16.03.2010

Bundesverwaltungsgericht, BVerwG 4 BN 66.09 - OVG 10 D 121/07.NE

„Die Beschwerden der Antragsgegnerin und der Beigeladenen gegen die Nichtzulassung der Revision in dem Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 3. September 2009 werden zurückgewiesen.“

BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

BESCHLUSS

BVerwG 4 BN 66.09
OVG 10 D 121/07.NE

In der Normenkontrollsache

hat der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 16. März 2010
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Rubel,
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Jannasch und
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Philipp

beschlossen:

Die Beschwerden der Antragsgegnerin und der Beigeladenen gegen die Nichtzulassung der Revision in dem Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 3. September 2009 werden zurückgewiesen.

Die Antragsgegnerin und die Beigeladene tragen die Kosten des Beschwerdeverfahrens je zur Hälfte mit Ausnahme ihrer außergerichtlichen Kosten, die sie jeweils selbst tragen.

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Beschwerdeverfahren auf 20 000 € festgesetzt.

G r ü n d e :

I

1 Das Oberverwaltungsgericht hat den Bebauungsplan Nr. 105 - E.ON Kraftwerk - vom 15. Januar 2007 für unwirksam erklärt. Der Bebauungsplan soll die

planungsrechtlichen Voraussetzungen für die Errichtung eines Steinkohlekraftwerks mit einer Feuerungswärmeleistung von ca. 2 600 MW und einer elektrischen Nettoleistung von ca. 1 055 MW schaffen. Für den größten Teil des Plangebietes ist nach § 9 Abs. 1 Nr. 12 BauGB eine Fläche für Versorgungsanlagen mit der Zweckbestimmung „Kraftwerk“ festgesetzt. Innerhalb dieser Fläche sind verschiedene Baugrenzen mit unterschiedlichen Angaben zur maximalen Höhe der zulässigen baulichen Anlagen zwischen 80 m und 240 m über NN sowie eine Grundflächenzahl von 0,8 festgesetzt.

2 Am 31. Januar 2007 erteilte die Bezirksregierung Münster der Beigeladenen den beantragten immissionsschutzrechtlichen Vorbescheid zur Errichtung und zum Betrieb eines Steinkohlekraftwerks auf der im Bebauungsplan vorgesehenen Fläche sowie in der Folgezeit fünf Teilgenehmigungen für die Errichtung des Kraftwerks. Unter anderem der Antragsteller hat gegen den Vorbescheid und die erste Teilgenehmigung Klage erhoben.

3 Der Antragsteller ist Eigentümer einer ca. 1,3 km südöstlich vom Plangebiet entfernt liegenden landwirtschaftlichen Hofstelle.

II

4 Die Beschwerden, die jeweils auf die Zulassungsgründe des § 132 Abs. 2 Nr. 1 und 2 VwGO gestützt sind, bleiben ohne Erfolg.

5 1. Die gegen die Antragsbefugnis des Antragstellers gerichteten Rügen greifen nicht durch.

6 Das Oberverwaltungsgericht hat eine Verletzung des subjektiven Rechts des Antragstellers auf Abwägung seiner Belange nach § 1 Abs. 7 BauGB aus drei selbständig tragenden Gründen als möglich angesehen: Das Wohnhaus und die Betriebsflächen des Antragstellers lägen innerhalb des Untersuchungsgebiets für Luftschadstoffe nach der TA Luft (Ziffer 4.6.2.5 TA Luft); negative Umwelteinwirkungen durch Luftschadstoffe innerhalb dieser Flächen seien jedenfalls nicht von vornherein auszuschließen. Weitere negative Auswirkungen

durch die Verwirklichung des Bebauungsplans kämen im Hinblick auf eine größere Lärmbelastung in Betracht. Schließlich und vor allem kämen negative Auswirkungen durch den cirka 180 m hohen Kühlturm und seine Kühlturmschwaden sowie weitere Hochbauten in Betracht; die genannten technischen Anlagen seien vom Wohnhaus und von Teilen seiner Betriebsflächen aus sichtbar (UA S. 27 f.).

7 Ist eine Entscheidung - wie hier - auf mehrere, jeweils selbständig tragende Gründe gestützt worden, kann eine Beschwerde nach § 132 Abs. 2 VwGO nur Erfolg haben, wenn ein Zulassungsgrund bei jedem der Urteilsgründe zulässig vorgetragen und gegeben ist (vgl. Beschluss vom 19. August 1997 - BVerwG 7 B 261.97 - NJW 1997, 3328, stRspr). Die Zulassungsgründe, die die Beschwerden in Bezug auf die zweite und dritte Begründung geltend machen, liegen nicht vor. Schon aus diesem Grund können auch ihre Rügen zur Antragsbefugnis auf Grund der Lage des Grundstücks des Antragstellers im Untersuchungsgebiet nach der TA Luft (Antragsgegnerin: Rüge Nr. 1; Beigeladene: B.I.2) den Beschwerden nicht zum Erfolg verhelfen.

8 1.1 Beschwerde der Antragsgegnerin

9 1.1.1 Im Hinblick auf die Lärmbelastung erhebt die Antragsgegnerin eine Divergenzrüge (Rüge Nr. 2). Das Oberverwaltungsgericht habe dem im Beschluss vom 24. Mai 2007 - BVerwG 4 BN 16.07 - (BRS 71 Nr. 35) aufgestellten Rechtssatz widersprochen, dass nicht jede planbedingte Lärmzunahme die Antragsbefugnis begründe, sondern nur Veränderungen, die die Geringfügigkeitsschwelle überschritten. Das angefochtene Urteil basiere demgegenüber auf der Annahme, dass *jede* planbedingte „größere Lärmbelastung“ zu abwägungserheblichen negativen Auswirkungen führe.

10 Einen solchen Rechtssatz hat das Oberverwaltungsgericht entgegen der Auffassung der Antragsgegnerin weder ausdrücklich noch konkludent aufgestellt. Wie die Bezugnahme auf das Urteil des Senats vom 24. September 1998 - BVerwG 4 CN 2.98 - (BVerwGE 107, 215) und den Beschluss vom 27. Juni 2007 - BVerwG 4 BN 18.07 - (ZfBR 2007, 685) zeigt, ist es vielmehr davon aus-

gegangen, dass eine die Geringfügigkeitsschwelle überschreitende planbedingte Lärmbetroffenheit des Antragstellers nicht ausgeschlossen werden kann. Die in den Lärmgutachten der A. GmbH und der M. GmbH genannten Werte, auf die die Beschwerde in diesem Zusammenhang verweist, standen dieser Annahme schon deshalb nicht entgegen, weil gegen deren Verwertbarkeit verschiedene, nicht von vornherein von der Hand zu weisende Bedenken erhoben worden waren (UA S. 94 bis 98).

11 1.1.2 Im Hinblick auf die negativen Auswirkungen des Kühlturms, der Kühlturmschwaden und der weiteren Hochbauten bezeichnet die Antragsgegnerin folgende Frage als klärungsbedürftig (Rüge Nr. 3):

> Reicht es für die Annahme einer abwägungsrelevanten Grundstücksbeeinträchtigung und damit der Antragsbefugnis im Sinne des § 47 Abs. 2 VwGO aus, dass im Plangebiet vorgesehene Anlagen von einem außerhalb des Plangebiets liegenden Grundstück aus sichtbar sind?

12 Diese Frage würde sich in einem Revisionsverfahren nicht stellen. Denn das Oberverwaltungsgericht hat die Antragsbefugnis des Antragstellers nicht wegen einer Beeinträchtigung durch die bloße Sicht vom Wohnhaus und den Betriebsflächen auf das geplante Kraftwerk bejaht. Der Antragsteller hatte seine Antragsbefugnis in Bezug auf Kühlturm und Kühlturmschwaden mit einer negativen Veränderung der Lichtverhältnisse (Verschattung der Felder; Beeinträchtigungen durch die nächtliche Beleuchtung der Hochbauten) und eine Veränderung des Mikroklimas (Erhöhung der Luftfeuchte durch die Kühlturmschwaden) begründet (Antragsbegründung vom 17. Oktober 2007, S. 5; Beiakte 19, Bl. 280 Rs). Die Feststellung, dass die Anlagen vom Wohnhaus und von Teilen der Betriebsflächen aus „sichtbar“ sind, belegt lediglich, dass die Grundstücke gegen eine vorhabenbedingte Veränderung der Belichtungs- und Beleuchtungsverhältnisse sowie gegen mikroklimatische Veränderungen nicht abgeschirmt sind.

13 1.2 Beschwerde der Beigeladenen

14 1.2.1 Die Beigeladene möchte rechtsgrundsätzlich geklärt wissen (B.I.1),

> ob es eine räumliche Wirkungsgrenze von Bebauungsplänen gibt, jenseits derer abwägungsrelevante Belange zwingend ausgeschlossen sind und welche Maßstäbe bei der Ermittlung dieser äußeren räumlichen Grenze des Abwägungsgebotes anzulegen sind.

15 Diese Frage ist einer rechtsgrundsätzlichen Klärung, die über die in der Rechtsprechung des Senats bereits entwickelten Grundsätze hinausgeht, nicht zugänglich.

16 Nach der Rechtsprechung des Senats sind Interessen eines Eigentümers, dessen Grundstück nicht in den Geltungsbereich des Bebauungsplans einbezogen werden soll, abwägungserheblich, wenn der Bebauungsplan oder seine Ausführung nachteilige Auswirkungen auf das Grundstück und seine Nutzung haben kann; solche planungsbedingten Folgen müssen, wenn sie mehr als geringfügig, schutzwürdig und erkennbar sind, ebenso wie jeder vergleichbare Konflikt innerhalb des Plangebiets im Rahmen des Abwägungsgebots bewältigt werden (Urteil vom 30. April 2004 - BVerwG 4 CN 1.03 - BRS 67 Nr. 51; Urteil vom 24. September 1998 a.a.O.). Unter welchen Voraussetzungen planungsbedingte Folgen mehr als geringfügig sind, hängt nicht nur von der räumlichen Distanz zwischen dem Grundstück des Antragstellers und dem Plangebiet, sondern auch davon ab, welche Anlagen im Plangebiet zulässig sind und welche Auswirkungen von ihnen ausgehen. Die Beschwerde zeigt nicht auf, welche allgemeingültigen, über das Geringfügigkeitskriterium hinausgehenden Maßstäbe für die Abwägungsrelevanz eines Belangs zu entwickeln sein könnten; Ansätze hierfür sind auch nicht ersichtlich.

17 1.2.2 In Bezug auf die Lärmbelastung des Antragstellers rügt auch die Beigeladene eine Divergenz zum Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 24. Mai 2007 a.a.O. (B.II.5). Eine Abweichung liegt aus den bereits dargelegten Gründen (1.1.1) nicht vor. Gleiches gilt für die Divergenz zum Urteil vom 21. Oktober 1999 - BVerwG 4 CN 1.98 - (BRS 62 Nr. 51). Diesem Urteil entnimmt die Beschwerde keinen anderen Rechtssatz als dem Beschluss vom 24. Mai 2007.

18 1.2.3 Die Frage zur Antragsbefugnis aufgrund der „Sichtbarkeit“ von Anlagen (B.I.3) würde sich aus den bereits dargelegten Gründen (1.1.2) nicht stellen.

19 1.2.4 Die Frage (B.I.4),

> ob bei der Prüfung einer auf die Verletzung des Rechts auf Abwägung der eigenen Belange gestützten Antragsbefugnis die Ergebnisrelevanz des Mangels im Sinne der Planerhaltungsvorschriften des § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, Abs. 3 Satz 2 Halbs. 2 BauGB zu berücksichtigen ist,

ist bereits auf der Grundlage der vorhandenen Rechtsprechung des Senats zu verneinen.

20 In der Rechtsprechung des Senats ist geklärt, dass an die Geltendmachung einer Rechtsverletzung nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO keine höheren Anforderungen gestellt werden können, als sie auch für die Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO gelten; danach genügt der Antragsteller seiner Darlegungspflicht, wenn er hinreichend substantiiert Tatsachen vorträgt, die es zumindest als möglich erscheinen lassen, dass er durch Festsetzungen des Bebauungsplans in einem Recht verletzt wird (Urteil vom 24. September 1998 a.a.O. S. 217). Auf die Frage, ob eine vom Antragsteller geltend gemachte Verletzung des Abwägungsgebots, wenn sie vorläge, nach den Planerhaltungsvorschriften beachtlich wäre, kommt es für die Antragsbefugnis mithin nicht an. Kann ein Antragsteller geltend machen, durch Festsetzungen des Bebauungsplans in eigenen Rechten verletzt zu sein, so muss das Normenkontrollgericht die Wirksamkeit des Bebauungsplans grundsätzlich umfassend prüfen; der gegen den Bebauungsplan insgesamt gerichtete Normenkontrollantrag darf grundsätzlich auch nicht deshalb als teilweise unzulässig verworfen werden, weil der Bebauungsplan nur für teilnichtig zu erklären ist (Urteil vom 9. April 2008 - BVerwG 4 CN 1.07 - BVerwGE 131, 100 Rn. 13 m.w.N.). Das Verfahren der Normenkontrolle nach § 47 VwGO dient nicht nur dem subjektiven Rechtschutz; es stellt zugleich ein Verfahren der objektiven Rechtskontrolle dar (Urteil vom 9. April 2008 a.a.O.).

21 2. In der Sache hat das Oberverwaltungsgericht dem Normenkontrollantrag aus zwei selbständig tragenden Gründen stattgegeben: Der Bebauungsplan sei

entgegen § 1 Abs. 4 BauGB nicht den Zielen der Raumordnung angepasst (I. der Urteilsgründe). Er sei zudem unter mehreren Gesichtspunkten abwägungsfehlerhaft und verstoße deshalb gegen § 1 Abs. 7 BauGB (II. der Urteilsgründe). Die gegen die Feststellung der Abwägungsfehler erhobenen Rügen greifen - wie im Folgenden dargestellt wird - nicht durch. Schon aus diesem Grund können die gegen die fehlende Zielkonformität gerichteten Rügen (Antragsgegnerin: Rügen Nr. 4 bis 12; Beigeladene: B.I.5 -26) den Beschwerden nicht zum Erfolg verhelfen. Auf die hierzu aufgeworfenen Fragen kommt es nicht an.

22 Auch die Unwirksamkeit des Bebauungsplans wegen einer Verletzung des Abwägungsgebots ist auf mehrere jeweils selbständig tragende Gründe gestützt. Einen Abwägungsfehler sieht das Oberverwaltungsgericht zunächst darin, dass der Rat der Antragsgegnerin das Gefahrenpotential, das von dem Nebeneinander des Kraftwerks und schützwürdiger Bereiche ausgehe, weitestgehend ausgeklammert habe; mit der Verlagerung dieser Frage in das immissionsschutzrechtliche Vorbescheidsverfahren liege insoweit ein Abwägungsausfall vor (II. 1 der Urteilsgründe). Selbst wenn die Antragsgegnerin die Anforderungen des § 50 BImSchG nicht vollständig außer Acht gelassen, sondern die Gesichtspunkte lediglich nicht in die Begründung des Bebauungsplans und die Abwägungsdokumentation aufgenommen haben sollte, wäre die Abwägung wegen einer gravierenden Fehleinschätzung der abwägungsrelevanten Belange rechtswidrig (II. 2). Darüber hinaus verletze der Bebauungsplan durch die nahezu vollständige Verlagerung der durch die Planverwirklichung absehbaren Konflikte in das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren das Gebot der planerischen Konfliktbewältigung (II. 3). Die möglichen Auswirkungen der Planung auf das FFH-Gebiet „Lippeauen“ sei nicht ausreichend untersucht und bewertet worden (II. 4). Das Integritäts- und Kompensationsinteresse von Natur und Landschaft sei nicht hinreichend gewürdigt worden (II. 5). Die Abwägungsfehler seien offensichtlich und ergebnisrelevant (II. 6). Der im Hinblick auf die Störfallproblematik festgestellte nahezu vollständige Abwägungsausfall (UA S. 30) trägt die Feststellung der Unwirksamkeit des Bebauungsplans selbständig. Auf die Fehleinschätzung der für den Störfallschutz abwägungsrelevanten Belange ist das Urteil nur hilfsweise gestützt („selbst wenn“, UA S. 57). Die Ver-

letzung des Gebots der planerischen Konfliktbewältigung (II. 3) ist eine zusätzliche, ihrerseits selbständig tragende Begründung. Gleiches gilt für die unter II. 4 und 5 dargelegten, den Naturschutz betreffenden Abwägungsfehler. Die in Bezug auf den Abwägungsausfall hinsichtlich der Störfallproblematik (II. 1) und seine Erheblichkeit für die Wirksamkeit des Bebauungsplans geltend gemachten Gründe für die Zulassung der Revision liegen nicht vor. Auf die Zulassungsgründe, die die Antragsgegnerin und die Beigeladene in Bezug auf die übrigen Urteilsgründe, insbesondere zu II. 4 und 5 vorbringen (Antragsgegnerin: Nr. 26 - 29; Beigeladene: B.I. 37 - 42, II.2 und 3), kommt es deshalb nicht an.

23 2.1 Beschwerde der Antragsgegnerin

24 Die Antragsgegnerin erhebt unter Nr. 13 bis 25 Grundsatzrügen gegen die vom Oberverwaltungsgericht unter II. 1 bis 3 dargelegten Abwägungsfehler, ohne die Rügen den einzelnen Begründungselementen des Urteils ausdrücklich zuzuordnen. Nach dem Inhalt der Fragen, der Beschwerdebegründung und den in Bezug genommenen Urteilsgründen beziehen sich die Rügen 15 bis 21 auf die Hilfserwägung des Oberverwaltungsgerichts zur Fehleinschätzung der Störfallbelange (II. 2 der Urteilsgründe), die Rügen 22 bis 25 auf die Verletzung des Gebots der Konfliktbewältigung (II. 3 der Urteilsgründe). Als auf die Störfallproblematik und den insoweit festgestellten Abwägungsausfall bezogen kommen allein die Rügen 13 und 14 in Betracht. Unter Nr. 30 erhebt die Antragsgegnerin zudem eine Rüge zur Ergebnisrelevanz der Abwägungsfehler.

25 2.1.1 Mit der Rüge Nr. 13 möchte die Antragsgegnerin geklärt wissen,

> ob § 50 BImSchG im Hinblick auf die Vermeidung schwerer Unfälle im Sinne der Seveso-II-Richtlinie bereits auf der Ebene der Bauleitplanung eine Prüfung des konkreten Gefährdungspotentials künftiger Störfallbetriebe und die räumliche Anordnung entsprechender Betriebsbereiche sowie die Festlegung anlagenbezogener Sicherheitsmechanismen durch planerische Festsetzungen erfordert, wenn der Plangeber sicher davon ausgehen kann, dass die Einhaltung erforderlicher Schutzabstände bzw. die Durchführung technischer Sicherheitsmaßnahmen im

nachgelagerten Anlagenzulassungsverfahren sichergestellt werden wird.

26 Diese Frage würde sich in einem Revisionsverfahren nicht stellen. Das Oberverwaltungsgericht hat den Abwägungsausfall nicht damit begründet, dass die Antragsgegnerin das Gefahrenpotential künftiger Störfallbetriebe nicht konkret ermittelt und von geplanten Festsetzungen zur Anordnung entsprechender Betriebsbereiche sowie von anlagenbezogenen Sicherheitsvorkehrungen abgesehen habe. Es hat festgestellt, dass der Bebauungsplan die Errichtung eines Kraftwerks ermöglicht und auch ermöglichen soll, das nach seiner Dimensionierung und der Menge der eingesetzten Gefahrstoffe einen Störfallbetrieb im Sinne des § 50 BImSchG i.V.m. der 12. BImSchV darstellt (UA S. 51). Welche planungsrechtlichen Anforderungen § 50 BImSchG konkret für das hier in Rede stehende Vorhaben stellt, hat es offen gelassen (UA S. 55). Es hat vielmehr festgestellt, dass sich die Antragsgegnerin ausweislich der Aufstellungsvorgänge mit dieser Problematik - gemeint ist die Wahl des Standorts im Hinblick auf die Auswirkungen eines Störfalls - überhaupt nicht befasst habe. Sie habe entsprechende Bedenken dahingehend beschieden, Fragen des Störfallschutzes müssten im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren geklärt werden. Im Bebauungsplanverfahren hätten keinerlei Ermittlungen zu den relevanten Parametern stattgefunden (UA S. 55). Die genaue Entfernung zur nächstgelegenen, schützenswerten Wohnbebauung sei nicht konkret ermittelt und bewertet worden. Das Störfallpotential selbst habe ebenfalls keine erkennbare Rolle gespielt. Auch die in der Abwägung angesprochenen Gutachten seien weder öffentlich ausgelegt noch zum Bestandteil der Aufstellungsvorgänge gemacht worden. Eine Prüfung im Bebauungsplanverfahren habe insoweit nicht stattgefunden (UA S. 56). Nach den Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts hat die Antragsgegnerin im Planaufstellungsverfahren mithin nicht geprüft, ob die im Bebauungsplan festgesetzte Versorgungsfläche „Kraftwerk“ für ein bauplanungsrechtlich auf dieser Fläche zulässiges Vorhaben unter dem Gesichtspunkt des Störfallschutzes überhaupt geeignet ist. Sie hat nicht ermittelt, in welchem Abstand zum vorgesehenen Standort sich schutzbedürftige Nutzungen befinden und ob das Kraftwerk, dessen Errichtung und Betrieb durch den Bebauungsplan ermöglicht werden soll, die empfohlenen Abstände zu diesen Nutzungen voraussichtlich wird einhalten können. Die Antragsgegne-

rin konnte deshalb auch nicht - wie in der Frage vorausgesetzt - sicher davon ausgehen, dass die erforderlichen Schutzabstände eingehalten werden können.

27 Einen Klärungsbedarf im Hinblick auf die Erforderlichkeit der Befassung mit den genannten Fragen des Störfallschutzes im Rahmen der planerischen Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB, § 50 BImSchG zeigt die Antragsgegnerin mit ihrer Frage nicht auf. Er ist auch nicht ersichtlich. In der Rechtsprechung des Senats ist geklärt, dass grundsätzlich jeder Bebauungsplan die von ihm geschaffenen oder zurechenbaren Konflikte zu lösen hat. Dies schließt eine Verlagerung von Problemen in ein nachfolgendes Verwaltungsverfahren nicht zwingend aus. Von einer abschließenden Konfliktbewältigung im Bebauungsplan darf die Gemeinde Abstand nehmen, wenn bei vorausschauender Betrachtung die Durchführung der als notwendig erkannten Konfliktlösungsmaßnahmen außerhalb des Planungsverfahrens auf der Stufe der Verwirklichung der Planung sichergestellt ist (Beschlüsse vom 14. Juli 1994 - BVerwG 4 NB 25.94 - NVwZ-RR 1995, 130 <131>, vom 8. November 2006 - BVerwG 4 BN 32.06 - juris Rn. 10 und vom 15. Oktober 2009 - BVerwG 4 BN 53.09 - juris Rn. 6). Soll ein Bebauungsplan die Errichtung und den Betrieb eines Störfallbetriebs ermöglichen und befinden sich in der Nähe der hierfür vorgesehenen Fläche schutzbedürftige Nutzungen, darf die Gemeinde die Lösung eines daraus möglicherweise resultierenden Nutzungskonflikts jedenfalls nur dann in das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren verweisen, wenn dieser Konflikt dort bei vorausschauender Betrachtung sachgerecht gelöst werden kann. Nach den tatsächlichen Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts hat die Antragsgegnerin die Konflikte, die möglicherweise durch Störfälle im Betrieb des Kraftwerks entstehen, in das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren verwiesen, ohne zu prüfen, ob sie dort voraussichtlich gelöst werden können.

28 2.1.2 Mit der Frage Nr. 14 möchte die Antragsgegnerin geklärt wissen,

> ob § 50 BImSchG bei der Neuansiedlung eines Störfallbetriebes in der Nähe schutzwürdiger Gebiete eine „grundsätzlich nur schwer überwindbare Schranke der Abwägung“ (UA S. 53) bildet mit der Folge, dass die sich aus

> § 50 BImSchG ergebenden Anforderungen „nur in seltenen Ausnahmefällen im Rahmen der Abwägung überwunden werden können“ (UA S. 59).

29 Ein Zulassungsgrund in Bezug auf den vom Oberverwaltungsgericht angenommenen Abwägungsausfall (II.1 der Urteilsgründe) ergibt sich aus dieser Frage nicht. Das Oberverwaltungsgericht hat die Abwägung insoweit nicht wegen einer zu geringen Gewichtung des Schutzes der Umgebung vor der Gefahr eines Störfalles im Kraftwerk für rechtswidrig erklärt, sondern - wie bereits dargelegt - weil sich die Antragsgegnerin mit dieser Problematik überhaupt nicht befasst hat.

30 2.1.3 Die Antragsgegnerin wirft schließlich die Frage auf (Nr. 30),

> ob es für die Bejahung der Ergebnisrelevanz zahlreicher vom Normenkontrollgericht angenommener Abwägungsfehler im Sinne des § 214 Abs. 3 Satz 2 BauGB notwendig ist, dass differenziert nach den einzelnen Abwägungsfehlern die jeweils in Betracht kommenden Planungsalternativen konkret dargelegt werden.

31 Diese Frage ist einer rechtsgrundsätzlichen Klärung nicht zugänglich. Welche Anforderungen an die Darlegung der Ergebnisrelevanz mehrerer vom Normenkontrollgericht festgestellter Abwägungsfehler in seiner Entscheidung zu stellen sind, hängt von den Umständen des Einzelfalls ab. Maßgebend ist insbesondere, ob jeder Abwägungsfehler die Unwirksamkeit des Bebauungsplans selbständig tragen soll oder nicht. Mehrere nebeneinander bestehende Fehler im Abwägungsvorgang tragen die Unwirksamkeit des Bebauungsplans nur dann selbständig, wenn jeder von ihnen für sich betrachtet beachtlich (§ 214 Abs. 1 Satz 1 BauGB) bzw. erheblich (§ 214 Abs. 3 Satz 2 BauGB) und nicht, weil er nicht rechtzeitig gegenüber der Gemeinde geltend gemacht wurde, gemäß § 215 Abs. 1 BauGB unbeachtlich geworden ist. Ein Mangel im Abwägungsergebnis ist stets beachtlich; er führt unabhängig vom Vorliegen weiterer Mängel der Abwägung zur (Teil-)Unwirksamkeit des Bebauungsplans (Lemmel, in: Berliner Kommentar zum BauGB, Bd. 2, Stand November 2009 § 214 Rn. 59, 59a). Ob mehrere vom Normenkontrollgericht festgestellte Mängel der Abwägung die Unwirksamkeit des Bebauungsplans selbständig tragen sollen, ist eine Frage der Auslegung des jeweiligen Normenkontrollurteils. Welche Anforderun-

gen dabei an die Darlegung der Beachtlichkeit bzw. Erheblichkeit eines Mangels im Abwägungsvorgang zu stellen sind, um ihn als selbständig tragend ansehen zu können, hängt vom jeweiligen Abwägungsfehler und der betroffenen Planung ab.

32 Im vorliegenden Fall ergibt die Auslegung des angefochtenen Urteils, dass der unter II. 1 festgestellte Abwägungsausfall hinsichtlich der Störfallproblematik die Unwirksamkeit des Bebauungsplans selbständig trägt. Das Oberverwaltungsgericht hat im Vorspann der Begründetheitsprüfung die Abwägungsmängel aufgelistet und sodann festgestellt, dass „die Abwägungsfehler“ offensichtlich und ergebnisrelevant seien (UA S. 30). Diese Feststellung bezieht sich auf jeden der vorgenannten Abwägungsfehler gesondert. Dass das Oberverwaltungsgericht lediglich eine Gesamtschau der Abwägungsfehler vorgenommen haben sollte, liegt schon deshalb fern, weil die Fehler verschiedene, gesondert zu betrachtende Belange betreffen. Unter II. 6 wird die Relevanz der Abwägungsfehler zwar nur für die „unter II. 2 - 5 aufgezeigten Abwägungsfehler“ (UA S. 87) näher dargelegt. Daraus kann jedoch nicht geschlossen werden, das Oberverwaltungsgericht habe den Abwägungsausfall und damit den an erster Stelle genannten, am weitesten gehenden Abwägungsfehler nicht als für die Wirksamkeit des Bebauungsplans erheblich angesehen. Die Erheblichkeit dieses Fehlers hat es vielmehr für evident und einer näheren Darlegung nicht bedürftig gehalten. Unter welchem Gesichtspunkt im Ergebnis Zweifel an der Ergebnisrelevanz des Abwägungsausfalls bestehen sollten, zeigt auch die Antragsgegnerin nicht auf.

33 2.2 Beschwerde der Beigeladenen

34 Auch die Beigeladene erhebt unter B.I. 27 bis 36 Grundsatzrügen zu II. 1 bis 3 der Urteilsgründe, ohne die Rügen den einzelnen Begründungselementen zuzuordnen. In ihrem ergänzenden Schriftsatz vom 29. Januar 2010 (S. 8 f.) macht sie geltend, die Fragen seien auch für den Abwägungsausfall entscheidungserheblich. Das trifft für die Fragen 29, 33, 34 und 36 offensichtlich nicht zu. Insoweit lassen weder die Fragestellung noch die Beschwerdebegründung einen Bezug zu dem unter II. 1 der Urteilsgründe festgestellten Abwägungsaus-

fall erkennen. Die Grundsatzrügen 27, 28, 30 bis 32 und 35 bedürfen insoweit näherer Betrachtung. Gleiches gilt für die Divergenzrüge B.II.1 und die Grundsatzrüge B.I.43 zur Ergebnisrelevanz der Abwägungsfehler. Die Divergenzrüge B.II.4 betrifft die Frage, ob eine Verlagerung der Konfliktbewältigung auf ein nachfolgendes Genehmigungsverfahren voraussetzt, dass das Vorhaben das planerische Angebot vollständig ausnutzt (UA S. 71, 74 - 76), und damit allein die unter II. 3 angenommene Verletzung des Gebots der Konfliktbewältigung.

35 2.2.1 Die Frage 27 entspricht inhaltlich der Frage 13 der Antragsgegnerin. Sie würde sich aus den dargelegten Gründen (2.1.1) in einem Revisionsverfahren nicht stellen.

36 2.2.2 Mit der Frage 28 möchte die Beigeladene geklärt wissen,

> ob Abstandsunterschreitungen auch durch technische Maßnahmen im Rahmen des Genehmigungsverfahrens ausgeglichen werden können und, wenn dies der Fall sein sollte, inwieweit § 50 BImSchG i.V.m. der Seveso-II-Richtlinie erfordert, dass die technischen Maßnahmen bereits auf bauplanungsrechtlicher Ebene gesichert werden oder ob eine prognostische Beurteilung ausreichend sein kann.

37 Auch diese Frage wäre in einem Revisionsverfahren nicht entscheidungserheblich. Nach den Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts hat sich die Antragsgegnerin weder prognostisch noch in anderer Weise mit der Frage befasst, ob technische Maßnahmen etwaige Abstandsunterschreitungen ausgleichen können. Die den Abwägungsausfall tragende Begründung des Oberverwaltungsgerichts entfiele entgegen der Auffassung der Beigeladenen nicht, wenn technische Maßnahmen einen angemessenen Abstand gewährleisten könnten und insoweit die hinreichende Wahrscheinlichkeit einer Konfliktlösung im anschließenden Genehmigungsverfahren ausreichend wäre. Das Oberverwaltungsgericht hat dargelegt, dass § 50 BImSchG einen planerischen und keinen anlagenbezogenen Ansatz verfolge (UA S. 54); der Richtlinien- bzw. Gesetzgeber sei davon ausgegangen, dass anlagenbezogene Anforderungen allein nicht ausreichten (UA S. 56). In Bezug auf den Abwägungsausfall hat es

damit lediglich zum Ausdruck gebracht, dass der Plangeber, wenn seine Planung Probleme des Störfallschutzes aufwirft, diese Probleme nicht in das anlagenbezogene Genehmigungsverfahren verweisen darf, ohne sich selbst mit ihnen zu befassen; er muss im Planaufstellungsverfahren jedenfalls prüfen, ob die Probleme des Störfallschutzes im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren realistischerweise sachgerecht gelöst werden können oder ob sie eine planerische Lösung durch Festsetzungen in einem Bebauungsplan erfordern.

38 2.2.3 Die Frage Nr. 30 lautet:

> Muss eine Gemeinde auch im Rahmen einer Angebotsplanung aufgrund von § 50 BImSchG i.V.m. Seveso-II-Richtlinie Vorsorge dafür treffen, dass nur solche Störfallbetriebe als Nutzungen im Plangebiet zulässig sind, die einen ausreichenden Abstand einhalten? Muss die Gemeinde in diesem Sinne eine „abstrakte“, vorweggenommene Beurteilung aller - je nach Gefahrstoffen - in Betracht kommenden Abstände durchführen und entsprechende Nutzungsbeschränkungen festsetzen?

39 Einen Klärungsbedarf im Hinblick auf den vom Oberverwaltungsgericht festgestellten Abwägungsausfall zeigt die Beigeladene auch mit dieser Frage nicht auf. Das Oberverwaltungsgericht hat den Bebauungsplan insoweit nicht deshalb als abwägungsfehlerhaft angesehen, weil er keine Nutzungsbeschränkungen enthält, die eine Unterschreitung angemessener Abstände bereits planerisch ausschließen, sondern weil sich die Antragsgegnerin mit der Störfallproblematik überhaupt nicht befasst hat. Im Rahmen der Beschwerdebegründung macht die Beigeladene geltend, das Oberverwaltungsgericht gelange zu einem Abwägungsfehler, weil es den von der Antragsgegnerin bei der Planung zugrunde gelegten vorläufigen Sicherheitsbericht der Beigeladenen und die darin getroffenen Feststellungen zum Fehlen einer ernsten Gefahr nicht für ausreichend erachte (Beschwerdebegründung S. 91); die diesen Vorwurf tragenden Begründungen entfielen jedoch, wenn das vom Oberverwaltungsgericht vertretene Prüfprogramm störfallrechtlicher Auswirkungen aufgrund der Vorbefassung mit den Antragsunterlagen des immissionsschutzrechtlichen Vorbescheids zulässigerweise dem entsprechenden Genehmigungsverfahren habe

überlassen werden können. Letzteres trifft nicht zu. Wie bereits dargelegt (2.1.1), durfte die Lösung etwaiger störfallrechtlicher Probleme dem immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren allenfalls dann überlassen werden, wenn die Konflikte dort bei vorausschauender Betrachtung sachgerecht gelöst werden konnten. Jedenfalls diese Frage hätte im Bebauungsplanverfahren geprüft werden müssen. Davon ist unter II. 1 der Urteilsgründe auch das Oberverwaltungsgericht ausgegangen. Nach seinen Feststellungen ist das nicht geschehen (UA S. 55 f.).

40 2.2.4 Mit den Fragen 31 und 32 möchte die Beigeladene geklärt wissen,

> ob - unter Berücksichtigung von Art. 12 Seveso-II-Richtlinie - die störfallrechtlichen Anforderungen des § 50 BImSchG auch im Rahmen des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens von der Genehmigungsbehörde geprüft und potentielle Auswirkungen auf Dritte durch geeignete Abstände und /oder technische Maßnahmen verhindert/verringert werden müssen, so dass eine Bauleitplanung insoweit auf das Genehmigungsverfahren verweisen kann
>
> und
>
> ob eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung gemäß § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und Nr. 2 BImSchG versagt werden kann, wenn zu geringe Sicherheitsabstände der Anlage zu schutzbedürftigen Gebieten bestehen und eine sonstige Alternativlösung fehlt.

41 Die Fragen wären nicht entscheidungserheblich. Das Oberverwaltungsgericht hat die Verlagerung der Störfallproblematik in das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren aus zwei selbständig tragenden Gründen für fehlerhaft gehalten: Zum einen verfolge § 50 BImSchG einen planerischen und keinen anlagenbezogenen Ansatz (UA S. 54). Unabhängig davon komme eine Verlagerung deshalb nicht in Betracht, weil umstritten sei, ob diese Vorschrift insoweit überhaupt im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren berücksichtigt werden könne oder ob bei gebundenen Entscheidungen auf Sicherheitsabstände nicht abgestellt werden dürfe, weil es sich nicht mehr um betreiberbezogene Schutz- und Vorsorgeverpflichtungen handele (UA S. 54). Die Fragen 31 und 32 beziehen sich auf die zweite Erwägung. Ein Klärungsbe-

darf im Hinblick auf die Anforderung des Oberverwaltungsgerichts, die Belange der Verhütung schwerer Unfälle bzw. der Verminderung ihrer Auswirkungen in die planerische Abwägung einzustellen, weil § 50 BImSchG einen planerischen Ansatz verfolge, ergibt sich aus den Fragen nicht. Sollten die Fragen 31 und 32 zu bejahen sein, hätte im Bebauungsplanverfahren gleichwohl geprüft werden müssen, ob das Kraftwerk, dessen Zulassung ermöglicht werden soll, im Hinblick auf die für den Störfallschutz erforderlichen Abstände an diesem Standort voraussichtlich genehmigungsfähig sein würde. Inwieweit die Fragen der Klärung bedürften, kann deshalb dahinstehen. Zweifel daran, dass die Nichteinhaltung angemessener Abstände zur Versagung einer Genehmigung führen kann, hat der Senat nicht für die immissionsschutzrechtliche Genehmigung eines Störfallbetriebs, sondern für die bauplanungsrechtliche Zulassung einer an einen bestehenden Störfallbetrieb heranrückenden schutzbedürftigen Nutzung nach § 34 Abs. 1 BauGB geäußert (Beschluss vom 3. Dezember 2009 - BVerwG 4 C 5.09 - juris).

42 2.2.5 Die Frage 35 lautet:

> Verlangt eine zulässige Prognose anderweitiger Konfliktbewältigung, dass sich der Plangeber mit dem nachgeordneten Verfahren intensiv beschäftigt? Muss dies unmittelbar durch den Gemeinderat erfolgen? Lässt eine fehlende Dokumentation in den Planungsunterlagen oder den Ratssitzungsprotokollen den Schluss zu, dass sich der Rat bei der Abwägung mit der Konfliktbewältigung nicht auseinandergesetzt hat?

43 Diese Frage richtet sich, wie die Bezugnahme der Beigeladenen in der Beschwerdebegründung auf die entsprechenden Urteilsgründe bestätigt, auf die insbesondere im Hinblick auf die weiteren immissionsschutzrechtlichen Probleme (u.a. Verwendung schadstoffarmer Technik, Einhausung der Kohlehalden) bejahte Verletzung des Gebots der Rücksichtnahme (II. 3 der Urteilsgründe); auf diese Gesichtspunkte käme es in einem Revisionsverfahren nicht an.

44 2.2.6 Die den Abwägungsausfall tragende Begründung des angefochtenen Urteils enthält auch nicht - wie die Beigeladene mit ihrer ersten Divergenzrüge (B.II.1) geltend macht - Rechtssätze, die von den Beschlüssen des Bundesver-

waltungsgerichts vom 25. August 1997 - BVerwG 4 BN 4.97 - und vom 14. Juli 1994 - BVerwG 4 NB 25.94 - abweichen. Nach Auffassung der Beigeladenen kontrolliert das Oberverwaltungsgericht die Abwägung der nach § 50 BImSchG i.V.m. der Seveso-II-Richtlinie relevanten Belange auf der Grundlage der Rechtssätze, dass die in diesem Zusammenhang möglichen Konflikte grundsätzlich nur planerisch gelöst werden können und dass der Plangeber die Lösung eines Konflikts in Bezug auf § 50 BImSchG i.V.m. der Seveso-II-Richtlinie allenfalls dann späteren behördlichen Verfahren überlassen kann, wenn im Zeitpunkt der Beschlussfassung *sicher* ist, dass es zu gesetzes- und plankonformen Lösungen kommen wird. Damit widerspreche es der Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts, dass im Rahmen der planerischen Abwägungsentscheidung die Bewältigung der durch den Bebauungsplan aufgeworfenen Probleme nicht (rechtlich) gesichert sein müsse; vielmehr stehe der Gemeinde eine Prognoseentscheidung dahingehend zu, ob die Probleme durch zukünftiges Verwaltungshandeln (wahrscheinlich) gelöst werden könnten.

45 Die Beschwerde misst den Ausführungen des Oberverwaltungsgerichts eine Bedeutung bei, die ihnen nicht zukommt. Das Oberverwaltungsgericht hat einleitend zur Feststellung des Abwägungsausfalls (II. 1 a) dargelegt, die Antragsgegnerin sei verpflichtet gewesen, die Belange der Verhütung schwerer Unfälle bzw. der Vermeidung ihrer Auswirkungen in die Abwägung einzustellen, ihrer herausgehobenen Bedeutung Rechnung zu tragen und einen abwägungsgerechten Ausgleich zu erzielen. Ein Offenlassen von Problemen im Verfahren der Bauleitplanung und ihre Verschiebung in spätere Genehmigungsverfahren führe zur Rechtswidrigkeit der Planung (UA S. 52). Nach Auffassung des Oberverwaltungsgerichts darf die Gemeinde die Frage, ob die zur Begrenzung der Auswirkungen eines Störfalls erforderlichen Abstände eingehalten werden können, nicht in das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren verweisen, ohne sich selbst mit dieser Frage zu befassen und jedenfalls zu prüfen, ob die für die Konfliktlösung erforderlichen Maßnahmen im Genehmigungsverfahren getroffen werden können. Anderenfalls bliebe offen, ob schutzbedürftige Nutzungen vor den Auswirkungen eines Störfalls überhaupt angemessen geschützt werden können und gegebenenfalls in welchem Verfahren der Schutz sichergestellt werden kann. Einen Rechtssatz des Inhalts, dass die in diesem

Zusammenhang möglichen Probleme nur planerisch gelöst werden können, hat das Oberverwaltungsgericht nicht aufgestellt. Er ist auch der Literatur, auf die es verweist (UA S. 52), nicht zu entnehmen. Ein so weitgehender Rechtssatz wäre auch nicht erforderlich, um festzustellen, dass es jedenfalls abwägungsfehlerhaft ist, sich bei Aufstellung eines Bebauungsplans für einen Störfallbetrieb nicht mit der Frage zu befassen, ob angemessene Abstände zu schutzbedürftigen Nutzungen voraussichtlich eingehalten werden können. Im Zusammenhang mit dem Abwägungsausfall hat das Oberverwaltungsgericht auch keinen Rechtssatz zu der Frage aufgestellt, wie sicher die Durchführung der als notwendig erkannten Konfliktlösungsmaßnahmen auf der Stufe der Planverwirklichung sein muss, um von einer Lösung des Konflikts im Wege der Bauleitplanung absehen zu dürfen. Da sich die Antragsgegnerin nach den Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts mit der Flächenzuordnung unter dem Gesichtspunkt des Störfallschutzes überhaupt nicht befasst hat, kam es hierauf nicht an.

46 Das Oberverwaltungsgericht hat auch nicht dem Rechtssatz des Bundesverwaltungsgerichts, dass der Grundsatz der räumlichen Trennung unverträglicher Nutzungen eine Abwägungsdirektive darstelle, die gegenüber anderen gewichtigen Belangen zurücktreten kann (Beschluss vom 5. Dezember 2008 - BVerwG 9 B 28.08 - NVwZ 2009, 320 <324>), widersprochen. Es hat sich dieser Rechtsprechung vielmehr ausdrücklich angeschlossen (UA S. 52 f.).

47 2.2.7 Mit der Grundsatzrüge 43 wirft die Beigeladene schließlich folgende Fragen auf:

> Sind in einer Normenkontrollentscheidung festgestellte Abwägungsfehler bereits dann unbeachtlich, wenn das Oberverwaltungsgericht diese im Rahmen seiner Ausführungen zur Beachtlichkeit nach § 214 BauGB nicht anspricht, sondern ausdrücklich nur andere Abwägungsdefizite anführt? Welche Anforderungen müssen erfüllt sein, damit die Beachtlichkeits-/Offensichtlichkeitsprüfung über pauschale Behauptungen hinausgeht? Erfordert § 214 BauGB für jeden festgestellten Abwägungsfehler eine individuelle Beachtlichkeits-/Offensichtlichkeitsprüfung?

48 Die erste Teilfrage ist einer rechtsgrundsätzlichen Klärung nicht zugänglich. Welche Schlüsse daraus zu ziehen sind, dass ein Oberverwaltungsgericht die Beachtlichkeit eines festgestellten Abwägungsfehlers in einem bestimmten Kontext nicht ausdrücklich anspricht, ist durch Auslegung des jeweiligen Urteils zu ermitteln. Für die Auslegung des hier angefochtenen Urteils und die anderen beiden Teilfragen kann auf die Ausführungen zu Frage 30 der Antragsgegnerin (2.1.3) verwiesen werden. Zweifel an der Ergebnisrelevanz des vom Oberverwaltungsgericht festgestellten Abwägungsausfalls zeigt auch die Beigeladene nicht auf.

49 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 und 3 VwGO, die Streitwertfestsetzung auf § 47 Abs. 1 und 3, § 52 Abs. 1 GKG.

Prof. Dr. Rubel Dr. Jannasch Dr. Philipp

Sachgebiet: BVerwGE: nein

Städtebaurecht Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

VwGO	§ 47 Abs. 2
BauGB	§ 1 Abs. 7; § 214 Abs. 3 Satz 2
BImSchG	§ 50

Stichworte:

Geringfügigkeit; Antragsbefugnis; Störfallbetrieb; Seveso-II-Richtlinie; Standort; Abwägungsausfall; Konfliktbewältigung; immissionsschutzrechtliches Genehmigungsverfahren; Sicherheitsabstand; Ergebnisrelevanz.

Leitsatz:

Für die Antragsbefugnis kommt es nicht darauf an, ob eine vom Antragsteller geltend gemachte Verletzung des Abwägungsgebots, wenn sie vorläge, nach den Planerhaltungsvorschriften beachtlich wäre.

Soll ein Bebauungsplan die Errichtung und den Betrieb eines Störfallbetriebs ermöglichen und befinden sich in der Nähe der hierfür vorgesehenen Fläche schutzbedürftige Nutzungen, darf die Gemeinde die Lösung eines daraus möglicherweise resultierenden Nutzungskonflikts nur dann in das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren verweisen, wenn dieser Konflikt dort bei vorausschauender Betrachtung sachgerecht gelöst werden kann.

Beschluss des 4. Senats vom 16. März 2010 - BVerwG 4 BN 66.09

OVG Münster vom 03.09.2009 - Az.: OVG 10 D 121/07.NE -

28.11.2010
Kurzgutachten RA Heinz – Berlin

„Im Ergebnis spricht alles dafür, dass eine Zielabweichungsentscheidung im hier erforderlichen Umfang **rechtswidrig** wäre, weil die **Grundzüge der Landesplanung in mehrfacher Hinsicht berührt** und die Abweichung deshalb unter raumordnerischen Gesichtspunkten nicht vertretbar ist (§ 6 Abs. 2 Raumordnungsgesetz [ROG]; § 16 Landesplanungsgesetz NRW [LPlG])."

RA Philipp Heinz * Grolmanstr. 39 * 10623 Berlin

Philipp Heinz
Rechtsanwalt

Grolmanstraße 39
10623 Berlin
TEL: 030/28 00 95 - 0
FAX: 030/28 00 95 15
FUNK: 0163/744 34 69

Zweigstelle Werder
Michaelisstraße 6
14542 Werder/Havel
TEL: 03327/488 001

kanzlei@philipp-heinz.de
www.philipp-heinz.de

11. November 2010
PH/

Juristische Kurzstellungnahme
Zielabweichungsverfahren zur Ermöglichung des Kraftwerks Dattel, Block 4?

Auf Bitte der Interessengemeinschaft (IG) Meistersiedlung-Datteln haben wir **eine erste Prüfung** vorgenommen, ob das beim Regionalverband Ruhr (RVR) im Gespräch befindliche Zielabweichungsverfahren *rechtskonform* die Grundlage für die Neuplanung des bereits teilweise errichteten Kohlekraftwerks Datteln 4 darstellen könnte. Wir haben weiterhin untersucht, ob der RVR in der konkreten Situation überhaupt antragsberechtigt für ein Zielabweichungsverfahren sein kann.

Um unsere hier dargestellte Argumentation zukünftig verfestigen zu können, haben wir beim RVR einen Antrag auf Akteneinsicht gestellt, der aber noch nicht beschieden wurde.

Die Prüfung erfolgt vor dem Hintergrund, dass das OVG NRW in seinem Urteil vom 03.09.2009 den Bebauungsplan der Stadt Datteln u.a. deswegen für unwirksam erklärt hat, weil der Standort des Blocks Datteln 4 in den verbindlich landesplanerisch ausgewiesenen Kraftwerksstandorten nicht enthalten sei. Der Bebauungsplan und auch die damalige Änderung des Regionalplans widersprächen deshalb u.a. dem Landesentwicklungsplan. Für die folgenden Aussagen wird daher das bestandskraftkräftige Urteil des OVG Münster vom 03.09.2010 als Maßstab herangezogen.

1. Zusammenfassung

Maßstab für die Prüfung, ob mittels eines Zielabweichungsverfahrens die Änderung des Regionalplans und die Neuaufstellung eines Bebauungsplans im Bereich des Kohlekraftwerks Datteln, Block 4, in landesplanerischer Hinsicht ermöglicht werden kann, müssen die Aussagen im rechtskräftigen OVG-Urteil vom 03.09.2009 sein.

Im Ergebnis spricht alles dafür, dass eine Zielabweichungsentscheidung im hier erforderlichen Umfang **rechtswidrig** wäre, weil die **Grundzüge der Landesplanung in mehrfacher Hinsicht berührt** und die Abweichung deshalb unter raumordnerischen Gesichtspunkten nicht vertretbar ist (§ 6 Abs. 2 Raumordnungsgesetz [ROG]; § 16 Landesplanungsgesetz NRW [LPlG]).

Dem Unterzeichner ist kein Beispiel in Deutschland bekannt, bei dem für ein Vorhaben mit einer vergleichbar großen - zumindest landesweiten - Bedeutung einerseits und - mittels bestandkräftigem Urteil festgestellten - mehrfachen, eklatanten Verstößen gegen zentrale Ziele der Landesplanung andererseits, der Weg für einen neuen Planungsversuch durch eine Zielabweichungsentscheidung eröffnet wurde. Die Prüfung ergibt, dass der Umfang der Abweichung deutlich über das Maß hinausgehen würde, wofür ein Zielabweichungsverfahren vorgesehen ist. Dies dürfte einer der Gründe sein, weshalb die ehemalige Landesregierung nicht vordringlich ein Zielabweichungsverfahren vorangetrieben hat, sondern die *Änderung* des Energiekapitels des Landesentwicklungsplans.

Auch wenn im OVG-Urteil vom 03.09.2009 auf S. 42 der Hinweis auf ein „Zielabweichungsverfahren" auftaucht kann hieraus in keiner Weise geschlussfolgert werden, dass das OVG diese Möglichkeit bereits inhaltlich geprüft und vom Grundsatz gebilligt habe. Das ist nicht der Fall und hierzu hatte das OVG auch gar keine Veranlassung. **Vielmehr hat es lediglich und ohne jegliche Prüfung der Anwendbarkeit im Einzelfall alleine seine Verwunderung geäußert, dass nicht einmal diese theoretisch denkbare Möglichkeit seitens der Planer durchdacht worden sei.** Zudem ist der Hinweis des OVG vor dem Hintergrund zu sehen, dass die Stadt Datteln gerichtlich vorgetragen hatte, dass ein Verstoß gegen die Landesplanung deshalb nicht vorliegen könne, weil die Raumordnungsbehörden die Planung gebilligt hätten. Deshalb sagt das OVG, dass es hierauf nicht ankomme und dass das einzige diesbezüglich theoretisch denkbare Verfahren ein Zielabweichungsverfahren wäre (vgl. im Einzelnen unten 4., wo auch aus dem OVG-Urteil zitiert wird).

Die Firma e.on hat **keinerlei Anspruch** gegenüber dem Regionalverband Ruhr (RVR) auf Durchführung eines Änderungsverfahrens des Regionalplans. Dies gilt grundsätzlich und erst recht hinsichtlich des Begehrens, für Datteln 4 einen Kraftwerksstandort regionalplanerisch auszuweisen, der mit den bereits errichteten Kraftwerksbauwerken kompatibel ist. **Amtshaftungsansprüche** sind bisher ausgeschlossen; ob dies auch bei einer Neuplanung gelten wird, ist zumindest fraglich.

Genau so wenig hat e.on gegenüber dem RVR einen Anspruch auf Beantragung einer Zielabweichung. Es spricht sogar Einiges dafür, dass der RVR in der derzeitigen Konstellation gar nicht zu den Antragsberechtigten eines Zielabweichungsverfahren gehört und dass deshalb bereits der Antrag auf Zielabweichung durch den RVR rechtswidrig wäre.

2. Grundlagen

Nachdem das Bundesverwaltungsgericht die Revision des Urteils vom 03.09.09 nicht zugelassen hatte und der Bebauungsplan für den Block 4 damit endgültig unwirksam geworden war, hat die Stadt Datteln auf Antrag der Firma e.on beschlossen, einen neuen Versuch für einen Bebauungsplan zu starten. Der neue Bebauungsplan muss sich am OVG-Urteil vom 03.09.2009 messen lassen, denn er würde mit Sicherheit wieder einer gerichtlichen Überprü-

fung unterzogen werden. Da nach dem OVG-Urteil die Landesplanung einem Großkraftwerk entgegen steht (ein Bebauungsplan muss an die überörtliche Planung angepasst sein), gibt es nur zwei Möglichkeiten, die grundlegenden Voraussetzungen für einen neuen Bebauungsplan zu schaffen:

1. Die Landesplanung wird geändert: Dies hatte die ehemalige Landesregierung begonnen. Die neue Landesregierung hat diesen Versuch zurückgezogen mit dem Argument, dass auch die Nachbarn Vertrauensschutz genießen und deshalb das Recht nicht nachträglich zu Gunsten eines bestimmten Vorhabens verändert werden darf.

2. Es wird ein Zielabweichungsverfahren durchgeführt. Bei einer Zielabweichung wird die übergeordnete Planung nicht geändert, sondern sie wird bewusst für ein bestimmtes Vorhaben zurückgestellt. Die weiteren Ausführungen sollen klären, in welchen Fällen dies gesetzlich möglich ist und ob Datteln 4 dazu gehört.

Da – an sich – das Zielabweichungsverfahren der deutlich schnellere und kostengünstigere Weg ist, verwundert es, dass die ehemalige Landesregierung diesen Weg nicht vorangetrieben hat. Möglicherweise wurde das rechtliche Risiko eines Misserfolgs beim Zielabweichungsverfahren als zu hoch eingeschätzt.

Die gesetzlichen Grundlagen eines Zielabweichungsverfahrens lauten auszugsweise wie folgt:

§ 6 Abs. 2 ROG (Raumordnungsgesetz des Bundes)

(2) Von Zielen der Raumordnung **kann** abgewichen werden, wenn die Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist und die **Grundzüge der Planung nicht berührt** werden. Antragsberechtigt sind die öffentlichen Stellen und die Personen des Privatrechts, die das Ziel, von dem eine Abweichung zugelassen werden soll, zu beachten haben.

§ 16 Abs. 1-3 LPlG (Landesplanungsgesetz NRW)

(1) Von Zielen der Raumordnung **kann** im Einzelfall in einem besonderen Verfahren abgewichen werden, wenn die **Grundzüge der Planung nicht berührt** werden und die Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist. Das Zielabweichungsverfahren kann mit einem Raumordnungsverfahren verbunden werden.

(2) Antragsbefugt sind die öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts, die das Ziel der Raumordnung zu beachten haben.

(3) Zuständig für das Zielabweichungsverfahren beim Landesentwicklungsplan ist die Landesplanungsbehörde. **Sie entscheidet im Einvernehmen mit den fachlich zuständigen Ministerien** und im Benehmen mit dem für die Landesplanung zuständigen Ausschuss des Landtags.

[Hervorhebungen durch den Unterzeichner]

Aus dem Wort *„kann“* wird ersichtlich, dass weder e.on noch der Regionalverband einen Anspruch auf eine Zielabweichungsentscheidung haben. Die Entscheidung ist in das Ermessen der Raumordnungsbehörde (hier Staatskanzlei) gestellt, die aber im Einvernehmen mit den fachlich zuständigen Ministerien entscheiden muss. D.h., wenn ein Ministerium fachlich für eine die Zielabweichung betreffende Frage zuständig ist, kann es quasi ein Veto geltend machen.

3. Grundzüge der Landesplanung werden berührt

Im Zielabweichungsverfahren zu entscheiden ist also die Frage, ob das neue Dattelner Kraftwerk die Grundzüge der Landesplanung berührt und eine Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar wäre.

Die folgenden Überlegungen zeigen, dass die Voraussetzungen für eine Zielabweichung nicht vorliegen, weil die Grundzüge der Planung offensichtlich berührt werden. Auf die etwas „weichere“ Vorraussetzung der Vertretbarkeit unter raumordnerischen Gesichtspunkten kommt es deshalb gar nicht mehr an:

a) Prüfungsrahmen

Bei der Zustimmung zu einer Zielabweichung handelt es sich um eine Durchbrechung – an sich – rechtlich verpflichtender Normen. Dies darf nur in Ausnahmefällen und in einem Maß geschehen, welches nicht geeignet ist, das Regelungssystem als solches auszuhöhlen bzw. in Frage zu stellen. Dies ist gemeint, wenn das Gesetz hervorhebt, dass die Grundzüge der Planung nicht berührt sein dürfen. Wenn auch nur die Gefahr droht, dass letzteres geschieht, ist die Zielabweichung der falsche/rechtwidrige Weg; es bedürfte einer Änderung der Landesplanung:

Zum Rahmen eines Zielabweichungsverfahrens ist festzuhalten, dass es sich bei den Zielen der Raumordnung um **Rechtsnormen** handelt, die öffentliche Stellen und u.U. auch Personen des Privatrechts zur Beachtung bzw. Anpassung zwingen. Diese Rechtsnormen wurden in einem umfassenden Verfahren aufgestellt und sind in ein komplexes Regelungsgefüge eingebunden. **Es verbietet sich daher grundsätzlich, dass die Verwaltung vorschnell durch großzügige Handhabung von Zielabweichungsverfahren von den Zielen Abstand nimmt.**

so auch Spannowsky/Runkel/Goppel, Raumordnungsgesetz, Kommentar, § 6 Rn. 19.

Demnach ist eine restriktive Handhabung der Tatbestandsmerkmale der Zielabweichung geboten. Würde es anders gehandhabt, ergäbe dies das absurde Ergebnis, dass sich die Norm am Einzelfall orientiere und nicht, wie in einem Rechtsstaat zwingend, der Einzelfall an der Norm.

Bei der Prüfung, ob die Grundzüge der Planung berührt werden könnten ist es nicht ausreichend, ausschließlich auf Wechselwirkungen mit anderen Zielen und deren dadurch bedingte Beeinflussung abzustellen, denn dann bleibt gerade die von der Zielabweichung unmittelbar betroffene Rechtsnorm außer Betracht. Genau diese Norm ist aber Teil der Gesamtplanung und wird von der Zielabweichung in erster Linie tangiert,

vgl. hierzu Spannowsky/Runkel/Goppel, Raumordnungsgesetz, Kommentar, § 6 Rn. 29.

Das tangierte Ziel muss also zwingend in die Prüfung der Berührtheit der Grundzüge der Planung einbezogen werden. Zu fragen ist zunächst, welches Rechtsgut das durch eine Zielabweichung betroffene Ziel schützt bzw. welche Anliegen es verfolgt. Im Sinne einer restriktiven Handhabung (vgl. oben) des Zielabweichungsverfahrens werde man eine Abweichung im Hinblick auf die Grundzüge der Planung nur dann zulassen können, wenn durch die Abweichung das Hauptanliegen des primär tangierten Ziels allenfalls geringfügig beeinträchtigt werde.

vgl. Spannowsky/Runkel/Goppel, a. a. O. § 6 Rn. 30.

Als Prüfungsrahmen gilt daher: Schon, wenn zu befürchten ist, dass eine Zielabweichung bzw. deren Folgen in das Regelungsgefüge der Planung insgesamt eingreifen könnte, ist eine Zielabweichung unzulässig. In diesem Fall ist das Ermessen der Raumordnungsbehörde für eine Zielabweichungsentscheidung nicht einmal eröffnet (d.h., sie *muss* eine beantragte Zielabweichung verweigern). Bei der Frage, ob die Grundzüge der Planung berührt sein können, muss die Raumordnungsbehörde insbesondere prüfen, ob durch die Abweichung von dem Ziel im Einzelfall das Hauptanliegen des Ziels (auf Landesebene) tangiert werden könnte.

b) Betroffene landesplanerische Ziele

Maßstab für die Frage, hinsichtlich welcher landesplanerischen Ziele eine Abweichungsentscheidung zu prüfen ist, muss – angesichts einer drohenden erneuten gerichtlichen Auseinandersetzung – das o.g. bestandskräftige Urteil des OVG Münster vom 03.09.2009 sein. Hierin heißt es zu dem Ziel der Kraftwerksstandorte u.a. auf S. 33:

> *Die Zielvorgaben sind eindeutig und Ergebnis einer umfassenden Abwägung. Sie wurden aus dem früheren LEP VI übernommen, dem eine umfassende Überprüfung des Landesgebietes anhand zahlreicher Kriterien zugrunde lag. Zu diesen gehörten insbesondere der Abstand zu Wohnsiedlungsbereichen und zur vorhandenen Bebauung, Immissionsschutz und Lage zum Verbrauchsschwerpunkt (Erläuterungen 4.2 und 5.3, MBl. NRW 1978, 1908 f.). Um Zielkonflikte zwischen Energieversorgung und Umweltschutz zu vermeiden, komme der Standortplanung für Kraftwerke besondere Bedeutung zu. Die Standortkriterien schlössen in einem dem landesplanerischen Maßstab angemessenen Umfang alle bedeutenden Umweltschutzgesichtspunkte ein. Dabei genieße der Schutz der Bevölkerung vor möglichen Schädigungen absolute Priorität (Erläuterung 5.2, MBl. NRW 1978, 1909).*

Das OVG hebt also hervor, dass die Standorte in einem umfassenden Abwägungsprozess zu Stande gekommen sind. *Dabei genieße der Schutz der Bevölkerung absolute Priorität.* Das OVG geht dabei davon aus, dass der gewählte Standort unter Immissionsschutz- und Vorsorgegesichtspunkten (z.B. bei Störfällen) schlechter abschneidet als ausgewiesene Kraftwerksstandorte.

Demnach müsste sich ein Zielabweichungsverfahren zum Einen mit der Abweichung von den landesplanerischen Kraftwerksstandorten befassen. Es sind aber – auch nach dem OVG-Urteil – jedenfalls folgende weitere Ziele betroffen (Aufzählung nicht abschließend):

- Das Normenkontrollurteil befasst sich umfassend mit den Anforderungen der Landesplanung an den Klimaschutz, legt hierzu die entsprechenden Zielvorgaben aus und kommt unter Berücksichtigung der Vorbemerkung und Erläuterungen zu den energiepolitischen Zielvorgaben (wohl) zu dem Ergebnis, dass die Landesplanung bei neuen Großkraftwerken im Hinblick auf die Energieausnutzung eine CO_2-Reduzierung fordert. Da e.on bekannterweise (das Normenkontrollurteil beschreib hier ein „Missverständnis") selbst unter Berücksichtigung der von e.on aufgeführten Alt-Blöcke keine **tatsächliche CO_2-Reduktion** (weder zu Beginn der anvisierten Betriebszeit noch [erst recht] während der 40-50jährigen Laufzeit) durch den neuen Block nachweisen kann, müsste dieser Gesichtspunkt ebenfalls Gegenstand des Zielabweichungsverfahrens sein.

- Weiterhin müsste das Ziel D. II. 2.5 des LEP eine Rolle spielen. Hierbei geht es darum, dass die verbrauchsnahen, wirtschaftlich nutzbaren Potenziale der kombinierten Strom- und Wärmeerzeugung zum Zwecke einer möglichst rationellen Energiennutzung auszuschöpfen *sind*. Dies ist bekanntlich an dem vorgesehenen Standort nicht möglich. Das an sich wirtschaftlich nutzbare Wärmepotenzial liegt wegen der Größe des Kraftwerksvorhabens extrem weit über dem örtlichen Bedarf. U. a. deswegen ist auch das Ziel D. II. 2.6 betroffen, wonach die Standortplanung von Anlagen zur Energieumwandlung dem Ziel optimaler Energienutzung gerecht werden muss. Mangels örtlicher Großabnehmer von Wärme ist der Standort Datteln diesbezüglich ungeeignet.

- Auch das Ziel der Bevorzugung einheimischer und regenerativer Energieträger (D. II. 2.1) ist betroffen.

c) Einzelfallprüfung

Geboten ist – wie oben dargelegt - eine restriktive Nutzung des Zielabweichungsverfahrens. Wenn – wie e.on für den Standort argumentiert – schlicht behauptete wirtschaftliche Vorteile eines Privatunternehmens ausreichend sein sollten, von einem zentralen Ziel der Landesraumordnung abzuweichen, wird eine – ggf. sogar i.S.d. Gleichbehandlungsgrundsatzes einklagbare – Vorbildwirkung für andere Verfahren geschaffen, die die Wirksamkeit dieses landesplanerischen Ziels grundsätzlich in Frage stellt. Wenn diese Zielabweichung dann auch noch wie vorliegend für den – wie die Vorhabensträgerin immer wieder betont hat – größten Steinkohlemonoblock Europas durchgeführt wird, der landesweite Bedeutung hat und bei dem es sich zusätzlich um eine Störfallanlage handelt, ist das vom OVG-Urteil herausgearbeitete und mit den Standortausweisungen verknüpfte Ziel in seinen Grundfesten erschüttert. Ein größeres Kraftwerk bei gleichzeitig näherer Wohnbebauung (hier sogar in Form eines reinen Wohngebietes) ist kaum vorstellbar. Mit der gleichen Argumentation könnten überall Zielabweichungen von den landesplanerisch bestimmten Kraftwerksstandorten begründet werden. Die Bedeutung der Entscheidung geht also weit über den Einzelfall hinaus; eine diesbezügliche Zielabweichung für den Fall Datteln würde faktisch die Aufhebung des Ziels „Ausweisung bestimmter Kraftwerksstandorte unter Schutz- und Vorsorgegesichtspunkten der Nachbarn" bedeuten. Dies darf aber gerade nicht im Zielabweichungsverfahren geschehen, denn dadurch würden die Grundzüge der Planung berührt. Derartige Entscheidungen sind der Änderung/Neuaufstellung der Landesplanung vorbehalten.

aa)

Das OVG arbeitet heraus, dass der Schutz der Bevölkerung bei der Standortauswahl landesplanerisch „**absolute Priorität**" genießt. Hinter der landesplanerischen Standortausweisung steht das Konzept, dass - jenseits aller technischen Vorkehrungen - passiver Schutz (gerade auch bei Störfällen) nur durch entsprechende Abstände geschaffen werden kann. Dieses planerische Schutzkonzept ist nach dem OVG-Urteil das **Hauptanliegen** der Standortausweisung. Da Abstände zu Wohnnutzungen passive Sicherheit auch für den Fall schaffen, dass z.B. Abgasreinigungsanlagen oder andere technische Schutzvorkehrungen ausfallen oder z.B. Schadstoffe durch Brände etc. in die Umgebung gelangen, wäre es offensichtlich rechtsfehlerhaft, im Rahmen der Zielabweichung wesentlich auf den störungsfreien Regelbetrieb des Kraftwerks abzustellen. Von einer nur geringfügigen Beeinträchtigung des Hauptanliegens des Ziels kann demnach schon aus diesem Grund keine Rede sein.

Ergänzend ist zu erwähnen, dass der rot-grüne Koalitionsvertrag hinsichtlich der Kraftwerksproblematik den Vertrauensschutz und die Verlässlichkeit – auch – für die Nachbarn von derartigen Vorhaben hervorhebt. Die – reinen – Wohngebiete Meistersiedlung und Breisenkamp sind offenbar zu erheblichen Teilen unter der landesplanerischen Aussage entstanden, dass der jetzt durch Datteln 4 betroffene Bereich *nicht* Kraftwerksstandort für ein Großkraftwerk ist, sondern hierfür andere Standorte ausgewiesen sind. Auch aus diesem Gesichtspunkt ergibt sich das oben herausgearbeitete Erfordernis, die Möglichkeit eines Zielabweichungsverfahrens restriktiv anwenden zu müssen.

bb)

Im OVG-Urteil heißt es auf S. 43:

> *Zudem folgt aus dem „Ziel" D.II.2.4. LEP und den Vorbemerkungen und Erläuterungen, dass bei der künftigen Energieversorgung der CO_2-Problematik in herausgehobener Weise Rechnung zu tragen ist.*
>
> *„Auch mit Blick auf die volkswirtschaftlichen Kosten können Kraftwerksplanungen nur realisiert werden, wenn damit in der CO_2-Bilanz und bei anderen klimarelevanten Stoffen ein Fortschritt erreicht wird.* [....] *" (Vorbemerkungen D.II.1.)."*
>
> [Hervorhebungen durch Unterzeichner]

Wenn man mit dem OVG in der Klimaschutzproblematik ein Hauptanliegen dieses Ziels sieht, muss es erstens Gegenstand eines Zielabweichungsverfahrens sein und zweitens gewährleistet sein, dass das Ziel nicht mehr als geringfügig beeinträchtigt wird. Im Folgenden wird herausgearbeitet,

- dass für die CO_2-Bilanzierung nicht auf die Blöcke Datteln 1-3 sowie auf Shamrock abgestellt werden kann, da diese ihre Betriebserlaubnis zum 31.12.2012 ohnehin verlieren werden;

- dass es fehlerhaft ist, die CO_2-Bilanzierung anhand von Kraftwerksblöcken durchzuführen, die rund 40 Jahre alt und damit ohnehin am Ende ihrer Lebenszeit stehen, während Datteln 4 in einer Betriebszeit von 40 Jahren mehr als 200 Millionen Tonnen Kohlendioxid emittieren wird; dabei sind 40 Jahre Betriebszeit eher der untere Rahmen, es können auch 50 Jahre und mehr werden;

- dass die Vorhabensträgerin nicht über Kraftwerkskapazitäten verfügt, die sie unter wirtschaftlichen und klimapolitischen Gesichtspunkten im Hinblick auf eine positive CO_2-Bilanz abschalten könnte;

- dass ein Verweis auf die CCS-Technologie und den Emissionshandel untauglich ist (auch das OVG Münster ist hierauf bewusst nicht angesprungen).

Eine rechtlich nicht angreifbare Begründung einer nicht mehr als geringfügigen Beeinträchtigung im Rahmen eines Zielabweichungsverfahrens dürfte aus diesen Gründen schlechterdings unmöglich sein.

Im Einzelnen:

Das OVG-Urteil vom 3. September 2009 befasst sich umfassend mit den Anforderungen der Landesplanung zur Gewährleistung des Klimaschutzes. Auf S. 43 des Urteils heißt es wie folgt:

> *a) Die „Ziele" nach D.II.2. LEP und die Vorgaben des § 26 LEPro NRW werden von dem geplanten Vorhaben in mehreren Punkten nicht erfüllt. Nach § 26 Abs. 2 LEPro ist es "anzustreben, dass insbesondere einheimische und regenerative Energieträger eingesetzt werden." Gemäß dem Plansatz D.II.2.1 LEP sollen insbesondere heimische Primärenergieträger zur Stromerzeugung eingesetzt werden, regenerative Energien müssen stärker genutzt werden. Zudem folgt aus dem „Ziel" D.II.2.4. LEP und den Vorbemerkungen und Erläuterungen, dass bei der künftigen Energieversorgung der CO_2-Problematik in herausgehobener Weise Rechnung zu tragen ist:*
>
> *„Auch mit Blick auf die volkswirtschaftlichen Kosten können Kraftwerksplanungen nur realisiert werden, wenn damit in der CO_2-Bilanz und bei anderen klimarelevanten Stoffen ein Fortschritt erreicht wird. ... Für die Errichtung neuer Kraftwerke sind durch den LEP NRW entsprechende Standorte gesichert; vor ihrer Inanspruchnahme sind die Möglichkeiten der Energieeinsparung sowie der Steigerung der Energieproduktivität in bestehenden Anlagen im Hinblick auf die energiewirtschaftlichen Ziele zu prüfen. ... Zusätzlich müssen die dezentralen Erzeugungspotentiale sinnvoll erschlossen werden, um ihre ökologischen und energetischen Vorteile, etwa durch Kraftwärmekopplung und Abwärmeverwertung, zu nutzen." (Vorbemerkungen D.II.1.)."*
>
> [Hervorhebungen durch Unterzeichner]

Weiterhin heißt es auf S. 44 des Urteils, dass die **Vorgaben der Landesplanung** angesichts dessen zumindest auch auf **eine – tatsächliche – Reduktion von Treibhausgasen bei Kraftwerksneubauten zielen würden**.

Soweit bekannt, will e.on – im Gegenzug zu einer für sie positiven Zielabweichungsentscheidung und Regionalplanänderung – einige Altblöcke stilllegen.

Es geht zunächst um die Blöcke Datteln 1 bis 3 sowie um das Kraftwerk Shamrock. Diese **müssen** aber ohnehin spätestens am 31. Dezember 2012 stillgelegt sein, denn ihre Betriebsgenehmigung ist aus bundesrechtlichen Gründen bis zu diesem Zeitpunkt begrenzt. Das heißt, die Stilllegung dieser Blöcke, die wohl ungefähr die Hälfte der von e.on zur Abschaltung in Erwägung gezogenen Altblöcke ausmacht, muss definitiv bis spätestens Dezember 2012 er-

folgen. **Das gilt völlig unabhängig davon, ob Datteln 4 ans Netz geht oder nicht.** Auch wenn e.on derzeit offenbar versucht, seine verbindliche Erklärung für eine Übergangszeit für Datteln 1-3 zu widerrufen, ändert sich an dieser Erkenntnis nichts. Denn es bleibt dabei, dass die technische Lebensdauer dieser Blöcke so gut wie am Ende ist, sie also innerhalb kürzerer Zeit (im Vergleich zur Laufzeit von Datteln 4) aus rechtlichen und technischen Gründen abgeschaltet werden müssen. Konkret muss die Stilllegung aufgrund § 20 Abs. 3 der 13. BImSchV erfolgen. § 20 der 13. BImSchV definiert die Übergangsregelungen für Altanlagen. Grob besagt die Regelung Folgendes: Im Prinzip gelten die Anforderungen (z. B. Emissionsgrenzwerte) der 13. BImSchV (Verordnung für Großkraftwerke) ab dem 1. November 2007 auch für Altanlagen. Allerdings konnte nach dem Abs. 3 der Vorschrift der Betreiber einer Altanlage bis zum 31. Dezember 2006 verbindlich erklären, dass er die Anlage bis zum 31. Dezember 2012 stilllege. In diesem Fall wurde es dem Anlagenbetreiber zu wesentlichen Teilen erlassen, sein Kraftwerk auf den Stand der Technik zu bringen und die aktuellen Emissionsgrenzwerte einzuhalten. Mit anderen Worten: Der Anlagenbetreiber musste sich bis Ende 2006 entscheiden, ob er umgehend in sein Altkraftwerk investiert und es – insbesondere emissionsseitig – auf den erforderlichen Stand der Technik bringt oder ob er es noch 5 Jahre über den eigentlich zulässigen Zeitraum hinaus betreibt, dann aber endgültig abschaltet. Für die Altblöcke Datteln 1-3 sowie für Shamrock liegen der Bezirksregierung Münster bzw. der Bezirksregierung Arnsberg die Abschaltungs**verpflichtungen** der e.on-Kraftwerke GmbH vor. Diese können nicht an die Inbetriebnahme von Datteln 4 gekoppelt sein, denn e.on hat sie zu einer Zeit abgegeben, als es weder einen Bebauungsplan für Datteln 4 gab noch irgendwelche immissionsschutzrechtlichen Bescheide.

Wenn diese Kraftwerksblöcke aber ohnehin abgeschaltet werden, wäre es fehlerhaft, diese in eine CO_2-Bilanzierung einzubeziehen und hiermit die Behauptung zu begründen, dass Datteln 4 zu einer CO_2-Reduzierung beitragen würde. Kraftwerke, die ohnehin abgeschaltet werden *müssen*, können in eine CO_2-Bilanzierung, die die Inbetriebnahme eines neuen Kraftwerks im Sinne der Vorgaben der Landesplanung rechtfertigen will, nicht eingestellt werden. Das gilt hier umso mehr, als e.on – quasi als Belohnung für die Abgabe der Abschaltungsverpflichtung – bereits eine um 5 Jahre verlängerte Laufzeit ausnutzen durfte.

Konsequenz: Wenn man die Blöcke Dattel 1-3 und Shamrock aus der von e.on zur Stilllegung angesprochenen Kraftwerksliste streicht, kommt es selbst nach der e.on-Rechnung nicht mehr zu einer Senkung der CO_2-Emissionen, sondern zu einer massiven Erhöhung.

Die bisher bekannten Überlegungen der Regionalplanungsbehörde zur CO_2-Reduzierung sind aus weiteren Gründen fehlerhaft:

Selbst wenn man eine Einbeziehung der Altblöcke Datteln 1-3 sowie das Kraftwerk Shamrock zulassen würde, ergäbe sich nach der Tabelle 1 auf S. 7 des Entwurfs (Begründung für Erarbeitungsbeschluss, 7. Änderung des Regionalplans, Stand 05.08.2010) gerade einmal eine Reduzierung von 191.750 t pro Jahr. Der derzeitige Ausstoß der Blöcke, die e.on abzuschaltenden erwägt, wird mit 5.310.500 t jährlich angegeben. Die Reduzierung liegt damit deutlich unter 4 %. Die internationalen und europäischen Vorgaben – worauf der LEP 1995 abstellt – können nur dann eingehalten werden, wenn die Industriestaaten bis zum Jahr 2020 ihre Treibhausgase um 30 bis 40 % und bis 2050 um 80 bis 95 % reduzieren. Die Bundesregierung bestätigt die Reduktionsziele ausdrücklich in ihrem Koalitionsvertrag. Bundesumweltminister Dr. Norbert Röttgen hat etwa in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 2. Dezember 2009 dargelegt, dass weltweit der Ausstoß von Treibhausgasen um mehr als die Hälfte verringert

werden müsse, um den globalen Temperaturanstieg unter 2 Grad Celsius zu halten. Die Minderung, die in den Industrieländern von Nöten seien, lägen bis zum Jahr 2050 in der Größenordnung von 80 bis 95 %. Das Kraftwerk Datteln 4 würde bis weit über das Jahr 2050 hinaus in Betrieb sein. Dies zeigt, dass die von der Regionalplanungsbehörde im Vergleich zur derzeitigen Situation anvisierte Reduzierung um weniger als 4 % in keiner Weise mit den akzeptierten Reduzierungszielen in Übereinstimmung zu bringen ist.

Nur am Rande ist darauf hinzuweisen, dass eine zukünftige Anwendbarkeit der CO_2-Abscheidetechnik nicht Gegenstand der Entscheidung sein kann, da sie nicht abgesichert ist. Ob die Abscheidung und sichere unterirdische Verpressung von Kohlendioxid (CCS) einen Beitrag zum Klimaschutz liefern kann, ist derzeit offen, weil die Technologie noch nicht in großtechnischem Maßstab erprobt ist und die ökologischen Risiken der Lagerung weitgehend unerforscht sind. Genauso unklar ist, ob umweltrechtlich sichere und wirtschaftlich tragfähige Speicherkapazitäten für die unterirdische Einlagerung von CO_2 gefunden werden. Allein durch Datteln 4 fallen bei einer 40-jährigen Betriebsphase mehr als 200 Millionen Tonnen CO_2 an, die dauerhaft sicher gelagert werden müssten.

Auch wäre es falsch, auf den Emissionshandel abzustellen. Zum einen wird dies daraus deutlich, dass das OVG in seinem Urteil vom 03.09.2009 dieses – trotz entsprechenden Vortrags seitens e.on und der Stadt Datteln – gerade nicht getan hat. Zum anderen reichen die (europarechtlichen) Festlegungen bis 2020 (Handelsperiode III, 2013-2020), die eine Treibhausgasreduktion um ca. 20 % (gegenüber dem Basisjahr 1990) vorsehen, nach dem oben gesagten nicht aus, um die erforderliche Treibhausgasreduktion von 30-40 % bis zum Jahr 2020 zu gewährleisten. Datteln 4 ist auf eine Betriebsdauer von 40-50 Jahren ausgelegt und bliebe voraussichtlich bis ins Jahr 2060 am Netz.

Nimmt man die ohnehin abzuschaltenden Altblöcke Datteln 1-3 sowie den Altblock Shamrock aus der „e.on-Abschalteliste" heraus, kommt es nicht mehr zu einer CO_2-Reduzierung sondern zu einer Erhöhung um rund 30 %. In der Liste verbleiben der Block C des Kraftwerks Gustav Knepper sowie der Block D, Scholven. Dabei ist festzustellen, dass der Block C des Kraftwerks Gustav Knepper seit 39 Jahren in Betrieb ist und der Block D vom Kraftwerk Scholven seit 40 Jahren. Die Laufzeit dieser Altkraftwerke wird mit rund 40 Jahren angenommen. Mit anderen Worten: Die beiden vorgenannten Blöcke sind – ebenfalls – am Ende ihrer Lebenszeit angekommen. Demnach wäre es offensichtlich fehlerhaft, eine CO_2-Reduzierung durch Datteln 4, welches 40-50 Jahre laufen soll, unter Verweis auf zwei Altblöcke anzunehmen, die bereits am Ende ihrer Lebenszeit angelangt sind. Über andere Kraftwerkesblöcke, bei denen unter ökologischen und ökonomischen Gesichtspunkten eine Stilllegung in Betracht käme, verfügt e.on in Nordrhein-Westfalen nicht.

Bei einer Laufzeit von 40 Jahren würde das Kraftwerk Datteln 4 entsprechend der o.g. e.on Abschalteliste deutlich mehr als 200 Millionen Tonnen CO_2 emittieren. e.on verfügt nach dem vorgesagten in NRW (und wohl auch insgesamt) nicht über Kraftwerkskapazitäten, die sie wirtschaftlich tragfähig und ökologisch sinnvoll vom Netz nehmen könnte, um eine Zusatzbelastung von mehr als 200 Mio. t CO_2 auch nur ansatzweise ausgleichen zu können.

d) Ergebnis

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass ein Kraftwerk, welches die Vorhabenträgerin selbst als größten Steinkohlemonoblock Europas bezeichnet und welches im Laufe seiner Betriebs-

zeit mehr als 200 Mio. t CO_2 emittieren würde, die oben und vom OVG Münster herausgearbeiteten landesplanerischen Ziele einer tatsächlichen CO_2-Reduktion im Zusammenhang mit der Erneuerung des Kraftwerksparks zu Nichte machen würde. Die Schwelle eines „Nichtberührtseins" der Grundzüge der Planung wird weit überschritten. Das gilt auch deshalb, weil auch im vorliegenden Einzelfall und mittels öffentlicher Verträge ersichtlich keine Situation hergestellt werden kann, die eine andere Bewertung erlauben würde. Deswegen müsste die Landesregierung einen Antrag auf Zielabweichung mangels vorliegenden der Tatbestandsvoraussetzungen zurückweisen. Ihr Ermessen wäre nicht einmal eröffnet.

Gleiches gilt für das vom OVG hinsichtlich der Kraftwerksstandortausweisungen herausgearbeitete Hauptziel des (vorsorgenden) Schutzes von Nachbarn vor den Gefahren von Kraftwerken z.B. durch Gewährleistung von Abständen zu empfindlichen Nutzungen (vgl. Zitat oben und S. 33 des Urteils). Technische Vorkehrungen können keinen gleichwertigen Ersatz für Abstände darstellen. Allein dies legt ein Berührtsein der Grundsätze der Planung sehr nahe. Zudem gilt: Wenn in der Situation wie in Datteln – wo eines der weltgrößten Kohlekraftwerke mit besonders schützenswerter Wohnnutzung so eng aufeinander treffen, wie es enger kaum vorstellbar ist – von dem vom OVG herausgearbeiteten Standortausweisungsziel (Nachbarschutz durch Abstände) abgewichen würde, könnten Kraftwerksbetreiber dies unter Verweis auf den Gleichbehandlungsgrundsatz praktisch überall in Nordrhein-Westfalen für sich einfordern. Damit wäre das vom OVG herausgearbeitete „Standorthauptziel" praktisch bedeutungs- und wertlos. Auch hieraus zeigt sich, dass die Grundzüge der Planung berührt werden.

4. Keine Handlungspflicht des RVR

Soweit bekannt, wird im RVR offenbar die Auffassung vertreten, dem RVR bliebe gar nichts anderes übrig, als tätig zu werden (Regionalplanänderung und Antrag auf Zielabweichung), weil e.on einen diesbezüglichen Anspruch hätte. Dies ist unzutreffend. E.on hat gegenüber dem RVR keinerlei Ansprüche auf ein Tätigwerden. Hinsichtlich des Zielabweichungsverfahrens spricht in der derzeitigen Konstellation sogar einiges dafür, dass der RVR in der derzeitigen Konstellation gar nicht zu den Antragsberechtigten gehört, da insoweit kein - für einen Zielabweichungsantrag indessen erforderliches - „überwiegende Eigeninteresse" des RVR ersichtlich ist.

a) OVG-Urteil

Auf S. 42 des OVG-Urteils vom 03.09.2009 heißt es wie folgt:

> *d) Weder die Regionalplanung noch die für die 4. Änderung des Regionalplans erteilte Genehmigung des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Energie vom 17. Mai 2006 (GV. NRW Nr. 15 vom 29. Juni 2006) vermögen die fehlende Zielkonformität mit dem LEP zu ersetzen oder zu "heilen". Für solche Abweichungen steht allein das Zielabweichungsverfahren nach § 24 Abs. 1 LPlG zur Verfügung, das unter anderem eine Zustimmung des zuständigen Landtagsausschusses und der fachlich zuständigen Ministerien vorsieht. Die Antragsgegnerin kann sich auch nicht darauf berufen, dass bereits ein anderer Planungsträger diese Vorgaben des LEP missachtet hat. Denn, wie bereits ausgeführt, nach § 19 Abs. 1 LPlG NRW legen die Regionalpläne auf der Grundlage des LEPro NRW und des LEP regionale Ziele der Raumordnung fest. Da der LEP hier in zulässiger Weise bereits eine höherzonige Festlegung getroffen hat, bleibt kein Raum für eine Anpassung an die regionalen Verhältnisse durch Ausweisung eines zweiten Neustandortes.*

Hieraus kann in keiner Weise geschlussfolgert werden, dass das OVG die Möglichkeit eines Zielabweichungsverfahrens bereits inhaltlich geprüft und vom Grundsatz gebilligt habe. Das ist nicht der Fall und hierzu hatte das OVG auch gar keine Veranlassung. **Vielmehr hat es lediglich und ohne jegliche Prüfung der Anwendbarkeit im Einzelfall alleine seine Verwunderung geäußert, dass nicht einmal diese theoretisch denkbare Möglichkeit seitens der Planer durchdacht worden sei.** Zudem ist der Hinweis des OVG vor dem Hintergrund zu sehen, dass die Stadt Datteln gerichtlich vorgetragen hatte, dass ein Verstoß gegen die Landesplanung deshalb nicht vorliegen könne, weil die oberste Raumordnungsbehörde die Planung gebilligt hätte. Deshalb sagt das OVG, dass es hierauf nicht ankomme (damals war das vom OVG genannte Wirtschaftsministerium oberste Raumordnungsbehörde) und dass das einzige diesbezüglich theoretisch denkbare Verfahren ein Zielabweichungsverfahren wäre.

b) Kein Anspruch auf Planung / Amtshaftungsansprüche

e.on hat **keinerlei Anspruch** gegenüber dem Regionalverband Ruhr (RVR) auf Durchführung eines Änderungsverfahrens des Regionalplans.

In einer parlamentarischen Demokratie ist ein **Anspruch** (privater) Dritter auf den Erlass oder die Änderung von Gesetzen / Verordnungen / Satzungen zu seinen Gunsten prinzipiell ausgeschlossen. Für das Bauplanungsrecht ist dies in § 1 Abs. 3 S. 2 sogar ausdrücklich normiert. Dort heißt es:

> *Auf die Aufstellung von Bauleitplänen und städtebaulichen Satzungen besteht kein Anspruch; ein Anspruch kann auch nicht durch Vertrag begründet werden.*

Dementsprechend heißt es in § 19 Abs. 2 LPlG NRW, dass Regionalplanverfahren auf *Anregung* eines Vorhabenträgers durchgeführt werden können. D.h., e.on kann lediglich anregen. Ein durchsetzbarer Anspruch besteht gerade nicht. **In so fern ist es auch unzutreffend, wenn es z.B. in der RVR Drucksache 12/0161 vom 30.08.2010 heißt, die Firma e.on habe die Regionalplanänderung im März 2010 beantragt.** E.on kann nur *anregen*, das ist viel unverbindlicher und hat dementsprechend eine andere Rechtsqualität.

Anzumerken ist, dass – um den Grundsatz zu schützen, dass niemand Anspruch auf den Erlass oder die Änderung von Gesetzen etc. zu seinen Gunsten hat – auch diesbezügliche **Amtshaftungsansprüche ausgeschlossen** sind (vgl. z.B. für das Bauplanungsrecht: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB Kommentar, § 1 Rn. 42d). Amtshaftungsansprüche können maximal dann auftreten, **wenn** eine Planung (fehlerhaft) durchgeführt. Im Übrigen ist es so, dass die e.on Kraftwerke GmbH im Erörterungstermin am 21. Februar 2007 (also nur wenige Tage nach Baubeginn) im Rahmen des verwaltungsgerichtlichen Eilverfahrens des BUND Landesverband Nordrhein Westfalen e. V. gegen die Bezirksregierung Münster (Az.: 8 B 265/07.AK) vor dem Oberverwaltungsgericht Münster als Beigeladene Folgendes erklärte:

> *„Die Vertreter der Beigeladenen erklären, dass sie sich für den Fall, dass eine Realisierung des Kraftwerksvorhabens aus genehmigungsrechtlichen Gründen endgültig scheitern sollte, gegenüber der Bezirksregierung Münster verpflichten, das in Rede stehende Baugelände wieder herzustellen und zu rekultivieren und für die beseitigten Gehölze mindestens in gleicher Größenordnung auf dem Gelände selbst (4 ha) und insgesamt in*

doppelter Größenordnung (also ggf. auch auf anderen Flächen) eine Kompensierung durch entsprechende Aufforstung zu schaffen, sofern die bereits vorbereitete Fläche nicht für ein anderes genehmigungsfähiges Projekt genutzt wird."

