts ein unzumutbarer Nachteil entstünde. 120

Vgl. OVG NRW, Beschlüsse vom 21. Dezember 2011 – 16 A 1489/10 –, juris, Rn 10, und vom 10. Juni 2011 – 15 A 665/11 –, juris, Rn 12.

Wenn der M1. keinen Anknüpfungspunkt für ein subjektives Recht der Klägerin aus dem Ziel B 3.5 „Standort für Energieerzeugung“ bietet, ist nicht ersichtlich, woraus sich ein schutzwürdiges Vertrauen ihrerseits ergeben soll. Eine Landesentwicklungsplanung kann ein schützenswertes Vertrauen an der unveränderten Beibehaltung eines einmal festgelegten Ziels und seiner Auswirkungen auf die Umgebung nicht begründen. Beim M1. geht es um eine „Entwicklungsplanung“ und damit um nichts Statisches. Er hat nur eine mittelfristige Geltungsdauer (vgl. § 7 Abs. 1 Satz 1 ROG) und wird somit für eine begrenzte Zeit aufgestellt. Außerdem kennen das Raumordnungs- und das Landesplanungsrecht die Rechtsinstitute Zieländerung und Zielabweichung für die Zeit der Geltung eines M1. . Einen Schutz der Zielfestlegungen, auf dem ein Konzeptwahrungsanspruch aufbauen könnte, gibt es daher nicht. Grundsätzlich ist jedes Ziel einer Abweichung zugänglich. 122

Im Übrigen hat die Klägerin nicht dargelegt, wie sie ihr Vertrauen auf die Zielfestlegung konkret betätigt hat. Sie hat keine bauplanerischen Maßnahmen im Vertrauen auf die Realisierung eines Kraftwerkvorhabens am Standort B 3.5 vorgenommen oder unterlassen. 123

Weitere rechtliche Anknüpfungspunkte für die Anerkennung eines Rechts auf Konzeptwahrung sind nicht ersichtlich. Insbesondere ergibt sich ein Konzeptwahrungsanspruch nicht unmittelbar aus Art. 28 Abs. 2 GG. Ohne besonderen Kompetenztitel kann sich eine Gemeinde unmittelbar aus Art. 28 Abs. 2 GG nur den Dingen annehmen, die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sind und nicht durch Gesetz bereits anderen Trägern öffentlicher Verwaltung übertragen sind. 124

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 23. November 1988 – 2 BvR 1619/83, 2 BvR 1628/83 –, juris, Rn 47. 125

Jedenfalls Letzteres ist durch das LPIG NRW und das ROG geschehen. 126

Die Kostenentscheidung beruht auf §§ 154 Abs. 1 und 3, 162 Abs. 3 VwGO. Es entspricht der Billigkeit, die außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen zu 1., 2. und 3. für erstattungsfähig zu erklären, da diese sich durch Stellung eines eigenen Antrages einem eigenen Kostenrisiko ausgesetzt haben, vgl. § 154 Abs. 3 VwGO. 127

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit ergibt sich aus § 167 Abs. 1 S. 1 und Abs. 2 VwGO i. V. m. § 709 Zivilprozessordnung – ZPO –. 128