- vorgelesen und genehmigt –

Nur unter dieser Bedingung hatte das OVG damals den Weiterbau zugelassen. Im damaligen Verfahren hatten wir u.a. aufgeführt, dass wir den Bebauungsplan für gravierend rechtsfehlerhaft halten. E.on hat also von Beginn an komplett auf eigenes Risiko gebaut, so dass bisher Amtshaftungsansprüche schon deshalb offensichtlich ausscheiden. Ob dies auch gilt, wenn nunmehr ein neues Verfahren durchgeführt und damit ggf. neue Vertrauensgrundlagen geschaffen werden, ist zumindest fraglich.

Der RVR muss seinen Regionalplan an die Ziele der Landesplanung anpassen. Da die neue Landesregierung das Änderungsverfahren betreffend das Energiekapitel des LEP beendet hat, gibt es auch in dieser Hinsicht keinerlei Handlungsdruck für den RVR mehr.

c) Kein Anspruch von e.on gegenüber RVR auf Beantragung eines Zielabweichungsverfahrens

Genau so wenig hat e.on gegenüber dem RVR einen Anspruch, dass dieser eine Zielabweichung beantragt. Die Zielabweichungsentscheidung würde benötigt, um regionalplanerisch den von e.on gewünschten Kraftwerksstandort für Datteln 4 ausweisen zu können. Da hierauf – wie zuvor begründet – gerade kein Anspruch besteht, kann auch kein Anspruch auf Beantragung eines Zielabweichungsverfahrens gegenüber dem RVR bestehen. Anders ausgedrückt: Der RVR hat keinerlei Pflicht, seinen Regionalplan *im Sinne von e.on* (erneut) zu ändern. Insofern kann ihn auch keine Pflicht treffen, eine Zielabweichung zu beantragen, die nur hierzu notwendig wäre.

Es spricht Einiges dafür, dass der RVR in der derzeitigen Konstellation gar nicht zu den Antragsberechtigten eines Zielabweichungsverfahren gehört und deshalb bereits der Antrag auf Zielabweichung durch den RVR rechtswidrig wäre: In der Kommentierung zum ROG von Spannowsky/Runkel/Goppel heißt es zu § 6 unter Rn. 41 wie folgt:

"Anders als das Raumordnungsverfahren (ROV), das im Interesse einer geordneten Entwicklung des Landes durchgeführt wird [...] erfolgt das Zielabweichungsverfahren ***im jedenfalls überwiegenden Interesse des Antragstellers*** *(vgl. Goppel UPR 2006, 296 (298)). Dem steht nicht entgegen, dass auch ein Interesse des Staates darin gesehen werden könnte, mit dem Zielabweichungsverfahren Einzelfällen gerecht werden zu können, für die sich das raumordnerische Ziel als nicht passend erweist [...]. Für das überwiegende Interesse des Antragstellers spricht auch, dass im Gegensatz zum Raumordnungsverfahren [...] Zielabweichungsverfahren nur auf Antrag und 'nicht von Amts wegen' eingeleitet werden können."*

Dies bedeutet, dass der RVR nur dann überhaupt als Antragsteller eines Zielabweichungsverfahrens auftreten **kann**, wenn er ein **eigenes,** überwiegendes Intertresse an der Zielabweichung geltend macht. Jedenfalls nach der Beendigung des LEP-Energiekapitel-Änderungsverfahrens durch die jetzige Landesregierung könnte der RVR zwar theoretisch mittels Zielabweichungsverfahrens weiterhin eine Kraftwerksplanung für Datteln 4 betreiben,

muss dies aber in keinster Weise. Der RVR allein hat sein planerischer Ermessen auszuüben, ob er eine entsprechende Regionalplanänderung voranbringen möchte. Nur dann, wenn er bewusst eine Kraftwerksplanung betreiben will, kann er überhaupt ein legitimer Zielabweichungsverfahren-Antragsteller sein.

Dies müsste aber von den RVR-Mitgliedern erst einmal politisch so entschieden werden. Eine solche Entscheidung pro Regionalplanänderung im Hinblick auf den Kraftwerksstandort Datteln 4 und damit pro Beantragung einer Zielabweichung wäre inzwischen (nach Aufhebung des alten Kabinettsbeschlusses zur LEP-Energiekapitel-Aufstellung) allerdings zweifellos ein **politischer Akt** mit dem Ziel der Rechtsänderung bzw. Rechtszurückstellung im Einzelfall **zugunsten des e.on-Kraftwerks**. Dies würde dem zwischen der SPD und den Grünen auf Landesebene geschlossen Koalitionsvertrag, wonach im Hinblick auf das e.on-Kraftwerk der alte Rechtszustand wieder hergestellt und es keine politischen Entscheidungen für oder gegen das Kraftwerk geben soll, eklatant widersprechen.

gez. Heinz
Rechtsanwalt

12.01.2011

Rechtsgutachten Prof. Dr. Martin Schulte und RA Joachim Kloos
Zur Zulässigkeit eines Zielabweichungsverfahrens zwecks
Realisierung des Kohlekraftwerks Datteln 4

„Die rechtlich zulässige „Heilung“ eines entsprechenden Abwägungsfehlers – freilich innerhalb eines neuen bauleitplanerischen Verfahrens – unter ausdrücklicher und umfassender Auseinandersetzung mit den abweichenden Zielen der Raumordnung in Teil B des LEP 1995 einerseits und dem Regionalplan für den Regierungsbezirk Münster (Teilabschnitt Emscher-Lippe) andererseits bei der Standortfrage des Kraftwerks ist ausgeschlossen. Derzeit vorhandene Divergenzen zwischen den verschiedenen Ebenen der Landesplanung lassen sich durch Abwägung schon deshalb nicht zum Ausgleich bringen, weil die Regionalplanung bei den von ihr vorgesehenen, erweiterten Standortalternativen gegen die ihr raumordnungsrechtlich allgemein zugewiesene Konkretisierungsaufgabe, die sich auch im spezifischen Landesrecht (§ 18 Abs. 1 S. 2 LPlG) bestätigt findet, verstößt. Daran ändert ein, Anfang 2010 für das geplante regionale Gewerbe- und Industriegebiet „newPark“ in Datteln-Waltrop durchgeführtes Zielabweichungsverfahren nach § 24 LPlG NRW a.F., welches das Gebiet für flächenintensive Großvorhaben verkleinerte und die Zweckbindung des „Standorts für die Energieerzeugung B 3.5 Dattel-Waltrop“ strich, nichts, da es das betroffene Ziel der Raumordnung – die zeichnerische Standortfestlegung – für alle sonstigen Projekte anderer Vorhabenträger, so auch für das vorliegende, unberührt lässt.“

„**Ein rechtlich zulässiges Zielabweichungsverfahren kommt vorliegend nicht in Betracht.** Etwas anderes kann auch der Entscheidung des OVG Münster vom 03.09.2009, a.a.O., nicht entnommen werden. Das Gericht äußert sich nur an einer Stelle der Urteilsgründe, im Zusammenhang mit formalisierten Verfahren, die abstrakt geeignet erschienen, die mangelnde Zielkonformität des Vorhabens zu beseitigen, zum Zielabweichungsverfahren. Eine materiell-rechtliche Bewertung etwaiger Erfolgsaussichten ist damit nicht verbunden.“

Zur Zulässigkeit eines Zielabweichungsverfahrens zwecks Realisierung des Kohlekraftwerks Datteln 4

Rechtsgutachten

erstattet von

Universitätsprofessor Dr. iur. Martin Schulte

unter Mitarbeit von

Rechtsanwalt Joachim Kloos

im Auftrag der

Deutschen Umwelthilfe

Dresden, 12.01.2011

I. Ausgangsfrage

Fraglich und im Rahmen des nachfolgenden Rechtsgutachtens zu beantworten ist, ob und wie eine „Kompatibilität“ des derzeit entgegenstehenden, hochstufigen Landesplanungsrechts erreicht werden kann, um dadurch die wesentliche landesplanerische Grundlage für eine Neuerrichtung des Kohlekraftwerks Datteln (Block 4) zu schaffen. Dabei ist insbesondere die Zulässigkeit eines raumordnungsrechtlichen Zielabweichungsverfahrens i.S.v. § 16 Abs. 1 S. 1 LPlG NRW zu prüfen.

II. Sachverhalt

Das Energieerzeugungsunternehmen E.ON Kraftwerke GmbH beabsichtigt die Errichtung eines Steinkohlekraftwerks im Gemeindegebiet der Stadt Datteln („Datteln, Block 4“), in welchem sich die bereits seit längerem existierenden Kraftwerksblöcke „Datteln 1 bis 3“ befinden. Geplant ist der Betrieb einer Anlage mit einer Feuerungswärmeleistung von ca. 2.600 MW und einer elektrischen Nettoleistung von ca. 1.055 MW.[1] Nach Angaben der E.ON Kraftwerke GmbH soll es sich um das größte europäische Steinkohlemonoblock-Kraftwerk handeln.[2] Im Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (LEP NRW)[3], dort Teil B, ist in der Nähe des heutigen Vorhabenstandorts, in einer Entfernung von ca. 5 km, zeichnerisch ein Standort für Energieerzeugung (Teil B 3.5 „Datteln-Waltrop“) festgelegt worden.

Für diesen wurde Anfang 2010 ein Zielabweichungsverfahren nach § 24 LPlG a.F. durchgeführt, um dort ein regionales Gewerbe- und Industriegebiet „newPark“ umsetzen zu können.[4] Konkret beinhaltete es, den bislang mit der Zweckbindung „flächenintensives Großvorhaben“ versehenen Bereich mit einer Gesamtgröße von ca. 1.060 ha auf nunmehr ca. 330 ha zu verkleinern und die für eine Teilfläche festgesetzte Zweckbindung „Kraftwerke und einschlägige Nebenbetriebe“ zu streichen. Dieses Zielab-

[1] OVG Münster, Urteil v. 03.09.2009, Az. 10 D 121/07.NE, NuR 2009, 801.
[2] Die Vorhabenträgerin spricht selbst von einem Projekt „Referenzkraftwerk NRW“, vgl. E.ON, Das neue Steinkohlekraftwerk Datteln, Internet-Ressource: http://www.eon-kraftwerke.com/pages/ekw_de/Innovation/Neubau/Neubauprojekte/_Steinkohlekraftwerk_Datteln/index.htm, abgerufen am 05.12.2010.
[3] Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen v. 11.05.1995, GVBl. 1995, 532 ff.; nachfolgend abgekürzt: LEP 1995.
[4] Vgl. für weitere Einzelheiten: LT-Vorlage 14/3158 v. 21.01.2010.

weichungsverfahren ist Grundlage der entsprechenden 6. Änderung des Regionalplanes für den Regierungsbezirk Münster (Teilabschnitt Emscher-Lippe).

Bereits die 4. Änderung des o.g. Regionalplanes wählte ein Gebiet für die Errichtung eines Steinkohlekraftwerks im Gemeindegebiet der Stadt Datteln aus, welches den heutigen, tatsächlichen Vorhabenstandort bezeichnet. Darauf bezogen hat die Stadt Datteln mit einem Bebauungsplan (Nr. 105 – E.ON Kraftwerk) vom 15.01.2007 den bauleitplanerischen Rahmen für die Verwirklichung dieses Vorhabens schaffen wollen. Durch Urteil des OVG Münster vom 03.09.2009 wurde dieser Bebauungsplan für unwirksam erklärt. Nachdem die Revisionsnichtzulassungsbeschwerden hiergegen ohne Erfolg geblieben sind,[5] ist diese Entscheidung rechtskräftig.

Das OVG Münster stützt seine vom BVerwG nicht beanstandete Argumentation u.a. darauf, dass

- *„der Landesentwicklungsplan (LEP) NRW … im Norden der Stadt Datteln zeichnerisch den Standort eines Kraftwerks als Ziel der Raumordnung (festlegt). Hieran nicht angepasst nach § 1 Abs. 4 BauGB und damit unwirksam ist ein Bebauungsplan, der den Standort für ein Steinkohlekraftwerk mit einer elektrischen Netto-Leistung von 1.055 MW ca. 5 km südlich davon in der Nähe von Wohnbebauung festsetzt.*[6]

An diesem Verdikt ändert die das Vorhaben ursprünglich zulassende Regionalplanung nichts, denn

- *„die (entsprechende) 4. Änderung des Regionalplans Münster – Teilabschnitt Emscher-Lippe – ist unwirksam. Sie verstößt gegen § 19 Abs. 1 LPlG NRW (a.F.), weil sie die regionalen Ziele der Raumordnung – insbesondere den abweichenden Kraftwerksstandort – nicht auf der Grundlage des LEPro und des LEP NRW festgelegt hat.“*[7]

Gegenwärtig fehlt somit die rechtliche Grundlage für die Realisierung des Kraftwerksneubaus. Geltendes Raumordnungsrecht, die derzeitige Fassung des LEP NRW,

[5] BVerwG, Beschluss v. 16.03.2010, Az. 4 BN 66/09, NVwZ 2010, 1246 ff.
[6] OVG Münster, a.a.O., NuR 2009, 801 (LS 1).
[7] OVG Münster, a.a.O., NuR 2009, 801 (LS 3).

steht dem entgegen. Allgemein gilt in solchen Situationen die Option, dass dessen Änderung grundsätzlich eine tragfähige planungsrechtliche Grundlage für die Realisierung des o.g. Vorhabens schaffen könnte. Die hier gegenständliche Gutachtenfrage zielt dahin zu klären, ob auch weniger weitreichende Maßnahmen möglich sind.

III. Rechtslage

1. Regionalplanung

Fraglich ist, ob eine tragfähige planungsrechtliche Grundlage durch eine Änderung des hier gegenständlichen Abschnitts des Regionalplanes erreicht werden kann. Wäre dies der Fall, könnten daran anknüpfend neuerliche Verfahren der Bauleitplanung mit Aussicht auf künftigen Bestand begonnen werden.

Das OVG Münster hält eine derartige „Heilung" für rechtlich unzulässig und begründet dies mit der fehlenden Zielkonformität, die jeder Änderung des Regionalplanes anhaften würde, solange die Problematik der Zielabweichung – insbesondere im Hinblick auf die Standortfrage – nicht gelöst sei.[8]

Zum Verhältnis der Regionalpläne zum Landesentwicklungsprogramm und zum Landesentwicklungsplan ist festzuhalten, dass gem. § 18 Abs. 1 LPlG NRW[9] erstere „auf der Grundlage" der letztgenannten die regionalen Ziele der Raumordnung für alle raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen im Planungsgebiet festlegen sollen. Durch dieses Entwicklungsgebot wird die grundsätzliche planerische Priorität des Landesentwicklungsprogramms gegenüber den Regionalplänen zum Ausdruck gebracht. Vom jeweils größeren zum kleineren Raum soll eine stufenweise Konkretisie-

[8] OVG Münster, a.a.O., NuR 2009, 801, 804.

[9] Anwendbares Recht ist nicht allein wegen des örtlichen Bezugs primär nordrhein-westfälisches Landesraumordnungsrecht, insbesondere das Landesplanungsgesetz i.d.F. der Bekanntmachung vom 03.05.2005, zuletzt geändert durch Gesetz vom 16.03.2010 (GV. NRW. S. 212), in Kraft getreten am 08.04.2010. Es geht dem Raumordnungsgesetz des Bundes (ROG) vom 22.12.2008, zuletzt geändert am 31.07.2009, soweit nicht der Kern der bundesweiten überörtlichen Planung betroffen ist, vor, weil der nordrhein-westfälische Landesgesetzgeber mit seinem zeitlich jüngeren Landesplanungsgesetz von der in Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 GG eröffneten Abweichungsmöglichkeit Gebrauch gemacht hat (vgl. dazu Battis/Kersting, DVBl. 2007, 144 ff; Hoppe, DVBl. 2007, 144 ff.). Das Verständnis entsprechender Vorschriften des ROG bleibt im Wege der Auslegung freilich auf Maßgaben des LPlG übertragbar.

rung erfolgen.[10] Dabei gewährleistet der Begriff des „Entwickelns“ eine gestalterische Freiheit, über ein Ausfüllen des Vorgeplanten hinaus, in dessen Rahmen eigenständig zu planen.[11] Im Zweifel ist es Auslegungsfrage, einen Verstoß gegen das Entwicklungsgebot zu diagnostizieren. Eine strenge Hierarchie wie zwischen höherrangigen und nachrangigen Rechtsnormen besteht nicht, vielmehr ist eine wertende Betrachtung vorzunehmen; letztere findet ihre Grenze freilich dort, wo strikte landesplanerische Ge- oder Verbote abgeschwächt oder gar konterkariert werden.[12] Als derartige Ge- und Verbote erscheinen Ziele der Raumordnung, denn ihnen haftet eine stringente Bindungswirkung an.[13]

Die zeichnerische Darstellung von Standorten für die Energieerzeugung im LEP ist eine solche gebietsscharfe Zielfestlegung,[14] so dass die hiesige Festlegung „Teil B 3.5 Datteln-Waltrop“ jedenfalls mit ihrem zeichnerisch-räumlichen Umgriff einen Rahmen vorgibt, der im Wege regionalplanerischer Entwicklung nicht verlassen werden darf. Eine „Ausgestaltung“ in der geschehenen Art und Weise – durch Festlegung eines ca. 5 km entfernten, außerhalb der Zielvorgabe belegenen Standorts – verletzt § 18 Abs. 1 LPlG NRW somit substanziell. Die „Grundlage des LEPro und LEP“ wird verlassen.

Daran ändert nichts, dass Anfang 2010 ein Zielabweichungsverfahren betreffend diese Zielfestlegung (Standort für die Energieerzeugung B 3.5 Datteln-Waltrop) durchgeführt und der Regionalplan für den Regierungsbezirk Münster (Teilabschnitt Emscher-Lippe) – in seiner Fassung nach der 6. Änderung – daran anknüpft (s.o.). Tatsächlich wurde so die zweckgebundene, für flächenintensive Großvorhaben zur Verfügung gehaltene Fläche wesentlich reduziert und die spezifische Zweckbindung „Energieerzeugung“ aufgegeben. Dies führt indes nicht dazu, dass der Standort, an dessen Festsetzung im LEP sich nichts geändert hat, „als Kraftwerksstandort faktisch nicht mehr in Frage kommt“.[15] Eine solche Annahme ist, zumal für die Gegenwart, falsch. Sie ver-

[10] Mößle, in: Bartelsperger, Zur Novellierung des Landesplanungsrechts aus Anlass des Raumordnungsgesetzes 1998, S. 72, 74 f.
[11] BVerwGE 48, 70, 74; VGH Kassel, NVwZ-RR 1989, 346.
[12] Spannowsky, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Loseblattsammlung, Stand: 2010, Bd. 2, K § 9 ROG Rz. 19, 21, 24.
[13] Hoppe, Grundfragen des Planungsrechts, Münster 1998, S. 380 weist „Ziele“ mit „ihrem Verbindlichkeitscharakter und ihrer strikten Geltungsanordnung“ den (juristischen) „Regeln“ zu.
[14] OVG Münster, Urteil v. 19.11.1991, Az. 7 A 799/90, NWVBl. 1992, 246, 247 f.; Scheipers, Ziele der Raumordnung und Landesplanung aus Sicht der Gemeinden, Münster 1995, S. 226 f.
[15] So aber die Begründung der Beschlussvorlage einer 7. Änderung des Regionalplans für den Regierungsbezirk Münster (Teilabschnitt Emscher-Lippe) im Gebiet des RVR: Kraftwerksstandort in der Stadt Datteln - Erarbeitungsbeschluss, Drs-Nr. 12/0224 v. 08.11.2010, S. 32.

kennt die Rechtswirkung eines Zielabweichungsverfahrens nach § 16 Abs. 1 LPlG, indem es sie mit den Folgen einer Planänderung verwechselt. Im Gegensatz zur Planänderung bleibt bei der Zielabweichung die Festsetzung des jeweiligen Ziels der Raumordnung bestehen. Dem Vorhabenträger wird nur ermöglicht, für den konkreten Fall von der Zielaussage abzurücken. Das betroffene Raumordnungsziel wird damit nicht generell den Planbedürfnissen angepasst, sondern behält weiterhin Geltung für die jeweiligen Träger raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen.[16]

Vorliegend ist also streng zu differenzieren: Soweit es die Verwirklichung des Projekts „newPark" mit seiner Schwerpunktsetzung bei der Gewerbeansiedlung im Bereich von Haus- und Gebäudetechnik sowie Energie- und Umwelttechnik anbelangt, entfaltet die Standortfestlegung „B 3.5 Datteln-Waltrop" im LEP infolge des beschriebenen konkreten Zielabweichungsverfahrens keine Bindungswirkung mehr. An seiner nach wie vor fortbestehenden Zielqualität kann jedoch für alle anderen Projekte sonstiger Vorhabenträger – so auch für das Steinkohlekraftwerk „Datteln 4" – kein Zweifel bestehen.[17]

Eine bloße Änderung des hier maßgeblichen Regionalplans unter besonderer Berücksichtigung des Kraftwerksstandorts in Datteln wäre somit – ohne vorgängige weitere Maßnahmen auf der Ebene der hochstufigen Landesplanung – nicht erfolgversprechend, sondern führte wiederum zur Unwirksamkeit einer entsprechenden, isoliert modifizierten Regionalplanung. Derzeit vorhandene Divergenzen zwischen den verschiedenen Ebenen der Landesplanung lassen sich durch Abwägung schon deshalb nicht zum Ausgleich bringen, weil die Regionalplanung bei den von ihr vorgesehenen, erweiterten Standortalternativen gegen die ihr raumordnungsrechtlich allgemein zu-

[16] Schrage, Zielabweichungsverfahren bei Raumordnungsplänen, Münster 1998, S. 27 m.w.N.; Bartelsperger, in: ders., Zur Novellierung des Landesplanungsrechts aus Anlass des Raumordnungsgesetzes 1998, S. 217, 234; Schmitz, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, a.a.O., K § 11 Rz. 7; Scheipers, a.a.O., S. 56.

[17] Etwas anderes könnte allenfalls dann gelten, wenn das Projekt „newPark" bereits weitgehend oder vollständig realisiert wäre. Dann wäre die Errichtung eines, am identischen Standort vorgesehenen Steinkohle-Kraftwerks tatsächlich faktisch ausgeschlossen. Dieser Fall ist derzeit indes ein hypothetischer, da erste Ansiedlungen im „newPark" frühestens 2012 erfolgen sollen und die Umsetzung insgesamt keineswegs gewiss ist (vgl. LT-Drs. 14/10741, S. 2 f.). Selbst wenn sie erfolgte, würde das Zielabweichungsverfahren zugunsten des Projekts „newPark" jedoch nicht dazu führen, dass es auch für das Projekt „Steinkohle-Kraftwerk Datteln 4" zielentbindend wirkte. Vielmehr könnte die als Ziel festgesetzte zeichnerische Standortfestsetzung dann lediglich tatsächlich obsolet werden (Schmitz, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, a.a.O., K § 11 Rz. 7). Derartige „normative Kraft des Faktischen" – das praktische Funktionsloswerden eines Ziels der Raumordnung – setzt aber auch faktische Entwicklungen in der Realität, die tatsächliche, großangelegte Ansiedlung von Gewerbebetrieben, voraus. Die bloße, durch die 6. Änderung des Regionalplans geschaffene Ansiedlungsmöglichkeit reicht nicht aus.

gewiesene Konkretisierungsaufgabe, die sich auch im spezifischen Landesrecht (§ 18 Abs. 1 S. 2 LPlG) eindeutig bestätigt findet, verstößt.[18]

2. Landesentwicklungsplanung

a) Änderung des LEP 1995

Grundsätzlich – vorbehaltlich besonderer Regelungen – können Landesraumordnungspläne im gleichen Verfahren geändert werden, wie es auch für ihre erstmalige Aufstellung anzuwenden ist.[19] Ein entsprechendes Ziel- oder Planänderungsverfahren, welches sämtliche derzeit entgegenstehende Ziele der Raumordnung im LEP 1995 aufgreift, um Ist- und Soll-Ausführung des Kraftwerksneubaus in Einklang zu bringen und vor allem das Problem der Standortdivergenz zu lösen, käme somit – jedenfalls theoretisch – in Betracht, um eine dauerhaft tragfähige Rechtsgrundlage zu schaffen.

Vorsorglich sei indes darauf hingewiesen, dass eine derartige Änderungsplanung zwei gewichtige Aspekte zu berücksichtigen hat, die ihrem Erfolg entgegenstehen können: Die besonderen materiell-rechtlichen Anforderungen bei der Änderung von Plänen im Allgemeinen und die Problematik der vordergründig privatem Interesse dienenden Planung im Besonderen.

Zwar trifft es zu, dass Planänderungen verfahrensrechtlich grundsätzlich gleichen Anforderungen folgen wie Erstplanungen. Dies gilt indes nicht für die materiell-rechtliche Behandlung der Planänderung. Jede Änderung bedarf daher der besonderen Rechtfertigung ihrer Erforderlichkeit, an welche freilich keine allzu hohen Hürden anzulegen sind. Eine Änderung muss demnach angemessen, sachgerecht und vernünftigerweise geboten erscheinen.[20] Zu beachten ist jedoch, dass diese Rechtfertigungsgründe spezifisch im Hinblick auf das Plan- bzw. Zieländerungsbedürfnis gegeben

[18] Erbguth/Schoeneberg, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, 2. Aufl. 1992, S. 117 Rz. 91. Das OVG Münster, a.a.O. (S. 806), geht daher zu Recht davon aus, dass eine Bewältigung der Divergenz im Rahmen einer kommunalen Abwägungsentscheidung „kaum anzunehmen“ sei.
[19] Hoppe, Grundfragen des Planungsrechts, Münster 1998, S. 325 f.; vgl. für Einzelheiten der Verfahrensgestaltung: Schrage, Zielabweichungsverfahren bei Raumordnungsplänen, Münster 1998, S. 23 ff.
[20] BVerwGE 56, 110, 118; BVerwG DVBl. 1985, 900, 901.

sein müssen.[21] Ob dies bei einer offensichtlichen „Heilungsplanung“, die letztlich nur durch eine zielinkonforme, fehlerhafte Standortwahl einer raumbedeutsamen Anlage notwendig wird, der Fall sein kann, erscheint zweifelhaft. Selbst wenn sich die Erforderlichkeit der Planänderung indes belegen ließe, müsste die Zieländerung zu einer Wiederholung des planerischen Abwägungsvorgangs und zu einer Neubewertung des Abwägungsergebnisses führen, da sich das zuvor vorhandene stringente Gefüge unterschiedlicher Ziele nun ggf. wesentlich verschiebt.[22]

Neben derartigen allgemeinen Überlegungen zu den besonderen materiell-rechtlichen Anforderungen eines Plan- oder Zieländerungsverfahrens dürfen schließlich die Besonderheiten des konkreten Falles nicht übersehen werden. Zwar weist Energieerzeugung eine gemeinwirtschaftliche Komponente auf, ist indes in den Händen des hiesigen Vorhabenträgers überwiegend von privatnützigem wirtschaftlichem Interesse getragen. Ebenso wie bei jeder niederstufigen Bauleitplanung muss die Planungsbefugnis der Planungsbehörde für eine Neu- oder Änderungsplanung abgelehnt werden, die vorrangig darauf abzielt, eine vom ursprünglichen Plan abweichende Fehlentwicklung im privaten Interesse des betroffenen Vorhabenträgers zu legalisieren, ohne dass gleichzeitig weitere Gründe für eine solche Änderung sprechen. Sie ist dann nicht erforderlich.[23]

Ob ein Plan- oder Zieländerungsverfahren daher mit dem Ergebnis durchgeführt werden könnte, derart eine wirksame Grundlage für den begonnenen Kraftwerksneubau zu schaffen, erscheint zweifelhaft, kann indes hier dahinstehen, weil in jedem Fall ein der Erstaufstellung vergleichbares Verfahren durchgeführt werden müsste. Vorliegend sollen indes primär vereinfachte Vorgehensweisen der Erreichung von Kompatibilität zwischen LEP und niederstufiger Landes- bzw. Bauleitplanung geprüft werden.

---

[21] Hoppe, Grundfragen des Planungsrechts, Münster 1998, S. 330; Schmitz, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, a.a.O., K § 11 Rz. 7, spricht ausdrücklich von „Tatsachen oder Erkenntnissen, die sich *seit* der Zielfestlegung geändert haben“. Ob ein Vorhabenbeginn am falschen, gerade nicht als Ziel bestimmten Standort dazu gehört, erscheint problematisch.

[22] Vgl. zur ändernden bzw. wiederholenden Planung BVerwG, BauR 1976, 175, 176.

[23] Vgl. zur Planerforderlichkeit nach § 1 Abs. 3 BauGB: BVerwGE 34, 301, 305; Krautzberger, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 11. Aufl. 2009, § 1 Rz. 26; Schrödter, in: Schrödter, BauGB, 7. Aufl. 2006, § 1 Rz. 33a.

b) Zielabweichungsverfahren

Eine solche vereinfachte Vorgehensweise zur Auflösung des Kollisionsfalles von raumbedeutsamen Planungen mit Zielaussagen der Raumordnungspläne ist das Zielabweichungsverfahren nach § 16 LPlG. Im Gegensatz zur Planänderung bleibt bei der Zielabweichung die Festlegung des jeweiligen Raumordnungsziels bestehen.[24] Dem Vorhabenträger wird lediglich ermöglicht, für den konkreten Fall von der Zielaussage abzurücken, ohne dass die Bindungswirkung der Ziele generell aufgehoben würde. Dies geschieht vielmehr nur dem Vorhabenträger gegenüber (s.o.).[25] Dabei soll im Einzelfall eine zügige Flächennutzung für ein bestimmtes Vorhaben ermöglicht werden.[26]

Ein wirksames Zielabweichungsverfahren muss formelle und materiell-rechtliche Voraussetzungen erfüllen. Formell ist die Landesplanungsbehörde für Zielabweichungsverfahren vom LEP zuständig (§ 16 Abs. 3 S. 1 LPlG), sie entscheidet im Einvernehmen mit den fachlich zuständigen Ministerien und im Benehmen mit dem für die Landesplanung zuständigen Ausschuss des Landtages (§ 16 Abs. 3 S. 2 LPlG). Die Einleitung des Verfahrens bedarf eines förmlichen Antrags, den öffentliche Stellen und Personen des Privatrechts, die die Ziele der Raumordnung zu beachten haben, stellen (§ 16 Abs. 2 LPlG). Im Blick auf die formellen Anforderungen wird im Rahmen dieser Untersuchung unterstellt, dass ein konkretes Zielabweichungsverfahren, welches darauf gerichtet wäre, Kompatibilität zwischen den derzeitigen Zielen der Raumordnung im LEP 1995 und dem Bestreben des Kraftwerksneubaus am gewählten Standort zu erzielen, sie erfüllt oder zumindest erfüllen könnte.

Fraglich ist, ob auch die materiell-rechtlichen Voraussetzungen einer Zielabweichung gegeben sind. Sie ergeben sich aus § 16 Abs. 1 S. 1 LPlG. Hiernach muss (aa) zunächst ein Ziel der Raumordnung i.S.v. § 17 Abs. 1 S. 1 LPlG i.V.m. § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG vorliegen, dann für eine Abweichung (bb) Vertretbarkeit unter raumordnerischen

[24] Schrage, a.a.O., S. 27 f.; Bartelsperger, in: ders., a.a.O., S. 217, 234.
[25] Folge dieser individuellen Wirkungsweise eines Zielabweichungsverfahrens ist es, dass aus dem hier für das geplante Gewerbe- und Industriegebiet „newPark“ Anfang 2010 durchgeführten Verfahren weder im Hinblick auf die Voraussetzungen noch die Rechtsfolgen einer Zielabweichung auf die hiesige Kraftwerksplanung übertragbare Aussagen ableiten lassen (s.o.).
[26] Dyong, in: Dyong/Arenz/Dallhammer, Raumordnung in Bund und Ländern, Loseblattsammlung, Stand: Juni 2009, Bd. 1, § 11 ROG Rz. 1.

Gesichtspunkten zu bejahen und schließlich dürfen (cc) die Grundzüge der Planung nicht berührt sein.[27]

aa) Fallrelevante Ziele der Raumordnung im LEP 1995

Ein Ziel der Raumordnung setzt materiell und verfahrensrechtlich eine verbindliche Vorgabe sowie räumliche und sachliche Bestimmtheit voraus. Es muss, wie sich schon aus § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG ergibt, vom Planungsträger abschließend abgewogen, textlich oder zeichnerisch im Raumordnungsplan festgelegt sein und die Zwecksetzung verfolgen, den Raum zu entwickeln, zu ordnen oder zu sichern.[28] Es handelt sich mithin, auch bei den Zielen der Landesplanung, um landesplanerische Letztentscheidungen, die räumliche Konkretheit besitzen und ein raumplanerisches Abwägungsprodukt darstellen.[29] Derartige Letztentscheidungen sind schlechterdings zu beachten, d.h. sie sind auch bei Anpassungen auf niederstufigen Planungsebenen (§ 18 Abs. 1 LPlG – Regionalpläne, § 1 Abs. 4 BauGB – Bebauungspläne) nicht nochmals abzuwägen, sondern vielmehr müssen diese Pläne unmittelbar an die Ziele der Landesplanung ankoppeln. Sie sind deckungsgleich umzusetzen, wenn Spielräume verbleiben, dann innerhalb derselben.[30]

(1) Zeichnerische Festlegung eines Standortes für die Energieerzeugung im LEP 1995 (Teil B 3.5 Datteln-Waltrop)

Die zeichnerische Festlegung des Standorts für die Energieerzeugung „Datteln-Waltrop“ im LEP 1995, dort Teil B 3.5, erfasst einen bestimmten räumlichen Umgriff als Kraftwerksstandort. Diese Ausweisung ist räumlich und sachlich bestimmt. Innerhalb des durch zeichnerische Festlegungen fixierten räumlichen Erstreckungsbereichs ist eine Konkretisierung der Standortwahl des raumbedeutsamen Vorhabens „Kraftwerksneubau“ möglich, außerhalb nicht, so dass sich eine verbindliche Vorgabe ergibt. Überdies wird auch die Voraussetzung einer umfassenden Abwägung erfüllt. Dies geschieht zwar nicht im LEP 1995 selbst, es geschah jedoch im früheren LEP VI (1978),

[27] Der in § 16 Abs. 1 S. 1 LPlG überdies formulierte „Einzelfallbezug“ ist aus der früheren Fassung des LPlG vor der Förderalismusreform 2006 überkommen, so dass ihm eigenständige Bedeutung nicht zukommt. Vielmehr dürfte damit zum Ausdruck kommen, dass keine generellen Abweichungen für den gesamten Plan ermöglicht werden sollen, vgl. dazu Dyong, in: Dyong/Arenz/Dallhammer, a.a.O., § 11 ROG Rz. 5; Real, Die Landesplanungsgesetze im Vergleich, Münster 2007, S. 95, 98.
[28] Runkel, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, a.a.O., K § 3 Rz. 22.
[29] StGH Bremen, DVBl. 1983, 1144, 1145; Hendler UPR 2003, 256 ff.
[30] Hoppe, Grundfragen des Planungsrechts, Münster 1998, S. 372 f.

indem für den zeichnerisch festgelegten Standort umfassend erkennbare öffentliche und private Belange, insbesondere Abstände zu Wohnbebauung, Immissions- und Umweltschutzgesichtspunkte und die Lage zum Verbrauchsschwerpunkt zusammengestellt und bewertet worden sind.[31] Die dortige umfassende und abschließende Abwägung ist auch wirksam Teil des LEP 1995 geworden. In Teil D. II. 1 heißt es, dass *„für die Errichtung neuer Kraftwerke … durch den LEP NRW entsprechende Standorte gesichert … (und) … die Standorte aus dem ehemaligen LEP VI übernommen worden (sind).“* Diese Übernahme geschieht zulässig und abwägungsfehlerfrei. Zwar kann es einen Abwägungsausfall bedeuten, wenn Ergebnisse einer früheren Fachplanung ohne eigene Abwägung in die Raumordnungs- oder Landesplanung übernommen werden.[32] Dieser Fall ist hier indes nicht gegeben. Der Rückgriff auf den ehemaligen LEP VI stellt vielmehr die Fortschreibung einer *eigenen*, in der Vergangenheit durchgeführten raumordnerischen Abwägung dar. Somit wird keine fremde Bewertung unter Verkürzung des eigenen Abwägungsspielraums übernommen, sondern eine vom konkreten Planungsträger selbst durchgeführte perpetuiert. Ein Ziel der Raumordnung liegt mit der zeichnerischen Standortfestlegung im LEP 1995 also vor; dies legt auch das OVG Münster in seiner Entscheidung vom 03.09.2009 zutreffend dar. [33] Es ist auch durch die 6. Änderung des hier maßgeblichen Regionalplans weder geändert noch aufgehoben worden (s.o.).

(2) Vorrangige Inanspruchnahme schon bestehender Standorte bzw. Strukturen bei der Planung von Energieumwandlungsanlagen und Energieversorgungsnetzen im LEP 1995 (Teil D. II. 2.8)

Neben den konkreten zeichnerischen Standortfestlegungen als Zielen der Raumordnung gibt der LEP 1995 außerdem in Teil D. II. 2.8 vor:

> *„Die Standortplanung von Energieumwandlungsanlagen ist auf vorhandene und geplante Energieversorgungsnetze so auszurichten, dass grundsätzlich wenig Flächen für neue Leitungstrassen und bauliche Anlagen der Leitungsnetze in Anspruch genommen werden.“*

[31] Erl. 4.2, 5.2 u. 5.3, MBl. NRW 1978, S. 1908 f.
[32] Folkerts, DVBl. 1989, 733, 737.
[33] OVG Münster, a.a.O., NuR 2009, 801, 802 f.

Fraglich ist, ob auch diese Festlegung als Ziel der Raumordnung aufzufassen ist. Sie ist Ergebnis einer umfassenden Abwägungsentscheidung, wie sich aus den Erläuterungen des LEP 1995 (Teil D.II.3.) ergibt. Bei der Standortplanung für Kraftwerke sollen möglichst wenig neue Flächen für Leitungstrassen und sonstige Anlagen (Verdichterstationen, Umspannwerke etc.) in Anspruch genommen werden. Bei gleichwertiger Eignung sind Industriebrachen in Anspruch zu nehmen.[34] Dies ist Konsequenz der landesplanerischen Vorgabe, dass die Planung der Kraftwerke mit der angestrebten Wirtschafts-, Siedlungs- und naturräumlichen Entwicklung in Einklang steht, wobei die Erfordernisse der Umweltverträglichkeit und Ressourcenschonung zu beachten sind.[35] Ein möglichst geringer Verbrauch neuer Flächen bei allein durch benötigte Schutzstreifen räumlich weitausgreifenden Energieumwandlungsanlagen und zugehörigen Netzstrukturen ist somit verbindlich im LEP 1995 gewollt.

Weitere Voraussetzung für ein Ziel der Raumordnung ist indes die räumliche und sachliche Bestimmtheit, zumindest aber Bestimmbarkeit. Dazu muss der Adressat des Ziels auf der Grundlage des Inhalts und durch Auslegung entnehmen können, was er bei seinen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen als verbindliche Vorgaben der Raumordnung zu beachten hat.[36] Aus den Festlegungen im Raumordnungsplan muss mit hinreichender Sicherheit ermittelbar sein, auf welchen Bereich oder Standort sie sich beziehen;[37] zudem bedarf es einer konkreten Handlungsanweisung über ein Tun oder Unterlassen.[38]

Diese Anforderungen erfüllt das Ziel einer Standortplanung von Energieversorgungsanlagen mit möglichst geringer Inanspruchnahme von Flächen. Zwar erfolgt diese Festlegung nur textlich, doch ist ihr räumlicher Bezug infolge des Zusammenhangs mit der zeichnerischen Festlegung neuer Kraftwerksstandorte und im Hinblick auf diese hinreichend bestimmbar, da entsprechende Energieumwandlungsanlagen aufgrund technischer Erfordernisse in unmittelbarer räumlicher Umgebung errichtet werden müssen. Entsprechendes gilt von Netzstrukturen, die essentialia jeder Kraftwerksneuerrichtung sind. Auch wenn eine genauere räumliche Zuordnung nachfolgenden nie-

[34] LEP 1995, Teil D. II. 3. a.E., S. 81.
[35] LEP 1995, Teil D. II. 1., S 78.
[36] Appold, Freiraumschutz durch räumliche Planung, Münster 1988, S. 22 f.
[37] Runkel, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Loseblatt, Stand: 2010, Bd. 2, K § 3 Rz. 31.
[38] Grootehorst, NuR 1986, 275, 283.

derstufigen Planungsebenen bzw. der Fachplanung überlassen sein mag, ist diese Festlegung in ihrem Kern zumindest insofern bestimmt, als sie gebietet, derartige Anlagen auf oder in der Nähe von Standorten zu errichten, die ohnehin für Errichtung und Betrieb von Kraftwerken vorgesehen sind.

(3) Vorrangige Nutzung heimischer Primärenergieträger

Im Gliederungspunkt „Ziele“ (Teil D. II. 2.1) nennt der LEP 1995 schließlich den Vorrang heimischer Primärenergieträger. Dort heißt es:

> *„Es sollen insbesondere heimische Primärenergieträger zur Stromerzeugung eingesetzt werden. Regenerative Energien müssen stärker genutzt werden. Die Energieproduktivität muss erhöht werden.“*

Auch diese Vorgabe erweist sich nach Auswertung des LEP als umfassend abgewogen. So wird zunächst dargestellt, dass der heimischen Kohle wegen der hohen Abhängigkeit von Importenergieträgern auch in Zukunft ein Beitrag zur Sicherung der Energieversorgung zukomme.[39] Ausdrücklich wird der grundsätzliche Vorrang bei der Verwendung heimischer Primärenergieträger dabei auf Stein- und Braunkohle erstreckt, deren Energieproduktivität aus Gründen der Schonung von Umwelt und Ressourcen erhöht werden müsse.[40]

Fraglich ist indes, ob die gewählte Formulierung („sollen“) auf eine verbindliche Vorgabe abzielt. Nur dann vermag, wie ausgeführt, ein Ziel der Raumordnung vorzuliegen. Zwar sind „Soll“-Vorschriften genauso wie Formulierungen für eine gebundene Verwaltungsentscheidung für die öffentliche Verwaltung verpflichtend, solange keine atypischen Umstände vorliegen.[41] Jedoch ist die Systematik des Raumordnungs- und Landesplanungsrechts im Gefüge von Zielen und Grundsätzen zu berücksichtigen. Die o.g. Qualität als verbindliche Letztentscheidungen, die niederstufigen Planungsträgern keine eigene Abwägungsentscheidung mehr ermöglichen, gebietet, von einem Ziel bei einer „Soll“-Formulierung, also im Falle eines Regel-Ausnahme-Verhältnisses, nur

[39] LEP 1995, Teil D.II.1, S. 77; dabei spielt es zunächst keine Rolle, dass sich diese Einschätzung mit Beschluss des LEP am 11.05.1995 verändert und ein Ende der deutschen Steinkohlenförderung absehbar ist. Dies kann möglicherweise ein Aspekt in einem Zieländerungsverfahren sein (s.o.). Hier sind indes nur die seinerzeitige Richtigkeit dieses Abwägungsbelangs und seine Berücksichtigung im Abwägungsergebnis von Belang.
[40] LEP 1995, Teil D. II. 3., S. 79 f.
[41] BVerwG, DVBl. 1973, 35, 37; OVG Lüneburg, NJW 1984, 1776 ff.

dann auszugehen, wenn die Ausnahmevoraussetzungen vom Planungsträger ebenfalls vorgegeben werden.[42]

Hier ist den weiteren „Zielen“ des LEP 1995 eine Konkretisierung der Ausnahmemöglichkeit zu entnehmen. Teil D. II. 2.2 LEP 1995 befasst sich gerade mit der „Gewinnung von Primärenergieträgern aus heimischen Lagerstätten“ und hebt dabei „Ortsgebundenheit und Unvermehrbarkeit“ hervor. Letzteres ist wesentlich für die Auslegung des hiesigen Regel-Ausnahme-Verhältnisses. Heimische Primärenergieträger sollen zur Stromerzeugung eingesetzt werden, solange sie noch gewonnen werden und mithin zur Verfügung stehen. Eine statthafte und vom Planungsträger selbst vorgezeichnete Ausnahme liegt vor, wenn heimische Lagerstätten objektiv erschöpft oder die Gewinnung von Primärenergieträgern aus ihnen zumindest wirtschaftlich vergeblich geworden ist. In diesem Fall darf ausnahmsweise auf Importenergieträger zurückgegriffen werden. Unschädlich ist dabei, dass sich das Regel-Ausnahme-Verhältnis nach heutigem Kenntnisstand in der Zukunft praktisch umkehren wird, wenn heimische fossile Energieträger aufgebraucht sein werden. Hier ist einzig von Bedeutung, dass eine hinreichende Konkretisierung dieser Vorgabe aus dem LEP 1995 heraus möglich ist. Ein raumordnungsrechtliches Ziel ist daher zu bejahen. Bereits an dieser Stelle ist indes darauf hinzuweisen, dass infolge der „Soll“-Vorschrift – gerade im Rahmen eines Zielabweichungsverfahrens – eine besondere Einzelfallprüfung geboten ist, ob nicht von der durch das Ziel gemachten Vorgabe ausnahmsweise abgewichen werden kann.[43]

bb) Vertretbarkeit der Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten

Sofern – wie oben dargelegt – Ziele der Raumordnung gegeben sind, kommt eine Anwendbarkeit des Verfahrens nach § 16 Abs. 1 LPlG in Betracht. Materiell-rechtlich ist zunächst zu prüfen, ob die Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist. Dies setzt voraus, dass die Abweichung mit Rücksicht auf den Zweck der Zielfestlegung und die Grundsätze der §§ 1 bis 3 ROG, die entsprechend auch auf die Ebene der Landesplanung anzuwenden sind, planbar sein muss. Planbarkeit bedeutet, dass sie in der Form, in der von den Zielen abgewichen wird, von Beginn an Gegens-

[42] BVerwGE 119, 54 ff.; OVG Münster, Urteil v. 06.06.2005, Az. 10 D 145/04.NE
[43] Runkel, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, a.a.O., K § 3 Rz. 27.

tand des Planes hätte sein können.[44] Dies ist notwendig, weil es sich bei der einmal getroffenen, dem Landesentwicklungsplan zugrundeliegenden Abwägungsentscheidung um eine raumordnungsrechtlich bindende Letztentscheidung handelt (s.o.), die im Abweichungsverfahren lediglich für Korrekturen offen ist.[45] Eine Zielabweichung ist allerdings nur zulässig, wenn entsprechende Gründe nicht bereits bei der Planerstellung erörtert und seinerzeit bewusst zurückgestellt wurden.[46]

Sowohl bei den o.g. zeichnerischen als auch textlichen Standortfestlegungen als Zielen der Raumordnung erscheint eine Zielabweichung demnach nicht vertretbar, denn zumindest die Entscheidung über den konkreten Kraftwerksstandort Datteln ist bewusst mit der Fixierung auf den derzeitigen Ort vorgenommen worden, um einen größtmöglichen Abstand zu Wohnsiedlungsbereichen und somit den absolut prioritären Schutz der Bevölkerung vor Schädigungen gewährleisten zu können.[47] Der nun gewählte Standort des Kraftwerks-Rohbaus ist seinerzeit, davon ist aufgrund der überschaubaren Entfernung und der gleichzeitigen Vorbelastung jener „räumlichen Alternative" auszugehen, im Rahmen der umfassenden Abwägungsentscheidung des LEP VI (1978) bewusst außen vor gelassen worden. Dies steht der heutigen Vertretbarkeit einer Zielabweichung raumordnerisch entgegen.

Entsprechendes gilt im Hinblick auf die Einbettung des neuen Kraftwerks in Energieversorgungsnetzstrukturen und die Errichtung von Energieumwandlungsanlagen. Ein Ziel des LEP 1995 ist es insofern, die Inanspruchnahme neuer bislang durch die Energieversorgung nicht in Anspruch genommener und raumordnerisch auch nicht dafür vorgesehener Flächen zu vermeiden. Dieses Ziel und die ihm zugrundeliegende Abwägungsentscheidung würden konterkariert, wenn der nun faktisch gewählte Standort im Einzelfall zugelassen würde. Statt grundsätzlich „weniger Flächen" für entsprechende Energieanlagen würden ohne jede Minimierung dafür nicht vorgesehene und mithin umfangreiche Flächen einbezogen.

Schließlich erscheint eine Zielabweichung auch im Hinblick auf den vorrangigen Einsatz heimischer Primärenergieträger unter raumordnerischen Gesichtspunkten nicht

[44] Dyong, in: Dyong/Arenz/Dallhammer, Raumordnung in Bund und Ländern, Loseblattsammlung, Stand: 2009, § 11 ROG Rz. 6; Schrage, a.a.O., S. 52 ff.
[45] Schrage, Zielabweichungsverfahren bei Raumordnungsplänen, Münster 1998, S. 56 f.
[46] Schmitz, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, a.a.O., K § 11 Rz. 28; Lautner, VR 1997, 109, 113; Schrage, a.a.O., S. 53 f.
[47] Erl. 5.2 LEP VI (1978), MBl. NRW 1978, 1908 f.

vertretbar. Zwar vermag von einer „Soll"-Vorschrift unter den Zielen der Raumordnung eher eine Ausnahme zugelassen zu werden, als von einer zwingend formulierten Norm.[48] Hier könnte für eine solche Ausnahme bei einem Kraftwerk, das zu 100% auf importierte Energieträger zurückgreifen wird, der Umstand sprechen, dass heimische Steinkohle, zumal solche aus NRW, nur noch überschaubare Zeit zur Verfügung steht. Wäre dies 1995 bei Erlass des LEP bereits so absehbar gewesen, hätte es bei der Zielfestlegung unmittelbar Berücksichtigung finden können. Gegen eine Ausnahme spricht freilich die Größe des Vorhabens (größter europäischer Steinkohlekraftwerks-Monoblock mit etwa 1.055 MW elektrische Nettoleistung, s.o.). Die vom Betreiber selbst als „Referenzkraftwerk NRW" bezeichnete Anlage würde in bei Erlass des LEP 1995 kaum gewollter Weise ausschließlich nicht-heimische Primärenergieträger beanspruchen, deren Einsatz in dieser Dimension gem. lit. D.II.2.1. nicht beabsichtigt war.

Betrachtet man alle vorgenannten konkreten Ziele der Raumordnung – zeichnerisch verbindlich festgelegter Standort, vorrangige Inanspruchnahme vorbelasteter oder vorgeplanter Flächen und prioritärer Einsatz heimischer Primärenergieträger –, so wird gerade in der Zusammenschau deutlich, dass ein Vorhaben, welches an anderem, ca. 5 km entferntem Standort samt sämtlicher zugehöriger Energieanlagen zur Implementierung in die Verteilungs- und Übertragungsnetzstrukturen errichtet und als bisher größte Anlage seiner Art in Europa ausschließlich mit importierten Energieträgern betrieben werden soll, Hand an die einmal getroffene Abwägungsentscheidung legt. Diese führt zu einem Ergebnis, welches letztlich geradezu gegenteilig ist.

Dabei wird nicht verkannt, dass einzelne Ziele der Raumordnung in Teil D des LEP 1995, insbesondere der Vorrang heimischer Primärenergieträger, womöglich aufgrund einer in den vergangenen 15 Jahren veränderten Sach- und Rechtslage änderungsfähig, womöglich sogar änderungsbedürftig sein könnten (s.o.). Eine derartige Änderung lässt sich freilich nicht im Rahmen eines Zielabweichungsverfahrens durchführen, sondern bedarf der Ziel- bzw. Planänderung. Dies umso mehr, als dabei auch die gerade im letzten Jahrzehnt unerwartet gesteigerte Bedeutung der Energiegewinnung aus erneubaren Energien ebenfalls als abwägungsrelevant berücksichtigt werden müsste.

[48] Schmitz, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, a.a.O., K § 11 Rz. 23.

In einem Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass eine Vertretbarkeit der hier notwendigen Abweichungen (Standort des Kraftwerks, seiner Nebenanlagen und der Herkunft der Energieträger) unter raumordnerischen Gesichtspunkten ausscheidet.

cc) „Nicht-Berührt-Sein" der Grundzüge der Planung

Unabhängig von dem Umstand, dass vorliegend bereits die raumordnerische Vertretbarkeit einer Zielabweichung abzulehnen ist, ist weitere materiell-rechtliche Voraussetzung das Nicht-Berührt-Sein der Grundzüge der Planung.

Der Aspekt des Nicht-Berührt-Seins der Grundzüge der Planung ist stark an § 31 Abs. 2 BauGB angelehnt. Die Grundzüge der Planung bezeichnen die Planungskonzeption als solche.[49] Zum Planungsbegriff gehören die Raumordnungspläne, also auch Landesentwicklungspläne, als Ganzes. Entscheidend ist, welches Ziel der Raumordnung in welchem Raumordnungsplan der Vorhabenrealisierung konkret entgegensteht.[50]

Der Begriff der „Grundzüge" erfasst das der Planung zugrunde liegende Leitbild, das Interessengeflecht, aus dem sich der Plan entwickelt hat und somit letztlich nichts anderes als das Ergebnis der Abwägung dieser Interessen.[51] Durch die Abwägung sind Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Zielen der Raumordnung zum Ausdruck gebracht worden, die eine Zielabweichung nicht verschieben darf, andernfalls berührt sie die Grundzüge der Planung.[52] Die Landesplanungsbehörde muss sich deshalb im Rahmen des Zielabweichungsverfahrens damit auseinandersetzen, welche Struktur von Planaussagen vorhanden ist, welches planerische Konzept mittels der durch den Plan festgelegten Ziele verfolgt wurde. Der Behörde ist es verwehrt, in dieses Konzept im Wege der Zielabweichung einzugreifen. Dies gilt unabhängig davon, ob das Konzept heute noch als ein angemessener Ausgleich angesehen wird oder ob ein Zurücktreten des Ziels als mit heutigen Anforderungen an den Raum zeitgemäßer erscheint.[53]

Im Hinblick auf die Standortfestlegung als Ziel der Raumordnung im LEP VI (1978), das der LEP 1995 perpetuiert (s.o.), sind insb. die gegenläufigen Interessen der Ener-

[49] BVerwG, NVwZ 1990, 873, 874; Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 11. Aufl. 2009, § 13 Rz. 2.; Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, Loseblattsammlung, Stand: 2010, Bd. 2, § 31 Rz. 36.
[50] Schrage, a.a.O., S. 66 ff.
[51] Schrage, a.a.O., S. 69; Schrödter, BauGB, 7. Aufl. 2006, § 13 Rz. 2.
[52] Dyong, in: Dyong/Arenz/Dallhammer, a.a.O., § 11 Rz. 6.
[53] Schmitz, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, a.a.O., K § 11 Rz. 33.

gieversorgung und des Umweltschutzes, aber auch die Lage zu vorhandener Bebauung, zu Verbrauchsschwerpunkten und der Immissionsschutz gegenübergestellt und abgewogen worden.[54] Sie stellen das o.g. Interessengeflecht dar. Der Plangeber hat sich als Ergebnis einer spezifischen Interessenabwägung für die nun einmal vorgenommene, gebietsscharfe Festlegung des künftigen Kraftwerksstandorts „Datteln-Waltrop“ und entsprechende Nebenanlagen (Energieumwandlungsanlagen, Energieversorgungsnetze) entschieden. Würde nun der Standort des Kraftwerks wesentlich verändert, d.h. der räumliche Umgriff der zeichnerischen Festlegung vollständig verlassen, geriete die durch Abwägung austarierte planerische Grundkonzeption aus dem Gleichgewicht. Dies verdeutlichen die neuen Zielaussagen im Entwurf für eine Änderung des hier gegenständlichen Regionalplans, die hervorheben, dass bei der Abwägung der Standortalternativen auch bereits vorhandene, verdichtete industrielle Nutzungsstrukturen zu berücksichtigen seien.[55] Allein diese neue Zielaussage, ein deutlich stärkeres Gewicht des Belangs der Verhinderung kumulativ überlagerter Belastungen, lässt eine neue Abwägung mit bislang prioritären Belangen unumgänglich erscheinen und rührt so an den Grundzügen der Planung. Dies gilt auch und gerade, weil o.g. Nebenanlagen künftiger Kraftwerksneuerrichtungen nur in möglichst geringem Maße bislang unberührte oder *unbeplante* Flächen in Anspruch nehmen dürfen. Im vorliegenden Fall würde – gegen die Standortfestlegung in Teil B 3.5 in Verbindung mit lit. D. II. 2.8 des LEP 1995 – von einer solchen Vorplanung abgewichen. Alle wesentlichen Aspekte der Standortfrage – Entfernung zur Wohnbebauung, Umwelt- insb. Immissionsschutz, Vorbelastung, Lage zum Verbrauchsschwerpunkt – müssen neu aufgeworfen und neu bewertet werden.

Durch (jedenfalls alsbaldige) ausschließliche Verwendung nicht-einheimischer Primärenergieträger in sehr großen Mengen für ein „Referenzkraftwerk NRW“ sind die Grundzüge der Planung ebenfalls berührt, soweit das Ziel D.II.2.1 im LEP 1995 in Rede steht. Die dortige Vorrangregelung – Ergebnis einer Abwägungsentscheidung – wie lit. D.II.1 und D.II.3 zu entnehmen ist, würde in ihr Gegenteil verkehrt (s.o.). Der Kraftwerksneubau würde nicht vorrangig einheimische Primärenergieträger einsetzen, zu denen nach Ende der deutschen Steinkohlenförderung in jedem Fall hiesige Braunkohle – die Entwicklung der erneuerbaren Energien im letzten Jahrzehnt ganz außen

[54] LEP VI (1978), MBl. NRW 1978, 1908 f.
[55] Entwurf der 7. Änderung des Regionalplanes für den Regierungsbezirk Münster (Teilabschnitt Emscher-Lippe) im Gebiet des RVR: Kraftwerksstandort in der Stadt Datteln, Drs.-Nr. 12/0161, 05.08.2010, S. 10 ff.

vor gelassen – zählt, die auch weiterhin zur Verfügung steht. Vielmehr würde sich der Betreiber erklärtermaßen nach seinem wirtschaftlichen Konzept zu 100% ausländischer Energieträger bedienen. Dies berührt, abgesehen von der „Größe“ bzw. „Reichweite“ der konzeptionellen Veränderung, die zweitrangig ist, das planerische Grundkonzept jedenfalls insofern, als mit diesem raumordnerischen Ziel auch Belange des Umweltschutzes (Länge der Transportwege, CO_2-Bilanz einschließlich des Transports) berührt sind. Gerade der Aspekt des Klimaschutzes und der CO_2-Bilanz sind ausdrücklich im LEP 1995 erwähnt (Teil D. II. 1.). Das Grundkonzept wäre zudem in einem Fall berührt, der aus Sicht des Vorhabenträgers als „Referenz“ gerade über den spezifischen Einzelfall und wahrscheinlich sogar über den Erstreckungsbereich des LEP hinausgehende Bedeutung besitzt und ohne Zweifel – bei Fertigstellung und Betrieb des Kraftwerks am jetzigen Standort – auch erhielte.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Grundzüge der Planung durch ein Zielabweichungsverfahren mit dem Zweck, den jetzt faktisch ausgewählten Standort für die Kraftwerksneuerrichtung des Vorhabens „Datteln Block 4“, rechtlich tragfähig zur Grundlage eines entsprechend angepassten Regionalplanes und weiterer niederstufiger Planung zu machen, berührt sind. Eine Einzelfallaufhebung der Ziele „zeichnerische Standortfestlegung“, „textliche Standortfestlegung (Nebenanlagen)“ und „prioritäre Verwendung heimischer Energieträger“ wäre erforderlich. Sie kommt – ohne zugleich Hand an die planerische Grundkonzeption, die dem LEP 1995 zugrunde lag, zu legen – nicht in Betracht.

IV. Ergebnis

Ein rechtlich erfolgversprechendes Zielabweichungsverfahren kommt vorliegend mangels Vertretbarkeit unter raumordnerischen Gesichtspunkten und mangels Nicht-Berührt-Sein der Grundzüge der Planung nicht in Betracht.[56]

[56] Etwas anderes kann auch der Entscheidung des OVG Münster vom 03.09.2009, a.a.O., nicht entnommen werden. Das Gericht äußert sich nur an einer Stelle der Urteilsgründe, im Zusammenhang mit formalisierten Verfahren, die abstrakt geeignet erschienen, die mangelnde Zielkonformität des Vorhabens zu beseitigen, zum Zielabweichungsverfahren. Eine materiell-rechtliche Bewertung etwaiger Erfolgsaussichten ist damit nicht verbunden, vgl. OVG Münster, a.a.O., NuR 2009, 801, 804 f.

Zusammenfassung:

1. Jeder künftige Bebauungsplan der Belegenheitsgemeinde, der Stadt Datteln, welcher versucht, dem derzeit im Rohbau befindlichen Steinkohlekraftwerk Datteln (Block 4) nachträglich eine bauleitplanerische Grundlage zu geben, läuft ohne Bewältigung der durch das OVG Münster in seiner Entscheidung vom 03.09.2009, Az. 10 D 121/07.NE, aufgezeigten raumordnungsrechtlichen Problematik – mangelnde Auseinandersetzung mit bestimmten Zielen der Raumordnung sowie mangelnde Berücksichtigung sonstiger Vorgaben des LEPro und des LEP 1995 – Gefahr, unwirksam zu sein.

   Das OVG Münster hat verdeutlicht, dass es sich bei der zeichnerischen Festlegung der Standorte für Energieerzeugung im LEP 1995 (Teil B) um zulässige, bestimmte Ziele der Raumordnung handele. Dies gelte namentlich für den hier relevanten Standort in der hochstufigen Landesplanung „B 3.5 (Datteln-Waltrop)“.[57] Zudem moniert diese Judikatur die Nichtberücksichtigung der unter lit. D.II.2 LEP 1995 genannten „Ziele“ (insb. Bevorzugung heimischer Primärenergieträger, CO_2-Reduktion) im Rahmen der kommunalen Bauleitplanung, ohne allerdings zu entscheiden, ob es sich um Ziele oder Grundsätze der Raumordnung i.S.v. § 3 ROG handele. Dies könne dahinstehen, da es im Hinblick auf den konkreten Bebauungsplan schon an einer schlüssigen Abwägungsentscheidung der Stadt Datteln fehle.[58]

2. Die rechtlich zulässige „Heilung“ eines entsprechenden Abwägungsfehlers – freilich innerhalb eines neuen bauleitplanerischen Verfahrens – unter ausdrücklicher und umfassender Auseinandersetzung mit den abweichenden Zielen der Raumordnung in Teil B des LEP 1995 einerseits und dem Regionalplan für den Regierungsbezirk Münster (Teilabschnitt Emscher-Lippe) andererseits bei der Standortfrage des Kraftwerks ist ausgeschlossen. Derzeit vorhandene Divergenzen zwischen den verschiedenen Ebenen der Landesplanung lassen sich durch Abwägung schon deshalb nicht zum Ausgleich bringen, weil die Regionalplanung bei den von ihr vorgesehenen, erweiterten Standortalternativen gegen die ihr raumordnungsrechtlich allgemein zugewiesene Konkretisierungsaufgabe, die sich auch im spezifischen Landesrecht (§ 18 Abs. 1 S. 2 LPlG) bestätigt findet, verstößt. Daran ändert ein, Anfang 2010 für das geplante regionale

[57] OVG Münster, a.a.O., NuR 2009, 801, 802.
[58] OVG Münster, a.a.O., NuR 2009, 801, 806.

Gewerbe- und Industriegebiet „newPark“ in Datteln-Waltrop durchgeführtes Zielabweichungsverfahren nach § 24 LPlG NRW a.F., welches das Gebiet für flächenintensive Großvorhaben verkleinerte und die Zweckbindung des „Standorts für die Energieerzeugung B 3.5 Dattel-Waltrop“ strich, nichts, da es das betroffene Ziel der Raumordnung – die zeichnerische Standortfestlegung – für alle sonstigen Projekte anderer Vorhabenträger, so auch für das vorliegende, unberührt lässt.

3. Eine „Heilung“ der kommunalen Bauleitplanung für den Kraftwerksstandort Datteln ist nur durch zwei Instrumente möglich: Entweder erfolgt eine Änderung des LEP, der – soweit erforderlich – angepasste Ziele der Raumordnung festlegen muss (Ziel- bzw. Planänderungsverfahren), oder es wird ein Zielabweichungsverfahren gem. § 16 LPlG NRW versucht.

4. Ein Zielabweichungsverfahren soll im Einzelfall ermöglichen, von einer Zielaussage eines Planes abzurücken, ohne die Festlegung des Raumordnungsziels selbst den Planungsbedürfnissen anzupassen. Die Bindungswirkung wird ausschließlich dem jeweiligen Vorhabenträger gegenüber und nur im konkreten Fall aufgehoben.[59] Dabei soll im Einzelfall eine zügige Flächennutzung für ein bestimmtes Vorhaben ermöglicht werden.

5. Im hier anzuwendenden vorrangigen Landesrecht normiert § 16 LPlG das Zielabweichungsverfahren. Die materiell-rechtlichen Voraussetzungen ergeben sich aus § 16 Abs. 1 S. 1 LPlG. Hiernach muss (a) zunächst ein Ziel der Raumordnung i.S.v. § 17 Abs. 1 S. 1 LPlG i.V.m. § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG vorliegen (s.u. Ziff. 6), dann für eine Abweichung (b) Vertretbarkeit unter raumordnerischen Gesichtspunkten zu bejahen (s.u. Ziff. 7) und schließlich dürfen (c) die Grundzüge der Planung nicht berührt sein (s.u. Ziff. 8).

6. Als Ziel der Raumordnung erweisen sich (a) die Festlegung des Standorts des Kraftwerks Datteln und aller weiteren Standorte für die Energieerzeugung (LEP Teil B), sowie (b) die Ausrichtung des Standorts des Kraftwerks Datteln im Hinblick auf vorhandene und geplante Energieversorgungsnetze (LEP D.II.2.8). Desweiteren ist Vorrang heimischer Primärenergieträger (LEP D.II.2.1) ein Ziel der Raumordnung.

   Ein Ziel der Raumordnung setzt eine verbindliche Vorgabe sowie räumliche und sachliche Bestimmtheit voraus. Es muss vom Planungsträger abschließend abgewogen,

[59] Schmitz, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, a.a.O., K § 11 Rz. 3 ff.; Schrage, a.a.O., S. 27.

textlich oder zeichnerisch im Raumordnungsplan festgelegt sein und die Zwecksetzung verfolgen, den Raum zu entwickeln, zu ordnen oder zu sichern.

Diesen Anforderungen genügt, wie das OVG Münster in seiner zitierten Rechtsprechung umfassend dargelegt hat, die zeichnerische Festlegung des Kraftwerkstandorts im LEP ohne weiteres.[60] Insbesondere ist diese Festlegung umfassend bereits im früheren LEP VI (1978), auf den der LEP 1995 Bezug nimmt, abgewogen worden.

Auch textliche Standortvorgaben, wie v.a. die prioritäre Inanspruchnahme schon bestehender Energieumwandlungsanlagen und Energieversorgungsnetze ist ein Ziel der Raumordnung. Sie ist in der Zusammenschau mit den zeichnerisch konkretisierten Standorten der Energieerzeugung selbst hinreichend bestimmbar.

Schließlich stellt auch der Vorrang heimischer Primärenergieträger ein Ziel der Raumordnung im LEP 1995 dar. Dabei schadet die „Soll"-Formulierung im Hinblick auf die notwendige Verbindlichkeit nicht.[61] Allerdings ist hier eine besondere Einzelfallprüfung geboten, ob nicht von der durch das Ziel gemachten Vorgabe ausnahmsweise abgewichen werden kann.

7. Vertretbarkeit unter raumordnerischen Gesichtspunkten bedeutet, dass die Abweichung mit Rücksicht auf den Zweck der Zielfestlegung und die Grundsätze der §§ 1 bis 3 ROG planbar sein muss. Voraussetzung ist, dass sie in der Form, in der von ihr abgewichen wird, von Beginn an Gegenstand des Planes hätte sein können.[62] Eine Zielabweichung ist allerdings nur zulässig, wenn entsprechende Gründe nicht bereits bei der Planerstellung erörtert und seinerzeit bewusst zurückgestellt wurden.[63]

Sowohl bei den o.g. zeichnerischen als auch textlichen Standortfestlegungen als Zielen der Raumordnung erscheint eine Zielabweichung demnach nicht vertretbar, denn zumindest die Entscheidung über den konkreten Kraftwerksstandort Datteln ist bewusst mit der Fixierung auf den derzeitigen Ort vorgenommen worden, um einen größtmöglichen Abstand zu Wohnsiedlungsbereichen und somit den absolut prioritären Schutz der Bevölkerung vor Schädigungen gewährleisten zu können.[64] Der nun gewählte Standort des Kraftwerks-Rohbaus ist seinerzeit, davon ist aufgrund der geringen Ent-

[60] OVG Münster, a.a.O., NuR 2009, 801, 802 f.
[61] OVG Lüneburg, NJW 1984, 1776 ff.; Runkel, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, a.a.O., K § 3 Rz. 26.
[62] Dyong, in: Dyong/Arenz/Dallhammer, a.a.O., § 11 ROG Rz. 6; Schrage, a.a.O., S. 52 ff.
[63] Schmitz, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, a.a.O., K § 11 Rz. 28; Lautner, VR 1997, 109, 113; Schrage, a.a.O., S. 53 f.
[64] Vgl. LEP VI (1978), MBl. NRW 1978, 1908 f.

fernung und Vorbelastung auszugehen, im Rahmen der umfassenden Abwägungsentscheidung des LEP VI (1978) bewusst außen vor gelassen worden. Dies steht der heutigen Vertretbarkeit einer Zielabweichung raumordnerisch entgegen.

Auch im Hinblick auf den vorrangigen Einsatz heimischer Primärenergieträger erscheint eine Zielabweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten nicht vertretbar. Zwar vermag von einer „Soll"-Vorschrift unter den Zielen der Raumordnung eher eine Ausnahme zugelassen zu werden, als von einer zwingend formulierten Norm.[65] Hier könnte für eine solche Ausnahme bei einem Kraftwerk, das zu 100% auf importierte Energieträger zurückgreifen wird, der Umstand sprechen, dass heimische Steinkohle, zumal solche aus NRW, nur noch überschaubare Zeit zur Verfügung steht. Wäre dies 1995 bei Erlass des LEP bereits so absehbar gewesen, hätte es bei der Zielfestlegung unmittelbar Berücksichtigung finden können. Gegen eine Ausnahme spricht freilich die Größe des Vorhabens (Europas größter Steinkohle-Monoblock mit etwa 1.055 MW elektrischer Nettoleistung). Die vom Betreiber selbst als „Referenz-Kraftwerk" bezeichnete Anlage würde in bei Erlass des LEP 1995 kaum gewollter Weise ausschließlich nicht-heimische Primärenergieträger beanspruchen, deren Einsatz in dieser Dimension gem. lit. D.II.2.1. nicht beabsichtigt war.

8. Der Aspekt des Nicht-Berührt-Seins der Grundzüge der Planung ist stark an § 31 Abs. 2 BauGB angelehnt. Die Grundzüge der Planung bezeichnen die Planungskonzeption als solche.[66] Der Begriff erfasst das der Planung zugrunde liegende Leitbild, das Interessengeflecht, aus dem sich der Plan entwickelt hat und somit letztlich nichts anderes als das Ergebnis der Abwägung dieser Interessen.[67] Durch die Abwägung sind Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Zielen der Raumordnung zum Ausdruck gebracht worden, die eine Zielabweichung nicht verschieben darf, andernfalls berührt sie die Grundzüge der Planung.

Im Hinblick auf die Standortfestlegung als Ziel der Raumordnung im LEP VI (1978), an den der LEP 1995 anknüpft, sind insb. die gegenläufigen Interessen der Energieversorgung und des Umweltschutzes, aber auch der Lage zu vorhandener Bebauung, zu Verbrauchsschwerpunkten und der Immissionsschutz gegenübergestellt und abgewo-

[65] Schmitz, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, a.a.O., K § 11 Rz. 23.
[66] BVerwG, NVwZ 1990, 873, 874; Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 11. Aufl. 2009, § 13 Rz. 2.
[67] Schrage, a.a.O., S. 69; Schrödter, in: Schrödter, BauGB, 7. Aufl. 2006, § 13 Rz. 2.

gen worden.[68] Sie stellen das o.g. Interessengeflecht dar. Würde nun der Standort des Kraftwerks wesentlich verändert, d.h. der räumliche Umgriff der zeichnerischen Festlegung vollständig verlassen, geriete die durch Abwägung austarierte planerische Grundkonzeption aus dem Gleichgewicht. Dies verdeutlichen die neuen Zielaussagen im Entwurf für eine Änderung des hier gegenständlichen Regionalplans, die hervorheben, dass bei der Abwägung der Standortalternativen auch bereits vorhandene, verdichtete industrielle Nutzungsstrukturen zu berücksichtigen seien.[69] Allein diese neue Zielaussage, ein deutlich stärkeres Gewicht des Belangs der Verhinderung kumulativ überlagerter Belastungen, lässt eine neue Abwägung mit bislang prioritären Belangen unumgänglich erscheinen und rührt so an den Grundzügen der Planung.

Durch jedenfalls alsbaldige, ausschließliche Verwendung nicht-einheimischer Primärenergieträger in sehr großen Mengen für ein „Referenz-Kraftwerk" sind die Grundzüge der Planung ebenfalls berührt, soweit das Ziel D.II.2.1 im LEP 1995 in Rede steht. Die dortige Vorrangregelung – Ergebnis einer Abwägungsentscheidung – wie lit. D.II.1 und D.II.3 zu entnehmen ist, würde in ihr Gegenteil verkehrt. Dies geschähe in einem Fall, der aus Sicht des Vorhabenträgers als „Referenz" gerade über den spezifischen Einzelfall hinausgehende Bedeutung bezweckt und ohne Zweifel – bei Fertigstellung und Betrieb des Kraftwerks am jetzigen Standort – auch erhielte.

9. Ein rechtlich zulässiges Zielabweichungsverfahren kommt vorliegend nicht in Betracht. Etwas anderes kann auch der Entscheidung des OVG Münster vom 03.09.2009, a.a.O., nicht entnommen werden. Das Gericht äußert sich nur an einer Stelle der Urteilsgründe, im Zusammenhang mit formalisierten Verfahren, die abstrakt geeignet erschienen, die mangelnde Zielkonformität des Vorhabens zu beseitigen, zum Zielabweichungsverfahren. Eine materiell-rechtliche Bewertung etwaiger Erfolgsaussichten ist damit nicht verbunden.[70]

Universitätsprofessor Dr. Martin Schulte Dresden, 12.01.2011

[68] LEP VI (1978), MBl. NRW 1978, 1908 f.
[69] Entwurf der 7. Änderung des Regionalplanes für den Regierungsbezirk Münster (Teilabschnitt Emscher-Lippe) im Gebiet des RVR: Kraftwerksstandort in der Stadt Datteln, Drs.-Nr. 12/0161, 05.08.2010, S. 10 ff.
[70] OVG Münster, a.a.O., NuR 2009, 801, 804 f.

12.01.2011

Deutsche Umwelthilfe - Zur Zulässigkeit eines Zielabweichungsverfahrens zwecks Realisierung des Kohlekraftwerks Datteln 4

„Ein rechtlich erfolgversprechendes Zielabweichungsverfahren kommt vorliegend mangels Vertretbarkeit unter raumordnerischen Gesichtspunkten und mangels Nicht-Berührt-Sein der Grundzüge der Planung nicht in Betracht.“

Deutsche Umwelthilfe

Zur Zulässigkeit eines Zielabweichungsverfahrens zwecks Realisierung des Kohlekraftwerks Datteln 4

Thesen:

1. Der Bebauungsplan der Stadt Datteln Nr. 105 („E.ON Kraftwerk“) zur Realisierung des Steinkohlekraftwerks „Datteln 4“ aus dem Jahr 2007 scheiterte vor dem Oberverwaltungsgericht Münster, weil keine ausreichende Übereinstimmung mit der hochstufigen Landesplanung (Landesentwicklungsplan - LEP) vorhanden war.

2. Eine bloße Änderung des Regionalplans für den Regierungsbezirk Münster (Teilabschnitt Emscher-Lippe) zur Realisierung des bislang seitens E.ON vorgesehenen Kraftwerksstandorts in Datteln ist – ohne vorgängige weitere Maßnahmen auf der Ebene der hochstufigen Landesplanung – nicht erfolgversprechend. Sie würde gegen bindende Festsetzungen des geltenden LEP verstoßen.

3. Entgegenstehende Zielfestlegungen im LEP können – allgemein gesprochen und losgelöst vom konkreten Einzelfall – nur durch Änderung des LEP oder im Rahmen eines Zielabweichungsverfahrens nach § 16 LPlG NRW angepasst werden.

4. Änderungen des LEP bedürfen der Rechtfertigung ihrer Erforderlichkeit. Ob eine „Heilungsplanung“ zur Realisierung eines ganz bestimmten Projekts und zur Verhinderung einer „Fehlentwicklung“ in überwiegend privatem Interesse dabei zulässig ist, erscheint fraglich.

5. Zweck eines Zielabweichungsverfahrens nach § 16 LPlG NRW ist die projektbezogene Befreiung von Zielen der Raumordnung für den konkreten Fall, ohne diese Ziele generell aufzuheben. Voraussetzungen sind (a) die Vertretbarkeit der Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten und (b) die Nichtberührung der Grundzüge der Planung.

6. Wichtige Ziele der Raumordnung im LEP sind hier (a) die zeichnerische Festlegung eines Standortes für die Energieerzeugung (Teil B 3.5 Datteln-Waltrop), (b) die vorrangige Inanspruchnahme schon bestehender Standorte bzw. Strukturen bei der Planung von Energieumwandlungsanlagen und Energieversorgungsnetzen (Teil D. II. 2.8) und (c) die vorrangige Nutzung heimischer Primärenergieträger (Teil D. II. 2.1).

7. Angesichts dieser Ziele ist eine raumordnerische Vertretbarkeit abzulehnen, denn die planerische Standortzuweisung für die Energieerzeugung und deren Einbettung in vorhandene Energieversorgungsnetzstrukturen ist bewusst vorgenommen worden, um einen größtmöglichen Abstand zu Wohnsiedlungsbereichen und somit den absolut prioritären Schutz der Bevölkerung vor Schädigungen gewährleisten sowie die Flächeninanspruchnahme minimieren zu können. Entsprechendes gilt für den Vorrang bei der Verwendung heimischer Primärenergieträger, von dem ein Abweichen wegen der Größe des Vorhabens (1.055 MW elektrische Nettoleistung, „Referenzkraftwerk NRW“) raumordnerisch nicht in Betracht kommt.

8. Ein Abweichen von der Standortfestlegung im LEP würde zudem das austarierte Planungskonzept, im Geflecht konfligierender Interessen (Industrie, Wohnen, Umwelt etc.) einen bestimmten Bereich als Kraftwerksstandort zu definieren, ins Ungleichgewicht bringen. Ebenso verhält es sich bei der beabsichtigten Verwendung nicht-einheimischer Primärenergieträger, die die Zielbestimmung des LEP in ihr Gegenteil verkehren würde. Die planerische Grundkonzeption würde jeweils angetastet.

9. Ein rechtlich erfolgversprechendes Zielabweichungsverfahren kommt vorliegend mangels Vertretbarkeit unter raumordnerischen Gesichtspunkten und mangels Nicht-Berührt-Sein der Grundzüge der Planung nicht in Betracht.

Universitätsprofessor Dr. Martin Schulte Dresden, 12.01.2011

Februar 2011

Gutachterliche Stellungnahme zu den abstandsrechtlichen Aspekten einer planungsrechtlichen Absicherung des E.ON-Kohlekraftwerks Datteln IV
Abgegeben im Auftrag der Stadt Datteln
Prof. Dr. Michael Uechtritz und RA Marco Siever

„Im Hinblick auf den Aspekt „Abstand“ bestehen keine rechtlichen Hindernisse, die einer Bauleitplanung für die Realisierung des Kohlekraftwerks am Standort „Löringhof“ vom vornherein entgegenstehen. Auch auf der Basis der rechtlichen Annahmen, die das OVG Münster in seinem Urteil vom 3. September 209 getroffen hat, kann eine entsprechende Schlussfolgerung nicht gezogen werden. Das Urteil des OVG Münster hat – jedenfalls in Bezug auf den Aspekt „Abstand“ – nicht angenommen, es gebe zwingende normative Vorgaben, die der Errichtung eines Kohlekraftwerks in der vom Vorhabenträger geplanten Dimension am fraglichen Standort entgegenstünden. Es hat den ursprünglichen Bebauungsplan zwar auch im Hinblick auf mehrere Abstandsaspekte beanstandet. Dies aber nicht deshalb, weil der in Rede stehende Standort von vornherein einen zu geringen Abstand von schutzwürdigen und schutzbedürftigen Gebieten aufweist, sodass er für das geplante Kohlekraftwerk Datteln IV von vornherein als ungeeignet eingestuft werden müsste. Die Entscheidung des OVG Münster basiert – soweit Abstands-Aspekte beanstandet wurden – im Kern darauf, dass im bisherigen Bebauungsplanverfahren Ermittlungs- und Bewertungsfehler zu konstatieren sind, die zur Fehlerhaftigkeit des Bebauungsplans und damit zu dessen Aufhebung geführt haben.“

Gleiss Lutz

Gutachterliche Stellungnahme

zu den abstandsrechtlichen Aspekten einer planungsrechtlichen Absicherung des E.ON-Kohlekraftwerks Datteln IV

Abgegeben im Auftrag der

Stadt Datteln

durch Rechtsanwalt

Professor Dr. Michael Uechtritz
unter Mitarbeit von Rechtsanwalt Marco Siever

Februar 2011

1546020102

Gleiss Lutz

Inhaltsverzeichnis

A. Sachverhalt und Fragestellung 5

I. Sachverhalt 5

II. Fragestellung 10

B. Rechtliche Beurteilung 14

I. Überblick über Vorgaben für die Bauleitplanung 14

1. Vorbemerkung 14
2. Vorgaben im Hinblick auf die Art des Vorhabens (Kohlekraftwerke mit bestimmter Leistung) 17
   - a. Normative Vorgaben 17
   - b. Verwaltungsvorschriften 18
3. Vorgaben in Bezug auf einzelne Immissionen 19
   - a. Lärm 19
     - aa. Normative Vorgaben 19
     - bb. Verwaltungsvorschriften 19
     - cc. Private Regelwerke 20
   - b. Luftschadstoffe 20
     - aa. Normative Vorgaben 20
     - bb. Verwaltungsvorschriften 21
     - cc. Private Regelwerke 22
     - dd. Luftschadstoffe und FFH-Gebiete 22
   - c. Gerüche 23
   - d. Sonstige Immissionen 23
4. Vorgaben in Bezug auf die Dimension der geplanten Anlagen und deren immateriellen („bedrückenden“) Auswirkungen 24
   - a. Dimension 24

aa. Normative Vorgaben 24
bb. Verwaltungsvorschriften/Private Regelwerke 24
b. Immaterielle Einwirkungen 24

II. Zur Bedeutung des § 50 Satz 1 BImSchG im Planungsprozess 25

1. Regelungsgehalt des § 50 Satz 1 BImSchG 25
2. Zur grundsätzlichen Bedeutung des § 50 Satz 1 BImSchG 26
3. Zur Bedeutung des § 50 Satz 1 BImSchG speziell im Bebauungsplanverfahren 27
4. Zu den einzelnen Merkmalen des § 50 BImSchG 29
5. Zur Bedeutung des § 50 BImSchG für die Planung für das Kohlekraftwerk Datteln, Block IV 31

III. Zur Bedeutung des Abstandserlasses vom 06. Juni 2007 für die Planung des Kohlekraftwerks Datteln Block IV 33

1. Verhältnis des Abstandserlasses zu § 50 Satz 1 BImSchG und rechtliche Bindungswirkung für die kommunale Bauleitplanung 33
2. Schlussfolgerungen 35

a. Lärm 37
aa. Anforderungen der TA-Lärm 37
bb. Schlussfolgerungen 38
cc. Anforderungen der DIN 18005 41
b. Luftschadstoffe 42
aa. Anforderungen der 13. BImSchV 42
bb. Anforderungen der 39. BImSchV 43
cc. Anforderungen der TA-Luft 43
dd. Schlussfolgerungen 44
c. Gerüche 46

IV. Zur Bedeutung der (Abstands-)Empfehlungen der Störfall-Kommission 47

1. Anforderungen des Störfall-Schutzes im Rahmen des § 50 BImSchG 47
2. Zur Einschlägigkeit des Störfall-Schutzes in Bezug auf die Planung für das Kohlekraftwerk Datteln IV 49

3. Zur Rechtsnatur des Abstandsgebots in Bezug auf Störfall-Schutz und Bauleitplanung 50

4. Zur Präzisierung des angemessenen Sicherheitsabstandes 53

V. Optische Auswirkungen der Nähe des Kühlturmes und der Kühlturmschwaden 59

1. Relevante Gesichtspunkte 59

2. Rechtliche Einordnung der „optischen“ Auswirkungen 60

a. Verschattungswirkung 60

b. Bedrängende Wirkung 61

3. Beurteilungsmaßstäbe und Kriterien der Rechtsprechung 61

a. Beurteilungsmaßstäbe 61

b. Rechtsprechung 63

aa. Verschattung 63

bb. „Bedrängende“ Wirkung 64

cc. Grundsätzliche Übereinstimmung dieser Bewertung mit der sonstigen Judikatur 65

dd. Orientierung an der Rechtsprechung zu Windenergieanlagen? 67

4. Zusammenfassende Bewertung 68

VI. Auswirkungen auf benachbarte FFH-Gebiete 68

VII. Zusammenfassung der Ergebnisse 71

A. Sachverhalt und Fragestellung

I. Sachverhalt

1. Die E.ON-Kraftwerke GmbH beabsichtigt die Errichtung eines Kohlekraftwerkes in Datteln. Der angestrebte Standort liegt im Südosten des Stadtgebietes an der Stadtgrenze zu Waltrop. Im Westen grenzt der Dortmund-Ems-Kanal an, im Norden und Osten die Straße „Im Löringhof“ (K 14); im Süden wird der Standort von der Bahnlinie Hamm-Osterfeld begrenzt. Der geplante Standort liegt unmittelbar gegenüber dem vorhandenen Kraftwerk Datteln (Block I bis III) auf der östlichen Kanalseite des Dortmund-Ems-Kanals.

   Die nächstgelegene Wohnbebauung befindet sich in westlicher Richtung, jenseits des Kanals an der Castroper Straße in einer Entfernung von ca. 350 m Hafenanlage) von den geplanten Anlagen. Die „Meistersiedlung“, die nach ihrer faktischen Bebauungsstruktur als reines Wohngebiet qualifiziert werden kann, liegt ca. 400 (Abstand zum Wasserentnahmebauwerk am Dortmund-Ems-Kanal) westlich des Plangebietes, gleichfalls jenseits des Kanals. In geringerer Entfernung (ca. 150 – 300 m) befinden sich (ebenfalls in westlicher Richtung) an der Emscher-Lippe-Straße / Schachtstraße verschiedene Einzelhandelsgeschäfte (Edeka, aldi, Möbelmarkt, Bau- und Gartenmarkt).

2. Bei dem Vorhaben der E.ON-Kraftwerke GmbH handelt es sich um ein Steinkohlekraftwerk mit Fernwärmeauskoppelung und der Option zur Nachrüstung einer Carbon-Capture-Anlage (CC-Anlage). Die elektrische Nettoleistung soll sich auf rund 1.055 MW_{el} (netto) belaufen. Davon werden rund 413 MW_{el} über Bahnstromumrichter in das Netz der Deutschen Bahn abgeleitet. Die verbleibenden bis zu rund 650 MW sollen zur öffentlichen Versorgung des Strommarktes abgeleitet werden. Technisch besteht auch die Möglichkeit, die gesamte elektrische Leistung in das allgemeine 380-kV-Netz einzuspeisen, falls die Bahn keine oder eine geringere Leistung abfordert.

   Neben der Stromerzeugung kann das Kraftwerk bis 380 MW_{th} Fernwärme auskoppeln, so dass neben dem Fernwärmenetz Datteln, das bisher vom vorhandenen

Kraftwerk Datteln versorgt wird, auch die Übernahme der Fernwärmeversorgung im mittleren Ruhrgebiet erfolgen kann.

3. Das Vorhaben besteht aus folgenden Anlagenteilen:

– Blockanlage mit Einzelgebäuden für folgende Anlagen

  - Dampferzeuger im Kesselhaus (Höhe ca. 130 m)
  - Rauchgasreinigung, bestehend aus Entstickungsanlage, Elektrofilter und Rauchgasentschwefelungsanlage in den jeweiligen Gebäuden
  - Stromerzeugung und Fernwärmeentnahme im Maschinenhaus
  - Energieableitung der Kraftwerksblockanlage, bestehend aus Generatorableitung, Generatorschalter und Maschinentransformatoren am Maschinenhaus
  - Rückkühlsystem als Naturzug-Nasskühlturm (Höhe ca. 180 m)
  - Brennstofflager als offenes Längslager mit vier Halden

– Gleisanlage

– diverse Nebenanlagen

Nach den Angaben des Vorhabenbetreibers, der E.ON-Kraftwerke GmbH, wird beim Betrieb für die Entstickung Ammoniak (NH3) benötigt. Der Einsatz von Ammoniak kann in zwei Formen erfolgen:

– als druckverflüssigtes reines Ammoniak oder

– als Ammoniakwasser (Ammoniakanteil in der wässrigen Lösung < Gew.-25%)

Druckverflüssigtes Ammoniak ist als gefährlicher Stoff gemäß Anhang 1 der Störfallverordnung aufgeführt; das Vorhandensein in einem Betriebsbereich ab einer Menge von 50 t führt zur Anwendung der Störfallverordnung (12. BImSchV). Ammoniakwasser (als wässrige Lösung mit einem NH3-Anteil von < 25 Gew.-%) gilt demgegenüber nicht als gefährlicher Stoff i.S.d. Störfallverordnung.

Nach dem ursprünglichen Planungskonzept des Vorhabenbetreibers, der E.ON-Kraftwerke GmbH, wird Ammoniak nicht der einzige störfallrelevante Stoff sein, der

eingesetzt werden könnte. Für sonstige Prozesse werden Heizöl sowie weitere Kleinmengen gefährlicher Stoffe, wie z.B. explosionsfähige Gase, brandfördernde Stoffe oder Mineralölprodukte benötigt (Natriumchlorid, Sauerstoff, Propan, Wasserstoff). Im Hinblick auf das störfallrechtliche Abstandsgebot, das im Folgenden unter Ziff. IV. näher erörtert wird, können die sonstigen gefährlichen Stoffe aber außer Betracht bleiben, da störfallrechtlich in Bezug auf diese Stoffe sich in jedem Fall geringere einzuhaltende Abstände ergeben als im Hinblick auf des druckverflüssigte Ammoniak.

4. Zur Schaffung der planungsrechtlichen Grundlagen für das Vorhaben der E.ON-Kraftwerke GmbH hatte die Stadt Datteln am 15. Januar 2007 den Bebauungsplan Nr. 105-E.ON-Kraftwerk beschlossen. Auf Grundlage dieses Bebauungsplans wurden der Vorhabenträgerin verschiedene immissionsschutzrechtliche Teilgenehmigungen erteilt, von denen diese Gebrauch gemacht hat. Auf Antrag des Eigentümers einer landwirtschaftlichen Hofstelle, die sich in einer Entfernung von ca. 1,3 km (südöstlich) vom Gebiet des Bebauungsplans Nr. 105-E.ON-Kraftwerk befindet, hat das OVG NRW den Bebauungsplan mit Urteil vom 3. September 2009 für unwirksam erklärt. Dieses Urteil ist nach Zurückweisung der Nichtzulassungsbeschwerde durch das BVerwG mit Beschluss vom 16. März 2010 rechtskräftig.

5. Das Urteil des OVG NRW vom 3. September 2009 ist auf eine Mehrzahl von Gründen gestützt, die nach Auffassung des OVG jeweils für sich genommen zur Unwirksamkeit des Bebauungsplans geführt haben. Darüber hinaus enthält das Urteil – kritische – Aussagen bzw. Hinweise zu verschiedenen Aspekten des Planverfahrens, die aber für das Urteil nicht entscheidungserheblich sind.

   Im Hinblick auf die Fragestellung, die in Anlehnung an den Antrag der SPD-Fraktion vom 23.08.2010 im Rahmen dieser gutachterlichen Stellungnahme zu bearbeiten ist (dazu näher unten A. II.), werden im Folgenden nur die „*abstandsrelevanten*“ Aussagen des OVG wiedergegeben. Da unter B. im Rahmen der rechtlichen Bewertung auf die einzelnen Beanstandungen des OVG zum Thema „Abstand“ näher eingegangen wird, werden diese im Folgenden beziffert („Beanstandungspunkt 1“ usw.), um eine bessere Zuordnung der nachfolgenden Stellungnahme zu ermöglichen.

   – Das OVG hat beanstandet, dass die Anforderungen des § 50 Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) und der darin in Bezug genommenen Richtlinie 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) im Hinblick auf die notwendige Risikovorsorge grundlegend verkannt worden seien. Nach dieser Vorschrift müssten bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen, die zu nutzenden Flächen ein-

ander so zugeordnet werden, dass die *Auswirkungen von schweren Unfällen im Sinne der Seveso-II-Richtlinie* die von Betriebsbereichen mit sogenannten Störfallbetrieben ausgehen, auf schutzbedürftige Gebiete im Sinne der Vorschrift so weit wie möglich vermieden werden.

Das OVG hebt hervor, dass der Bebauungsplan keine Vorsorge dafür treffe, dass nur ein nicht der Seveso-II-Richtlinie unterfallendes Vorhaben realisiert werden könne. Den Abstand zur nächstgelegenen Wohnbebauung habe der Bebauungsplan selbst mit maximal 400 m angegeben. Vor diesem Hintergrund sei die Stadt Datteln verpflichtet gewesen, die Belange der Verhütung schwerer Unfälle bzw. die Vermeidung ihrer Auswirkungen in die Abwägung einzustellen und ihrer herausgehobenen Bedeutung Rechnung zu tragen. Das OVG hat insbesondere gerügt, dass der Bebauungsplan die Frage der Verhütung bzw. Vermeidung schwerer Unfälle in das nachfolgende immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren verlagert habe. Im Bebauungsplanverfahren habe es keine Ermittlung zu den relevanten Parametern gegeben. Dies sei aber für eine angemessene Abarbeitung der Anforderungen des § 50 BImSchG unabdingbar gewesen (Beanstandungspunkt 1).

– Unabhängig von den spezifischen Anforderungen an die Abwägung, die sich daraus ergeben, dass der Bebauungsplan einen Störfallbetrieb zulässt, hat das OVG weiter beanstandet, dass auch die Anforderungen des *allgemeinen Trennungsgrundsatzes*, der in § 50 BImSchG enthalten sei, nicht ausreichend beachtet wurden. § 50 BImSchG diene im Sinne des Vorsorgeprinzips der planerischen Vermeidung schädlicher Umwelteinwirkungen durch die Trennung emittierender Betriebe und schützenswerter Gebiete. Erfasst würden insoweit alle Immissionen, in erster Linie Luftverunreinigungen und Lärm. Das OVG hat auf den Abstandserlass NRW verwiesen, der die Anforderungen des Trennungsgrundsatzes im Sinne einer sachverständlichen Empfehlung konkretisiere. Die für die sachgemäße Anwendung des Trennungsgebotes unerlässliche konkrete Bestandsaufnahme habe nicht stattgefunden. Der geplante Abstand des Kraftwerkes von der nächsten Wohnbebauung betrage nur knapp ein Drittel der 1.500 m, die nach den Vorgaben des Abstandserlasses einzuhalten seien. Auch insoweit hat das OVG gerügt, dass die Problematik der beabsichtigten Unterschreitung des Abstandserlasses in das nachfolgende immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren verlagert worden sei (Beanstandungspunkt 2).

– Das OVG NRW hat generell ein Ermittlungsdefizit in der Betrachtung der Bebauungsplanfolgen für die *Lärm- und Luftbelastung* konstatiert. Dies wiege um so schwerer, als die konkrete Kraftwerksplanung zumindest für die Lärmimmissionen, zum Teil jedoch auch für die Luftbelastung, die vom Plangeber für noch zulässig gehaltenen Werte ausschöpfe. Beanstandet wird, dass nicht untersucht sei, welche zusätzlichen Lärmbelastungen durch weitere Anlagen im Plangebiet, vor allem die CO_2-Abscheideanlage, hervorgerufen werden könnten. Nach derzeitigem Stand der Technik führe diese zu nicht unerheblichen zusätzlichen Lärmbelastungen (Beanstandungspunkt 3).

– Das OVG hat ein weiteres Abwägungsdefizit dahingehend konstatiert, dass den Anforderungen an eine erforderliche *FFH-Vorprüfung* nicht genügt worden sei. Es lasse sich (auf der Basis der im Bebauungsplanverfahren vorgenommenen Ermittlungen und Bewertungen) nicht mit der erforderlichen Sicherheit feststellen, dass die Verwirklichung der Bauleitplanung keine nachteiligen Auswirkungen auf das ca. 4,5 km entfernte FFH-Gebiet „Lippeaue“ habe (Beanstandungspunkt 4).

– Das OVG hat beanstandet, der Bebauungsplan leide unter einer Abwägungsfehleinschätzung im Hinblick auf die von dem Kühlturm ausgehenden Auswirkungen. Die Stadt Datteln habe angenommen, dass die *Verschattungswirkungen* von 5 bis 10 % der Jahressonnenstunden hinnehmbar sei, wobei auf die normalen Wetterschwankungen verwiesen worden sei. Man habe nicht berücksichtigt, dass die Verschattung durch den Kühlturm und die von ihm ausgehenden Schwaden zu den natürlichen Schwankungen hinzutreten würden. In den ungünstigsten Fällen könne eine Reduktion der Jahressonnenstunden im Vergleich zum langjährigen Mittel von 20 % entstehen. Diese Effekte würden besonders im Winterhalbjahr auftreten, also zu einer Zeit, zu der die Sonne ohnehin wenig scheine.

  Auch die kumulierten Auswirkungen des 180 m hohen Kühlturms und der von ihm ausgehenden und mit ihm zusammenhängenden Schwaden seien insgesamt nicht ausreichend betrachtet worden. Nach Ansicht des OVG machten diese eine *beherrschende und bedrängende Wirkung des Kühlturms* zumindest wahrscheinlicher. Es sei zweifelhaft, ob bei der Prüfung der Auswirkungen des Kühlturms allein auf dessen bauliche Höhe abgestellt werden könne. Das OVG hat die Rechtsprechung zur Ermittlung erforderlicher Abstände bei Windenergieanlagen vergleichend herangezogen und angenommen, eine optisch bedrän-

gende Wirkung könne nicht ausgeschlossen werden. Unzulässig sei es, sich bei der Abwägung allein an den Grenzen der Rücksichtslosigkeit zu orientieren. Auch der Grundsatz der planerischen Vorsorge und der Konfliktvermeidung müsse zu Grunde gelegt werden (Beanstandungspunkt 5).

– Weiter spricht nach Auffassung des OVG NRW viel dafür, dass die zu erwartende *Luft- und Lärmbelastung nicht gerecht abgewogen worden sei*. Das OVG bemängelte, dass die Stadt davon ausgegangen sei, die begutachteten Kraftwerkskomponenten seien die maximale Ausnutzung der Möglichkeiten, die der Bebauungsplan eröffne. Dies sei aber nicht der Fall. Die Gutachten seien daher schon aus grundsätzlichen Erwägungen ungeeignet, die *planermöglichten* Auswirkungen sicher abzuschätzen. In einem Bebauungsplan müsse eine aussagekräftige prognostische Lärmabschätzung vorgenommen werden. Hieran fehle es. Das OVG verweist auf die unterschiedlichen Emissionsdaten in den Gutachten der AKUS GmbH und der Müller/BBM GmbH. In Bezug auf die Gutachten hat das OVG auch Zweifel an dem methodischen Ansatz angemeldet. Es sei nicht hinterfragt worden, wieso das Irrelevanzkriterium nach Ziff. 6.7 der TA-Lärm nicht auf den Schutzanspruch der nächstgelegenen reinen Wohngebiete bezogen worden sei, sondern auf einen aus der bestehenden Gemengelage ermittelten und bezüglich der tatsächlichen Belastung erhöhten Zwischenwert. Ob dies dem Sinn und Zweck des Kriteriums auch bei der Neuplanung einer Anlage entspreche, liege „zumindest nicht auf der Hand“ (diese Kritik überschneidet sich mit den Beanstandungspunkten 2 und 3 und wird zusammen mit diesen erörtert).

  In diesem Zusammenhang hat das OVG auch angemerkt, Bedenken hinsichtlich der Unbefangenheit der Gutachter ließen sich nicht von vornherein von der Hand weisen.

II. Fragestellung

1. Die Stadt Datteln hat den Unterzeichner um rechtsgutachterliche Stellungnahme zu den „abstandsrechtlichen Aspekten“ gebeten, die die Planung des Kraftwerks Datteln IV am vorgesehenen Standort aufwirft, d.h. zu der Frage, ob aus „abstandsrechtlicher“ Sicht an dieser Stelle ein Kraftwerk dieser Größenordnung überhaupt geplant werden darf.. Hintergrund dieser Bitte ist der Antrag der SPD-Fraktion, den Regierungspräsidenten Münster als Träger öffentlicher Belange zu ersuchen, die Stadt bei

der Auftragsvergabe eines Einzelgutachtens im Sinne von Ziff. 2.4.1.3 b des Abstandserlasses vom 6. Juni 2007 zu unterstützen. Der Rat der Stadt Datteln hat diesem Antrag am 15. September 2010 einstimmig zugestimmt. Nach Ziff. 2.4.1.3 b des Abstandserlasses vom 6. Juni 2007 kann bei der Festsetzung von Industrie- und Gewerbegebieten, deren Nutzung in den Einzelheiten bekannt ist, und bei denen eine Vorprüfung ergibt, dass die nach der Abstandsliste angegebenen Abstände nicht eingehalten werden, eine Einzelfallprüfung (Gutachten Immissionsprognose) vorgenommen werden. Darin wird geprüft, ob der vorgesehene Abstand gleichwohl ausreichen wird, um Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für die Bewohner der benachbarten Wohn- bzw. Misch-, Kern- oder Dorfgebiete zu vermeiden.

2. Die Verwaltung hat diesen Antrag zum Anlass genommen, den Unterzeichner um rechtsgutachterliche Stellungnahme zu bitten, das Thema „Abstand“ in Bezug auf das geplante Kraftwerk unter folgenden Aspekten zu prüfen:

   – Räumliche Trennung von überwiegend dem Wohnen dienenden Gebiete und von bestimmten Flächen zur Vermeidung schädlicher Umwelteinwirkungen und von schweren Unfällen im Sinne von § 50 BImSchG. Diese Frage bezieht sich auf den vorstehend aufgeführten Beanstandungspunkt 2 des OVG.

   – Schutzabstände gemäß Runderlass des Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz vom 6. Juni 2007 „Abstände“ zwischen Industrie- bzw. Gewerbegebieten und Wohngebieten im Rahmen der Bauleitplanung und sonstige für den Immissionsschutz bedeutsame Abstände (Abstandserlass) hinsichtlich Reinhaltung der Luft, Schutz gegen Lärm und gegen Gerüche. Diese Frage bezieht sich auf den vorstehend aufgeführten Beanstandungspunkt 3 des OVG.

   – Empfehlungen für Abstände zwischen Betriebsbereichen nach der Störfallverordnung und schutzbedürftigen Gebieten im Rahmen der Bauleitplanung – Umsetzung § 50 BImSchG der Störfallkommission. Diese Frage betrifft speziell die Problematik des planerischen Umgangs mit so genannten „Störfallbetrieben“, also Beanstandungspunkt 1 des OVG.

   – Auswirkungen der Nähe des Kühlturms zur benachbarten Wohnbebauung im Sinne von Abschnitt 8 d des OVG-Urteils vom 3. September 2009, wie die verschattende Wirkung des Bauwerks und der austretenden Schwaden und die

vom Gericht gesehene beherrschende und damit optisch bedrängende Wirkung des Bauwerks Diese Frage bezieht sich auf den Beanstandungspunkt 5.

Die Verwaltung weist bei ihrer Aufgabenstellung darauf hin, dass die vorgenannten Aspekte im Bauleitplanverfahren ohnehin untersucht werden müssten, so dass die gutachterliche Stellungnahme dem Ziel diene, das Aufstellungsverfahren vorzubereiten und dem Rat Entscheidungsgrundlagen für Aufstellungsbeschlüsse zu liefern.

3. Zum Gang der nachfolgenden Untersuchung sowie zur Präzisierung und Abgrenzung der vorstehend wiedergegebenen Fragen ist vorab Folgendes klarzustellen:

Im ersten Schritt (B. I.) wird zunächst allgemein – gewissermaßen vor die Klammer gezogen – ein Überblick dahingehend gegeben, welche rechtlichen Regelungen oder sonstige Vorgaben (z.B. bloße „Orientierungshilfen“) in Bezug auf den Aspekt „Abstand“ existieren, die die Stadt Datteln bei ihrer Entscheidung über eine mögliche planerische Zulassung des Kraftwerks Datteln IV am vorgesehenen Standort zu beachten hat. Dabei ist insbesondere auf die rechtliche „Qualität“ dieser Vorgaben bzw. die Intensität der Bindungswirkung einzugehen, die den einschlägigen Regelungen zukommt. Speziell ist die Frage zu erörtern, inwieweit die entsprechenden Vorgaben eine „strikte“ Bindungswirkung entfalten, also in jedem Fall und unter allen Umständen einzuhalten sind, oder ob sie nur Direktiven liefern, die die Stadt Datteln im Rahmen ihrer Abwägungsentscheidung zwar zu *berücksichtigen* hat, über die sich aber bei Vorliegen hinreichend gewichtiger Gründe gegebenenfalls hinwegsetzen kann. Dabei sind im ersten Teil die rechtlichen Rahmenbedingungen nur überblicksartig darzustellen, da sie bei der Beantwortung der weiteren Fragen im Einzelnen vertieft zu untersuchen sind.

Im zweiten Schritt (B. II.) sind sodann die allgemeinen Anforderungen des § 50 BImSchG, des sogenannten „Trennungsgebots“, zu behandeln. Die Behandlung dieses Themas (Beanstandungspunkt 2) hat am Beginn der rechtlichen Prüfung zu erfolgen, da hiermit die Abstandsproblematik in allgemeiner (und umfassender) Form aufgeworfen ist und die nachfolgenden Fragen – wie darzulegen ist – Teilaspekte der generellen Abstandsthematik betreffen. Dabei bleibt der gleichfalls in § 50 BImSchG enthaltene Sonderfall des Umgangs mit Störfallbetrieben im Sinne der Seveso-II-Richtlinie zunächst ausgeklammert, da dieser Aspekt (Beanstandungspunkt 1) im Rahmen der Beantwortung der dritten Frage einer gesonderten Prüfung zu unterziehen ist. Dies erfolgt unter B. IV.

Im dritten Teil (B. III.) wird dann auf die Bedeutung des Abstandserlasses vom 6. Juni 2007 eingegangen. Dabei ist insbesondere auch näher zu prüfen, welche Immissionen in Bezug auf das geplante Kraftwerk (Luftreinhaltung, Lärm, Gerüche) im konkreten Sachverhalt prüf- bzw. untersuchungsbedürftig sind und welche Vorgaben in Bezug auf diese Immissionen existieren, die im Rahmen der Bauleitplanung zu beachten sind. Dabei ist auch die Frage zu erörtern, welche Aussagekraft bzw. Relevanz die im bisherigen Planverfahren zu den einzelnen Immissionen eingeholten Gutachten besitzen, wie das OVG in seinem Urteil vom 3. September 2009 diese beurteilt hat und inwieweit sich hieraus Hindernisse für ein neues Bauleitplanverfahren zur planerischen Absicherung des Standortes ergeben (Beanstandungspunkt 2 und 3 des OVG).

Im vierten Teil (B. IV.) ist die bereits angesprochene Untersuchung geboten, welche zusätzlichen rechtlichen Anforderungen im Sachverhalt in Betracht kommen, die sich daraus ergeben, wenn man das geplante Kraftwerk als Störfallbetrieb im Sinne der Serveso-II-Richtlinie einstuft und ob die insoweit gleichfalls in § 50 BImSchG enthaltenen Anforderungen unter Berücksichtigung unionsrechtlicher Vorgaben eine besondere Bedeutung besitzen, die über die allgemeinen Anforderungen hinausgehen, die sich aus dem allgemeinen Trennungsgebot des § 50 BImSchG ergeben.

– Im fünften Teil (B. V.) sind dann die immateriellen bzw. ideellen Auswirkungen der geplanten Anlage, speziell des Kühlturms, zu prüfen, und zwar im Hinblick auf die Verschattungswirkung des Bauwerks. Auch die Frage einer „optisch bedrängenden“ Wirkung des Bauwerkes bedarf der Untersuchung. Auch wenn derartige Auswirkungen grundsätzlich nicht zu den Immissionen im Sinne des BImSchG zu rechnen sind, handelt es sich hierbei um potentiell planungsrechtlich relevante Belange, die bei der Aufstellung eines Bebauungsplans zu berücksichtigen sind, wie auch das OVG Münster in seinem Urteil vom 3. September 2009 hervorgehoben hat (Beanstandungspunkt 5).

– In einem sechsten Teil (B. VI.) wird in einem kurzen Exkurs auf die Abstandsproblematik in Bezug auf die benachbarten FFH-Gebiete eingegangen, da auch insoweit eine Rüge durch das OVG erfolgt ist und diese Kritik gleichfalls einen abstandsrelevanten Punkt betrifft – nämlich möglicherweise schädliche Auswirkungen auf ein benachbartes FFH-Gebiet.

– In einem letzten Schritt ist dann ein Fazit zu ziehen, nämlich dahingehend, ob die Analyse des relevanten Rechtsrahmens in Bezug auf den Aspekt „Abstand“ unter Einbeziehung der zum gegenwärtigen Zeitpunkt vorliegenden tatsächlichen Erkennt-

nisse und den Rügen des OVG im Urteil vom 3. September 2009 zu der Schlussfolgerung führen muss, dass das Kraftwerk in der vorgesehenen Dimensionierung am gegenwärtig ins Auge gefassten Standort nicht „planbar“ ist (weil unübersteigbare rechtliche Hürden bestehen) oder ob insoweit „nur“ ein „*Arbeitsprogramm*“ aufgezeigt ist, das im Rahmen der Bauleitplanung abzuarbeiten ist – mit der weiteren Konsequenz, dass eine Entscheidung über die Vertretbarkeit der planerischen Zulassung erst auf der Basis dieser „Abarbeitung“ geleistet werden kann.

B. Rechtliche Beurteilung

I. Überblick über Vorgaben für die Bauleitplanung

1. Vorbemerkung

Im Folgenden ist zunächst ein Überblick über die einschlägigen „Regelungen“ zu gegeben, die bei einer Bauleitplanung zur Zulassung des Kraftwerks Datteln IV am vorgesehenen Standort zu beachten sind. Dabei ist in mehrfacher Hinsicht eine Differenzierung angebracht:

a. Im Sachverhalt geht es nunmehr nicht mehr um die Beurteilung eines *angebotsorientierten* Bebauungsplans, mit dem eine Stadt lediglich einen Gebietstyp (z.B. Industrie- oder Gewerbegebiet) festsetzt, wobei offen ist, was für Betriebe sich im Planbereich künftig ansiedeln werden. Zu beurteilen ist ein *vorhabenbezogener Bebauungsplan* im Sinne des § 12 BauGB, da der Vorhabenträger, die E.ON Kraftwerke GmbH, für ein konkretisiertes Vorhaben den Antrag auf Einleitung eines entsprechenden Verfahrens gestellt hat. Der Rat der Stadt Datteln hat diesem Antrag entsprochen. Insofern ist im Sachverhalt also ein Bebauungsplan zu beurteilen, bei dem es bereits möglich und geboten ist, die Auswirkungen konkreter künftige(r) Anlage(n) im Plangebiet zu beurteilen. Insoweit hat sich die rechtliche Ausgangslage gegenüber dem Bebauungsplan, den das OVG im Urteil vom 3. September 2009 zu beurteilen hatte, geändert.

b. Präzisierungsbedürftig ist, was im Rahmen dieser gutachterlichen Prüfung unter „*Vorgaben*“ für die Bauleitplanung zu verstehen ist. Im Kern geht es um die Frage, welche *Maßstäbe* für die Beurteilung der Zulässigkeit der Planung zu beachten sind

bzw. ob diesen Vorgaben ein bestimmtes und verbindliches „*Schutzniveau*“ entnommen werden kann, welches die Stadt Datteln bei ihrer Bauleitplanung zu beachten hat (und wie dieses „Schutzniveau“ zu konkretisieren ist).

In Betracht kommen Vorgaben von unterschiedlicher „*rechtlicher Qualität*“:

- Zunächst stellt sich die Frage, ob es für das Vorhaben in Bezug auf das Thema „Abstand“ *normative* Regelungen gibt. Zu prüfen ist also, ob Rechtsnormen existieren, die Außenwirkung entfalten und folglich für Entscheidungen der Stadt Datteln im Rahmen der Bauleitplanung verbindlich sind; insoweit kommen Gesetze und/oder Rechtsverordnungen in Betracht; in Bezug auf die Störfallproblematik (dazu näher B. IV.) stellt sich ergänzend die Frage nach der Berücksichtigung bindender Vorgaben gemeinschaftsrechtlicher (nunmehr unionsrechtlicher) Richtlinien;

- Zu prüfen ist weiter, ob zur Beurteilung der maßgeblichen Fragen *Verwaltungsvorschriften* existieren, die zwar keine unmittelbare rechtliche Bindungswirkung entfalten, je nach Art der in Rede stehenden Verwaltungsvorschrift aber in unterschiedlicher Intensität eine faktische Bindung in Bezug auf die Konkretisierung allgemeiner Anforderungen bewirken, die (als unbestimmte Rechtsbegriffe) in Gesetzen und/oder Rechtsverordnungen enthalten sind;

- Letztlich stellt sich die Frage nach der Einschlägigkeit „*privater Regelwerke*“ (z.B. DIN-Vorschriften) die gleichfalls keine Bindungswirkung entfalten, denen aber entsprechend den Verwaltungsvorschriften eine Eignung zur Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe zukommen kann.

In Bezug auf (mögliche) Vorgaben unterschiedlicher Qualität ist weiter zu untersuchen, ob diese *unmittelbare* oder nur *mittelbare* Bedeutung für die Bauleitplanung besitzen. Wie der nachfolgende Überblick aufweisen wird, existieren in Bezug auf die Bauleitplanung nur wenige und im Regelfall sehr allgemein formulierte Vorgaben, die die planaufstellende Stadt Datteln zu beachten bzw. zu berücksichtigen hat.

„Enger“ bzw. „dichter“ sind demgegenüber die Vorgaben, die sich im Hinblick auf die Genehmigungsfähigkeit des hier in Rede stehenden Vorhabens (Kraftwerk) stellen. Diese Vorgaben haben zumindest „mittelbare“ Bedeutung für die Bauleitplanung, da nach gefestigter Rechtsprechung ein Bebauungsplan für ein Vorhaben, das nicht genehmigungsfähig und damit nicht realisierbar ist, von vornherein als „nicht

erforderlich“ zu qualifizieren ist und folglich schon im Hinblick auf § 1 Abs. 3 BauGB unwirksam wäre.

> BVerwG, DVBl 2000, 187; siehe auch *Krautzberger*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 11. Auflage, § 1 Rn. 28 und *Dirnberger*, in: Spannowsky/Uechtritz, BauGB, § 1 Rn. 40, jeweils m.w.N.

Insofern sind im Folgenden auch Vorgaben, die die Frage nach der Genehmigungsfähigkeit des geplanten Kraftwerks aufwerfen, zu betrachten.

Zur Vermeidung von Missverständnissen ist bereits an dieser Stelle allerdings Folgendes klarzustellen: Aus dem Umstand, dass das von der E.ON Kraftwerke GmbH geplante Steinkohlekraftwerk am fraglichen Standort (möglicherweise) genehmigungsfähig ist, weil es die Genehmigungsvoraussetzungen des BImSchG und die zur Konkretisierung dieser Anforderung erlassenen Verordnungen und Verwaltungsvorschriften erfüllt, folgt nicht gewissermaßen automatisch, dass ein Bebauungsplan, der hierfür die planerische Grundlage liefert, den Anforderungen des *Abwägungsgebotes*, also dem § 1 Abs. 7 BauGB i.V.m. § 50 BImSchG genügt. Auf diesen Gesichtspunkt hat auch das OVG NRW in seinem Urteil vom 3. September 2009 hingewiesen. Eine Planung erfüllt nicht bereits deshalb die Anforderungen des Abwägungsgebotes, weil sie Grundlage für ein Vorhaben ist, das (möglicherweise gerade noch) die einschlägigen Grenz- und Immissionsrichtwerte einhält. Dies kann als *notwendige*, nicht aber als *hinreichende* Bedingung charakterisiert werden, die sich im Hinblick auf das Abwägungsgebot und auf § 50 BImSchG stellt.

> Siehe auch *Jarass*, BImSchG, § 50 Rn. 14, der zutreffend darauf hinweist, dass die quellenbezogenen Regelwerke wie die TA-Lärm und die TA-Luft im Rahmen des § 50 BImSchG nur als *Untergrenze der Anforderungen* verwendbar sind.

Letztlich bedarf es der Differenzierung, in Bezug auf welche *Arten von Auswirkungen* der Planung bzw. des Vorhabens im Einzelnen die Vorgaben in Betracht kommen. Das allgemeine Gebot der Abstandswahrung zielt darauf ab, unterschiedliche Auswirkungen auf schutzbedürftige Gebiete zu vermeiden bzw. zu minimieren, für die – wie darzulegen ist – unterschiedliche Vorgaben existieren. Entsprechend der Fragestellung sind folgende Auswirkungsarten zu unterscheiden:

- Auswirkungen, die von der Art des Vorhabens generell ausgehen;
- Vorgaben im Hinblick auf einzelne Immissionen, die durch das Vorhaben verursacht werden (Luftverunreinigungen, Lärm, Gerüche);

– Vorgaben im Hinblick auf die Dimension (Höhe) und damit verbundene immaterielle (optische) Auswirkungen des Vorhabens.

Die nachfolgenden Ausführungen nehmen im Einzelnen diese unterschiedlichen Auswirkungen in den Blick und prüfen, welche Art von Vorgaben mit welcher Bindungswirkung für die einzelnen Auswirkungen in Betracht kommen.

2. Vorgaben im Hinblick auf die Art des Vorhabens (Kohlekraftwerke mit bestimmter Leistung)

a. Normative Vorgaben

Es gibt keinerlei gesetzliche Vorgaben, welche (numerisch festgelegten) Abstände eine Bauleitplanung für ein Steinkohlekraftwerk der hier in Rede stehenden Dimension gegenüber schutzbedürftigen Gebieten, speziell Wohngebieten, zu beachten hat. Das BauGB enthält lediglich generelle Aussagen zur „Berücksichtigung" der allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse und die Sicherheit der Wohn- und Arbeitsbevölkerung (§ 1 Abs. 6 Nr. 1), ohne nach *Anlagentypen* zu differenzieren oder gar in Bezug auf bestimmte Anlagentypen bestimmte Abstände zur Wahrung dieser Anforderungen vorzuschreiben. Ferner gebietet § 1 Abs. 7 BauGB bei der Aufstellung der Bauleitpläne die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen – ohne selbst weitere Vorgaben in Bezug auf diese Abwägung zu machen. Dem BauGB kann also kein konkretes Schutzniveau entnommen werden, welches bei der Planung eines Steinkohlekraftwerkes gesetzlich vorgegeben wäre.

Entsprechendes gilt für das BImSchG. Dieses enthält lediglich den allgemeinen Trennungsgrundsatz, der in § 50 BImSchG niedergelegt ist und Vorgaben für die Zuordnung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen, also auch für die Bauleitplanung, enthält (hierzu näher unter B. II.).

Auf der untergesetzlichen Ebene enthalten die 12. BImSchV (Störfall-Verordnung) und die 13. BImSchV (Großfeuerungsanlagenverordnung) Vorgaben zur Genehmigung und den Betrieb des Kraftwerks. In Bezug auf den Aspekt Abstand kann diesen Verordnungen keine Aussage entnommen werden, welche Mindestabstände Betriebe, die den genannten Verordnungen unterfallen, einzuhalten haben.

Mittelbare Bedeutung kommt auch der 39. BImSchV (ehemals 22. BImSchV: Verordnung über Immissionswerte für Schadstoffe in der Luft) zu. Diese Verordnung ist im Rahmen

einer Planungsentscheidung insoweit von Belang, als eine Planung rechtlichen Bedenken begegnet, die dazu führen würde, dass die genannten Immissionsgrenzwerte mit den Mitteln der Luftreinhalteplanung nicht eingehalten werden können.

> Vgl. hierzu BVerwG, Urt. v. 23. Februar 2005 – 4 A 1/04 – NVwZ 2005, 810 – in Bezug auf eine straßenrechtliche Planfeststellung.

Auch insofern gilt aber, dass unmittelbare Vorgaben für einzuhaltende Abstände (auch im Genehmigungsverfahren und schon gar nicht im Bauleitplanverfahren) in dieser Verordnung nicht enthalten sind.

b. Verwaltungsvorschriften

Als einschlägige Verwaltungsvorschrift kommt primär der Abstandserlass des Ministeriums für Umwelt und Naturschutz vom 6. Juni 2007 in Betracht. Die in der Abstandsliste aufgeführten Abstände dienen der Konkretisierung der Vorgaben des § 50 BImSchG bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen. Für Kraftwerke mit Förderungsanlagen für den Einsatz von Brennstoffen, soweit die Feuerungsleistung 900 MW übersteigt, ist ein Abstand von 1.500 m gegenüber reinen und allgemeinen Wohngebieten genannt.

Adressat des Erlasses sind nicht die Gemeinden als Träger der Bauleitplanung. Dieser richtet sich – wie bereits die Eingangsbemerkung verdeutlicht – an die Stellen, die als Träger öffentlicher Belange die Aufgaben des Immissionsschutzes wahrnehmen, also an die Umweltbehörden. Der Erlass soll diesen eine Anleitung geben zur Vereinheitlichung der Stellungnahmen der Behörden bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen. Die rechtliche Bedeutung bzw. die Bindungswirkung des Abstandserlasses für die kommunale Bauleitplanung wird unter B. III. näher geprüft.

Da sich weitere einschlägige Verwaltungsvorschriften, insbesondere die TA-Luft und die TA-Lärm, nicht mit Vorgaben in Bezug auf die Art des Vorhabens generell sondern in Bezug auf *einzelne Immissionen* des Vorhabens befassen, wird auf diese in der nachfolgenden Ziffer näher eingegangen.

3. Vorgaben in Bezug auf einzelne Immissionen

a. Lärm

aa. Normative Vorgaben

Gesetzliche Vorgaben, wie eine Gemeinde im Rahmen der Bauleitplanung mit Lärmimmissionen umzugehen hat, existieren nur in allgemeiner Form. Die Gemeinde muss (nur) die allgemeinen Anforderungen des Abwägungsgebotes (§ 1 Abs. 7 BauGB) und des Trennungsgrundsatzes (§ 50 BImSchG) berücksichtigen. Ein präzises „Schutzniveau", wie viel Lärm einer benachbarten Wohnbebauung im Fall der Ansiedlung eines Kraftwerks zuzumuten ist, ist gesetzlich nicht vorgegeben.

> Allgemein zur Bewertung von Lärm in der Bauleitplanung *Uechtritz*, in: FS Hoppe, 2000, S. 567 ff.

Auch in Bezug auf untergesetzliche Normen, speziell im Hinblick auf Verordnungen lautet der Befund „Fehlanzeige". Normative Vorgaben zur Beurteilung des Lärms existieren nur in Bezug auf bestimmte Anlagen bzw. Lärmarten (vgl. die Verkehrslärmschutzverordnung, 16. BImSchV und die Sportanlagenlärmschutzverordnung, 18.BImSchV); für Kraftwerke gibt es keine Vorgabe in Form einer Verordnung.

bb. Verwaltungsvorschriften

An Verwaltungsvorschriften ist insbesondere die TA-Lärm zu nennen. Auch wenn die TA-Lärm „nur" eine Verwaltungsvorschrift ist und daher auf Grund ihrer Rechtsnatur keine Außenwirkung besitzt, entfaltet sie eine stärkere Bindungswirkung als „normale" Verwaltungsvorschriften. Dies deshalb, weil die Rechtsprechung die TA-Lärm als so genannte „*normkonkretisierende*" Verwaltungsvorschrift eingestuft hat

> BVerwGE 107, 338, 341

mit der Folge, dass sie im Regelfall auch im Außenverhältnis Bindungswirkung entfaltet. Adressat der TA-Lärm ist allerdings nicht die Stadt, die eine Bauleitplanung betreibt, sondern die *Genehmigungsbehörde*, die im Rahmen eines immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren zu prüfen hat, ob die Anlage im Hinblick auf die gesetzlichen Anforderungen des BImSchG (die durch die TA-Lärm konkretisiert werden) genehmigungsfähig ist.

Da – wie bereits ausgeführt – ein Bebauungsplan für ein letztlich nicht genehmigungsfähiges Vorhaben an § 1 Abs. 3 BauGB scheitert, hat die TA-Lärm *mittelbar* Relevanz für die

Beantwortung der hier zu prüfenden Frage. Im Einzelnen wird daher unten (B. III.) zu erörtern sein, ob sich aus der TA-Lärm Vorgaben für die Genehmigungsfähigkeit des in Rede stehenden Kraftwerkprojekts ergeben und ob diese (auf der Basis der heute bereits vorliegenden Erkenntnisse) als einhaltbar qualifiziert werden können.

cc. Private Regelwerke

Als einschlägiges „privates Regelwerk“ ist die DIN 18005 (Schallschutz im Städtebau) zu beachten. Sie richtet sich – wie bereits die Bezeichnung deutlich macht – direkt an die planende Stadt. Ihr Ziel ist es, eine sachgerechte Schallschutzplanung zu beurteilen. Die DIN 18005 gibt für unterschiedliche Gebietsarten „Orientierungswerte“ vor (die weitgehend den Werten der TA-Lärm entsprechen) und deren Einhaltung von der DIN 18005 als „wünschenswert“ bezeichnet wird. Die DIN 18005 ist keine Rechtsnorm. Die in der DIN 18005 für die unterschiedlichen Gebiete genannten Orientierungswerte, die im Rahmen der Bauleitplanung anzustreben sind, binden – wie bereits der Begriff „Orientierungs“-werte deutlich macht – die Gemeinde also nicht. Die Rechtsprechung wertet die DIN 18005 aber als Beurteilungshilfe zur Beantwortung der Frage, ob die Anforderungen des Abwägungsgebotes gemäß § 1 Abs. 7 BauGB erfüllt sind.

Unter B. III. ist also näher auf die Frage einzugehen, welche Bedeutung es besitzt, wenn (auf Grund des geringen Abstands) die planerische Zulassung des Kraftwerks dazu führt, dass in benachbarten Wohngebieten die Orientierungswerte der DIN 18005 (möglicherweise) überschritten werden. Dabei ist auch zu erörtern, welche Orientierungswerte vorliegend „einschlägig“ sind, da die DIN 18005 für unterschiedliche Gebietsarten unterschiedliche Orientierungswerte vorgibt, das jeweils beachtliche Schutzniveau also vom rechtlichen oder faktischen Charakter des (lärm)betroffenen Gebiet abhängig macht.

b. Luftschadstoffe

aa. Normative Vorgaben

In Bezug auf Luftschadstoffe einschließlich Staubbelastungen gilt grundsätzlich das Gleiche, was zuvor in Bezug auf Lärm ausgeführt wurde. Es gibt keine detaillierten (numerischen) gesetzlichen Vorgaben.

Anders sieht es auf der untergesetzlichen Ebene aus. Die 13. BImSchV enthält Anforderungen an Errichtung und Betrieb von Großfeuerungsanlagen. Sie enthält ein Emissionsbegrenzungskonzept für Neuanlagen, stellt also nur quellenbezogene Anforderungen auf; sie enthält keine Grenzwerte für Immissionen – d.h. keine Vorgaben zur Konkretisierung des

Schutzanspruchs benachbarter Wohnbebauung (also welches Maß an Luftschadstoffen aus einer bestimmten Anlage an bestimmten Immissionspunkten, z.B. benachbarter Wohnbebauung, maximal zulässig ist). Insoweit können der 13. BImSchV weder unmittelbar noch mittelbar Anhaltspunkte für einzuhaltende Abstände entnommen werden. Die 39. BImSchV, die seit August 2010 an die Stelle der 22. BImSchV getreten ist, enthält gebietsbezogene Immissionsgrenzwerte für bestimmte Schadstoffe. Die Vorgaben der 39. BImSchV sind insofern von Bedeutung, als sie zwar weder unmittelbar Anforderungen an die Bauleitplanung, noch an die Genehmigung eines Luftschadstoffe emittierenden Vorhabens stellen. Bereits auf der Planungsebene bedarf es aber der Prüfung, ob ein Vorhaben (auch unter Berücksichtigung der Vorbelastungen) dazu führt, dass die Einhaltung der Immissionsgrenzwerte der 39. BImSchV (mit den Mitteln der Luftreinhalteplanung) künftig unmöglich wird. Sofern dies der Fall ist und wenn keine Möglichkeiten bestehen, durch immissionsmindernde Maßnahmen, die auch an anderen Quellen ansetzen können, die Grenzwerte der 39. BImSchV einzuhalten, führen letztlich die Vorgaben der 39. BImSchV dazu, dass eine entsprechende Planung nicht umsetzbar und damit nicht nach § 1 Abs. 3 BauGB erforderlich wäre.

Vgl. BVerwG, Urt. v. 23. Februar 2005 – 4 A 1/04 – NVwZ 2005, 210.

Auch insoweit ist unter B. III. die Frage anzusprechen, welche Auswirkungen das Vorhaben in Bezug auf die Immissionsgrenzwerte der 39. BImSchV haben kann.

bb. Verwaltungsvorschriften

Als Verwaltungsvorschrift, die zwar nicht für das Bauleitplanverfahren wohl aber für das Genehmigungsverfahren Relevanz besitzt, ist die TA-Luft einschlägig. Dieser kommt ebenso wie der TA-Lärm grundsätzlich normkonkretisierende Wirkung zu. Es kann also auf die vorstehend zur TA-Lärm gemachten Ausführungen Bezug genommen werden. Die TA-Luft enthält für bestimmte luftverunreinigende Stoffe einschließlich Schwebstaub (PM-10) Immissionswerte (und zwar als Jahres-, Tages- oder Stundenwerte für Stoffe in der Luft, für Staubniederschlag und für Schadstoffdepositionen). Werden die Immissionswerte für Stoffe zum Schutz der menschlichen Gesundheit überschritten, sind grundsätzlich schädliche Umwelteinwirkungen zu befürchten. Die TA-Luft konkretisiert also die unbestimmten Rechtsbegriffe des § 5 Abs. 1 BImSchG als Genehmigungsvoraussetzungen für immissionsschutzrechtlich genehmigungspflichtige Anlagen und hat insofern mittelbare Bedeutung für die hier zu beurteilende Bauleitplanung. Zu beachten ist, dass die TA-Luft nicht für alle luftverunreinigenden Stoffe, die schädliche Umwelteinwirkungen hervorrufen können, Immissionswerte enthält. Die TA-Luft sieht bei solchen Schadstoffen, für die keine Immissionswerte festgelegt sind, eine Prüfung unter Berücksichtigung der be-

sonderen Umstände des Einzelfalls vor. Als Verwaltungsvorschrift, die insoweit die TA-Luft ergänzt, ist der Bericht des Länderausschuss für Immissionsschutz (LAI) vom 21. September 2004 zu nennen, bei dem es um die Bewertung von Schadstoffen, für die keine Immissionswerte festgelegt sind, geht.

Auch insoweit gilt: Es ist im Hinblick auf die konkretisierenden Anforderungen zu prüfen, ob die Anlage, die durch den Bebauungsplan zugelassen werden soll, genehmigungsfähig ist.

cc. Private Regelwerke

Private Regelwerke, die über die TA-Luft hinausgehen, sind grundsätzlich nicht ersichtlich. Mit einer Einschränkung: Als privates Regelwerk ist die VDI-Richtlinie 2310 „Maximale Immissionswerte“ zu nennen. Die VDI-Richtlinie 2310, genauer die „*Richtlinienreihe VDI 2310*“ will eine Entscheidungshilfe für die Ableitung der Frage liefern, ob luftverunreinigende Stoffe schädliche Umwelteinwirkungen hervorrufen können. Auch hier geht es um solche Luftschadstoffe, die nicht von der TA-Lust erfasst werden. Die unterschiedlichen Blätter der Richtlinienreihe VDI 2310 enthalten maximale Immissionswerte für bestimmte Schadstoffe, nicht nur zum Schutz des Menschen, sondern auch zum Schutz der landwirtschaftlichen Nutztiere.

dd. Luftschadstoffe und FFH-Gebiete

In Bezug auf Luftschadstoffe ist im Sachverhalt ein Sonderaspekt zu beachten, nämlich der Gebietsschutz, der auf unionsrechtliche Vorgaben, die FFH-Richtlinie, zurückzuführen ist und der in §§ 31 ff. BNatSchG konkretisiert worden ist. Im Sachverhalt stellt sich die Frage, ob im Hinblick auf Luftschadstoffe, die von der Anlage, dem Kohlekraftwerk, das durch den Bebauungsplan zugelassen werden soll, emittiert werden, erhebliche Beeinträchtigung benachbarter FFH-Gebiete zu befürchten sind. Dabei beurteilt sich die Erheblichkeit einer Beeinträchtigung nicht allein nach Maßgabe der genannten Regelwerke sondern unter Berücksichtigung der spezifischen Schutzzwecke der betroffenen Gebiete. Dies wiederum richtet sich danach, welche Lebensraumtypen bzw. welche Arten durch die Unterschutzstellung geschützt werden sollen. Droht danach eine erhebliche Beeinträchtigung, käme eine planerische Zulassung des Vorhabens nur in Betracht, wenn eine formale Verträglichkeitsprüfung entsprechend den Vorgaben der FFH-Richtlinie bzw. den Vorgaben des § 34 BNatSchG durchgeführt wurde und ggf. trotz einer erheblichen Beeinträchtigung die spezifischen Zulassungsvoraussetzungen des § 34 Abs. 4, Abs. 5 BNatSchG erfüllt werden können, also insbesondere der Zusammenhang des Netzes „Natura 2000“ durch geeignete Kompensationsmaßnahmen sichergestellt wird.

c. Gerüche

In Bezug auf Gerüche existieren keinerlei normative Vorgaben, weder für die Planung, die geruchsemittierende Betriebe zulässt noch für die Genehmigung solcher Vorhaben.

In der Genehmigungspraxis wird auf die Verwaltungsvorschrift zur Beurteilung von Geruchsimmissionen, die sogenannte GIRL, zurückgegriffen, die zur Bestimmung des Schutzstandards des BImSchG in Bezug auf Gerüche Aussagen enthält, welche Geruchshäufigkeit in Gebieten mit unterschiedlichem Schutzniveau als hinnehmbar angesehen werden. Die Verwaltungspraxis und auch die Rechtsprechung greift in jüngerer Zeit im Regelfall auf die GIRL zurück, zur Konkretisierung der Schutzstandards.

> Siehe z.B. OVG NRW, Urt. v. 3. September 2007 – 8 A 2264/05 – UPR 2008, 278; generell zur GIRL *Moench/Hamann*, DVBl 2005, 201 ff.

In NRW ist die GIRL durch Erlass des Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz vom 14. Oktober 2008 als Beurteilungsgrundlage in Genehmigungsverfahren verbindlich gemacht worden. Dies bedeutet: Sie ist in Nordrhein-Westfalen regelmäßig im Rahmen von Genehmigungsverfahren anzuwenden. Hieraus folgt: Es gilt das, was vorstehend zur TA-Lärm und zur TA-Luft ausgeführt wurde, grundsätzlich entsprechend: Es bedarf ggf. der Prüfung, ob durch das Kraftwerk Geruchsimmissionen verursacht werden, die in den benachbarten Gebieten in Bezug auf ihre Häufigkeit nicht mehr als zumutbar angesehen werden müssten. Wenn diese Voraussetzung (wegen des geringen Abstands) zu bejahen wäre, müsste die Genehmigungsfähigkeit und damit die Erforderlichkeit für die Bauleitplanung verneint werden.

d. Sonstige Immissionen

Nach der gesetzlichen Definition des § 3 Abs. 2 BImSchG zählen zu Immissionen i.S.d. Gesetzes, die schädliche Umwelteinwirkungen hervorrufen können, auch Erschütterungen, Licht, Wärme, Strahlen u.ä. Umwelteinwirkungen. Eine nähere Befassung mit der Frage, anhand welcher Vorgaben (Normen, Verwaltungsvorschriften oder private Regelwerke) diese Immissionen zu beurteilen sind, ist für den Zweck dieser gutachterlichen Stellungnahme entbehrlich. Es ist nicht ersichtlich, dass durch das Kohlekraftwerk, das durch den Bebauungsplan zugelassen werden soll, derartige Immissionen hervorgerufen werden könnten, die schädliche Umwelteinwirkungen hervorrufen und folglich unter diesem Gesichtspunkt Bedenken gegen eine Bauleitplanung für das Kohlekraftwerk bestehen könnten. Auch das OVG NRW hat in seinem Urteil vom 3. September 2009 keinerlei Aussagen in dieser Richtung gemacht.

4. Vorgaben in Bezug auf die Dimension der geplanten Anlagen und deren immateriellen („bedrückenden“) Auswirkungen

a. Dimension

aa. Normative Vorgaben

Für die Planung des hier in Rede stehenden Kraftwerks gibt es in Bezug auf die Dimension der planerischen Zulassung keine normativen Vorgaben, die für die Bauleitplanung bindend wäre. Grenzwerte zum Maß der baulichen Nutzung, die sich im zweiten Abschnitt der BauNVO, speziell in § 17 BauNVO, finden, gelten nicht für einen vorhabenbezogenen Bebauungsplan, der einen Kraftwerksstandort festlegt.

> Dies gilt in zweifacher Hinsicht: Zum einen gelten die Vorgaben der BauNVO ohnehin nicht für vorhabenbezogene Bebauungspläne i.S.d. § 12 BauGB, vgl. *Busse*, in: Spannowsky/Uechtritz, BauGB, § 12 Rn. 3; darüber hinaus wäre selbst bei Einschlägigkeit der BauNVO zu beachten, dass die Grenzwerte nur für Baugebietstypen gelten, nicht für planerische Festsetzungen, mit denen Versorgungsanlagen zugelassen werden.

Lediglich für die Genehmigung baulicher Anlagen existieren gesetzliche Vorgaben, die auf die Dimension, konkret die Höhe, baulicher Anlagen abstellen: Nämlich die Abstandsvorschriften der Bauordnung NW. Diese beziehen sich nicht auf die Planung. Die Vorgaben der Bauordnung NRW in Bezug auf den Abstand stehen zudem unter dem Vorbehalt, dass planerisch nichts Abweichendes festgesetzt wird.

Auch untergesetzliche Regelwerke, die Vorgaben für die Dimension der hier zu beurteilenden Anlage enthielten, sind nicht ersichtlich.

bb. Verwaltungsvorschriften/Private Regelwerke

Es sind keine Verwaltungsvorschriften und/oder private Regelwerke ersichtlich, die Vorgaben für die Dimension baulicher Anlagen und darauf basierend Forderungen in Bezug auf einzuhaltende Abstände enthielten.

b. Immaterielle Einwirkungen

Die baulichen Anlagen, die durch den Bebauungsplan ermöglicht werden sollen, werden wegen ihrer Dimension *immaterielle Auswirkungen* auf die Nachbarschaft haben. Dies gilt speziell im Hinblick auf den ca. 180 m hohen Kühlturm. Insoweit stehen die Verschattungswirkungen, allgemein dessen „bedrückende“ Wirkung, möglicherweise auch klimato-

logische Auswirkungen, zur Beurteilung an, die durch das Vorhaben hervorgerufen werden. Derartige immaterielle (optische) Einwirkungen rechnen nicht zu den Immissionen i.S.d. BImSchG.

> Abweichendes gilt für die Verschattungswirkung der Kühlturmschwaden; diese wertet die Rechtsprechung als Immissionen im Sinne des § 3 Abs. 2 BImSchG (vgl. OVG NRW, Urt. v. 9. Dezember 2009 – Az.: A D 6/08), deren Zulässigkeit an den allgemeinen Anforderungen des § 50 BImSchG (keine unzumutbaren Auswirkungen) zu messen sind; normative Vorgaben oder Vorgaben in Verwaltungsvorschriften zur Beurteilung der Immissionen von Kühlturmschwaden existieren nicht.

Es gibt keinerlei normative Vorgaben, also weder gesetzliche Bestimmungen noch Vorgaben in Rechtsverordnungen, zur Etablierung eines bestimmten Schutzniveaus im Hinblick auf die genannten immateriellen Einwirkungen. Ob diese im Hinblick auf den Abstand des Plangebietes zu benachbarten Grundstücken noch hinnehmbar sind, beurteilt sich also nach den allgemeinen Vorschriften des Planungsrechts (§ 1 Abs. 7 BauGB: Allgemeines Abwägungsgebot und – soweit es um Immissionen geht – § 50 BImSchG: Trennungsgrundsatz).

Auch Verwaltungsvorschriften und private Regelwerke, die zur Konkretisierung des Schutzstandards gegenüber immateriellen Einwirkungen herangezogen werden könnten und die in der Praxis der Gerichte als Orientierungshilfen oder Auslegungshilfen anerkannt wären, existieren – soweit ersichtlich – gleichfalls nicht.

II. Zur Bedeutung des § 50 Satz 1 BImSchG im Planungsprozess

1. Regelungsgehalt des § 50 Satz 1 BImSchG

Gemäß § 50 Satz 1 BImSchG sind bei raumbedeutsamen Planungen die für eine bestimmte Nutzung vorgesehenen Flächen einander so zuzuordnen, dass

– schädliche Umweltauswirkungen und

– von schweren Unfällen in Betriebsbereichen hervorgerufene Auswirkungen

auf ausschließlich oder überwiegend dem Wohnen dienende Gebiete sowie auf sonstige schutzwürdige Gebiete so weit wie möglich vermieden werden. Die (zusätzliche) Ausrichtung des § 50 BImSchG auf die Vermeidung der Auswirkungen schwerer Unfälle findet

sich erst seit dem Jahr 1998 im Gesetz. Sie wurde vom Gesetzgeber durch das 5. Gesetz zur Änderung des Bundesimmissionsschutzgesetzes vom 19. Oktober 1998

BGBl S. 3178

eingefügt. Diese Ergänzung dient der Umsetzung der Richtlinie 96/82/EG (sogenannte Seveso-II-Richtlinie 96/82/EG). Wegen dieses unionsrechtlichen Bezuges besteht Konsens darüber, dass § 50 Abs. 1 Satz 1 BImSchG, soweit diese Vorschrift der Vermeidung der Auswirkungen schwerer Unfälle dient, unter Berücksichtigung der unionsrechtlichen Vorgaben ausgelegt werden muss.

Allg. Meinung, vgl. nur *Hansmann*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand April 2009, § 50 BImSchG Rn. 57 b.

Da im Rahmen dieses Gutachtens die Frage der Einschlägigkeit der Seveso-II-Richtlinie und die sich hieraus (möglicherweise) ergebenden unionsrechtlichen Vorgaben auf die hier zu beurteilende Bauleitplanung gesondert zu prüfen sind (dazu B. IV.), wird im Rahmen dieses Abschnitts der Aspekt der Vermeidung der Auswirkungen von schweren Unfällen zunächst ausgeklammert. Die nachfolgenden Ausführungen konzentrieren sich also auf die allgemeinen Anforderungen, die sich aus § 50 Satz 1 BImSchG in Bezug auf das generelle Verbot der Vermeidung schädlicher Umweltauswirkungen im „Normalbetrieb“ der Anlage ergeben.

2. Zur grundsätzlichen Bedeutung des § 50 Satz 1 BImSchG

§ 50 Satz 1 BImSchG wird als die *zentrale Planungsnorm des BImSchG* bezeichnet.

So *Schulze/Fielitz*, in: Koch u.a., GK-BImSchG, Stand 2010, § 50 Rn. 1.

Durch die Vorschrift werden bestimmte materielle Anforderungen an raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen gestellt. Diese Bestimmung ergänzt die in anderen Gesetzen enthaltenen Regelungen über raumbedeutsame Planungen unter dem Aspekt des Immissionsschutzes. § 50 BImSchG enthält die Verpflichtung, die Belange des Immissionsschutzes bereits auf der Planungsebene zu berücksichtigen und stellt somit ein Instrument des planerischen bzw. gebietsbezogenen Immissions- und Störfallschutzes dar.

Jarass, BImSchG, 8. Auflage 2010, § 50 Rn. 1; *Schulze/Fielitz*, in: Koch u.a., a.a.O., § 50 BImSchG Rn. 2 und *Erbguth*, Umweltrecht, 3. Auflage, 2010, § 9 Rn. 31.

Die Regelung trägt der Erkenntnis Rechnung, dass Versäumnisse im Planungsprozess in späteren Verfahrensabschnitten (insb. Genehmigungsverfahren) oftmals nicht korrigierbar sind.

> Vgl. *Schulze-Fielitz* in: Koch/Pache/Scheuing, Gemeinschaftskommentar BImSchG, § 50 Rn. 2; *Schlarmann/Erbguth*, Zur Durchsetzung von Umweltbelangen im Bereich der räumlichen Planung, 1982, S. 245.

Das Ziel, Wohngebiete und andere schutzwürdige Gebiete vor schädlichen Immissionen (und den Auswirkungen schwerer Unfälle) zu schützen, soll durch eine geeignete *räumliche Zuordnung* erreicht werden. Diese besteht vor allem in der Trennung widerstreitender Nutzungsgebiete, d.h. durch die Festlegung ausreichender Abstände zwischen Risikoquellen und schutzbedürftigen Gebieten.

> *Jarass,* BImSchG, 8. Auflage, 2010, § 50 Rn. 4 und Rn. 16 ff.

§ 50 BImSchG ist Folge der Erkenntnis, dass der Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen nicht nur durch Verbesserung an den Quellen von Emissionen erreicht werden kann. § 50 BImSchG will dem Entstehen schädlicher Umwelteinwirkungen durch die räumliche Zuordnung konfligierender Nutzungen, also durch Abstände, vorbeugen. Die Regelung ist insoweit also auch Ausdruck des immissionsschutzrechtlichen *Vorsorgegebots*.

> *Hansmann*, in: Landmann/Rohmer, a.a.O., § 50 BImSchG Rn. 2.

3. Zur Bedeutung des § 50 Satz 1 BImSchG speziell im Bebauungsplanverfahren

Hauptanwendungsfall des § 50 Satz 1 BImSchG ist die Bauleitplanung, dort in erster Linie die Bebauungsplanung.

> *Schulze-Fielitz* in: Koch/Pache/Scheuing, Gemeinschaftskommentar BImSchG, § 50 Rn. 2.

§ 50 Satz 1 BImSchG stellt besondere Anforderungen an die planerische Abwägung im Bebauungsplanverfahren. Er verleiht den öffentlichen Belangen des Immissionsschutzes und der Störfallvorsorge besonderes Gewicht und sichert ihnen die Aufmerksamkeit der planenden Verwaltung. Die planerische Gestaltungsfreiheit wird insoweit eingeschränkt.

> *Schulze-Fielitz* in: Koch/Pache/Scheuing, Gemeinschaftskommentar BImSchG, § 50 Rn. 42; *Jarass*, BImSchG, § 50 Rn. 19; BVerwGE 71, 163 (165); BVerwG, Beschl. v. 07. Juli 2004 (Az. 4 BN 16/04), Juris Rn. 4; vgl. *Hansmann* in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 50 BImSchG Rn. 62.

Allerdings verleiht § 50 Satz 1 BImSchG den genannten Belangen keinen generellen Vorrang. Die Vorschrift verlangt nicht, dass schädliche Umweltauswirkungen bzw. die Auswirkungen schwerer Unfälle auf jeden Fall vermieden werden müssen. Vielmehr hat dies nur „so weit wie möglich“ zu geschehen. § 50 Satz 1 BImSchG wird daher überwiegend als sog. „**Optimierungsgebot**“ eingestuft, dessen Zielvorgaben ein besonderes Gewicht besitzen.

> BVerwGE 71, 163 (164 f.); BVerwG, Beschl. v. 07. Juli 2004 (Az. 4 BNatSchG 16/04), Juris Rn. 4; *Jarass*, BImSchG, § 50 Rn.19 u. Rn. 22; die Einstufung des § 50 BImSchG als Optimierungsgebot ist umstritten; in der jüngeren Judikatur des BVerwG wird der Terminus „Optimierungsgebot“ nicht oder nur noch eingeschränkt verwendet; vgl. hierzu *Jarass*, BImSchG, § 50 Rn. 19; siehe hierzu auch *Koch*, Immissionsschutz in der Bauleitplanung, in: FS Hoppe 2000, S. 549, 564; unabhängig von dem Dissens über die begriffliche Qualifizierung besteht aber im Kern Konsens darin, dass immissionsschutzrechtliche Gesichtspunkte in die planerische Abwägung erkennbar eingehen und dort mit dem ihnen zukommenden besonderen Gewicht Berücksichtigung finden müssen.

Im Hinblick auf die immissionsschutzrechtliche Pflicht schädliche Umwelteinwirkungen durch Trennung der Nutzungsgebiete zu vermeiden besteht ungeachtet der Qualifizierung als Optimierungsgebot Einigkeit, dass der in § 50 Satz 1 BImSchG verankerte „Trennungsgrundsatz“ durch entgegenstehende wichtige Belange in der Abwägung eingeschränkt werden kann.

> *Jarass*, BImSchG, § 50 Rn. 19 u. Rn. 22; vgl. auch BVerwG, Urt. v. 16. März 2006 (Az. 4 A 1075.04), Juris Rn. 164: „Der Trennungsgrundsatz kann daher durch Belange von hohem Gewicht überwunden werden.“

Unabhängig davon müssen die immissionsschutzrechtlichen Belange in die planerische Abwägung jedenfalls erkennbar eingehen und dort mit dem ihnen zukommenden besonderen Gewicht Berücksichtigung finden. Dies führt letztlich zu einer gesteigerten **Begründungspflicht**.

> *Jarass*, BImSchG, § 50 Rn. 19.

Schließlich fordert § 50 Satz 1 BImSchG ausdrücklich eine *planerische* Konfliktbewältigung, so dass im Rahmen der Planung grundsätzlich nicht auf spätere Einzelfallentscheidungen verwiesen werden kann. In der Literatur wird insoweit ausdrücklich von einem **Verbot der Konfliktverlagerung** in nachgelagerte Verfahren gesprochen.

So ausdrücklich *Jarass*, BImSchG, § 50 Rn. 21 f.; siehe auch *Hansmann*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 50 BImSchG, Rn. 15 m.w.N.

Allerdings darf dieses sogenannte Verbot des Konflikttransfers nicht als Gebot der Konfliktbewältigung auf der frühestmöglichen Stufe verstanden werden. Jeder Plan darf der Plandurchführung das an Konfliktbewältigung (aber auch nur das) überlassen, was diese zu leisten vermag.

Hansmann, in: Landmann/Rohmer, BImSchG, § 50 Rn. 15; *Koch*, a.a.O., S. 561; siehe in diesem Sinne auch BVerwGE 69, 30, 34.

Die Grenzen zulässiger Konfliktverlagerung (in ein nachfolgendes Genehmigungsverfahren) sind jedoch dann überschritten, wenn bereits im Planungsstadium absehbar ist, dass sich der offen gelassene oder durch die Planung hervorgerufene Konflikt in einem nachfolgenden Verfahren nicht sachgerecht lösen lässt.

BVerwG, DVBl 1994, 1152.

Wird bei der Aufstellung eines Bebauungsplans gegen diese aus § 50 Satz 1 BImSchG folgenden Anforderungen verstoßen, so ist der Plan rechtswidrig und damit unwirksam.

Jarass, BImSchG, § 50 Rn. 24; *Hansmann* in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 50 BImSchG Rn. 61.

4. Zu den einzelnen Merkmalen des § 50 BImSchG

§ 50 Satz 1 BImSchG betrifft alle „**raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen**“. Zu den raumbedeutsamen Planungen in diesem Sinne zählen auch Bebauungspläne.

BVerwGE, Urt. v. 22. März 2007 (Az. 4 CN 2/06), Juris Rn. 14 = BVerwGE 128, 238 ff.; OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 05. Oktober 2000 (Az 7a D 56/97.NE), Juris Rn. 15; *Jarass*, BImSchG, § 50 Rn. 6.

§ 50 Satz 1 BImSchG dient dem Schutz von „**ausschließlich oder überwiegend dem Wohnen dienenden Gebieten sowie sonstigen schutzbedürftigen Gebieten**“. Ob ein Gebiet vorliegt, das ausschließlich oder überwiegend Wohnzwecken dient, bestimmt sich primär nach den planungsrechtlichen Vorgaben. Erfasst werden alle als reine, allgemein oder besondere Wohngebiete ausgewiesenen Flächen, entsprechende Sondergebiete im Sinne des § 10 BauNVO, Kleinsiedlungsgebiete, nach umstrittener Ansicht aber auch Dorf- und Mischgebiete. Soweit keine planungsrechtlichen Vorgaben bestehen, ist auf die tatsächliche Situation abzustellen. Geschützt sind also auch faktische Wohngebiete.

Jarass, BImSchG, § 50 Rn. 11 f.; *Hansmann* in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 50 BImSchG Rn. 37 ff.

Sonstige schutzwürdige Gebiete sind alle Gebiete, die im Hinblick auf ihre Nutzung eines ähnlichen Schutzes vor Immissionen bedürfen wie Wohngebiete. Hierzu zählen etwa öffentlich genutzte Gebiete, Krankenhäuser oder Schulen, Erholungsgebiete (z.B. Parks) sowie Gebiete, die im Hinblick auf den Naturschutz besonders wertvoll sind.

Jarass, BImSchG, § 50 Rn. 11a; *Hansmann* in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 50 BImSchG Rn. 40.

Innerhalb der geschützten Gebiete sind **schädliche Umwelteinwirkungen** zu vermeiden. Der Begriff der schädlichen Umwelteinwirkung ist in § 3 Abs. 1 BImSchG legaldefiniert. Hiernach handelt es sich bei schädlichen Umwelteinwirkungen um Immissionen, die nach Art, Ausmaß und Dauer geeignet sind, Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft herbeizuführen. Der Schutz ist nicht auf Luft- und Lärmimmissionen beschränkt, auch Erschütterungen, Licht, Wärme, Strahlen oder ähnliche Umwelteinwirkungen sind erfasst.

Jarass, BImSchG, § 50 Rn. 12 ff.; *Hansmann* in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 50 BImSchG Rn. 42.

Im Hinblick auf die Frage, welches Schutzniveau in den einzelnen (grundsätzlich schutzbedürftigen) Bereichen einzuhalten ist, gilt der Grundsatz des *gebietsadäquaten Immissionsniveaus*. Die Frage, welche Immissionen im Sinne des § 3 BImSchG als *schädliche* Umwelteinwirkungen zu qualifizieren sind, hängt vom jeweiligen Gebietscharakter ab. Insoweit gilt: Das Immissionsschutzrecht ist – soweit nicht Gesundheitsgefahren zu besorgen sind – für eine Prägung durch das Bauplanungsrecht offen.

Koch, Immissionsschutz durch Baurecht, 1991, S. 17.

Insoweit enthalten auch alle einschlägigen Regelwerke in Bezug auf Lärmimmissionen differenzierte Vorgaben im Hinblick auf die einzuhaltenden Richtwerte. Anders formuliert: Das Maß der im jeweiligen Gebiet hinzunehmenden Lärmimmissionen hängt davon ab, welchen planungsrechtlichen Status (reines Wohngebiet, allgemeines Wohngebiet, Mischgebiet etc.) das fragliche Gebiet besitzt. Bei der Ermittlung des planungsrechtlichen Status und damit bei der Festlegung des maßgeblichen Schutzniveaus ist zunächst zu klären, ob für den betroffenen Bereich ein Bebauungsplan existiert, der den Gebietscharakter festlegt. Fehlt es hieran, dann bestimmt sich der planungsrechtliche Status anhand der tatsächlichen Bebauung also danach, welche faktische Nutzung im jeweiligen Bereich vorhanden ist. Für die Festlegung des Schutzniveaus kann insoweit auch eine (Lärm-)Vorbelastung relevant

sein. Dies bedeutet nicht, dass Gebiete mit einer bereits (unbefriedigenden) Lärm(vor)belastung nunmehr erst recht verlärmt werden dürften. Lärmvorbelastungen sind aber insoweit relevant, als sie die tatsächlichen Verhältnisse mitbestimmen und insoweit Einfluss auf das einzuhaltende Schutzniveau haben. Dies bedeutet: Ein (faktisches) Wohngebiet, das bereits heute im Hinblick auf die Nachbarschaft zu bestehenden gewerblichen Nutzungen einer Lärmvorbelastung ausgesetzt ist, hat einen geringeren Schutzanspruch, als dies für ein Wohngebiet ohne jedwede Vorbelastung zutrifft.

5. Zur Bedeutung des § 50 BImSchG für die Planung für das Kohlekraftwerk Datteln, Block IV

Prüft man vor dem Hintergrund dieser Auslegung des § 50 BImSchG dessen Bedeutung für die hier zu beurteilende Bauleitplanung, die die Ansiedlung des E.ON-Kohlekraftwerks ermöglichen soll, dann gilt Folgendes:

§ 50 BImSchG enthält kein striktes Gebot, Anlagen, die in erheblichem Umfang Emissionen hervorrufen, planerisch nur an Standorten festzusetzen, bei denen das Entstehen jedweden Immissionskonfliktes (wegen des Abstands von schutzbedürftigen Gebieten) im Sinne einer Beeinträchtigung durch Lärm, Luftschadstoffe und Gerüche von vornherein ausscheidet. Noch viel weniger können § 50 BImSchG exakte numerische Vorgaben entnommen werden, welche Abstände bei der Planung entsprechender Anlagen in der Nachbarschaft von Wohngebieten einzuhalten sind.

> Zur Bedeutung des Abstandserlasses, der solche numerischen Angaben enthält, sogleich unten, B. III.

Ein emissionsträchtiges Vorhaben wie ein Kohlekraftwerk ist also grundsätzlich auch dann „*planbar*“, wenn dieses Immissionen hervorruft, die (spürbare) Auswirkungen auf die Wohnqualität in der Nachbarschaft haben. Die äußerste Grenze für eine entsprechende Planung ist nur und erst dann überschritten, wenn bereits zum Zeitpunkt der Planung erkennbar ist, dass das Vorhaben, für das der Plan die Genehmigungsgrundlage liefernsoll, nicht lösbare Immissionskonflikte hervorruft, insbesondere schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne des § 3 BImSchG in der Nachbarschaft (speziell in schutzbedürftigen Wohngebieten) hervorruft und daher eine Genehmigung für das geplante Vorhaben nicht erteilt werden könnte.

Auch dem Urteil des OVG Münster vom 3. September 2009 kann nichts Gegenteiliges entnommen werden. Zwar hat das OVG den Bebauungsplan (auch) wegen einer Missachtung der Anforderung des allgemeinen Trennungsgrundsatzes des § 50 BImSchG beanstandet (vgl. oben A. I. 5, Beanstandungspunkt 2 und 3). Es hat darauf hingewiesen, § 50 BImSchG diene im Sinne des Vorsorgeprinzips der planerischen Vermeidung schädlicher Umwelteinwirkungen durch die Trennung emittierender Betriebe und schützenswerter Gebiete. Es hat weiter gerügt, dass die *für die sachgemäße Anwendung des Trennungsgebotes unerlässliche konkrete Bestandsaufnahme* nicht stattgefunden habe. Diese Rüge steht im Zusammenhang mit der grundsätzlichen Kritik des OVG NRW im genannten Urteil. Dieses hat die *Bauleitplanung* auch deshalb gerügt, weil sie schon mit Verweis darauf für unbedenklich eingestuft worden sei, dass im parallel laufenden immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens die Einhaltung der jeweils einschlägigen Grenzwerte (dazu sogleich näher unten, B. III.) nachgewiesen worden sei.

Diese Rüge des OVG NRW macht deutlich, dass – gerade im Lichte der Anforderungen des § 50 BImSchG – eine Bauleitplanung nicht darauf gerichtet sein darf bzw. von Vornherein „unbedenklich“ ist, wenn sie ein Vorhaben zulässt, welches (gerade noch) die einschlägigen Grenzwerte für Immissionen (speziell Lärm und Luftverunreinigung) einhält. § 50 BImSchG gibt der Planung generell die Linie vor, Immissionskonflikte nach Möglichkeit zu vermeiden, nicht eine Planung zu betreiben, die die zulässigen Grenzwerte gewissermaßen „ausreizt“ (vgl. hierzu auch oben B. I. 1b).

Hieraus folgt aber nicht, dass – gerade auf der Basis des Urteils des OVG – eine neue Bauleitplanung von vornherein als mit § 50 BImSchG unvereinbar angesehen und daher als unzulässig eingestuft werden müsste. Das OVG Münster hat nicht ausgesprochen, dass ein entsprechendes Planungsergebnis (also ein Bebauungsplan, der am fraglichen Standort ein Kohlekraftwerk der hier in Rede stehenden Dimension zulässt) rechtswidrig wäre. Es hat verlangt, dass die *Belastungssituation umfassend und detailliert* geprüft wird und diese Prüfung gewissermaßen nicht von vornherein durch den Hinweis verkürzt wird, das Vorhaben sei ja (noch) genehmigbar, weil es die einschlägigen immissionsschutzrechtlichen Grenzwerte einhalte. Im Rahmen eines erneuten Bebauungsplanverfahrens müsste also auf der Basis der vom OVG NRW angemahnten umfassenden Bestandsaufnahme geprüft werden, wie hoch die aktuelle Belastung ist und in welchem Umfang sich diese durch die geplante Bauleitplanung verschlechtert. Es müsste – und zwar unabhängig von den Grenzwerten, die im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren gelten – bewertet werden, welches Gewicht die zu erwartenden Verschlechterungen bzw. zusätzlichen Einwirkungen auf benachbarte (schutzwürdige) Gebiete haben. In diesem Zusammenhang wäre weiter zu prüfen, ob und gegebenenfalls welche Festsetzungen bereits auf der *planeri-*

schen Ebene getroffen werden könnten, um zu einer *Minimierung der Immissionsbelastung* beizutragen.

Erst wenn diese – umfassende – Ermittlung und Bewertung vorgenommen worden ist, kann eine Abwägungsentscheidung getroffen werden, ob die für die Planung des Steinkohlekraftwerks am vorgesehenen Standort sprechenden (öffentlichen) Belange ein solches Gewicht haben, dass sie es im Ergebnis rechtfertigen können, das von § 50 BImSchG angestrebte Ziel einer räumlichen Trennung konfligierender Nutzungen (in dem Sinne, dass Belastungen schutzbedürftiger Gebiete möglichst umfassend vermieden werden) zurückzustellen.

Dem Urteil des OVG NRW kann also entnommen werden, dass im Rahmen des Bebauungsplanverfahrens ein hoher Ermittlungsbedarf besteht. Dem Urteil kann weiter entnommen werden, dass die „Hürden" bzw. die Anforderungen für eine Zurückstellung bzw. Relativierung des Trennungsgebotes hoch sind und insoweit eine sorgfältige Gewichtung und letztlich Abwägung der widerstreitenden Belange geboten ist.

Dem Urteil des OVG NRW kann nicht entnommen werden, dass auf der Basis der Feststellung und Wertungen des OVG eine entsprechende Planung von vornherein mit § 50 BImSchG unvereinbar wäre.

III. Zur Bedeutung des Abstandserlasses vom 06. Juni 2007 für die Planung des Kohlekraftwerks Datteln Block IV

1. Verhältnis des Abstandserlasses zu § 50 Satz 1 BImSchG und rechtliche Bindungswirkung für die kommunale Bauleitplanung

Nach den Ausführungen in Teil B. II. verfolgt § 50 Satz 1 BImSchG zweierlei Anliegen: zum einen den (immissionsschutzrechtlichen) Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen, zum anderen den (störfallschutzrechtlichen) Schutz vor Auswirkungen schwerer Unfälle. Beide Ziele sollen vor allem durch ausreichende Abstände zwischen Risikoquellen und geschützten Gebieten erreicht werden.

Zur Präzisierung und zur Hilfe im Umgang mit den sehr allgemein formulierten Vorgaben des § 50 BImSchG hat das nordrhein-westfälische Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz am 6. Juni 2007 einen Runderlass veröffentlicht. Dieser sog. *Abstandserlass* enthält Leitlinien zur Frage, wann im Hinblick auf

den *immissionsschutzrechtlichen* Aspekt des § 50 Satz 1 BImSchG („schädliche Umwelteinwirkungen“) ausreichende Schutzabstände *typischerweise* vorliegen. Er gibt für eine Vielzahl von Anlagen Abstände an, bei deren Einhaltung *regelmäßig* keine Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen durch den (Normal-) Betrieb der jeweiligen Anlage in benachbarten Wohngebieten drohen. Vorausgesetzt wird dabei, dass die betreffende Anlage dem Stand der Technik entspricht. Werden die festgelegten Schutzabstände unterschritten, bedeutet dies indes nicht *zwangsläufig*, dass die geplante Flächenzuordnung aus immissionsschutzrechtlicher Sicht unzulässig ist.

> *Fickert/Fieseler*, BauNVO, 11. Auflage, 2008, § 1 Rn. 46.1.

Adressaten des Abstandserlasses sind nicht, jedenfalls nicht unmittelbar, die planenden Gemeinden, sondern die *Immissionsschutzbehörden*, die als Träger öffentlicher Belange in der Bauleitplanung beteiligt werden. Die von diesen im Rahmen der Bauleitplanung abgegebenen Stellungnahmen sollen im Interesse einer sicheren Rechtspraxis vereinheitlicht werden.

> Vgl. Abstandserlass v. 06. Juni 2007, S. 1; *Fickert/Fieseler*, BauNVO, 11. Auflage, 2008, § 1 Rn. 46.1.

Der Abstandserlass ist keine Rechtsnorm, die mit Außenwirkung auch gegenüber Gemeinden im Rahmen der Bauleitplanung verbindlich konkretisiert, welche Abstände mit bestimmten Anlagen einzuhalten sind. Der Abstandserlass hat nur verwaltungsinterne Wirkung. Er bindet die Gemeinden nicht. Für sie bleibt das Gebot einer ordnungsgemäßen planerischen Abwägung maßgeblich. Dementsprechend kann sich die Gemeinde in begründeten Fällen bei ordnungsgemäßer Abwägung (d.h. wenn andere Belange überwiegen) über die im Abstandserlass genannten Entfernungsangaben (im Sachverhalt also über die 1.500 m für Kraftwerke mit den entsprechenden Feuerungswärmeleistungen), gegebenenfalls auch über die Stellungnahme der Immissionsschutzbehörde hinwegsetzen.

> *Fickert/Fieseler*, BauNVO, 11. Auflage, 2008, § 1 Rn. 46.1; vgl. VerfGH Nordrhein-Westfalen, NVwZ 1996, 262 (264).

Auch wenn der Abstandserlass also nur eine verwaltungsinterne „Faustregel“ bzw. Orientierungshilfe für die immissionsschutzrechtliche Bewertung ausreichender Abstände im Rahmen des § 50 Satz 1 BImSchG liefert, besitzt der Abstandserlass in der Planungspraxis erhebliche Bedeutung. Bei Einhaltung der Abstände kann die planende Gemeinde im Regelfall davon ausgehen, dass die Planung immissionsschutzrechtlich unbedenklich ist. Die enthaltenen Schutzabstände werden von der Rechtsprechung als „sachverständige Empfehlung“ oder „Erfahrungswerte“ betrachtet.

Siehe hierzu das Urteil des OVG Nordrhein-Westfalen vom 03. September 2009 (S. 69); VerfGH Nordrhein-Westfalen, NVwZ 1996, 262 (264).

Eine Unterschreitung der vorgegebenen Mindestabstände bedeutet jedoch nicht, dass eine entsprechende Planung von vornherein ausscheidet. Dies macht der Abstandserlass selbst deutlich, wenn in Ziff. 2.2.2.8 lediglich formuliert wird „im allgemeinen sollte den Festsetzungen des Abstandserlasses der Vorzug eingeräumt werden". In besonderen Fällen ist eine Abstandsverringerung, also eine Unterschreitung der im Erlass genannten Umstände, auch nach dem Verständnis des Abstandserlasses zulässig. Für die im Rahmen dieses Gutachtens zu beurteilende Konstellation besitzt insbesondere Ziff. 2.4.1.3 des Abstandserlasses Bedeutung, die sich mit der Festsetzung von Industrie- oder Gewerbegebieten befasst, *deren Nutzung in Einzelheiten bekannt ist*. Reicht bei einer derartigen Planung der im Erlass vorgegebene Abstand nicht aus, so geht der Abstandserlass davon aus, dass unter Zugrundelegung der notwendigen Einzelinformationen durch ein Einzelgutachten geprüft werden kann, ob der vorgesehene Abstand gleichwohl ausreichen wird, um Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für die Bewohner der benachbarten Wohn- bzw. Misch-, Kern- oder Dorfgebiete zu vermeiden.

Auch wenn der hier in Rede stehende Bebauungsplan nicht auf die Ausweisung eines Industrie- oder Gewerbegebietes gerichtet ist, treffen die vorstehend wiedergegebenen Aussagen auch auf die vorliegende Konstellation zu. Es handelt sich um einen vorhabenbezogenen Bebauungsplan, also für einen Plan, der die Grundlage für ein einzelnes im Vorhabenplan genau zu beschreibendes und konkretisierendes Vorhaben liefern soll. Im Sinne der Ziff. 2.4.1.3 des Abstandserlasses ist also die Nutzung, die durch den Bebauungsplan zugelassen werden soll, „*in Einzelheiten*" bekannt.

Generell gilt also: Der Abstandserlass verdeutlicht, dass im Fall einer beabsichtigten Unterschreitung des im Erlass genannten Regelabstandes ein besonderer „qualifizierter" Ermittlungs-, Bewertungs- und Begründungsbedarf besteht, warum im konkreten Sachverhalt trotz Unterscheidung der Mindestabstände die Interessen der benachbarten (schutzwürdigen) Wohn- oder Mischgebiete bzw. die Interessen der Eigentümer und Nutzer in diesen Gebieten ausreichen gewahrt werden (näher zu den insoweit maßgeblichen Kriterien sogleich unten).

2. Schlussfolgerungen

Nach Anlage 1 Ziff. 1 des Abstandserlasses beträgt der Schutzabstand zwischen Wohngebieten und Kraftwerken mit Feuerungsanlagen für den Einsatz von Brennstoffen bei denen

die Feuerungswärmeleistung 900 MW übersteigt, 1.500 m. Entsprechend den eingangs dargelegten tatsächlichen Verhältnissen (s.o. A I) kann dieser Abstand durch das Kraftwerk nicht eingehalten werden.

Die Unterschreitung des Schutzabstandes führt jedoch – wie dargelegt – nicht zwingend zu einem unüberwindbaren Planungshindernis. Entscheidend ist, ob der hinter dem Abstandserlass stehenden Zielsetzung des § 50 Satz 1 BImSchG trotzdem entsprochen werden kann.

> In den Erläuterungen des Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes NRW zum Abstandserlass wird unter Ziff. 4, S. 73 f., formuliert, dass die Regelabstände der Abstandsliste als *Richtwerte* zu verstehen seien; sie hätten die Funktion einer „*Achtungsgrenze*". Werde diese Grenze überschritten (weil der Regelabstand unterschritten wird), seien Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen der Wohnbevölkerung nicht mehr auszuschließen – es sei denn, besondere Betriebs- oder Ausbreitungsverhältnisse würden die der Abstandsfestlegung zu Grunde liegende Situation verändern, dass trotz Grenzwertüberschreitung nicht mit unzumutbaren Beeinträchtigungen zu rechnen sei.

Dies hängt letztentscheidend nicht davon ab, dass bestimmte numerische Entfernungsvorgaben eingehalten werden, sondern davon, ob und in welchem Ausmaß schädliche Umwelteinwirkungen insbesondere im Hinblick auf Wohngebiete durch die Planung hervorgerufen werden.

Es ist daher primär im Hinblick auf die Immissionen, vor denen der Abstandserlass schützen will (durch Festlegung abstrakter, vom Einzelfall losgelöster Abstände), zu prüfen, inwieweit durch die plangemäße Nutzung in benachbarten Wohngebieten Umwelteinwirkungen hervorgerufen werden und wie stark hierdurch die Belastung der Nachbarschaft tatsächlich ausfällt. Insoweit sind die dem Abstandserlass beigefügten Erläuterungen zu jeder Betriebsart

> vgl. oben, a.a.O., Kapitel 4, S. 75 f. in Bezug auf Kraftwerke mit Feuerungsanlagen für den Einsatz von Brennstoffen, soweit die Feuerungswärmeleistung 900 NW übersteigt

zu beachten. Als wesentliche Emissionen bei derartigen Kraftwerken werden hier Luftverunreinigungen, Kühlturmauswirkungen und Geräusche genannt. Hervorgehoben wird, dass als abstandsbestimmende Größen die mit dem Kraftwerksbetrieb verbundenen Geräusche und Luftverunreinigungen maßgebend seien. Aufgelistet werden im Einzelnen die wesentlichen Geräuschquellen innerhalb der Gebäude und auf den Freiflächen, wobei zugleich aufgeführt wird, durch welche Baumaßnahmen bzw. technische Maßnahmen an den Freiflächenquellen eine Immissionsminderung bewirkt werden kann. Entsprechende Aussagen

enthalten die Erläuterungen auch in Bezug auf die Luftverunreinigungen und die Kühlturmauswirkungen – wobei im Hinblick auf letztere Schutzabstände von ca. 500 m als erforderlich genannt werden.

Dies bedeutet, dass im Rahmen eines neuen Bebauungsplanverfahrens, also speziell in Bezug auf die Themen Geräusche, Luftverunreinigungen und Kühlturmauswirkungen, unter Berücksichtigung der bekannten technischen Konfiguration des Vorhabens, zu prüfen ist, ob in Bezug auf diese Immissionen schädliche Umwelteinwirkungen zu befürchten sind. Bei dieser Prüfung sind die vorstehend genannten Regelwerke zu berücksichtigen, die Maßstäbe zur Konkretisierung der Erheblichkeitsschwelle enthalten.

a. Lärm

Anforderungen an den Lärmschutz ergeben sich aus der TA-Lärm sowie aus der DIN 18005.

aa. Anforderungen der TA-Lärm

Die TA-Lärm dient der lärmtechnischen Erfassung von Anlagen, die dem Immissionsschutzrecht nach den §§ 5 und 9 BImSchG unterliegen, unabhängig davon, ob diese einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung bedürfen. Die Anforderungen der TA-Lärm entfalten, wie oben (B I 3 a. bb.) bereits dargelegt wurde, im vorliegenden Zusammenhang mittelbare Relevanz, da es an der Erforderlichkeit der Planung (§ 1 Abs. 3 BauGB) fehlte, wenn das Kraftwerk nach den einschlägigen Vorgaben der TA-Lärm nicht genehmigungsfähig wäre. Sie liefert in jedem Fall eine „Orientierungshilfe“ im Rahmen der planerischen Abwägung, wenn es um die Gewichtung von Belangen des Lärmschutzes geht. Wenn sich die Gemeinde bei den bauplanerischen Festsetzungen an den Werten der TA-Lärm dergestalt orientiert, dass bei Verwirklichung der Festsetzungen die Richtwerte der TA-Lärm eingehalten werden, minimiert dies die Gefahr eines Abwägungsfehlers.

> Vgl. *Uechtritz*, in: Festschrift Hoppe, 2000, 567 (584); *Mitschang*, ZfBR 2009, 538 (548); zu erinnern ist aber nochmals daran, dass der Nachweis der Einhaltung der TA-Lärm die Abwägung nicht ersetzt, da die Wahrung der Mindestanforderungen, nicht automatisch dazu führt, dass die Abwägung den Anforderungen des Abwägungsgebots genügt (s.o. B. I. 1b); erst Recht nicht macht der Nachweis die Abwägung entbehrlich.

Die TA Lärm enthält – entsprechend des Grundsatzes eines gebietsadäquaten Immissionsschutzes (B. II. 4) – Immissionsrichtwerte, die in Abhängigkeit von Gebietskategorien und deren Schutzbedürftigkeit gestaffelt sind. Dabei wird prinzipiell auf die Gesamtheit der Lärmbelastung im betroffenen Gebiet abgestellt, wobei jedoch der Lärm solcher Anlagen- ausgeklammert bleibt, die von der TA-Lärm nicht erfasst werden.

Die durch den Anlagenbetrieb hervorgerufenen Verkehrsgeräusche, die gegenüber dem eigentlichen Betrieb der Anlage häufig zweitrangig sind,

> vgl. *Beckert/Fabricius*, TA-Lärm, Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm mit Erläuterungen, 2. neubearbeitete Auflage 2009, S. 84

sind nach Ziff. 7.4 der TA-Lärm grundsätzlich nur relevant, soweit es um die Ein- und Ausfahrt zum Betriebsgrundstück geht. Darüber hinaus sind Geräusche des An- und Abfahrverkehrs auf öffentlichen Verkehrsflächen in einem Abstand von bis zu 500 m von dem Betriebsgrundstück zu beachten. Dies aber nur soweit

- sie den Beurteilungspegel der Verkehrsgeräusche für den Tag oder die Nacht rechnerisch um 3 dB(A) erhöhen,
- keine Vermischung mit dem übrigen Verkehr erfolgt ist und
- die Immissionsgrenzwerte der Verkehrslärmschutzverordnung (16. BImSchV) erstmals oder weitergehend überschritten werden.

Soweit ersichtlich, bestehen im Sachverhalt keine Anhaltspunkte, dass nach diesen Maßgaben Verkehrsgeräusche, die der Anlage zuzurechnen wären, schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne der vorstehenden Erläuterung und damit im Sinne des BImSchG zu erwarten sind. Dies bedeutet, dass sich im Rahmen eines erneuten Planverfahrens die Prüfungen hinsichtlich der Anforderungen der TA-Lärm im Wesentlichen auf den eigentlichen Anlagenbetrieb konzentrieren können.

Die TA-Lärm enthält ferner Vorgaben dazu, wie der maßgebliche Beurteilungspegel zu bemessen ist. Das Verfahren zur Ermittlung der Geräuschimmissionen wird im Anhang der TA-Lärm beschrieben.

bb. Schlussfolgerungen

Im Mittelpunkt des Interesses steht bei der vorliegenden Planung der Schutz der nächstgelegenen Wohngebiete. Nach Kenntnis des Unterzeichners handelt es sich hierbei um die nordwestlich des Plangebiets gelegene Meistersiedlung.

Die bislang vorliegenden Lärmgutachten gehen im Ergebnis nicht von der fehlenden Genehmigungsfähigkeit des Kraftwerks aus. Begründet wird dies jedoch nicht damit, dass die Gesamt(lärm)belastung an den maßgeblichen Immissionsorten die Immissionsrichtwerte der TA-Lärm nicht überschreitet. Ausschlaggebend ist in den bisherigen Lärmgutachten vielmehr die Annahme, die zu erwartende Zusatzbelastung sei „irrelevant", sodass die Genehmigung des Kohlekraftwerks im Hinblick auf die Lärmimmissionen rechtlich unbedenklich sei. Diese Einschätzung erfolgt unter Rückgriff auf die entsprechende Irrelevanzregelung in Ziff. 3.2.1 der TA-Lärm. Danach darf (auch bei einer Überschreitung der Immissionsrichtwerte im Hinblick auf die Gesamtbelastung) die Genehmigung für die zu beurteilende Anlage dann nicht versagt werden, wenn die von der zu beurteilenden Anlage ausgehende Zusatzbelastung die Immissionsrichtwerte nach Nr. 6 am maßgeblichen Immissionsort um mindestens 6 dB(A) unterschreitet. Eben dies wird in den Gutachten, die im ersten Verfahren zur Aufstellung des Bebauungsplans Nr. 105 herangezogen worden sind, angenommen.

Insoweit ist zunächst klarzustellen, dass diese (Alt-)Gutachten nicht mehr die Grundlage eines neuen Bebauungsplanverfahrens sein werden und auch nicht sein können. Dies schon deshalb, weil der Vorhabenträger seine Planung seit 2006 (dem Jahr der Erstellung der fraglichen Gutachten) konkretisiert hat.

Unter Berücksichtigung der in den Alt-Gutachten enthaltenen Aussagen und unter Beachtung der (kritischen) Bewertung dieser Gutachten durch das OVG ist im Nachfolgenden auf wesentliche Punkte einzugehen, die im Rahmen der Erstellung neuer Gutachten und deren Verwertung in der Abwägung zu beachten sind.

– Es ist zu prüfen, ob die maßgeblichen Immissionsrichtwerte der TA-Lärm, die bisher in den Gutachten zugrunde gelegt worden sind, zutreffend gewählt wurden. Im Prüfbericht von Müller-BBM vom 28. Juli 2006, mit dem an drei Immissionsorten die *Geräuschvorbelastungen* ermittelt wurden, wird darauf hingewiesen, dass bei der Kinderklinik ein Beurteilungspegel von 38 dB(A) (nachts) und bei einem repräsentativen Punkt in der Meistersiedlung ein Beurteilungspegel von 39 dB(A) festgestellt wurde. Legt man für die Meistersiedlung den Immissionsrichtwert für allgemeine Wohngebiete von 40 dB(A) in der Nachtzeit zugrunde, dann ist dieser Wert (bisher) eingehalten. Geht man von einem reinen Wohngebiet aus, dann ist bereits jetzt der Immissionsrichtwert von 35 dB(A) deutlich überschritten. In einem weiteren Bericht vom 28. Juli 2006 werden von Müller-BBM die prognostizierten Beurteilungspegel für das neue Kraftwerk an acht Immissionsorten mit den Immissionsrichtwerten ermittelt. Für den Immissionsort 2 (Meisterweg) wird eine Irrelevanz der Zusatzbelas-

tung für die Nachtzeit konstatiert (Gutachten S. 4 f.) – allerdings basierend auf dem Immissionsrichtwert für ein allgemeines Wohngebiet. Legt man diese gutachterlichen Feststellungen zu Grunde, dann ergibt sich hieraus, dass im Hinblick auf die Lärmimmissionen rechtlich keine zwingende Notwendigkeit besteht, mit dem Kohlekraftwerk einen größeren Abstand von der schutzwürdigen Wohnbebauung (vor allem der Meistersiedlung) einzuhalten, als dies im alten Bebauungsplan, den das OVG Münster aufgehoben hat, vorgesehen war. Anders formuliert: Es bestünde also kein „Verbotstatbestand" für die Genehmigung eines entsprechenden Kohlekraftwerks, was die rechtliche Konsequenz zur Folge hätte, dass ein entsprechender Bebauungsplan wegen Unvereinbarkeit mit § 1 Abs. 3 BauGB (fehlende Erforderlichkeit) nicht aufgestellt werden könnte.

Nun hat das OVG Münster in seinem Urteil Zweifel an den Immissionsrichtwerten geäußert, die in den Gutachten von Müller-BBM zu Grunde gelegt wurden. Diese Zweifel gründen offenkundig darin, dass die Meistersiedlung nach den faktischen Nutzungen, die dort ausgeübt werden, ein reines Wohngebiet darstellt. Das OVG Münster anerkennt, dass im Fall einer Konflikt- bzw. Gemengelage (also im Fall der *Vorbelastung* eines faktischen reinen Wohngebiets) keine Orientierung an den (strengen) Immissionsrichtwerten für ein allgemeines Wohngebiet erfolgen kann. Es hat jedoch – zutreffend – darauf hingewiesen, dass in Bezug auf den zu beurteilenden Bebauungsplan ein reduzierter Schutzanspruch für die Meistersiedlung nicht im Hinblick auf eine *künftige* Konflikt- bzw. Gemengelage gerechtfertigt werden könne, die ggf. durch die Errichtung des neuen Kraftwerks entsteht. Die Frage, ob tatsächlich ein geminderter Schutzanspruch eingreift, muss im Hinblick auf die *bestehende Situation* beurteilt werden. Insoweit kommt es also darauf an, ob bereits aktuell (etwa im Hinblick auf die Immissionen durch das alte Kraftwerk, die Blöcke I bis III) eine entsprechende Vorbelastung besteht, die dafür spricht, dass die Meistersiedlung bzw. die dort gelegenen maßgeblichen Immissionsorte (also die Grundstücke, bei denen die höchste Lärmbelastung durch das Kohlekraftwerk zu erwarten ist) bereits heute als eine „*Gemengelage*" mit einem reduzierten Schutzanspruch einzustufen sind. Hierzu bedarf es (im neuen Verfahren) ergänzender gutachterlicher Ermittlungen. Die vorstehend erwähnten Gutachten von Müller-BBM stützen allerdings grundsätzlich die Annahme, dass eine entsprechende Vorbelastung gegeben ist, die einen reduzierten Schutzanspruch zur Folge hätte.

– Das OVG NRW hat im Urteil vom 3. September 2009 weiter betont, es müssten alle *planermöglichten* Lärmimmissionen berücksichtigt werden, also nicht nur die Immissionen des Kraftwerks, für das seinerzeit Immissionsvorbescheide beantragt und

erteilt wurden. Das OVG hat darauf hingewiesen, dass der Bebauungsplan die planerische Grundlage für weitere Emissionsquellen schaffe, die gleichfalls zu berücksichtigen sind.

Dieser Vorgabe muss im Rahmen des neuen Bauleitplanverfahrens entsprochen werden. Dies gilt jedenfalls dann, wenn unverändert auch Vorhalteflächen für die Nachrüstung mit einer künftigen CO_2-Abscheidungsanlage festgesetzt werden sollten. Selbst wenn im Rahmen des Durchführungsvertrages nur das Kraftwerk mit Nebenanlagen (ohne die künftige CO_2-Abscheidungsanlage) Gegenstand des Vorhabens sein sollte, zu dessen Realisierung sich der Vorhabenträger verpflichtet, müssen die zusätzlichen Immissionen, die durch die CO_2-Abscheidungsanlage verursacht werden, berücksichtigt werden, wenn diese heute bereits planerisch festgesetzt wird. Die bisherigen Gutachten haben sich – soweit ersichtlich – allein auf den Lärm beschränkt, der durch die Anlage(n) hervorgehoben wird, die Gegenstand des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens waren.

– Bei der Erstellung und Auswertung ergänzender (Lärm)gutachten ist auch der Hinweis des OVG Münster im Urteil vom 3. September 2009 zu beachten, dass an die Aussagekraft der Gutachten um so höhere Anforderungen zu stellen sind, je näher die prognostizierten Werte an die zu beachtenden Grenzwerte heranreichen. Das OVG hat darauf hingewiesen, dass die Immissionswerte offenbar weitgehend ausgeschöpft würden, so dass es einer in jeder Hinsicht auf der sicheren Seite liegenden Prüfung der Verlässlichkeit der Prognose bedarf. Dieser Hinweis hat um so mehr Gewicht, als zumindest diskussionsbedürftig sein könnte, von welchen Immissionsrichtwerten auszugehen ist.

cc. Anforderungen der DIN 18005

Die DIN 18005 („Schallschutz im Städtebau“) dient der planerischen Abschätzung von Verkehrs- und Gewerbeimmissionen im Rahmen der Bauleitplanung. Sie richtet sich unmittelbar an die planende Gemeinde. Neben Vorgaben zur Berechnung des Beurteilungspegels enthält sie in Beiblatt 1 schalltechnische Orientierungswerte, deren Unterschreitung wünschenswert ist, um die mit der Eigenart des betreffenden Gebietes verbundene Erwartung auf angemessenen Lärmschutz zu erfüllen. Diese Werte entsprechen im Wesentlichen denen der TA-Lärm.

Vgl. *Uechtritz*, in: FS für Hoppe, 2000, 567, 584 und *Mitschang*, ZfBR 2009, 538, 548 f.

Die durch die DIN 18005 vorgegebenen Werte sind nicht rechtsverbindlich; sie müssen nicht zwingend eingehalten werden. Sie können auch nicht als antizipiertes Sachverständigengutachten betrachtet werden. Diese Schlussfolgerungen ergeben sich nicht nur aus der Rechtsnatur der DIN 18005 als (lediglich) privates Regelwerk, sondern auch daraus, dass es sich nur um „Orientierungswerte" handelt. Bei überwiegenden anderen Belangen kann der Lärmschutz zurückgestellt werden. Dabei gilt jedoch, dass die Belange, die eine Überschreitung der Orientierungswerte rechtfertigen, um so schwerer wiegen müssen, je mehr sich die Planung von diesen entfernt. Zugleich ist die Gemeinde in solchen Fällen um so eher gehalten, sich Gedanken darüber zu machen, inwieweit durch geeignete Maßnahmen (planerische Festsetzungen) ein Ausgleich geschaffen werden kann.

> *In einem Fall, in dem durch die Planung neue Konfliktlagen geschaffen wurden (Ausweisung eines allgemeinen Wohngebiets an stark frequentierten Verkehrswegen) hat das Bundesverwaltungsgericht betont, dass es im Einzelfall zulässig sein kann, die Orientierungswerte der DIN 18005 erheblich (um bis zu 10 db(A)) zu überschreiten. Vgl. BVerwG, Urt. v. 22. März 2007 -4 CN 2.06 = BauR 2007, 1365 ff.*

b. Luftschadstoffe

Anforderungen im Hinblick auf den Schutz vor Luftschadstoffen ergeben sich aus der 13. BImSchV, der 39. BImSchV sowie aus der TA Luft.

aa. Anforderungen der 13. BImSchV

Die 13. BImSchV gilt für die Errichtung, die Beschaffenheit und den Betrieb von Feuerungsanlagen einschließlich Gasturbinenanlagen sowie Gasturbinenanlagen zum Antrieb von Arbeitsmaschinen mit einer Feuerungswärmeleistung von 50 Megawatt oder mehr für den Einsatz fester, flüssiger oder gasförmiger Brennstoffe. Sie betrifft damit insbesondere Kraft- und Fernheizwerke.

> Vgl. allgemein zur 13. BImSchV *Kloepfer*, Umweltrecht, 3. Auflage 2004, § 14 Rn.129 ff.; *Sparwasser/Engel/Voßkuhle*, Umweltrecht, 5. Auflage 2003, § 10 Rn. 188 ff.

Für Neuanlagen enthält die 13. BImSchV je nach Art des verwendeten Brennstoffs (fest / flüssig / gasförmig) Grenzwerte für bestimmte Emissionsarten. Dies betrifft beispielsweise die emittierten Mengen des Gesamtstaubs, Quecksilbers, Kohlenmonoxids, Stickstoffmonoxids und Stickstoffdioxids, Schwefeldioxids und Schwefeltrioxids sowie weiterer Stoffe. Die Grenzwerte hängen teilweise vom eingesetzten Brennstoff oder der Feuerungswärme-

leistung der Anlage ab. Beim Einsatz fester Brennstoffe hat der Betreiber dafür zu sorgen, dass diese vorgegebenen Werte eingehalten werden.

Wie oben (vgl. B. I. 3.b) bereits erläutert, enthält die 13. BImSchV aufgrund ihres quellenbezogenen Ansatzes keine Immissionsgrenzwerte – ihr kann also nicht entnommen werden, welche Belastung in Bezug auf Luftschadstoffe in Wohngebieten einzuhalten sind, in deren Nachbarschaft ein Kraftwerk errichtet werden soll. Eine Betrachtung der Anforderungen der 13. BImSchV im Hinblick auf die Unterschreitung des im Abstandserlass genannten Abständen ist daher entbehrlich.

bb. Anforderungen der 39. BImSchV

Im Rahmen der Umsetzung der neuen Luftqualitätsrichtlinie 2008/50/EG in nationales Recht wurden die Regelungen der 22. und 33. BImSchV in die 39. BImSchV überführt und teilweise – insbesondere im Hinblick auf die Vorgaben zur Feinstaubbelastung mit den besonders gesundheitsschädlichen Partikeln PM 2,5 – ergänzt.

> Vgl. einführend *Scheidler* UPR 2010, 365 (365 ff.) sowie die Verordnungsbegründung in BT-Drucks. 17/508, S. 1, 39 ff.

Teil 2 der 39. BImSchV legt – wie schon die 22. BImSchV – *gebietsbezogene* Grenz- oder Zielwerte für bestimmte Immissionsarten (Schwefeldioxid, Stickstoffdioxid und Stickstoffoxide, Partikel, Blei, Benzol, Kohlenmonoxid, Ozon, sowie für Arsen, Cadmium, Nickel und Benzo[*a*]pyren) fest.

Anhaltspunkte dafür, dass die Vorgaben der 39. BImSchV (ehemals: 22. BImSchV / 33. BImSchV) in der früheren Planung berücksichtigt wurden, finden sich nicht. Auch das Urteil des OVG Münster befasst sich mit diesen nicht. Dies ist insoweit erklärlich, als die 39. BImSchV (= ex 22. BImSchV) keine Vorgaben enthält, die unmittelbar für die Bauleitplanung verbindlich wären. Um die „Erforderlichkeit“ der Planung i.S.d. § 1 Abs. 3 BauGB zu wahren, sind die Vorgaben indes dergestalt zu überprüfen, ob durch die Realisierung des planermöglichten Vorhabens die Einhaltung der festgelegten Immissionsgrenzwerte zukünftig unmöglich wird.

> Vgl. (noch zur 22. BImSchV) BVerwG, Urt. v. 23. Februar 2005 – Az. 4 A 5/04.

cc. Anforderungen der TA-Luft

Die TA-Luft konkretisiert das immissionsschutzrechtliche Schutz- und Vorsorgeprinzip, d.h. insbesondere die Pflichten gem. § 5 BImSchG. Sie ist von den zuständigen Behörden

bei der Genehmigung von industriellen und gewerblichen Anlagen zu beachten. Sie wendet sich demnach nicht unmittelbar an die Gemeinde, ist aber für die vorliegend zu beurteilende Bauleitplanung von mittelbarer Relevanz. Insoweit kann auf die vorstehend gemachten Aussagen zur TA-Lärm Bezug genommen werden. Dient die Planung der Ansiedlung eines Vorhabens, das im Hinblick auf die Anforderungen der TA-Luft (speziell denjenigen zum Schutz der Nachbarschaft von schädlichen Umwelteinwirkungen) nicht genehmigungsfähig ist, dann muss eine solche Planung bereits an § 1 Abs. 3 BauGB scheitern.

Die TA-Luft gliedert sich im Wesentlichen in einen Immissions- und einen Emissionsteil. Der Immissionsteil enthält normkonkretisierende Anforderungen zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen i.S.d. § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG, während der Emissionsteil Beschränkungen für den Ausstoß bestimmter Luftschadstoffe enthält und so das Vorsorgeprinzip i.S.d. § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG konkretisiert.

> Allgemein zur TA Luft *Sparwasser/Engel/Voßkuhle*, Umweltrecht, 5. Auflage 2003, § 10 Rn. 201 ff.; *Kloepfer*, Umweltrecht, 3. Auflage 2004, § 14 Rn.70 f.

Die Immissionsbegrenzungen in Ziff. 4 TA-Luft unterscheiden nach Schutzobjekten (z.B. Mensch, Schadstoffdeposition) und zeitlichem Bezug (z.B. Jahres-, Tages- und Stundenbelastung). Überschreitet die ermittelte Gesamtbelastung eines Luftschadstoffs im Sinne der Ziff. 4.2.1 TA-Luft die vorgegebenen Immissionsgrenzwerte, so erklärt Ziff. 4.2.2. a. TA-Luft dies ausnahmsweise für irrelevant, wenn die durch das Vorhaben verursachte Zusatzbelastung durch Benzol, Pb, Staub (PM-10), SO2, NO2 und Tetrachlorethen drei Prozent des Immissionsjahreswertes nicht überschreitet und weitere, über den Stand der Technik hinausgehende Maßnahmen durchgeführt werden. Eine vergleichbare Irrelevanzklausel für die Deposition von Arsen, Blei, Cadmium, Nickel, Quecksilber und Thallium durch anlagenbedingte Emissionen enthält Ziff. 4.5.2 a. aa., wobei die Irrelevanzschwelle hier bei fünf Prozent liegt.

> *Kritisch zur Irrelevanzklausel der Ziff. 4.2.2. a. Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 5. Auflage 2003, § 10 Rn. 207 und Jarass, NVwZ 2003, 257, 263. Die Erhöhung der Irrelevanzschwelle von 1% auf 3% sei rechtswidrig, da sie den Konkretisierungsspielraum des Vorschriftengebers überschreite.*

dd. Schlussfolgerungen

Nach den Luftschadstoffgutachten der AKUS GmbH vom 15. November 2005 und der Probiotec GmbH vom 31. Oktober 2006, die sich jeweils mit den zu erwartenden Schadstoffimmissionen befassen, werden die Immissionswerte entweder unterschritten oder sind als „irrelevant“ zu betrachten. Das OVG Münster hat sich im Urteil vom 3. September

nicht abschließend dazu geäußert, ob die Voraussetzungen der TA-Luft aus seiner Sicht erfüllt sind. Es hat indes – wie bei der Ermittlung der Lärmimmissionen – aufgrund der weitgehenden Verlagerung der Luftschadstoffproblematik in das Genehmigungsverfahren ein Ermittlungsdefizit gesehen, welches umso schwerer wiege, als die vorliegenden Gutachten sich lediglich auf das konkret geplante Vorhaben, nicht aber auf die nach dem Bebauungsplan insgesamt zulässige Nutzung beziehen. Ferner weist das OVG – ohne eine abschließende Bewertung zu treffen – darauf hin, dass sich die Stadt mit mehreren konkreten Einwänden gegen die Luftschadstoffgutachten nicht befasst habe.

Das OVG hat demnach keine unüberwindbaren Planungshindernisse im Hinblick auf die Vorgaben der TA-Luft festgestellt, wohl aber gilt es bei der Neubegutachtung der Luftschadstoffsituation den vom OVG dargelegten Einwänden Rechnung zu tragen.

> *Soweit für den Unterzeichner erkennbar, bestehen durchaus Zweifel, ob die Irrelevanzschwelle auf Basis der Gutachten tatsächlich eingehalten ist. Dies gilt jedenfalls dann, wenn man bei dem Luftschadstoff SO2 nicht von einer 3 %, sondern von einer 1 %-Schwelle ausgeht. Gemäß Tabelle 7.1 im Gutachten der AKUS GmbH beträgt die Zusatzbelastung für SO2 2,6 %; für NO2 beträgt die Zusatzbelastung 0,9 %; sie kommt also dem 1 %-Schwellenwert sehr nahe; auch in Bezug auf die Ermittlung der Immissionsbelastung in Datteln-Süd durch das PROBIOTEC Gutachten vom Oktober 2006 ist zu überprüfen und zu erörtern, inwieweit die Zusatzimmissionen tatsächlich als irrelevant eingestuft werden. In Bezug auf die Deposition von Luftschadstoffen legt das Gutachten die Irrelevanzschwelle von 5 % zugrunde; auch diese ist diskussionsbedürftig, vgl. Hansmann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Band II, Stand Mai 2003, Nr. 4.5 TA-Luft Rn. 9 und OVG NRW, Urt. v. 9. Dezember 2009 – 8 D 6/08.AK – Juris Rn. 245.*

Klarzustellen ist insoweit, dass in Bezug auf die Thematik Luftschadstoffe bzw. die hierzu im „Altverfahren“ eingeholten Gutachten grundsätzlich das Gleiche gilt, was zuvor bereits im Hinblick auf die Lärmimmissionen und die dazu vorliegenden „Alt-Gutachten“ ausgeführt wurde: Im Hinblick auf die konkretisierten Planungsabsichten des Vorhabenträgers bedarf es im Hinblick auf die Immissionsprognosen zu Luftschadstoffen in einem eventuellen Aufstellungsverfahren für einen neuen vorhabenbezogenen Bebauungsplan der Einholung neuer Gutachten, bei deren Erstellung den Bedenken, die das OVG geäußert hat, ebenso Rechnung getragen werden kann, wie den Bedenken im Hinblick auf die Festlegung der Irrelevanzschwellen in den Alt-Gutachten. Im Rahmen eines neuen Aufstellungsverfahrens könnten gesonderte Immissionsprognosen für das neu geplante Kraftwerk Datteln IV sowie für das Alt-Kraftwerk Datteln I bis III durchgeführt werden, um die Aussagen im städtebaulichen Zielsystem, dass sich die Situation der Gesamtschau nicht verschlechtern soll bzw. um dem Verbesserungsgebot Rechnung tragen zu können, verifizie-

ren können. Im Rahmen der Neubegutachtung im Hinblick auf die Luftschadstoffe ist auch zu berücksichtigen, dass sich die Vorbelastungssituation durch die Schließung von Ruhrzink wesentlich geändert hat.

c. Gerüche

Schädliche Geruchsimmissionen sind nicht Gegenstand der TA Luft. Konkrete Anhaltspunkte für die Bewertung von Gerüchen ergeben sich aber aus dem Runderlass „Feststellung und Beurteilung von Geruchsimmissionen (Geruchsimmisions-Richtlinie – GIRL)“.

> i.d.F.v. 29. Februar 2008 mit Ergänzung mit 10. September 2008 unter Berücksichtigung des Erlasses vom 14. Oktober 2008 des Ministeriums für Umwelt, Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz.

Gem. § 3 Abs. 1 BImSchG sind schädliche Umwelteinwirkungen Immissionen, die nach Art, Ausmaß und Dauer geeignet sind, Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen“ herbeizuführen. Zur Beurteilung der Erheblichkeit von Geruchseinwirkungen im vorstehenden Sinne legt die GIRL in Abhängigkeit von verschiedenen Nutzungsgebieten (Wohn-/Mischgebiete, Gewerbe/Industriegebiete, Dorfgebiete) Immissionswerte als regelmäßigen Maßstab für die höchstzulässige Geruchsimmission fest. Bei diesen handelt es sich um relative Häufigkeiten der Geruchsstunden. Messgröße ist also das zeitliche Ausmaß, in dem Geruchsimmissionen auftreten. Hiernach sind Gerüche „erheblich“, wenn sie in mehr als 10% (Wohn-/Mischgebiete) oder 15% (Gewerbe-, Industrie- und Dorfgebiete) der Stunden eines Jahres auftreten. Gegenstand der GIRL sind allerdings nur solche Gerüche, die mit hinreichender Sicherheit und zweifelsfrei ihrer Herkunft nach aus Anlagen oder Anlagengruppen stammen, d.h. abgrenzbar gegenüber Gerüchen aus dem Kraftfahrzeugverkehr, landwirtschaftlichen Düngemaßnahmen oder ähnlichem sind.

Wie auch die TA-Lärm und die TA-Luft beinhaltet die GIRL eine sog. Irrelevanzklausel (Ziff. 3.3 GIRL) Die Irrelevanzklausel bezieht sich auf die von der zu beurteilenden Anlage ausgehende Zusatzbelastung. Diese bleibt unberücksichtigt und steht somit einer Genehmigung nicht im Wege, wenn sie auf keiner der maßgeblichen Beurteilungsfläche mehr als 2 % der Geruchsstunden pro Jahr ausmacht (vgl. Ziff. 3.3 GIRL). Bei Einhaltung dieses Werts ist davon auszugehen, dass die Anlage die belästigende Wirkung für die vorhandenen Bebauung nicht relevant erhöht.

Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass sich aus den Immissionsrichtwerten der GIRL (Entsprechendes gilt für Lärm und Luftschadstoffe) keine Aussage über in jedem Fall einzuhaltende Mindestabstände für bestimmte Anlagen (im Sachverhalt also für ein Kohle-

kraftwerk) ableiten lassen. Dies schon deshalb, weil die am jeweiligen Immissionsort festzustellende Wahrnehmbarkeit von Gerüchen keinesfalls ausschließlich von der Entfernung zwischen emittierender Anlage und Immissionsort abhängt. Neben der technischen Auslegung der Anlage sind Faktoren wie die Topografie und die vorherrschende Hauptwindrichtung maßgebliche Faktoren.

Das OVG Münster geht davon aus, dass die Überschreitung der in der GIRL genannten Werte keine endgültigen Schlussfolgerung für die Bauleitplanung zulässt. Denn der GIRL kommt keine rechtssatzmäßige Bindungswirkung zu. Die vorgesehenen Immissionswerte sind keine Grenz-, sondern nur Orientierungswerte für die Abwägung. In begründeten Einzelfällen kann eine Überschreitung oder die Festlegung von Zwischenwerten abwägungsgerecht sein.

> OVG Münster, Urt. v. 15. Dezember 2005 – Az. 10 B 1668/05.NE, Juris Rn. 29; zur grundsätzlichen Orientierung an der GIRL und der Notwendigkeit, jeweils eine Einzelfallbetrachtung vorzunehmen, vgl. jüngst OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 7. Oktober 2009 – 1 A 10872/07 – BauR 2010, 581.

Weder aus dem Urteil des OVG Münster vom 3. September 2009 noch aus den Gutachten der AKUS GmbH vom 15. November 2005 und der Probiotec GmbH vom 31. Oktober 2006 ergeben sich offenkundige Überschreitungen der GIRL. Eine gesonderte Untersuchung der Immissionssituation im Hinblick auf Gerüche ist dort nicht vorgenommen worden. Abgesehen von der vorstehend erläuterten Frage, ob etwaige Überschreitungen im Rahmen der Abwägung überwunden werden könnten, ist somit im Hinblick auf Geruchsimmissionen derzeit kein unüberbrückbares Planungshindernis ersichtlich.

IV. Zur Bedeutung der (Abstands-)Empfehlungen der Störfall-Kommission

1. Anforderungen des Störfall-Schutzes im Rahmen des § 50 BImSchG

Wie oben (B. II.) bereits erwähnt, zielt § 50 Satz 1 BImSchG seit dessen Novellierung im Jahr 1998 nicht mehr ausschließlich auf die Begrenzung schädlicher Umweltauswirkungen, die von emittierenden Betrieben im „*Normalbetrieb*“ auf schutzbedürftige benachbarte Gebiete ausgehen können. Die Norm gebietet nunmehr auch bei raumbedeutsamen Planungen die für eine bestimmte Nutzung vorgesehenen Flächen so zuzuordnen, dass „*von schweren Unfällen in Betriebsbereichen hervorgerufene Auswirkungen*“ auf schutzwürdige Gebiete soweit wie möglich vermieden werden. Wie gleichfalls bereits ausgeführt, dient diese Ergänzung des § 50 Satz 1 BImSchG der Transformation der Vorgaben der Richtli-

nie 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) in das nationale Recht. Diese Richtlinie betrifft die Verhütung schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen und die Begrenzung der Unfallfolgen für Mensch und Umwelt. Die Erfahrungen mit schweren Unfällen in chemischen Fabriken u.a. in Seveso und Bhopal haben den europäischen Normgeber veranlasst, im Sinne einer bestmöglichen Vorsorge gegen die Auswirkungen solcher Katastrophen Vorgaben zur räumlichen Trennung von bestimmten gefährlichen Anlagen und schutzwürdigen Nutzungen zu treffen. Die insoweit maßgebliche Aussage findet sich in Art. 12 Abs. 1 und Abs. 2 der Seveso-II-Richtlinie, die Folgendes festlegt:

> *„Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass in ihrer Politik der Flächenausweisung oder Flächennutzung und/oder anderen einschlägigen Politiken sowie deren Verfahren für die Durchführung dieser Politiken langfristig dem Erfordernis Rechnung getragen wird, dass zwischen Störfallbetrieben einerseits und Wohngebieten, öffentlich genutzten Gebäuden und Gebieten, wichtigen Verkehrswegen (so weit wie möglich), Freizeitgebieten und unter dem Gesichtspunkt des Naturschutzes besonders wertvollen und empfindlichen Gebieten andererseits ein angemessener Abstand gewahrt bleibt …“*

Die Richtlinie listet in Anhang 1 die gefährlichen Stoffe auf (verbunden mit bestimmten Mengenschwellen für diese Stoffe) die den Anwendungsbereich der Richtlinie eröffnen.

Neben diesem Abstandsgebot enthält die Seveso-II-Richtlinie zahlreiche *betriebsbezogene Anforderungen* zur Verhinderung von Störfällen, die in den Art. 55 ff. geregelt sind, die für die hier zu prüfende Frage aber unberücksichtigt bleiben können.

In Deutschland wurden diese betriebsbezogenen Anforderungen durch die 12. BImSchV (Störfall-Verordnung) umgesetzt. Das vorstehend zitierte Gebot der Abstandswahrung wurde 1998 (als zusätzliche Anforderung) in § 50 BImSchG integriert.

> *Die Frage, ob die Vorgaben der Richtlinie, speziell des Art. 12 Abs. 1 in Deutschland vollständig in nationales Recht umgesetzt worden sind oder ob insoweit ein Defizit verbleibt, wird in Deutschland kontrovers erörtert, vgl. hierzu Sellner/Scheidmann, NVwZ 2004, 267, 270 und umfassend Berkemann, ZfBR 2010, 18, 21 ff.; keine Bedenken bei Moench/Hennig, DVBl 2009, 807 ff.; die insoweit diskutierten Fragen sind teilweise für den vorliegenden Sachverhalt irrelevant (so die durch § 50 BImSchG erfolgte Beschränkung für raumbedeutsame Vorhaben, da diese Voraussetzung für das vom Vorhabenträger geplante Kohlekraftwerk Datteln IV in jedem Fall erfüllt ist); soweit sich in Bezug auf den hier zu prüfenden Sachverhalt Fragen ergeben, inwieweit das nationale Recht ggf. gemeinschaftskonform auszulegen ist oder aber ein unmittelbarer Rückgriff auf die Vorgaben der Richtlinie geboten ist, wird im Nachfolgenden hierauf näher eingegangen.*

Das gemeinschaftsrechtliche Konzept, das in Art. 12 der Richtlinie in der englischen Fassung mit „land-use-planning“ bezeichnet wird (die deutsche Fassung trägt die Überschrift „Überwachung der Ansiedlung“) basiert auf der Überlegung, dass Unfälle durch den Umgang mit gefährlichen Stoffen durch betriebsbezogene Sicherheitsmaßnahmen verhindert werden sollen. Ausgehend von der Einschätzung, dass insoweit aber keine vollständige Gewissheit erreichbar ist, erstrebt Art. 12 der Seveso-II-Richtlinie die Auswirkungen von so genannten „*Dennoch-Störfällen*“, die sich trotz aller betriebsbezogenen Sicherheitsmaßnahmen ereignen können, durch die Wahrung angemessener Abstände so gering wie möglich zu halten. Hierauf zielt auch die Ergänzung des § 50 Satz 1 BImSchG.

2. Zur Einschlägigkeit des Störfall-Schutzes in Bezug auf die Planung für das Kohlekraftwerk Datteln IV

In Bezug auf die hier zu beurteilende Bauleitplanung der Stadt Datteln sind die (im Nachfolgenden noch zu konkretisierenden) Anforderungen des Störfallschutzes grundsätzlich zu beachten. Dies ergibt sich aus Folgendem:

a. Im Urteil des OVG NRW vom 3. September 2009 hat das Gebot ausreichender Sicherheitsabstände im Planungs- und Störfallrecht wesentliche Bedeutung (Beanstandungspunkt 1). Das OVG hat gerügt, die entsprechenden Anforderungen des § 50 BImSchG i.V.m. der Seveso-II-Richtlinie seien grundlegend verkannt worden. Es hat darauf hingewiesen, der Bebauungsplan treffe keine Vorsorge dafür, dass im Plangebiet nur ein nicht der Seveso-II-Richtlinie unterfallendes Vorhaben realisiert werden könne. Vor dem Hintergrund, dass der Abstand zur nächstgelegenen Wohnbebauung mit maximal 400 m angenommen worden sei, sei der Plangeber verpflichtet gewesen, die Belange der Verhütung schwerer Unfälle bzw. die Vermeidung ihrer Auswirkungen in die Abwägung einzustellen. Ihrer herausgehobenen Bedeutung hätte Rechnung getragen werden müssen. Die relevanten Parameter seien nicht ermittelt worden.

   Diesem Defizit muss im Rahmen eines neuen Bauleitplanverfahrens Genüge getan werden.

b. In Bezug auf das nunmehr in Rede stehende neue Bauleitplanverfahren zur Aufstellung eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans auf Anregung des Vorhabenträgers der E.ON Kraftwerke GmbH behalten die Vorgaben des OVG in Bezug auf den Störfallschutz ihre Gültigkeit. Ausweislich den Angaben des Vorhabenträgers

Technische Vorhabenbeschreibung zum Vorhaben- und Erschließungsplan, Stand 19.10.2010

soll die Entstickungsanlage mit druckverflüssigtem Ammoniak betrieben werden. Die Lagerung von Ammoniak soll in Drucklagertanks erfolgen. Das erforderliche Lagervolumen für druckverflüssigtes Ammoniak wird mit 240 m³ angegeben. Gemäß Anhang 1 der Störfall-Verordnung führt das Vorhandensein dieses Stoffes in einem Betriebsbereich ab einer Menge von 50 t zur Anwendung der Störfall-Verordnung, der 12. BImSchV, also zur Qualifizierung des Vorhabens als „Störfall-Betrieb".

Diese Einschätzung wird bekräftig durch einen Vermerk der E.ON Kraftwerke GmbH vom 8. November 2010 zur Verwendung von gefährlichen Stoffen gemäß Anhang 1 der Störfall-Verordnung. In diesem Vermerk wird zusätzlich auf die gleichzeitige Lagerung (neben dem druckverflüssigten Ammoniak) von ca. 5.000 t Heizöl E.L. bzw. Dieselkraftstoff sowie 16 t Ammoniakwasser verwiesen. Da –wie oben unter A. I. bereits ausgeführt – die strengsten Anforderungen in Bezug auf die Abstandswahrung den Stoff Ammoniak betreffen, konzentrieren sich die nachfolgenden Ausführungen auf diesen Aspekt.

3. Zur Rechtsnatur des Abstandsgebots in Bezug auf Störfall-Schutz und Bauleitplanung

Bevor im Folgenden auf die Frage näher eingegangen wird, anhand welcher Maßstäbe eine (möglichst metrische) Präzisierung des einzuhaltenden Abstands in Bezug auf den Umgang mit Störfall-Betrieben in der Bauleitplanung in Betracht kommt, bedarf es der Klärung, welche rechtliche Qualität das in § 50 BImSchG bzw. in Art. 12 Abs. 1 der Seveso-II-Richtlinie enthaltene Abstandsgebot besitzt.

Hierüber besteht in Rechtsprechung und Literatur (bisher) keine vollständige Klarheit.

a. Die herrschende Meinung geht davon aus, das Abstandsgebot in § 50 Satz 1 BImSchG habe auch in Bezug auf den Umgang mit Störfall-Betrieben grundsätzlich die gleiche rechtliche Qualität wie das allgemeine Trennungsgebot in der 1. Alternative des § 50 Satz 1 BImSchG, das auf die Vermeidung von Immissionen beim „Normalbetrieb" emittierender Anlagen generell abzielt. Für diese Annahme spricht zunächst, dass § 50 BImSchG jedenfalls dem Wortlaut nach beide Anforderungen gleich behandelt und das Vermeidungsgebot insgesamt unter den Vorbehalt „*soweit wie möglich*" stellt. Demnach wäre auch das Gebot, dem Störfall-Schutz durch angemessene Abstände Rechnung zu tragen, (nur) ein Optimierungsgebot; also ein Be-

lang, dem im Rahmen der planerischen Abwägung zwar eine besondere Bedeutung zukommt, der aber dennoch im Einzelfall gegenüber anderen gewichtigen Belangen hintangestellt bzw. in seiner Geltung relativiert werden kann.

> In diesem Sinne hat sich auch das OVG NRW im Urt. v. 3.September 2009 geäußert; ebenso bereits OVG NRW; Urt. v. 6. März 2008 – 10 D 103/06.NE –, ZUR 2008, 434; in der Tendenz ebenso HessVGH, Urt. v. 4. Dezember 2008 – 4 A 882/08 –, UPR 2009, 115 ff.; im Schrifttum in diesem Sinne *Moench/Hennig*, DVBl 2009, 807 ff. und *Hellriegel/Schmitt*, NuR 2010, 98 ff.

Nach dieser Auffassung soll sich auch aus Art. 12 der Seveso-II-Richtlinie nichts Abweichendes ergeben. Verwiesen wird darauf, dass Art. 12 der Seveso-II-Richtlinie nur verlange, dem Erfordernis der Wahrung angemessener Abstände „*langfristig Rechnung zu tragen*“. Auch im Begriff der Angemessenheit sei eine Relativierung angelegt. Dem Europarecht sei das deutsche Konzept der planungsrechtlichen Abwägung keinesfalls fremd; selbst in den Leitlinien der Kommission finde es ausdrücklich Berücksichtigung.

> So insbesondere *Moench/Hennig*, DVBl 2009, 809 ff. unter Verweis auf *Christou/Struckl/Biermann*, LUP Guidelines, S. 16.

Demgegenüber wird im Schrifttum – mit durchaus beachtlichen Argumenten – geltend gemacht, dieses Verständnis der Seveso-II-Richtlinie trage der Intention des Art. 12 Abs. 1 nicht hinreichend Rechnung. Die Richtlinie enthalte zumindest ein *Verschlechterungsverbot*, dem nicht hinreichend Rechnung getragen werde, wenn im Rahmen der Bauleitplanung der angemessene (Sicherheits-)Abstand unterschritten werde.

> So insbesondere *Berkemann*, ZfBR 2010, 18, 20 ff.; in diesem Sinne auch *Weidemann/Freytag*, StoffR 2004, 225 ff. und *Weidemann*, DVBl 2006, 1143, 1145 ff.

b. Im Rahmen eines Verwaltungsstreitverfahrens, in dem es um die Bedeutung und Reichweite der Seveso-II-Richtlinie für die Genehmigung eines Gartencenters in der Nachbarschaft eines Störfallbetriebes nach § 34 BauGB geht, hat das Bundesverwaltungsgericht mit Beschluss vom 3. Dezember 2009 ein Vorabentscheidungsersuchen gemäß Art. 267 AEUV (Ex-Art. 234 EGV) an den EuGH gestellt. Auch wenn diese Vorlage nicht unmittelbar auf die Klärung des Art. 12 Abs. 1 der Seveso-II-Richtlinie zielt (und damit mittelbar auf die Klärung des Verständnisses des § 50 Satz 1 BImSchG) besteht zumindest die Möglichkeit, dass der EuGH im Rahmen

seiner Entscheidung (die mündliche Verhandlung findet im Januar 2011 statt) Klarstellungen zur Bedeutung des Abstandsgebotes des Art. 12 der Seveso-II-Richtlinie formuliert – und zwar dahingehend, ob auch unter Berücksichtigung der gemeinschaftsrechtlichen (nunmehr unionsrechtlichen) Vorgaben ein Verständnis dieser Norm als *Abwägungsdirektive* möglich ist oder ob das Gebot der Abstandswahrung stets als striktes Recht zu verstehen ist, sodass stets und unbedingt ein angemessener Abstand zu wahren ist.

c. Für die hier zu beurteilende Planung ergibt sich aus dem Vorstehenden: Stützt man sich auf die in Deutschland bisher herrschende Meinung, die auch vom OVG NRW in seinem Urteil vom 3. September 2009 geteilt wird, dann stellt das Abstandsgebot in Bezug auf die Vermeidung von Störfällen nur ein Optimierungsgebot dar, das grundsätzlich im Rahmen einer Abwägungsentscheidung überwindbar ist.

Diese Aussage bedarf aber in zweifacher Hinsicht der Relativierung: Zum einen besteht – wie dargelegt – zumindest das Risiko, dass in absehbarer Zeit eine Korrektur dieser Rechtsauffassung aufgrund der ausstehenden EuGH-Entscheidung zum Verständnis des Art. 12 der Seveso-II-Richtlinie vorzunehmen ist. Zum anderen betonen aber auch die Stimmen der Literatur, darüber hinaus aber auch die Rechtsprechung, dass selbst bei Annahme eines Optimierungsgebotes der Gedanke der Minimierung der Auswirkungen von Störfällen auf schutzwürdige Gebiete eine besondere Bedeutung hat, so dass jedenfalls bei *Neuplanungen*, die eine potentielle Gefahrenlage zwischen schutzbedürftigen Nutzungen und Störfallbetrieb erst herbeiführen, in aller Regel eine räumliche Trennung im Sinne der Wahrung eines angemessenen Abstandes geboten ist, wobei insoweit auch mögliche effiziente Schutzvorkehrungen zu berücksichtigen sind. Das OVG NRW hat formuliert, ein Verzicht auf die Wahrung des angemessenen Abstandes könne allenfalls „*in seltenen Ausnahmefällen*“ abwägungsgerecht sein.

Urt. v. 6. März 2008 – 10 D 103/06.NE = ZUR 2008, 434.

Hieraus folgt: Es ist im Rahmen der anstehenden Bauleitplanung geboten, den Sachverhalt detailliert zu ermitteln und auf dieser Basis den *angemessenen* Sicherheitsabstand (auch unter Wahrung möglicher betrieblicher Schutzvorkehrungen) festzulegen. Kann der erforderliche angemessene Sicherheitsabstand unter Berücksichtigung betrieblicher Schutzvorkehrungen eingehalten werden, dann erweist sich die Bauleitplanung im Hinblick auf die Anforderungen des Störfallschutzes als unbedenklich. Eine Unterschreitung des angemessenen Abstandes und dessen Überwindung im Wege einer Abwägungsentscheidung würde gravierenden Bedenken begegnen.

4. Zur Präzisierung des angemessenen Sicherheitsabstandes

Wie oben bereits ausgeführt enthält weder § 50 Satz 1 BImSchG noch Art. 12 Abs. 1 der Seveso-II-Richtlinie genauere (metrische) Angaben, welcher Sicherheitsabstand in Bezug auf die von der Richtlinie erfassten gefährlichen Stoffe unter Berücksichtigung der zum Einsatz kommenden Mengen „*angemessen*“ ist. Zur Beseitigung dieses Defizits wird in der Praxis (unter grundsätzlicher Billigung der Rechtsprechung) im Regelfall auf den Leitfaden der Störfall-Kommission zurückgegriffen, der Empfehlungen für Abstände zwischen Betriebsbereichen nach der Störfallverordnung und schutzbedürftigen Gebieten im Rahmen der Bauleitplanung enthält.

> *Störfall-Kommission (SFK), technischer Ausschuss für Anlagensicherheit (TAA), Leitfaden vom 18. Oktober 2005 von SFK und TAA verabschiedet; zur Überprüfung der praktischen Anwendbarkeit des Leitfadens siehe auch Jochum, Überprüfung der praktischen Anwendbarkeit des praktischen Leitfaden, Forschungsprojekt im Auftrag des Umweltbundesamtes, 2009; im November 2010 hat die Kommission für Anlagensicherheit KAS beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit eine zweite überarbeitete Fassung des Leitfadens verabschiedet; zur Orientierung der Rechtsprechung an den Empfehlungen des Leitfadens vgl. BayVGH, ZfBR 2007, 362; siehe auch HessVGH, Urt. v. 4. Dezember 2008 – 4 A 884/08.*

Dieser Leitfaden hat keine normative Bindungswirkung. Er stellt auch keine Verwaltungsvorschrift dar, die von übergeordneten Behörden erlassen ist, die jedenfalls intern das Handeln der nachgeordneten Behörden binden würde. Es handelt sich hierbei lediglich um eine sachverständige Empfehlung (also ein „privates Regelwerk“) zur Konkretisierung der allgemeinen Anforderungen des § 50 BImSchG bzw. Art. 12 Seveso-II-Richtlinie.

Insoweit gilt:

a. Der SFK-TAA-Leitfaden in der bis November 2010 geltenden Fassung unterscheidet zwei Szenarien: Bauleitplanung *ohne* Detailkenntnisse (d.h. die Planung von Störfallanlagen „auf der grünen Wiese“) und Bauleitplanung *mit* Detailkenntnissen (im Sinne der Planung schutzbedürftiger Nutzungen in der Nachbarschaft bestehender Störfallbetriebe). Für die Bauleitplanung ohne Detailkenntnisse enthält der Leitfaden *pauschale Achtungsabstände*, ähnlich dem Abstandserlass NRW. Im Fall einer Bauleitplanung mit Detailkenntnissen verweist der FSK-TAA-Leitfaden darauf, dass auch für diese Konstellation die Abstandsempfehlungen für die Bauleitplanungen ohne Detailkenntnisse grundsätzlich als so genannte *Achtungsabstände* zu verstehen seien. Der Leitfaden geht davon aus, dass ausgehend von der konkreten Lage und Beschaffenheit des Betriebsbereichs im Rahmen einer *Einzelfallprüfung* zu ermitteln

ist, wie weit ein Heranrücken des Störfallbetriebs an ein schutzbedürftiges Gebiet zugelassen werden kann; mit anderen Worten: in welchem Umfang und unter welchen Voraussetzungen eine Unterschreitung des Achtungsabstandes für bestimmte Schadstoffe (bei Überschreitung der jeweiligen Mengenschwellen) als vertretbar angesehen wird.

Demgegenüber geht die Neufassung des Leitfadens von drei unterschiedlichen Planungsfällen aus:

– Ausweisung neuer Baugebiete für Betriebsbereiche,

– die planungsrechtliche Ausweisung von Flächen für Betriebsbereichserweiterungen bzw.

– das Heranrücken schutzbedürftiger Nutzungen an bestehende Betriebsbereiche.

In den Erläuterungen wird ausgeführt, dass der erste Planungsfall, die Ausweisung neuer Baugebiete für Betriebsbereiche, einem Angebotsbebauungsplan entspreche, bei der der planenden Stelle Detailkenntnisse über die künftigen Nutzungen fehlen. Bei den beiden sonstigen Planungsfällen unterstellt der Leitfaden, dass auf Grund des Vorhandenseins eines Betriebsbereichs, bei dem das hiervon ausgehende stoffliche Gefahrenpotenzial bekannt bzw. beurteilbar sei, eine Planung mit Detailkenntnissen vorliege. Im Grundsatz hält also auch die Neufassung des Leitfadens an der Zweiteilung zwischen einer Bauleitplanung mit Detailkenntnissen und einer Bauleitplanung ohne Detailkenntnisse fest. Unverändert geht auch die Neufassung davon aus, dass bei einer Planung mit Detailkenntnissen die in Anhang 1 des Leitfadens genannten Abstandsempfehlungen für die hier aufgelisteten Gefahrstoffe Grundlage für die Bauleitplanung ohne Detailkenntnisse sind und dass diese Abstände – wie zuvor bereits ausgeführt – bei einer Bauleitplanung mit Detailkenntnissen (nur) *Achtungsabstände* darstellen und dass bei einer Unterschreitung der Achtungsabstände im Einzelfall ausgehend von der konkreten Lage und Beschaffenheit des Betriebsbereichs (also unter Berücksichtigung der vorhandenen Detailkenntnisse) zu beurteilen ist, welcher Abstand im konkreten Planungsfall angemessen ist.

> Leitfaden der Kommission für Anlagensicherheit, 2. überarbeitete Fassung, S. 12.

b. Im Sachverhalt ist zunächst klärungsbedürftig, welcher Typ von Bauleitplanung nach dieser Kategorisierung des Leitfadens gegeben ist. Das OVG NRW ist im Urteil vom 3. September 2009 davon ausgegangen, es handle sich nach der Kategorisierung des

Leitfadens a.F. um eine Bauleitplanung ohne Detailkenntnisse, so dass die im Leitfaden genannten Abstandsempfehlungen (speziell im Bezug auf Ammoniak) maßgeblich seien. Für diese Einschätzung sprach schon der Umstand, dass nach der Definition des Leitfadens eine Bauleitplanung mit Detailkenntnissen nur für den Fall genannt wird, dass eine schutzbedürftige Bebauung an einen bestehenden Störfallbetrieb heranrückt.

In Bezug auf das neue Bauleitplanverfahren besteht allerdings die Besonderheit, dass der Vorhabenträger einen Antrag auf Einleitung eines Bauleitplanverfahrens zur Verabschiedung eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans gestellt hat, dem die Stadt Datteln inzwischen entsprochen hat. Der Sachverhalt ist also nicht mehr mit demjenigen identisch, den das OVG Münster zu beurteilen hatte, bei dem ein „Angebotsbebauungsplan“ vorlag. Ein vorhabenbezogener Bebauungsplan zeichnet sich dadurch aus, dass der Plan für ein konkretisiertes Vorhaben erlassen werden soll, so dass insoweit keine Unsicherheit in Bezug auf die Art der zugelassenen Betriebe besteht. Dies spricht dafür, dass im vorliegenden Fall die Konstellation eines Bauleitplans mit Detailkenntnissen vorliegt bzw. dass es sachgerecht erscheint, die im Leitfaden angestellten Überlegungen für die Konstellation des Vorhandenseins von Detailkenntnissen auch im vorliegenden Fall anzuwenden. Zwar entspricht die hier zu beurteilende Konstellation der Aufstellung eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans für die Neuerrichtung eines Kraftwerks an einem Standort, an dem bisher kein Störfallbetrieb vorhanden ist, keinem der drei Planungsfälle, die die Neufassung des Leitfadens unterscheidet. Dennoch kann nicht zweifelhaft sein, dass die hier zu beurteilende Konstellation dem Typus der Bauleitplanung „mit Detailkenntnissen“ entspricht, da anders als bei einem Angebotsbebauungsplan auf der Basis des vom Vorhabenträger vorzulegenden Vorhabenplans genau feststeht, was für ein Anlagentypus im Geltungsbereich des künftigen Bebauungsplans realisiert werden kann.

Letztlich ergibt sich auch aus der Neufassung des Leitfadens selbst, dass die hier zu beurteilende Konstellation dem Planungsfall Erweiterung von Betriebsbereichen, also einer Planung mit Detailkenntnissen, gleichzustellen ist. So unterstreicht der Leitfaden,

> a.a.O., S. 9

dass bei vorhabenbezogenen Bebauungsplänen i.S.d. § 12 BauGB weitergehende Gestaltungsmöglichkeiten als in Angebotsbebauungsplänen bestünden. Praktikabel könnten vorhabenbezogene Bebauungspläne

> *„insbesondere bei der Erweiterung von Betriebsbereichen sein oder wenn sich die Planung auf ein bereits konkretes Projekt bezieht."*

Weiter unterstreicht der Leitfaden, dass der vorhabenbezogene Bebauungsplan und der Durchführungsvertrag die Option eröffnen, den Vorhabenträger auf die Erfüllung bestimmter Nutzungsbeschränkungen, Schutzvorkehrungen oder zu Maßnahmen zu ergänzenden Konfliktlösung zu verpflichten.

Im Sachverhalt geht es (nunmehr) um die Beurteilung eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans. Es besteht also im Ausgangspunkt kein Zweifel daran, dass im Sinne der Kategorien des Leitfadens eine Bauleitplanung mit Detailkenntnissen vorliegt, bei der die im Leitfaden genannten allgemeinen Achtungsabstände nicht unmittelbare Geltung beanspruchen sondern als Ausgangspunkt Grundlage für die Ermittlung des angemessenen Sicherheitsabstandes unter Berücksichtigung des konkreten Vorhabens sind.

c. Ausgehend von den vorstehend erfolgten Klärungen kann nunmehr geprüft werden, welche konkreten Abstände im Sachverhalt in Bezug auf den gefährlichen Stoff Ammoniak angemessen sind. Für Ammoniak oberhalb der relevanten Mengenschwelle sieht der Leitfaden einen Abstand von 500 m vor. Konkretisierungsbedürftig bleibt, was die konkreten Bezugspunkte zur Ermittlung des angemessenen Abstandes sind. In Anlehnung an die Terminologie der 12. BImSchV (Störfallverordnung) stellt der Leitfaden auf den Abstand zwischen Betriebsbereichen einerseits und den schutzbedürftigen Nutzungen andererseits ab. Dies bedeutet im konkreten Sachverhalt:

aa. Im Rahmen der Bauleitplanung ist die Grenze des Betriebsbereichs zu ermitteln, speziell mit Blick auf die Entfernung zwischen Betriebsbereich und schutzbedürftiger Nutzung. Der Betriebsbereich ist nicht mit der Grenze des Bebauungsplanbereichs identisch. Hier von geht auch die Neufassung des Leitfadens

> a.a.O., S. 14

aus. Der Leitfaden hebt hervor, die Berücksichtigung angemessener Abstände könne im Allgemeinen nicht durch isoliert stehende Entfernungsangaben in den Bebauungsplänen erfolgen. Die Achtungsabstände seien in der Regel nicht mit den Planungsgrenzen identisch.

Da der Leitfaden zur Ermittlung der Abstände auf bestimmten Szenarien im Sinne der Freisetzung der gefährlichen Stoffe aufbaut, bedarf es der Ermittlung, wie die

Bereiche abzugrenzen sind, in denen die gefährlichen Stoffe gelagert und/oder transportiert werden, in denen sich also die vom Leitfaden vorausgesetzten Szenarien des „Dennoch-Störfalls“ realisieren können. Diese Ermittlung hat die beabsichtigten planungsrechtlichen Festsetzungen für die Flächen innerhalb des Geltungsbereichs des Bebauungsplans zu berücksichtigen. Flächen, bei denen auf Grund der planerischen Festsetzungen oder ggf. auf Grund ergänzender Festlegungen im Durchführungsvertrag sichergestellt ist, dass gefährliche Stoffe weder gelagert noch transportiert werden dürfen, können bei der Festlegung des Betriebsbereichs und damit bei der Berechnung des einzuhaltenden angemessenen Abstandes außer Betracht bleiben.

bb. In Bezug auf die schutzbedürftigen Gebiete kann – im Hinblick auf das Gebot, den § 50 Satz 1 BImSchG gemeinschaftsrechtskonform auszulegen – nicht allein auf die nächstgelegenen Wohngebiete abgestellt werden. Art. 12 Abs. 1 der Seveso-II-Richtlinie begründet auch einen Schutzanspruch für „öffentlich genutzte Gebäude und Gebiete“ sowie für „wichtige Verkehrswege“ – wobei gerade in Bezug auf letztere die Richtlinie das Abstandsgebot selbst relativiert – und zwar mit den Worten „soweit wie möglich“.

Zur Relativierung des grundsätzlich strengen Abstandsgebotes gegenüber Verkehrswegen, siehe auch OVG NRW, Urt. v. 6. März 2008 – 10 D 103/06.NE – ZUR 2008, 434.

Basierend auf dem Schutzziel der Richtlinie besteht im Grundsatz Konsens, dass das Abstandswahrungsgebot dem Schutz von Menschen in frequentierten Gebieten gilt, die von einem schweren Unfall in Mitleidenschaft gezogen werden könnten.

Leitlinie für die Flächennutzungsplanung der Europäischen Kommission, Christou u.a., a.a.O., Ziffer 2.3.1.

Auch in der nationalen Rechtsprechung ist geklärt, dass grundsätzlich von einem weiten Verständnis schutzbedürftiger Gebiete auszugehen ist. So betrifft der oben erwähnte Sachverhalt, anlässlich dessen das Bundesverwaltungsgericht das Vorabentscheidungsersuchen an den EuGH gerichtet hat, eine Konstellation, in der es um die Errichtung eines Gartencenters in der Nachbarschaft eines Störfallbetriebes ging. Hieraus folgt für die Situation in Datteln: Zu berücksichtigen ist primär nicht die (weiter entfernte) Meistersiedlung. Zu beachten ist die Wahrung eines angemessenen Abstandes auch gegenüber den Einzelhandelsbetrieben, die sich auf der gegenüberliegenden Seite des Kanals befinden und bei denen die Entfernung geringer ist als die Entfernung zwischen dem hier in Rede stehenden Betriebsbereich zur Lagerung der gefährlichen Stoffe und der nächstgelegenen Wohnbebauung. Soweit ersichtlich,

wird in Bezug auf diese Betriebe der 500 m-Achtungsabstand in Bezug auf Ammoniak deutlich unterschritten.

Im Planverfahren bedarf es also der exakten Entfernungsermittlung und unter Berücksichtigung der „Detail-Kenntnisse“ in Bezug auf das geplante Vorhaben der Ermittlung des angemessenen Sicherheitsabstandes gegenüber diesen öffentlich genutzten (Einzelhandel-)Einrichtungen.

> *Hinzuweisen ist darauf, dass vorsorglich auch mögliche Auswirkungen eines „Dennoch-Störfalls“ auf den Schiffsverkehr im Kanal zu prüfen und in die Entscheidung einzubeziehen sein dürften. Das Gebot der Abstandswahrung des § 50 BImSchG i.V.m. Art. 12 Abs. 1 der Seveso-II-Richtlinie gilt auch gegenüber „wichtigen Verkehrswegen“. Auch wenn in der Literatur die Problematik – soweit ersichtlich – nicht erörtert wird, dürfte auch eine Bundeswasserstraße als wichtiger Verkehrsweg einzustufen sein, so dass insoweit Auswirkungen auf diesen „Verkehrsweg“ nicht unbeachtet bleiben können. Insoweit gilt aber der bereits oben gemachte Hinweis, dass das Abstandsgebot gegenüber wichtigen Verkehrswegen durch § 50 BImSchG und Art. 12 Abs. 1 der Seveso-II-Richtlinie relativiert wird. Zu beachten ist auch, dass die Auswirkungen auf Verkehrswege (in Abhängigkeit von dem Störfallszenario) schon deshalb im Regelfall weniger gravierend sein werden als die Auswirkungen auf geschützte (Wohn)gebiete, weil die zeitliche Exposition, denen Menschen auf Verkehrswegen im Fall eines Störfalls ausgesetzt sein werden, typischerweise begrenzt ist.*

Erst auf der Basis dieser Sachverhaltsermittlungen und fachkundiger Bewertungen kann dann eine Aussage getroffen werden, ob die angemessenen Sicherheitsabstände im Sachverhalt eingehalten sind.

> *Anzumerken ist insoweit, dass der vorläufige Sicherheitsbericht in Anlehnung an § 9 der Störfallverordnung vom 19. Dezember 2005 (Bearbeiter Horst Weyer Partner GmbH, Stand Dezember 2005) hierzu keine ausreichende Grundlage darstellen dürfte, da schon die Aufgabenstellung, wie die Überschrift dieses Berichts deutlich macht, nicht, jedenfalls nicht primär darauf abzielte, die angemessenen Sicherheitsabstände als Grundlage für eine Planungsentscheidung zu ermitteln. Zu überprüfen ist auch, inwieweit die hier zugrunde gelegte technische Konfiguration noch dem aktuellen Planungsstand der E.ON-Kraftwerke GmbH entspricht. Im Übrigen ist zu beachten, dass bei der – zu erwartenden – Unterschreitung der Abstandsempfehlungen in Bezug auf den Schadstoff Ammoniak weiter zu untersuchen ist, inwieweit entsprechende betriebliche Schutzvorkehrungen tatsächlich bereits auf Planungsebene so festgelegt werden können, dass unter Berücksichtigung der Schutzvorkehrung nach sachverständiger Würdigung auch ein geringerer Abstand als der Achtungs-*

abstand von 500 m als angemessener Sicherheitsabstand qualifiziert werden kann.

Im Ergebnis ist festzuhalten: Auch in Bezug auf die Anforderungen des Umgangs mit Störfallbetrieben in der Bauleitplanung, also auch unter Beachtung der unionsrechtlichen Vorgaben des Art. 12 Abs. 1 der Seveso-II-Richtlinie erscheint das Steinkohlekraftwerk am vorgesehenen Standort grundsätzlich „planbar". Auf der Basis des aktuellen Erkenntnisstands erscheint es möglich, den Anforderungen zur Wahrung eines angemessenen Sicherheitsabstandes zu entsprechen. Hierzu bedarf es ergänzender Sachverhaltsermittlungen und gegebenenfalls entsprechender Festlegungen im Bebauungsplan oder im Durchführungsvertrag zum Bebauungsplan, um erforderliche (betriebliche) Schutzvorkehrungen festzuschreiben.

Letztlich ist darauf hinzuweisen, dass nach der vorläufigen technischen Vorhabenbeschreibung des Vorhabenträgers sogar die Variante denkbar erscheint, das Kraftwerke ohne den gefährlichen Stoff Ammoniak zu betreiben. Insoweit würde durch ein Verzicht auf diesen Schadstoff eine zusätzliche Option eröffnet, wenn sich (was zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht erkennbar ist) im Zuge der weiteren Sachverhaltsermittlung und Bewertung herausstellen sollte, dass bei Lagerung der erforderlichen Menge von Ammoniak ein angemessener Sicherheitsabstand nicht eingehalten werden kann.

V. Optische Auswirkungen der Nähe des Kühlturmes und der Kühlturmschwaden

1. Relevante Gesichtspunkte

Die Frage eines ausreichenden Abstandes zur Wohnbebauung stellt sich auch im Hinblick auf den Kühlturm des Kraftwerks. Das OVG Nordrhein-Westfalen hat im Urteil vom 3. September 2009 folgende Punkte hervorgehoben:

– Die Verschattungswirkung sei vom Plangeber nicht angemessen beurteilt worden. In seinen Ausführungen bezog das OVG nicht nur den Kühlturm selbst, sondern auch die von diesem ausgehenden Schwaden ein.

– Durch die Schwaden verstärkten sich die optischen Belastungen des Kühlturms, weshalb eine beherrschende und damit bedrängende Wirkung des Kühlturmes zumindest wahrscheinlicher würde. Es sei nicht zu erkennen, dass der Plangeber die kumulierten Auswirkungen des Kühlturmes und der von ihm ausgehenden Schwaden

insgesamt betrachtet hätte. Aber auch dann, wenn allein auf die bauliche Höhe des Turms abgestellt würde, betrage der Abstand zur Wohnbebauung nur etwas mehr als das Dreifache der Gesamthöhe. Ausgehend von den Kriterien für Windkraftanlagen sei eine optisch bedrängende Wirkung nicht ausgeschlossen, zumal es immer auf die besonderen Umstände des Einzelfalles ankomme. Aufgrund der größeren Höhe und Massivität des Turmes im Vergleich zu einer Windkraftanlage sei auch bei einem Abstand von wenig mehr als dem Dreifachen der Gesamthöhe eine intensive Einzelprüfung durchzuführen. Dies gelte umso mehr, als es sich um eine planerische Entscheidung, nicht um eine solche im Baugenehmigungsverfahren handle. Insofern gelte nicht allein die Grenze der „Rücksichtslosigkeit", sondern es sei dem (bereits früher eingreifenden) Grundsatz der planerischen Vorsorge und Konfliktvermeidung Rechnung zu tragen.

2. Rechtliche Einordnung der „optischen" Auswirkungen

Wie die vom OVG Nordrhein-Westfalen angesprochenen Punkte im Bebauungsplanverfahren rechtlich zu qualifizieren und zu behandeln sind, hängt zunächst davon ab, ob es sich bei der Verschattungswirkung bzw. bei der (ggf.) optisch bedrängenden Wirkung des Kühlturms rechtlich gesehen um Immissionen im Sinne des § 3 Abs. 2 BImSchG handelt. Ist dies der Fall, so findet die Regelung des § 50 Satz 1 BImSchG Anwendung, so dass insbesondere ein „Optimierungsgebot" gilt.

Die Ausführungen des OVG Nordrhein-Westfalen zu den Auswirkungen des Kühlturmes sind wie folgt einzuordnen und zu präzisieren:

a. Verschattungswirkung

Die Verschattungswirkung von Kühlturmschwaden stellt eine Immission im Sinne des § 3 Abs. 2 BImSchG dar.

> OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 09. Dezember 2009 (Az. 8 D 6/08), Juris Rn. 337 ff.; vgl. Jarass, BImSchG, § 3 Rn.7a; Dietlein in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 3 BImSchG Rn. 125.

Zwar sind optische Einwirkungen – wie Abschattungen – grundsätzlich nicht als Immissionen zu betrachten, da der Immissionsbegriff des § 3 Abs. 2 BImSchG immaterielle bzw. ideelle Auswirkungen nicht erfasst. Etwas anderes gilt jedoch bei Beschattung durch Wolkenbildung, da die Wolken durch Emissionen bzw. unwägbare Stoffe entstehen.

OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 09. Dezember 2009 (Az. 8 D 6/08), Juris Rn. 340 ff.; Jarass, BImSchG, § 3 Rn.7a.

Geht es somit bei den Kühlturmschwaden um die Bewältigung vom Immissionen, so greift im Hinblick auf die Verschattungswirkung § 50 Satz 1 BImSchG als Regelung des planerischen Immissionsschutzes ein.

Mithin gelten im Hinblick auf die Verschattungswirkung die oben dargestellten, aus dem Optimierungsgebot des § 50 Satz 1 BImSchG folgenden Anforderungen. Insbesondere sind die Abschattungen in der Abwägungsentscheidung grundsätzlich mit besonderem Gewicht zu würdigen.

b. Bedrängende Wirkung

Demgegenüber stellt eine (etwaige) „optisch bedrängende" Wirkung keine Immission im Sinne des § 3 Abs. 2 BImSchG dar. Zwar mag eine solche Wirkung durch die Existenz des Kühlturmes bedingt sein, jedoch beruht sie nicht auf einem physischen Phänomen. Es handelt sich vielmehr um eine immaterielle bzw. ideelle Einwirkung.

Im Hinblick auf die (etwaige) optisch bedrängende Wirkung des Kühlturmes ist daher festzuhalten, dass § 50 Satz 1 BImSchG nicht eingreift, da es insoweit an einer „Immission" fehlt, aus der eine „schädliche Umwelteinwirkung" resultieren könnte.

> *Vgl. § 3 Abs. 1 BImSchG: „Schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne dieses Gesetzes sind Immissionen, die nach Art, Ausmaß oder Dauer geeignet sind, Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft herbeizuführen."*

Mithin gilt hinsichtlich der „bedrängenden Wirkung" kein „Optimierungsgebot"; sie ist in herkömmlicher Weise in die planerische Abwägung gemäß § 1 Abs. 7 BauGB einzustellen.

3. Beurteilungsmaßstäbe und Kriterien der Rechtsprechung

a. Beurteilungsmaßstäbe

Die Frage, wie die Verschattungswirkung durch die Kühlturmschwaden und die (ggf.) optisch bedrängende Auswirkung des Kühlturms sowie die Kumulation beider Auswirkungen in Bauleitplanverfahren zu ermitteln und zu bewerten und danach mit der zutreffenden Gewichtung in die Abwägungsentscheidung nach § 1 Abs. 7 BauGB einzustellen ist, begegnet besonderen Schwierigkeiten. Diese Schwierigkeiten rühren daher, dass es anders als

bei den bisher behandelten Immissionen (Lärm, Luftverunreinigungen aber auch Gerüche) und auch anders als bei der in Bauleitplanverfahren nach § 50 Satz 1 BImSchG zu wahrenden Vorsorge gegen die Auswirkungen von „Dennoch-Störfällen“ keinerlei normative Anhaltspunkte für die Bewertung gibt. Darüber hinaus bestehen aber auch (wie unter B I 4 b. dargelegt wurde) keine Verwaltungsvorschriften und/oder private Regelwerke, die eine Orientierungshilfe liefern könnten oder die als generalisierte bzw. antizipierte Sachverständigengutachten der Beurteilung zu Grunde gelegt werden könnten. Auf diesen Umstand weist auch die Stellungnahme des Landesamts für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz (LANUV) hin, die sich mit den möglichen nachteiligen gesundheitlichen Effekten und Belästigungen aufgrund der Verschattung durch Kühlturmschwaden (Stand 22. Januar 2007) befasst. Die in dieser Stellungnahme genannten Richtlinien (VDI-Richtlinie 3784 Blatt 1) enthalten lediglich Hinweise für die Abschätzung von Dauer, Intensität und Umfang der Verschattung. Auch das LANUV NRW verweist in der genannten Stellungnahme unter Bezug auf eigene Untersuchungen lediglich darauf hin, je nach Entfernung vom Standort seien Verminderungen der jährlichen Sonnenscheindauer zu erwarten (nach den Angaben des LANUV zwischen 2 % bis 10 %). Sowohl im Hinblick auf nachteilige gesundheitliche Auswirkungen, als auch im Hinblick auf vorgelagerte erhebliche Belästigungen unterstreicht die LANUV-Stellungnahme, es fehlten „jegliche quantitative Wertungsmaßstäbe“.

Ergänzend weist die Stellungnahme darauf hin, dass eine Orientierung an prozentualen Erheblichkeitsschwellen, wie sie aus dem Bereich der Geruchsbelästigungen bekannt seien (10 %iger Geruchsstundenanteil an den Jahresstunden als Definition einer erheblichen Belästigung für Wohngebiete in der GIRL), von einzelnen Gutachtern zwar als Bewertungskriterium herangezogen würden; die Übertragung der 10 %-Schwelle für Geruchsimmissionen auf Verschattungen sei aber fraglich. Letztlich unterstreicht die Stellungnahme, dass es keine Untersuchungsergebnisse gebe im Sinne von Belästigungsuntersuchungen, um insoweit eine generalisierende Aussage treffen zu können, wann die Erheblichkeitsschwelle überschritten sei.

Im Ergebnis bedeutet dies, dass die Ermittlung und Bewertung der Kühlturmschwaden (verbunden mit den Auswirkungen des Kühlturms als bauliche Anlage) nur eine Einzelfallentscheidung sein kann, die wegen Fehlens anerkannter Bewertungsmaßstäbe bzw. von Orientierungshilfen zwangsläufig mit Unsicherheiten behaftet sein wird.

Aus dieser Feststellung kann nur die Konsequenz gezogen werden, dass ein besonderes Augenmerk auf die Ermittlung des tatsächlichen Umfangs der zu erwartenden Verschattungswirkung zu richten ist (nur diese erscheint quantifizierbar; bei der Frage der „bedrü-

ckenden Wirkung“ des Kühlturms, kommt eine wie auch immer geartete Quantifizierung kaum in Betracht). Darüber hinaus kann nur versucht werden, die Unsicherheit wegen der fehlenden Beurteilungsmaßstäbe durch eine besondere Sorgfalt im Rahmen der Begründung der Abwägungsentscheidung zu kompensieren.

b. Rechtsprechung

Eine gewisse Orientierungshilfe kann – möglicherweise – die Rechtsprechung liefern, die sich allerdings bisher – soweit ersichtlich – nur vereinzelt mit der Beschattung durch Kühlturmschwaden befasst hat. Demgegenüber gibt es eine umfangreiche Judikatur zur „bedrängenden“ bzw. „erdrückenden“ Wirkung baulicher Anlagen. Im Einzelnen:

aa. Verschattung

Neben dem Urteil des OVG NRW vom 3. September 2009 in Sachen Datteln hat sich die Rechtsprechung – soweit ersichtlich – bislang nur in einem Fall näher mit der Frage befasst, unter welchen materiellen Voraussetzungen die Verschattung durch Kühlturmschwaden als schädliche Umwelteinwirkung zu qualifizieren ist.

> *Siehe hierzu und zu den nachfolgenden Ausführungen OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 9. Dezember 2009 (Az. 8 D 6/08.AK), Juris Rn. 344 ff.*

Die Annahme einer schädlichen Umwelteinwirkung setzt voraus, dass die Immissionen mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu negativen Effekten führen, die als erheblich einzustufen sind. Die Frage der Erheblichkeit ist wiederum anhand einer wertenden Gesamtbetrachtung zu beantworten. In diese sind die Art und der Umfang der tatsächlich zu erwartenden Beeinträchtigung, die (nach der durch Gebietsart und den tatsächlichen Verhältnissen zu bestimmende) Schutzwürdigkeit und Schutzbedürftigkeit der betroffenen Nachbarschaft und weitere wertende Elemente wie die Herkömmlichkeit, die soziale Adäquanz und die allgemeine Akzeptanz einzubeziehen.

Der 8. Senat des OVG Nordrhein-Westfalen stellte im entschiedenen Fall – in Übereinstimmung mit den zuvor gemachten Ausführungen – fest, dass Richtwerte für die Verschattung durch Kühlturmschwaden, die diese Gesamtbetrachtung als Orientierungshilfe steuern könnten, nicht bestehen. In Anlehnung an die zitierte Stellungnahme des LANUV Nordrhein-Westfalen unterschied der 8. Senat zwischen nachteiligen gesundheitlichen Auswirkungen und bloßen Belästigungen und kam zu folgenden Aussagen:

– Eine Minderung der Sonnenscheindauer von ein bis zwei Stunden falle in Bezug auf die Gesundheit jedenfalls nicht ins Gewicht. Für einen kausalen Zusammenhang zwi-

schen einer Verschattung durch Kühlturmschwaden und adversen gesundheitlichen Effekten gebe es derzeit keine Hinweise.

– Dagegen könne ein Belästigungspotential zwar nicht ausgeschlossen werden. Als erhebliche Belästigung dürfte der Schattenwurf indes grundsätzlich nicht anzusehen sein.

Ausgehend hiervon vermochte der 8. Senat des OVG Nordrhein-Westfalen im konkreten Fall keine schädlichen Umwelteinwirkungen festzustellen. Dabei stellte er insbesondere auf die industrielle Vorprägung des Gebiets ab und darauf, dass sich die Verschattung im Rahmen der ohnehin gegebenen natürlichen Schwankung der Sonnenscheindauer bewege.

Zu konstatieren ist, dass der 8. Senat des OVG Nordrhein-Westfalen die Auswirkungen von Kühlturmschwaden offenkundig im Ausgangspunkt weniger kritisch beurteilt, als es der 10. Senat im Urteil vom 3. September 2009 getan hat. Der 10. Senat verlangt eine „worst-case-Betrachtung". Eine Verschattung von bis zu 25 % an Wintertagen ist nach Auffassung des 10. Senats nicht als Ausnahme, sondern als Regelfall zu berücksichtigen. Im Hinblick hierauf erscheint für die Abwägung eine Orientierung an den Vorgaben des 10. Senats geboten. Jedenfalls sollte die Verschattungswirkung durch die Kühlturmschwaden nicht mit der Erwägung des 8. Senats gerechtfertigt werden, sie bewege sich im Rahmen der ohnehin gegebenen natürlichen Schwankungen der Sonnenscheindauer.

bb. „Bedrängende" Wirkung

Im Hinblick auf die „bedrängende" Wirkung baulicher Anlagen gibt es eine Vielzahl gerichtlicher Entscheidungen, bei deren Übertragbarkeit auf den erwähnten Sachverhalt aber Vorsicht bzw. Zurückhaltung angebracht ist. Dies deshalb, weil sich diese Entscheidungen ganz überwiegend auf Genehmigungsfälle (häufig im Anwendungsfall des § 34 BauGB) und nicht auf Planungsfälle beziehen und darüber hinaus in der ganz überwiegenden Zahl auf Konstellationen, in denen der „Nahbereich" zwischen angrenzenden oder jedenfalls unmittelbar benachbarten Grundstücken betroffen ist.

Vgl. z.B. den instruktiven Überblick von Troidl, BauR 2008, 1829 ff.

Lediglich in Bezug auf Windkraftanlagen gibt es eine Judikatur, die jedenfalls insoweit mit dem vorliegenden Sachverhalt vergleichbar ist, als hier die Frage einer „bedrängenden" oder „erdrückenden" Wirkung auch in Konstellationen erörtert wird, in denen keine unmittelbare Nachbarschaft zwischen „störender" Anlage und schutzbedürftiger (Wohn-)Bebauung zu beurteilen ist. Konkret zur bedrängenden Wirkung eines Kühlturms gibt es –

soweit ersichtlich – nur das bereits zuvor erwähnte Urteil des 8. Senats des OVG NRW vom 9. Dezember 2009 (Az.: 8 D 6/08.AK).

Im Einzelnen:

In seinem Urteil vom 9. Dezember 2009 befasste sich der 8. Senat mit der Frage, ob von einem 181 Meter hohen Kühlturm und dessen Wasserdampfschwaden eine optisch erdrückende Wirkung ausgeht. Der Senat verneinte diese Frage im Hinblick auf ein 580 Meter entferntes Grundstück. Der streitgegenständliche Vorbescheid verstoße daher nicht gegen das bauplanungsrechtliche Gebot der Rücksichtnahme.

Den Ausführungen des Gerichts zufolge liege eine optisch bedrängende Wirkung vor, wenn dem hinzutretenden Bauwerk wegen seiner Höhe und Breite gegenüber dem Nachbargrundstück eine „erdrückende“ bzw. „erschlagende“ Wirkung zukomme. Hiervon sei auszugehen, wenn entweder

- die baulichen Dimensionen des „erdrückenden“ Gebäudes auf Grund der Besonderheiten des Einzelfalles derart übermächtig sind, dass das „erdrückte“ Grundstück nur noch überwiegend wie eine von einem herrschenden Grundstück dominierte Fläche ohne eigene baurechtliche Charakteristik wahrgenommen wird oder

- das Bauvorhaben das Nachbargrundstück regelrecht abriegelt, d.h. dort ein Gefühl des Eingemauertseins oder eine Gefängnishofsituation hervorruft.

Die im Zusammenhang mit der optisch bedrängenden Wirkung von Windkraftanlagen entwickelten Beurteilungskriterien seien dagegen spezifisch auf diesen Anlagentyp zugeschnitten und daher auf den zu beurteilenden Kühlturm nicht übertragbar.

Im konkreten Fall ging das OVG davon aus, dass aufgrund des großen Abstandes (580 Meter) die baurechtliche Charakteristik des klägerischen Grundstücks unberührt bleibe. Von einem „Eingemauertsein“ oder einer „Gefängnishofsituation“ könne keine Rede sein. Hieran ändere sich auch unter Berücksichtigung der Kühlturmschwaden nichts: Diese verursachten keine unzulässige Verschattung, sie würden vielmehr (erst) in einer Höhe von 181 Meter emittiert und erreichten aufgrund des Auftriebs große Höhen.

cc. Grundsätzliche Übereinstimmung dieser Bewertung mit der sonstigen Judikatur

Festzuhalten ist, dass diese Bewertungsmaßstäbe des 8. Senats des OVG NRW grundsätzlich weitgehend mit den Kriterien übereinstimmt, an denen sich die Rechtsprechung orien-

tiert, ob im Einzelfall eine „erdrückende Wirkung“ im öffentlichen Baurecht gegeben ist. Hier wird überwiegend auf Folgendes abgestellt:

> *Vgl. die Auswertungen in der Rechtsprechung bei Troidl, BauR 2008, 1829, 1836.*

– Höhe (als absolutes Maß der Bebauung)

– Länge der baulichen Anlage, deren (negative) Auswirkungen zu beurteilen sind

– Volumen der baulichen Anlage

– Distanz Bauvorhaben – Nachbarbebauung

– Erscheinungsbild (optische Wirkung, z.B. ungewöhnliches oder monotones Erscheinungsbild)

– Ein- und Ummauerung im engeren Sinne (Umklammerung eines schutzwürdigen Bauvorhabens)

Im Grundsatz gilt: Entscheidend sind nicht einzelne Faktoren, sondern die Frage, ob und in welcher Intensität ggf. kumulative Wirkungen auftreten. Selbstverständlich spielt dabei die Frage der Distanz eine entscheidende Rolle. Speziell in Bezug auf die Anforderungen des Rücksichtnahmegebotes (zu dessen Konkretisierung die Figur der „erdrückenden Wirkung“ dient) betont die Rechtsprechung, dass auch auf Schutzwürdigkeit und Zumutbarkeit und damit auch auf die Gewichtung der Belange von Bauherr und Nachbarn abzustellen ist.

Orientiert man sich an diesen „herkömmlichen“ Maßstäben und den Aussagen des 8. Senats des OVG NRW, dann liegt eine bedrängende oder erdrückende Wirkung zumindest nicht auf der Hand. Zwar besitzt der Kühlturm mit 180 m eine beachtliche Höhe, die die Wohnbebauung (etwa in der Meistersiedlung) gravierend überragt. Allerdings beträgt der Abstand zu dieser besonders schutzbedürftigen Wohnbebauung ca. 400 m. Auch wenn neben der Höhe das Volumen der baulichen Anlage (Kühlturm und Kesselhaus) eine außerordentlich große Dimension erreicht, werden die Auswirkungen dieses Volumens wiederum durch die erhebliche Distanz zur schutzwürdigen Wohnbebauung gemindert. Es kann schwerlich angenommen werden, die Wohngrundstücke in der Meistersiedlung verlören ihre eigene baurechtliche Charakteristik bzw. würden „eingemauert“.

Im Rahmen der Abwägung wäre allerdings in jedem Fall dem Hinweis des OVG Münster im Urteil vom 3. September 2009 Rechnung zu tragen, dass nach dessen Einschätzung die

bedrückende Wirkung durch die baulichen Anlagen, speziell den Kühlturm selbst, durch die Kühlturmschwaden verstärkt werden könnten.

dd. Orientierung an der Rechtsprechung zu Windenergieanlagen?

Der 10. Senat des OVG Nordrhein-Westfalen zieht im Urteil vom 3. September 2009 die für Windenergieanlagen entwickelten Kriterien zur Beurteilung heran. Aus den in Bezug genommenen Entscheidungen folgt, dass – vorbehaltlich der stets notwendigen Einzelfallbetrachtung – ein Verstoß gegen das Gebot der Rücksichtnahme aufgrund optisch bedrängender Wirkung

– überwiegend ausscheidet, wenn der Abstand mindestens das Dreifache der Gesamthöhe beträgt,

– überwiegend anzunehmen ist, wenn der Abstand weniger als das Zweifache der Gesamthöhe beträgt und

– besonders intensiv zu prüfen ist, wenn der Abstand zwischen dem Zwei- und Dreifachen der Gesamthöhe liegt.

Ausgehend hiervon und unter Hinweis auf die stets notwendige Berücksichtigung der besonderen Umstände des Einzelfalles geht der 10. Senat davon aus, dass aufgrund der massigen Gestalt und der noch größeren Höhe von Kühltürmen einiges dafür spreche, schon bei Abständen von nur wenig mehr als dem Dreifachen eine intensive Einzelfallprüfung zu verlangen. Zusätzlich wies der 10. Senat darauf hin, dass dies umso mehr gelten müsse, als im Planungsverfahren (anders als im Genehmigungsverfahren, in denen die dargestellten Grundsätze entwickelt wurden) nicht die „Rücksichtslosigkeit“ maßgeblich sei, sondern bereits das (vorgelagerte) Ziel der planerischen Vorsorge und Konfliktvermeidung.

Im Widerspruch hierzu hat der 8. Senat des OVG NRW in dem bereits mehrfach erwähnten Urteil vom 9. Dezember 2009 ausdrücklich ausgeführt, die von ihm (dem 8. Senat) im Zusammenhang mit der optisch bedrängenden Wirkung von Windkraftanlagen entwickelten Beurteilungskriterien seien „spezifisch auf diesen Anlagentyp zugeschnitten“ und daher auf die Fallkonstellation der optischen Auswirkungen eines Kühlturms „nicht übertragbar“. Diese Annahme des 8. Senats erscheint grundsätzlich plausibel, da die Rechtsprechung bei den negativen Auswirkungen von Windkraftanlagen maßgeblich auf Faktoren abgestellt hat, die bei einem Kühlturm in dieser Form nicht auftreten (Drehbewegung des Rotors und dadurch bedingte Reflektorwirkung).

Als offen und von der Rechtsprechung bisher nicht entschieden muss die Frage angesehen werden, ob die vom 10. Senat des OVG NRW genannten Kriterien (größere Höhe des Kühlturms und massigere Gestalt) größeres Gewicht haben als die von der Rechtsprechung herangezogenen Kriterien, die das spezifische Störpotenzial von Windkraftanlagen begründen und die bei einem Kühlturm nicht gegeben sind.

4. Zusammenfassende Bewertung

Zusammenfassend gilt, dass die Bewertung und damit letztlich auch die zu treffende Abwägungsentscheidung in Bezug auf die Kühlturmschwaden und die „bedrängende" Wirkung des Kühlturms selbst mit Unsicherheiten behaftet ist. Es existieren weder anerkannte Beurteilungsmaßstäbe, noch besteht in der Rechtsprechung ein Konsens über die Kriterien, auf die entscheidend für die Gewichtung der Auswirkungen abzustellen ist. Die Bewertung wird also maßgeblich von der subjektiven Sicht des jeweiligen Betrachters bestimmt.

Vor diesem Hintergrund besteht für die Abwägungsentscheidung in Bezug auf die optischen Auswirkungen des Kühlturms eine gewisse Unsicherheit. Diese Feststellung bedeutet aber nicht, dass auf der Basis der vorliegenden Erkenntnisse auch unter Berücksichtigung der Aussagen im Urteil des 10. Senats des OVG NRW im Urteil vom 3. September 2009 eine Bewertung dahingehend abzugeben wäre, dass sich die hier zu beurteilende Planung schon im Hinblick auf die optischen Auswirkungen von Kühlturm und Kühlturmschwaden als rechtlich unhaltbar erweist. Es erscheint durchaus möglich, dass auf Grund einer sorgfältigen Ermittlung und Bewertung der optischen Auswirkungen eine Abwägungsentscheidung getroffen werden kann, die den Anforderungen des § 1 Abs. 7 BauGB genügt. Insofern ist daran zu erinnern, dass sich die gerichtliche Kontrolle in Bezug auf das Abwägungsergebnis darauf beschränkt, ob die getroffene Entscheidung „unvertretbar" ist.

VI. Auswirkungen auf benachbarte FFH-Gebiete

Abschließend ist vorsorglich auf einen weiteren Aspekt „abstandsrelevanter" Aussagen des OVG NRW im Urteil vom 3. September 2009 hinzuweisen, der im Rahmen der Fragestellung, die in diesem Gutachten untersucht werden soll (vgl. oben A. II.) nicht ausdrücklich angesprochen worden ist.

In einer Entfernung von ca. 5 km vom geplanten Kraftwerksstandort befindet sich das FFH-Gebiet „Lippeauen". Das OVG hat darauf hingewiesen, dass nach Art. 6 Abs. 3 der Richtlinie 92/43/EWG des Rates zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der

wild lebenden Tiere und Pflanzen vom 21. Mai 1992 (FFH-Richtlinie) bei Plänen und Projekten, die ein FFH-Gebiet erheblich beeinträchtigen könnten, eine Prüfung auf Verträglichkeit mit den für dieses Gebiet festgelegten Erhaltungszielen vorzunehmen ist. Diese Prüfung hat von einem günstigen Erhaltungszustand des maßgeblichen FFH-Gebietes auszugehen. Eine FFH-Vorprüfung und damit der Verzicht auf eine umfassende Verträglichkeitsprüfung ist nur dann ausreichend, wenn erhebliche Beeinträchtigungen offensichtlich ausgeschlossen sind. Diese Voraussetzung kann wiederum nur dann bejaht werden, wenn aus wissenschaftlicher Sicht kein vernünftiger Zweifel besteht.

BVerwG, Urt. v. 17. Januar 2007 – 9 A 20.05 – BVerwGE 128, 1 ff.

Weitere Schutzgebiete (die vom OVG im Urteil vom 3. September 2009 nicht angesprochen worden sind) befinden sich in einer Entfernung zwischen 8,5 km und ca. 13 km vom Standort des geplanten Kohlekraftwerks.

Vgl. hierzu die Auflistung im Umfeld des in Betracht kommenden Plangebietes in Umweltbericht zur 7. Änderung des Regionalplans Regierungsbezirk Münster (Teilabschnitt Emscher-Lippe) auf dem Gebiet des Regionalverbandes Ruhr vom 12. August 2010, S. 86 ff.Das OVG hat beanstandet, dass im Sachverhalt nicht auf die Durchführung einer FFH-Verträglichkeitsprüfung hätte verzichtet werden dürfen. Die vorliegende FFH-Vorprüfung lasse nach den vorstehend genannten Maßstäben nicht den sicheren Schluss zu, dass eine erhebliche Beeinträchtigung dieses Gebietes offensichtlich ausgeschlossen sei. Insbesondere hat das OVG darauf hingewiesen, das FFH-Gebiet „Lippeauen“ könne „für jegliche zusätzliche Stickstoff- und Schwefeldioxidbelastung gesperrt sein“. Das OVG hat die Vorbelastungsmessung beanstandet, die nur im Sommerhalbjahr stattgebunden habe. Es hat weiter darauf hingewiesen, dass die zu erwartenden Zusatzbelastungen für SO2 und NO2 das Irrelevanzkriterium nach den sogenannten „critical loads“ deutlich überschritten.

Insoweit ist also festzuhalten: Es bedarf – zumindest – einer neuen Vorprüfung, um im ersten Schritt festzustellen, ob erhebliche Beeinträchtigungen auf das genannte FFH-Gebiet „Lippeaue“ (und die übrigen benachbarten Schutzgebiete) sicher ausgeschlossenwerden können. Bei dieser erneuten Vorprüfung sind die Vorgaben, die das OVG in seinem Urteil genannt hat, zu berücksichtigen. Im Anschluss an diese Vorprüfung ist ein Verzicht auf eine förmliche Verträglichkeitsprüfung nur dann vertretbar, wenn tatsächlich kein vernünftiger Zweifel daran besteht, dass erhebliche Beeinträchtigungen „offensichtlich ausgeschlossen“ sind.

Gegebenenfalls ist vorsorglich eine förmliche Verträglichkeitsprüfung durchzuführen. Sollte diese zu dem Ergebnis führen, dass erhebliche Beeinträchtigungen des Gebiets in

Betracht kommen, sind die Voraussetzungen einer Abweichungsentscheidung nach der FFH-Richtlinie in Verbindung mit § 34 Abs. 3 BNatSchG zu prüfen.

Im Ergebnis gilt auch in Bezug auf diesen Aspekt: Dem Urteil des OVG Münster vom 3. September 2009 kann nicht entnommen werden, dass die beabsichtigte Planung für das Steinkohlekraftwerk am vorgesehenen Standpunkt im Hinblick auf erhebliche Einwirkungen auf das FFH-Gebiet „Lippeauen“ (oder auf andere benachbarte Schutzgebiete) unzulässig wäre. Das Urteil zeigt aber das „Prüfprogramm“ auf, das im Rahmen der neuen Bauleitplanung insoweit abzuarbeiten ist.

VII. Zusammenfassung der Ergebnisse

Die Ergebnisses dieses Gutachtens können wie folgt zusammengefasst werden: Im Hinblick auf den Aspekt „Abstand“ bestehen keine rechtlichen Hindernisse, die einer Bauleitplanung für die Realisierung des Kohlekraftwerks am Standort „Löringhof“ vom vornherein entgegenstehen. Auch auf der Basis der rechtlichen Annahmen, die das OVG Münster in seinem Urteil vom 3. September 209 getroffen hat, kann eine entsprechende Schlussfolgerung nicht gezogen werden. Das Urteil des OVG Münster hat – jedenfalls in Bezug auf den Aspekt „Abstand“ – nicht angenommen, es gebe zwingende normative Vorgaben, die der Errichtung eines Kohlekraftwerks in der vom Vorhabenträger geplanten Dimension am fraglichen Standort entgegenstünden. Es hat den ursprünglichen Bebauungsplan zwar auch im Hinblick auf mehrere Abstandsaspekte beanstandet. Dies aber nicht deshalb, weil der in Rede stehende Standort von vornherein einen zu geringen Abstand von schutzwürdigen und schutzbedürftigen Gebieten aufweist, sodass er für das geplante Kohlekraftwerk Datteln IV von vornherein als ungeeignet eingestuft werden müsste.Die Entscheidung des OVG Münster basiert – soweit Abstands-Aspekte beanstandet wurden – im Kern darauf, dass im bisherigen Bebauungsplanverfahren Ermittlungs- und Bewertungsfehler zu konstatieren sind, die zur Fehlerhaftigkeit des Bebauungsplans und damit zu dessen Aufhebung geführt haben. Hieraus folgt: Auf der Basis des heute vorliegenden und dem Verfasser dieses Gutachtens zur Verfügung stehenden Erkenntnismöglichkeiten erscheint es rechtlich durchaus möglich, das Steinkohlekraftwerk am vorgesehenen Standort im Hinblick auf den Aspekt „Abstand zu schutzbedürftigen Gebieten“ zu planen, wenn im Zuge eines neuen Planverfahrens eine vollständige und zutreffende Ermittlung und Bewertung aller für die Planung erheblichen Umstände erfolgt und wenn hierbei die rechtlichen Maßstäbe angelegt werden, die nach Auffassung des OVG Münster zu beachten sind. Im Einzelnen:

– Aus den Anforderungen des § 50 Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) und der darin in Bezug genommenen Richtlinie 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) ergibt sich kein Planungsverbot für das Kohlekraftwerk Datteln IV am Standort „Löringhof“. Es bedarf allerdings – abweichend vom bisherigen Bebauungsplanverfahren – einer Prüfung und Ermittlung des angemessenen Schutzabstandes der im Hinblick auf die im Kohlekraftwerk zum Einsatz kommenden störfallrelevanten Stoffe einzuhalten ist.

  Sollte diese Prüfung ergeben, dass ein entsprechender angemessener Abstand speziell im Hinblick auf den Stoff Ammoniak, der das weitreichendste Abstandserfordernis begründet, nicht möglich ist, bestünde nach Angaben des Vorhabenträgers die

Möglichkeit, eine technische Konfiguration zu wählen, die den Einsatz dieses Stoffes entbehrlich macht.

– Auch unabhängig von der Störfallproblematik und den Anforderungen der Seveso-II-Richtlinie ergibt sich aus dem in § 50 BImSchG enthaltenen „Trennungsgebot“ nicht, dass ein Kohlekraftwerk der vorgesehenen Dimensionierung am fraglichen Standort von vornherein rechtlich unzulässig wäre, weil es nicht den gesetzlich erforderlichen Abstand gegenüber schutzbedürftigen Gebieten, insbesondere Wohngebieten, einhält. Derartiges hat auch das OVG Münster im Urteil vom 3. September 2009 nicht angenommen. Es existieren keine entsprechenden gesetzlichen Mindestabstände.

  Diese rechtliche Bewertung ergibt sich auch schon daraus, dass § 50 BImSchG nach allgemein anerkannter Auffassung, die auch von der Rechtsprechung geteilt wird, kein striktes Trennungsgebot enthält, sondern lediglich eine *Abwägungsmaxime*. Im Rahmen einer eventuellen Neuplanung muss dieser Abwägungsmaxime Rechnung getragen werden. Es darf nicht (wie im ursprünglichen Bebauungsplanverfahren) die Vereinbarkeit der Planung mit den Anforderungen des § 50 BImSchG schon deshalb bejaht werden, weil ein entsprechendes Kohlkraftwerk im Hinblick auf die im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren einzuhaltenden Anforderungen (noch) genehmigungsfähig ist. Nach umfassender Ermittlung und Bewertung der vom geplanten Kohlekraftwerk ausgehenden Immissionen müsste der Planungsträger, also die Stadt Datteln, eine Abwägungsentscheidung treffen, ob die für das Vorhaben am geplanten Standort sprechenden Belange hinreichendes Gewicht haben, dass es gerechtfertigt ist, den Immissionsbetroffenen die Auswirkungen dieser Planung zuzumuten.

– Ein zwingendes rechtliches Planungshindernis ergibt sich auch nicht daraus, dass der Abstand des geplanten Kohlekraftwerks von der nächsten Wohnbebauung nur knapp 1/3 der Distanz beträgt, die der Abstandserlass NRW für derartige Vorhaben angibt. Dies folgt daraus, dass der Abstandserlass keine normative Qualität hat und insofern keine strikten (metermäßig festgelegten) Schranken für eine gemeindliche Bauleitplanung postuliert, die eine Gemeinde im Rahmen ihrer Bauleitplanung in jedem Fall einzuhalten hätte. Bei den Abstandsangaben im Abstandserlass handelt es sich um Empfehlungen bzw. Leitlinien, die der Konkretisierung der Anforderungen des § 50 BImSchG dienen. Der Abstandserlass geht selbst davon aus, dass im Einzelfall unter Berücksichtigung der konkreten Umstände eine Unterschreitung der jeweiligen Abstände möglich ist, wenn trotz der reduzierten Abstände für die benachbarten schutz-

bedürftigen (Wohn-)Gebiete keine schädlichen Umwelteinwirkungen zu erwarten sind.

– Im Hinblick auf die Unterschreitung des im Abstandserlass empfohlenen 1.500 m Abstand bestehen im Rahmen eines neuen Bebauungsplanverfahrens strenge Anforderungen an die Ermittlung der Lärmbelastung und der Luftverunreinigungen, aber auch der Gerüche, die durch das Planvorhaben hervorgerufen und denen die benachbarte (schutzwürdige) Wohnbebauung ausgesetzt sein wird. Solange eine entsprechende gründliche und umfassende Bestandsaufnahme der Ist-Situation und eine Ermittlung der künftig zu erwartenden Immissionen nicht erfolgt ist, kann im Hinblick auf die Lärmimmissionen und die Luftverunreinigungen zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht abschließend beurteilt werden, ob diese möglicherweise so hoch sind, dass im Hinblick auf die maßgeblichen Grenzwerte insbesondere in der TA-Lärm und in der TA-Luft ein Genehmigungshindernis für das Kohlekraftwerk besteht – mit der Konsequenz, dass eine entsprechende Planung für ein nicht genehmigungsfähiges Kohlekraftwerk unzulässig wäre.

– Auch im Hinblick auf die Auswirkungen des Kühlturms (Verschattungswirkung sowie dessen optische „bedrängende“ Wirkung) besteht kein rechtliches Hindernis, das einer Bauleitplanung von vornherein entgegenstünde. Auch insofern gilt, dass das OVG Münster in seinem Urteil nicht das Planungs*ergebnis* als unzumutbar qualifiziert hat. Es hat auch in Bezug auf diesen Aspekt lediglich eine unzureichende Ermittlung und Bewertung im Planverfahren gerügt. Dies bedeutet: Ebenso wie im Hinblick auf § 50 BImSchG und die vorstehend angesprochenen Immissionen erscheint es denkbar, dass eine Abwägungsentscheidung, die nach umfassender, den Vorgaben des OVG Münster Rechnung tragenden, Ermittlung und Bewertung der Auswirkungen des Kühlturms erfolgt, zu einem Ergebnis gelangt, ein 180 m hoher Kühlturm sei am fraglichen Standort der betroffenen Nachbarschaft zumutbar.

– Letztlich ergibt sich ein rechtlich nicht übersteigbares Planungshindernis auch nicht im Hinblick auf die benachbarten FFH-Gebiete, insbesondere im Hinblick auf das FFH-Gebiet Lippeaue. Auch insoweit lässt sich auf der Basis des OVG-Urteils und der bisher getroffenen Feststellungen nicht behaupten, das Kohlekraftwerk werde auf die benachbarten FFH-Gebiete derartige nachteilige Auswirkungen haben, dass hieraus ein Planungsverbot für ein entsprechendes Vorhaben abgeleitet werden könnte. Auch insoweit gilt: Es bedarf einer Prüfung, ob tatsächlich erhebliche Auswirkungen auf benachbarte FFH-Gebiete zu erwarten sind. Selbst wenn das Ergebnis dieser Prüfung erhebliche Auswirkungen ergeben würde, ergäbe sich hieraus kein striktes Pla-

nungshindernis. Es wären dann die Voraussetzungen für eine Abweichungsentscheidung nach der FFH-Richtlinie zu prüfen. In diesem Rahmen wäre festzulegen, unter Berücksichtigung welcher Kompensationsmaßnahmen ggf. erhebliche Beeinträchtigungen eines betroffenen Schutzgebietes ausgeglichen werden könnten.

- Prof. Dr. Michael Uechtritz -

April 2011

Rechtswissenschaftliches Gutachten – Änderung des Regionalplans für den Regierungsbezirk Münster (Teilabschnitt Emscher-Lippe) – Kraftwerksstandort in der Stadt Datteln (Löringhof)

Dr. Martin Kment

Änderung des Regionalplans für den Regierungsbezirk Münster (Teilabschnitt Emscher-Lippe)
Kraftwerksstandort in der Stadt Datteln (Löringhof)

Rechtswissenschaftliches Gutachten

im Auftrag der

E.ON Kraftwerke GmbH

erstellt von

Privatdozent Dr. Martin Kment, LL.M. (Cambridge)
Münster

April 2011

I N H A L T S V E R Z E I C H N I S

A. AUSGANGSLAGE UND PROBLEMSTELLUNG 8

I. Ausgangslage 8

1. Das geplante Vorhaben der E.ON Kraftwerke GmbH 8
2. Vierte Änderung des Regionalplans und Folgeentwicklungen 10
3. Urteil des OVG Münster vom 3. September 2009 10
   a) Gutachtenrelevante Aussagen des Urteils 11
   b) Bindungswirkung der Urteilsfeststellungen für die Regionalplanung 12
4. Beabsichtigte siebte Änderung des Regionalplans (Teilabschnitt Emscher-Lippe) 13
5. Vertragliche Absicherung der Folgenutzung nach Abschalten des Kraftwerks Datteln I-III 14

II. Problemstellung 15

1. Offene rechtliche Fragen 15
2. Gang der Untersuchung 16

B. ENTSCHEIDUNG ÜBER DEN KRAFTWERKSSTANDORT, ABWÄGUNGSLEISTUNG, BEGRÜNDUNG UND KLIMASCHUTZ – ANFORDERUNGEN AN DIE REGIONALPLANUNG 18

I. Planerischer Wille zur Festlegung eines neuen Kraftwerksstandorts 19

II. Abwägungsleistung und Alternativenprüfung 20

1. Gewählte Annäherung der planerischen Alternativenprüfung im Rahmen der Abwägung an eine Alternativenprüfung nach § 9 ROG 21
   a) Singuläre Betrachtung der Alternativenprüfung als Bestandteil der Strategischen Umweltprüfung 21
   b) Vorleistungen zur Alternativenprüfung im Rahmen der planerischen Abwägung und Anlehnung an das Ergebnis des Umweltberichts 21
   c) Unterschiede zwischen der Alternativenprüfung im Rahmen der Strategischen Umweltprüfung und einer solchen als Element der Abwägungsentscheidung 23
   d) Konsequenzen der Unterschiede beider Alternativenprüfungen für die

Vorlage der Verwaltung und den weiteren Planungsprozess 25

2. Definition des Untersuchungsraums für die Alternativenprüfung 27

3. Ermittlung der zu vergleichenden Alternativen 28

a) Vernünftige Alternativen 28

b) Berücksichtigung der planerischen Rahmenbedingungen 30

c) Zielsetzung des raumordnungsrechtlichen Planwerks 31

d) Ermittlungsaufwand und Prüfungstiefe 32

e) Übertragung der aufgezeigten Anforderungen auf die vorgenommene Alternativenprüfung 32

f) Schlüssiger vertiefter Vergleich der in Betracht kommenden Planungsmöglichkeiten 36

III. Begründung 39

1. Charakterisierung der Begründung der Vorlage der Verwaltung unter dem Eindruck des Urteils des OVG Münster vom 3. September 2009 39

a) Unterschiedliche Begründungformen im Raumordnungsgesetz 39

b) Anforderungen des § 10 Abs. 1 ROG an eine Entwurfsbegründung 40

2. Überprüfung der Begründung der Verwaltungsvorlage nach Maßgabe der rechtlichen Anforderungen des § 10 Abs. 1 ROG 40

IV. Klimaschutz 41

1. Klima- und energiebezogene Aussagen des Raumordnungsgesetzes 41

2. Landesplanerische Vorgaben: Inhalte des Landesentwicklungsplans und des Landesentwicklungsprogramms 43

3. Europäische Programme für die Klima- und Energiepolitik 43

4. Vorgaben der Energie- und Klimaschutzstrategie NRW 46

5. Vorgaben eines möglichen Klimaschutzgesetzes 48

6. Erfordernis eines Raumbezugs – Kompetenzen der landesrechtlichen Raumplanung 49

a) Anforderungen an Zielfestlegungen im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG – zum Raumbezug der Festlegungen 50

b) Konsequenzen des Raumbezugs für ein Klimaschutzgesetz 51

c) Konsequenzen für den Kraftwerksstandort Datteln 53

7. Einhaltung der Vorgaben zum Klimaschutz 53

V. Zwischenergebnis 54

C. ENTWICKLUNG DES REGIONALPLANS AUS DEM LANDESENTWICKLUNGSPROGRAMM NRW (LEP) 55

I. Das Entwicklungsgebot nach § 8 Abs. 2 S. 1 ROG **55**

II. Übereinstimmung der Vorlage der Verwaltung mit den Vorgaben des nordrhein-westfälischen Landesentwicklungsplans (LEP) **57**

1. Standortsicherung durch zeichnerische Flächenausweisungen 57
   a) Vorgaben zur Standortsicherung 57
   b) Rechtliche Folgen der zeichnerischen Flächenausweisungen – lediglich innergebietliche Wirkungen 60
   c) Beachtung der Vorgaben zur Standortsicherung in der Vorlage der Verwaltung 65
2. Textlicher Planinhalt D. II. 2. 1 LEP 66
   a) Haltung des OVG Münster zur rechtlichen Qualität der textlichen Vorgaben des LEP NRW 66
   b) Ziele und Grundsätze der Raumordnung – eine grundsätzliche Unterscheidung des Raumplanungsrechts 67
   c) Rechtliche Qualität des Plansatzes D. II. 2. 1 LEP 68
3. Textlicher Planinhalt D. II. 2. 3 LEP 75
   a) Vorgaben und Qualität der Planaussage D. II. 2. 3 LEP 75
   b) Berücksichtigung des Plansatzes D. II. 2. 3 LEP in der Vorlage der Verwaltung 76
4. Textlicher Planinhalt D. II. 2. 4 LEP 77
   a) Anforderungen und rechtliche Qualität des Plansatzes D. II. 2. 4 LEP 77
   b) Berücksichtigung des Plansatzes D. II. 2. 4 LEP in der Vorlage der Verwaltung 78
5. Textlicher Planinhalt D. II. 2. 5 LEP 79
   a) Anforderungen und rechtliche Qualität des Plansatzes D. II. 2. 5 LEP unter Beachtung der Ausführungen des OVG Münster 79
   b) Berücksichtigung des Plansatzes D. II. 2. 5 LEP in der Vorlage der Verwaltung 81
6. Textlicher Planinhalt D. II. 2. 8 LEP 82
   a) Anforderungen und rechtliche Qualität des Plansatzes D. II. 2. 8 LEP unter Beachtung der Ausführungen des OVG Münster 82
   b) Berücksichtigung des Plansatzes D. II. 2. 8 LEP in der Vorlage der Verwaltung 85

III. Fazit **86**

D. ZIELABWEICHUNGSVERFAHREN 88

I. Vorbemerkung **88**

II. Zulässigkeit eines Zielabweichungsverfahrens bei landesweiten

Raumordnungsplänen **89**

III. Antragsbefugnis des Trägers der Regionalplanung **89**

IV. Materielle Voraussetzungen **90**

1. Allgemeine Anforderungen der Zielabweichung in materieller Hinsicht 90
   a) Vertretbarkeit unter raumordnerischen Gesichtspunkten 91
   b) Nichtberührtsein der Grundzüge der Planung 92
   c) Abweichung im Einzelfall – Sonderproblem: Ausgelöste Funktionslosigkeit 93
2. Abweichung von der zeichnerischen Festlegung Teil B. 3. 5. 94
   a) Grundzüge der Planung 94
   b) Raumordnerische Vertretbarkeit 98
   c) Abweichung im Einzelfall - Funktionslosigkeit 100
   d) Exkurs: Funktionslose Standortfestlegung als Gegenstand des Zielabweichungsverfahrens 102
   e) Zwischenergebnis 104
3. Abweichung von Plansatz D. II. 2. 1 LEP 104
   a) Grundzüge der Planung 105
   b) Raumordnerische Vertretbarkeit 106
   c) Zwischenergebnis 107

V. Zwischenergebnis **107**

E. IMMISSIONSSCHUTZRECHTLICHE ASPEKTE DER SIEBTEN REGIONALPLANÄNDERUNG 109

I. Die Steuerungsaufgabe der Raumordnung im Mehrebenensystem **109**

1. Vorrang der Raumordnung zur Verwirklichung einer zusammenfassenden, übergeordneten und fachübergreifenden Planung 109
2. Gebot der ebenenspezifischen Planung 110
3. Überfachlichkeit der Raumordnung 111
4. Beachtung der Realisierbarkeit der planerischen Festlegungen 112

II. Gesetzliche Vorgaben zum Immissionsschutz im Raumordnungsrecht **112**

1. Gesetzliche Vorgaben des § 50 BImSchG 112
2. Vorgaben des § 24 Abs. 3 S. 1 LEPro NRW 113

III. Funktion des § 50 BImSchG im Planungsrecht 114

1. Grundsätzliche Bedeutung des § 50 BImSchG 114

2. Räumliche Trennung und Nutzungsbeschränkungen 115

3. Anforderungen an die planerische Abwägung 116

a) Gesteigerte Begründungslast im Rahmen des § 50 S. 1 BImSchG 116

b) Luftqualitätssicherung als Belang der Abwägung nach § 50 S. 2 BImSchG 118

c) Gebot der Konfliktbewältigung 118

IV. Vorgaben des § 50 BImSchG für die Raumplanung 119

1. Anwendung des § 50 BImSchG auf Raumordnungspläne 119

2. Abstriche bei der Umsetzung des § 50 S. 1 BImSchG 120

3. Sachgerechte Zurückhaltung der Raumordnungsplanung 121

V. Einhaltung der raumordnungsrechtlich relevanten Vorgaben des § 50 S. 1 BImSchG durch die Vorlage der Verwaltung 123

1. Konzentration der Verwaltungsvorlage auf die Pessimalbetrachtung 123

2. Unterschreitung der Abstandsempfehlung des Abstandserlasses und ihre rechtliche Bedeutung: besondere Begründungslast 124

a) Abstrakte Betrachtung 124

b) Anwendung auf die Standortfestlegung Löringhof 126

3. Bewältigung der Anforderungen an den Immissionsschutz 127

a) Staubemissionen 127

b) Schwefeldioxid 129

c) Optische Wirkungen und Verschattung 129

d) Lärmemissionen 135

4. Bewältigung der Anforderungen an den Störfallschutz 138

a) Leitfaden der Störfall-Kommission und der Kommission für Anlagensicherheit 138

b) Anwendung des Leitfadens im Fall Löringhof 139

VI. Fazit 143

F. AMTSHAFTUNG WEGEN DER VERLETZUNG VON AMTSPFLICHTEN BEI ÄNDERUNG DES REGIONALPLANS 145

I. Amtshaftung in der Regionalplanung 145

1. Zurückhaltende Annahme von drittbezogenen Amtspflichten im Planungsrecht 145

a) Drittbezogenheit der Amtspflicht als bestimmendes Kriterium 145
b) Planung im Interesse der Allgemeinheit 146
c) Ausnahmsweise Annahme von drittbezogenen Amtspflichten im Planungsrecht, insbesondere Altlastenfälle 147
d) Fehlen von Referenzfällen bei der raumordnerischen Planung 147

2. Keine Haftungsrisiken wegen Verletzung von Amtspflichten bei der 7. Änderung des Regionalplans für den Regierungsbezirk Münsterland 148

II. Fazit **150**

G. ZUSAMMENFASSUNG 151

A. AUSGANGSLAGE UND PROBLEMSTELLUNG

I. Ausgangslage

1. Das geplante Vorhaben der E.ON Kraftwerke GmbH

Die E.ON Kraftwerke GmbH beabsichtigt auf dem Gebiet der Stadt Datteln ein neues Steinkohlekraftwerk zu errichten und zu betreiben. Der anvisierte Standort liegt im Bereich Löringhof an der Stadtgrenze zu Waltrop. Er grenzt östlich an das vorhandene Kraftwerk Datteln I-III an und wird im Westen durch den Dortmund-Ems-Kanal, im Norden und Osten durch die Straße „Im Löringhof“ und im Süden von der Bahnlinie Hamm-Osterfeld begrenzt.

Ausgehend von dem geplanten Vorhabenstandort ist die nächstgelegene Wohnbebauung in westlicher Richtung ca. 350 m von der Hafenanlage an der Castroper Straße anzutreffen. In ca. 400 m Entfernung befindet sich die „Meistersiedlung“, die mit Blick auf ihre faktische Bebauungsstruktur als reines Wohngebiet charakterisiert werden kann. Und schließlich sind im Bereich der Emscher-Lippe-Straße und der Schlachtstraße verschiedene Einzelhandelsgeschäfte in einer Entfernung von 150 – 300 m zum geplanten Vorhabenstandort angesiedelt.

Bei dem Vorhaben der E.ON Kraftwerke GmbH handelt es sich um ein Kraftwerk mit einer Fernwärmeleistung von 2.400 MW. Die elektrische Nettoleistung des in wesentlichen Teilen bereits errichteten Kraftwerks soll bei ca. 1.055 MW liegen. Zudem soll das Steinkohlekraftwerk einen elektrischen Wirkungsgrad von über 45% aufweisen. Geplant ist, dass das neue Kraftwerk Datteln IV die Stromversorgungsfunktion des alten Kraftwerks Datteln I-III übernimmt. Datteln I-III soll mit Fertigstellung und Inbetriebnahme des geplanten Kraftwerks Datteln IV abgeschaltet und abgerissen werden; eine

gewerbliche Nachfolgenutzung ist beabsichtigt. Die mit Abriss des Kraftwerks Datteln I-III entstehende Versorgungslücke, etwa bezüglich Bahnstrom oder Fernwärme, soll durch das neu zu errichtende Kraftwerk Datteln IV aufgefangen werden. Dementsprechend ist geplant, dass von der zukünftig zu erzeugenden Strommenge ca. 300 MW in das Netz der Deutschen Bahn abgegeben werden. Weitere erzeugte Stromkontingente sollen der allgemeinen Stromversorgung zugutekommen.[1] Die erforderliche Einspeisung in das Stromnetz soll mittels einer Hochspannungsfreileitung erfolgen. Als Übergabepunkt ist derzeit Dortmund-Mengede ins Auge gefasst, sofern nicht ein alternativer Einspeisepunkt in geringerer Entfernung zum Kraftwerk neu eingerichtet wird. Der Verlauf der Hochspannungsfreileitung soll möglichst parallel zu bereits vorhandenen Trassen erfolgen.

Neben seiner Stromerzeugungsfunktion ist das geplante Kraftwerk Datteln IV auch darauf ausgerichtet, die Fernwärmeerzeugung des Kraftwerks Datteln I-III in einem Umfang von 58 MW zu übernehmen. Weitere erzeugte Fernwärme soll in das Fernwärmenetz Recklinghausen/Herne (Ostverbund) fließen. Technisch ist hierzu noch der Bau einer Versorgungsleitung erforderlich, welche dann das verinselte Fernwärmeversorgungsnetz Datteln mit dem Fernwärmeverbund Recklinghausen/Herne verbinden würde.

Abgesehen von seiner großen Strom- und Fernwärmeerzeugungsmenge zeichnet sich das Vorhaben der E.ON Kraftwerke GmbH durch eine große Blockanlage aus, die aus verschiedenen Einzelgebäuden für unterschiedliche betriebliche Funktionen besteht. Dabei besticht optisch sowohl der Dampferzeuger mit Kesselhaus, der eine Höhe von ca. 130 m aufweist, sowie das Rückkühlsystem als Naturzug-Nasskühlturm mit 180 m Höhe. Die Blockanlage wird durch eine Gleisanlage und diverse Nebenanlagen ergänzt. Störfallrechtlich besonders relevant ist der Einsatz von Ammoniak (NH3), das beim Betrieb der Anlage für die Entstickung benötigt wird. Andere gefährliche Stoffe, z. B. explosionsfähige Gase, sollen beim Kraftwerksbetrieb ebenfalls eingesetzt werden. Eine eigenständige Bedeutung hinsichtlich des stör-

---

[1] Sofern die Bahn keinen Strom mehr abfordern sollte, könnte auch der gesamte Strom in das allgemeine Stromnetz eingespeist werden.

fallrechtlichen Abstandsgebots, welches noch zu betrachten sein wird,[2] kommt ihnen jedoch wegen der geringen eingesetzten Mengen nicht zu.

Die zum Betrieb des Kraftwerks notwendige Brennstoffanlieferung soll primär über Schiffe sichergestellt werden; ein Transport über die Schiene ist ergänzend vorgesehen. Die sonstigen benötigten Stoffe wie auch die entstehenden Kraftwerksnebenprodukte, wie Gips oder Asche, sollen per Lastkraftwagen, Bahn oder Schiff befördert werden.

2. Vierte Änderung des Regionalplans und Folgeentwicklungen

Um die planerischen Voraussetzungen für das Kraftwerksvorhaben zu schaffen, beschloss der Regionalrat im Regierungsbezirk Münster am 13. März 2006 als zuständiger Planträger die 4. Änderung des Regionalplans (Teilabschnitt Emscher-Lippe). Dabei strebte man an, den im Regionalplan dargestellten Grünzug an den nordöstlichen Rand des Löringhof-Geländes zu verlegen, um eine zusammenhängende Gewerbefläche entstehen zu lassen. Letztgenannte sollte dann der Verwirklichung des Kraftwerksneubaus dienen. Im Anschluss an die Änderung des Regionalplans schuf auch die Stadt Datteln die erforderlichen bauleitplanerischen Voraussetzungen. Sie änderte den Flächenutzungsplan und beschloss zudem den Bebauungsplan Nr. 105 (E.ON-Kraftwerk). Dieser Bebauungsplan diente der Bezirksregierung Münster sodann als Grundlage für die Erteilung eines immissionsschutzrechtlichen Vorbescheids wie auch mehrerer immissionsschutzrechtlicher Teilgenehmigungen, von denen die Vorhabenträgerin Gebrauch machte.

3. Urteil des OVG Münster vom 3. September 2009

In seinem Urteil vom 3. September 2009 – Az. 10 D 121/07.NE – hat das OVG Münster den Bebauungsplan Nr. 105 (E.ON-Kraftwerk) für unwirksam erklärt. Damit wurde der Vorhabenrealisierung die bauleitplanerische Grundlage entzogen. Mit Zurückweisung der Nichtzulassungsbeschwerde

---

[2] Siehe nachfolgend E.

durch das Bundesverwaltungsgericht ist dieses Urteil am 16. März 2010 rechtskräftig geworden.[3]

a) Gutachtenrelevante Aussagen des Urteils

Obschon Gegenstand der Normenkontrolle durch das OVG Münster der Bebauungsplan Nr. 105 der Stadt Datteln war, trifft das Gericht auch Aussagen zum Regionalplan Münster (Teilabschnitt Emscher-Lippe) in der Fassung seiner 4. Änderung. Das OVG Münster attestiert, dass der Regionalplan den verbindlichen Vorgaben des Landesentwicklungsplans NRW (LEP) in Gestalt von zeichnerisch bestimmten Flächen für energetische Großvorhaben nicht angepasst worden sei.[4] Zudem stellt das Gericht fest, dass die Regionalplanung bei der 4. Änderung des Regionalplans außer acht gelassen habe, dass es beim Steinkohlekraftwerk Datteln IV um die Realisierung eines neuen Kraftwerks gehe, das nicht im Zusammenhang mit dem bisher bestehenden Kraftwerk Datteln I-III errichtet und betrieben werden soll.[5] Aufgrund dieser verkannten Ausgangslage sei daher Gegenstand der 4. Änderung des Regionalplans nicht die Ausweisung eines Kraftwerksstandorts gewesen, sondern lediglich die Verlegung eines Waldstreifens.[6]

Ergänzend bemängelt das OVG Münster, dass der Standortausweisung im Regionalplan keine schlüssige und in sich abgeschlossene Abwägungsentscheidung zugrunde liege. Es fehle eine Auseinandersetzung mit der Qualität der vorhandenen Infrastruktur, der Möglichkeit der Nutzung von Industriebrachen, der Anbindung an das regionale und überregionale Hochspannungsnetz, der Nutzung der Kraftwärmekopplung im Nahbereich sowie letztlich der Möglichkeiten, Abnehmer für Strom und Kraftwerksnebenpro-

---

[3] Vgl. zum Inhalt der Zurückweisung der Nichtzulassungsbeschwerde *BVerwG*, NVwZ 2010, 1246. Die in diesem Zusammenhang bedeutsamen raumplanerischen Fragen werden in diesem Beschluss ausdrücklich offen gelassen; vgl. *BVerwG*, NVwZ 2010, 1246 (1248).

[4] *OVG Münster*, Urteil v. 3. 9. 2009 – Az. 10 D 121/07.NE – Urteilsumdruck S. 29, 39 u. 42.

[5] *OVG Münster*, Urteil v. 3. 9. 2009 – Az. 10 D 121/07.NE – Urteilsumdruck S. 40.

[6] *OVG Münster*, Urteil v. 3. 9. 2009 – Az. 10 D 121/07.NE – Urteilsumdruck S. 40.

dukte im nahen Umfeld zu finden.[7] Eine entsprechende Begründung der Planungsentscheidung sei außerdem nicht geliefert worden.

Im Weiteren erläutert das OVG Münster, weshalb der Bebauungsplan Nr. 105 der Stadt Datteln sowohl § 26 LEPro als auch weitere Plansätze des LEP NRW missachtet habe. Die hier getroffenen Aussagen richten sich zwar nicht unmittelbar an die Regionalplanung, zeigen jedoch Anforderungen auf, die auch von der Regionalplanung im Verhältnis zur höherstufigen Landesplanung zu beachten sind; vgl. § 8 Abs. 2 S. 1 ROG. Allerdings ist mit Aufhebung des § 26 LEPro das Anforderungsprofil insofern reduziert worden.

Des Weiteren enthält das Urteil Ausführungen zu den immissionsschutzrechtlichen Anforderungen an eine fehlerfreie Bauleitplanung. Das Gericht befasst sich im Einzelnen mit dem allgemeinen Trennungsgrundsatz und dem planerischen Störfallschutz nach § 50 BImSchG.[8] Es rügt die fehlende Auseinandersetzung mit den Belangen der Verhütung schwerer Unfälle wie auch allgemein mit der planerischen Vermeidung schädlicher Umwelteinwirkungen durch die Trennung emittierender Betriebe und zu schützender Gebiete. Die räumliche Nähe zwischen geplantem Kraftwerksstandort und Wohnbebauung habe hierzu verstärkt Anlass gegeben. Eine Verlagerung dieses Problems in das nachfolgende immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren hält das OVG Münster für nicht zulässig.[9]

Hinsichtlich der weiteren festgestellten Fehler des Bebauungsplans sei auf das Urteil des OVG Münster verwiesen. Sie spielen für die hier zu erstellende Begutachtung lediglich eine untergeordnete Rolle.

b) Bindungswirkung der Urteilsfeststellungen für die Regionalplanung

Kontrollgegenstand des Urteils vom 3. September 2009 war ausschließlich der Bebauungsplan Nr. 105 der Stadt Datteln. Die Feststellungen des OVG Münster zur Regionalplanung wurden im Rahmen einer inzidenten Über-

---

[7] *OVG Münster*, Urteil v. 3. 9. 2009 – Az. 10 D 121/07.NE – Urteilsumdruck S. 41.
[8] *OVG Münster*, Urteil v. 3. 9. 2009 – Az. 10 D 121/07.NE – Urteilsumdruck S. 51 ff.
[9] *OVG Münster*, Urteil v. 3. 9. 2009 – Az. 10 D 121/07.NE – Urteilsumdruck S. 52.

prüfung des Regionalplans getroffen, da die Rechtmäßigkeit des in Frage gestellten Bebauungsplans – aus Sicht des Gerichts – von der Wirksamkeit des Regionalplans abhing.[10] Das OVG Münster besitzt bei dieser inzidenten Prüfung nicht die Kompetenz, mit abschließender, der Rechtskraft fähiger Wirkung über die Vorfrage, d. h. über die Gültigkeit bzw. Ungültigkeit des Regionalplans, zu entscheiden.[11] Eine Erweiterung des Tenors auf die inzident geprüften Rechtnormen im Sinne des § 47 Abs. 5 S. 2 u. 3 VwGO ist daher ausgeschlossen. Gleichwohl sollten die Aussagen des Urteils bei der Regionalplanung nicht unberücksichtigt bleiben, um einen rechtmäßigen und rechtssicheren Planungszustand zu gewährleisten.

4. Beabsichtigte siebte Änderung des Regionalplans (Teilabschnitt Emscher-Lippe)

Aufgrund der Feststellungen des OVG Münsters zur Fehlerhaftigkeit der 4. Änderung des Regionalplans für den Regierungsbezirk Münster (Teilabschnitt Emscher-Lippe), hat die E.ON Kraftwerke GmbH nach § 19 Abs. 2 LPlG NRW beim Regionalverband Ruhr als der seit dem 21. Oktober 2009 zuständigen Regionalplanungsbehörde angeregt, ein Regionalplanänderungsverfahren erneut durchzuführen. So sollen die regionalplanerischen Voraussetzungen für die Verwirklichung des Kraftwerksprojekts geschaffen werden. Derzeit existiert bereits eine Vorlage der Verwaltung, die zum Ausgangspunkt eines Planaufstellungsverfahrens gemacht werden könnte und dann unter anderem Gegenstand der erforderlichen Beteiligungsverfahren wäre.

Im Einzelnen ist geplant, östlich des Dortmund-Ems-Kanals einen Gewerbe-/Industrieansiedlungsbereich mit der Zweckbindung „Kraftwerk und einschlägige Nebenbetriebe“ zeichnerisch festzulegen. Wie bereits mit der 4. Änderung des Regionalplans beabsichtigt, soll dazu der im Regionalplan dargestellte Grünzug an den nordöstlichen Rand des Löringhof-Geländes

---

[10] Vgl. dazu BVerwGE 100, 262 (270); *Peters*, Zur Zulässigkeit der Feststellungsklage (§ 43 VwGO)bei untergesetzlichen Normen, NVwZ 1999, 506 (507).

[11] BVerwGE 51, 104 (106); *Halama*, Festschrift Schlichter, 1995, S. 201 (208); *Kment*, Rechtsschutz im Hinblick auf Raumordnungspläne, 2000, S. 253.

verlegt werden, um die im bestehenden Regionalplan durch den Grünzug voneinander getrennten Gewerbe-/Industrieansiedlungsbereich miteinander zu vereinen.

Zur Ermöglichung des vorrangigen Einsatzes von Importkohle zur Stromerzeugung im geplanten Steinkohlekraftwerk wird im Beschlussvorschlag in Vorlage 12/0224 die Notwendigkeit für ein Zielabweichungsverfahren gesehen. Zum einen bestehe ein Erfordernis hinsichtlich des Ziels D.II.2.1 des Landesentwicklungsplans NRW („vorrangiger Einsatz heimischer Primärenergieträger zur Stromgewinnung"), zum anderen erfordere das Abrücken von den im Landesentwicklungsplan ausgewiesenen Standorten für die Energieversorgung (B.III.5 – Datteln-Waltrop; B.III.6. Dorsten-Ost; B.III.7 – Gelsenkirchen-Heßler) die Einleitung des Zielabweichungsverfahrens. In beiden Fällen soll jedoch eine hinreichende Konkretisierung der Entwurfsfassung im laufenden Regionalplanungsverfahren abgewartet werden, bevor eine Antragsstellung erfolgen soll. Zudem ist die Einholung einer weiteren rechtsgutachterlichen Stellungnahme – nämlich der vorliegenden – vorgesehen.

5. Vertragliche Absicherung der Folgenutzung nach Abschalten des Kraftwerks Datteln I-III

Neben der Änderung des bestehenden Regionalplans visiert der Regionalverband Ruhr auch die verbindliche Klärung der Zukunft des Kraftwerks Datteln I-III an. Da das alte Kraftwerk durch das geplante Kraftwerk Datteln IV ersetzt werden soll, wird für das freiwerdende Gelände eine gewerbliche Nachfolgenutzung angestrebt. Der Ersatz des Kraftwerks Datteln I-III durch das Steinkohlekraftwerk Datteln IV wie auch der Ausschluss des weiteren Betriebs des Kraftwerks Datteln I-III sollen durch einen raumordnungsrechtlichen Vertrag abgesichert werden. Einen ähnlichen Inhalt hat auch eine vertragliche Vereinbarung zwischen der E.ON Kraftwerks GmbH und der Stadt Datteln, die beabsichtigt, durch einen Vorhaben- und Erschließungsplan die bauleitplanungsrechtlichen Grundlagen für das neue Kraftwerk zu schaffen. Durch beide Vertragswerke soll die Notwendigkeit der weiteren planeri-

schen Sicherung des alten Kraftwerksstandorts westlich des Kanals obsolet werden. Als Reaktion darauf soll das westlich des Kanals dargestellte Planzeichen „Kraftwerke und einschlägige Nebenbetriebe“ ersatzlos entfallen.

II. Problemstellung

1. Offene rechtliche Fragen

Vor der Einleitung weiterer Verfahrensschritte ist aus Sicht des Regionalverbands Ruhr die verfahrensrechtliche Zulässigkeit von den notwendig erachteten Zielabweichungsverfahren sowie weitere offene rechtliche Fragen zu klären. Der Unterzeichnende ist hierzu von der Verwaltung im Einvernehmen mit dem Planungsausschuss am 25. Februar 2011 ausgewählt worden. Die Beauftragung erfolgt durch die Vorhabenträgerin.[12]

Folgende wesentliche Fragestellungen sind in diesem Zusammenhang nach Ansicht des Regionalverbands Ruhr zu bearbeiten:

1. Das OVG Münster hat in seinem Urteil vom 3. September 2009 wichtige Beurteilungsmaßstäbe gesetzt. Die Vorlage der Verwaltung ist dahingehend zu überprüfen, ob sie die durch das Urteil festgestellten Fragestellungen vollumfänglich, auch zum Klimaschutz, abarbeitet.

2. Es ist zu prüfen, von welchen Zielen der Landesplanung abgewichen wird.

3. Im Rahmen des Gutachtenauftrags ist bereits im Vorfeld des gemäß § 16 Abs. 1 LPlG NRW ggfs. durchzuführenden Verfahrens rechtlich zu überprüfen, ob die Grundzüge der Planung berührt wären und ob die Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar wäre (§ 16 Abs. 1 LPlG NRW) und inwiefern Zielabweichungsverfahren ein rechtlich zulässiges Instrument für den weiteren Verfahrensablauf darstellen können.

4. Derzeit bewertet die Bezirksregierung Münster unter Beteiligung des MKUNLV auf Auftrag der Stadt Datteln u. a. die Abstandsfrage für die Stadt

---

[12] Vgl. hierzu auch das Schreiben des Regionaldirektors (Herr Heinz-Dieter Klink) an die Auftraggeberin vom 28. 2. 2011.

Datteln. Unabhängig davon sind die für die Regionalplanung notwendigen immissionsschutzrechtlichen Fragestellungen insbesondere hinsichtlich des Mindestabstands, schutzwürdiger Nutzungen sowie der Schutzansprüche zu prüfen.

5. Es ist weiter zu überprüfen, inwieweit mit einem erneuten Verfahren das Risiko für „eine Verletzung von Amtshaftungspflichten" sowohl einerseits für den Regionalverband Ruhr als kommunaler Zweckverband, als Regionalplanungsbehörde oder für die Mitglieder der Verbandsversammlung verbunden sein können.

2. Gang der Untersuchung

Die unter Ziffer 1 bis 4 aufgeführten Fragestellungen beinhalten einige Überschneidungspunkte. So gehen die Fragen 2 bis 4 letztlich auf Kernpunkte des Urteils des OVG Münster vom 3. September 2009 zurück, welches in Frage 1 unter anderem ins Zentrum der Überlegungen gerückt werden soll.

Aus diesem Grund wird nachfolgend zunächst rechtlich untersucht, ob die Vorlage der Verwaltung zur 7. Änderung des Regionalplans Münster (Teilabschnitt Emscher-Lippe) im Einklang mit den Anforderungen des landesweiten Raumordnungsplans (LEP NRW) steht und den im Datteln-Urteil des OVG Münster herausgestellten Anforderungen an die Regionalplanung entspricht (Frage 1, 2). Hierbei wird zwischen der Entwicklung des Regionalplans aus dem landesweiten Raumordnungsplan (LEP) und sonstigen im Datteln-Urteil angesprochenen Anforderungen an die Regionalplanung differenziert (Gliederungspunkte B., C.). Sofern ein Erfordernis für eine Zielabweichung gesehen wird (Frage 2), soll den speziellen Anforderungen an die Zielabweichung (Frage 3) Aufmerksamkeit geschenkt werden (Gliederungspunkt D.). Ein weiterer Untersuchungsabschnitt befasst sich sodann mit den immissionsschutzrechtlichen Anforderungen an die Regionalplanung. Nachdem diese aufgezeigt wurden (Frage 4 – Gliederungspunkt E.), kann eine abschließende Beurteilung der Qualität des Änderungsentwurfs abgegeben werden (auch Frage 1). Dabei ist zu berücksichtigten, dass die Vorlage

der Verwaltung ein vorläufiges (Arbeits-)Dokument darstellt, welches insbesondere noch nicht die abschließende planerische Entscheidung enthalten kann und deshalb auch notwendig (!) noch nicht enthält. Die Vorlage der Verwaltung kann lediglich Ausgangspunkt eines raumordnungsrechtlichen Planungsprozesses sein, in den insbesondere die Anregungen und Einwände des Beteiligungsverfahrens nach § 10 ROG einfließen. Nach Beurteilung der Vorlage der Verwaltung ist schließlich unter Gliederungspunkt F. auf Aspekte des Amtshaftungsrechts einzugehen (Frage 5).

B. ENTSCHEIDUNG ÜBER DEN KRAFTWERKSSTANDORT, ABWÄGUNGSLEISTUNG, BEGRÜNDUNG UND KLIMASCHUTZ – ANFORDERUNGEN AN DIE REGIONALPLANUNG

Das OVG Münster hat in seinem Urteil vom 3. September 2009 verschiedene Mängel der 4. Änderung des Regionalplans aufgezeigt. Dazu gehört auch, dass nach den Feststellungen des Gerichts keine neue Zielfestlegung für einen Kraftwerksstandort getroffen wurde.[13] Außerdem bemängelt das Gericht, dass der Änderung des Regionalplans

> „keine schlüssige und in sich abgeschlossene Abwägungsentscheidung zu Grunde liegt."[14]

Dabei macht das Gericht auf diejenigen Gesichtspunkte aufmerksam, die nach seiner Auffassung für die Abwägungsentscheidung zur Standortfrage von besonderer Bedeutung sind und die in der Begründung des Planwerks darzulegen sind.

> „Eine Begründung, warum gleichwohl mit Aufstellungsbeschluss vom 29. August 2005 für das Referenzkraftwerk ein Standort in Datteln ausgewiesen werden sollte, findet sich in den Planungsunterlagen nicht, obwohl dieser Standort unter Berücksichtigung der Ziele und Grundsätze des LEP – auch aus Sicht der Planungsbehörde – offensichtliche Nachteile gegenüber dem Standort Scholven aufweist. Weder die Nutzung von Industriebrachen noch die unmittelbare Nähe von Abnehmern oder die Nutzungsmöglichkeit bestehender Energieleitungen sind in gleicher Weise am Standort Datteln zu finden."[15]

---

[13] *OVG Münster*, Urteil v. 3. 9. 2009 – Az. 10 D 121/07.NE – Urteilsumdruck S. 40.

[14] *OVG Münster*, Urteil v. 3. 9. 2009 – Az. 10 D 121/07.NE – Urteilsumdruck S. 41.

[15] *OVG Münster*, Urteil v. 3. 9. 2009 – Az. 10 D 121/07.NE – Urteilsumdruck S. 41; *Jarass/Schnittker/Milstein*, Schwerpunktbereich – Einführung in das Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, JuS 2011, 215 (216).

Fasst man diese Vorgaben des OVG Münster zusammen, so ist die Vorlage der Verwaltung zur 7. Änderung des Regionalplans für den Regierungsbezirk Münster (Emscher-Lippe) dahingehend zu untersuchen, ob dieser den planerischen Willen erkennen lässt, einen neuen Kraftwerksstandort auszuweisen. Außerdem ist zu klären, ob die Entscheidungsfindung den Anforderungen des Abwägungsgebots nach § 7 Abs. 2 S. 1 ROG entspricht und dabei insbesondere die im Datteln-Urteil aufgeworfenen Aspekte abdeckt, wobei die Entscheidungsfindung gem. § 7 Abs. 5 ROG hinreichend zu begründen ist.

I. Planerischer Wille zur Festlegung eines neuen Kraftwerksstandorts

Es entspricht dem Selbstverständnis der Raumordnung bei der Erfüllung ihrer Funktion nach § 1 Abs. 1 ROG, insbesondere nach § 1 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 ROG Vorsorge für die Nutzung und Funktion des Raums zu treffen.[16] Dazu zählt auch – eingedenk des § 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG –, Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge räumlich angemessen zu verteilen, wobei es nach § 8 Abs. 5 S. 1 Nr. 3 ROG zu den Kerngehalten der Raumordnungspläne gehört, Standorte für Infrastrukturvorhaben, insbesondere für die Verkehrsinfrastruktur und die Ver- und Entsorgungsstruktur festzulegen.[17]

Dieser Aufgabe käme die geplante 7. Änderung des Regionalplans Münsterland (Teilabschnitt Emscher-Lippe) – in der Form der Verwaltungsvorlage – nach. So ist eine zeichnerische Festlegung eines Gewerbe-/Industrieansiedlungsbereichs mit der Zweckbindung „Kraftwerke und einschlägige Nebenbetriebe“ östlich des Dortmund-Ems-Kanals geplant.[18] Im Übrigen soll an der – schon bei der 4. Änderung des Regionalplans beabsichtigten – Verlegung des Grünzugs festgehalten werden.

---

[16] Siehe dazu *Runkel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2010, § 1 Rn. 88 ff.
[17] *Goppel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2010, § 8 Rn. 55 ff.
[18] Vgl. Anlage 1 zur Verwaltungsvorlage sowie S. 5 f. der Begründung.

Das OVG Münster hatte in seinem Urteil festgestellt, dass die Festlegung eines Gewerbe-/Industrieansiedlungsbereichs mit der Zweckbindung „Kraftwerke und einschlägige Nebenbetriebe“ oder einer sinnverwandten Festlegung die

„Ausweisung eines zweiten Neustandorts“[19]

darstelle. Um diesen wirksam auszuweisen, sei ein entsprechender planerischer Wille erforderlich, der auch das Bewusstsein um die Erforderlichkeit der neuen Standortbestimmung voraussetze.[20]

Ein entsprechendes, gerichtlich gefordertes Bewusstsein wie auch einen daran anknüpfenden planerischen Willen lässt die Vorlage der Verwaltung deutlich erkennen: Dass der Plangeber – anders als noch bei der 4. Änderung des Regionalplans – bei der Umsetzung dieser Verwaltungsvorlage davon ausgeht, dass hiermit ein *neuer Standort* für das Kraftwerk Datteln IV geschaffen wird, verdeutlicht die nachfolgende Auseinandersetzung mit der Frage der Folgenutzung für das alte Kraftwerksgelände Datteln I-III. Die zukünftig frei werdenden Flächen sollen nach dem Entwurf einer gewerblichen und industriellen Nutzung zugeführt werden, aber gerade *nicht* in den Gewerbe-/Industrieansiedlungsbereich mit der Zweckbindung „Kraftwerke und einschlägige Nebenbetriebe“ einbezogen werden.[21] Die konzeptionelle Trennung zwischen beiden Standorten wird damit deutlich.

II. Abwägungsleistung und Alternativenprüfung

Das OVG Münster hat in seinem Urteil den regionalen Plangebern aufgegeben, zukünftig bei der Auseinandersetzung um die Wahl des sachgerechten Standorts für eine Kraftwerksnutzung detailliert die in Frage stehenden

---

[19] *OVG Münster*, Urteil v. 3. 9. 2009 – Az. 10 D 121/07.NE – Urteilsumdruck S. 42.
[20] *OVG Münster*, Urteil v. 3. 9. 2009 – Az. 10 D 121/07.NE – Urteilsumdruck S. 40 f.
[21] Siehe die Vorlagenbegründung S. 6.

alternativen Standorte einander gegenüberzustellen.[22] Dies ist sowohl ein Erfordernis der notwendigen Umweltprüfung nach § 9 Abs. 1 ROG i. V. m. Nr. 2 lit. d) der Anlage 1 zum ROG als auch notwendiger Gegenstand der Abwägungsentscheidung nach § 7 Abs. 2 S. 1 ROG, in welche die Erkenntnisse der Umweltprüfung nach § 7 Abs. 2 S. 2 ROG zwingend einfließen.[23] Die Alternativenprüfung findet somit auf zwei Ebenen statt.

1. Gewählte Annäherung der planerischen Alternativenprüfung im Rahmen der Abwägung an eine Alternativenprüfung nach § 9 ROG

a) Singuläre Betrachtung der Alternativenprüfung als Bestandteil der Strategischen Umweltprüfung

Die Alternativenprüfung, die im Rahmen der Umweltprüfung nach § 9 ROG zu leisten ist,[24] wird mit der Verwaltungsvorlage fehlerfrei abgehandelt und erfüllt die Anforderungen des Raumordnungsgesetzes. Die methodische Vorgehensweise und auch die Ergebnisfindung sind nach Durchsicht der zur Verfügung stehenden Unterlagen grundsätzlich nicht zu beanstanden.[25] Auf Einzelheiten wird nachfolgend noch einzugehen sein.[26]

b) Vorleistungen zur Alternativenprüfung im Rahmen der planerischen Abwägung und Anlehnung an das Ergebnis des Umweltberichts

Hinsichtlich der Alternativenprüfung als Bestandteil der planerischen Abwägung ergibt sich folgendes Bild: Da Beurteilungsgrundlage dieses Gutachtens eine Verwaltungsvorlage ist, handelt es sich – anders als bei einem abgeschlossenen Planwerk – bei der Verwaltungsvorlage um einen Entwurf,

---

[22] *OVG Münster*, Urteil v. 3. 9. 2009 – Az. 10 D 121/07.NE – Urteilsumdruck S. 41.

[23] Siehe etwa *Spannowsky*, Rechtliche Steuerung der Freiraumentwicklung, UPR 2005, 201; *Runkel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2010, § 7 Rn. 38; *Kment*, in: Hoppe (Hrsg.), UVPG, 3. Aufl. 2007, § 14g Rn. 19 ff.

[24] Siehe *ERM GmbH/TÜV NORD Umweltschutz GmbH & Co. KG*, Umweltbericht zur Verwaltungsvorlage, S. 166 ff.

[25] Eine Überprüfung der einzelnen, ermittelten Umweltdaten konnte im Rahmen der Begutachtung nicht erfolgen.

[26] Siehe nachfolgend unter B, II, 2 und 3.

der noch nicht alle Verfahrensschritte des Planungsverfahrens durchlaufen hat. Die Vorlage der Verwaltung ist insbesondere noch nicht Gegenstand der Beteiligungsphase nach § 10 ROG gewesen.[27] Daher muss die Verwaltungsvorlage die erforderliche Flexibilität aufweisen, um sachgerechte Anregungen und Einwände der Öffentlichkeit wie auch berührter öffentlicher Stellen, die im Verlauf des Verfahrens vorgetragen werden, in sich aufzunehmen.[28] Dies erlaubt es vorliegend, dass die für jede raumordnungsrechtliche Planung gesetzlich abverlangte Abwägungsentscheidung mit der in ihr enthaltenen Alternativenprüfung im Fall der Verwaltungsvorlage noch nicht abgeschlossen ist. Die Anforderungen des § 7 Abs. 2 ROG sind momentan noch nicht vollumfänglich erfüllt, obschon eine große Vorleistung erbracht wurde.[29]

Bis zum jetzigen Zeitpunkt wählt die Vorlage der Verwaltung den Ansatz, lediglich die Ergebnisse des Umweltberichts als Ausdruck der planerischen, abwägungsrelevanten Alternativenprüfung zu übernehmen. So heißt es in der Begründung zur Verwaltungsvorlage:

> „Die Standortalternativenprüfung ist zugleich gemäß der Anlage 1 des ROG Erfordernis für den Umweltbericht. Sie ist im Umweltbericht (Anlage 3) ausführlich dokumentiert. An dieser Stelle wird eine kurze Zusammenfassung geliefert."[30]

Dieser Ansatz muss spätestens mit Abschluss des noch ausstehenden Planungsprozesses aufgegeben werden und die Abwägungsentscheidung durch zusätzliche Erwägungen ergänzt werden. Die Alternativenprüfung im Rahmen der Umweltprüfung gem. § 9 ROG und die Alternativenprüfung als Teil des Abwägungsgebots nach § 7 Abs. 2 ROG sind nämlich nicht deckungs-

---

[27] Vgl. hierzu auch *Runkel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2010, § 10 Rn. 22 ff.

[28] Vgl. dazu die Parallelen des Umweltberichts; *Kment*, in: Hoppe (Hrsg.), UVPG, 3. Aufl. 2007, § 14g Rn. 5.

[29] Siehe die Begründung der Vorlage der Verwaltung, S. 11 ff.

[30] Vgl. Begründung zur Verwaltungsvorlage, S. 11.

gleich. Beide haben unterschiedliche Funktionen, Maßstäbe und damit divergierende Anforderungen.[31]

c) Unterschiede zwischen der Alternativenprüfung im Rahmen der Strategischen Umweltprüfung und einer solchen als Element der Abwägungsentscheidung

Die in § 7 Abs. 2 ROG verankerte, planerische Pflicht zur Alternativenprüfung ist ein Element der Abwägungsentscheidung und wird maßgeblich aus dem Abwägungsgebot hergeleitet.[32] Unterlaufen hier Fehler, bestimmen sich die Folgen nach den zum Abwägungsgebot entwickelten Prinzipien, ob die Planungsentscheidung mangelhaft ist.[33] Dies hat etwa Auswirkungen auf den Kreis der zu erhebenden Alternativen. Die Eingrenzung wird in der Regel in Abhängigkeit von ihrer Einflussnahme auf das Abwägungsergebnis bestimmt und meist restriktiv vorgenommen.[34] Demgegenüber unterstellt die Strategische Umweltprüfung mit ihrer unionsrechtlichen Hinterlegung (RL 2001/42/EG) die umweltrelevanten Belange nicht einem vergleichbaren Abwägungsvorbehalt. Hier liegt die primäre Zielrichtung vielmehr auf einer umfassenden Informationsbeschaffung, also einer verfahrensrechtlichen Stärkung der Umweltbelange. Dies entspricht der europäischen Sichtweise vom Zusammenspiel zwischen Verwaltungsverfahren und Verwaltungsentscheidung. Das ordnungsgemäß durchgeführte Verfahren wird europarechtlich zum Garant eines möglichst „richtigen" Ergebnisses erhoben, es wird aber nicht vom Entscheidungsergebnis her auf die Ausgestaltung des Verfahrens geschlossen.[35] Entsprechend dieser veränderten Blickrichtung

---

[31] Siehe dazu im Folgenden unter B, II, 1, c.

[32] *BVerwG*, Beschl. v. 20.12.1988 – 7 NB 2/88 –, NVwZ 1989, 458 (460); *Spannowsky*, Notwendigkeit und rechtliche Anforderungen an die Alternativenprüfung in der Bauleitplanung, UPR 2005, 401 (401 f.); *Hoppe/Beckmann*, Zur rechtlichen Unbedenklichkeit der alternativen Übernahme des Projektentwurfs eines privaten Vorhabenträgers durch die planende Gemeinde, DVBl. 1987, 1249 (1251); *Schlarmann*, Die Alternativenprüfung im Planungsrecht, 1991, S. 70 ff.

[33] *Halama*, Die FFH-Richtlinie – unmittelbare Auswirkungen auf das Planungs- und Zulassungsrecht, NVwZ 2001, 506 (511).

[34] *Herrmann*, Alternativenprüfung aus fachplanungsrechtlicher und FFH-Sicht, in: Ziekow (Hrsg.), Aktuelle Fragen des Luftverkehrs-, Fachplanungs- und Naturschutzrechts, 2006, S. 331 (336 f.).

[35] *Kment*, Planerhaltung auf dem Prüfstand: Die Neuerungen der §§ 214, 215 BauGB

nimmt die Strategische Umweltprüfung materiell auch keinen (direkten) Einfluss auf Entscheidungsergebnisse.[36] Dieser Unterschied rechtfertigt ein abweichendes Anforderungsprofil an den Prüfumfang der Alternativenprüfung im Rahmen des europarechtlich geprägten § 9 ROG. Er ist grundsätzlich weiter gefasst, um der verfahrensrechtlichen Betonung der Umweltprüfung gerecht zu werden.[37]

Eine weitere Auswirkung des grundsätzlichen Unterschieds zwischen den beiden Arten der Alternativenprüfung lässt sich auf der Ebene der Bewertung feststellen bzw. im Rahmen der in der planerischen Abwägung zu leistenden Entscheidung zwischen den Alternativen. Die Alternativenprüfung, die durch die Umweltprüfung nach § 9 ROG sichergestellt werden soll, liefert (lediglich) eine Beurteilungsgrundlage für die nachfolgende Abwägungsentscheidung über die Annahme des Plans. Sie ist der eigentlichen Abwägungsentscheidung also zeitlich vorgelagert. Zudem beschränkt sich die Alternativenprüfung der Strategischen Umweltprüfung auf eine umweltinterne Betrachtung der Alternativen, ist also einzig auf die Berücksichtigung von Umweltbelangen abgestimmt.[38] Dies rechtfertigt zum einen sowohl Nr. 2

2007 europarechtlich betrachtet, DVBl. 2007, 1275 (1275); *Classen*, Strukturunterschiede zwischen deutschem und europäischem Verwaltungsrecht – Konflikt oder Bereicherung, NJW 1995, 2457; *Kahl*, Grundrechtsschutz durch Verfahren in Deutschland und in der EU, VerwArch 95 (2004), 1.

[36] Siehe hierzu Erwägungsgrund 5, 6 oder 9 der SUP-RL; *Uechtritz*, Umweltprüfung für Pläne und Programme – Raumordnung und Bauleitplanung, in: Gesellschaft für Umweltrecht (Hrsg.), Risikoregulierung und Risikokommunikation – Umweltprüfung für Pläne und Programme, 2005, S.169 (182); *Hamann*, Die Umweltverträglichkeitsprüfung im Baugenehmigungsverfahren, ZfBR 2006, 537 (541 f.).

[37] Vgl. ähnlich zur FFH-Verträglichkeitsprüfung BVerwGE 116, 254 (267); BVerwGE 110, 302 (310) unter Bezugnahme auf *EuGH*, Slg. 1990, I-2653 Rn. 12 und *EuGH*, Slg. 1992, I-214 Rn. 12. Zwar dient die FFH-Verträglichkeitsprüfung einem anderen Zweck als jene der SUP, jedoch spricht grundsätzlich nichts gegen eine Anwendung einheitlicher Grundsätze, da nach Art. 3 Abs. 2b SUP-RL zukünftig bei jeder FFH-Verträglichkeitsprüfung auch eine Umweltprüfung gefordert ist; *Uebbing*, Umweltprüfung bei Raumordnungsplänen – Eine Untersuchung zur Umsetzung der Plan-UP-Richtlinie in das Raumordnungsrecht, 2004, S. 168; *Schmidt,* Umweltprüfung und FFH-Verträglichkeitsprüfung von Raumordnungsplänen, in: Eberle/Jacoby (Hrsg.), Umweltprüfung für Regionalpläne, 2003, S. 56 (60).

[38] *Otto*, Umweltverträglichkeitsprüfung von Plänen und Programmen, 1999, S. 115; *Kment*, in: Hoppe (Hrsg.), UVPG, 3. Aufl. 2007, § 14g Rn. 76.

der Anlage 1 zum ROG als auch die europäische Vorgabe des Art. 5 Abs. 1 SUP-RL, die ausdrücklich von „*Umwelt*auswirkungen" bzw. „Auswirkungen … auf die *Umwelt*" sprechen. Als vorbereitendes Verfahrenselement wird im Rahmen der SUP-Alternativenprüfung damit keine umfassende Abwägungsentscheidung zwischen einzelnen Varianten getroffen.[39] Grundsätzlich gleichgewichtige private und öffentliche Belange anderer Themenfelder, etwa sozialer oder wirtschaftlicher Art, finden in die Bewertungsphase der Alternativenprüfung nach § 9 ROG keinen Einzug.[40]

Die Gegenüberstellung der im Rahmen der Umweltprüfung ermittelten Alternativen mit den ausgesparten sonstigen – nicht umweltrelevanten – privaten und öffentlichen Belangen erfolgt erst später im Rahmen der planerischen Abwägung nach § 7 Abs. 2 ROG. Dort kommt es dann zu einer erneuten Alternativenprüfung, die neben umweltrelevanten Belangen die übrigen privaten und öffentlichen Belange einschließt.[41]

d) Konsequenzen der Unterschiede beider Alternativenprüfungen für die Vorlage der Verwaltung und den weiteren Planungsprozess

Für die Beurteilung der Verwaltungsvorlage zur 7. Änderung des Regionalplans (Teilabschnitt Emscher-Lippe) haben die herausgestellten Unterschiede zwischen den beiden Typen der Alternativenprüfung bestimmte Konsequenzen. Mit Blick auf die Alternativenprüfung als Element der Abwägung nach § 7 Abs. 2 ROG, die später von der 7. Änderung des Regionalplans zu leisten und daher jetzt schon auf die Verwaltungsvorlage von Einfluss ist, bedeutet dies:

(1) Da hinsichtlich der Ermittlungs- und Beschreibungsphase die strengeren Maßstäbe[42] der Strategischen Umweltprüfung gewählt wurden, ist dieses

---

[39] *Spannowsky*, Notwendigkeit und rechtliche Anforderungen an die Alternativenprüfung in der Bauleitplanung, UPR 2005, 401 (407); *Schmidt/Kahl*, Umweltrecht, 2010, § 1 Rn. 52.

[40] *Runkel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2010, § 7 Rn. 38.

[41] *Hoppe*, in: ders./Bönker/Grotefels, Öffentliches Baurecht, 4. Aufl. 2010, § 4 Rn. 37; *Runkel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2010, § 7 Rn. 24 ff.

[42] Siehe bereits oben B, II, 1, c.

methodische Vorgehen bei der Alternativensuche im Rahmen der planerischen Abwägung grundsätzlich unschädlich, sofern die methodischen Anforderungen der Strategischen Umweltprüfung gewahrt wurden.[43] Hierauf wird nachfolgend einzugehen sein.[44]

(2) Die planerische Abwägung und damit die Entscheidung zwischen unterschiedlichen Alternativen können sich nicht allein auf die SUP-Bewertung der Alternativen zurückziehen, welche der Umweltbericht liefert. Anderenfalls läuft die planerische Abwägung Gefahr, sonstige nicht umweltrelevante Belange, wie soziale oder wirtschaftliche Belange, die gleichwohl abwägungsrelevant sein können, zu übersehen. Zu den nicht umweltrelevanten Belangen gehören etwa Überlegungen zu potenziellen Abnehmern für Strom und Kraftwerksnebenprodukte oder zur Nutzung von Industriebrachen, die das OVG Münster in seinem Urteil vom 3. September 2009 als relevante Bewertungsfaktoren benannt hatte.[45]

Zum jetzigen Zeitpunkt, zu dem die Verwaltungsvorlage in den Planungsprozess eingebracht wird, ist das attestierte Vorgehen hinsichtlich des Prüfungsumfangs durchaus *sachgerecht*.[46] Denn die Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung nach § 10 ROG, die insbesondere auch dem Erkenntnisgewinn des Entscheidungsträgers dient,[47] muss noch durchgeführt werden.

---

[43] Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass der Umweltbericht kein statisches Dokument darstellt. Obschon das ROG einer Regelung im Sinne des § 14k UVPG entbehrt, dürfte der Umweltbericht gleichwohl auch im raumordnerischen Zusammenhang dem allgemeinen nationalen Verständnis folgend ein fortschreibungsfähiges und auch fortschreibungsbedürftiges Dokument sein, das etwa auf neue Erkenntisse im Rahmen der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung reagiert; vgl. dazu *Kment*, in: Hoppe (Hrsg.), UVPG, 3. Aufl. 2007, § 14g Rn. 5.

[44] Siehe nachstehend unter B, II, 2 und 3.

[45] Siehe *OVG Münster*, Urteil v. 3. 9. 2009 – Az. 10 D 121/07.NE – Urteilsumdruck S. 41.

[46] Anzumerken ist, dass die in der Verwaltungsvorlage unternommene Alternativenprüfung, obschon sie auf den Umweltbericht zurückgreift, auch Aspekte berücksichtigt, die nicht zu den Umweltauswirkungen zählen. So wird etwa auf „sonstige raumstrukturelle Auswirkungen“ abgestellt; vgl. die Begründung der Verwaltungsvorlage, S. 17.

[47] *Jarass*, Der Rechtsschutz Dritter bei der Genehmigung von Anlagen – Am Beispiel des Immissionsschutzrechts, NJW 1983, 2844 (2848); *Ress*, Grenzüberschreitende Beteiligung im Verfahrensverfahren, Bothe/Prieur/Ress (Hrsg.), Rechtsfragen grenzüberschreitender Umweltbelastungen, 1984, S. 85 (87); *Röckinghausen*,

Die relevanten, nicht umweltbezogenen Belange werden häufig erst auf diese Weise für den Entscheidungsträger erkennbar.[48] Sobald das Beteiligungsverfahren als Informationsquelle ausgeschöpft ist, müssen dann alle relevanten Belange – einschließlich des Ergebnisses der Strategischen Umweltprüfung (§ 7 Abs. 2 S. 2 ROG) – in die Abwägungsentscheidung einfließen.

Zum Zeitpunkt des Abschlusses des planerischen Entscheidungsprozesses muss also die Spannbreite der in die Alternativenprüfung eingestellten Belange noch erweitert werden. Eine Abwägung zwischen mehreren Alternativen, die sich zum Abschluss des planerischen Verfahrens allein auf die Ergebnisse des Umweltberichts zurückzieht, könnte sonst möglicherweise wichtige, nicht umweltrelevante Belange übersehen und damit einen Abwägungsfehler hervorrufen. Diese Gefahr besteht – wie bereits dargestellt –[49] jetzt bezüglich der Vorlage der Verwaltung jedoch nicht.

2. Definition des Untersuchungsraums für die Alternativenprüfung

Es wurde bereits dargelegt, dass es unschädlich ist, sowohl die Alternativenprüfung im Rahmen der Strategischen Umweltprüfung als auch die abwägungsbezogene Alternativenprüfung methodisch gleich zu bewältigen, sofern die Anforderungen der verfahrensrechtlich strengeren Variante – hier der Umweltprüfung – eingehalten sind.[50] Unter dieser Prämisse soll nun die Definition des Untersuchungsraums betrachtet werden.

Die Definition des Untersuchungsraums haben die Verfasser der Verwaltungsvorlage (bzw. die Verfasser des Umweltberichts) methodisch an die erste Stelle der Alternativenprüfung gerückt. Danach orientiert sich der Untersuchungsraum an der räumlichen Ausdehnung des Regionalplans für den

---

Mehr Legitimation durch Verfahren? – Die Beteiligung der Öffentlichkeit im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren in den Händen des Gesetzgebers, EurUP 2008, 210 (210).

[48] Vgl. dazu BVerwGE 59, 87 (104); *Krautzberger*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 11. Aufl. 2009, § 1 Rn. 116.

[49] Siehe die Ausführungen in diesem Gliederungsabschnitt.

[50] Vgl. dazu oben B, II, 1, c.

Regierungsbezirk Münster (Teilabschnitt Emscher-Lippe).[51] Diese Fixierung eines Suchraums für Standortalternativen auf den Geltungsbereich des maßgeblichen Planwerks – hier den fraglichen Regionalplanabschnitt – ist bereits im Rahmen der verfahrensrechtlich strenger ausgeprägten Umweltprüfung nach überwiegender Auffassung nicht zu beanstanden[52] und entspricht auch der Ausrichtung der Arbeitshilfe der Europäischen Kommission zur Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG, die von einer Prüfung von Alternativen innerhalb des Planungsgebiets spricht.[53] Für die Alternativenprüfung in der planerischen Abwägung gelten keine höheren Anforderungen. Die vorliegende Suchraumbegrenzung ist somit bedenkenlos.

3. Ermittlung der zu vergleichenden Alternativen

a) Vernünftige Alternativen

Bei der Gegenüberstellung von Alternativen muss zunächst eine Vorauswahl getroffen werden, um eine sachgerechte Untersuchung der tatsächlichen Verhältnisse überhaupt zu ermöglichen. Bei der Alternativenprüfung im Rahmen der Umweltprüfung, die vorliegend auch für die Abwägungsentscheidung herangezogen wurde und deshalb hier mit ihren strengeren Anforderungen als rechtlicher Maßstab angelegt wird, orientiert sich die Eingrenzung zunächst an der Formulierung der Nr. 2 lit d) der Anlage 1 zum ROG, wonach der Umweltbericht „in Betracht kommende anderweitige Planungsmöglichkeiten“ aufzugreifen hat. Im Licht des Art. 5 Abs. 1 S. 1 der

---

[51] Siehe die Begründung zur Verwaltungsvorlage, S. 12.

[52] *Pietzker/Fiedler*, Die Umsetzung der Plan-UP-Richtlinie im Bauplanungsrecht, DVBl. 2002, 929 (935); *Peters/Balla*, Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung – Handkommentar, 3. Aufl., 2006, § 14g Rn. 7; *Calliess*, Europäischer Hintergrund der SUP, in: Erbguth (Hrsg.), Strategische Umweltprüfung (SUP) – Stand, Rechtsfragen, Perspektiven, 2006, S. 21 (39).

[53] Vgl. *Kommission der Europäischen Union (GD Umwelt),* Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, 2003, Rn. 5. 12. Man kann erwägen, den Prüfungsraum ggfs. auf den Zuständigkeitsbereich der Behörde zu erweitern, sofern die Definition des Planungsraums eine zu starke Verengung des Prüfraums für Alternativen bedeutet; vgl. *Kment*, in: Hoppe (Hrsg.), UVPG, 3. Aufl. 2007, § 14g Rn. 27 f. Vorliegend gibt es hierfür jedoch keinen Anlass.

Richtlinie 2001/42/EG[54] gelesen, wird die zuständige Behörde damit verpflichtet, alle *vernünftigen* Alternativen zu ermitteln, zu beschreiben und später auch zu bewerten, wobei das Adjektiv „vernünftig" den Hinweis auf das (auch unionsrechtlich anerkannte[55]) Verhältnismäßigkeitsgebot in sich trägt.[56] Die „Vernünftigkeit" der Alternativen ist somit im Sinne einer Zumutbarkeitsgrenze zu verstehen.[57] Diese ist bei der unionsrechtlich unterlegten Alternativenprüfung überschritten, wenn ein Missverhältnis zwischen Untersuchungsaufwand und Nutzen entsteht.[58]

Die Pflicht zur Alternativenprüfung im Rahmen der Strategischen Umweltprüfung – und dies gilt damit jetzt auch für die abwägungsrelevante Alternativenprüfung – schließt somit *unrealistische Varianten* nicht mit ein;[59] sie darf im Gegensatz dazu aber auch nicht bei nur „nahe liegenden Alternativen" aufhören.[60] Sie muss vielmehr alle Alternativen erfassen, die nicht of-

---

[54] ABl. EG vom 21.7.2001 Nr. L 197, S. 30.

[55] *EuGH*, Slg. 1980, 1979 Rn. 21; *EuGH*, Slg. 1992, I-203 Rn. 12; BVerwGE 110, 302 (310 f.); *Callies,* in: ders./Ruffert (Hrsg.), Kommentar des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 3. Aufl., 2007, Art. 5 Rn. 50 ff; *Kment*, in: Hoppe (Hrsg.), UVPG, 3. Aufl. 2007, § 14 f Rn. 23; *Gassner,* Kommentar zum Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, 2006, § 14f Rn. 15.

[56] *Peters/Balla,* Kommentar zum Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, 3. Aufl., 2006, § 14g Rn. 6; *Sangenstedt,* Vorstellung und Bewertung der Richtlinie der EG zur Strategischen Umweltprüfung, in: Reiter (Hrsg.), Neue Wege in der UVP, 2001, S. 235 (248); *Kment,* Zur Europarechtskonformität der neuen baurechtlichen Planerhaltungsregeln, AöR 130 (2005), 570 (594 f.).

[57] *Spannowsky,* Notwendigkeit und rechtliche Anforderungen an die Alternativenprüfung in der Bauleitplanung, UPR 2005, 401 (404 f.); *Herrmann,* Alternativenprüfung aus fachplanungsrechtlicher und FFH-Sicht, in: Ziekow (Hrsg.), Aktuelle Fragen des Luftverkehrs-, Fachplanungs- und Naturschutzrechts, 2006, S. 331 (339).

[58] *Kment*, Suche nach Alternativen in der Strategischen Umweltprüfung, DVBl. 2008, 364 (366); vgl. zur FFH-Verträglichkeitsprüfung BVerwGE 116, 254 (267); BVerwGE 110, 302 (310).

[59] Allg. Auffassung *BVerwG*, NuR 1992, 377 (377 f.); *BVerwG,* VBlBW 1992, 458 (461); *Schink,* Umweltprüfung für Pläne und Programme – Verfahrensanforderungen, NuR 2005, 143 (146). Ähnlich *Platzer-Schneider,* Entstehungsgeschichte, Funktion und wesentliche Inhalte der Richtlinie zur strategischen Umweltprüfung sowie die Koordination der mitgliedstaatlichen Umsetzung, in: Hendler u.a. (Hrsg.), Die strategische Umweltprüfung (sog. Plan-UVP) als neues Instrument des Umweltrechts, 2004, S. 15 (22), die unter vernünftigen Alternativen „tatsächlich machbare Alternativen" versteht.

[60] *Calliess,* Verfahrensrechtliche Anforderung der Richtlinie zur strategischen Um-

fensichtlich – ohne vernünftige Zweifel – fern liegen.[61] Dies schließt die Erörterung von pro-forma Alternativen bzw. „Scheinalternativen" aus, die von vornherein keine Lösungsmöglichkeit darstellen.[62] Eine allein auf die umweltfreundlichste Alternative ausgerichtete Prüfung ist allerdings auch nicht gefordert.[63]

b) Berücksichtigung der planerischen Rahmenbedingungen

Bei der Suche nach vernünftigen Alternativen dürfen neben den umweltrelevanten Faktoren[64] die *Rahmenbedingungen* des Raumordnungsplans nicht aus den Augen verloren werden.[65] Alternativen auf der Planungsebene, die zwangsläufig nachfolgende Projekte auf der Zulassungsebene mit exorbitanten Kosten belasten und damit ihre Verwirklichung ausschließen, sind nicht vernünftig im Sinne des Unionsrechts bzw. kommen als anderweitige Planungsmöglichkeit im Sinne der Nr. 2 lit. d) der Anlage 1 zum ROG nicht in

---

weltprüfung, in: Hendler (Hrsg.), Die strategische Umweltprüfung (sog. Plan-UVP) als neues Instrument des Umweltrechts, 2004, S. 153 (169); *Kment*, Suche nach Alternativen in der Strategischen Umweltprüfung, DVBl. 2008, 364 (366). Die engen Voraussetzungen des nationalen planerischen Gebots zur Alternativenprüfung lockert in neuerer Zeit auch BVerwGE 117, 149 (160), auf: „Die Untersuchungstiefe hängt vor allem vom Grad der Beeinträchtigung … ab. Das gilt auch für Alternativen, die sich nicht ‚auf den ersten Blick' anbieten oder aufdrängen."

[61] Ähnlich Schlussantrag der Generalanwältin *Kokott* v. 27.10.2005 in der Rs. C-209/04 (Kommission/Österreich) Rn. 72. Der *EuGH* konnte in der Sache nicht über die Fragen der Alternativenprüfung entscheiden, da das europäische Recht in diesem Fall nicht zur Anwendung kam; vgl. *EuGH*, Slg. 2006, I-2755.

[62] *Schink,* Umweltprüfung für Pläne und Programme – Verfahrensanforderungen, NuR 2005, 143 (146); *Ginzky*, Die Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, UPR 2002, 47 (50).

[63] *Spannowsky*, Rechts- und Verfahrensfragen einer „Plan-UVP" im deutschen Raumplanungssystem, UPR 2000, 201 (208); *Grotefels*, Umweltprüfung und Umweltbericht in der Regionalplanung, in: Mitschang (Hrsg.), Umweltprüfverfahren in der Stadt- und Regionalplanung, 2006, S.19 (27).

[64] Wird die Alternativenprüfung später auf sonstige, nicht umweltrelevante Belange ausgeweitet, muss entsprechend allen relevanten Faktoren hinreichende Aufmerksamkeit geschenkt werden.

[65] *Kment*, Suche nach Alternativen in der Strategischen Umweltprüfung, DVBl. 2008, 364 (366); *Grotefels*, Umweltprüfung und Umweltbericht in der Regionalplanung, in: Mitschang (Hrsg.), Umweltprüfverfahren in der Stadt- und Regionalplanung, 2006, S.19 (27).

Betracht.[66] Auch müssen Alternativen ausscheiden, die aufgrund zivilrechtlicher Eigentumsverhältnisse keine Verwirklichungschance haben, denen öffentlich-rechtliche Gründe entgegenstehen oder durch die FFH-Schutzgebiete ohne hinreichend gewichtige Gründe beeinträchtigt würden.[67]

c) Zielsetzung des raumordnungsrechtlichen Planwerks

Im Übrigen ist die Alternativenprüfung gegenständlich an die *Zielsetzung des raumordnungsrechtlichen Plans* gebunden. D. h., dass nur solche Alternativen als vernünftig in Betracht gezogen werden können, die das angestrebte Planungskonzept – unter dem Vorbehalt gewisser Abstriche – verwirklichen können und dem Planungsziel des Planungsträgers nicht völlig entgegenlaufen.[68] So bringt es Art. 5 Abs. 1 SUP-RL ausdrücklich zum Ausdruck, der eine Prüfung vernünftiger Alternativen verlangt, „die die Ziele … des Plans oder Programms berücksichtigen". Es geht also nicht um Alternativen für den gesamten Plan, sondern um Varianten für einzelne planerische Festsetzungen bzw. die in Rede stehende Ausführungsart.[69] Dies gilt sowohl für die Alternativenprüfung im Rahmen der Strategischen Umweltprüfung als auch

---

[66] *Ziekow*, Strategische Umweltverträglichkeitsprüfung – ein neuer Anlauf, UPR 1999, 287 (292).

[67] *Uebbing*, Umweltprüfung bei Raumordnungsplänen – Eine Untersuchung zur Umsetzung der Plan-UP-Richtlinie in das Raumordnungsrecht, 2004, S. 167 f; *Kment*, Suche nach Alternativen in der Strategischen Umweltprüfung, DVBl. 2008, 364 (366); *Sangenstedt*, Vorstellung und Bewertung der Richtlinie der EG zur Strategischen Umweltprüfung, in: Reiter (Hrsg.), Neue Wege in der UVP, 2001, S. 235 (248).

[68] *Spannowsky*, Notwendigkeit und rechtliche Anforderungen an die Alternativenprüfung in der Bauleitplanung, UPR 2005, 401 (405); *Herrmann*, Alternativenprüfung aus fachplanungsrechtlicher und FFH-Sicht, in: Ziekow (Hrsg.), Aktuelle Fragen des Luftverkehrs-, Fachplanungs- und Naturschutzrechts, 2006, S. 331 (339); siehe aber auch die kritische Anmerkung von *Weyrauch*, Die Tücken der Alternativenprüfung in der Bauleitplanung, BauR 2011, 446 (451).

[69] *Jacoby*, Strategische Umweltprüfung (SUP) – Aktueller Stand der Diskussion in Bezug auf die vorgesehene SUP-Richtlinie, UVP-report 2001, 28 (32); *Hoppe/Beckmann*, Zur rechtlichen Unbedenklichkeit der alternativen Übernahme des Projektentwurfs eines privaten Vorhabenträgers durch die planende Gemeinde, DVBl. 1987, 1249 (1254); *Grotefels*, Umweltprüfung und Umweltbericht in der Regionalplanung, in: Mitschang (Hrsg.), Umweltprüfverfahren in der Stadt- und Regionalplanung, 2006, S.19 (27).

für die Alternativenprüfung im Rahmen der planerischen Abwägung nach § 7 Abs. 2 ROG.

d) Ermittlungsaufwand und Prüfungstiefe

Und schließlich ist zu beachten, dass sich *Ermittlungsaufwand und Prüfungstiefe* im Rahmen der Alternativenprüfung grundsätzlich nach den Umständen des Einzelfalls bestimmen. Als Grundregel gilt, dass sich der Ermittlungsaufwand von Planungsalternativen prinzipiell an der Prüfungstiefe orientiert, die sich nach Maßgabe der Abwägungserheblichkeit und dem Gewicht der zu erwartenden Umweltauswirkungen bestimmt.[70] Folglich muss nicht jeder Alternative dieselbe Aufmerksamkeit geschenkt werden. Gerade für eine Verwaltungsvorlage gilt es doch nur, „vernünftige" Alternativen zu finden, die später im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung oder der Entscheidungsfindung tatsächlich eine Rolle spielen können. Kommen Alternativen jedoch ernsthaft in Betracht, ist ihnen soweit nachzugehen, bis erkennbar ist, ob sie eindeutig vorzugswürdig sind oder nicht.[71]

e) Übertragung der aufgezeigten Anforderungen auf die vorgenommene Alternativenprüfung

Legt man die zuvor beschriebenen Anforderungen an eine korrekt durchgeführte Alternativenprüfung als Beurteilungsgrundlage der Vorlage der Verwaltung zu Grunde, ist die geleistete Arbeit weder methodisch noch in der Sache zu beanstanden, sofern man die oben genannten Einschränkungen hinsichtlich der ausgeklammerten sonstigen, nicht umweltrelevanten Belange berücksichtigt.[72]

---

[70] *Kment*, Suche nach Alternativen in der Strategischen Umweltprüfung, DVBl. 2008, 364 (368); *Spannowsky*, Anforderungen an Alternativenprüfungen im Rahmen von Umweltprüfverfahren, in: Mitschang (Hrsg.), Umweltprüfverfahren, 2006, S. 89 (94).

[71] Ähnlich BVerwGE 117, 149 (160) für die Alternativenprüfung nach § 17 Abs. 1 S. 2 FStrG.

[72] Siehe hierzu die obigen Ausführungen unter B, II, 1, c.

(1) Konkret wählt die Alternativenprüfung der Verwaltungsvorlage folgenden Weg: Nach Festlegung des Prüfungsraums definiert sie die Anforderungen, die aus ihrer Sicht an einen geeigneten Standort zu richten sind. So heißt es auf Seite 12 f. der Vorlage:

> „Es wird davon ausgegangen, dass für die Realisierung des Konzepts eines modernen Steinkohlekraftwerks eine Flächengröße von ca. 30 ha erforderlich ist. Als Option muss die Möglichkeit der Nachrüstung mit einer CO2-Abscheideanlage sowie weiterer notwendiger Anlagenteile bestehen, für die eine zusätzliche Fläche von ca. 10 ha benötigt wird, so dass der Standort insgesamt eine Flächengröße von mindestens 40 ha aufweisen sollte.
>
> Um die Eingriffe in den Freiraum möglichst zu minimieren, soll das geplante Kraftwerk innerhalb eines bereits dargestellten Gewerbe- und Industrieansiedlungsbereichs (GIB) realisiert werden. Die Fläche muss außerhalb sensibler Gebiete des Naturschutzes (Natura-2000-Gebiete, Naturschutzgebiete) liegen. Der Standort soll, gerade auch unter siedlungsräumlichen Gesichtspunkten, möglichst im Umfeld oder am Rande von oder in Zuordnung zu bestehenden Siedlungsbereichen liegen.
>
> Ein entsprechender Standort muss für die Brennstoffanlieferung wegen des hohen Transportaufkommens über eine Anbindung an Verkehrsmittel mit hoher Transportkapazität verfügen. Zur Reduzierung der Umweltauswirkungen soll die Andienung hauptsächlich über vorhandene Wasserstraßen erfolgen. Ein zusätzlicher Anschluss an das Schienennetz (bimodale Anbindung) ermöglicht den Materialtransport bei Störungen auf der Wasserstraße und erhöht damit die Versorgungssicherheit. Er bietet zudem die gegenüber einer Andienung über das öffentliche Straßennetz konfliktärmere und umweltfreundlichere Möglichkeit des An- und Abtransports auch der Stoffe, für die die Schiffsbeförderung nicht in Betracht kommt. Im dicht besiedelten Planungsraum ist eine Luftlinienentfernung des Standorts von bis zu einem Kilometer zum Wasserstraßen- und Schienenanschluss unter dem Gesichtspunkt der Vermeidung der Zerschneidung von Raumstrukturen und der Schaffung möglichst unterbrechungsfreier Transportlinien planerisch vertretbar.
>
> Weiterhin soll der Standort auf vorhandene und geplante Energieversorgungsnetze ausgerichtet sein. Grundsätzlich soll der Standort gerade unter dem Gesichtspunkt der Zerschneidung von Raumstrukturen in einer Entfernung von höchstens fünf Kilometern zu einer vorhandenen oder geplanten Hochspannungstrasse liegen. Wegen der Auskopplung der Fernwärme sollen im Umfeld

möglichst Potenziale der Fernwärmeabnahme liegen."

Diese Umschreibung des planerisch festgelegten Anforderungsprofils und seine Umsetzung bei der Suche nach Alternativen sind rechtlich nicht zu beanstanden, da sich eine Alternativenprüfung – wie bereits aufgezeigt –[73] an der Zielsetzung der Planung zu orientieren hat. Anderenfalls würde dem Planer nicht eine Alternative zu seiner Entwurfskonzeption aufgezeigt, sondern eine ganz neue planerische Ausrichtung untergeschoben.

(2) Des Weiteren ist für die Alternativenprüfung der Verwaltungsvorlage prägend, dass sie in drei Arbeitsschritten vorgeht. Mit Erreichen der jeweils nächsten Stufe wird dabei die Prüfungsintensität erhöht.[74] Auch diese angewandte Methode unterliegt keinen juristischen Vorbehalten. Wie bereits aufgezeigt,[75] ist es Aufgabe einer sachgerecht durchgeführten Alternativenprüfung, aufgrund von einschlägigen Kriterien zwischen „vernünftigen" und sonstigen Alternativen zu unterscheiden und zudem nur solchen Alternativen vertieft nachzugehen, die ernsthaft in Betracht kommen. Ein schrittweises „Abschichten" und „Aussortieren" aus der Fülle vieler zunächst denkbarer Alternativen ist hierbei zielführend.

(3) Das Ausscheiden verschiedenster Alternativen orientiert sich im Rahmen der vorliegenden Verwaltungsvorlage an bestimmten Kriterien. So wählt die Verwaltung im ersten Arbeitsschritt den Freiraumschutz, die verkehrliche Anbindung bzw. ein Verkehrssystem mit hoher Transportkapazität, die Flächengröße und die Ausrichtung auf vorhandene und geplante Energieversorgungsnetze. Diese Kriterien orientieren sich zum einen an der planerischen Konzeption (Verkehrsanbindung, Energieversorgungsnetze), zum anderen wollen sie Alternativen ausscheiden, denen keine Verwirklichungschance zu Teil kommt (mangelnde Flächengröße) oder die an sonstige Grenzen der planerischen Rahmenbedingen stoßen (Freiraumschutz). Die gewählten Kriterien sind als solche alle legitim und helfen „vernünftige" Alternativstandorte aufzuspüren. Zum Teil sind diese Kriterien sogar vom

---

[73] Siehe oben B, II, 3, c.

[74] Siehe die Begründung der Vorlage der Verwaltung, S. 13 ff.

[75] Siehe die obigen Ausführungen unter B, II, 3, a.

OVG Münster im Datteln-Urteil ausdrücklich benannt worden. In seinem Urteil verlangt das Gericht nämlich unter anderem, dass sich eine fehlerfreie Abwägungsentscheidung mit der

> „vorhandenen Infrastruktur,... (der) Anbindung an das regionale und überregionale Hochspannungsnetz"

hätte auseinander setzen müssen.[76]

Die im zweiten Arbeitsschritt berücksichtigen Kriterien beschreiben alle planerische Rahmenbedingungen (Verfügbarkeit der Fläche, Lage zu allgemeinen Siedlungsbereichen und naturschutzfachlich sensible Gebiete, Verträglichkeit der Anbindung an das bimodale Verkehrssystem). Sie zielen darauf ab, Alternativen herauszukristallisieren, denen aufgrund gesetzlicher Bestimmungen oder öffentlicher Gründe keine Verwirklichungschance zuteil kommt. Wie bereits dargelegt,[77] ist es sachgerecht, derartige Alternativen aus der engeren Betrachtung herauszunehmen, da sich eine Planung, die diesen Alternativen nachginge, letztlich einem dauerhaften bzw. langfristigen Verwirklichungshindernis ausgesetzt sähe. In letzter Konsequenz wäre die Raumordungsplanung in diesen Fällen nicht erforderlich und der Plan daher fehlerhaft.[78] So kann etwa eine nähere Untersuchung einer Alternative entfallen, die unmittelbar an ein FFH-Gebiet angrenzt.[79]

Die Umsetzbarkeit der Planungskonzeption spielt schließlich auch im letzten Prüfungsabschnitt der geleisteten Alternativenprüfung eine bedeutsame Rolle. Daneben wurde auch den voraussichtlich raumbedeutsamen Umweltauswirkungen und den sonstigen raumbedeutsamen Auswirkungen nachgegangen.

---

[76] *OVG Münster*, Urteil v. 3. 9. 2009 – Az. 10 D 121/07.NE – Urteilsumdruck S. 41.

[77] Siehe oben unter B, II, 3, b.

[78] *BVerwG*, ZfBR 2006, 468 (468 f.); *Runkel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2010, § 7 Rn. 8; *ders.*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky (Hrsg.), Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Stand 2011, L § 3 Rn. 54.

[79] *Kment*, in: Hoppe (Hrsg.), UVPG, 3. Aufl. 2007, § 14g Rn. 24.

f) Schlüssiger vertiefter Vergleich der in Betracht kommenden Planungsmöglichkeiten

Im Rahmen der vertieften Auseinandersetzung mit Planungsalternativen nimmt die Vorlage der Verwaltung vier Standorte näher in den Blick: *Löringhof*, *Emscherbruch*, *newPark* und *Heßler*. Die hier vorgenommene Gegenüberstellung erweist sich bei näherer Betrachtung als in sich schlüssig:

(1) Der Standort *Heßler* stellt im Vergleich mit den übrigen Alternativen wohl die am wenigsten geeignete Option dar. Hierfür sprechen zunächst die relevanten Umweltauswirkungen auf eine Vielzahl von Schutzgütern, die bei einer Wahl dieses Standorts zu erwarten wären. Außerdem dürfte eine Realisierung der Planung an unterschiedliche Kapazitätsgrenzen stoßen, wenn der Standort Heßler gewählt würde. So werden die Potenziale der Verkehrsinfrastruktur bereits spürbar ausgenutzt. Zudem steht die begrenzte Flächengröße einer Entwicklungsmöglichkeit des Kraftwerks am Standort entgegen. Weitere Belastungen wären durch den erforderlichen und technisch aufwendigen Ausbau von Schiene und Wasserstraße zu erwarten. Und auch erhebliche Auswirkungen auf das nahegelegene Erholungsgebiet Nordsternpark sprechen gegen diesen Standort.

(2) Der Standort *newPark* verhält sich nach dem Ergebnis des Umweltberichts hinsichtlich der umweltrelevanten Auswirkungen auf einem vergleichbaren Niveau wie der Standort Löringhof, wobei sich letzterer letztlich als der am besten geeignete Standort erweist.[80] Gegen den Standort newPark sprechen insbesondere die entgegenstehende Zielvorgabe der 6. Änderung des Regionalplans (Teilabschnitt Emscher-Lippe), derzufolge am Standort newPark ein interkommunaler Gewerbebetrieb entstehen soll. Die Möglichkeit der Kraftwerksnutzung wurde dort ausdrücklich mit der 6. Änderung des Regionalplans aufgegeben. Hinzu kommt, dass die Anbindung des Standorts an ein ausreichendes Schienen- und Kanalnetz sowohl erhebliche Aufwendungen erfordern als auch beträchtliche Folgewirkungen auf den umgebenden Landschaftsraum hätte.

---

[80] Siehe hierzu nachfolgend B, II, f, (3).

(3) Von den verbleibenden zwei Standortalternativen *Löringhof* und *Emscherbruch* kann unter Bezugnahme auf den Umweltbericht hinsichtlich der Umweltauswirkungen keiner der beiden Standorte deutlich hervorstechen. Beide weisen ein ähnliches Auswirkungsniveau auf, wobei der Standort Emscherbruch leichte Vorteile genießt.

Hinsichtlich der raumbedeutsamen Auswirkungen verweist die Verwaltungsvorlage schließlich darauf, dass der Standort Emscherbruch dazu führe, die letzten planerisch gesicherten GIB-Flächenreserven der Stadt Herten aufzubrauchen. Zudem könnte es zu Kapazitätsengpässen bei der Nutzung des Straßennetzes kommen.

Unter dem Aspekt der Umsetzbarkeit der Planungskonzeption sprechen schließlich die besseren Argumente für den Standort Löringhof. Legt man die vom OVG Münster herausgestellten Kriterien der Anbindung an die vorhandene Infrastruktur und die Anbindung an das regionale und überregionale Hochspannungsnetz[81] als Prüfkriterien an den Standort Löringhof an, wird seine besondere Eignung deutlich. Der Standort verfügt über einen unmittelbaren Anschluss an alle Versorgungswege (Straße, Wasser, Schiene) und kann direkt in das Bahnstromnetz einspeisen. Letzteres wäre auch ein Vorteil, den das OVG Münster unter der Rubrik der „nahegelegenen Abnehmer“ in seinem Urteil aufgreift.[82] Gerade in dieser verkehrlichen Anbindung weist der Standort Emscherbruch deutliche Defizite auf, die durch mögliche Synergien mit bestehender Infrastrukturnutzung durch ein dort ansässiges Kohlelager nicht vollständig kompensiert werden können. Daher wäre bei der Wahl des Standorts Emscherbruch mit hohen technischem Aufwand und schweren Eingriffen in den umgehenden Landschaftsraum zu rechnen.

(4) Unter Berücksichtigung dieser argumentativen Auseinandersetzung mit den einzelnen Standortalternativen fällt die Wahl der Verwaltungsvorlage sachlich nachvollziehbar und schlüssig dargelegt auf den Standort Löringhof.

---

[81] *OVG Münster*, Urteil v. 3. 9. 2009 – Az. 10 D 121/07.NE – Urteilsumdruck S. 41.
[82] *OVG Münster*, Urteil v. 3. 9. 2009 – Az. 10 D 121/07.NE – Urteilsumdruck S. 41.

(5) Zu erwähnen ist schließlich noch, dass das vom OVG Münster aufgegriffene Kriterium der Nutzung von Kraftwärmekopplung im Nahbereich[83] in die Alternativenprüfung der Entwurfsfassung noch nicht anklingt. Diesem Aspekt wurde jedoch schon an anderer Stelle der Verwaltungsvorlage nachgegangen und die damit zu erörternden Fragen systematisch dem Bereich Energiewirtschaft (Gliederungspunkt 3 der Begründung) zugeordnet.[84] Die Vorlage der Verwaltung weist nach, dass der Standort Löringhof dazu führen kann, die im Kraftwerk Shamrock frei werdenden KWK-Kapazitäten von 260 MW Wärme-Erzeugungsleistung auszugleichen und die zu erwartende Lücke in der Fernwärmeversorgung zu schließen.[85] Zudem würde Datteln durch eine neu zu errichtende Versorgungsleitung in den Fernwärmeverbund Recklinghausen/Herne integriert.[86] Diese Überlegungen sollten bei der *abschließenden*[87] planerischen Abwägung, die nach Durchführung der Beteiligungsverfahren zu leisten ist, noch ergänzend einfließen. Hierdurch würde die Alternativenprüfung noch weiter aufgewertet.

(6) Abschließend bietet es sich an, auf den Standort *Gelsenkirchen-Scholven* einzugehen, der in den Feststellungen des OVG-Urteils besondere Betonung findet.

Die Vorlage der Verwaltung schenkt auch diesem alternativen Standort Aufmerksamkeit.[88] Sie macht aber auch deutlich, dass der Standort schon wegen seiner fehlenden Anbindung an eine schiffbare Wasserstraße nicht in die vertiefte Alternativenprüfung einbezogen wurde. Aus sachlichen Erwägungen kommt der Standort Scholven damit nicht in die engere Wahl der Standortalternativen.

---

[83] *OVG Münster*, Urteil v. 3. 9. 2009 – Az. 10 D 121/07.NE – Urteilsumdruck S. 41.

[84] Begründung der Vorlage der Verwaltung, S. 10 f.

[85] Begründung der Vorlage der Verwaltung, S. 11.

[86] Begründung der Vorlage der Verwaltung, S. 10.

[87] Die Vorlage der Verwaltung weist insofern keine Mängel auf. Die angesprochene Abwägungsleistung sollte zum Ende des Planungsprozesses erfolgen. Siehe insofern auch die Funktion der Vorlage der Verwaltung, welche die Beteiligungsverfahren vorbereiten soll; vgl. B, III, 1, b.

[88] Siehe die Begründung der Vorlage der Verwaltung, S. 15 f (Fn. 3).

III. Begründung

1. Charakterisierung der Begründung der Vorlage der Verwaltung unter dem Eindruck des Urteils des OVG Münster vom 3. September 2009

a) Unterschiedliche Begründungformen im Raumordnungsgesetz

In seinem Urteil vom 3. September 2009 rügte das OVG Münster ausdrücklich, dass die Standortentscheidung der damals angestrebten 4. Änderung des Regionalplans nicht mit einer Begründung versehen war.[89]

Das Begründungserfordernis spaltet sich in unterschiedliche Formen und Stadien auf. Es spielt zunächst eine Rolle beim Umgang mit dem Umweltbericht nach § 9 ROG, ein Aspekt der jedoch vom OVG Münster in seinem Urteil nicht in Bezug genommen wurde. Die eigentliche Begründung des Planwerks, auf das im Datteln-Urteil abgestellt wurde, ist ein Erfordernis des § 7 Abs. 5 ROG. Danach ist dem Raumordnungsplan eine Begründung *beizufügen*; sie wird also nicht Inhalt des Plans und partizipiert auch nicht am Rechtscharakter des Raumordnungsplans.[90]

Zu beachten ist, dass die Begründung des Plans im Sinne des § 7 Abs. 5 ROG vor allem dazu dient, die tragenden Gründe für die in der Abwägung getroffenen Entscheidungen aufzuweisen.[91] Sie dient also dem Verständnis und der Nachprüfbarkeit der Festlegungen des Raumordnungsplans.[92] Zeitlich betrachtet folgt sie damit der planerischen Entscheidung nach. Damit kann die hier zur Beurteilung stehende Vorlage der Verwaltung diese Funktion nicht erfüllen. Dies ist auch nicht ihre Aufgabe: Würde sie schon die Entscheidungsbegründung in sich tragen, wäre damit impliziert, dass eine offene, planerische Abwägungsentscheidung nicht stattfinden würde, da der Prozess der Entscheidungsfindung bereits vorgeprägt oder sogar abgeschlossen wäre.

---

[89] *OVG Münster*, Urteil v. 3. 9. 2009 – Az. 10 D 121/07.NE – Urteilsumdruck S. 41.
[90] *Runkel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2010, § 7 Rn. 53.
[91] *Runkel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2010, § 7 Rn. 54.
[92] *Kment*, Rechtsschutz im Hinblick auf Raumordnungspläne, 2002, S. 128.

b) Anforderungen des § 10 Abs. 1 ROG an eine Entwurfsbegründung

Die Begründungsleistung der Vorlage der Verwaltung ist demnach im Lichte des § 10 Abs. 1 ROG zu verstehen, der auch eine Begründung verlangt, dabei aber eine Begründung des *Entwurfs* des Raumordnungsplans meint. Diese Art der Begründung bereitet die Beteiligung der Öffentlichkeit und der berührten öffentlichen Stellen vor. Sie soll also dazu dienen, die Gründe für und gegen die wichtigsten Festlegungen des Planentwurfs anzugeben.[93] Diese Art der Begründung sollte somit die Ziele, Zwecke und wesentlichen Auswirkungen des angestrebten Plans darlegen.[94] Eine solche Interpretation deckt sich auch mit den obigen Ausführungen zum Umfang der bislang aufbereiteten Alternativenprüfung, die sich (noch) auf die Ausführungen zum Umweltbericht beschränken darf und Entwicklungsraum belässt.[95]

2. Überprüfung der Begründung der Verwaltungsvorlage nach Maßgabe der rechtlichen Anforderungen des § 10 Abs. 1 ROG

Legt man diese rechtlichen Maßstäbe an die Begründung eines Planentwurfs, die § 10 Abs. 1 ROG vorgibt, an die Begründung der Verwaltungsvorlage an, lassen sich keine Rechtsfehler ausmachen. Die Begründung der Vorlage der Verwaltung gibt unter den Gliederungspunkten 1. und 2.[96] an, welches Ziel und welche Zwecke mit der beabsichtigten 7. Änderung des Regionalplans Münster (Teilabschnitt Emscher-Lippe) verfolgt werden – sog. Anlass der Änderung, Gegenstand der Änderung und Planerfordernis. Die weiteren Ausführungen zur Energiewirtschaft (Gliederungspunkt 3.),[97] zu den Standortalternativen (Gliederungspunkt 4.),[98] zur Umweltprüfung und der FFH-Verträglichkeit (Gliederungspunkt 5.),[99] zur regionalplanerischen Be-

---

[93] *Runkel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2010, § 7 Rn. 54.
[94] *Runkel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2010, § 10 Rn. 23.
[95] Vgl. dazu oben B, II, 1, d.
[96] Begründung der Vorlage der Verwaltung, S. 2 ff.
[97] Begründung der Vorlage der Verwaltung, S. 6 ff.
[98] Begründung der Vorlage der Verwaltung, S. 11 ff.
[99] Begründung der Vorlage der Verwaltung, S. 19 ff.

wertung (Gliederungspunkt 6.)[100] und zur zeichnerischen Darstellung (Gliederungspunkt 7.)[101] zeigen die wesentlichen Auswirkungen des angestrebten Plans auf und bereiten die Sachthemen angemessen auf. Die Begründung kann damit ohne Einschränkung als Grundlage einer nachfolgenden Beteiligung von Öffentlichkeit und berührten öffentlichen Stellen dienen. Sie bereitet viele Detailprobleme überobligatorisch vertiefend auf.

IV. Klimaschutz

Entsprechend dem gutachterlichen Auftrag gilt es nunmehr zu prüfen, ob die Vorlage der Verwaltung auch den Anforderungen an den Klimaschutz genügt. Eingedenk der Verpflichtungen aus dem Kyoto-Protokoll[102] knüpft der Gedanke des Klimaschutzes unmittelbar beim Ausstoß von CO_2-Emmissionen an, denn diese gehören zu den wichtigsten Treibhausgasen und sind damit verantwortlich für die zunehmende Erderwärmung und den Klimawandel.[103] Aspekte des Klimaschutzes sind dabei auf unterschiedlichen normativen Ebenen anzutreffen.[104]

1. Klima- und energiebezogene Aussagen des Raumordnungsgesetzes

Aufgrund der aktuellen Bedeutung des Klimaschutzes überrascht es nicht, dass das Raumordnungsgesetz des Bundes (ROG) klimaschutz- und energiebezogene Vorgaben aufweist. Nach dem Grundsatz des § 2 Abs. 2 Nr. 4 S. 5 ROG sollen die räumlichen Voraussetzungen für eine kostengünstige, si-

---

[100] Begründung der Vorlage der Verwaltung, S. 26 ff.

[101] Begründung der Vorlage der Verwaltung, S. 42 f.

[102] Vgl. dazu *Buck/Verheyen*, Umweltvölkerrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 3. Aufl. 2010, § 1 Rn. 53. Die deutsche Fassung des Kyoto-Protokolls ist unter http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpger.pdf einsehbar.

[103] Siehe dazu *Koch*, Immissionsschutzrecht, in: ders. (Hrsg.), Umweltrecht, 3. Aufl. 2010, § 4 Rn. 7.

[104] Vgl. dazu die Ausführungen im Folgenden.

chere und umweltverträgliche Energieversorgung geschaffen werden.[105] Ein bestimmter Energieträger wird hierdurch nicht begünstigt, vielmehr geht es um die raumordnungsrechtliche Begleitung und Umsetzung eines bestimmten Energiekonzepts.[106] Hierzu gehört insbesondere, die erforderlichen Räume bzw. Standorte für die jeweiligen Energiequellen, etwa für die Windenergie, die Kohlekraftwerke oder jede andere Energiequelle zu sichern und die räumlichen Voraussetzungen für einen notwendigen Netzausbau zu schaffen.

Als weitere relevante Aussage des Raumordnungsgesetzes benennt der Grundsatz des § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 8 ROG die wesentlichen Elemente des Klimaschutzes.[107] Hierbei kommt – ausweislich der amtlichen Begründung zur Neufassung des Raumordnungsgesetzes – dem Ausbau erneuerbarer Energien und der sparsamen Energienutzung besondere Bedeutung zu.[108] Denn in einer ressourcenschonenden Energieerzeugung unter Einschluss der Nutzung erneuerbarer Energien sowie in der Steigerung der Energieeffizienz werden die größten Potentiale zur Verminderung des Kohlendioxidausstoßes gesehen.[109] Diese Belange sind entsprechend ihrer gesteigerten Bedeutung in die planerische Abwägung einzustellen, lösen jedoch keine generelle Pflicht aus, Flächen für raumbedeutsame Biomasse-, Windkraft- oder Photovoltaikanlagen auszuweisen, noch stehen sie einer anderen Energieform zwingend entgegen.[110] Sie können darüber hinaus sogar die Ausweisung von Standorten für konventionelle Kraftwerke – wie Erdgas-, Stein- oder Kohlekraftwerke – rechtfertigten, da diese bei einem Ausstieg aus der

---

[105] Diese Vorgabe steht in engem Zusammenhang mit den energiepolitischen Aussagen in § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG, auf die nachfolgend einzugehen ist.

[106] Dazu *Spannowsky*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2010, § 2 Rn. 105 ff.

[107] Dazu *Spannowsky*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2010, § 2 Rn. 143.

[108] Vgl. die amtliche Begründung, BT-Drs. 16/10292, S.22.

[109] Vgl. die amtliche Begründung, BT-Drs. 16/10292, S.22.

[110] *Spannowsky*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2010, § 2 Rn. 143.

Kernenergie[111] einen wichtigen Beitrag zur Sicherung des Grundlastbereichs bei der Stromversorgung liefern können.[112]

Die Vorlage der Verwaltung hat sich in Übereinstimmung mit den oben genannten Grundsätzen des Raumordnungsgesetzes mit den klimaschutz- und energiepolitischen Aspekten der Planung auseinandergesetzt. Der Entwurf bezieht die CO_2-Bilanz des Steinkohlekraftwerk-Vorhabens ausdrücklich in die Planungserwägungen mit ein (Gliederungspunkt 3.1.) und legt auch Überlegungen zur energiebezogenen Versorgungssicherheit und Fernwärmeversorgung der Entscheidung zugrunde. Damit wird den Grundsätzen der Raumordnung die Bedeutung geschenkt, die ihnen § 4 Abs. 1 S. 1 ROG zuschreibt. Sie sind als Belang in der Abwägungsentscheidung berücksichtigt worden, ohne eine strikte Verbindlichkeit auszulösen.[113]

2. Landesplanerische Vorgaben: Inhalte des Landesentwicklungsplans und des Landesentwicklungsprogramms

Der Vereinbarkeit der Vorlage der Verwaltung mit den landesweiten Raumordnungsplänen wird an späterer Stelle nachgegangen (C.). Sie darf an dieser Stelle deshalb unberücksichtigt bleiben.

3. Europäische Programme für die Klima- und Energiepolitik

Zur angestrebten Minimierung von CO_2-Emmissionen hat die Europäische Kommission am 8. März 2011 zwei für die europäische Klima- und Energiepolitik zentrale Programme verabschiedet. Es handelt sich um den „Fahrplan für eine kohlenstoffarme Wirtschaft in 2050“ und den „Energieef-

---

[111] Der Ausstieg aus der Kernenergie ist jedoch keine Bedingung für die Einhaltung der Vorgaben des § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 8 ROG.

[112] *Spannowsky*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2010, § 2 Rn. 108. Vgl. dazu auch *Mihm*, Energiepolitk am Limit, FAZ v. 13. 4. 2011, S. 11.

[113] *Beckmann*, Raumordnungsrecht, in: Hoppenberg/de Witt (Hrsg.), Handbuch des öffentlichen Baurechts, 2011, N Rn. 121; *Goppel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2010, § 4 Rn. 51 ff.

fizienzplan 2011".[114] Mit dem Fahrplan hat sich die Kommission zu einem Emissionsminderungsziel von 25 Prozent bis zum Jahr 2020 bekannt. Danach soll es innerhalb der europäischen Grenzen zu Emissionsminderungen von 40 Prozent bis 2030 und 60 Prozent bis 2040 kommen. Diesen als ökonomisch effiziente Zwischenziele bezeichneten Etappen soll dann bis 2050 eine Emissionsminderung von mindestens 80 Prozent gegenüber 1990 folgen.[115] Aus Sicht der Kommission sollen diese Ziele insbesondere dadurch erreicht werden, dass der Ausbau erneuerbarer Energien vorangetrieben wird.[116] Allerdings ist dies nicht die alleinige Strategie. Die Kommission erkennt auch, dass die erneuerbaren Energien zu schwankenden Energieeinspeisungen führen[117] und durch konventionelle Energieformen ergänzt werden müssen. Daher sieht sie als Bild der Zukunft einen Energiemix, der den Besonderheiten der jeweiligen nationalen Energieversorgungsstruktur angepasst ist – also etwa den hohen Anteil der Atomkraft in Frankreich berücksichtigt:

> „As a result, and without prejudging Member States' preferences for an energy mix which reflects their specific national circumstances, the EU electricity system could become more diverse and secure."[118]

Da unter den Eindrücken der erschreckenden Ereignisse in Japan seit dem 11. März 2011 die Nutzung der Atomenergie – gerade in Deutschland – zunehmend in Frage gestellt[119] und auch die Versorgung durch Gaskraft-

---

[114] Siehe die Pressemitteilung des Bundesumweltministeriums Nr. 036/11, vom 8. 3. 2011.

[115] *Europäische Kommission*, A Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050, COM(2011) 112 final, S. 6 f. (http://ec.europa.eu/clima/documentation/roadmap/docs/com_2011_112_en.pdf).

[116] *Europäische Kommission*, A Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050, COM(2011) 112 final, S. 6 f. (http://ec.europa.eu/clima/documentation/roadmap/docs/com_2011_112_en.pdf).

[117] *Europäische Kommission*, A Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050, COM(2011) 112 final, S. 7 (http://ec.europa.eu/clima/documentation/roadmap/docs/com_2011_112_en.pdf).

[118] *Europäische Kommission*, A Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050, COM(2011) 112 final, S. 6 (http://ec.europa.eu/clima/documentation/roadmap/docs/com_2011_112_en.pdf).

[119] Vgl. dazu *Altrock/Herrmann*, Ausbau der Windenergie und Laufzeitverlängerung

werke wegen der starken Abhängigkeit von gasliefernden Staaten kritisch gesehen wird,[120] dürfte der Errichtung eines Steinkohlekraftwerks der neusten Generation mit einem elektrischen Wirkungsgrad von über 45% (im Vergleich zum Bundesdurchschnitt von 38%) als Ergänzung zum weiter verfolgten Ausbau der erneuerbaren Energien keinen durchgreifenden Bedenken ausgesetzt sein. Die europäischen Programme nehmen zum einen Rücksicht auf nationale Besonderheiten (z. B. mögliche, beschleunigte Abschaltung CO_2-neutraler Atomkraftwerke in Deutschland; keine eigene Gasförderung in Deutschland) und gehen zum anderen selbst auch von einem Energiemix aus, da erneuerbare Energien aufgrund ihrer schwankenden Einspeisung der Ergänzung durch andere, konventionelle Energiequellen bedürfen, um stärkere Leistungsschwankungen im Netz ausgleichen zu können.[121] Stellt man zusätzlich in die Überlegungen ein, dass die Laufzeit des neu zu errichtenden Steinkohlekraftwerks in Datteln auf ca. 40 Jahre angelegt ist, würde dessen Laufzeitende wohl fast mit dem Erreichen des Abschlussziels im Jahr 2050 zusammenfallen. Das Kraftwerk Datteln wäre somit ein „Überbrückungskraftwerk" auf dem Weg zu den europäischen CO_2-Zielen für das Jahr 2050.

Rechtlich haben die beschriebenen Programme der Europäischen Kommission keine unmittelbare rechtliche Bindungskraft gegenüber den nationalen Planungsträgern. Es handelt sich nicht um eine europäische Verordnung, die allein mit einer solchen Rechtskraft nach Art. 288 Abs. 2 AEUV ausgestattet wäre.[122] Jedoch kann der Planungsträger die Ausrichtung der europäi-

– energiewirtschaftliche und rechtliche Herausforderungen für das zukünftige Marktdesign, ZNER 2010, 350.

[120] Siehe auch die entsprechende Einschätzung der nordrhein-westfälischen Klimaschutzstrategie v. 29. 4. 2008, „Mit Energie in die Zukunft – Klimaschutz als Chance", S. 43 f.

[121] Zur Ausgleichsnotwendigkeit siehe *Altrock/Herrmann*, Ausbau der Windenergie und Laufzeitverlängerung – energiewirtschaftliche und rechtliche Herausforderungen für das zukünftige Marktdesign, ZNER 2010, 350 (353); vgl. auch *Mihm*, Energiepolitk am Limit, FAZ v. 13. 4. 2011, S. 11.

[122] *Ehlers*, Verwaltung und Verwaltungsrecht im demokratischen und sozialen Rechtsstaat, in: ders. (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Aufl. 2010, § 5 Rn. 11.

schen Klima- und Energiepolitik in seine Erwägungen als öffentlichen Belang einstellen.

4. Vorgaben der Energie- und Klimaschutzstrategie NRW

Entgegen den bisher betrachteten klimaschutzrelevanten Vorgaben und Orientierungspunkten liefert die nordrhein-westfälische Energie- und Klimaschutzstrategie vergleichsweise detaillierte Ausführungen. Als zentraler Suchraum der zukünftigen Handlungsfelder wird deshalb die Erneuerung des Kraftwerkparks in Nordrhein-Westfalen ausgemacht,[123] wobei die Energie- und Klimaschutzstrategie pragmatisch feststellt, dass auch fossile Energien zukünftig weltweit eine wesentliche Rolle spielen werden.[124] Deshalb plädiert die Energie- und Klimaschutzstrategie für einen sukzessiven Ersatz der bestehenden Kraftwerke durch neue, hocheffiziente Modelle.[125] Sie spricht sich ausdrücklich gegen eine einseitige Erneuerung des bestehenden Kraftwerkparks durch Erdgaskraftwerke aus, um einer drohenden, erhöhten Importabhängigkeit entgegenzuwirken. Dadurch soll auch vermieden werden, dass

> „Anreize für den Ersatz alter Kohlekraftwerke durch neue, hoch moderne Kohlekraftwerke“

entfallen.[126] Anderenfalls drohen aus Sicht des damaligen Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Energie als Herausgeber des Strategiepapiers

---

[123] Siehe auch die entsprechende Einschätzung der nordrhein-westfälischen Klimaschutzstrategie v. 29. 4. 2008, „Mit Energie in die Zukunft – Klimaschutz als Chance“, S. 28.

[124] Siehe auch die entsprechende Einschätzung der nordrhein-westfälischen Klimaschutzstrategie v. 29. 4. 2008, „Mit Energie in die Zukunft – Klimaschutz als Chance“, S. 43.

[125] Siehe auch die entsprechende Einschätzung der nordrhein-westfälischen Klimaschutzstrategie v. 29. 4. 2008, „Mit Energie in die Zukunft – Klimaschutz als Chance“, S. 43.

[126] Siehe auch die entsprechende Einschätzung der nordrhein-westfälischen Klimaschutzstrategie v. 29. 4. 2008, „Mit Energie in die Zukunft – Klimaschutz als Chance“, S. 44.

beachtliche CO_2-Minderungspotenziale, die schnell und nachhaltig erschlossen werden können, verloren zu gehen.[127] Daher kommen die Verfasser der Energie- und Klimaschutzstrategie NRW zu folgendem Schluss:

> „Die positive Wirkung der Kraftwerkserneuerung für Klima und Versorgungssicherheit müssen künftig in der öffentlichen Diskussion einen höheren Stellenwert erhalten und offensiver kommuniziert werden.
>
> Aus energie- und klimapolitischer Sicht ist es von herausragender Bedeutung, dass die Investitionen in neue Kraftwerke auf der Basis der jeweils modernsten Technik erfolgt."[128]

Auf diesem Weg sei eine deutliche Erhöhung des Wirkungsgrads der Kraftwerke, der im Jahr 2008 im Bundesdurchschnitt bei 38% gelegen habe, in Zukunft vorstellbar.[129]

> „Die effiziente Energieumwandlung in modernen Kraftwerken mit hohen Wirkungsgraden gehört daher zu den zentralen Themen der nordrhein-westfälischen Energie- und Klimapolitik."[130]

Dass die Energie- und Klimaschutzstrategie zum Kreis der gewünschten Kraftwerkserneuerungen auch die Errichtung des neuen Kraftwerks in Datteln (Datteln IV) mit einem Wirkungsgrad von 45% zählt, ergibt sich nicht nur daraus, dass auch die Errichtung des Kraftwerks Datteln IV in der Abschaltung von Kraftwerken älterer Bauart münden soll, sondern wird zusätz-

---

[127] Siehe auch die entsprechende Einschätzung der nordrhein-westfälischen Klimaschutzstrategie v. 29. 4. 2008, „Mit Energie in die Zukunft – Klimaschutz als Chance", S. 45.

[128] Siehe auch die entsprechende Einschätzung der nordrhein-westfälischen Klimaschutzstrategie v. 29. 4. 2008, „Mit Energie in die Zukunft – Klimaschutz als Chance", S. 45.

[129] Siehe auch die entsprechende Einschätzung der nordrhein-westfälischen Klimaschutzstrategie v. 29. 4. 2008, „Mit Energie in die Zukunft – Klimaschutz als Chance", S. 45.

[130] Siehe auch die entsprechende Einschätzung der nordrhein-westfälischen Klimaschutzstrategie v. 29. 4. 2008, „Mit Energie in die Zukunft – Klimaschutz als Chance", S. 45.

lich dadurch deutlich, dass die Neuerrichtung des Steinkohlekraftwerks Datteln IV ausdrücklich in der Anlage 10.2. der Energie- und Klimaschutzstrategie aufgeführt ist. Dort wird eine positive CO_2-Bilanz gezogen und ein mögliches Einsparpotenzial von 1,3 Millionen Tonnen CO_2 jährlich bilanziert, wobei diese Angaben auf der Annahme beruhen, dass mit der Inbetriebnahme des neuen Kraftwerks gleichzeitig eine Abschaltung von Altanlagen mit dem selben Brennstoffeinsatz erfolgt und die neuen Anlagen in den gleichen Betriebsparametern wie die Altanlagen betrieben werden.

Die Energie- und Klimaschutzstrategie NRW spricht sich somit aufgrund des CO_2-Einsparpotentials des effektiver arbeitenden, neuen Steinkohlekraftwerks – so darf man feststellen – ausdrücklich für seine Errichtung aus.

5. Vorgaben eines möglichen Klimaschutzgesetzes

Am 2. November 2010 hat das Kabinett der Landesregierung Eckpunkte eines möglichen Klimaschutzgesetzes definiert, die in großen Teilen den oben behandelten Programmen der Europäischen Kommission zur Klima- und Energiepolitik ähneln.[131] Zu den Eckpunkten des anvisierten Klimaschutzgesetzes gehört zunächst die verbindliche Minderung der Treibhausgasemissionen in Nordrhein-Westfalen bis 2020 um mindestens 25% und bis 2050 um 80 bis 95% gegenüber den Werten des Jahres 1990. Hinzu kommt die Steigerung der Energieeffizienz, die Energieeinsparung und der Ausbau der erneuerbaren Energien sowie die Begrenzung der negativen Auswirkungen des Klimawandels. Außerdem sollte nach den Vorstellungen des Kabinetts ein Klimarat einberufen und eine CO_2-neutrale Landesverwaltung bis 2030 sichergestellt werden. Darf man jüngsten Pressemitteilungen glauben, stößt das geplante Vorhaben nunmehr allerdings auf politischen Widerstand – auch innerhalb der Regierungskoalition.[132] Insbesondere die ebenfalls in den Blick genommene Einführung von Klimaschutzzielen als Ziele der

---

[131] Siehe oben B, V, 3.

[132] Siehe etwa den Bericht der Welt am Sonntag „Widerstand gegen Öko-Revolution“ v. 6. 3. 2011 (einsehbar unter http://www.welt.de/print/wams-/nrw/article12710444/Widerstand-gegen-Oeko-Revolution.html).

Raumordnung sorgt für Unmut. Die Intention, durch die Überführung von Klimaschutzzielen in das raumordnungsrechtliche Instrumentarium dem Klimaschutz Priorität in sämtlichen landespolitischen Belangen einzuräumen, erfährt Widerstand. Vielen geht diese Aufwertung des Klimaschutzes – so Meldungen der Presse –[133] zu weit.

Da sich der Entwurf eines künftigen Klimaschutzgesetzes für Nordrhein-Westfalen noch in der Abstimmung mit anderen Ministerien befindet und die soeben beschriebenen Vorbehalte (soweit ersichtlich zum Begutachtungszeitpunkt) wohl noch nicht ausgeräumt sind, ist noch kein genaues Gepräge des Klimaschutzgesetzes erkennbar. Die Vorlage der Verwaltung tut gleichwohl gut daran, auf die sich abzeichnenden Entwicklungen hinzuweisen und eine mögliche zukünftige Entscheidungsrelevanz aufzuzeigen. Welchen Steuerungsumfang mögliche Klimaschutzinhalte als Ziele der Raumordnung zukünftig haben könnte, soll nunmehr untersucht werden.

6. Erfordernis eines Raumbezugs – Kompetenzen der landesrechtlichen Raumplanung

Die hier angeführten Überlegungen unterstellen, dass durch ein noch in der internen Abstimmung befindliches Klimaschutzgesetz NRW möglicherweise Klimaschutzinhalte in der Gestalt von Zielen der Raumordnung für verbindlich erklärt werden könnten. Dabei ist zunächst der Frage nachzugehen, welche Anforderungen erfüllt sein müssten, um eine Zielqualität im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG zu erreichen. Sodann gilt zu klären, welche Konsequenzen dies für ein Klimaschutzgesetz und für den Kraftwerksstandort Datteln haben könnte.

---

[133] Siehe etwa den Bericht der Welt am Sonntag „Widerstand gegen Öko-Revolution“ v. 6. 3. 2011 (einsehbar unter http://www.welt.de/print/wams-/nrw/article12710444/Widerstand-gegen-Oeko-Revolution.html).

a) Anforderungen an Zielfestlegungen im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG – zum Raumbezug der Festlegungen

Die Anforderungen an ein Ziel der Raumordnung sind in § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG festgeschrieben. Mangels ausdrücklicher, abweichender landesgesetzlicher Vorgaben im Sinne des Art. 72 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 GG (sog. Abweichungsgesetzgebung der Länder),[134] sind die dort aufgeführten Kriterien für das Land Nordrhein-Westfalen maßgeblich. Somit sind Ziele der Raumordnung verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbaren, vom Träger der Raumordnung abschließend abgewogenen (§ 7 Abs. 2 ROG) textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums. Im vorliegenden Zusammenhang bedeutsam wird dabei insbesondere die letztgenannte Voraussetzung der „Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums". Dieses Merkmal weist – bereits sprachlich – einen engen Bezug zur Aufgabenstellung der Raumordnung nach § 1 Abs. 1 ROG auf, also der Zielsetzung, den Gesamtraum der Bundesrepublik Deutschland und seine Teilräume durch zusammenfassende, überörtliche und fachübergreifende Raumordnungspläne, durch raumordnerische Zusammenarbeit und durch Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern.[135] Sollen raumordnungsrechtliche Festlegungen dieser Aufgabe nachkommen, müssen sie, um Zielqualität zu besitzen, eine Aussage treffen, die sich auf den Raum bezieht.[136] Man spricht insofern auch vom erforderlichen „Raumbezug". Damit ist gemeint, dass die Festlegungen konkrete oder konkretisierbare Raumnutzungen oder Raumfunktionen zum Gegenstand haben.[137] Nur so können sie der Ordnung und Entwicklung des

---

[134] Vgl. dazu *Battis/Kersten*, Die Raumordnung nach der Föderalismusreform, DVBl. 2007, 152; *Schmitz/Müller*, Das Raumordnungsrecht nach der Föderalismusreform, RuR 2007, 456; *Hoppe*, Zur Flexibilisierung der Ziele der Raumordnung (§ 3 Nr. 2 ROG) in einem neuen Raumordnungsgesetz –Zugleich ein Beitrag zu dem Dilemma des Ping-Pong-Spiels auf dem Gebiet der Raumordnung zwischen Konkurrierender Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes und der Abweichungskompetenz der Länder, BauR 2007, 26.

[135] *Runkel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2010, § 3 Rn. 49.

[136] *Runkel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2010, § 3 Rn. 50.

[137] *Runkel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2010, § 3 Rn. 50.

Raums dienen. Reine Fachaussagen ohne Raumbezug verbieten sich daher.[138] Anderenfalls hätte die Raumordnung die Möglichkeit, die Fachplanung vollständig zu ersetzen, was bereits kompetenzrechtlich mit Blick auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG nicht erlaubt ist.[139]

b) Konsequenzen des Raumbezugs für ein Klimaschutzgesetz

Die Anforderungen des Raumbezugs nach § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG gelten auch für potenzielle raumordnungsrechtliche Zielfestlegungen, die möglicherweise in einem noch zu erlassenden Klimaschutzgesetz getroffen werden und die Bindungswirkungen des § 4 ROG auslösen wollen. Gegenstand eines solchen Klimaschutzgesetzes könnte sicherlich die Sicherung bestimmter Standorte für zu fördernde Anlagen der erneuerbaren Energien sein.[140] Wie bereits dargelegt,[141] ist es gerade Aufgabe der Raumordnung bestimmte Flächen für bevorzugte Nutzungen zu sichern, um so ein vorgegebenes Energiekonzept planerisch zu begleiten. § 1 Abs. 1 S. 2 ROG, § 2 Abs. 2 Nr. 4 und 6 ROG sowie § 8 Abs. 5 Nr. 3 ROG streiten ausdrücklich für diese Möglichkeit.

Probleme wirft allerdings die Frage auf, ob die Raumordnung auch (quasi umgekehrt) in der Lage ist, bestimmte Nutzungen von Flächen fernzuhalten. Instrumente in diese Richtung gibt etwa § 8 Abs. 7 ROG an die Hand, wenn er beispielsweise durch die Festlegungsart des Vorranggebiets die Option schafft, bestimmte raumbedeutsame Nutzungen in einem Gebiet auszuschließen, soweit sie mit anderen vorrangigen Funktionen oder Nutzungen des Raums nicht vereinbar sind.[142]

---

[138] *Goppel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2010, § 8 Rn. 63.

[139] BVerwGE 117, 351 (358 f.).

[140] Siehe zum Steuerungspotenzial der Raumordnung *Kment*, Standortfestlegungen und Streckenverläufe – Neues zum Verhältnis von Raumordnung und Fachplanung, NuR 2010, 392; *Köck/Bovet*, Windenergieanlagen und Freiraumschutz – Rechtliche Anforderungen an die räumliche Steuerung von Windenergieanlagen, NuR 2008, 529; *Scheidler*, Die Steuerung von Windkraftanlagen durch die Raumordnung, ZfBR 2009, 750; *Gatz*, Rechtsfragen der Windenergienutzung, DVBl. 2009, 737.

[141] Siehe die obigen Ausführungen B, IV, 1.

[142] Siehe zu den Vorranggebieten *Grotefels*, Festschrift Hoppe, 2000, S. 369 ff; *Kment*,

Grenzen erfährt diese Steuerungsfunktion des Raumordnungsrechts jedoch dann, wenn konkrete Nutzungen ohne Raumbezug ausgeschlossen werden sollen oder ein Ausschlusskriterium gewählt wird, dass keinen Raumbezug beinhaltet.[143] Demgemäß wurde etwa eine Festlegung, wonach „im Bereich der Landkreise Tirschenreuth (...) die Errichtung und der Betrieb von Anlagen zur Erzeugung, zur Bearbeitung, Verarbeitung oder Spaltung oder zur sonstigen Verwendung von Kernbrennstoffen oder zur Wiederaufarbeitung von Kernbrennstoffen nicht gestattet ist" zu Recht als unzulässiger Eingriff in die Kompetenz des Fachrechts angesehen.[144] Ähnliches dürfte für eine Festlegung gelten, die derart hohe Vorgaben zum zulässigen Ausstoß von CO_2-Gasen festschreibt, dass etwa Kohlekraftwerke faktisch im Planungsgebiet ausgeschlossen wären. Das Besondere an CO_2-Vorgaben ist nämlich, dass sie – von wenigen Ausnahmesituationen abgesehen – keinen konkreten Raumbezug besitzen und sich insofern etwa von Lärmemissionen unterscheiden. Dies ist dem Umstand geschuldet, dass sich CO_2 grundsätzlich recht schnell in der gesamten Atmosphäre verteilt und auf die globale Klimabilanz Einfluss nimmt, nicht jedoch unmittelbare räumlich-lokale Effekte nach sich zieht, also beispielsweise eine *örtliche* Klimaerwärmung unmittelbar bewirkt. Dieser Umstand erklärt beispielsweise auch, warum Konzepte eines Handels mit CO_2-Emissionszertifikaten überhaupt möglich sind.[145] Von seinem Ansatz her funktioniert der Handel nur deshalb, weil der

---

Raumordnungsgebiete in der Deutschen Ausschließlichen Wirtschaftszone – Ein Plädoyer für eine Novelle nach der Novelle, Verw 40 (2007), 53 (56).

[143] *Schink*, Regelungsmöglichkeiten der Bundesländer im Klimaschutz, UPR 2011, 91 (98 f.).

[144] *BayVerfGH*, NVwZ 1988, 242 (243 f.). Siehe auch *Kment*, Standortfestlegungen und Streckenverläufe – Neues zum Verhältnis von Raumordnung und Fachplanung, NuR 2010, 392 (392 f.).

[145] Siehe dazu BVerfGE 118, 79; BVerwGE 124, 47; *Cosack*, Emissionshandel in Europa und Deutschland - eine effiziente Strategie zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen?, EurUP 2007, 40; *Enders*, Die Inkorporation des Emissionshandels in das deutsche Luftreinhalterecht – normativer Rahmen und aktuelle Rechtsprobleme, LKV 2007, 193; *Erling/Waggershäuser*, Novellierung der EU-Emissionshandels-Richtlinie (EH-RL), UPR 2008, 175; *Harders/Graichen,* Die Ausgestaltung des internationalen Emissionshandels nach dem Kyoto-Protokoll und seine nationalen Umsetzungsvoraussetzungen, ZUR 2002, 73; *Hohmuth*, CCS und Emissionshandel - Technologie zur Abscheidung und Ablagerung von Kohlendioxid im Recht des Emissionshandels, ZUR 2008, 295; *Koch/Wienecke*,

Ausstoß einer bestimmten Menge an CO_2 letztlich unabhängig vom Emittenten und dem Ort der Emission grundsätzlich den gleichen Einfluss auf die Klimaerwärmung hat wie eine vergleichbare Emission an anderer Stelle. Dies rechtfertigt es letztlich auch, Klimaschutzprojekte, die von Deutschland aus im Ausland betrieben werden – etwa in Brasilien –, in die deutsche Klimabilanz einzustellen.[146]

c) Konsequenzen für den Kraftwerksstandort Datteln

Die bisherigen Erkenntnisse verdeutlichen, dass die Vorgaben eines in Erarbeitung befindlichen Klimaschutzgesetzes durchaus Auswirkungen für den weiteren Planungsprozess zur 7. Änderung des Regionalplans Münster (Teilabschnitt Emscher-Lippe) haben können. Voraussetzung für diesen Einfluss wird jedoch ein Raumbezug der Vorgaben sein, sofern Steuerungsinhalte als Ziele der Raumordnung operieren sollen. Der genaue Einfluss kann zu diesem frühen Zeitpunkt jedoch noch nicht bestimmt werden. Hinsichtlich der Vorgaben zur schrittweisen Verringerung der Treibhausgasemissionen in Nordrhein-Westfalen bis 2050 und des Ausbaus der erneuerbaren Energien kann auf die Ausführungen zu den europäischen Programmen verwiesen werden.[147]

7. Einhaltung der Vorgaben zum Klimaschutz

Als Gesamtbilanz darf man attestieren, dass die Vorlage der Verwaltung den Vorgaben des Klimaschutzes – vorbehaltlich der nachfolgenden Prüfung zur Übereinstimmung der Verwaltungsvorlage mit höherstufigen landesplanerischen Vorgaben –[148] entspricht. Sie findet eine rechtliche Stütze im Raumordnungsgesetz. Im Übrigen geht sie auf die zu berücksichtigen öffentlichen Belange, die sich in diesem Zusammenhang zeigen – insbesondere auf das

---

Klimaschutz durch Emissionshandel, DVBl. 2001, 1085.

[146] Siehe Art. 12 Kyoto-Protokoll.

[147] Siehe oben B, IV, 3.

[148] Siehe dazu nachfolgend C.

Ziel der Minimierung von CO_2-Emissionen –, ein und argumentiert nachvollziehbar mit der Reduzierung dieser Emissionen durch die Erneuerung des nordrhein-westfälischen Kraftwerkparks. Diesen Ansatz teilt die Vorlage der Verwaltung mit der Energie- und Klimaschutzstrategie NRW aus dem Jahre 2008.

V. Zwischenergebnis

Die Vorlage der Verwaltung erfüllt die allgemeinen rechtlichen Anforderungen, die das OVG Münster in seinem Urteil vom 3. September 2009 im vorliegenden Zusammenhang an die Regionalplanung stellt. Die Verwaltungsvorlage lässt zunächst eine eindeutige planerische Entscheidung für einen bestimmten Kraftwerksstandort erkennen. Des Weiteren ist die vorbereitete Abwägungsentscheidung – entsprechend ihrem Standort im planerischen Verwaltungsverfahren – ordnungsgemäß durchgeführt; die Standortauswahl ist sachlich nachvollziehbar und verfahrensrechtlich unbedenklich. Die Entscheidung und ihre Begründung für einen bestimmten Kraftwerksstandort muss im späteren Verlauf des Entscheidungsprozesses noch stärker auf nicht umweltrelevante Belange Rücksicht nehmen und diese in den Entscheidungsprozess einbinden. Die Begründung der Vorlage der Verwaltung entspricht des Weiteren vollständig ihrer Funktion als Begründung im Sinne des § 10 Abs. 1 ROG. Als Diskussionsgrundlage enthält sie alle erforderlichen Informationen. Schließlich berücksichtigt die Vorlage der Verwaltung ausreichend die Belange des Klimaschutzes. Verbindliche entgegenstehende Zielfestlegungen bestehen auf Grundlage eines zukünftigen Klimaschutzgesetzes NRW bislang noch nicht. In diesem Zusammenhang wurde eine Übereinstimmung der Verwaltungsvorlage mit Vorgaben aus höherstufigen raumordnungsrechtlichen Landesplanungen noch nicht vorgenommen. Dies erfolgt nunmehr im Rahmen der nachfolgenden Untersuchung.[149]

---

[149] Siehe nachfolgend C.

C. ENTWICKLUNG DES REGIONALPLANS AUS DEM LANDESENTWICKLUNGSPROGRAMM NRW (LEP)

I. Das Entwicklungsgebot nach § 8 Abs. 2 S. 1 ROG

Das Entwicklungsgebot des § 8 Abs. 2 S. 1 ROG fordert, dass alle Regionalpläne aus dem Raumordnungsplan für das Landesgebiet – in Nordrhein-Westfalen dem LEPro (dem Landesentwicklungsprogramm) und dem LEP (Landesentwicklungsplan) – zu entwickeln sind. Damit ist gemeint, dass sich die planerisch nachfolgende Regionalplanung in den ihr durch den landesweiten Raumordnungsplan vorgegebenen Rahmen einfügt. Die Regionalplanung hat demnach bei Ausübung ihrer eigenen Planungskompetenz die von ihr vorgefundene Landesplanung zu konkretisieren, d. h. aufgrund des kleineren Planungsmaßstabs und der engeren Planungsräume problembezogener und ortsnäher auszugestalten.[150] Überschreitet der zuständige Träger der Regionalplanung den durch landesweite Raumplanung vorgegebenen Rahmen, führt der Verstoß gegen das Entwicklungsgebot zur Unwirksamkeit der Regionalplanung.[151]

Schwierigkeiten bereitet häufig die Frage, inwieweit der Gestaltungsspielraum der Regionalplanung im Hinblick auf einen konkreten Steuerungsgegenstand bereits beschränkt ist, wenn der landesweite Raumordnungsplan zu diesem schon Vorgaben gemacht hat. Dies ist in der Regel eine Frage der Auslegung,[152] die einen inhaltlich-konzeptionellen Vergleich zwischen dem themenbezogenen Festlegungsprogramm im landesweiten Raumordnungsplan und dem entsprechenden Regionalplan mit seinen Festlegungen erfor-

---

[150] *Goppel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2010, § 8 Rn. 29.

[151] *Goppel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2010, § 8 Rn. 32; *Spannowsky*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky (Hrsg.), Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Stand 2011, K § 9 Rn. 18.

[152] *Uechtritz*, Großflächige Einzelhandelsbetriebe und Regionalplanung, NVwZ 2007, 1337 (1338).

dert.[153] Hierbei muss untersucht werden, ob die Grundkonzeption des landesweiten Raumordnungsplans gewahrt ist oder diesbezüglich Widersprüche zu erkennen sind.[154]

Konkret hat dies zur Folge, dass etwa verbindliche Ziele der Raumordnung (§ 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG) – auch mit Blick auf § 4 Abs. 1 S. 1 ROG – strikt zu beachten sind.[155] Ihre Vorgaben bilden den äußeren Rahmen für die Regionalplanung. Zielvorgaben dürfen beispielsweise nicht dadurch unterlaufen werden, dass die Regionalplanung den Inhalt der Zielfestlegung aufgreift und diesen zu einem Grundsatz der Raumordnung mit geringerer Bindungskraft (vgl. § 4 Abs. 1 S. 1 ROG) herabstuft.[156] Dieses Verständnis vom Zusammenspiel der Planungsebenen ist zwingend.

Demgegenüber kann es eine Auslegungsfrage sein, ob Regel-Ausnahme-Strukturen des landesweiten Raumordnungsplans bei Zielfestlegungen auf der Ebene der Regionalplanung zu erhalten sind oder dem Träger der Regionalplanung insofern ein Ausgestaltungsspielraum eingeräumt wurde, der es erlaubt, bei entsprechender Sachlage die Ausnahmetatbestände fallen zu lassen.[157] Und schließlich lässt sich zu Grundsätzen der Raumordnung sagen, dass diese in die nachfolgende Planungsebene nicht eins zu eins übernommen werden müssen. Sie verlangen einzig ihre Berücksichtigung im Rahmen der Abwägungsentscheidung bei Aufstellung des Regionalplans nach § 4 Abs. 1 S. 1 ROG, können aber im Rahmen der Abwägung überwunden werden.[158] Gegebenenfalls kann eine Summe von Grundsätzen auch eine

---

[153] *Spannowsky*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky (Hrsg.), Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Stand 2011, K § 9 Rn. 23.

[154] BVerwGE 118, 181 (192 f.); *Spannowsky*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky (Hrsg.), Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Stand 2011, K § 9 Rn. 23.

[155] BVerwGE 90, 329 (332 f.); *BVerwG*, NVwZ 2009, 1226 (1226); *Kment*, Rechtsschutz im Hinblick auf Raumordnungspläne, 2002, S. 73; *Koch/Hendler*, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, 5. Aufl. 2009, § 3 Rn.30.

[156] *Spannowsky*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky (Hrsg.), Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Stand 2011, K § 9 Rn. 24.

[157] *Spannowsky*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky (Hrsg.), Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Stand 2011, K § 9 Rn. 24.

[158] *Moench/Sander*, Die Planung und Zulassung von Factory Outlet Centern, NVwZ 1999, 337 (340); *Hoppe*, Zur Abgrenzung der Ziele der Raumordnung (§ 3 Nr. 2

Grundkonzeption des landesweiten Regionalplans formen, die bei der Regionalplanung fortzuführen ist.

II. Übereinstimmung der Vorlage der Verwaltung mit den Vorgaben des nordrhein-westfälischen Landesentwicklungsplans (LEP)

Der Landesentwicklungsplan enthält sowohl textliche als auch zeichnerische Festlegungen, die mit Erläuterungen versehen sind (vgl. § 12 Abs. 1 LPlG). Sowohl der textliche als auch der zeichnerische Bereich weist Inhalte auf, die für die zu beurteilende Vorlage der Verwaltung zur 7. Änderung des Regionalplans Münster (Emscher-Lippe) bedeutsam sind. Ihnen wird nachfolgend nachgegangen.

1. Standortsicherung durch zeichnerische Flächenausweisungen

a) Vorgaben zur Standortsicherung

Eine erste wichtige Aussage des Landesentwicklungsplans ist die zeichnerische Darstellung von Standorten für die Energieerzeugung und von Gebieten für flächenintensive Großvorhaben. Im vorliegenden Zusammenhang ist dabei die Festlegung „Datteln-Waltrop" (Teil B 3.5) von besonderer Bedeutung. Wie das OVG Münster in seinem Urteil festgestellt hat, sind derartige gebietsscharfe Standortfestlegungen Zielfestlegungen, die aufgrund landesbedeutsamer Gesichtspunkte den kommunalen Selbstverwaltungsbereich nicht unzulässig beeinträchtigen.[159] Sie dienen einer ausreichenden, sicheren, umweltverträglichen und möglichst preisgünstigen Energieversorgung und

---

ROG) von Grundsätzen der Raumordnung (§ 3 Nr. 3 ROG) durch § 7 Abs. 1 Satz 3 ROG – Schafft die Kennzeichnung von raumordnerischen Festlegungen als Ziele der Raumordnung gemäß § 7 Abs. 1 Satz 3 ROG größere Rechtssicherheit?, DVBl. 1999, 1457 (1458); *ders.*, in: Hoppe/Bönker/Grotefels, Öffentliches Baurecht, 4. Aufl. 2010, § 4 Rn.25; *Kment*, Bindungswirkung der Grundsätze der Raumordnung gegenüber Personen des Privatrechts, NVwZ 2004, 155 (156).

[159] *OVG Münster*, Urteil v. 3. 9. 2009 – Az. 10 D 121/07.NE – Urteilsumdruck S. 32. Vgl. auch *VerfGH NRW*, NVwZ 2009, 1287 (1287); *BVerwG*, NVwZ 2006, 932 (933 f.).

verfolgen zudem das Ziel, eine ökonomische und ökologische Erneuerung des Landes zu ermöglichen.[160]

Einzug in den aktuellen Landesentwicklungsplan hielten die Standortfestlegungen aufgrund einer Übernahme aus dem früheren LEP VI von 1978. Aus der Sicht des Landesentwicklungsplans werden diese Standorte durch die Übernahme auch weiterhin gesichert.[161] Sowohl das OVG Münster als auch die Gutachter der Deutschen Umwelthilfe – *Schulte/Kloss* – gehen davon aus, dass die jeweiligen Ziele abwägungsfehlerfrei Teil des aktuell gültigen Landesentwicklungsplans geworden sind.[162] Dabei stellen sowohl das OVG Münster als auch *Schulte/Kloss* auf die unbestritten umfassende und abschließende Abwägung des LEP VI ab, deren Erwägungen sich der LEP 1995 zu eigen mache, da – so das OVG Münster –

> „die Übernahme dieser Planung in den geltenden LEP ... im Interesse des unverändert als bestehend gewerteten Bedürfnisses für entsprechende Ausweisungen (Plansatz D.II.1 LEP 1995) erfolgte."[163]

Dieser Rechtsauffassung ist zuzugestehen, dass die Übernahme einer Prüfungsleistung, die aus einem anderen Entscheidungsverfahren übernommen wird, durchaus erlaubt, bisweilen sogar gesetzlich gefordert ist.[164] Nichtsdestotrotz kann der Transfer einer Entscheidung nur dann gelingen, wenn sich diejenigen Umstände, die Grundlage der früheren (nun zu verwendenden)

---

[160] *OVG Münster*, Urteil v. 3. 9. 2009 – Az. 10 D 121/07.NE – Urteilsumdruck, S. 33 unter Verweis auf *OVG NRW*, NWVBl. 1992, 246 (247 f.); *Scheipers*, Ziele der Raumordnung und Landesplanung aus Sicht der Gemeinden, 1995, S. 226 f.; *Hopp*, Rechts- und Vollzugsfragen des Raumordnungsverfahrens, 1999, S. 162 ff.; *Lehners*, Raumordnungsgebiete nach dem Raumordnungsgesetz 1998, 1999, S. 114.

[161] Siehe Plansatz D. II. 1.

[162] *OVG Münster*, Urteil v. 3. 9. 2009 – Az. 10 D 121/07.NE – Urteilsumdruck S. 33; *Schulte/Kloos*, Zur Zulässigkeit eines Zielabweichungsverfahrens zwecks Realisierung des Kohlekraftwerks Datteln 4, Rechtsgutachten, 2011, maschinenschriftlich, S. 11.

[163] *OVG Münster*, Urteil v. 3. 9. 2009 – Az. 10 D 121/07.NE – Urteilsumdruck S. 33.

[164] Siehe hierzu etwa § 14f Abs. 3 UVPG. Hierzu *Kment*, in: Hoppe (Hrsg.), UVPG, 3. Aufl. 2007, § 14f Rn. 31 ff.

Prüfleistung waren, nicht zwischenzeitlich verändert haben.[165] Will der Entscheidungsträger also ältere Erkenntnisse und Prüfungsleistungen seinem *eigenen* Entscheidungsprozess zugrunde legen, muss er sicherstellen, dass diese herangezogenen Erkenntnisse und Prüfergebnisse noch aktuell sind.[166] Anderenfalls läuft er Gefahr, solche Belange, die früher nicht erkennbar waren bzw. noch gar nicht existierten, jetzt aber aufgrund von Änderungen der äußeren Umstände schutzwürdig sind, nicht oder nicht ihrem Gewicht entsprechend in die Abwägung nach § 7 Abs. 2 ROG einzustellen. Die Abwägungsleistung wäre damit defizitär und fehlerhaft.

Die Planbegründung des Landesentwicklungsplans 1995 trifft in Bezug auf die Prüfung der *Aktualität* der Abwägungsentscheidung zu den übernommenen Standortfestlegungen keine Aussage. Es findet sich in den Plansätzen D. II. 1 lediglich die Feststellung:

> „Die Standorte sind aus dem ehemaligen LEP VI übernommen worden."

Nicht einmal der Hinweis, dass die Übernahme nach „eingehender Prüfung" erfolgte, ist aufgenommen worden. Es gibt auch keine anderen Anhaltspunkte, die darauf hindeuten, dass sich der Plangeber des LEP 1995 der Aktualitäts-Problematik bewusst war, dass er also vor der Übernahme der alten Festlegungen zu überprüfen hatte, dass sich keine wesentlichen Änderungen der tatsächlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen ergeben hatten, bevor er auf die frühere Abwägungsentscheidung aus dem Jahr 1978 zurückgriff.[167] Eine zeitliche Differenz von nahezu 20 Jahren zwischen der ursprünglichen Entscheidung des LEP VI und der des LEP 1995 hätte hierzu eigentlich Anlass geben müssen.[168] Vorsichtig ausgedrückt gibt es somit zu-

---

[165] *Kment*, in: Hoppe (Hrsg.), UVPG, 3. Aufl. 2007, § 14f Rn. 36; *ders.*, Das Raumordnungsverfahren – Befristung und Fristverlängerung, NVwZ 2010, 542 (545).

[166] *Kment*, in: Hoppe (Hrsg.), UVPG, 3. Aufl. 2007, § 14f Rn. 36; *Bunzel*, in: Eberle/Jacoby (Hrsg.), Umweltprüfung für Regionalpläne, 2003, S. 27 (31 f.); *Busse*, Die Plan-UP-Richtlinie aus kommunaler Sicht, KommJUR 2004, 245 (250).

[167] Vgl. *Kment*, in: Hoppe (Hrsg.), UVPG, 3. Aufl. 2007, § 14f Rn. 36.

[168] Auch im Raumplanungsrecht ist ein Zeitraum von nahezu 20 Jahren ein erhebli-

mindest Anhaltspunkte, die für eine abwägungsfehlerhafte Übernahme der gesicherten Standorte sprechen. In diesem Fall wären die Festlegungen rechtswidrig und damit nichtig, sofern nicht Heilungsregelungen nach § 12 ROG greifen sollten.

Für die Rechtmäßigkeit der Vorlage der Verwaltung und den Fortgang des Planungsprozesses zur 7. Änderung des Regionalplans Münster (Teilabschnitt Emscher-Lippe) ist dieser Befund unschädlich, da mit der Rechtswidrigkeit einer landesplanerischen Vorgabe allenfalls das Anforderungsprofil an die Regionalplanung gelockert, nicht aber verschärft wird.

b) Rechtliche Folgen der zeichnerischen Flächenausweisungen – lediglich innergebietliche Wirkungen

Unterstellt, die zeichnerische Festlegung Teil B 3. 5 (Datteln-Waltrop) sei trotz der oben genannten Vorbehalte[169] ein rechtmäßiges Ziel der Raumordnung, dann bewirkt diese Standortausweisung planerisch eine verbindliche Flächensicherung. D. h., dass jede andersartige Nutzung auf der ausgewiesenen Fläche grundsätzlich unzulässig ist, sofern sie die privilegierte Nutzung zu beeinträchtigen droht. Dieser Steuerungsgehalt entspricht den mit dem ROG 1998 eingeführten Vorranggebieten im Sinne des heute aktuellen § 8 Abs. 7 S. 1 Nr. 1 ROG.[170]

Die umschriebene Ausschlusswirkung betrifft (zunächst) lediglich den innergebietlichen Bereich. Damit ist gemeint, dass sie sich ausschließlich im zeichnerisch ausgewiesenen Raum auf andere Nutzungen auszuwirken vermag. Eine sog. außergebietliche Wirkung hat das Vorranggebiet nicht.[171]

---

ches Zeitfenster. So verlieren etwa raumplanerische Feststellungen bzw. Beurteilungen als Ergebnisse eines Raumordnungsverfahrens nach derart langer Zeit regelmäßig ihre Bedeutung; vgl. dazu *Kment*, Das Raumordnungsverfahren – Befristung und Fristverlängerung, NVwZ 2010, 542 (543 f.).

[169] Siehe die obigen Ausführungen unter C, II, 1, a.

[170] Vgl. dazu *Grotefels*, in: Festschrift Hoppe, 2000, S. 369; *Finkelnburg/Ortloff/Kment*, Öffentliches Baurecht, 2011, § 20 Rn. 23 f.

[171] *Hoppe*, in: ders./Bönker/Grotefels, Öffentliches Baurecht, 4. Aufl. 2010, § 4 Rn. 48. Siehe auch *Franke*, in: Bartsch u. a. (Hrsg.), Stromwirtschaft, 2. Aufl. 2008, Kap. 33 Rn. 3.

Problematisch ist, ob die zeichnerische Festlegung Teil B 3. 5 (Datteln-Waltrop) nach dem Willen des Plangebers unter Berücksichtigung einer „vernünftigen" Auslegung der Planelemente auch außergebietlich Wirkungen entfalten sollte. Das OVG Münster ist in seiner Entscheidung vom 3. September 2009 zu diesem Schluss gekommen. Das Gericht nimmt zwar eine sog. „Angebotsplanung" an,[172] stützt dann aber seine Entscheidung insbesondere auf folgende Erwägung:

> „Eine Verletzung der landesplanerischen Zielvorgabe liegt nämlich selbst dann vor, wenn sich die Festlegung auf eine reine Standortsicherung beschränken ließe. Auch bei einem solchen engen Verständnis verhinderte die Ausweisung Planungen, die die Realisierung eines Kraftwerksprojektes am vorgesehenen Standort ausschlössen. Aufgrund der konkreten örtlichen Gegebenheiten ist jedoch mit der Verwirklichung des Vorhabens faktisch ausgeschlossen, dass die im LEP allein vorgesehene Fläche noch als Kraftwerksstandort in Betracht kommt."[173]

Zunächst darf man dem OVG Münster attestieren, dass es zutreffend von einer sog. „Angebotsplanung" ausgeht. Diese Deutung entspricht auch der Erläuterung des LEP, der hierzu unter D. II. 3 a. E. eine entsprechende Klarstellung trifft. Im Übrigen verkennt das Gericht jedoch die Bedeutung der landesplanerischen Festlegungen:

Trifft ein Plangeber eine konkrete Entscheidung über den Standort von bestimmten Vorhaben – im vorliegenden Zusammenhang über den Standort eines Kraftwerks – dann kann er mit dieser Maßnahme grundsätzlich zwei Ziele verfolgen: Er kann entweder die Intention haben, einen bestimmten Standort für eine ansiedlungsgünstige Nutzung sichern zu wollen (vgl. § 8 Abs. 5 S. 1 Nr. 3 ROG) oder er entscheidet sich dafür, im Anschluss an einen Alternativenvergleich ausgewählte Standorte einer bestimmten Nutzung ausschließlich zuzuweisen. Im übrigen Planungsgebiet wird diese Nutzung dann konsequenterweise ausgeschlossen.

---

[172] *OVG Münster*, Urteil v. 3. 9. 2009 – Az. 10 D 121/07.NE – Urteilsumdruck S. 36.
[173] *OVG Münster*, Urteil v. 3. 9. 2009 – Az. 10 D 121/07.NE – Urteilsumdruck S. 36.

Der Unterschied der beiden alternativen Intentionen liegt nun darin, dass im ersten Fall – bei der Sicherungsvariante – mit dem ausgewiesenen Bereich lediglich ein Angebot unterbreitet wird, eine Nutzung zu verwirklichen. Weder Gemeinden noch Fachplanungsträger sind in diesem Fall daran gehindert, diese Nutzungen an anderen Stellen zu realisieren. Außergebietlich verhindert werden – wenn man diese Option überhaupt in Betracht ziehen will – nur *andere* Nutzungen, die der zu privilegierenden Nutzung im Einzelfall am Privilegierungsstandort entgegenstehen könnten.[174] Anders ausgedrückt: dem Planungsgeber ist es letztlich egal, an welcher Stelle die gewünschte Nutzung verwirklicht wird, solange sie überhaupt realisiert wird.[175] Der Plangeber hält lediglich einen „Fluchtraum" bereit, auf den sich die gewünschte Nutzung zurückziehen kann, wenn an anderer Stelle bereits konkurrierende Nutzungen vorliegen, die der Verwirklichung des privilegierten Unterfangens Probleme bereiten. Einer Nutzung der privilegierten Art kann damit der Schutz des „Fluchtraums" – im Regelfall als ein Vorranggebiet ausgestaltet – jedoch nicht entgegengehalten werden. Seine Aufrechterhaltung verfolgt nämlich keinen Selbstzweck. Selbst wenn der Sicherungszweck der Standortfestlegung („des Schutzraums") mit der Verwirklichung der zu privilegierenden Raumnutzung an anderer Stelle entfällt oder die schützende Standortfestlegung – anders ausgedrückt – mit einer standortfremden Vorhabenrealisierung funktionslos wird, nimmt der Plangeber diese Entwicklung gerne wahr, da diese Entwicklung seiner Zielvorgabe letztlich entspricht. Seine Absicht, eine bestimmte Nutzung der privilegierten

---

[174] Vorranggebiete besitzen grundsätzlich nur eine innergebietliche Wirkung. Es ist aber denkbar, dass raumbedeutsame Nutzungen, die außerhalb des Vorrangebiets verwirklicht werden sollen, für das Vorranggebiet *innergebietliche* Folgen nach sich ziehen, welche die Nutzung im Vorranggebiet beeinträchtigen. In diesem Fall kann man daran denken, die Festlegung des Vorranggebiets einer Entwicklung im Umfeld des Vorranggebiets entgegenzuhalten. Im vorliegenden Zusammenhang gibt es für diese Wirkungszusammenhänge jedoch keinen Anhaltspunkt.

[175] Bau und Betrieb des Kohlekraftwerks Datteln IV würden letztlich der Realisierung eines zusätzlich hinzukommenden, eben solchen Vorhabens am Standort newPark – dem auf Landesebene ausgewiesenen Sicherungsstandort – nicht entgegenstehen. Rechtliche Hindernisse, die auf die Vorhabenverwirklichung auf dem Gebiet Löringhof zurückzuführen wären, sind nicht ersichtlich.

Art im Planungsraum zu sichern, hätte sich dann erfüllt – wenn auch an anderer Stelle.

Im Gegensatz dazu haben Festlegungen mit außergebietlicher Ausschlusswirkung die Intention, Nutzungen abschließend im Plangebiet zu ordnen und räumlich zuzuweisen.[176] Drohen Nutzungen außerhalb des ihnen zugewiesenen Raums verwirklicht zu werden, liegt hierin ein Verstoß gegen die planerische Konzeption. Der Plangeber duldet dieses Ausbrechen nicht, gerade weil es *genau die Nutzungsform ist, die er an anderer Stelle in Bezug genommen hat*.

Die Ausführungen des OVG Münster vermischen die Kategorie der „Sicherheitsvariante" mit der „Ausschlussvariante", obschon beide grundsätzlich gegenläufige planerische Festlegungsintentionen verfolgen: Der erkennende Senat spricht sich ausdrücklich für eine Angebotsplanung aus und bestätigt auch, dass der betroffenen Kommune keine entsprechende Planungspflicht auferlegt werde,[177] übersieht dann aber, dass eine Angebotsplanung gerade nicht durch die zu privilegierende Nutzung selbst unterlaufen werden kann. Sinn und Zweck der Angebotsplanung ist gerade die Eröffnung eines Angebots an die Planadressaten. Diesem ist freigestellt, die gesicherte Fläche zu gebrauchen oder auf andere Flächen auszuweichen, die sich bei einer Analyse der konkreten Gegebenheiten auf einer tieferen Planungsebene als geeigneter erweisen.

Mit dieser gutachterlichen Feststellung wird dem Plangeber des landesweiten Raumordnungsplans nicht zugleich unterstellt, er habe letztlich willkürlich eine Standortwahl getroffen, zumindest aber sei eine angemessene oder abschließende Abwägungsentscheidung damit ausgeschlossen.[178] Der Aussageinhalt einer Angebotsplanung erschöpft sich nämlich darin, einen – auf der landesplanerischen Entscheidungsebene mit dem notwendigen Abs-

---

[176] *Koch/Hendler*, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, 5. Aufl. 2009, § 3 Rn.27; *Goppel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2010, § 8 Rn.89; *Spannowsky*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky (Hrsg.), Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Stand 2011, K § 7 Rn. 105.

[177] *OVG Münster*, Urteil v. 3. 9. 2009 – Az. 10 D 121/07.NE – Urteilsumdruck S. 36.

[178] So aber das *OVG Münster*, Urteil v. 3. 9. 2009 – Az. 10 D 121/07.NE – Urteilsumdruck S. 34.

traktionsniveau – für vorzugswürdig angesehenen Standort durch eine planerische Festlegung zu fixieren. Damit will die Landesplanung jedoch nicht zum Ausdruck bringen, dass nicht aus regionalplanerischen Gründen oder städtebaulichen Erwägungen ein anderer Standort gegebenenfalls optimalere Voraussetzungen bietet. In diesem Sinne erläutert die Begründung zum LEP VI aufschlussreich die Festschreibung der Standorte:

> „Die Aufnahme von Großvorhaben und Kraftwerksstandorten in den LEP VI besagt jedoch nichts über die Möglichkeit der tatsächlichen Inanspruchnahme sowie über Art, Umfang und Zeitpunkt konkreter Ansiedlungsfälle."[179]

Die Angebotsplanung schafft also Optionen, verschließt sie jedoch nicht.

Letztlich spricht ebenfalls gegen eine Interpretation der zeichnerischen Festlegung Teil B 3. 5 (Datteln-Waltrop) als ein mit außergebietlicher Ausschlusswirkung versehener Zielfestlegung, dass die zum Zeitpunkt des Planerlasses (1978) für derartige Festlegungen gebräuchliche Terminologie des „Darstellungsprivilegs" durch den LEP VI nicht genutzt wurde und deshalb auch nicht Eingang in den später erlassenen LEP 1995 fand. Das Darstellungsprivileg ist mit dem heutigen Eignungsgebiet nach § 8 Abs. 7 S. 1 Nr. 3 ROG vergleichbar,[180] welches außergebietlich – also an anderer Stelle des Planungsraums – die in Bezug genommene Nutzung ausschließt. Da der LEP VI ausdrücklich das Darstellungsprivileg nur für flächenintensive Großvorhaben, nicht aber für Kraftwerksstandorte in Anspruch genommen hat,[181] hat der Plangeber damit eindeutig nachvollziehbar auf eine außergebietliche

---

[179] Begründung des LEP VI, MBl. NRW 1978, 1878 (1907).

[180] Siehe zum Eignungsgebiet *Erbguth*, Eignungsgebiete als Ziele der Raumordnung? – Planungspraxis, ROG 98, § 35 Abs 3 Satz 3 BauGB 98, DVBl. 1998, 209; *Hoppe*, in: ders./Bönker/Grotefels, Öffentliches Baurecht, 4. Aufl. 2010, § 4 Rn. 52 ff; *Kment*, Raumordnungsgebiete in der Deutschen Ausschließlichen Wirtschaftszone – Ein Plädoyer für eine Novelle nach der Novelle, Verw 40 (2007), 53 (57 f.); *Scheidler*, Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Errichtung von Windkraftanlagen, BayVBl. 2011, 161 (162).

[181] Begründung des LEP VI, MBl. NRW 1978, 1878 (1909).

Ausschlusswirkung verzichtet.[182] Der Hinweis des LEP VI, dass mit dieser planerischen Entscheidung

> „die Errichtung von Kraftwerken an bestehenden Standorten unberührt“[183]

bleibe, ist – entgegen dem Verständnis des OVG Münster –[184] so zu verstehen, dass hiermit eine konkrete Auswirkung des allgemeinen Verzichts auf das Darstellungsprivileg erläutert wurde, die zum damaligen Zeitpunkt als besonders erläuterungsbedürftig galt. Den grundsätzlichen Verzichts auf das Darstellungsprivileg vermag diese Erklärung jedoch nicht in Frage zu stellen.

c) Beachtung der Vorgaben zur Standortsicherung in der Vorlage der Verwaltung

Zunächst ist festzustellen, dass der von der Vorlage der Verwaltung ausgewiesene Standort unter die Kategorie der Kraftwerksstandorte fällt, nicht aber als flächenintensives Großvorhaben im Sinne des LEP VI zu qualifizieren ist. Zielpunkt der Verwaltungsvorlage ist ein Standort, der einen Flächenbedarf von 40 ha decken kann,[185] nicht aber eine Größenordnung von 200 ha erreicht. Diese Flächenausdehnung definiert der LEP VI als Kriterium des flächenintensiven Großvorhabens.[186]

Im Übrigen vermag die Wahl des Standorts Löringhof nicht der Gebietsausweisung des LEP NRW (1995) mit einer Flächensicherung für den

---

[182] Aus diesem Grund bedarf es keiner Auseinandersetzung mit der Frage, ob eine wirksame 6. Änderung des Regionalplans Münster erfolgt ist, welche die Qualität des Standorts newPark verändert haben könnte. Unabhängig davon, ob auf die Sicherung eines Kraftwerksstandorts im Gebiet newPark verzichtet wurde, hat die (neue) Art der dortigen Sicherung keine nachteiligen Auswirkungen auf den Standort Löringhof. Lediglich bei der Alternativenprüfung sind hier gegebenenfalls Auswirkungen zu spüren.

[183] Begründung des LEP VI, MBl. NRW 1978, 1878 (1909).

[184] *OVG Münster*, Urteil v. 3. 9. 2009 – Az. 10 D 121/07.NE – Urteilsumdruck S. 35.

[185] Begründung der Vorlage der Verwaltung, S. 12.

[186] Begründung des LEP VI, MBl. NRW 1978, 1878 (1908).

Bereich newPark (Standort für Energieerzeugung – B 3. 5 Datteln-Waltrop) zu widersprechen. Die Regionalplanung hat sich intensiv mit diesem durch die landesweite Raumplanung geschützten Standort auseinandergesetzt und dennoch einen anderen Standort zur Energieerzeugung gewählt.[187] Der Vergleich mit dem Standort Löringhof ergab, dass aus *regionalplanerischer Sicht* der Standort Löringhof besser geeignet erscheint.[188] Eine auf sachlichen Erwägungen der regionalen Planungsstufe basierende Abweichung von den Standortvorgaben der Landesplanung und gleichzeitige Ausweisung eines anderen Standorts zugunsten der Energieerzeugung vermag unter diesen Umständen keinen Widerspruch zum Landesentwicklungsplan zu begründen. Das bereits festgestellte Sicherungsbedürfnis des LEP NRW wird hierdurch nicht beeinträchtigt;[189] ihm wird vielmehr durch eine abweichende Ausweisung im Regionalplan effektiver zum Erfolg verholfen. Befasst sich der Träger der Regionalplanung – wie vorliegend geschehen – intensiv mit den inhaltlich-konzeptionellen Vorgaben des LEP NRW, ist er sogar verpflichtet, statt des Standorts newPark auf den Standort Löringhof auszuweichen, um den planerisch am besten geeigneten Standort für die Verwirklichung der Ziele des Landesentwicklungsplans NRW zu wählen. Unter Beachtung der im Rahmen der Alternativenprüfung ermittelten Daten[190] wäre die Wahl eines schlechter geeigneten Standorts raumplanerisch kaum noch zu rechtfertigen.

2. Textlicher Planinhalt D. II. 2. 1 LEP

a) Haltung des OVG Münster zur rechtlichen Qualität der textlichen Vorgaben des LEP NRW

Das OVG Münster befasst sich in seinem Urteil auch mit einer Reihe von textlichen Vorgaben des Landesentwicklungsplans NRW. Dabei lässt das

---

[187] Siehe oben B, II, 3.

[188] Siehe die obigen Ausführungen unter B, II, 3, f.

[189] Es wurde bereits nachgewiesen, dass der LEP NRW eine Angebotsplanung enthält, die keine außergebietliche Steuerungskraft besitzt. Siehe hierzu C, II, 1, b.

[190] Siehe die obigen Ausführungen unter B, II, 3, f.

Gericht ausdrücklich offen, welche Qualität den einzelnen Vorgaben zukommen; eine Differenzierung zwischen Zielen der Raumordnung (§ 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG) und Grundsätzen der Raumordung (§ 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG) trifft das Gericht nicht.[191]

b) Ziele und Grundsätze der Raumordnung – eine grundsätzliche Unterscheidung des Raumplanungsrechts

Für das Raumplanungsrecht kann es von herausragender Bedeutung sein, in welcher instrumentellen Form eine Planaussage verfasst ist. Die grundsätzliche Unterscheidung zwischen „Grundsätzen" einerseits und „Zielen" andererseits spielt im Raumordnungsrecht regelmäßig eine zentrale Rolle. Die Begriffe sind technisch zu verstehen. Sie sind in § 3 Abs. 1 ROG legal definiert und unterscheiden sich nicht unwesentlich von der Alltagsbedeutung dieser Termini. Ein „Ziel" ist gem. § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG eine „verbindliche Vorgabe", die „abschließend abgewogen" und daher in der Abwägung nachfolgender Planungen und Maßnahmen strikt zu beachten ist. Dies hat zur Folge, dass ein Ziel auch durch sehr gewichtige Belange nicht überwunden werden kann.[192] Demgegenüber ist ein „Grundsatz" gem. § 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG ein Belang, der in der Abwägung nachfolgender Planungen und Maßnahmen zu berücksichtigen ist, wie auch § 4 Abs. 1 ROG verdeutlicht;[193] doch muss er sich in der Abwägung nicht notwendig durchsetzen. Er kann und muss zurücktreten, wenn dafür ausreichend gewichtige Gründe angeführt werden können.

---

[191] *OVG Münster*, Urteil v. 3. 9. 2009 – Az. 10 D 121/07.NE – Urteilsumdruck S. 42.

[192] *Koch/Hendler*, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, 5. Aufl. 2009, § 3 Rn.30; *Goppel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2010, § 4 Rn.22.

[193] *Goppel,* in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2010, § 4 Rn. 51 ff.; *Kment*, Bindungswirkung der Grundsätze der Raumordnung gegenüber Personen des Privatrechts, NVwZ 2004, 155 (156); *Runkel,* in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky (Hrsg.), Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Stand 2011, K § 4 Rn. 170; *Hoppe*, in: ders./Bönker/Grotefels, Öffentliches Baurecht, 4. Aufl. 2010, § 4 Rn. 25.

c) Rechtliche Qualität des Plansatzes D. II. 2. 1 LEP

Der Landesentwicklungsplan ordnet unter Plansatz D. II. 2. 1 Folgendes an:

> „Es sollen insbesondere heimische Primärenergieträger zur Stromerzeugung eingesetzt werden. Regenerative Energien müssen stärker genutzt werden. Die Energieproduktivität muss erhöht werden."

Dieser Plansatz wird durch den Landesentwicklungsplan selbst als Ziel der Raumordnung nach § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG eingestuft. Er findet sich unter einer entsprechenden Überschrift „Ziele".

(1) Zunächst ist festzustellen, dass die Einordnung eines Planungssatzes durch den Landesentwicklungsplan keine konstitutive Wirkung besitzt. Die Kennzeichnung eines Plansatzes ist zunächst ein Gebot des § 7 Abs. 4 ROG. Sie dient sowohl dem Plangeber, der sich Klarheit verschaffen soll, welche Form der Festlegung er trifft, als auch dem Planadressaten, der schneller erkennen können soll, welcher Bindungswirkung (§ 4 ROG) er sich durch die Festlegung ausgesetzt sieht. Im Übrigen hat die Kennzeichnung eines Plansatzes lediglich eine indizielle Funktion.[194] Maßgeblich für die Einordnung eines Plansatzes bleiben die Voraussetzungen des § 3 Abs. 1 ROG.[195]

(2) Widmet man sich dem ersten Teil des Plansatzes D. II. 2. 1 LEP, so gibt dieser vor, dass insbesondere heimische Primärenergieträger zur Stromerzeugung eingesetzt werden sollen. Die Begründung zu diesem Plansatz lautet wie folgt:

> „Die heimischen Primärenergieträger, vor allem die heimische Stein- und Braunkohle, sollen in der Stromerzeugung vorrangig genutzt werden; ihre Nutzung muss mit einer Steigerung der Energieproduktivität und der stärkeren Nutzung erneuerbarer Energien einhergehen."[196]

---

[194] *Runkel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2010, § 7 Rn. 51.

[195] *BVerwG*, BRS 66 Nr. 6; *BVerwG*, ZfBR 2005, 807 (807 f.).

[196] Plansatz D. II. 3 LEP (erster Absatz).

Zunächst kann aus der Formulierung des Plansatzes D. II. 2. 1. Satz 1 LEP keine eindeutige Zuordnung zu den Kategorien Ziel oder Grundsatz der Raumordnung erfolgen. Die Verwendung des Verbs „sollen" spricht jedenfalls nicht zwingend gegen ein Ziel der Raumordnung.[197] Vielmehr kann der Plangeber bewusst ein Ziel der Raumordnung durch die Soll-Formulierung mit mehr Flexibilität versehen, indem er bestimmte Fälle aus der sonst verbindlichen Zielvorgabe herausnimmt.[198] So ist es möglich, dass der Plangeber mit einer Sollformulierung eine Grundsatzaussage trifft und zudem konkrete Ausnahmen von der Grundsatzaussage des Ziels bestimmt oder die Ausnahmetatbestände zumindest exemplarisch benennt. Häufiger finden sich Fälle, in denen der Plangeber sich abstrakter Kriterien bedient, um das Vorliegen eines Ausnahmefalls zu umschreiben.[199] Teilweise wird auch gänzlich auf Angaben verzichtet, wann ein Ausnahmefall vom „Sollzustand" anzunehmen ist, nicht zuletzt deshalb, weil es dem Plangeber oftmals gänzlich unmöglich ist, die Ausnahmefälle konkret zu beschreiben, oder eine explizite Bezeichnung der Ausnahmen unzweckmäßig erscheint.[200]

Legt sich der Plangeber jedoch – so wie im vorliegenden Fall – nicht konkret auf bestimmte Ausnahmefälle fest und belässt er es bei der schlichten Sollformulierung, ist stets zu beachten, dass die Ausnahmen zumindest im Wege der Auslegung zu bestimmen sein müssen.[201] Bedarf es zusätzlich einer Abwägung oder ist die Ermittlung des Ausnahmefalls bewusst einer Einzelfallprüfung des Planadressaten vorbehalten, entfällt die Zielqualität bereits aufgrund des fehlenden Verbindlichkeitsanspruchs, der gem. § 3 Nr.

---

[197] BVerwGE 119, 25 (41); *OVG Münster*, DVBl. 2001, 657 (669); *OVG Frankfurt*, LKV 2002, 421 (423); *Hendler*, Raumordnungsziele als landesplanerische Letztentscheidungen, UPR 2003, 256 (258, 260 f.).

[198] *Spiecker*, Raumordnung und Private, 1999, S. 89.

[199] *Kment*, Ziele der Raumordnung – Anforderungen an ihre Bestimmtheit, DVBl. 2006, 1336 (1340).

[200] *Heemeyer*, Flexibilisierung der Erfordernisse der Raumordnung, 2006, S. 273.

[201] BVerwGE 119, 54 (60); *OVG Münster*, BauR 2005, 1577 (1580 ff.); *Spiecker*, in: ARL (Hrsg.), Raumordnungspläne unter neuen Anforderungen von Umweltschutz und Eigentumsgarantie, 2001, S. 54 (60 f.).

2 ROG zum Wesensmerkmal eines Ziels der Raumordnung gehört.[202] Denn der Plangeber überlässt in diesem Fall dem Planadressaten die Definition des strikt verbindlichen Aussagekerns und versieht die Festlegung mit einem Abwägungsdefizit. Ein Ziel der Raumordnung muss jedoch abschließend abgewogen sein und darf dem Adressaten keinen Abwägungsspielraum eröffnen.[203] Soll-Ziele, deren Aussagen hinsichtlich der Ausnahme und damit auch hinsichtlich der Regel nicht mit Hilfe einer Auslegung hinreichend bestimmt werden können, entbehren somit der Zielqualität.[204]

Die notwendige Konkretisierung der Ausnahmefälle gelingt bei der Interpretation des Plansatzes D. II. 2. 1. Satz 1 LEP NRW nicht. Dem Planadressaten ist nicht ausreichend erkennbar, in welchen Fällen heimische Primärenergieträger zur Stromerzeugung eingesetzt werden sollen und unter welchen Umständen auf importierte Energieträger zurückgegriffen werden kann. Es findet sich kein ausformulierter Ausnahmetatbestand und auch eine Auslegung des Plansatzes liefert kein hinreichend bestimmtes Ergebnis.

Schulte/Kloos halten diesem Defizit des Plansatzes entgegen, dass aus einer Zusammenschau mit Plansatz D. II. 2. 2 LEP deutlich werde, dass der Vorrang der heimischen Primärenergieträger unter dem Vorbehalt der „Ortsgebundenheit und Unvermehrbarkeit“ stehe, so dass heimische Primärenergieträger nach dem Verständnis des Plansatzes D. II. 2. 1 Satz 1 LEP so lange zur Stromerzeugung eingesetzt werden sollen, wie sie noch gewonnen werden und damit zur Verfügung stehen.[205]

---

[202] BVerwGE 119, 54 (60); *Kment*, Ziele der Raumordnung – Anforderungen an ihre Bestimmtheit, DVBl. 2006, 1336 (1341); *ders./Grüner*, Ausnahmen von Zielen der Raumordnung – Zur Neufassung des Raumordnungsgesetzes, UPR 2009, 93 (97); *Erbguth*, Öffentliches Baurecht, 5. Aufl. 2009, § 5 Rn. 80; *Rojahn*, in: Spannowsky/Krämer (Hrsg.), Plan-UP-Richtlinie, 2004, S. 27 (30).

[203] BVerwGE 119, 54 (60); *Kment/Grüner*, Ausnahmen von Zielen der Raumordnung – Zur Neufassung des Raumordnungsgesetzes, UPR 2009, 93 (97); *Koch/Hendler*, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, 5. Aufl. 2009, § 3 Rn. 22; *Runkel*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky (Hrsg.), Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Stand 2011, L § 3 Rn. 56 ff.

[204] *OVG Münster*, BauR 2005, 1577 (1580 ff.); *Kment*, Ziele der Raumordnung – Anforderungen an ihre Bestimmtheit, DVBl. 2006, 1336 (1341).

[205] *Schulte/Kloos*, Zur Zulässigkeit eines Zielabweichungsverfahrens zwecks Realisierung des Kohlekraftwerks Datteln 4, Rechtsgutachten, 2011, maschinenschriftlich, S. 14.

Dieser Zusammenhang kann den beiden Plansätzen jedoch nicht entnommen werden. Beide Plansätze beziehen sich auf gänzlich unterschiedliche Regelungsgegenstände. Plansatz D. II. 2. 1 Satz 1 LEP befasst sich mit dem *Einsatz* von heimischen Primärträgern zur Energieerzeugung, während Plansatz D. II. 2. 2 LEP auf die *Gewinnung* von Primärenergieträgern abstellt. Im Übrigen widerspricht dieser Deutung, dass Plansatz D. II. 2. 1 Satz 1 LEP „insbesondere" den Einsatz heimischer Primärenergieträger fordert. Dies bedeutet: Der Plangeber hatte durchaus auch den Einsatz anderer Energieträger bei der Stromerzeugung im Blick. Dieser grundsätzlich offenen Haltung gegenüber anderen Energieträgern widerspricht es, den Ausnahmefall des Einsatzes heimischer Primärenergieträger ausschließlich an den Extremfall ihrer Erschöpfung oder räumlichen Unzugänglichkeit zu knüpfen. Hierin liegt ein Wertungswiderspruch.

Die offene Formulierung des Plansatzes D. II. 2. 1. Satz 1 LEP mit einer nicht näher erläuterten Soll-Festlegung unter Bezugnahme auf „insbesondere" einen bestimmten Energieträger ist demnach so zu verstehen, dass dieser Plansatz ein Grundsatz der Raumordnung im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG ist. Dieser Grundsatz streitet im Rahmen der planerischen Abwägung dafür, den vorrangigen Einsatz heimischer Primärenergieträger nicht aus den Augen zu verlieren. Er kann aber mangels hinreichender Bestimmtheit keine verbindlichen Maßstäbe setzen.

Die Vorlage der Verwaltung stellt den Grundsatz zu den „heimischen Energieträgern" in ihre Überlegungen ein.[206] Dabei nimmt die Verwaltungsvorlage auf die Änderungen im Bereich der heimischen Steinkohleförderung Rücksicht und gibt aus Klimaschutzgesichtspunkten dem Import ausländischer Steinkohle den Vorzug vor heimischer Braunkohle. Diese Abwägungsentscheidung ist rechtlich unbedenklich.

Das in der Verwaltungsvorlage angegebene Zielabweichungsverfahren ist nicht notwendig. Zum einen fehlt es – wie bereits herausgestellt –[207] an einem Ziel der Raumordnung, von dem abgewichen werden kann. Zum anderen

---

[206] Vgl. die Begründung der Vorlage der Verwaltung, S. 28.

[207] Siehe die Ausführungen in diesem Gliederungsabschnitt.

wird vom Planentwurf die Vorgabe des hier vorliegenden Grundsatzes der Raumordnung rechtlich zulässig in die Abwägung eingebracht und dort „abgearbeitet“.

Sollte man ungeachtet der dargelegten Argumente gleichwohl davon ausgehen, dass Plansatz D. II. 2. 1 Satz 1 LEP ein Ziel der Raumordnung ist,[208] darf man im vorliegenden Zusammenhang von einem zielkonformen Planungsentwurf zur 7. Änderung des Regionalplans Münster (Teilabschnitt Emscher-Lippe) ausgehen. Der Plansatz D. II. 2. 1 Satz 1 LEP verlangt lediglich, dass „insbesondere“ heimische Primärträger eingesetzt werden sollen. Anderen Primärträgern – als importierten Energieträgern – steht er damit nicht kategorisch entgegen. Führt man sich zusätzlich vor Augen, dass die Steinkohleförderung in Nordrhein-Westfalen durch den Wegfall der Subventionen für den Steinkohlebergbau in absehbarer Zukunft eingestellt wird, wären Kohlekraftwerke auf die Verbrennung von heimischer Braunkohle angewiesen, die wissenschaftlich nachgewiesen CO_2-intensiver ist als Steinkohle. Unter Berücksichtigung der Klimaschutzbemühungen der landesweiten – auch im Landesentwicklungsplan NRW zum Ausdruck kommenden – Politik ist damit heute eine bei Erlass des LEP NRW noch nicht vorhersehbare Sondersituation eingetreten. Sie erlaubt es, unter Ausnutzung des mit der „Soll“-Festlegung geschaffenen Spielraums und der weiten tatbestandlichen Fassung des Plansatzes („insbesondere“) die Standortausweisung mit ihrer Zuschneidung auf einen Kraftwerksstandort (auch mit Steinkohlenutzung unter Einsatz von Importkohle) als zielkonform zu qualifizieren.

(3) Weiterer Aussagegehalt des Plansatzes D. II. 2. 1 LEP ist die Anordnung, dass regenerative Energien stärker genutzt werden müssen (Satz 2). Dieser Anordnung kann mit Blick auf die gutachterlich zu beurteilende Festlegung eines Gewerbe-/Industrieansiedlungsbereichs mit der Zweckbindung „Kraftwerke und einschlägige Nebenbetriebe“ keine ausschließende oder negative Wirkung entnommen werden.

Die geforderte Stärkung der erneuerbaren Energien beinhaltet bereits sprachlich nicht automatisch ein Verhinderungsgebot gegenüber anderen

---

[208] Diese Überlegung sei rein vorsorglich getroffen.

Energieträgern. In Anbetracht der schwankenden Einspeisungen von erneuerbaren Energien in das Stromnetz wäre eine solche Verhinderung auch in der Sache kontraproduktiv und darf dem Plansatz D. II. 2. 1 Satz 2 LEP nach Sinne und Zweck nicht im Wege der Auslegung beigelegt werden. Die Errichtung neuer konventioneller Ergänzungskraftwerke ist nämlich zur Befriedigung der notwendig volatilen Residuallast erforderlich.[209] Würde man im Plansatz D. II. 2. 1. Satz 2 LEP demgegenüber ein Errichtungsverbot gegenüber konventionellen Kraftwerken erkennen, würde damit letztlich der verstärkte Einsatz erneuerbarer Energien selbst gefährdet. Dies kann aber nicht Aussageinhalt des Plansatzes D. II. 2. 1 Satz 2 LEP sein, der gerade den Zugewinn an erneuerbaren Energieträgern beabsichtigt.

Geht man ungeachtet dieser Erwägungen gleichwohl doch davon aus, dass der Plansatz D. II. 2. 1 Satz 2 LEP einer Festlegung von Kraftwerksstandorten für konventionelle Kraftwerksarten entgegensteht, ist zu berücksichtigen, dass Plansatz D. II. 2. 1 Satz 2 LEP allenfalls Grundsatzcharakter besitzt. Er erfordert nämlich von seinen Regelungsadressaten eine Auseinandersetzung mit der Frage, ob und wie durch die eigene Planung regenerative Energien stärker genutzt werden können. Damit beinhaltet Plansatz D. II. 2. 1 Satz 2 LEP keine abschließende Abwägungsentscheidung, die einer weiteren Abwägung entzogene Inhalte aufweist, sondern sie belässt ihrem Adressaten eine abwägende Letztentscheidung in der Sache. Dies widerspricht dem Wesenscharakter der Ziele der Raumordnung.[210]

Ergänzend kann darauf verwiesen werden, dass Plansatz D. II. 2. 1 Satz 2 LEP NRW große Ähnlichkeiten mit dem raumordnungsrechtlichen Grundsatz des § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG besitzt. Dieser besagt unter anderem:

---

[209] *Altrock/Herrmann*, Ausbau der Windenergie und Laufzeitverlängerung – energiewirtschaftliche und rechtliche Herausforderungen für das zukünftige Marktdesign, ZNER 2010, 350 (353 f.). Siehe insofern auch die Begründung der Vorlage der Verwaltung, S. 29.

[210] *Heemeyer*, Flexibilisierung der Erfordernisse der Raumordnung, 2006, S. 270 ff.; *Kment*, Ziele der Raumordnung – Anforderungen an ihre Bestimmtheit, DVBl. 2006, 1336 (1340 f.).

> „Dabei sind die räumlichen Voraussetzungen für den Ausbau der erneuerbaren Energien ... zu schaffen."

Die unstreitige Qualifikation dieser Aussage als Grundsatz der Raumordnung legt es nahe, dass auch die vergleichbare Aussage D. II. 2. 1 Satz 2 LEP[211] Grundsatzqualität im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG besitzt. Als Grundsatz der Raumordnung ist Plansatz D. II. 2. 1 Satz 2 LEP seiner Bedeutung entsprechend in die Abwägungsentscheidung der Vorlage der Verwaltung eingeflossen. Rechtliche Bedenken bestehen diesbezüglich nicht.[212]

(4) Ähnliche Erwägungen gelten auch für Plansatz D. II. 2. 1 Satz 3 LEP. Dieser bestimmt, dass die Energieproduktivität erhöht werden muss. Die Pauschalität dieses Plansatzes spricht bereits gegen seine Zielqualität. Es ist weder klar, welche Maßstäbe an die Energieproduktivität zu stellen sind, noch welche Konsequenzen aus möglichen Werten konkret zu ziehen sein sollen. Die Entscheidung über all diese Faktoren wird dem Planadressaten überlassen. Ein Schwellenwert der einer Festlegung eines Kraftwerksstandorts entgegengehalten werden könnte, kann aus Plansatz D. II. 2. 1 Satz 3 – auch im systematischen Vergleich mit anderen Plansätzen – somit nicht ermittelt werden.

Demnach ist auch dieser Plansatz als Grundsatz der Raumordnung im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG zu verstehen, der gem. § 4 Abs. 1 S. 1 in die Abwägung der Regionalplanung einzubringen ist,[213] vorliegend aber keine unüberwindbare Hürde aufstellt, die der Vorlage der Verwaltung entgegensteht. Den mit der Grundsatzqualität verbundenen, gesetzlichen Anforderungen wurde mit der Prüfungsleistung der Verwaltungsvorlage jedenfalls Genüge getan.[214]

---

[211] Plansatz D. II. 2. 1 Satz 2 LEP lautet: „Regenerative Energien müssen stärker genutzt werden."

[212] Siehe die Begründung der Vorlage der Verwaltung, S. 28 f.

[213] *Kment*, Bindungswirkung der Grundsätze der Raumordnung gegenüber Personen des Privatrechts, NVwZ 2004, 155 (156).

[214] Siehe die Begründung der Vorlage der Verwaltung, S. 28 f.

(5) Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass Plansatz D. II. 2. 1 LEP NRW kein verbindlich zu beachtendes Ziel der Raumordnung enthält. Die dort verankerten Grundsätze der Raumordnung wurden von der Vorlage der Verwaltung aufgenommen und gemäß den gesetzlichen Vorgaben nach § 4 Abs. 1 S. 1 ROG in die Abwägung eingestellt. Die Auseinandersetzung mit den Plansätzen erfolgt sachlich nachvollziehbar und lässt keine Rechtsfehler erkennen. Damit würde die 7. Änderung des Regionalplans Münster (Teilabschnitt Emscher-Lippe) für den Fall ihrer Verwirklichung insofern gem. § 8 Abs. 2 S. 1 ROG aus dem Landesentwicklungsplan „entwickelt".

3. Textlicher Planinhalt D. II. 2. 3 LEP

a) Vorgaben und Qualität der Planaussage D. II. 2. 3 LEP

Unter D. II. 2. 3 LEP bestimmt der Plangeber des Landesentwicklungsplans NRW Folgendes:

> „Bevor neue Kraftwerke geplant werden, sollen die Möglichkeiten der Energieeinsparung und der Steigerung der Energieproduktivität in vorhandenen Anlagen ausgeschöpft werden."

Plansatz D. II. 2. 3 LEP erinnert sehr an den bundesrechtlichen Grundsatz der Raumordnung nach § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG, wonach für die Voraussetzungen einer sparsamen Energienutzung gesorgt werden soll. Neben diesem ersten starken Indiz dafür, dass Plansatz D. II. 2. 3 LEP ein Grundsatz der Raumordnung ist, spricht erneut die sachliche und räumliche Unbestimmtheit gegen seinen Zielcharakter. Dem Adressaten des Plansatzes werden keine messbaren Parameter an die Hand gegeben, die es ermöglichen, unter die Merkmale der „Energieeinsparung" oder „Energieproduktivität" zu subsumieren. Vielmehr liefert Plansatz D. II. 2. 3 LEP allenfalls Orientierungspunkte, welche nachfolgende Planungsebenen bei ihren Abwägungsentscheidungen zu berücksichtigen haben.

Darüber hinaus kann Plansatz D. II. 2. 3 LEP kein Verbot dahingehend entnommen werden, von Ausweisungen zugunsten von Kraftwerksstandorten konventioneller Art – etwa zur energetischen Nutzung von Steinkohle – kategorisch abzusehen. Mit der Formulierung „Bevor neue Kraftwerke geplant werden“ wird vielmehr deutlich, dass die planerische Begleitung von Kraftwerksneuerrichtungen grundsätzlich zulässig ist. Sie setzt lediglich eine (abwägende) Auseinandersetzung mit den bestehenden Energiekapazitäten unter dem Aspekt der „Energieeinsparung“ auf der Verbrauchsseite und der „Steigerung der Energieproduktivität“ auf der Energieerzeugungsseite voraus.

Plansatz D. II. 2. 3 LEP ist somit ein Grundsatz der Raumordnung im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG, welcher der Verwaltungsvorlage keine absoluten Grenzen setzt. Er ist allerdings im Rahmen der Abwägung seinem Gewicht entsprechend zu berücksichtigen.[215]

b) Berücksichtigung des Plansatzes D. II. 2. 3 LEP in der Vorlage der Verwaltung

Dem Anforderungsprofil des Plansatzes D. II. 2. 3 LEP wird die Vorlage der Verwaltung hinlänglich gerecht: Auf Seite 29 legt sie dar, dass der Einsatz eines Kraftwerks mit neuester Technologie im Austausch mit älteren Kraftwerken sowohl einen deutlich höheren Wirkungsgrad erreicht und damit eine Steigerung der Produktivität bedeutet als auch eine energiesparende Optimierung mit sich bringt. So dürfte im Vergleich zu älteren Kraftwerken pro erzeugte Kilowattstunde 30% weniger Steinkohleeinsatz notwendig sein. Aus diesem Grund erweist sich auch die Ausweisung des geplanten Standorts für die Kraftwerksnutzung sowohl als eine Maßnahme zur Steigerung der Energieproduktivität als auch der Energieeinsparung.

---

[215] Vgl. dazu *Runkel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2010, § 7 Rn. 23 ff.

4. Textlicher Planinhalt D. II. 2. 4 LEP

a) Anforderungen und rechtliche Qualität des Plansatzes D. II. 2. 4 LEP

(1) Der Plansatz D. II. 2. 4 LEP besitzt keinen unmittelbaren Bezug zur Ausweisung von Standorten für konventionelle Kraftwerke. Er besagt lediglich, dass Voraussetzungen für den Einsatz erneuerbarer Energien (vor allem Wasser-, Wind- und Solarenergie sowie nachwachsende Rohstoffe) zu verbessern bzw. zu schaffen sind (Satz 1). Damit verhält sich Satz 1 des Plansatzes ausschließlich zu den Rahmenbedingungen der erneuerbaren Energien, ohne dass die Verwirklichung bzw. Verhinderung eines Steinkohlekraftwerks einen direkten Bezug – weder im positiven noch im negativen Sinne – auf die Ausweisung von Flächen für erneuerbare Energien hätte. Es besteht insbesondere kein „Entweder-Oder"-Verhältnis dahingehend, dass mit der Ausweisung eines Kraftwerksstandorts ein Standort für erneuerbare Energien verbraucht würde oder – umgekehrt – mit der Verhinderung einer Standortausweisung für die Kraftwerksnutzung automatisch Raum für erneuerbare Energien entstände. Diese Flächenkonkurrenz kann sich zwar in seltenen Einzelfällen aufgrund geographischer Besonderheiten einmal ergeben, im Regelfall wird solch eine Situation jedoch nicht eintreten, da beide Nutzungsarten unterschiedliche Bedürfnisse und geographische Voraussetzungen haben.

(2) Nach Plansatz D. II. 2. 4 Satz 2 LEP sind Gebiete, die sich für die Nutzung erneuerbarer Energien aufgrund der Naturgegebenheiten besonders eignen, in den Gebietsentwicklungsplänen als „Bereiche mit Eignung für die Nutzung erneuerbarer Energien" darzustellen. Dieser Plansatz bezieht sich auf die Art der Ansiedlungssteuerung erneuerbarer Energien durch das Instrument des Eignungsgebiets im Sinne des § 8 Abs. 7 S. 1 Nr. 3 ROG.[216] Ein

---

[216] Vgl. dazu etwa *BVerwG*, BayVBl. 2011, 187 (187 f.); *Spannowsky*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky (Hrsg.), Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Stand 2011, K § 7 Rn. 105; *Runkel*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky (Hrsg.), Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Stand 2011, L § 3 Rn. 55; *Köck/Bovet*, Windenergieanlagen und Freiraumschutz – Rechtliche Anforderungen an die räumliche

Bezug zur Ausweisung von Flächen für die Kraftwerksnutzung besteht nicht.

(3) Der letzte Satz 3 des Plansatzes D. II. 2. 4 LEP schreibt vor, dass das besondere Landesinteresse an einer Nutzung erneuerbarer Energien bei der Abwägung gegenüber konkurrierenden Belangen als besonderer Belang einzustellen ist. Mit dieser Feststellung unternimmt der Plangeber des Landesentwicklungsplans den Versuch, den Belangen der erneuerbaren Energien im Rahmen der Abwägung ein besonderes Gewicht zu geben. Es kann dahinstehen, ob die dahinter stehende planerische Konzeption von „Belangen mit einem besonderen Gewicht" angesichts der zusehends skeptischen Haltung der Rechtsprechung gegenüber Optimierungsgeboten[217] von Erfolg gekrönt ist. Jedenfalls bietet der vorliegende Sachverhalt keinen Ansatzpunkt, um darüber nachzudenken, dass die Ausweisung des Standorts des hier fraglichen Steinkohlekraftwerks den Belangen der erneuerbaren Energien widerspricht. Wie bereits dargelegt,[218] kann ein modernes Steinkohlekraftwerk einen wichtigen Beitrag als Ergänzungskraftwerk liefern, um die Versorgungssicherheit beim steigenden Einsatz erneuerbarer Energien als Energielieferanten zu gewährleisten. Außerdem bestehen vorliegend hinsichtlich des anvisierten Standorts keine Hinweise, dass Anlagen zur Gewinnung erneuerbarer Energien auf dem Terrain Löringhof errichtet werden sollen.

b) Berücksichtigung des Plansatzes D. II. 2. 4 LEP in der Vorlage der Verwaltung

Unter Beachtung der soeben dargestellten Bedeutung des Plansatzes D. II. 2. 4 LEP für die zu beurteilende Vorlage der Verwaltung ist die dort getroffene, kurze Abhandlung des Plansatzes D. II. 2. 4 LEP mit der Feststellung

---

Steuerung von Windenergieanlagen, NuR 2008, 529 (532); *Scheidler*, Die Steuerung von Windkraftanlagen durch die Raumordnung, ZfBR 2009, 750 (752); *ders.*, Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Errichtung von Windkraftanlagen, BayVBl. 2011, 161 (162).

[217] Kritisch etwa *Di Fabio*, Festschrift Hoppe, 2000, S. 75 (88 ff.). Siehe auch *Finkelnburg/Ortloff/Kment*, Öffentliches Baurecht, 6. Aufl. 2011, § 5 Rn. 56.

[218] Siehe oben C, I, 2, c, (3).

> „Die Regionalplanänderung steht dem Einsatz erneuerbarer Energieträger und der hierfür erforderlichen Flächensicherung daher nicht entgegen."[219]

ausreichend und sachgerecht.

5. Textlicher Planinhalt D. II. 2. 5 LEP

a) Anforderungen und rechtliche Qualität des Plansatzes D. II. 2. 5 LEP unter Beachtung der Ausführungen des OVG Münster

Plansatz D. II. 2. 5 LEP widmet sich in seinem Kern der kombinierten Strom- und Wärmenutzung. Er sieht Folgendes vor:

> „Die verbrauchsnahen wirtschaftlich nutzbaren Potentiale der kombinierten Strom- und Wärmeerzeugung sind zum Zwecke einer möglichst rationellen Energienutzung auszuschöpfen. Die kommunale Planung soll dem Rechnung tragen."

Besonderes Gewicht hat dieser Plansatz für die 7. Änderung des Regionalplans Münster (Teilabschnitt Emscher-Lippe) durch das Urteil des OVG Münster vom 3. September 2009 erlangt.[220] Die Feststellungen durch das Gericht beziehen sich zwar auf den Bebauungsplan der Stadt Datteln, sie gewinnen jedoch in ihrer Abstraktion Bedeutsamkeit für die Regionalplanung. Der erkennende Senat kritisiert in seinem Urteil, dass beim damaligen Planungsstand die gewünschte Auskoppelung von Fernwärme überwiegend „in der Luft" hänge. Gesichert sei allein die Abnahme der Fernwärmekapazität, die bisher vom Altkraftwerk Datteln produziert wurde. Die Einspeisung der übrigen Fernwärme, die im Umweltbericht zugrunde gelegt wurde, um zu einem Netto-Wirkungsgrad von über 49% zu kommen, sei jedoch nicht sichergestellt. Hierzu bedürfe es einer neu zu errichtenden Trasse in das Verbundnetz Herne–Recklinghausen–Gelsenkirchen, deren Verwirklichung

---

[219] Siehe die Begründung der Vorlage der Verwaltung, S. 29.

[220] Siehe hierzu und zum Folgenden *OVG Münster*, Urteil v. 3. 9. 2009 – Az. 10 D 121/07.NE – Urteilsumdruck S. 46 f.

nicht sichergestellt sei. Eine planerische Auseinandersetzung mit dieser Problematik sei bislang nicht erfolgt.

Im Übrigen stellt das Gericht in Frage, ob der vorgesehene Kraftwerksstandort überhaupt den Zielen der wohnortnahen Kraftwärmekopplung entspricht und diese wirtschaftlich tragfähig sei. Die erforderliche Fernwärmetrasse sei bereits bis zum Einspeisepunkt in ein Verbundsystem mindestens 10 km lang. Daraus leitet das OVG Münster schließlich Zweifel am grundsätzlichen Realisierungswillen der Kraftwerksbetreiberin bezüglich der angegebenen Wärmeauskopplung her.

Fasst man die Kritikpunkte des OVG Münster zusammen, so sind sie in ihrem Kern darauf gerichtet, die Belange der kombinierten Strom- und Wärmeerzeugung ausreichend in die planerische Beurteilung und ihrem Gewicht entsprechend in die Abwägung einzustellen. Ein Verbot, den Standort für die Kraftwerksnutzung auszuweisen, sieht das OVG Münster im Plansatz D. II. 2. 5 LEP ebenfalls nicht. Damit folgt das OVG Münster im Ergebnis auch der bereits zu den vorherigen Plansätzen dargelegten und hier ebenfalls vertretenen Ansicht, dass auch der Plansatz D. II. 2. 5 LEP trotz der Überschrift „Ziele“ nicht als Ziel der Raumordnung, sondern als Grundsatz der Raumordnung zu qualifizieren ist. Als Grundsatz ist der Plansatz D. II. 2. 5 LEP mit größter Umsicht in die Abwägung einzustellen und sachgerecht zu gewichten. In dieser Form nimmt er Einfluss auf die Abwägungsentscheidung; eine strikt verbindliche Rahmenvorgabe setzt er aber nicht.[221] Zu diesem Befund passt, dass es dem Plansatz D. II. 2. 5 LEP erneut an der hinreichenden sachlichen Bestimmtheit fehlt. So wird etwa nicht hinreichend deutlich, wann ein „wirtschaftlich nutzbares Potenzial ... ausgeschöpft“ ist. Kriterien und Parameter, die diese allgemein gehaltene Aussage konkretisieren

---

[221] *Goppel,* in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2010, § 4 Rn. 51 ff.; *Kment*, Bindungswirkung der Grundsätze der Raumordnung gegenüber Personen des Privatrechts, NVwZ 2004, 155 (156); *Runkel,* in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky (Hrsg.), Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Stand 2011, K § 4 Rn. 170; *Hoppe*, in: ders./Bönker/Grotefels, Öffentliches Baurecht, 4. Aufl. 2010, § 4 Rn. 25.

könnten, fehlen – wie schon bei Plansatz D. II. 2. 1 LEP und D. II. 2. 3 LEP –[222] auch hier.

b) Berücksichtigung des Plansatzes D. II. 2. 5 LEP in der Vorlage der Verwaltung

In ihrem Vorlageentwurf befasst sich die Verwaltung an zwei Stellen mit den Fragen, die das OVG Münster zu Plansatz D. II. 2. 5 aufgeworfen hat. Unter dem Gliederungspunkt 3. 3. greift sie das Thema Fernwärme auf[223] und geht nochmals unter Gliederungspunkt 6. 3. 1. 1 diesen Fragen mit einem leicht geänderten Blickwinkel nach.[224] Die Verwaltungsvorlage macht deutlich, dass der planerischen Ausweisung des Kraftwerksstandorts eine konkrete Konzeption hinsichtlich der effektiven Nutzung der anfallenden Wärmeerzeugung zugrunde liegt. Dies wurde an anderer Stelle bereits aufgezeigt.[225]

Hinzu kommt, dass sich die Vorlage der Verwaltung – anders als der damalige Prüfungsgegenstand der Normenkontrolle durch das OVG Münster - mit der *Realisierung* der planerischen Konzeption zur Fernwärmenutzung eingehend auseinandergesetzt hat. Es wird zum einen dargelegt, dass sich ein diesbezügliches Planfeststellungsverfahren in Vorbereitung befinde und dass zusätzlich eine vertragliche Absicherung der Fernwärmeauskopplung möglich sei. Im Übrigen würden die vorhandenen Potenziale der Abnahme von Fernwärme im näheren Umfeld des Kraftwerksstandorts durch das Instrument des Anschluss- und Benutzungszwangs erweitert.[226] Diese Ausführungen veranschaulichen, dass die entsprechenden Belange der kombinierten Strom- und Wärmeerzeugung in die Abwägungsentscheidung zur Verwaltungsvorlage eingeflossen sind. Den Vorgaben des Plansatzes D. II. 2. 5 LEP – im Lichte des Datteln-Urteils gesehen – wurde damit genüge getan.

---

[222] Siehe die obigen Ausführungen unter C, II, 2 und 3.
[223] Siehe die Begründung der Vorlage der Verwaltung, S. 10 f.
[224] Siehe die Begründung der Vorlage der Verwaltung, S. 30.
[225] Siehe oben B, II, 3, f, (5).
[226] Siehe die Begründung der Vorlage der Verwaltung, S. 30.

6. Textlicher Planinhalt D. II. 2. 8 LEP

a) Anforderungen und rechtliche Qualität des Plansatzes D. II. 2. 8 LEP unter Beachtung der Ausführungen des OVG Münster

Abschließend ist noch auf Plansatz D. II. 2. 8 LEP einzugehen, der sich mit Energieumwandlungsanlagen befasst, zu denen auch Kraftwerke zählen.[227] Dieser gebietet:

> „Die Standortplanung von Energieumwandlungsanlagen ist auf vorhandene und geplante Energieversorgungsnetze so auszurichten, dass grundsätzlich wenig Flächen für neue Leitungstrassen und bauliche Anlagen der Leitungsnetze in Anspruch genommen werden."

Die Wortwahl dieses Plansatzes mit dem verbindlichen Wort „ist", deutet auf den ersten Blick auf einen verbindlichen Plansatz und damit auf ein Ziel der Raumordnung hin. Damit wäre zugleich eine abschließende Abwägung indiziert. Dementgegen spricht die Einschränkung durch den Begriff „grundsätzlich" dafür, dass in Plansatz D. II. 2. 8 LEP das „Flächenschonungsgebot" nur in der Mehrzahl der Fälle bzw. „in der Regel" gilt, mithin also Ausnahmen zulässt. In welchen Fällen diese grundsätzliche Regel keine Anwendung finden soll, beschreibt der Plansatz D. II. 2. 8 LEP allerdings nicht. Damit gelten dieselben Erwägungen, die bereits zu Plansatz D. II. 2. 1 LEP angestellt wurden:[228] Ebenso wie bei den Sollbestimmungen bedürfen auch „Grundsätzlich"-Festlegungen oder ihnen nahe stehende „In-der-Regel"-Festlegungen einer Erläuterung des Ausnahmebereichs um abschließend abgewogen zu sein. Ist dies nicht geschehen, belässt der Plangeber dem Planadressaten einen Entscheidungsspielraum, wann die Ausnahmesituation eintreten soll. Dieses Entscheidungsdefizit nimmt dem Plansatz seinen Zielcharakter und führt ihn auf einen Grundsatz der Raumordnung im Sinne des

---

[227] Vgl. dazu *Konstantin*, Praxisbuch Energiewirtschaft, 2. Aufl. 2009, Ziff. 6.1.1.
[228] Siehe oben C, II, 2, c, (2).

§ 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG zurück. Da im vorliegenden Fall Plansatz D. II. 2. 8 LEP auch keine Kriterien zur Ermittlung der Ausnahmefälle liefert und selbst im Weg der Auslegung keine solchen Kriterien ermittelt werden können, ist Plansatz D. II. 2. 8 LEP als Grundsatz der Raumordnung zu qualifizieren.

Zu dieser Bewertung passt, dass die Begründung zu Plansatz D. II. 2. 8 LEP angibt, dass dieser Plansatz verlange, dass bei der Standortplanung für Kraftwerke zu berücksichtigen sei, dass möglichst wenig neue Flächen für Leitungstrassen und sonstige Anlagen (Verdichterstationen, Umspannwerke etc.) in Anspruch genommen würden. Die Möglichkeiten zur Leitungsbündelung seien zu nutzen.

Die Wahl des Verbs „berücksichtigen" ist dabei sehr aufschlussreich: Es handelt sich um einen technischen Begriff im juristischen Sinne, der die Einstellung des Inhalts der aufgeführten Belange in die Abwägung meint. Dies bestärkt die Annahme, dass Plansatz D. II. 2. 8 LEP ein Grundsatz der Raumordnung (§ 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG) ist. Wollte man eine strikte Verbindlichkeit eines Plansatzes – wie bei einem Raumordnungsziel – beschreiben, greift man auf den Terminus „beachten" zurück.

Keine andere Wertung ergibt sich schließlich aus den Feststellungen des OVG Münster zu diesem Plansatz.[229] Das OVG Münster führt zu Plansatz D. II. 2. 8 LEP aus, dass danach die Standortplanung auf vorhandene und geplante Energieversorgungsnetze so auszurichten sei, dass grundsätzlich wenig Flächen für neue Leitungstrassen und bauliche Anlagen in Anspruch genommen werden. Nach dieser Wiederholung des Inhalts des Plansatzes trifft das Gericht Feststellungen tatsächlicher Art. Es stellt heraus, dass das hier geplante Kraftwerk nicht nur dazu führe, dass eine zusätzliche Hochspannungsüberlandleitung errichtet werden muss. Eine Trasse führe unmittelbar am Grundstück des Antragstellers vorbei. Für die vorgesehene Wärmeauskopplung sei zudem der Bau einer mindestens 10 km langen Fernwärmeleitung erforderlich. Auf Grundlage dieser tatsächlichen Gegebenheiten kommt das OVG Münster dann – ohne weitere Begründung – zu dem rechtlichen Schluss:

---

[229] *OVG Münster*, Urteil v. 3. 9. 2009 – Az. 10 D 121/07.NE – Urteilsumdruck S. 45 f.

> „Insoweit liegt zumindest *nicht auf der Hand*, dass die Planung den dargestellten Zielvorgaben des LEP entspricht."[230]

Dieser Feststellung kann wohl entnommen werden, dass es nicht offensichtlich ist, dass die Planung – hier ist die Bauleitplanung gemeint – den Vorgaben des LEP entspricht. Ob die Planung dem LEP tatsächlich – also bei näherer Betrachtung – entspricht, hat das Gericht gleichwohl nicht geklärt: Die Planung könnte dem Landesentwicklungsplan also entsprechen, sie könnte ihm aber auch nicht entsprechen. Ob man dieser „abgebrochenen" rechtlichen Prüfung entnehmen kann, dass das OVG Münster mit dem zweiten Teil des Satzes („den dargestellten Zielvorgaben") eine Aussage zur Zielqualität des Plansatzes D. II. 2. 8 LEP im rechtlichen Sinne machen wollte oder schlicht weg an die Überschrift des Landesentwicklungsplans anknüpft, die von „Zielen" spricht, obschon in der Sache – zumindest überwiegend – keine Ziele der Raumordnung dort enthalten sind, bleibt dabei offen. Vieles spricht dafür, dass angesichts der letztlich vom OVG Münster offen gelassenen Prüfung zur Vereinbarkeit des Bebauungsplans der Stadt Datteln mit dem LEP auch die Frage der Zielqualität des Plansatzes D. II. 2. 8 LEP nicht abschließend beurteilt wurde. Es wurde wohl an die Überschrift des LEP angeknüpft.

Letztlich vermag auch nicht die gegenteilige Auffassung der Gutachter *Schulte/Kloos* zu überzeugen, die sich hinsichtlich des Plansatzes D. II. 2. 8 LEP für ein Ziel der Raumordnung aussprechen.[231] In ihrem Gutachten breiten sie die Voraussetzungen einer Zielfestlegung aus und beschreiben dabei das Erfordernis der sachlichen und räumlichen Bestimmtheit.[232] Zur wesent-

---

[230] *OVG Münster*, Urteil v. 3. 9. 2009 – Az. 10 D 121/07.NE – Urteilsumdruck S. 46. Die Hervorhebung erfolgt durch den Verfasser.

[231] *Schulte/Kloos*, Zur Zulässigkeit eines Zielabweichungsverfahrens zwecks Realisierung des Kohlekraftwerks Datteln 4, Rechtsgutachten, 2011, maschinenschriftlich, S. 12 f.

[232] *Schulte/Kloos*, Zur Zulässigkeit eines Zielabweichungsverfahrens zwecks Realisierung des Kohlekraftwerks Datteln 4, Rechtsgutachten, 2011, maschinenschriftlich, S. 12.

lichen Frage der sachlichen Bestimmtheit, die, wie dargelegt,[233] hier gegen ein Ziel der Raumordung spricht, treffen sie jedoch keine Aussage.

Somit bleibt festzustellen, dass Plansatz D. II. 2. 8 LEP ein Grundsatz der Raumordnung im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG ist, der in die planerische Abwägung einzustellen ist, jedoch keine verbindlichen Vorgaben für die nachfolgenden Planungsadressaten macht.[234]

b) Berücksichtigung des Plansatzes D. II. 2. 8 LEP in der Vorlage der Verwaltung

Die Vorlage der Verwaltung geht auf die Frage der Anbindung des auszuweisenden Kraftwerksstandorts an das bestehende Strom- und Fernwärmenetz detailliert ein. Dabei ist es unschädlich, dass die Verwaltungsvorlage augenscheinlich bei Plansatz D. II. 2. 8 LEP von einem Ziel der Raumordnung ausgeht.[235]

Im Einzelnen wird in der Vorlage der Verwaltung ausgeführt, dass der Anschluss des Kraftwerks an das Bahnstromnetz unproblematisch ist, da dieses unmittelbar am ausgewiesenen Standort Löringhof vorbeiführt.

Hinsichtlich des mit anderer Spannung betriebenen allgemeinen Stromnetzes ist zurzeit die Errichtung einer neuen Hochspannungsleitung notwendig. Diese müsste ca. 1,6 km lang sein und soll – zur Verminderung einer Flächeninanspruchnahme – entlang bereits bestehender Trassen verlegt werden. Alternativ steht zudem die Möglichkeit des Baus eines neuen Übergabepunkts in Aussicht, um die Belastung des Freiraums noch deutlicher zu minimieren.

Hinsichtlich des Fernwärmenetzes verweist die Verwaltungsvorlage erneut auf den notwendigen Bau einer Versorgungsleitung, wägt diese Belas-

---

[233] Siehe die Darstellung in diesem Gliederungsabschnitt.

[234] Vgl. zur Abgrenzung der Bindungswirkung von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung *Kment*, Rechtsschutz im Hinblick auf Raumordnungspläne, 2002, S. 71 ff.

[235] Am Ende der Auseinandersetzung mit Plansatz D. II. 2. 8 LEP heißt es: „... die Regionalplanungsbehörde ... auf die Einhaltung der Ziele der Raumordnung hinzuwirken hat.“ Begründung der Vorlage der Verwaltung, S. 31.

tung des Freiraums jedoch mit der Versorgungssicherung des Standorts Datteln ab und sieht zudem die Vorteile der Anbindung des Standorts Datteln an den Fernwärmeverbund Recklinghausen/Herne. Durch diesen Anschluss soll die Störanfälligkeit des Fernwärmesystems deutlich abnehmen.

Die getroffene Auseinandersetzung mit den Vor- und Nachteilen des gewählten Standorts weist keine Rechtsfehler aus. Da die Vorlage der Verwaltung von einer Zielbindung ausgeht, ist die Abwägungsbegründung – verständlicherweise – lediglich noch etwas zurückhaltend.

Geht man entgegen der hier getroffenen Qualifikation des Plansatzes D. II. 2. 8 LEP von einer Zielfestlegung aus, wird auch dann den Anforderungen des Plansatzes entsprochen. Die Begründung der Verwaltungsvorlage weist – wie bereits dargestellt –[236] nach, dass alle Anstrengungen unternommen wurden und werden, um die Flächeninanspruchnahme minimalinvasiv zu gestalten. Zusätzlich wird die Standortplanung auf die vorhandenen und geplanten Energieversorgungsnetze ausgerichtet; dies hatte bereits die Alternativenprüfung bei der Standortwahl aufgezeigt.[237] Damit wird den Vorgaben des Plansatzes D. II. 2. 8 LEP (unabhängig von seiner rechtlichen Qualität) voll entsprochen, da somit sichergestellt ist, dass „grundsätzlich wenig Fläche“ in Anspruch genommen wird.

III. Fazit

Die angestrebte 7. Änderung des Regionalplans Münster (Teilabschnitt Emscher-Lippe) kann aus dem bestehenden Landesentwicklungsplan NRW nach § 8 Abs. 2 S. 1 ROG entwickelt werden. Der Landesentwicklungsplan weist auf der Ebene der – hier relevanten – zeichnerischen Festlegung mit „Teil B 3.5“ ein verbindliches Ziel der Raumordnung auf. Die dort vorzufindende Standortfestlegung zu Kraftwerksnutzungen ist jedoch als Vorranggebiet ohne außergebietliche Ausschlusswirkung ausgestaltet und deshalb

---

[236] Siehe die Ausführungen in diesem Gliederungsabschnitt.

[237] Siehe oben unter B, II, 3, f.

ohne negativen Einfluss auf die 7. Änderung des Regionalplans. Die hier ebenfalls einschlägigen textlichen Festlegungen (D. II. 2. 1; D. II. 2. 3; D. II. 2. 4; D. II. 2. 5; D. II. 2. 8) sind keine Ziele der Raumordnung im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG, sondern Grundsätze der Raumordnung nach § 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG. Insofern liefern sie ausschließlich Vorgaben für die planerische Abwägung, in die sie einzustellen sind. Verbindliche Rahmenvorgaben werden durch die entsprechenden Plansätze nicht geschaffen.

Die Vorlage der Verwaltung beachtet bzw. berücksichtigt alle hier in Bezug genommenen, einschlägigen Vorgaben des Landesentwicklungsplans. Ein Verstoß gegen landesweite raumordnungsrechtliche Vorgaben ist nicht erkennbar.

D. ZIELABWEICHUNGSVERFAHREN

I. Vorbemerkung

Unter Berücksichtigung der unter C. erfolgten Untersuchungen ist die Durchführung eines Zielabweichungsverfahrens nicht notwendig. Die Prüfung erfolgt mit Blick auf den Gutachterauftrag daher rein vorsorglich.

Eine Erweiterung der Prüfung auf diesen Bereich legen auch die Ausführungen des OVG Münster nahe, die das Gericht in seinem Datteln-Urteil zum Verhältnis von Landes- und Regionalplanung trifft. Das OVG Münster hatte in einer Standortausweisung (Löringhof) abseits des im Landesentwicklungsplan festgelegten Standorts (newPark) eine

> „fehlende Zielkonformität mit dem LEP“

erkannt und zudem geschlussfolgert:

> „Für solche Abweichungen steht allein das Zielabweichungsverfahren nach § 24 Abs. 1 LPlG zur Verfügung, ...“

Diesen gerichtlichen Feststellungen soll nachfolgend Rechnung getragen werden. Dafür spricht auch, dass mit Blick auf diese Rechtsprechung in der Praxis – schon aus Vorsorgegesichtspunkten – die Einleitung eines Zielabweichungsverfahrens ratsam sein dürfte.

Zulässigkeit und Erfolgsaussichten eines Zielabweichungsverfahrens sollen im Folgenden unter der Prämisse untersucht werden, dass die entsprechend herangezogenen Vorgaben des Landesentwicklungsplans – hier: Teil

B. 3. 5 und Plansatz D. II. 2. 1 LEP – Ziele der Raumordnung im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG sind.[238]

II. Zulässigkeit eines Zielabweichungsverfahrens bei landesweiten Raumordnungsplänen

Teilweise wird die Zulässigkeit der Zielabweichung von landesweiten Raumordnungsplänen abgelehnt, wenn diese als formelle Gesetze erlassen werden.[239] Als Beispielsfall wird hier auf das Landesentwicklungsprogramm NRW verwiesen.[240] Vorliegend kommt dieser Problematik jedoch keine Bedeutung zu, da die hier in Frage stehenden raumplanerischen Vorgaben ausschließlich dem Landesentwicklungsplan NRW zuzuordnen sind. Dieser erlangt – im Gegensatz zum Landesentwicklungsprogramm – in der Rechtsform der Rechtsverordnung seine Verbindlichkeit. So schreibt es § 17 Abs. 2 LPlG NRW vor. Ein Zielabweichungsverfahren ist somit – auch nach Ansicht des OVG Münster in seinem Urteil vom 3. September 2009 –[241] zulässig.[242]

III. Antragsbefugnis des Trägers der Regionalplanung

Das Zielabweichungsverfahren nach § 6 Abs. 2 ROG bedarf einer formellen Beantragung, um dieses in Gang zu setzen. Der Bundesgesetzgeber hat das formelle Verfahren der Zielabweichung überwiegend den Ländern überlassen,[243] gleichwohl aber die Antragsberechtigung bundeseinheitlich normiert. In § 6 Abs. 2 S. 2 ROG schreibt der Bundesgesetzgeber vor, dass diejenigen antragsberechtigt sind, die das Ziel, von dem eine Abweichung zuge-

---

[238] Siehe zur ermittelten tatsächlichen Rechtslage die Ausführungen unter C.

[239] *Runkel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2010, § 3 Rn. 48.

[240] *Runkel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2010, § 3 Rn. 48.

[241] *OVG Münster*, Urteil v. 3. 9. 2009 – Az. 10 D 121/07.NE – Urteilsumdruck S. 42.

[242] Vgl. *Goppel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2010, § 6 Rn. 19.

[243] *Söfker*, Das Gesetz zur Neufassung des Raumordnungsgesetzes, UPR 2009, 161 (164).

lassen werden soll, zu beachten haben.[244] Gemeint ist damit der Personenkreis, der gem. § 4 ROG an die Ziele der Raumordnung gebunden ist.[245]

Da die Regionalplanung primärer Adressat des landesweiten Raumordnungsplans ist, besteht kein Zweifel, dass eine Bindungswirkung nach § 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 ROG besteht, zumal der zuständige Regionalverband Ruhr zweifellos zu den öffentlichen Stellen im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 5 ROG zu zählen ist.[246] Unter der Prämisse, dass alle nachfolgend in die Prüfung eingestellten Plansätze und zeichnerischen Festlegungen Ziele der Raumordnung sind,[247] ist der Regionalverband Ruhr antragsbefugt. Er kann damit ein Zielabweichungsverfahren initiieren.

IV. Materielle Voraussetzungen

1. Allgemeine Anforderungen der Zielabweichung in materieller Hinsicht

Das Bundesrecht hat in § 6 Abs. 2 S. 1 ROG zwei materielle Voraussetzungen für das Zielabweichungsverfahren abschließend bestimmt. Danach muss eine Abweichung von den Zielen der Raumordnung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar sein. Sie darf außerdem nicht die Grundzüge der Planung berühren.[248]

---

[244] *Schmitz*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky (Hrsg.), Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Stand 2011, L § 6 Rn. 141.

[245] *Goppel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2010, § 6 Rn. 37.

[246] Siehe *Goppel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2010, § 4 Rn. 34 ff.

[247] Siehe hierzu auch nachfolgend D, IV, 2 und 3.

[248] *Goppel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2010, § 6 Rn. 20; vgl. zur Forderung eines atypischen Einzelfalls *Bartlsperger*, Zielabweichungsverfahren, in: ARL (Hrsg.), Zur Novellierung des Landesplanungsrechts aus Anlass des ROG 1998, 2000, S. 217 (228); *Dyong*, in: Cholewa u. a. (Hrsg.), Raumordnung in Bund und Ländern, 2010, § 11 ROG Rn. 5; *Schmitz*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky (Hrsg.), Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Stand 2011, L § 6 Rn. 128 f.

a) Vertretbarkeit unter raumordnerischen Gesichtspunkten

Das Anforderungsprofil des Merkmals der Vertretbarkeit unter raumordnerischen Gesichtspunkten ist in Rechtsprechung und Literatur nicht abschließend geklärt.[249] Im Wesentlichen werden hier zwei Auffassungen vertreten. Nach einer Ansicht ist darauf abzustellen, dass ein Ausgleich zwischen den Belangen, die für die Zielaufstellung sprachen, und jenen, die nunmehr für die Zielabweichung streiten, hergestellt werden kann.[250] Dieser Auffassung ist entgegenzuhalten, dass sie im Wortlaut des Gesetzes keinen Rückhalt findet und zudem den Charakter des Zielabweichungsverfahrens verkennt. Die „Vertretbarkeit" einer Abweichung zielt nämlich nicht darauf ab, den einmal durchgeführten Abwägungsprozess, der zum Erlass eines bestimmten Ziels der Raumordnung führte, erneut durchzuführen und neuen Belangen gegenüberzustellen. Damit würde die Kompetenz des Plangebers unnötig in Frage gestellt, da seine Abwägungsentscheidung letztlich nochmals durch eine andere Stelle nachvollzogen würde.[251]

Zutreffend dürfte demgegenüber die zweite Auffassung sein, die darauf abstellt, ob der durch die Zielabweichung angestrebte Zustand planbar gewesen wäre.[252] Der nach erfolgter Zielabweichung entstandene Rechtszustand muss demnach mit Hilfe eines, sich an den rechtlichen Vorgaben orientierenden Planungsverfahrens ebenfalls erzielt werden können.[253] Nur so wird verhindert, dass die Vorgaben zur rechtsstaatlichen Planung im (Um-)-Wege der Zielabweichung überwunden werden können. Dies bedeutet aber auch, dass das Kriterium der „Vertretbarkeit unter raumordnerischen Gesichtspunkten" weit gefasst ist und nur Randkorrekturen der Zielabwei-

---

[249] *Goppel*, Aspekte des Zielabweichungsverfahrens im Raumordnungsrecht, UPR 2006, 296 (298).

[250] *Schrage*, Zielabweichung bei Raumordnungsverfahren, 1998, S. 54 f.

[251] Ähnlich *Goppel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2010, § 6 Rn. 25.

[252] Vgl. dazu *BVerwG*, NVwZ 1999, 981 (984); *OVG Münster,* NVwZ-RR 2004, 404 (406); *VGH Kassel*, NVwZ 2006, 230 (240); *Finkelnburg/Ortloff/Kment*, Öffentliches Baurecht, 6. Aufl. 2011, § 24 Rn. 16 zum rechtlich „verwandten" § 31 Abs. 2 BauGB; *Schmitz*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky (Hrsg.), Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Stand 2011, L § 6 Rn. 115.

[253] *Schmitz*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky (Hrsg.), Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Stand 2011, L § 6 Rn. 115.

chung zu bewirken vermag.[254] Umso größer ist daher die Bedeutung des Merkmals des „Nichtberührtseins der Grundzüge der Planung".[255]

b) Nichtberührtsein der Grundzüge der Planung

Die Zielabweichung darf grundsätzlich nicht dazu führen, dass die Grundzüge der Planung berührt sind. Unter den „Grundzügen der Planung" darf man die planerische Konzeption des Gesamtplans verstehen.[256] Es sind damit die tragenden Säulen des Gesamtplanwerks gemeint, die sich aus einer Gesamtschau der Festlegungen des Plans (also im Wesentlichen den im Plan enthaltenen Zielen und Grundsätzen) ermitteln lassen und damit auch die in den Festlegungen verkörperten Absichten und Zwecke des Planwerks mit einschließen.[257]

Das Bundesverwaltungsgericht führt hierzu instruktiv aus:[258]

> „Wie auch im Fall des § 31 Abs. 2 BauGB beurteilt sich die Frage, ob eine Abweichung die Grundzüge der Planung berührt oder von minderem Gewicht ist, nach dem im Plan zum Ausdruck gebrachten planerischen Wollen. Bezogen auf dieses Wollen darf der Abweichung vom Planinhalt keine derartige Bedeutung zukommen, dass die dem Plan zugrunde gelegte Planungskonzeption ("Grundgerüst") in beachtlicher Weise beeinträchtigt wird. Die Abweichung muss - soll sie mit den Grundzügen der Planung vereinbar sein - durch das planerische Wollen gedeckt sein; es muss - mit anderen Worten - angenommen werden können, die Abweichung liege noch im Bereich dessen, was der Plangeber gewollt hat oder gewollt hätte, wenn er den Grund für die Abweichung gekannt hätte."

---

[254] Vgl. dazu *Löhr*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 11. Aufl. 2009, § 31 Rn. 35; *Goppel*, Aspekte des Zielabweichungsverfahrens im Raumordnungsrecht, UPR 2006, 296 (298).

[255] *Finkelnburg/Ortloff/Kment*, Öffentliches Baurecht, 6. Aufl. 2011, § 24 Rn. 16.

[256] *Schmitz*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky (Hrsg.), Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Stand 2011, L § 6 Rn. 119.

[257] *BVerwG*, ZfBR 2011, 255 (259); *Goppel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2010, § 6 Rn. 27 ff.

[258] *BVerwG*, ZfBR 2011, 255 (259).

c) Abweichung im Einzelfall – Sonderproblem: Ausgelöste Funktionslosigkeit

Das Zielabweichungsverfahren ist überdies darauf angelegt, aus Anlass einer konkreten Konfliktsituation für den Einzelfall bzw. in Einzelfällen eine Abweichung von Zielvorgaben zu gewähren.[259] Diese „Beschränkung auf den Einzelfall bzw. auf Einzelfälle" ist im Gesetz nicht ausdrücklich aufgegriffen worden. Bestrebungen zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachungen waren hierfür ursächlich.[260] Ungeachtet der gesetzgeberischen Zurückhaltung ergibt sich jedoch aus dem Zusammenspiel von Zielabweichung und Zieländerung im Wege der Auslegung, dass die Zielabweichung auf konkrete Sachverhalte bezogen ist – also Einzelfallbezug aufweist –, während die Zieländerung im Gegensatz dazu genereller Natur ist.[261] Letztgenannte will unabhängig vom konkreten Einzelfall eine Veränderung der durch die Zielfestlegung geschaffenen Rechtslage bewirken.[262]

Die Abgrenzung zwischen Zielabweichung und Zieländerung kann Schwierigkeiten bereiten, wenn im Einzelfall eine Zielabweichung gewährt wird, diese Abweichung jedoch faktisch generelle Rechtsfolgen (wie bei der Zieländerung) auslöst. An eine solche Konstellation könnte man auch denken, wenn ein Zielabweichungsverfahren zu einer Rechtslage führt, in der das Ziel, von dem abgewichen werden soll, funktionslos wird. Kann das Ziel der Raumordnung, von dem abgewichen werden soll, als Konsequenz der Zielabweichung tatsächlich nicht mehr ausgeführt werden, wird nämlich faktisch ein Rechtszustand erzeugt, welcher einer Zieländerung entspräche. Man könnte in Erwägung ziehen, in diesen Fällen ein Zielabweichungsverfahren für unzulässig zu erachten. Diese Problematik kann in diesem Gutachten jedoch offen bleiben, da die Frage nach dem Umgang mit der Funktionslosigkeit als Rechtsfolge des Zielabweichungsverfahrens im vorliegenden

---

[259] *Schmitz*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky (Hrsg.), Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Stand 2011, L § 6 Rn. 127. Vgl. zum bauplanerischen Verfahren *Finkelnburg/Ortloff/Kment*, Öffentliches Baurecht, 6. Aufl., 2011, § 24 Rn. 9.

[260] Vgl. BR-Drs. 635/96.

[261] *Goppel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2010, § 6 Rn. 14, 16.

[262] *Schrage*, Zielabweichung bei Raumordnungsverfahren, 1998, S. 23 ff.

Zusammenhang nicht entscheidungsrelevant ist. Dies wird im Folgenden aufgezeigt.[263]

2. Abweichung von der zeichnerischen Festlegung Teil B. 3. 5.

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, dass die Vorlage der Verwaltung hinsichtlich der Wahl des Standorts Löringhof nicht gegen die zeichnerische Festlegung Teil B. 3. 5 des Landesentwicklungsplans NRW verstößt. Die regionalplanerische Ausweisung des Standorts Löringhof lässt sich sachgerecht aus dem LEP entwickeln.[264] Unterstellt man gleichwohl – vorsorglich –, dass in der Wahl des Standorts Löringhof ein Verstoß gegen die zeichnerische Festlegung Teil B. 3. 5. liegt, stellt sich die Frage nach der materiellen Zulässigkeit eines Zielabweichungsverfahrens.[265]

a) Grundzüge der Planung

Wie bereits dargelegt,[266] kommt dem Kriterium der „Grundzüge der Planung" innerhalb der materiellen Anforderungen an die Zielabweichung die maßgebliche Bedeutung zu. Dieses Kriterium verlangt – in seinem Kern – eine eingehende Untersuchung, ob die anvisierte Abweichung von dem betroffenen Ziel der Raumordnung noch im Bereich dessen liegt, was der Plangeber gewollt hat oder gewollt hätte, wenn er den Grund für die Abweichung gekannt hätte.[267]

---

[263] Siehe die nachfolgenden Ausführungen unter D, IV, 2, c.

[264] Siehe die obigen Ausführungen unter C.

[265] Mit Blick auf die Ausführungen des OVG Münster in seinem Urteil vom 3. September 2009 – siehe hierzu oben unter D, I – ist die Einleitung eines Zielabweichungsverfahrens in der Praxis auch ratsam.

[266] Siehe oben unter D, IV, 1, b.

[267] So auch pointiert *BVerwG*, ZfBR 2011, 255 (259). Ähnlich BVerwGE 85, 66 (72); *Schmitz*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky (Hrsg.), Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Stand 2011, L § 6 Rn. 120. *Dyong*, in: Cholewa u. a. (Hrsg.), Raumordnung in Bund und Ländern, 2010, § 11 ROG Rn. 6 spricht insofern vom berührten „Interessengeflecht" der Planung.

Legt man diesen Maßstab an die Abweichung der Standortausweisung durch den Regionalplan Münster (Teilabschnitt Emscher-Lippe) an, kommt man zu dem Ergebnis, dass die Grundzüge der landesweiten Raumordnungsplanung nicht berührt sind. Der Landesentwicklungsplan hat die 16 ausgewiesenen Standorte für Kraftwerksnutzungen des damaligen LEP VI (1978) übernommen. Die Ausweisung der unterschiedlichen Standorte für die Kraftwerksnutzung verfolgt dabei ausweislich der Vorbemerkung D. II. 1. LEP das Ziel der Standortsicherung. Wie sich der Erläuterung des LEP VI entnehmen lässt, war es in diesem Zusammenhang insbesondere auch ein Anliegen der Landesplanung

„den energiepolitischen Entscheidungsspielraum zu erhalten".[268]

Durch die Ausweisung hinreichend vieler Flächen sollte zugunsten der Politik die Situation geschaffen werden, dass für den Fall der Umsetzung neuer Energiekonzepte

„die erforderlichen Flächen zur Verfügung stehen".[269]

Wie die rechtliche Analyse bereits ergab, ging es aber nicht darum, Nutzungen abschließend einer bestimmten Stelle zuzuweisen oder ihre Ausdehnung räumlich zu reglementieren. Diese Ausschlusswirkung war – schon wegen des Verzichts auf das Darstellungsprivileg – nicht beabsichtigt.[270]

Das dargestellte Grundanliegen des Landesentwicklungsplans wird durch die örtliche Verlagerung eines Standorts um wenige Kilometer nicht beeinträchtigt.[271] Hätte der Plangeber zum damaligen Entscheidungszeitpunkt

---

[268] Begründung des LEP VI, MBl. NRW 1978, 1878 (1908).

[269] Begründung des LEP VI, MBl. NRW 1978, 1878 (1908).

[270] Siehe dazu bereits oben unter C, II, 1, b.

[271] Die nachfolgenden Ausführungen gelten selbst für den Fall, dass der zeichnerischen Festlegung Teil B. 3. 5 LEP eine Konzentrationswirkung beigemessen werden sollte. Auch in diesem Fall möchte der Plangeber Standorte ausweisen, auf denen die konzentrierte Nutzung eine ausreichende Verwirklichungschance

(1978)[272] gewusst, dass aus regionalplanerischer Sicht heute ein örtlich – in Dimensionen der Raumplanung – leicht versetzter Standort bessere Rahmenbedingungen aufweist, hätte er der Verlagerung eines der 16 Standorte sicherlich nichts entgegengehalten. Sein planerisches Grundgerüst wäre damit weder in Bezug auf alle Standortfestlegungen (im Sinne eines ausgewogenen Standtortgeflechts) noch mit Blick auf den einen konkreten Standort beeinträchtigt gewesen.

Dem Anliegen der landesplanerischen Standortsicherung – realisierbare Standorte auszuweisen – wird vielmehr durch die geplante Änderung der Regionalplanung zur besseren Durchsetzung verholfen. Es wird ein leicht versetzter Standort gewählt, der nach den Ermittlungen der Alternativenprüfung der nachfolgenden Planungsebene (Regionalplanung) über bessere Verwirklichungschancen verfügt.[273] Somit bleibt die geographische Grundanordnung der gesicherten Standorte letztlich unverändert.[274] Lediglich die Verwirklichungschance der zu sichernden Nutzung wird positiv beeinflusst. Die Grundzüge der Planung sind damit gewahrt – mehr noch: sie werden gefördert.

Die Gutachter der Deutschen Umwelthilfe halten diesem Befund entgegen, dass durch die veränderte Standortwahl die durch die Abwägung austarierte planerische Grundkonzeption aus dem Gleichgewicht gerate.[275] Dabei verweisen sie unter anderem auf Aspekte wie die Entfernung des neu

---

besitzt. Anderenfalls ist die Konzentration der Nutzung unzulässig; vgl. *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 4. Aufl. 2009, Rn. 2683 ff.

[272] Wie die obige Ausarbeitung zeigt, hat bei Beschluss des LEP NRW 1995 eine vertiefte Auseinandersetzung mit den einzelnen Standorten des LEP VI nicht stattgefunden. Die Standorte wurden ohne eine Prüfung zur Aktualität der Rahmenbedingungen – so lässt es jedenfalls die Begründung des LEP 1995 vermuten – übernommen; vgl. dazu oben C, II, 1, a.

[273] Vgl. die Begründung der Vorlage der Verwaltung, S. 11 ff.

[274] Vgl. dazu auch *VGH Kassel*, NVwZ 2006, 230 (240); *Schmitz*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky (Hrsg.), Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Stand 2011, L § 6 Rn. 116 mit dem Hinweis auf die Zulässigkeit einer Zielabweichung bei geringen flächenmäßigen Abweichungen von der Zielfestlegung.

[275] *Schulte/Kloos*, Zur Zulässigkeit eines Zielabweichungsverfahrens zwecks Realisierung des Kohlekraftwerks Datteln 4, Rechtsgutachten, 2011, maschinenschriftlich, S. 18.

anvisierten Kraftwerksstandorts zur Wohnbebauung, den Umwelt- insbesondere Immissionsschutz, die Vorbelastung und die Lage zum Verbrauchsschwerpunkt, die bei einer Zielabweichung neu bewertet werden müssten.[276] Dieser Ansatz vermischt jedoch zwei Gesichtspunkte: die Abwägungsnotwendigkeit bezogen auf *einzelne* Standortfestlegungen zum einen und das Erfordernis einer umfassenden neuen Abwägung des *gesamten Planungskonzepts* zum anderen. Letzteres ist im Rahmen des Zielabweichungsverfahrens bedeutsam, ersteres irrelevant.

Schulte/Kloos benutzen fälschlicherweise die Notwendigkeit der Abwägung, die sich bei Ausweisung eines *jeden* Kraftwerksstandorts ergibt, um damit die Durchbrechung der Grundkonzeption des Landesentwicklungsplans NRW *insgesamt* zu rechtfertigen. In der Tat muss die Ausweisung eines jeden der 16 im LEP VI erstmals bestimmten Kraftwerksstandorte auf eine sachgerechte Abwägungsentscheidung zurückzuführen sein. Und auch die Ausweisung neuer Standorte – ebenso wie die Übernahme alter Standorte in einen neuen Plan übrigens auch – bedürfte einer eigenen Abwägungsentscheidung. Über den Einfluss der Abweichung von bestehenden Standortfestlegungen oder der Veränderung, Aufhebung, Verschiebung oder Ergänzung bestehender Standortfestlegungen *auf die planerische Gesamtkonzeption des LEP* ist damit aber noch keine Aussage getroffen.

Die neu zu treffende Abwägungsentscheidung – von der *Schulte/Kloss* sprechen, um damit die Unzulässigkeit des Zielabweichungsverfahrens zu begründen – ist lediglich eine für *jede* neue planerische Festlegung geltende Anforderung des § 7 Abs. 2 ROG. Würde dies zum Maßstab der Zulässigkeit des Zielabweichungsverfahrens nach § 6 Abs. 2 ROG erhoben, wäre damit jede planerische Standortfestlegung – weil jeweils auf einer eigenen Abwägungsentscheidung basierend – stets dem Zielabweichungsverfahren entzogen und eine Abweichung hiervon nie mit den Grundzügen der Planung vereinbar. Denn eine Abweichung von der einzelnen Standortfestlegung

---

[276] *Schulte/Kloos*, Zur Zulässigkeit eines Zielabweichungsverfahrens zwecks Realisierung des Kohlekraftwerks Datteln 4, Rechtsgutachten, 2011, maschinenschriftlich, S. 18.

wird stets mit Blick auf die neue Örtlichkeit einen standortbezogenen Abwägungsbedarf erzeugen.

Wenn man im Rahmen des § 6 Abs. 2 ROG von einer notwendigen neuen Abwägungsentscheidung spricht, um damit die Verletzung der Grundzüge der Planung zu rechtfertigen,[277] bezieht sich dies – entgegen der Auffassung von *Schulte/Kloos* – nur auf den *Gesamtplan*, von dessen vereinzelter Festlegung im Zielabweichungsverfahren abgewichen werden soll, und auf seinen getroffenen Interessenausgleich. Bezugspunkt ist aber nicht die einzelne Festlegung selbst. Somit bleiben die Gutachter der Umwelthilfe den Beleg schuldig, weshalb die Standortabweichung die Grundzüge der Planung tangieren soll.

b) Raumordnerische Vertretbarkeit

Den Anforderungen des Kriteriums der „raumordnerischen Vertretbarkeit" wird durch die angestrebte Standortverlegung vollumfänglich entsprochen. Wie bereits dargelegt,[278] verlangt dieses „grobe Korrektiv" im Rahmen des Zielabweichungsverfahrens lediglich, dass eine neue Planungssituation entsteht, die planbar ist. Damit soll vermieden werden, dass ein durch förmliche Raumplanung nicht zu erzielendes Ergebnis im Wege der Zielabweichung erreicht wird.[279]

Die Vorlage der Verwaltung weist nach, dass mit dem Areal Löringhof ein Standort gefunden wurde, der das Interesse des landesweiten Raumordnungsplans an der Verwirklichung von Kraftwerksnutzungen unter besseren Rahmenbedingungen erfüllt, als dies für den noch im Landesentwicklungsplan ausgewiesenen Standort newPark der Fall ist.[280] Die Vorlage der Verwaltung belegt zudem, dass die Anforderungen an eine rechtmäßige Raum-

---

[277] Vgl. *Löhr*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 11. Aufl. 2009, § 31 Rn. 29. Siehe auch *VGH Kassel*, BauR 2011, 468 (471), wonach Grundzüge der Planung verletzt sind, wenn es zu einer „partiellen Neuplanung" kommt.

[278] Siehe die obigen Ausführungen unter D, IV, 1, a.

[279] *Schmitz*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky (Hrsg.), Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Stand 2011, L § 6 Rn. 115.

[280] Siehe die Begründung der Vorlage der Verwaltung, S. 11 ff.

ordnungsplanung mit der Standortverlegung erfüllt werden können.[281] Hinsichtlich der Planbarkeit des durch die Zielabweichung verfolgten Unterfangens bestehen damit keine Bedenken; die Zielabweichung ist daher raumordnerisch vertretbar.

Schulte/Kloos geben demgegenüber zu bedenken, dass der anvisierte Standort Löringhof bei der Festlegung der Standorte für die Kraftwerksnutzung durch den LEP VI bewusst außen vor gelassen wurde.[282] Deshalb sei die raumordnerische Vertretbarkeit nicht gegeben. Dieser Argumentation ist entgegenzuhalten, dass für das bewusste Absehen des Standorts Löringhof bei der Aufstellung des LEP VI im Jahre 1978 keine Hinweise bestehen. Die angeführte Auseinandersetzung mit dem

> „absolut prioritären Schutz der Bevölkerung“[283]

rechtfertigt diesen Schluss nicht. Auch gibt es – wie bereits dargelegt –[284] keine Ansatzpunkte für eine Konzentrationswirkung der Standortfestlegung im LEP VI bzw. LEP NRW 1995, worauf die Ansicht von *Schulte/Kloos* jedoch letztlich hinauslaufen würde. Und schließlich ist die von *Schulte/Kloos* aufgeworfene These von der

> „bewusst mit der Fixierung auf den derzeitigen Ort vorgenommenen“[285]

---

[281] Zu weiteren bislang noch nicht behandelten Problemen, die § 50 BImSchG aufwirft, siehe nachfolgend E.

[282] *Schulte/Kloos*, Zur Zulässigkeit eines Zielabweichungsverfahrens zwecks Realisierung des Kohlekraftwerks Datteln 4, Rechtsgutachten, 2011, maschinenschriftlich, S. 15.

[283] *Schulte/Kloos*, Zur Zulässigkeit eines Zielabweichungsverfahrens zwecks Realisierung des Kohlekraftwerks Datteln 4, Rechtsgutachten, 2011, maschinenschriftlich, S. 15.

[284] Siehe hierzu bereits C, II, 1, b.

[285] *Schulte/Kloos*, Zur Zulässigkeit eines Zielabweichungsverfahrens zwecks Realisierung des Kohlekraftwerks Datteln 4, Rechtsgutachten, 2011, maschinenschriftlich, S. 15.

Standortentscheidung, der man mit der Zielabweichung widerspreche,[286] eine Thematik aufgeworfen, die – wenn überhaupt – zu einem Abweichen von den Grundzügen der Planung führen könnte. Wie bereits dargelegt,[287] sind aber auch diese Befürchtungen unbegründet.

c) Abweichung im Einzelfall - Funktionslosigkeit

(1) Wie bereits dargelegt,[288] gehört es zu den ungeschriebenen Voraussetzungen des Zielabweichungsverfahrens, dass lediglich im Einzelfall von Zielvorgaben abgewichen wird. Das Zielabweichungsverfahren darf die Bindungswirkung eines Ziels der Raumordnung nicht generell in Frage stellen, um sich nicht zu einem „verkappten" Zieländerungsverfahren zu entwickeln.

Unterstellt man – rein vorsorglich und unter Berücksichtigung des Urteils des OVG Münster vom 3. September 2009 –, dass die Ausweisung des Standorts Löringhof mit der Standortfestlegung des Landesentwicklungsplans Teil B. 3. 5 unvereinbar ist, dann würde im vorliegenden Beurteilungszusammenhang das Zielabweichungsverfahren darauf abzielen, in einem konkreten Einzelfall (nämlich für den Standort Löringhof) eine Befreiung von der abweichenden Zielbindung des Landesentwicklungsplans NRW zu bewirken. Im Übrigen, d. h. mit Blick auf andere Planungsverfahren, soll die Wirkungskraft der Festlegung Teil B. 3. 5 des Landesentwicklungsplans NRW unberührt bleiben. Demzufolge würde das hier in Frage stehende Zielabweichungsverfahren auf eine Abweichung im Einzelfall hinauslaufen. Das Zielabweichungsverfahren wäre insofern zulässig.

(2) Zu keinem anderen Ergebnis führen letztlich Überlegungen dahingehend, ob mit der angestrebten Zielabweichung möglicherweise die Funktionslosigkeit der landesplanerischen Festlegung Teil B. 3. 5 LEP herbeigeführt

---

[286] *Schulte/Kloos*, Zur Zulässigkeit eines Zielabweichungsverfahrens zwecks Realisierung des Kohlekraftwerks Datteln 4, Rechtsgutachten, 2011, maschinenschriftlich, S. 15.

[287] Siehe oben D, IV, 2, a.

[288] Siehe die obigen Ausführungen unter D, IV, 1, c.

werde, wodurch die Zulässigkeit des Zielabweichungsverfahrens in Frage gestellt werden könnte.

Die Funktionslosigkeit einer planerischen Festlegung setzt nach gefestigter Rechtsprechung zweierlei voraus:[289] Es müssen – erstens – die Verhältnisse, auf die sich eine planerische Festlegung bezieht, in der *tatsächlichen Entwicklung* einen Zustand erreicht haben, der eine Verwirklichung der Festlegung auf unabsehbare Zeit ausschließt, und es muss – zweitens – die Erkennbarkeit dieser Tatsachen einen Grad erreicht haben, der einem etwa dennoch in die Fortgeltung der Darstellung oder der Festsetzung gesetzten Vertrauens die *Schutzwürdigkeit* nimmt. Der Grund für das Außerkrafttreten der Zielfestlegung wegen Funktionslosigkeit liegt in der aus tatsächlichen Gründen eingetretenen Unmöglichkeit seiner Verwirklichung, nicht in der Entstehung derogierenden Rechts.

Legt man diese Maßstäbe an die *Folgen* des anvisierten Zielabweichungsverfahrens an, ergeben sich keine Hinweise, dass mit Ausweisung eines Gewerbe-/Industrieansiedlungsbereichs mit der Zweckbindung „Kraftwerk und einschlägige Nebenbetriebe" oder aber mit der späteren Verwirklichung des Kraftwerksvorhabens auf dem Standort Löringhof zugleich eine Verwirklichung der auf dem Gelände newPark durch den Landesentwicklungsplan NRW gesicherten Nutzung ausgeschlossen sei. Weder rechtlich noch tatsächlich sind die Errichtung und der Betrieb von zwei Kraftwerken in einer räumlichen Entfernung von ca. 5 km ausgeschlossen.[290] Die Zielfestlegung Teil B. 3. 5 LEP wird somit durch ein erfolgreich durchgeführtes Zielabweichungsverfahren nicht funktionslos, sondern kann weiterhin verwirk-

---

[289] Siehe mit Bezug zum Bauplanungsrecht BVerwGE 54, 5 (11); *BVerwG*, NVwZ 1994, 281 (281 f.); *BVerwG*, NVwZ-RR 1997, 512 (512 f.); *BVerwG*, NVwZ 2001, 1055 (1056); *BVerwG*, NVwZ 2004, 1244 (1245); *BVerwG*, ZfBR 2010, 787 (788); *OVG Lüneburg*, NVwZ-RR 1995, 439; *OVG Münster*, BauR 2010, 1543 (1544); vgl. auch *Troidl*, Der funktionslose Bebauungsplan in der Normenkontrolle: Führt die einjährige Antragsfrist (§ 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO) zur Funktionslosigkeit der Prinzipalkontrolle?, BauR 2010, 1511 (1513 f.); *Finkelnburg/Ortloff/Kment*, Öffentliches Baurecht, 6. Aufl. 2011, § 6 Rn. 107.

[290] Die Folgen der 6. Änderung des Regionalplans Münster bleiben hierbei außer Betracht. Sie sind für das Verständnis vom Zusammenspiel des Landesentwicklungsplans NRW und der 7. Änderung des Regionalplans Münster (Teilplan Emscher-Lippe) nicht von Bedeutung.

licht werden. Damit wird sie auch nicht *generell* in ihrer Wirkung in Frage gestellt. Dasselbe gilt dann schließlich auch – diese Anmerkung sei hier vorsorglich getroffen – für die übrigen Kraftwerksicherungsstandorte des Landesentwicklungsplans NRW. Das Zielabweichungsverfahren entwickelt sich also nicht zu einem „verkappten" Zieländerungsverfahren. Seine Durchführung ist unbedenklich.

d) Exkurs: Funktionslose Standortfestlegung als Gegenstand des Zielabweichungsverfahrens

(1) In seinem Gutachten für die Stadt Datteln hat *Beckmann* sich mit der Frage auseinandergesetzt, ob die 6. Änderung des Regionalplans Münster (Teilabschnitt Emscher-Lippe) zu einer Funktionslosigkeit der Standortfestlegung Teil B. 3. 5 LEP geführt habe.[291] Ob diese Feststellung zutrifft, soll hier offen bleiben. Legt man sie als Hypothese den weiteren Überlegungen zugrunde, knüpft sich daran im vorliegenden Zusammenhang die Frage, ob eine Abweichung von der zeichnerischen Festlegung Teil B. 3. 5 LEP überhaupt sinnvoll erscheint, wenn dieses Ziel bereits funktionslos wäre.

Die Funktionslosigkeit eines Planinhalts hat zur Konsequenz, dass die jeweilige Planaussage keine Verbindlichkeit (mehr) für sich in Anspruch nehmen kann. Die auf konkrete Erfüllung und weniger auf Geltung angelegte Festlegung ist in ihrer gestalterischen Funktion gestört und verliert damit ihre Geltung.[292] Damit ist sie als Maßstab für nachfolgende Planungsebenen unbrauchbar geworden. Sie vermag nicht mehr, die Planung ihrer Adressaten auszurichten.

Handelt es sich bei dem fraglichen Plansatz um eine Festlegung eines Landesentwicklungsplans, folgt aus der Funktionslosigkeit weiter, dass aus dem betroffenen Plansatz keine Regionalplanung im Sinne des § 8 Abs. 2 S. 1

---

[291] *Beckmann*, Zur Erforderlichkeit eines Verfahrens zur Abweichung von Zielen der Raumordnung des Landesentwicklungsplans NRW und des Landesentwicklungsprogramms für den vorhabenbezogenen Bebauungsplan Nr. 105 a der Stadt Datteln, Rechtsgutachten, maschinenschriftlich, S. 54 ff.

[292] Vgl. *Finkelnburg/Ortloff/Kment*, Öffentliches Baurecht, 6. Aufl. 2011, § 6 Rn. 107 ff.

ROG entwickelt werden kann.[293] Die Regionalplanung verlöre also eine sie nach § 4 Abs. 1 S. 1 ROG bindenden Planaussage. Das Anforderungsprofil für die Regionalplanung wäre damit reduziert.

Negative Folgen für die Vorlage der Verwaltung erwachsen aus diesem Gesichtspunkt nicht. Unterstellt man eine Funktionslosigkeit der Festlegung Teil B. 3. 5 LEP, ist die bereits ohnehin bescheinigte Rechtmäßigkeit der Vorlage der Verwaltung[294] auch weiterhin bzw. erst recht gegeben. Die Notwendigkeit eines Zielabweichungsverfahrens würde damit – wie ohnehin schon attestiert –[295] aus einem weiteren Gesichtspunkt heraus entfallen.

(2) An anderer Stelle hat *Beckmann* die Ansicht geäußert, dass mit Blick auf die von ihm angenommene Funktionslosigkeit des Ziels der Raumordnung

> „eine klarstellende Aufhebung des in Rede stehenden Zieles der Raumordnung ... nicht nur konsequent, sondern auch zur Vermeidung eines unzutreffenden Rechtsscheins geboten“[296]

sei.

Hierzu ist anzumerken, dass die *Notwendigkeit* einer klarstellenden Aufhebung des Ziels der Raumordnung nicht besteht. Hierfür spricht, dass die Funktionslosigkeit einer planerischen Festlegung eine Ausnahmeerscheinung des Planungsrechts darstellt, die an *enge* Voraussetzungen geknüpft ist. Dazu gehört, dass die Erkennbarkeit der tatsächlichen Entwicklung, die eine Verwirklichung des Planwerks ausschließen, einen Grad erreicht hat, der einem etwa dennoch in die Fortgeltung der Darstellung oder der Festsetzung gesetzten Vertrauens die *Schutzwürdigkeit* nimmt.[297] Das Verwirklichungs-

---

[293] Siehe hierzu bereits oben C, I.

[294] Siehe die obigen Ausführungen unter C.

[295] Siehe oben C. III.

[296] *Beckmann*, Funktionslosigkeit von Zielen der Raumordnung – Normverwerfung, Zielabweichung oder Planänderung, 2011, maschinenschriftlich, S. 9.

[297] Siehe mit Bezug zum Bauplanungsrecht BVerwGE 54, 5 (11); *BVerwG*, NVwZ 1994, 281 (281 f.); *BVerwG*, NVwZ-RR 1997, 512 (512 f.); *BVerwG*, NVwZ 2001, 1055 (1056); *BVerwG*, NVwZ 2004, 1244 (1245); *BVerwG*, ZfBR 2010, 787 (788); *OVG Lüneburg*, NVwZ-RR 1995,439; *OVG Münster*, BauR 2010, 1543 (1544); vgl. auch *Troidl*, Der funktionslose Bebauungsplan in der Normenkontrolle: Führt

hindernis muss somit offenkundig sein. In einer Situation der Offenkundigkeit kann sich kein Rechtsschein bilden, auf den eine Handlung gutgläubig gestützt werden könnte. Einer Klarstellung offensichtlicher Umstände bedarf es somit nicht zwingend.

Hinsichtlich der ebenfalls in diesem Zusammenhang angesprochenen Verwerfungskompetenz der Planungsbehörden ist anzumerken, dass diese bei untergesetzlichen Rechtsnormen – einschließlich Rechtsverordnungen – grundsätzlich umstritten ist.[298] Allerdings erkennt das Bundesverwaltungsgericht eine Verwerfungskompetenz bei offensichtlicher Unwirksamkeit des Planwerks an.[299] Da im Fall der Funktionslosigkeit eines Plansatzes die Unwirksamkeit notwendigerweise offensichtlich gegeben ist, besteht eine Normverwerfungskompetenz der Planadressaten. Sollte Plansatz Teil B. 3. 5 LEP also tatsächlich funktionslos sein, könnte der Träger der Regionalplanung diesen daher unbeachtet lassen. Einer bindungsbefreihenden Zielaufhebung bedürfte es somit nicht notwendig.

e) Zwischenergebnis

Die materiellen Voraussetzungen des § 6 Abs. 2 ROG für eine Abweichung von der zeichnerischen Zielfestlegung Teil B. 3. 5 LEP sind erfüllt.

3. Abweichung von Plansatz D. II. 2. 1 LEP

Die Beschlussvorlage zur Verbandsversammlung des Regionalverbands Ruhr vom 9. Dezember 2010 hat sich mit einem Zielabweichungsverfahren

---

die einjährige Antragsfrist (§ 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO) zur Funktionslosigkeit der Prinzipalkontrolle?, BauR 2010, 1511 (1513 f.); *Finkelnburg/Ortloff/Kment*, Öffentliches Baurecht, 6. Aufl. 2011, § 6 Rn. 107.

[298] *Löhr*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 11. Aufl. 2009, § 10 Rn. 10 ff.; *Engel*, Zur Normverwerfungskompetenz einer Behörde, NVwZ 2000, 1258; *Diedrich*, Die Verwerfungskompetenz für Bebauungspläne oder ein Hallenbad in schwerer juristischer See, BauR 2000, 819; *Wehr*, Normverwerfung durch die Exekutive, 1998.

[299] *BVerwG,* NVwZ 2001, 1035 (1037); zustimmend *OVG Münster*, NuR 2006, 191 (192 f.).

auch im Hinblick auf den Plansatz D. II. 2. 1 LEP auseinandergesetzt.[300] Dieser Thematik soll deshalb nachfolgend – schon aus dem Gesichtspunkt der Vorsorge – ebenfalls nachgegangen werden.

Allerdings dürfte sich die Frage nach der Zulässigkeit des Zielabweichungsverfahrens wohl lediglich hinsichtlich Satz 1 des Plansatzes D. II. 2. 1 LEP ergeben. Dabei ist nochmals zu betonen, dass Plansatz D. II. 2. 1 Satz 1 LEP nur „insbesondere" heimische Primärenergieträger verwendet sehen will und damit eigentlich einem Einsatz importierter Primärrechtsträger nicht grundsätzlich entgegensteht.[301]

a) Grundzüge der Planung

Ob eine Standortfestlegung im Bereich Löringhof mit der Ausweisung eines Steinkohlekraftwerks die Grundzüge der Planung berührt, ist eine Frage der Besonderheiten des Einzelfalls.[302] Es bedarf einer eingehenden Untersuchung, ob die anvisierte Abweichung von dem betroffenen Ziel der Raumordnung noch im Bereich dessen liegt, was der Plangeber gewollt hat oder gewollt hätte, wenn er den Grund für die Abweichung gekannt hätte.[303]

Würde man unterstellen, die Ausweisung des Kraftwerksstandorts Löringhof widerspricht den Vorgaben des Plansatzes D. II. 2. 1 LEP, dann kann von diesen landesplanerischen Vorgaben abgewichen werden, ohne die Grundzüge der Planung zu tangieren. Der landesweit geltende Ansatz des Plansatzes D. II. 2. 1 Satz 1 LEP würde bei einer Abweichung nicht in Frage gestellt, da er lediglich bezogen auf einen konkreten Standort – und damit singulär – außer Kraft gesetzt würde. Die Verfolgung des Planungsziels D. II.

---

[300] Siehe den Fraktionsantrag vom 9. 12. 2010, Drs. 12/0243, Nr. 6.

[301] Siehe oben C, II, 2, c.

[302] *BVerwG*, ZfBR 2011, 255 (259); *Schmitz*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky (Hrsg.), Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Stand 2011, L § 6 Rn. 120.

[303] So auch pointiert *BVerwG*, ZfBR 2011, 255 (259). Ähnlich BVerwGE 85, 66 (72); *Schmitz*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky (Hrsg.), Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Stand 2011, L § 6 Rn. 120. *Dyong*, in: Cholewa u. a. (Hrsg.), Raumordnung in Bund und Ländern, 2010, § 11 ROG Rn. 6 spricht insofern vom berührten „Interessengeflecht" der Planung.

2. 1 Satz 1 LEP könnte im übrigen Gebiet Nordrhein-Westfalens weiterverfolgt werden. Die Grundzüge der Planung wären somit nicht verletzt.

Zudem muss berücksichtigt werden, dass Plansatz D. II. 2. 1 Satz 1 LEP letztlich durch die Veränderungen der tatsächlichen Gegebenheiten stark an Bedeutung eingebüßt hat. Durch den Wegfall der Steinkohleförderung in Nordrhein-Westfalen zum Ende des Jahres 2018 wird der Rückgriff auf heimische Steinkohle auf Dauer nicht mehr möglich sein. Ein Ausweichen auf heimische Braunkohle stellt dabei die einzige Alternative dar, die mit Blick auf die schlechte CO_2-Bilanz dieses Energieträgers jedoch den klimapolitischen Anstrengungen der Politik zuwiderläuft.[304] Der Import von Steinkohle für neue effiziente Kohlekraftwerke ist somit – auch mit Blick auf die gewachsene Bedeutung des Klimaschutzes, der auch im LEP verankert ist –[305] alternativlos. Demnach lässt die Freistellung von einer (unterstellten) Bindung an die Verwendung heimischer Energieträger nicht nur die Grundzüge der Planung unberührt. Die Freistellung ist mit Blick auf die aktuellen Entwicklungen und planerischen Grundentscheidungen zugunsten des Klimaschutzes sogar sachlich geboten.

Die Größe des auf dem Standort Löringhof geplanten Kraftwerks steht diesem Befund nicht entgegen. Sie spricht vielmehr für die sachliche Notwendigkeit, die Planbindung aufzugeben, um einem Kraftwerk mit höchster Energieeffizienz und größter Nennleistung unter Klimaschutzgesichtspunkten zur Verwirklichung zu verhelfen, ist dies doch auch ein Anliegen des Gesamtkonzepts des Landesentwicklungsplans.

b) Raumordnerische Vertretbarkeit

Die Abweichung von Plansatz D. II. 2. 1 LEP ist planbar und damit raumordnerisch vertretbar. Auch ohne die Aussage D. II. 2. 1 LEP wäre der Landesentwicklungsplan in sich sachlich abgerundet und schlüssig. Die bundesrechtlichen Grundsätze der Raumordnung, die sich zur Energieinfrastruktur

---

[304] Siehe diesbezüglich auch oben B, IV.

[305] Vgl. Plansatz D. II. 2. 1. Satz 2 LEP; Plansatz D. II. 2. 4 LEP.

verhalten,[306] erzwingen die Aufnahme dieses Plansatzes nicht. Ein Verzicht auf den (unterstellten) verpflichtenden Einsatz heimischer Energieträger ist auch – wie bereits beschrieben –[307] unter Klimaschutzgesichtspunkten sachlich nahe liegend, so dass eine raumordnungsrechtliche Vertretbarkeit eines Verzichts auf diese Bindung anzunehmen ist.

c) Zwischenergebnis

Im Hinblick auf Plansatz D. II. 2. 1 S. 1 LEP sind die materiellen Voraussetzungen für eine Zielabweichung nach § 6 Abs. 2 ROG gegeben.

V. Zwischenergebnis

Die Untersuchung zur Zielabweichung von Festlegungen des Landesentwicklungsplans erfolgte auf Grundlage vieler theoretischer Annahmen. Unterstellt man – entgegen den zuvor gewonnenen Erkenntnissen –,[308] dass die 7. Änderung des Regionalplans Münster (Teilabschnitt Emscher-Lippe) nicht aus dem Landesentwicklungsplan entwickelt werden kann, kommt ein Zielabweichungsverfahren in Betracht. Letztgenanntes zu betreiben, ist unter Berücksichtigung der Ausführungen des OVG Münster in seinem Datteln-Urteil letztlich auch ratsam.

Grundsätzliche Bedenken gegen das Instrument des Zielabweichungsverfahrens bestehen nicht. Auch sind die Voraussetzungen der Antragsbefugnis vorliegend durch den Regionalverband Ruhr erfüllt. Die Abweichung von der zeichnerischen Festlegung Teil B. 3. 5 LEP sowie von der textlichen Fest-

---

[306] Siehe § 2 Abs. 2 Nr. 4 und 6 ROG. Vgl. dazu auch die obigen Ausführungen unter B, IV, 1.

[307] Siehe die obigen Ausführungen unter C, II, 2, c, (2).

[308] Siehe ausführlich dazu die obigen Ausführungen unter C.

legung D. II. 2. 1 Satz 1 LEP ist möglich. Die Abweichungen würden nicht die Grundzüge der Planung berühren und wären auch raumordnerisch vertretbar.

E. IMMISSIONSSCHUTZRECHTLICHE ASPEKTE DER SIEBTEN REGIONALPLANÄNDERUNG

I. Die Steuerungsaufgabe der Raumordnung im Mehrebenensystem

1. Vorrang der Raumordnung zur Verwirklichung einer zusammenfassenden, übergeordneten und fachübergreifenden Planung

Der Ausgangspunkt im Verhältnis der Raumordnung zu anderen Planungsebenen und Genehmigungsverfahren ist durch einen materiellen Vorrang der Raumordnung geprägt, wie er in § 4 ROG deutlich zu Tage tritt. Nach § 4 Abs. 1 S. 1 ROG sind die Ziele der Raumordnung von *allen öffentlichen Stellen* bei ihren raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zu beachten, d. h., dass die Zieladressaten ihre raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen in Übereinstimmung mit den Zielen der Raumordnung bringen müssen.[309] Damit werden insbesondere die Kommunen als Träger der Bauleitplanung ebenso wie die Träger der Fachplanung von der Pflicht zur Beachtung von Zielen der Raumordnung erfasst.[310] Entsprechendes gilt ebenfalls für die Grundsätze der Raumordnung, die gem. § 4 Abs. 1 S. 1 ROG sowohl gegenüber den Trägern der Bauleitplanung als auch der Fachplanung zur Geltung kommen, hier jedoch nur im Rahmen von Ermessens- und Abwägungsentscheidungen zu berücksichtigen sind.[311]

---

309 *BVerwG*, Beschl. v. 20.8.1992 – 4 NB 20/91 –, BVerwGE 90, 329 (332 f.); *Hartwig*, Rechtswirkungen von Zielen der Raumordnung und Landesplanung gegenüber privaten Planungsträgern, insbesondere bei §§ 34, 35 BBauG, NVwZ 1985, 8 (9); *Kment*, Rechtsschutz im Hinblick auf Raumordnungsziele, 2002, S. 73.

310 *Zentralinstitut für Raumplanung*, Das Raumordnungsrecht: Vergangenheit – Gegenwart – Zukunft, DVBl. 2005, 1149 (1156).

311 *Erbguth*, Das Gebot einer materiellen Abgrenzung zwischen Grundsätzen und Zielen der Raumordnung – Am Beispiel der landesplanerischen Stellungnahme nach brandenburgischem Recht, LKV 1994, 89 (91); *Mönch/Sander*, Die Planung und Zulassung von Factory Outlet Centern, NVwZ 1999, 337 (340).

2. Gebot der ebenenspezifischen Planung

Die zunächst weiträumig erscheinenden Einwirkungsmöglichkeiten der Raumordnung auf andere öffentliche Stellen werden jedoch ganz maßgeblich durch den Aufgaben- und Funktionsbereich der Raumordnung relativiert, welcher zugleich den raumordnungsrechtlichen Kompetenzrahmen definiert.[312] Das Aktionsfeld der Raumordnung ist gem. § 1 Abs. 1 S. 1 ROG auf die zusammenfassende, übergeordnete und fachübergreifende Planung begrenzt. Die Raumordnung darf deshalb keine Ersatzfachplanung betreiben.[313] Festlegungen, die sich gleichwohl in das Terrain des Fachplanungsrechts begeben, sind aufgrund der Überschreitung des raumordnungsrechtlichen Kompetenzrahmens grundsätzlich nichtig.[314] Gleiches gilt im Verhältnis zur Bauleitplanung: Auch hier ist der Raumordnung der unmittelbare gestalterische Zugriff auf das Grundeigentum in der Planungsregion verschlossen, es sei denn, Raumordnungsklauseln ordnen diese Wirkungserstreckung an.[315] Dies ist Ausdruck der verfassungsrechtlichen Unterscheidung zwischen der Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG (Raumordnung) in Abgrenzung zur Kompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG (Bodenrecht).[316]

---

312 *Heemeyer*, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.), Festlegungen zum Verkehr in Regionalplänen, 2007, S. 9 (9).

313 *BayVerfGH*, DÖV 2003, 78 (80); *Spannowsky*, Grenzen landes- und regionalplanerischer Festlegungen gegenüber Verkehrswegeplanungen des Bundes, UPR 2000, 418 (421). Allerdings dürfen einzelfachliche Belange formuliert werden, wenn etwa keine entsprechende Fachplanung existiert; vgl. *Hoppe*, DVBl. 2001, 81 (84 f.); *Schulte*, Ziele der Raumordnung, NVwZ 1999, 943 (944).

314 *Zentralinstitut für Raumplanung*, Das Raumordnungsrecht: Vergangenheit – Gegenwart – Zukunft, DVBl. 2005, 1149 (1156).

315 *Steinberg/Steinwachs*, Infrastrukturprojekte als Ziele der Raumordnung im Landesentwicklungsplan – Zugleich eine Besprechung des Urteils des VGH Kassel vom 16.08.2002NVwZ 2004, 530 (535 f.); *Kment*, Raumordnungsgebiete in der Deutschen Ausschließlichen Wirtschaftszone – Ein Plädoyer für eine Novelle nach der Novelle, Verw 40 (2007), 53 (65 f.); *ders.*, Zur angestrebten Änderung der Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Raumordnung, NuR 2006, 217 (219); *Erbguth*, Das Baugesetzbuch und seine Auswirkung auf die Landes- und Regionalplanung, NVwZ 1988, 289 (295).

316 BVerfGE 3, 407 (424 f.); *Kment*, Zur angestrebten Änderung der Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Raumordnung, NuR 2006, 217 (218 f.).

Das Planungsrecht zerfällt somit in mehrere unterschiedliche Planungsebenen, wobei jede dieser Ebenen dazu aufgerufen ist, ihrer Funktion und Steuerungspotenziale entsprechend zur Problembewältigung beizutragen.[317] Dabei sollen weder Aufgabenbereiche unnötig an sich gezogen noch – umgekehrt – lösbare Probleme unreflektiert auf andere Ebenen abgeschoben werden. So verlangt es das Gebot der ebenenspezifischen Planung und so klingt es auch im Grundsatz der Konfliktbewältigung an.[318]

3. Überfachlichkeit der Raumordnung

Die Grenzlinie zwischen der Raumordnung und anderen Planungsebenen wird maßgeblich durch das Kriterium der *Überfachlichkeit* der Raumordnung bestimmt.[319] Danach darf die Raumordnung Sachbereiche nur derart weitgehend regeln, wie aus überfachlichen Gründen ein Bedarf nach überörtlicher Abstimmung der unterschiedlichen Nutzungsansprüche an den Raum besteht.[320] Bei der Festlegung von Standorten sollte deshalb etwa von parzellenscharfen Festlegungen Abstand genommen werden. Ebenso sind Vorgaben zu konkreten betrieblichen Vorgängen (Betriebsbeschränkungen) nicht Regelungsgegenstand der Raumordnung.[321] Sie sind dem Fachrecht vorbehalten.

---

[317] Vgl. auch BVerwGE 119, 25.

[318] Zum Grundsatz der planerischen Konfliktbewältigung siehe *BVerwG*, NVwZ 1988, 351 (353); *BVerwG*, NVwZ 1989, 960 (960); *BVerwG*, NVwZ-RR 1995, 130 (130 f.); *Pfeifer*, Der Grundsatz der Konfliktbewältigung in der Bauleitplanung, 1988; *Finkelnburg/Ortloff/Kment*, Öffentliches Baurecht, 6. Aufl. 2011, § 5 Rn. 69.

[319] BVerfGE 3, 407 (425); *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 4. Aufl. 2009, Rn. 3250.

[320] *BayVerfGH*, DÖV 2003, 78 (80); *Hönig*, Naturschutzfachliche Vorgaben in der Regionalplanung – Zugleich Anmerkung zu BVerwG, Urt vom 30-1-2003 - 4 CN 14.01 NuR 2003, 489, NuR 2004, 158 (158); *Durner*, Konflikte räumlicher Planung, 2005, S. 255.

[321] Siehe etwa *BVerwG*, NVwZ Beilage 2006, 1.

4. Beachtung der Realisierbarkeit der planerischen Festlegungen

Die Rückführung der Raumordnung auf den Bereich der Überfachlichkeit bedeutet nun aber nicht, dass die Raumordnung gegenüber nachfolgenden Genehmigungs- und Planfeststellungsverfahren „blind" sei. Aufgrund der Einbindung der Raumordnung in einen mehrstufigen Planungsprozess ist sie vielmehr angehalten, im Rahmen ihrer Planungstätigkeit die Realisierbarkeit ihrer planerischen Festlegungen auf den nachfolgenden Planungsstufen und im Planungsvollzug vorausschauend zu prüfen.[322] Zeigen sich dem Plangeber hier bereits tatsächliche oder rechtliche Umsetzungshindernisse, die auch auf den weiteren Planungsebenen oder im Rahmen nachfolgender Genehmigungsverfahren nicht sachgerecht beseitigt oder ausgeglichen werden könnten, ist der Raumordnungsplan unwirksam. Deshalb muss sich der Plangeber eines Raumordnungsplans beispielsweise damit befassen, ob Störfall-Risiken im Sinne des § 50 S. 1 BImSchG, die seine Standortentscheidung auslösen wird, auf nachfolgenden Planungsebenen sachgerecht gelöst bzw. reduziert werden können.

II. Gesetzliche Vorgaben zum Immissionsschutz im Raumordnungsrecht

1. Gesetzliche Vorgaben des § 50 BImSchG

§ 50 BImSchG ist aus Sicht des Planungsrechts die zentrale Vorgabe zur Bewältigung von Immissionen.[323] Sie verlangt, dass bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen die für eine bestimmte Nutzung vorgesehenen Flächen einander so zuzuordnen sind, dass schädliche Umwelteinwirkungen und von schweren Unfällen im Sinne der Seveso-II-Richtlinie[324] in Betriebs-

---

[322] *Rojahn*, Umweltschutz in der raumordnerischen Standortplanung von Infrastrukturvorhaben – Gestaltungsgrenzen und Kompetenzgrenzen, Vortragsthesen, maschinenschriftlich, 2010, S. 13.

[323] *Jarass*, BImSchG, 8. Aufl. 2010, § 50 Rn. 1; *Schulze-Fielitz*, in: Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), GK-BImSchG, 2010, § 50 Rn. 1.

[324] Richtlinie 96/82/EG v. 9. 12. 1996, ABl. EG v. 14. 1. 1997 Nr. L 10, S. 13 ff.

bereichen hervorgerufene Auswirkungen auf schutzbedürftige Gebiete so weit wie möglich vermieden werden. Zu den schutzbedürftigen Gebieten zählt § 50 S. 1 BImSchG die ausschließlich oder überwiegend dem Wohnen dienenden Gebiete sowie sonstige schutzbedürftige Gebiete, insbesondere öffentlich genutzte Gebiete, wichtige Verkehrswege, Freizeitgebiete und unter dem Gesichtspunkt des Naturschutzes besonders wertvolle oder besonders empfindliche Gebiete und öffentlich genutzte Gebäude.[325] Damit beinhaltet § 50 S. 1 BImSchG sowohl den gebietsbezogenen Immissionsschutz als auch den planerischen Störfallschutz.[326]

Das Schutzinteresse des § 50 BImSchG wird zusätzlich durch weitere Vorgaben zur Sicherung einer guten Luftqualität in § 50 S. 2 BImSchG komplettiert. Diese letztgenannte Norm verlangt, dass bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen in Gebieten, in denen die von der 22. BImSchV festgelegten Immissionsgrenzwerte und Zielwerte nicht überschritten werden,[327] bei der Abwägung der betroffenen Belange die Erhaltung der bestmöglichen Luftqualität als Belang Berücksichtigung erlangt.

2. Vorgaben des § 24 Abs. 3 S. 1 LEPro NRW

Die planungsrelevanten Vorgaben des § 50 BImSchG finden auf der Ebene des Landesrechts eine Entsprechung. Auch § 24 Abs. 3 S. 1 LEPro NRW setzt sich mit Fragen des Immissionsschutzes auseinander und normiert einen Trennungsgrundsatz. Danach wird eingefordert, dass bei der Standortplanung für gewerbliche und andere Anlagen, deren Betrieb mit erheblichen Emissionen verbunden ist, zur Vermeidung oder Verminderung von Immissionen ausreichende Abstände oder geeignete Schutzvorkehrungen zwischen

---

[325] Vgl. dazu auch *Hansmann*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 2010, § 50 BImSchG Rn. 37 ff.

[326] *Hansmann*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 2010, § 50 BImSchG Rn. 14; *Jarass*, BImSchG, 8. Aufl. 2010, § 50 Rn. 1.

[327] Es existiert derzeit keine andere als die 22. BImSchV, die in den Anwendungsbereich des § 50 S. 2 BImSchG fallen könnte; vgl. dazu *Tophoven*, in: Giesbert/Reinhard (Hrsg.), Umweltrecht, 2007, § 50 BImSchG, Rn. 7; *Mager*, in: Kotulla (Hrsg.), BImSchG, 2009, § 50 Rn. 66.

diesen Anlagen und Wohnsiedlungsbereichen vorzusehen sind. Inhaltlich geht die Vorgabe des Landesentwicklungsprogramms NRW damit nicht über die Anforderungen des § 50 BImSchG hinaus. Dies bedeutet, dass mit Einhaltung des § 50 BImSchG auch den Vorgaben des § 24 Abs. 3 S. 1 LEPro NRW entsprochen wird. Die nähere Untersuchung darf sich daher auf den Abgleich der Vorlage der Verwaltung mit den gesetzlichen Vorgaben des § 50 BImSchG beschränken.[328]

III. Funktion des § 50 BImSchG im Planungsrecht

1. Grundsätzliche Bedeutung des § 50 BImSchG

§ 50 BImSchG kann als Grundsatznorm der räumlichen Gesamtplanung bezeichnet werden.[329] Sie streitet für eine frühzeitige Berücksichtigung des Immissionsschutzes und Störfallschutzes im Rahmen der räumlichen Planung.[330] Damit tritt das materielle Anforderungsprogramm des § 50 BImSchG neben die allgemeinen Regelungen zur Aufstellung eines Raumordnungsplans bzw. eines sonstigen Planwerks und installiert zugleich ein System des planerischen Immissions- und Störfallschutzes.[331]

Die Vorschrift des § 50 BImSchG ist eine Vorsorgeregelung.[332] Sie schützt die als besonders schutzwürdig erachteten Flächen nicht nur gegen konkret schädliche Umwelteinwirkungen, sondern will auch potenziell schädliche Umwelteinwirkungen vermeiden.[333] Erfasst werden dabei alle Immissionen;

---

[328] Siehe dazu nachfolgend E, III-VI.

[329] *Schulze-Fielitz*, in: Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), GK-BImSchG, 2010, § 50 Rn. 4.

[330] *Jarass*, BImSchG, 8. Aufl. 2010, § 50 Rn. 1.

[331] *Erbguth/Schlacke*, Umweltrecht, 3. Aufl. 2010, § 9 Rn. 31; *Hansmann*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 2010, § 50 BImSchG Rn. 14; *Mager*, Kotulla (Hrsg.), BImSchG, 2009, § 50 Rn. 4.

[332] *Tophoven*, in: Giesbert/Reinhard (Hrsg.), Umweltrecht, 2007, § 50 BImSchG, Rn. 14; *Hansmann*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 2010, § 50 BImSchG Rn. 2. Siehe zum Vorsorgegrundsatz auch *Breuer*, Strukturen und Tendenzen des Umweltschutzrechts, Der Staat 20 (1981), 393 (411 ff.).

[333] *Jarass*, BImSchG, 8. Aufl. 2010, § 50 Rn. 12; *Schulze-Fielitz*, in: Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), GK-BImSchG, 2010, § 50 Rn. 92, 100 f.

eine Beschränkung auf Luftverunreinigungen oder Lärmbelästigungen besteht grundsätzlich nicht.[334]

2. Räumliche Trennung und Nutzungsbeschränkungen

Die von § 50 BImSchG verfolgte Intention – nämlich der Schutz vor schädlichen Immissionen und vor den Auswirkungen schwerer Unfälle bzw. Störfälle – soll grundsätzlich durch eine geeignete räumliche Zuordnung der Nutzungen erreicht werden.[335] Dies bedeutet, dass primär die konfligierenden Nutzungen voneinander zu trennen sind.[336] Anhaltspunkte für die gebotenen Abstände liefert dabei der Abstandserlass des Landes Nordrhein-Westfalen,[337] der jedoch in besonderen Situationen angepasst werden muss.[338] Abgesehen von einer Trennung unverträglicher Nutzungen kommen Nutzungsbeschränkungen und sonstige geeignete Festlegungen in Betracht, die zur Zielerreichung geeignet erscheinen.[339]

Von den zu treffenden Festlegungen können sowohl die störenden als auch die zu schützenden Flächen betroffen sein, wobei in der Regel vorrangig bei den störenden Flächen anzusetzen ist.[340] Allerdings spielen hier auch Aspekte der Vorbelastung und des Bestandsschutzes hinein.[341]

---

[334] *Schulze-Fielitz*, in: Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), GK-BImSchG, 2010, § 50 Rn. 96.

[335] *Jarass*, BImSchG, 8. Aufl. 2010, § 50 Rn. 4.

[336] BVerwGE 45, 309 (310); *Hansmann*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 2010, § 50 BImSchG Rn. 51.

[337] Abstandserlass v. 6. 6. 2007, MBl. 2007, S. 659.

[338] Siehe hierzu *Jarass*, BImSchG, 8. Aufl. 2010, § 50 Rn. 16; *Schulze-Fielitz*, in: Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), GK-BImSchG, 2010, § 50 Rn. 131 ff.

[339] BVerwGE 81, 197 (208 f.); *Hansmann*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 2010, § 50 BImSchG Rn. 34; *Schulze-Fielitz*, in: Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), GK-BImSchG, 2010, § 50 Rn. 138.

[340] *Schulze-Fielitz*, in: Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), GK-BImSchG, 2010, § 50 Rn. 139 ff.

[341] *Jarass*, BImSchG, 8. Aufl. 2010, § 50 Rn. 17.

3. Anforderungen an die planerische Abwägung

§ 50 BImSchG besitzt im Rahmen der planerischen Abwägung unterschiedliche Bedeutung. Grundsätzlich ist zwischen den Anforderungen des § 50 S. 1 BImSchG und den rechtlichen Vorgaben des § 50 S. 2 BImSchG zu differenzieren.

a) Gesteigerte Begründungslast im Rahmen des § 50 S. 1 BImSchG

(1) § 50 S. 1 BImSchG schreibt in seinem Kern vor, dass die immissionsschutzrechtlichen und störfallrechtlichen Gesichtspunkte in die planerische Abwägung mit dem ihnen eigenen, besonderen Gewicht eingehen.[342] Einen absoluten Vorrang verleiht § 50 S. 1 BImSchG den jeweiligen Belangen jedoch nicht.[343]

Die konkrete Sprachwahl zur Umschreibung der rechtlichen Anforderungen des § 50 S. 1 BImSchG unterliegt derzeit einem Veränderungsprozess. Während lange Zeit in § 50 S. 1 BImSchG ein sog. „Optimierungsgebot" gesehen wurde,[344] geht die Rechtsprechung nunmehr von einer „Abwägungsdirektive" aus.[345] Die sprachliche Neuausrichtung hat in der Sache wenig Neues bewirkt. Wie bislang auch, besagt der Terminus der „Abwägungsdirektive", dass die immissionsschutzrechtlichen wie auch störfallrelevanten Gesichtspunkte zunächst ihrer besonderen Bedeutung entsprechend in die Abwägung einzustellen sind.[346] Dort können sie lediglich durch besonders gewichtige Gründe überwunden werden, wobei ein Überwinden der immissionsschutzrechtlichen und störfallrechtlichen Belange einer gesteigerten Begründung bedarf.[347] Einen absoluten Vorrang genießen beide Aspekte des § 50 S. 1 BImSchG – wie gesagt –[348] jedoch nicht.

---

[342] BVerwGE 71, 163 (165); *VGH München*, NVwZ-RR 2007, 161 (164); *Hansmann*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 2010, § 50 BImSchG Rn. 50.

[343] *VGH Kassel*, NuR 2008, 352 (356); *Jarass*, BImSchG, 8. Aufl. 2010, § 50 Rn. 19.

[344] BVerwG 71, 163 (165 f.); *VGH München*, NVwZ-RR 2007, 161 (164).

[345] BVerwGE 108, 248 (253); BVerwGE 123, 37 (43).

[346] *Jarass*, BImSchG, 8. Aufl. 2010, § 50 Rn. 19.

[347] *Erbguth*, in: Tettinger/Erbguth/Mann, Besonderes Verwaltungsrecht, 10. Aufl. 2009, Rn. 989; *Grüner*, Die Einschränkung der planerischen Gestaltungsfreiheit durch Optimierungsgebote und Abwägungsdirektiven, URR 2011, 50 (55 f.);

Darüber hinaus ist bei der Anwendung des § 50 S. 1 BImSchG im Einzelnen danach zu unterscheiden, auf welche Vorbedingungen die Planung trifft. Findet die Planung eine bestehende Gemengelage vor, ist den Anforderungen des § 50 S. 1 BImSchG in der Regel schon dann entsprochen, wenn es zu einer Verbesserung der vorgefundenen Konfliktsituation kommt.[349] Demgegenüber nehmen die Anforderungen an die Planung zu, wenn es zu Neuplanungen eines Gebiets kommt, welche die Konfliktlage erstmalig auszulösen drohen.[350]

(2) Eine Besonderheit zum Störfallschutz liefert des Weiteren die unionsrechtliche Untermalung des § 50 S. 1 BImSchG. Aufgrund des Art. 12 Abs. 1 UAbs. 2 RL 2008/1[351] dürfte zur Gewährleistung des Störfallschutzes regelmäßig ein angemessener Abstand zu wahren bzw. effektive Schutzvorkehrungen zu ergreifen sein.[352] Dieser unionsrechtlich eingeforderte Mindestschutz ist nicht der Abwägung unterworfen, sondern bildet eine absolute Verpflichtung.[353] Nur wenn die Eintrittswahrscheinlichkeit des Störfalls besonders gering ist, besonders gewichtige Belange für das Vorhaben streiten und aus Sicht des Planers keine vertretbaren Alternativen bestehen, dürfte im Einzelfall auf einen ausreichenden Abstand verzichtet werden können.[354]

Welche Abstände notwendig sind, um dem Störfallschutz des § 50 S. 1 BImSchG gerecht zu werden, ist eine Frage des Einzelfalls.[355] Anhaltspunkte liefert hier die von der Störfall-Kommission und dem Technischen Ausschuss für Anlagensicherheit erarbeiteten „Empfehlungen für Abstände zwischen Betriebsbereichen nach der Störfall-VO und schutzbedürftigen Gebie-

---

Finkelnburg/Ortloff/Kment, Öffentliches Baurecht, 6. Aufl. 2011, § 5 Rn. 56.

[348] Siehe die Ausführungen in diesem Gliederungsabschnitt.

[349] *Schulze-Fielitz*, in: Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), GK-BImSchG, 2010, § 50 Rn. 140 ff.; *Jarass*, BImSchG, 8. Aufl. 2010, § 50 Rn. 19.

[350] *OVG Lüneburg*, NVwZ-RR 2002, 172 (173).

[351] Richtlinie v. 15. 1. 2008 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, ABl. EU vom 29. 1. 2008, Nr. L 24, S. 8.

[352] *OVG Münster*, ZUR 2008, 434 (435 f.).

[353] *Mager*, in: Kotulla (Hrsg.), BImSchG, 2009, § 50 Rn. 52.

[354] *Jarass*, BImSchG, 8. Aufl. 2010, § 50 Rn. 22; *Moench/Hennig*, Störfallschutz in Bauleitplanung und Baugenehmigungsverfahren, DVBl. 2009, 807 (812).

[355] *Söfker*, in: Ernst u. a. (Hrsg.), BauGB, 2010, § 1 Rn. 235.

ten im Rahmen der Bauleitplanung“ vom 18. Oktober 2005.[356] Im November 2010 ist es zudem zu einer Neubearbeitung der Empfehlung durch die Kommission für Anlagensicherheit (KAS) gekommen, die nunmehr für die Bestimmung der erforderlichen Schutzabstände maßgeblich sein dürfte.[357]

b) Luftqualitätssicherung als Belang der Abwägung nach § 50 S. 2 BImSchG

Schwächer als die Prägungskraft des § 50 S. 1 BImSchG fällt demgegenüber das Gewicht des in § 50 S. 2 BImSchG verankerten Belangs des Luftqualitätsschutzes aus. § 50 S. 2 BImSchG gießt eine bislang bereits in der Rechtsprechung verfolgte Rechtsauffassung in Gesetzesform, wonach im Rahmen der planerischen Abwägung auch Immissionsbelastungen unterhalb der fachplanerischen Zumutbarkeitsschwelle abwägungsrelevant sind.[358] Voraussetzung dieser Abwägungserheblichkeit ist allerdings, dass die herangezogenen Immissionsbelastungen nicht lediglich geringfügig ausfallen.[359] Im Gegensatz zu § 50 S. 1 BImSchG enthält die Reglung des § 50 S. 2 BImSchG kein Optimierungsgebot bzw. keine Abwägungsdirektive, sondern belegt die Verschlechterung der Luftqualität mit der Bedeutung eines einfachen Belangs.[360]

c) Gebot der Konfliktbewältigung

Im Rahmen des § 50 BImSchG genießt das Gebot der Konfliktbewältigung eine besondere Bedeutung. Es streite dafür, die planerisch aufgeworfenen Konflikte nicht auf spätere Entscheidungsebenen, insbesondere auf die Ebene der späteren Einzelfallentscheidung zu verschieben.[361]

---

[356] *VGH München*, UPR 2007, 152 (154); *Jarass*, BImSchG, 8. Aufl. 2010, § 50 Rn. 22.

[357] Der überarbeitete Leitfaden ist unter http://www.sfk-taa.de/publikationen/-kas/KAS_18.pdf abrufbar. (Kontrolle der Internetfundstelle erfolgt am 18. 4. 2011).

[358] Siehe dazu BVerwGE 87, 322 (324); BVerwGE 107, 313 (322 f.).

[359] *Jarass*, BImSchG, 8. Aufl. 2010, § 50 Rn. 35.

[360] *Jarass*, BImSchG, 8. Aufl. 2010, § 50 Rn. 35.

[361] *VGH Kassel*, BRS 73 (2008) Nr. 3; *Hansmann*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 2010, § 50 BImSchG Rn. 15.

Allerdings gilt das Gebot der Konfliktbewältigung nicht absolut. Insbesondere im Verhältnis höherstufiger Planungen zur Bauleitplanung darf es nicht als ein Richtsatz verstanden werden, der die Problembewältigung auf der frühestmöglichen Planungsstufe einfordert. Unter Beachtung des Gebots der ebenenspezifischen Planung ist jeder Planungsebene vielmehr nur so viel abzuverlangen, wie diese an Konfliktbewältigung zu leisten im Stande ist.[362] Stößt die Konfliktbewältigung auf der angesprochenen Planungsebene auf erhebliche Schwierigkeiten und ist die nachfolgende Entscheidungsebene (Planungsebene oder Ebene der Einzelfallentscheidung) erkennbar zur Problembewältigung in der Lage, ist gegen eine Verschiebung der Konfliktbewältigung nichts einzuwenden.[363] Nur dann, wenn die Planung letztverbindlich über die Zulässigkeit des Vorhabens eine Entscheidung trifft, ist sie angehalten, die aufgeworfenen Konflikte auch selber zu lösen.[364] Eine Verlagerung muss in diesem Fall ausscheiden.

IV. Vorgaben des § 50 BImSchG für die Raumplanung

1. Anwendung des § 50 BImSchG auf Raumordnungspläne

Das Hauptanwendungsfeld für den § 50 BImSchG liegt zweifellos im Bereich der Bauleitplanung.[365] Darüber hinaus gilt die Vorschrift aber auch für den übrigen Bereich der Gesamtplanung und der Fachplanung, so dass Raumordnungspläne ebenfalls den Vorgaben des § 50 BImSchG Rechnung zu tragen haben.[366] § 50 BImSchG beansprucht auf allen Ebenen im gestuften System der Raumplanung gleichermaßen Beachtung.

---

[362] *Hansmann*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 2010, § 50 BImSchG Rn. 15.

[363] BVerwGE 69, 30 (35); *Schulze-Fielitz*, in: Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), GK-BImSchG, 2010, § 50 Rn. 159; *Jarass*, BImSchG, 8. Aufl. 2010, § 50 Rn. 21.

[364] *Schulze-Fielitz*, in: Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), GK-BImSchG, 2010, § 50 Rn. 157; *Jarass*, BImSchG, 8. Aufl. 2010, § 50 Rn. 21.

[365] *Schulze-Fielitz*, in: Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), GK-BImSchG, 2010, § 50 Rn. 2; *Grüner*, Planerischer Störfallschutz, 2010, S. 292.

[366] *Jarass*, BImSchG, 8. Aufl. 2010, § 50 Rn. 6; *Mager*, in: Kotulla (Hrsg.), BImSchG, 2009, § 50 Rn. 31.

2. Abstriche bei der Umsetzung des § 50 S. 1 BImSchG

Ungeachtet dieses breiten Regelungsansatzes der bundesimmissionsschutzrechtlichen Norm sind auf Ebene der Raumordnungsplanung bei der praktischen Umsetzung der Vorgaben des § 50 BImSchG – insbesondere des § 50 S. 1 BImSchG – Abstriche hinzunehmen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die effektive Anwendung des § 50 S. 1 BImSchG grundsätzlich einen gewissen Konkretisierungs- und Genauigkeitsgrad des jeweiligen Plans voraussetzt.[367] Während die kommunale Bauleitplanung – insbesondere die Bebauungspläne – in der Lage sind, letztlich parzellenscharf die Nutzung des Bodens im Gemeindegebiet zu regeln und deshalb auch für die Umsetzung der Vorgaben des § 50 S. 1 BImSchG prädestiniert sind,[368] ist das Darstellungsschärfeniveau der übergeordneten Raumordnungspläne vergleichsweise niedrig. Selbst die Regionalplanung, die regelmäßig einen Maßstab von 1 : 50.000, teilweise auch 1 : 25.000 wählt, stößt hier an Grenzen.

Die Grenzen bei der Anwendung des § 50 S. 1 BImSchG sind jedoch nicht nur dem Darstellungsmaßstab geschuldet. Sie hängen außerdem damit zusammen, dass die Regionalplanung besonders gewichtige überörtliche Belange nachweisen muss, wenn sie zu gebietsscharfen Festlegungen greift, um so überhaupt Dispositionen über die konkrete Verortung bestimmter Vorhaben treffen zu können.[369] Die im Regelfall zur Befriedigung des § 50 S. 1 BImSchG zumindest notwendige, gebietsscharfe Festlegung besitzt somit Ausnahmecharakter.

Zudem fällt es häufig schwer, auf der übergeordneten Ebene – ungeachtet der üblichen Unkenntnis über die konkrete Anordnung einzelner Betriebsstätten – sachgerecht Abstandsregelungen oder gar ergänzende Schutzmaßnahmen mit dem Mittel der Raumordnungsplanung festzuschreiben.[370] Das

---

[367] *Grüner*, Planerischer Störfallschutz, 2010, S. 294.

[368] *Grüner*, Planerischer Störfallschutz, 2010, S. 294.

[369] BVerwGE 76, 107 (121); BVerwGE 118, 181 (184 ff.); *VerfGH Münster*, DVBl. 1993, 428 (429 f.).

[370] *Schulze-Fielitz*, in: Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), GK-BImSchG, 2010, § 50 Rn. 83;

vorhandene Planungsinstrumentarium wird bisweilen zu wenig differenziert sein, um gerade in schwierigen Planungssituationen interessengerecht angewandt werden zu können.[371] So können durch zu grobe Maßstäbe, etwa bei der Abstandsfestlegung, Nutzungsmöglichkeiten unnötig verbaut werden, die durch eine Feinsteuerung der nachfolgenden Bauleitplanung oder Genehmigungsentscheidung gegebenenfalls durch Vorgaben zur Anordnung bestimmter Betriebsstätten, Festsetzungen von Nutzungsbeschränkungen usw. noch hätten eröffnet werden können. Deshalb sollte es im Rahmen des § 50 S. 1 BImSchG nicht nur nach den rechtlich im Plangebiet möglichen Trennungen unverträglicher Nutzungen, sondern gerade bei recht großen Plangebieten oder Grundstücksflächen auch innerhalb der Gebiete nach Lösungsmöglichkeiten gesucht werden.[372] Hierbei stößt die Raumordnung jedoch an die Grenzen ihrer Gestaltungskompetenz. Sie muss akzeptieren, dass Vorgaben zu Betriebsbeschränkungen oder Nutzungsregeln nicht in ihren Kompetenzbereich fallen.[373]

3. Sachgerechte Zurückhaltung der Raumordnungsplanung

Die Raumordnung, die hinsichtlich ihrer Instrumentenpalette somit beschränkt ist, muss deshalb genau prüfen, ob sie dem Gebot der ebenenspezifischen Planung gerecht wird, wenn sie zur Festschreibung von Abstandsflächen übergeht, um den Vorgaben des § 50 BImSchG im Einzelfall Genüge zu tun. Es ist stets sorgsam zu untersuchen, ob die konkrete Entscheidung über den erforderlichen Abstand möglicherweise unverträglichen Nutzungen nicht sachgerechterweise der Bauleitplanung überlassen würde.[374] Damit

---

Louis/Wolf, Die erforderlichen Abstände zwischen Betrieben nach der Störfall-Verordnung und Wohngebieten oder anderen schutzwürdigen Bereichen nach § 50 S 1 BImSchG, NuR 2007, 1 (3).

[371] *Grüner*, Planerischer Störfallschutz, 2010, S. 295.

[372] *Schulze-Fielitz*, in: Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), GK-BImSchG, 2010, § 50 Rn. 130.

[373] Siehe hierzu bereits die obigen Ausführungen unter E, I, 3.

[374] *Grüner*, Planerischer Störfallschutz, 2010, S. 295 f.; *Louis/Wolf*, Die erforderlichen Abstände zwischen Betrieben nach der Störfall-Verordnung und Wohngebieten oder anderen schutzwürdigen Bereichen nach § 50 S 1 BImSchG, NuR 2007, 1

streitet das Gebot der ebenenspezifischen Planung in diesem Zusammenhang zugleich für eine zurückhaltende Anwendung des Gebots der Konfliktbewältigung, welches nicht zu voreilig in Stellung gebracht werden sollte, um nicht – destruktiv wirkend – Nutzungspotentiale unnötig zu vernichten.

Zu bedenken ist schließlich auch, dass die Raumordnungsplanung grundsätzlich eine Entwicklungs-, Ordnungs- oder Sicherungsplanung ist, die mit „Nutzungsbreiten" einhergeht.[375] So können auf den festgesetzten Flächen häufig unterschiedliche Nutzungen ausgeübt werden, die jeweils divergierende Formen und Ausprägungen haben können und damit ganz unterschiedlich Konsequenzen im Rahmen des § 50 BImSchG nach sich ziehen.

Unter diesen Rahmenbedingungen sollte die Raumordnung nicht zwingend darauf bedacht sein, durch zu großzügig gewählte Abstandsflächen *jedwede*, mit der getroffenen Festsetzung denkbare Nutzungsvariante in Übereinstimmung mit § 50 S. 1 BImSchG zu bringen. Allein erforderlich ist es, dass zumindest *eine* realistische Nutzungsform eine hinreichende Verwirklichungschance besitzt. Schon dann ist es nämlich ausgeschlossen, dass die raumordnerische Planung mangels Erforderlichkeit unwirksam ist;[376] schließlich ist unter dieser Prämisse (eine realistische Nutzungsform) ein unüberwindliches Planungshindernis für die raumplanerische Festlegung ausgeräumt.[377] Hat die Raumordnungsplanung diese erforderliche Auseinandersetzung mit § 50 BImSchG erbracht, kann und darf sie den nachfolgenden Planungsebenen die Bewältigung des planerischen Immissions- und Störfallschutzes bei der Konkretisierung ihrer Planung überlassen, denn hier ist die Problembewältigung in der Regel sachgerecht angesiedelt.

Zur Klarstellung sei erwähnt, dass sich daraus nicht herleiten lässt, dass eine tief greifendere Auseinandersetzung der Raumordnung mit dem Prü-

---

(3).

[375] *Runkel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2010, ROG, § 1 Rn. 47 ff.

[376] Vgl. dazu *BVerwG*, ZfBR 2006, 468 (468 f.); *Runkel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2010, § 7 Rn. 8; *ders.*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky (Hrsg.), Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Stand 2011, L § 3 Rn. 54.

[377] Siehe hierzu auch die obigen Ausführungen unter E, I, 4.

fungsauftrag des § 50 BImSchG im Einzelfall – bei hinreichender Sachaufklärung – schädlich sei. *Notwendig* ist dies aber nicht.

V. Einhaltung der raumordnungsrechtlich relevanten Vorgaben des § 50 S. 1 BImSchG durch die Vorlage der Verwaltung

1. Konzentration der Verwaltungsvorlage auf die Pessimalbetrachtung

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt,[378] welche Rolle der Immissions- und Störfallschutz bei der Raumordnungsplanung einnimmt. Zieht man diese Vorgaben als Bewertungsgrundlage für die Vorlage der Verwaltung zur 7. Änderung des Regionalplans Münster (Teilabschnitt Emscher-Lippe) heran, wird deutlich, dass sich Letztgenannte überobligatorisch mit den Anforderungen des § 50 BImSchG auseinandersetzen will. So heißt es in der Begründung zur Verwaltungsvorlage:

> „Mit der Festlegung des Standortes im Regionalplan als Bereich „Kraftwerke und einschlägige Nebenbetriebe“ würden die Voraussetzungen für die Realisierung eines Kraftwerks geschaffen. Eine Festlegung auf einen bestimmten Kraftwerkstyp wäre damit nicht verbunden. Dementsprechend wären im Rahmen der Standortausweisung auf diesem Standort prinzipiell alle Kraftwerkskonzepte (Öl, Gas, Braunkohle) möglich.
>
> Um möglichst *alle* von dem Standort ausgehenden Belastungssituationen realistisch abzubilden und zu erfassen, wird der immissionsschutzrechtlichen Beurteilung der Fall der intensivsten Standortausnutzung bzw. der vom Standort ausgehenden höchstmöglichen Immissionen zugrunde gelegt (Pessimalbetrachtung).“[379]

Die angeführte Passage der Begründung zur Verwaltungsvorlage lässt erkennen, dass ihren Verfassern durchaus bewusst war, dass sie sich mit Blick auf die Festlegung eines Bereichs für „Kraftwerke und einschlägige Neben-

---

[378] Siehe oben unter E, II-IV.

[379] Begründung der Vorlage der Verwaltung, S. 35. Hervorhebung durch den Verfasser.

betriebe“ im Rahmen der immissions- und störfallschutzrechtlichen Prüfung nach § 50 BImSchG eigentlich auf *einen* der potentiellen Kraftwerkstypen hätten zurückziehen könnte. Anders ist die Bezugnahme auf die vielen möglichen Kraftwerkskonzepte nicht erklärbar. Der Rückzug auf einen (etwa immissionsrechtlich nicht so relevanten) Kraftwerkstyp hätte die Prüfung des § 50 BImSchG sicherlich vereinfacht. Gleichwohl wählt die Vorlage der Verwaltung den anspruchsvolleren Weg über die Pessimalbetrachtung. Das heißt, dass sich die Vorlage der Verwaltung zur Aufgabe macht, die Rechtmäßigkeit der Standortfestlegung vor dem Hintergrund der intensivsten bzw. der vom Standort ausgehenden höchstmöglichen Immissionen zu betrachten. Dieses Vorgehen ist sicherlich dem Umstand geschuldet, dass die 7. Änderung des Regionalplans Münster (Teilabschnitt Emscher-Lippe) in den Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit gerückt ist. Die Entscheidung für die Pessimalbetrachtung ist in *rechtlicher* Hinsicht unbedenklich. Es erhöhen sich damit lediglich die rechtlichen Anforderungen an die Bewältigung der selbst gestellten Aufgabe.

2. Unterschreitung der Abstandsempfehlung des Abstandserlasses und ihre rechtliche Bedeutung: besondere Begründungslast

a) Abstrakte Betrachtung

Im Zentrum des Immissions- und Störfallschutzes steht die Einhaltung konkreter Abstände, um so die zu schützende von der störenden Nutzung zu trennen. Eine konkrete normative Festlegung, welche Abstände bei der Ansiedlung bestimmter Nutzungsformen einzuhalten sind, existiert derzeit noch nicht. Demnach muss im Wege der Auslegung das Anforderungsprofil des § 50 S. 1 BImSchG einzelfallabhängig bestimmt werden.

Um die damit verbundenen – im Einzelfall durchaus recht schwierigen – Bewertungsfragen zu erleichtern, hat das nordrhein-westfälische Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz einen Runderlass verfasst.[380] Die am 6. Juni 2007 veröffentlichten und als sog.

---

[380] Siehe hierzu die Internetveröffentlichung unter http://www.umwelt.nrw.de/-

„Abstandserlass“ bekannt gewordenen Leitlinien versuchen eine Antwort darauf zu geben, wann hinsichtlich der immissionsschutzrechtlichen Komponente des § 50 S. 1 BImSchG typischerweise von ausreichenden Schutzabständen auszugehen ist.

Um eine verallgemeinerungsfähige Aussage treffen zu können, basieren die im Abstandserlass angegebenen Werte dabei auf der Prämisse, dass die zu beurteilenden Anlagen jeweils dem Stand der Technik entsprechen und im Normalbetrieb gefahren werden.[381] Unter Beachtung dieser Grundannahme werden sodann unterschiedlichste Anlagentypen aufgeführt und mit Bezug darauf Abstände definiert, bei denen – mit Blick auf das fragliche Vorhaben – regelmäßig keine Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belastungen für benachbarte Wohngebiete zu erwarten sind.[382]

Der Abstandserlass ist rechtlich betrachtet zunächst einmal eine Orientierungshilfe, die sich an die Immissionsschutzbehörden richtet.[383] Sie hat eigentlich nur verwaltungsinterne Wirkung. Allerdings ist der Abstandserlass in der Planungspraxis von besonderer Bedeutung.[384] Hält die planende Stelle die im Abstandserlass aufgeführten Abstände ein, darf sie nämlich damit rechnen, dass ihre Planung für den Fall einer gerichtlichen Überprüfung mit Blick auf die immissionsschutzrechtlichen Anforderungen des § 50 S. 1 BImSchG als unbedenklich eingestuft wird.[385]

Dieser Grundwertung entspricht es, dass bei einem Unterschreiten der im Abstandserlass definierten Mindestabstände eine besondere Begründungslast ausgelöst wird. Das fragliche Planungsvorhaben verstößt nicht automatisch gegen die Vorgaben des § 50 S. 1 BImSchG. Eine solche Rechtsfolge

---

umwelt/pdf/broschuere_immissionsschutz_bauleitplng.pdf (abgerufen am 19. 4. 2011).

[381] Vgl. etwa Abstandserlass, S. 14.

[382] Vgl. Anhang 1 zum Abstandserlass (dort, S. 21 ff.).

[383] *Fickert/Fieseler*, BauNVO, 11. Aufl. 2008, § 1 Rn. 46.1; *Jarass*, BImSchG, 8. Aufl. 2010, § 50 Rn. 16.

[384] *Mitschang*, Die Berücksichtigung von Belangen des Lärmschutzes bei der städtebaulichen Entwicklung, ZfBR 2009, 538 (552).

[385] *VerfGH Münster*, NVwZ 1996, 262 (264); *OVG Münster*, Urteil v. 3. 9. 2009 – Az. 10 D 121/07.NE – Urteilsumdruck S. 68; *Schulze-Fielitz*, in: Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), GK-BImSchG, 2010, § 50 Rn. 131.

würde die normative Steuerungskraft des Abstandserlasses überschätzen, der in schwierigen Planungssituationen ohnehin nicht pauschal und undifferenziert angewandt werden darf.[386] Dessen ungeachtet muss der Plangeber jedoch detailliert darlegen, weshalb er trotz einer Abstandsunterschreitung die Vorgaben des § 50 S. 1 BImSchG hinsichtlich des immissionsschutzrechtlichen Anteils für eingehalten erachtet.

b) Anwendung auf die Standortfestlegung Löringhof

Bezogen auf die von der Vorlage der Verwaltung gewählte Pessimalbetrachtung ergibt sich daraus folgendes Bild: Betrachtungsgegenstand der Verwaltungsvorlage ist ein

> „dem aktuellen technischen Entwicklungsstand entsprechende(r) Steinkohle-Kraftwerkstyp, der als Musterkraftwerk für die Beurteilung der potenziellen Auswirkungen dient. Als Musterkraftwerk wird ein Steinkohlekraftwerk (Monoblockanlage) mit einer Feuerungswärmeleistung von 2.400 MW und einer elektrischen Leistung von 1.100 MW angenommen. Das Musterkraftwerk besteht aus den Kraftwerksanlagen (Dampferzeuger, Rauchgasreinigung/Rauchgasableitung, Stromerzeugung, Naturzug-Nasskühlturm) und den Nebenanlagen (Kühlwasserentnahme, Hilfskessel, Wasseraufbereitung, Umschlaganlagen für Einsatzstoffe, Anlagen zur Entsorgung der Kraftwerksnebenprodukte, Wasserrückhaltebecken). Als Brennstoffe sollen ausschließlich Steinkohle und Petrolkoks eingesetzt werden; es ist keine Mitverbrennung von Abfällen vorgesehen.“[387]

Der hiermit skizzierte, einer Betrachtung zu unterziehende Kraftwerkstyp kann unter die in Ziffer 1 des Abstandserlasses aufgeführte Feuerungsanlage für den Einsatz von Brennstoffen, bei denen eine Feuerungswärmeleistung von 900 MW überschritten wird, subsumiert werden. Nach dem Abstandserlass ist damit ein Abstand von 1.500 m in Bezug auf benachbarte Wohngebiete einzuhalten. Da sich aber in ca. 400 m Entfernung von den äußeren Gren-

---

[386] Vgl. insofern auch *Schulze-Fielitz*, in: Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), GK-BImSchG, 2010, § 50 Rn. 136.

[387] Begründung der Vorlage der Verwaltung, S. 35.

zen des ausgewiesenen Geländes Löringhof[388] die sog. „Meistersiedlung" befindet, die mit Blick auf ihre faktische Bebauungsstruktur als reines Wohngebiet charakterisiert werden kann, unterschreitet der potentielle Kraftwerksstandort die Marke von 1.500 m. Demzufolge wird ein besonderer Begründungsbedarf für das Festhalten am Standort Löringhof trotz Abstandsunterschreitung ausgelöst.

3. Bewältigung der Anforderungen an den Immissionsschutz

Die Verfasser der Verwaltungsvorlage erfüllen – dies darf man vorwegnehmen – die erhöhten Anforderungen an die Begründung der Abstandsunterschreitung. Sie wählen hierzu methodisch den Ansatz, die einzelnen Emissionen und Belastungen des als Referenzgröße herangezogenen Musterkraftwerks zu identifizieren, um diese in ihrer konkreten Auswirkung (insbesondere) auf die benachbarte Wohnbebauung hin zu überprüfen. Im Einzelnen werden hierbei folgende Betrachtungsgegenstände herausgestellt:[389]

- Staubemissionen durch den Kohleumschlag (Transport, Umschlag und Lagerung) insbesondere im Nahbereich des Standorts
- Schwefeldioxid im weiteren Umfeld
- optische Wirkungen der Bauwerke und Kühlturmschwaden
- Verschattung durch Kühlturmschwaden
- Lärmemissionen

a) Staubemissionen

Hinsichtlich der Staubemissionen bezieht sich die Vorlage der Verwaltung auf die Erkenntnisse des Umweltberichts, welcher der Verwaltungsvorlage zu Grunde liegt, wie auch auf die Einschätzungen der Bezirksregierung

---

[388] Diese Messart ist eigentlich unzutreffend, da an der Umrisslinie der emittierenden Anlage anzusetzen ist; vgl. Abstandserlass, S. 15 (2.2.2.3). Aber auch von der entferntesten Stelle des Standorts Löringhof wird der Abstand von 1.500 m nicht gewahrt.

[389] Vgl. die Begründung der Vorlage der Verwaltung, S. 36.

Münster als zuständige Immissionsschutzbehörde.[390] Dabei kommt die Verwaltungsvorlage unter Bezugnahme auf die Sachverständigen zu der Einschätzung, dass

> „kohleumschlagbedingte Stäube durch technische Vorkehrungen an den Umschlagsanlagen soweit gesenkt werden (können), dass von dem geplanten Standort keine erheblichen Belästigungen oder Beeinträchtigungen der benachbarten Wohngebiete ausgehen und daher schädliche Umwelteinwirkungen soweit wie möglich vermieden werden."[391]

Bei dieser Bewertung gelangt die Verwaltungsvorlage zulässigerweise zu dem Schluss, dass bei der zu beziffernden Schadstoffbelastung die Stilllegung des Kraftwerks Datteln I-III dem neu anvisierten Vorhaben positiv in Rechnung gestellt werden darf, da das neu geplante Kraftwerk Datteln IV insofern als Ersatz für das ältere Kraftwerk ans Netz gehen würde. Im Übrigen beherzigt die Verwaltungsvorlage auch die im Datteln-Urteil des OVG Münster vorgetragene Kritik an den gewählten Ermittlungsmethoden[392] und stellt nunmehr – unter Bezugnahme auf die Ergebnisse des Umweltberichts –[393] zudem auf eine niedrigere Irrelevanzschwelle ab (1%), als sie eigentlich unter Ziffer 4.2.2 a) TA-Luft mit 3% vorgegeben ist.[394] Rechtlich sind hier keine Einwände zu erheben; insbesondere erscheinen die technischen Schadstoffermittlungen in sich schlüssig. Damit wird sowohl den Anforderungen des § 50 S. 1 BImSchG als auch den Vorgaben des § 50 S. 2 BImSchG entsprochen.

---

[390] Begründung der Vorlage der Verwaltung, S. 36.

[391] Begründung der Vorlage der Verwaltung, S. 36.

[392] *OVG Münster*, Urteil v. 3. 9. 2009 – Az. 10 D 121/07.NE – Urteilsumdruck, S. 98.

[393] Siehe *ERM GmbH/TÜV NORD Umweltschutz GmbH & Co. KG*, Umweltbericht zur Verwaltungsvorlage, S. 123 ff.

[394] Kritische Stimmen zur Erhöhung der Relevanzschwelle finden sich auch in der Literatur. Siehe etwa *Sparwasser/Engel/Vosskuhle*, Umweltrecht, 5. Aufl. 2003, § 10 Rn. 207. Eine Beachtung der strengeren 1% Schwelle kann insofern nur von Vorteil sein.

b) Schwefeldioxid

Ganz ähnliche Erwägungen gelten für die Behandlung zusätzlicher Schwefeldioxidbelastungen. Auch hier darf sich die Vorlage der Verwaltung auf die Erkenntnisse des Umweltberichts und die Einschätzungen der Bezirksregierung Münster berufen.[395] Diese lassen ebenfalls den Schluss zu, dass die neu hinzukommende Belastung mit Schwefeldioxid geringer als 1% ausfallen wird, so dass die Verwaltungsvorlage zu Recht feststellen darf:

> „Unter dieser Voraussetzung würden von dem geplanten Standort trotz Unterschreitung der Vorsorgeabstände keine erheblichen Belästigungen oder Beeinträchtigungen der menschlichen Gesundheit ausgehen und daher schädliche Umwelteinwirkungen soweit wie möglich vermieden werden."[396]

c) Optische Wirkungen und Verschattung

(1) Die ausführliche Behandlung der optischen Wirkungen und der Verschattung im Rahmen der Pessimalbetrachtung sind im Ergebnis sachgerecht, da sie Problempunkte aufgreifen, auf die das OVG Münster in seinem Datteln-Urteil ausdrücklich hingewiesen hatte. So mahnte das OVG Münster an, dass im Rahmen der Bauleitplanung die Verschattung durch den Kühlturm und die von ihm ausgehenden Schwaden im damals streitgegenständlichen Bebauungsplan nicht hinreichend berücksichtigt worden sei.[397]

> „Ferner ist nicht zu erkennen, dass die Antragsgegnerin die kumulierten Auswirkungen des 180 m hohen Kühlturms und der von ihm ausgehenden und mit ihm zusammenhängenden Schwaden insgesamt betrachtet hätte. (...) Dass sich dadurch die optischen Belastungen des Kühlturms noch verstärken, liegt auf der Hand. Eine beherrschende und damit bedrängende Wirkung des Kühlturms wird damit zumindest wahrscheinlicher."[398]

---

[395] Siehe *ERM GmbH/TÜV NORD Umweltschutz GmbH & Co. KG*, Umweltbericht zur Verwaltungsvorlage, S. 123 ff.

[396] Begründung der Vorlage der Verwaltung, S. 36

[397] *OVG Münster*, Urteil v. 3. 9. 2009 – Az. 10 D 121/07.NE – Urteilsumdruck S. 93.

[398] *OVG Münster*, Urteil v. 3. 9. 2009 – Az. 10 D 121/07.NE – Urteilsumdruck S. 93.

(2) Das OVG Münster hat in seinem Datteln-Urteil zutreffend auf Probleme der Verschattung und optischen Bedrängung aufmerksam gemacht. Beide Aspekte müssen grundsätzlich in die planerische Abwägung nach § 7 Abs. 2 ROG eingestellt werden. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass ausschließlich die zu erwartende Verschattung durch Kühlturmschwaden das besondere Gewichtungsprivileg des § 50 S. 1 BImSchG genießt, während etwa Belange der optischen Bedrängung (lediglich) als einfacher Belang in die planerische Abwägung einfließen. Diese Differenzierung hängt damit zusammen, dass lediglich der durch Kühlschwaden ausgelöste Schattenwurf als Immission im Sinne des § 3 Abs. 2 BImSchG zu qualifizieren ist,[399] während eine optische Bedrängung nicht in diese Kategorie eingeordnet werden kann.

(3) Schwierigkeiten bei der Handhabung beider „Belastungsformen" (Verschattung und optische Bedrängung) bereitet ihre bislang fehlende Erfassung in öffentlichen oder privaten Regelwerken, die eine Einschätzung über den Umgang mit Verschattungswirkungen von Kühltürmen oder deren Einfluss auf eine mögliche optische Bedrängung erlauben würden. Deshalb ist die Frage der Erheblichkeit solcher Beeinträchtigungen anhand einer wertenden Gesamtbetrachtung zu beantworten, in die Art und Umfang der tatsächlich zu erwartenden Beeinträchtigung sowie die nach der durch Gebietsart und die tatsächlichen Verhältnisse zu bestimmende Schutzwürdigkeit und Schutzbedürftigkeit der betroffenen Nachbarschaft und weitere wertende Elemente wie Herkömmlichkeit, soziale Adäquanz und allgemeine Akzeptanz einzubeziehen sind.[400]

(4) Hinsichtlich der *Verschattung* lassen sich in der Rechtsprechung des OVG Münster zumindest einige Anhaltspunkte finden, in welche Richtung eine solche Gesamtbetrachtung bei Kühlturmschwaden gehen könnte: So äußert sich der 8. Senat des OVG Münster in seiner Entscheidung vom 9. Dezember 2009 dahingehend, dass bei der Beurteilung eines Kühlturms eine

---

[399] Siehe *Jarass*, BImSchG, 8. Aufl. 2010, § 3 Rn. 7a; *Roßnagel*, in: Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), GK-BImSchG, 2010, § 5 Rn. 145.

[400] *OVG Münster*, AZ 21 D 10/95.AK – Juris Rn. 69; *OVG Münster*, AZ 8 D 6/08.AK – Juris Rn. 345.

Minderung der Sonnenscheindauer von 1 bis 2 Stunden in Bezug auf die menschliche Gesundheit jedenfalls nicht ins Gewicht falle.[401] Im Übrigen könne aber ein Potential für Belästigungen durch die Verschattung durch Kühlturmschwaden nicht ausgeschlossen werden.

> „Als erhebliche, unzumutbare Belästigung dürfte der Schattenwurf durch Kühlturmschwaden allerdings nach allgemeinem Empfinden grundsätzlich nicht anzusehen sein."[402]

Bemerkenswert ist an dieser letzten Aussage, dass das OVG Münster dem Schattenwurf indirekt seine besonders gewichtige Stellung im Rahmen der Abwägung, welche § 50 S. 1 BImSchG diesem Belang eigentlich verleiht,[403] abspricht. Es kann nur vermutet werden, dass das Gericht damit der schwierigen Erfassung und Kategorisierung dieses Belangs durch eine Bedeutungsabschwächung Rechnung trägt.

(5) Hinsichtlich der *optisch bedrängenden Wirkung* von Bauwerken haben sich in der Rechtsprechung Kriterien herausgebildet, die – jeweils abhängig vom Einzelfall – unterschiedlich stark ins Gewicht fallen, in ihrer Gesamtheit jedoch eine Einordnung des Gebäudes unter optischen Gesichtspunkten erlauben. Als aussagekräftig werden insbesondere die Höhe des Bauwerks und sein Volumen, die Länge der baulichen Anlage und seine Distanz zu anderen Bauvorhaben angesehen. Hinzu kommt das Erscheinungsbild des Vorhabens, gerade wenn es besonders ungewöhnlich oder monoton ist, sowie die Verortung des zu schützenden Bauwerks, etwa wenn dieses quasi „umklammert" wird.[404]

Unter Berücksichtigung dieser Kriterien[405] hat der 8. Senat des OVG Münster entschieden, dass bei einem ca. 180 m hohen Kühlturm und dessen

---

[401] *OVG Münster*, AZ 8 D 6/08.AK – Juris Rn. 352.

[402] *OVG Münster*, AZ 8 D 6/08.AK – Juris Rn. 353.

[403] Siehe die Ausführungen unter E, V, 3, c, (2).

[404] Vgl. dazu ausführlich *Troidl*, David gegen Goliath: Erdrückende Wirkung im öffentlichen Baurecht – abriegelnde und einmauernde Bauvorhaben aus Sicht des Rücksichtnahmegebots, BauR 2008, 1829 (1836).

[405] Siehe *OVG Münster*, AZ 8 D 6/08.AK – Juris Rn. 425 ff.

Wasserdampfschwaden eine optisch bedrückende Wirkung bezüglich eines 580 m entfernten Grundstücks nicht anzunehmen sei.[406] Dabei hebt der 8. Senat besonders hervor, dass

> „die vom Senat im Zusammenhang mit der optisch bedrängenden Wirkung von Windkraftanlagen entwickelten Beurteilungskriterien (...) spezifisch auf diesen Anlagentyp zugeschnitten und daher auf die vorliegende Fallkonstellation (Kühlturm) nicht übertragbar“[407]

sind. Mit dieser Feststellung zeichnet der 8. Senat nicht ganz die Linie des Datteln-Urteils des 10. Senats des OVG Münster nach. Dort hatte der 10. Senat gerade die Parallele zu den Abständen bei Windkraftanlagen gesucht, um – mit Blick auf den planerischen Vorsorgeaspekt – in der konkreten Situation eine zu geringe Distanz zur nächsten Wohnbebauung nachzuweisen.[408]

Betrachtet man beide vertretenen Ansätze, scheint es durchaus sachgerecht, der Ansicht des 8. Senats des OVG Münster zu folgen. Bei der Entwicklung der notwendigen Abstandsflächen im Verhältnis zu Windkraftanlagen spielen nämlich Kriterien eine Rolle, die bei der Beurteilung eines Kühlturms nicht ins Gewicht fallen können. So geht von einem Kohlekraftwerk keine Drehbewegung durch Rotoren aus, die gegebenenfalls zu Reflektorwirkungen führen können.

(6) Legt man die beschriebenen Beurteilungsmaßstäbe der Bewertung des Standorts Löringhof zugrunde,[409] dürfte eine *bedrückende optische Wirkung* der geplanten Vorhaben nicht zu erwarten sein. Mit 180 m Höhe besitzt der Kühlturm des Kraftwerks sicherlich eine außerordentlich große Höhe, die im Zusammenspiel mit dem Dampferzeuger mit Kesselhaus, der eine Höhe von ca. 130 m aufweist, eine beträchtliche Dimension erreicht.[410] Allerdings ist

---

[406] *OVG Münster*, AZ 8 D 6/08.AK – Juris Rn. 438.

[407] *OVG Münster*, AZ 8 D 6/08.AK – Juris Rn. 435 ff.

[408] *OVG Münster*, Urteil v. 3. 9. 2009 – Az. 10 D 121/07.NE – Urteilsumdruck S. 93 f.

[409] Siehe die obigen Ausführungen unter E, V, 3, c, (3) – (5).

[410] So auch *OVG Münster*, Urteil v. 3. 9. 2009 – Az. 10 D 121/07.NE – Urteilsumdruck S. 94.

durch eine entsprechende planerische Ausweisung im nachgeordneten Bauleitplanverfahren eine Platzierung der in Rede stehenden Anlagen an Örtlichkeiten des Standorts Löringhof möglich, die einen Abstand von weit mehr als 580 m – wie sie der 8. Senat des OVG Münster als ausreichend erachtete – ermöglichen.[411] Aktuell ist der errichtete Kühlturm von der nächstgelegenen Wohnbebauung sogar 740 m entfernt.[412] Die Vorlage der Verwaltung, die sich in ihrer Begründung diese Erwägungen ebenfalls zu Eigen macht,[413] ist daher – in ihrer Funktion als *Entwurfsbegründung*, welche die nachfolgende Öffentlichkeitsbeteiligung begleitet –[414] rechtlich nicht zu beanstanden.

Nach Abschluss des Beteiligungsverfahrens sollte allerdings die *endgültige* Abwägungsentscheidung, die das Planungsverfahren beendet, (ergänzend) noch stärker auf die oben genannten Kriterien zur Bewertung einer bedrückenden optischen Wirkung von Bauwerken Bezug nehmen[415] und sich nicht nur – wie jetzt die Verwaltungsvorlage – zentral auf das *Ergebnis* des Urteils des 8. Senats stützen. Letztgenanntes Urteil ist eine Beurteilung eines Einzelfalls,[416] die hinsichtlich der aufgeführten Abstandswerte (580 m) nicht ohne Bezug zu den spezifischen, am Standort Löringhof vorherrschenden Faktoren eins zu eins übernommen werden kann. Sollte dieser Hinweis bei der *abschließenden* Abwägung – nicht aber als Maßstab der Entwurfsbegründung, die aufgrund ihrer Funktion zu diesem frühen Verfahrensstadium (nur) geringere Anforderungen hinsichtlich ihrer Darstellungstiefe erfüllen muss – berücksichtigt werden, dürfte eine optisch bedrängende Wirkung planerisch bewältigt werden können. Anhaltspunkte dahingehend, dass eine positive Entscheidung zugunsten des Standorts Löringhof letztlich in einer unvertretbaren Abwägungsentscheidung münden sollte, die im gerichtlichen Ver-

---

[411] Siehe bereits die obigen Ausführungen unter E, V, 3, c, (5).

[412] So die Feststellung der Vorlage der Verwaltung; siehe die entsprechende Begründung, S. 37.

[413] Begründung der Vorlage der Verwaltung, S. 36 f.

[414] Siehe hierzu bereits oben unter B, III, 1, b.

[415] Siehe die obigen Ausführungen unter E, V, 3, c, (5).

[416] Es ging in dem Verfahren zum Urteil des *OVG Münster*, AZ 8 D 6/08.AK um das Kraftwerk Herne.

fahren als Verstoß gegen § 7 Abs. 2 ROG gewertet würde,[417] bestehen derzeit nicht.[418]

Zusammenfassend sei allerdings nochmals betont, dass im *derzeitigen, frühen Verfahrensstadium* die Auseinandersetzung der Vorlage der Verwaltung mit der optischen Wirkung des geplanten Kraftwerks ausreichend geschieht.

(7) Ebenfalls rechtlich unbedenklich sind die Ausführungen der Vorlage der Verwaltung zum erwarteten Schattenwurf des als Referenzgröße herangezogenen Kühlturms. Zieht man die Ausführungen des 8. Senats des OVG Münster heran,[419] ist die Bewältigung dieses Prüfungsaspekts durch die Vorlage der Verwaltung gelungen. Unter Berufung auf die Erkenntnisse der Umweltprüfung sowie unter Bezugnahme auf die Einschätzung der Bezirksregierung Münster als Immissionsschutzbehörde, kommt die Verwaltungsvorlage zu dem Ergebnis, dass

> „mit einer Reduzierung der jährlichen Sonnenscheindauer in der Nachbarschaft des Standortes im Fall der Realisierung eines Steinkohlekraftwerkes durch Bauwerke und Kühlturmschwaden um 7% bei einzelnen Hofstellen zu rechnen (ist). Natürliche Schwankungen der Sonnenscheindauer betragen bis zu 20%."

Diese Folgen der Vorhabenverwirklichung dürfen durchaus als lästig qualifiziert werden. Erhebliche Belästigungen, die der Festlegung des Kraftwerksstandorts entgegenstehen könnten, liegen – mit Blick auf die parallele Wertung des 8. Senats des OVG Münster –[420] bei dieser geringen Beeinträchtigungsintensität jedoch nicht vor.

Als Ergänzung sei noch der Hinweis zu verstehen, dass im Rahmen der *abschließenden* Abwägung (nicht jetzt in Bezug auf die Vorlage der Verwaltung als Entwurfsbegründung) auf die Feststellung des OVG Münster Bezug

---

[417] Siehe hierzu auch *Finkelnburg/Ortloff/Kment*, Öffentliches Baurecht, 6. Aufl. 2011, § 5 Rn. 24 ff.

[418] Insofern darf auf die ausführlichen Ausführungen des Umweltberichts, *ERM GmbH/TÜV NORD Umweltschutz GmbH & Co. KG*, Umweltbericht zur Verwaltungsvorlage, S. 119 ff., verwiesen werden.

[419] Siehe die obigen Ausführungen unter E, V, 3, c, (3).

[420] Siehe die obigen Ausführungen unter E, V, 3, c, (3).

genommen werden sollte, dass in seinem Datteln-Urteil vom 3. September 2009 bei Wintermonaten eine (vergleichsweise) deutliche Minderung der Besonnungsdauer ausmachte,[421] die – mit Blick auf die Rechtsprechung des 10. Senats des OVG Münster – nicht als Sonderfall qualifiziert werden sollte.

d) Lärmemissionen

Bei der Bewertung von Lärmemissionen ist – wie etwa schon bei der soeben erfolgten Beurteilung einer möglichen Verschattung oder möglichen optischen Beeinträchtigungen –[422] eine Gesamtbetrachtung erforderlich, die sich mit den ermittelten Lärmemissionswerten auseinandersetzt und hieraus Rückschlüsse hinsichtlich der Qualität möglicher schädlicher Umwelteinwirkungen zieht. Orientierungshilfen bei der Bewertung der durch technische Messungen festzustellenden Lärmwerte liefert die TA-Luft und die DIN 18005 („Schallschutz im Städtebau"). Bei der TA-Luft handelt es sich nach gefestigter Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts um eine normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift, die für die Gerichte – in bestimmten Grenzen – eine verbindliche Konkretisierung der gesetzlichen Anforderungen des BImSchG darstellt.[423]

Gleichwohl vermag der bloße Nachweis der Einhaltung bestimmter TA-Lärm-Grenzwerte nicht die planerische Abwägung zu ersetzen.[424] Gleiches gilt erst Recht für die DIN 18005, deren Werte im Wesentlichen denen der TA-Luft entsprechen.[425] Da es sich bei der DIN 18005 lediglich um ein privates Regelwerk handelt, kann die DIN 18005 keine rechtliche Verbindlichkeit für sich beanspruchen. Sie liefert allenfalls Orientierungspunkte. Eine Über-

---

[421] *OVG Münster*, Urteil v. 3. 9. 2009 – Az. 10 D 121/07.NE – Urteilsumdruck S. 93.

[422] Siehe die obigen Ausführungen unter E, V, 3, c.

[423] BVerwGE 107, 338 (341); BVerwGE 129, 209 (211).

[424] *Mitschang*, Die Berücksichtigung von Belangen des Lärmschutzes bei der städtebaulichen Entwicklung, ZfBR 2009, 538 (548).

[425] *Uechtritz*, in: Festschrift Hoppe, 2000, S. 567 (584). Dies rechtfertigt es auch, auf der Ebene der „groben" Regionalplanung an dieser Stelle nur noch den Vorgaben der TA-Luft nachzugehen, da sich Belastungsnuancen ohnehin auf der Ebene der Raumordnung nicht abbilden lassen.

schreitung der Richtwerte der DIN 18005 ist daher durchaus zulässig, wenn die Besonderheiten des Einzelfalls dieses rechtfertigen.[426]

Legt man die soeben skizzierten rechtlichen „Basiskoordinaten" zum Umgang mit Lärmemissionen[427] den weiteren Überlegungen zugrunde, lassen sich hinsichtlich der Vorlage der Verwaltung keine rechtlichen Bedenken äußern. Das als Begründung einer Entwurfsfassung konzipierte Papier[428] nimmt bewusst Bezug auf die im Umweltbericht dargelegte Lärmimmissionsbewertung und gibt die dortigen Erkenntnisse komprimiert wieder.[429] Dabei durfte das Augenmerk zu Recht auf die sog. „Meistersiedlung" gelegt werden. Diese kann aufgrund ihres Charakters durchaus als „reines Wohngebiet" im Sinne der Ziffer 6. 1. e) TA-Lärm eingestuft werden und nimmt deshalb prinzipiell einen Schutzwert von tags 50/nachts 35 dB(A) in Anspruch. Deshalb stellt die sog. „Meistersiedlung" eigentlich eine lärmtechnisch sensible Nutzung mit hohen Schutzansprüchen dar.

Das Besondere an der sog. „Meistersiedlung" ist nun allerdings ihre lärmbezogene Vorbelastung. Im Rahmen der Untersuchungen der Umweltprüfung wird anschaulich nachgewiesen, dass diese Vorbelastungen – unter Beachtung der Vorgaben der Ziffer 6. 7. TA-Lärm – zu einer Reduzierung des erforderlichen Schutzniveaus führt. So heißt es im Umweltbericht, der auch die Stilllegung des Kraftwerks Datteln I-III bei einer Verwirklichung des Kraftwerks Datteln IV in seine Überlegungen einbezieht, ausführlich:

> „Zu berücksichtigen ist jedoch, dass der in Rede stehende Bereich in östlicher Hinsicht unmittelbar an gewerbliche und industrielle Nutzungen angrenzt, die zumindest auch teilweise nachtaktiv sind. In westlicher Richtung wird der Siedlungsbereich Meister-

---

[426] Vgl. dazu BVerwGE 128, 238 (241 ff.); *VGH Mannheim*, ZfBR 2011, 281 (283 f.).

[427] Siehe die Ausführungen in diesem Gliederungsabschnitt.

[428] Siehe hierzu die obigen Ausführungen unter B, III, 1, b.

[429] Eine spätere *abschließende* Abwägung dürfte nicht nur die Erwägungen des Umweltberichts „übernehmen". Aufgrund der Differenzierung zwischen der Bewertungsentscheidung des Umweltberichts und der planerischen Abwägung (siehe insofern bereits oben B, II, 1), muss die abschließende planerische Abwägung einen Eigencharakter aufweisen. Dies hindert freilich nicht daran, die im Umweltbericht angesprochenen Punkte aufzugreifen, insbesondere wenn die Thematik durch den Umweltbericht erschöpft wurde.

> weg durch die Castroper Straße begrenzt, deren Charakter dem eines Misch- bzw. Kerngebiets entspricht und die ebenfalls diverse nachtaktive Nutzungen aufweist. Damit korrespondiert, dass im Rahmen von immissionsseitigen Messungen in diesem Bereich Belastungswerte zu 41 dB(A) festgestellt wurden. Vor diesem Hintergrund kann für den Siedlungsbereich „Meisterweg" jedenfalls nicht von dem unverminderten Schutzanspruch eines reinen Wohngebiets ausgegangen werden. Auf dieser Grundlage wiederum ist nicht ersichtlich, dass der von einem Kraftwerk auf dem Planänderungsgebiet voraussichtlich zu erwartende Zusatzbelastungsbeitrag in Höhe von ca. 35 dB(A) zu einer in geräuschimmissionsschutzfachlicher Hinsicht unverträglichen Situation führen würde, da insbesondere zu berücksichtigen ist, dass mit der Inbetriebnahme des Kraftwerks auf dem Planänderungsgebiet Ost die Stilllegung des Kraftwerks Datteln 1 bis 3 einherginge. Denn es ist davon auszugehen, dass von der geplanten gewerblichen Nachfolgenutzung auf dem Gelände des Kraftwerks Datteln 1 bis 3 nach dessen Stilllegung nur entsprechend geringe Lärmimmissionen ausgehen werden, so dass bei der Berücksichtigung dieser Lärmminderung die Gesamtbelastung der bisherigen Vorbelastung von 39-41 dB(A) entsprechen bzw. diese unterschreiten wird."[430]

Anhaltspunkte, die auf Widersprüchen innerhalb dieser Bewertung hindeuten, gibt es keine. Die aufgezeigte Auseinandersetzung ist plausibel und damit in jeder Hinsicht vertretbar. Dies gilt dann auch für die Vorlage der Verwaltung, welche die dargelegte Aufbereitung der Lärmschutzproblematik in ihren Darlegungen verständlich nachzeichnet.[431]

Im Übrigen macht die Vorlage der Verwaltung zu Recht darauf aufmerksam, dass die festgestellten Lärmimmissionswerte noch nicht abschließend das Beeinträchtigungsniveau umschreiben. So kann durch die Anordnung baulicher Anlagen gegebenenfalls eine weitere Verbesserung der Lärmimmissionslage erreicht werden.[432]

Die Vorlage der Verwaltung tut nun gut daran, sich mit der daran anschließenden Frage nach der konkreten Anordnung der baulichen Anlagen

---

[430] *ERM GmbH/TÜV NORD Umweltschutz GmbH & Co. KG*, Umweltbericht zur Verwaltungsvorlage, S. 134.

[431] Siehe die Begründung der Vorlage der Verwaltung, S. 40.

[432] Siehe die Begründung der Vorlage der Verwaltung, S. 40.

nicht näher zu befassen und diese Problembewältigung der nachfolgenden Planungsebene bzw. dem immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren zu überlassen.[433] Schon aus kompetenzrechtlichen Gesichtspunkten darf die Regionalplanung zu dieser Thematik nämlich keine verbindlichen Vorgaben beisteuern.[434] Der Verweis auf die nachfolgende Bauleitplanung und das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren[435] ist daher nicht als Begründungsdefizit, sondern – auch unter Beachtung des Gebots der ebenenspezifischen Planung –[436] als sachgerechte und rechtlich geforderte Zurückhaltung zu verstehen.

Bilanziert man die Auseinandersetzung der Vorlage der Verwaltung mit der Lärmschutzproblematik, so darf man abschließend feststellen, dass diese rechtlich unbedenklich ist. Es gelingt der Nachweis, dass man – mit guten Gründen – nicht mit erheblichen Lärmbelastungen rechnen muss, wenn das bei der Pessimalbetrachtung herangezogene Kraftwerk – nach weiterer Beeinflussung durch Bauleitplanung und Genehmigungsverfahren – errichtet werden sollte. Den rechtlichen Anforderungen an eine Begründung eines Planentwurfs gem. § 10 Abs. 1 S. 2 ROG wird die Vorlage der Verwaltung somit hinlänglich gerecht.

4. Bewältigung der Anforderungen an den Störfallschutz

a) Leitfaden der Störfall-Kommission und der Kommission für Anlagensicherheit

§ 50 S. 1 BImSchG fordert hinsichtlich des Störfallschutzes, dass die Auswirkungen von schweren Unfällen im Sinne der Seveso-II-RL auf die aufgeführten schutzbedürftigen Gebiete „soweit wie möglich vermieden werden". Wie schon bei den zuvor behandelten schädlichen Umwelteinwirkungen auch, bedarf es einer wertenden Betrachtung, um bestimmen zu können, ob im Einzelfall ein angemessener Schutzabstand eingehalten wird.

---

[433] Siehe die Begründung der Vorlage der Verwaltung, S. 40.

[434] Siehe die obigen Ausführungen unter E, I, 2.

[435] Siehe dazu auch *Franke*, in: Bartsch u. a. (Hrsg.), Stromwirtschaft, 2. Aufl. 2008, Kap. 34.

[436] Siehe die obigen Ausführungen unter E, I, 2.

Es wurde bereits dargelegt,[437] dass in der Praxis der Leitfaden der Störfall-Kommission[438] eine besondere Bedeutung besitzt und auch von Gerichten als Orientierungspunkt genutzt wird. Qualitativ handelt es sich bei diesem Leitfaden gleichwohl um ein privates Regelwerk, welches somit keine normative Bindungskraft entfalten kann. Dessen ungeachtet wird jedoch bei einer Einhaltung der vorgezeichneten Sicherheitsabstände mit großer Wahrscheinlichkeit eine gerichtliche Beanstandung des Planwerks – zumindest im Hinblick auf diesen Prüfungspunkt – nicht zu erwarten sein. Hier zeichnet sich eine ähnliche Entwicklung wie bei der Anwendung des Abstandserlasses ab.[439]

Um die neusten Entwicklungen bei der Beurteilung der notwendigen Störfallschutzabstände zu berücksichtigen, wird nachfolgend auf den aus dem November 2010 stammenden Leitfaden der Kommission für Anlagensicherheit zurückgegriffen, um die Planungssituation am Standort Löringhof zu beurteilen.

b) Anwendung des Leitfadens im Fall Löringhof

Bei der konkreten Anwendung des Leitfadens sind mehrere Komponenten zu unterscheiden, die seine Anwendung beeinflussen. Dies sind zum ersten die Qualität des Planungsfalls, zum zweiten die in den Störfall-Anlagen verwandten Stoffe und schließlich zum dritten die Qualität der zu schützenden Gebiete.

(1) Hinsichtlich der Qualität des zu beurteilenden Planungsfalls unterscheidet der Leitfaden drei Grundkonstellationen, die sich an die Vorgaben Seveso-II-RL anlehnen:

---

[437] Siehe oben unter E, V, 2, a.

[438] Siehe die Internetpublikation des Leitfadens vom 18. 10. 2005 unter http://www.sfk-taa.de/publikationen/sfk/sfk_gs_45.pdf (abgerufen am 19. 4. 2011). Zu beachten ist, dass die Kommission für Anlagensicherheit (KAS) eine zweite überarbeitete Fassung des Leitfadens im November 2010 publiziert hat. Diese überarbeitete Fassung ist unter http://www.sfk-taa.de/publikationen-/kas/KAS_18.pdf abrufbar. (Kontrolle der Internetfundstelle erfolgt am 18. 4. 2011).

[439] Vgl. dazu auch *VGH Kassel*, NuR 2008, 352 (356).

- die Neuplanung von Flächen, auf denen Betriebsbereiche errichtet werden können, ohne dass deren spätere Ausgestaltung schon bekannt ist
- die planerische Erweiterung vorhandener Betriebsbereichsflächen
- die Planungen von schutzbedürftigen Gebieten im Umfeld von Betriebsbereichen.[440]

Setzt man diese drei Kategorien in Bezug zur geplanten Ausweisung eines Gewerbe-/Industrieansiedlungsbereichs mit der Zweckbindung „Kraftwerk und einschlägige Nebenbetriebe", ist dieses planerische Unterfangen der ersten Kategorie (Neuplanung) zuzuordnen. Die beabsichtigte regionalplanerische Ausweisung darf schließlich – schon aus kompetenzrechtlichen Gründen – keinen Einfluss auf die spätere Ansiedlung der einzelnen Betriebsstätten nehmen. Sie will sich ausweislich der Begründung der Vorlage der Verwaltung nicht einmal an einen konkreten Kraftwerkstyp binden. So stellt die Verwaltungsvorlage ausdrücklich klar:

> „Mit der Festlegung des Standortes im Regionalplan als Bereich „Kraftwerke und einschlägige Nebenbetriebe" würden die Voraussetzungen für die Realisierung eines Kraftwerks geschaffen. *Eine Festlegung auf einen bestimmten Kraftwerkstyp wäre damit nicht verbunden*. Dementsprechend wären im Rahmen der Standortausweisung auf diesem Standort prinzipiell alle Kraftwerkskonzepte (Öl, Gas, Braunkohle) möglich."[441]

Dieser Einschätzung der Verwaltungsvorlage kann man nicht entgegenhalten, dass die Planung an einem konkreten Kraftwerkstyp ausgerichtet sei, wie die Pessimalbewertung indirekt belege. Dieser Konzentration auf einen bestimmten Kraftwerkstyp im Rahmen der Pessimalbewertung lag die Überlegung zugrunde, eine besonders aussagekräftige Beurteilung der Auswirkungen auf die Umwelt und das Störfallrisiko liefern zu können, wenn man

---

[440] Leitfaden der Kommission für Anlagensicherheit (KAS), S. 11.

[441] Siehe die Begründung der Vorlage der Verwaltung, S. 35. Hervorhebung durch den Verfasser.

bei der Betrachtung der denkbaren späteren Nutzungskonstellationen auf ein „worst-case“ – Szenario abstellt. Eine Verdichtung nur auf diesen Vorhabentyp war damit nicht beabsichtigt.

(2) Geht man von diesem Befund aus, so liefert der Leitfaden – unter dem Blickwinkel der Pessimalbetrachtung – für ein dort betriebenes Steinkohlekraftwerk, der in der Vorlage der Verwaltung beschriebenen Form,[442] notwendige Schutzabstände in einer Größenordnung von 500 m bezüglich des voraussichtlich verwendeten Gefahrenstoffs Ammoniak und einer Größe von 200 m für Propan.[443]

Diese Schutzabstände müssen nun zwischen den zu schützenden Gebieten im Sinne des § 50 S. 1 BImSchG – also insbesondere Wohngebieten, aber auch Verkehrswegen –[444] und dem störfallrechtlich relevanten Betrieb in Ansatz gebracht werden. Dabei ist zu beachten, dass die jeweiligen Abstände nicht zwischen den einzelnen Planungsgebieten gelten und somit an Grundstücksgrenzen ansetzen, sondern der Abstand zwischen den *konkreten Gebäuden* gemeint ist. Es handelt sich bei den vom Leitfaden vorgegebenen Abständen nämlich um sog. „Achtungsabstände“, für die nach der Erläuterung des Leitfadens gilt, dass sie sich

> „nur auf die Flächen innerhalb des Plangebietes beziehen können. Die Achtungsabstände sind in der Regel nicht mit den Planungsgrenzen identisch.“[445]

Berücksichtigt man diese Vorgabe, so war es sachgerecht, dass die Vorlage der Verwaltung zunächst die zu schützenden Gebiete konkret bestimmt hat: Als schutzwürdige Gebiete wurden die Wohnbebauung in Datteln westlich des Dortmund-Ems-Kanals, der Emscher-Lippe-Park, die Einzelhandelseinrichtungen im Gewerbepark Emscher-Lippe, der Dortmund-Ems-Kanal er-

---

[442] Siehe die Begründung der Vorlage der Verwaltung, S. 35.

[443] Leitfaden der Kommission für Anlagensicherheit (KAS), S. 20 – Anhang 1.

[444] *Jarass*, BImSchG, 8. Aufl. 2010, § 50 Rn. 11a.

[445] Leitfaden der Kommission für Anlagensicherheit (KAS), S. 14.

mittelt.[446] An diese schutzwürdigen Gebiete wurde sodann das größere Abstandsmaß von 500 m für Ammoniak angelegt und dementsprechend Schutzflächen innerhalb des Plangebiets Löringhof ausgewiesen. Die zeichnerische Darstellung der Vorlage der Verwaltung zu diesem Prüfungspunkt veranschaulicht, dass unter Beachtung der nach dem Leitfaden erforderlichen Schutzabstände ein Teil des Plangebiets Löringhof für einen Störfallbetrieb bzw. störfallrelevante Betriebsbereiche frei bleibt.[447]

Damit ist eine Realisierung des bei der Pessimalbetrachtung herangezogenen Musterkraftwerks auf dem Gelände Löringhof grundsätzlich möglich, wobei es im Wesentlichen auf die konkrete Anordnung der Betriebsstätten ankommt. Diese Zuordnungsleistung vermag die Regionalplanung – schon wegen ihrer kompetenzrechtlichen Steuerungsgrenzen –[448] nicht zu leisten. Dies ist nach dem Gebot der ebenenspezifischen Planung Aufgabe der Bauleitplanung bzw. sogar des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens.[449] Ein Vorwurf der ungerechtfertigten Konfliktverlagerung kann hier nicht gemacht werden. Die Vorlage der Verwaltung hat vielmehr den Beweis geführt, dass sie sich hinsichtlich der störfallrechtlichen Fragen nicht als „blind" erwiesen hat. Sie kann belegen, dass es eine nachweisbare Realisierungschance für die ausgewiesene Nutzung gibt,[450] selbst wenn eine Pessimalbetrachtung angelegt wird.[451] Die Ausweisung des Kraftwerksstandorts ist somit störfallrechtlich betrachtet mit keinem dauerhaften Planungshin-

---

[446] Die Eisenbahnstrecke Oberhausen-Osterfeld-Hamm, Bundesstraße B 235 und Kreisstraße K 14 durften zu Recht vernachlässigt werden, da ein unverzügliches Entfernen aus dem Gefahrenbereich dort möglich ist.

[447] Vgl. die Begründung der Vorlage der Verwaltung, S. 39.

[448] Siehe die obigen Ausführungen unter E, I, 2 und 3.

[449] Siehe oben unter E, I, 2.

[450] Vgl. hierzu die obigen Ausführungen unter E, I, 4.

[451] Die Darlegung der Realisierbarkeit der ausgewiesenen Nutzung wäre sicherlich leichter gefallen, wenn man einen – durchaus möglichen – Steinkohlekraftwerksbetrieb mit einer Ammoniakwasserlösung gewählt hätte (vgl. dazu *Umweltbundesamt*, Integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU) – Merkblatt über beste verfügbare Techniken für Großfeuerungsanlagen, Juli 2006, S. 106 und S. 396) oder gleich auf einen Kraftwerkstyp zulässigerweise herangezogen hätte.

dernis belegt und rechtlich bedenkenlos. Die Vorlage der Verwaltung weist daher keine Ansatzpunkte für Beanstandungen auf.

VI. Fazit

Die Vorlage der Verwaltung erfüllt die Anforderungen an den Immissions- und Störfallschutz nach § 50 BImSchG und § 24 Abs. 3 S. 1 LEPro. Dabei wählt sie – rechtlich völlig unbedenklich – den Weg über eine Pessimalbetrachtung und belegt sich damit selbst mit erhöhten Prüfungsaufgaben, derer es mit Blick auf die Aufgabe der Raumordnung nicht zwingend bedurft hätte. Dessen ungeachtet, gelingt es der Vorlage der Verwaltung, die einzelnen Aspekte des Immissions- und Störfallschutzes sachgerecht abzuarbeiten. Sie legt dar, dass sowohl die Staub- als auch die Schwefeldioxidbelastungen unterhalb der Irrelevanzschwellen der TA-Luft liegen. Zudem wird – in einem der Verwaltungsvorlage als Entwurfsbegründung entsprechendem, hinreichendem Umfang – aufgezeigt, dass eine bedrückende optische Wirkung durch das als Referenzgröße herangezogene Musterkraftwerk ebenso wenig zu erwarten ist wie erhebliche Beeinträchtigungen durch eine Verschattung. Zielführend und sachgerecht ist schließlich auch die methodische Bewältigung der zu erwartenden Lärmemissionen. Die Verwaltungsvorlage belegt, dass nicht mit erheblichen Lärmbelästigungen gerechnet werden muss, wobei durch eine – der Bauleitplanung und gegebenenfalls auch dem immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren zu überlassende – „Feinsteuerung“ hinsichtlich der Anordnung von baulichen Anlagen und des Betriebs der Anlagen weitere Lärmminderungspotenziale ausgenutzt werden könnten. Diese „Feinsteuerung“ fällt jedoch nicht in den Kompetenzbereich der Raumordnung. Ähnliche Überlegungen tragen schließlich die Bewältigung der Störfallschutzthematik. Hier gelingt es der Vorlage der Verwaltung recht anschaulich, verbleibende Restflächen im Standortbereich Löringhof nachzuweisen, die sich störfallschutzrechtlich als Ansiedlungsort für störfallrelevante Betriebsstätten eignen. Wie schon im Rahmen des Lärm-

schutzes muss die Konkretisierung dieses Gestaltungspotenzials jedoch den nachfolgenden Planungs- und Entscheidungsebenen überlassen bleiben. Aus Sicht der Regionalplanung reicht es aus, die prinzipielle Realisierbarkeit der eigenen planerischen Vorstellungen nachgewiesen zu haben.

F. AMTSHAFTUNG WEGEN DER VERLETZUNG VON AMTSPFLICHTEN BEI ÄNDERUNG DES REGIONALPLANS

In diesem letzten Abschnitt des Gutachtens ist entsprechend dem gutachterlichen Auftrag der Frage nachzugehen, inwieweit mit einem erneuten Verfahren das Risiko für eine „Verletzung von Amtshaftungspflichten“[452] sowohl für den Regionalverband Ruhr als kommunaler Zweckverband, als Regionalplanungsbehörde oder für die Mitglieder der Verbandsversammlung verbunden sein könne.

I. Amtshaftung in der Regionalplanung

1. Zurückhaltende Annahme von drittbezogenen Amtspflichten im Planungsrecht

a) Drittbezogenheit der Amtspflicht als bestimmendes Kriterium

Die Gewährung von Amtshaftungsansprüchen gem. Art. 34 GG iVm. § 839 BGB ist an verschiedene Voraussetzungen geknüpft.[453] Zu diesen Voraussetzungen gehört insbesondere auch der Nachweis, dass die verletzte Amtspflicht gerade *zugunsten* des betroffenen Bürgers zu rechtmäßigem Handeln verpflichtet. Dies hat erhebliche Auswirkungen: Die generelle Berechtigung zum Schadensersatz und sein Umfang werden damit – ganz maßgeblich – durch Inhalt, Umfang und Zielrichtung der Amtspflicht determiniert.[454] Erst wenn die Amtspflicht (auch) gegenüber dem Geschädigten bestand, kann es zu einer Aktivlegitimation kommen.[455] Diese sog. „Drittbe-

---

[452] So die terminologische Betonung der Beschlussvorlage vom 9. 12. 2010, Drs. 12/0243.

[453] *Papier*, in: Münchener Kommentar, BGB, 5. Aufl. 2009, § 839 BGB Rn. 1 ff; *Ossenbühl*, Staatshaftungsrecht, 5. Aufl. 1998, S. 6 ff.

[454] *Ossenbühl*, Staatshaftungsrecht, 5. Aufl. 1998, S. 57.

[455] *Ossenbühl*, Staatshaftungsrecht, 5. Aufl. 1998, S. 57.

zogenheit“ der Amtspflicht hat sich im Planungsrecht schnell zu einem „Nadelöhr“ entwickelt, durch welches letztlich nur wenige „hindurchzugehen“ vermochten.

b) Planung im Interesse der Allgemeinheit

Die grundsätzliche Ablehnung von Amtshaftungsansprüchen im Planungsrecht hängt im Wesentlichen damit zusammen, dass die Planung – wie bei der Normsetzung generell üblich – regelmäßig mangels einer qualifizierten und individualisierbaren Beziehung zwischen dem Plangeber und dem Planadressaten nicht zum Schutz des Planadressaten erfolgt.[456] Nur wenn die Planung einen sachlich und persönlich eng umgrenzten Bereich regeln sollte und somit dem Normgeber erkennbar ist, dass er auf konkrete Belange eines individualisierbaren Personenkreises Rücksicht zu nehmen hat, kann es gegebenenfalls zur Begründung von drittbezogenen Amtspflichtverletzungen kommen.[457]

Die Annahme einer Individualisierung der Planungspflichten zugunsten eines Dritten ist jedoch in der Rechtsprechung eine Ausnahme geblieben. Zu Recht wurde darauf hingewiesen, dass der Plangeber grundsätzlich seine Planungsaufgaben mit dem Ziel verfolge, der planerischen Ordnung des Raums nachzukommen (vgl. § 1 Abs. 3 S. 1 BauGB; § 1 ROG) und somit im Interesse der Allgemeinheit zu handeln und gerade nicht den Interessen Einzelner nachzugehen.[458]

Diese Erkenntnis korrespondiert letztlich auch mit der Regelung des § 1 Abs. 3 S. 2 BauGB (ggfs. iVm. § 1 Abs. 8 BauGB), die besagt, dass es keinen Anspruch auf Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung von Bauleitplänen gibt. Daher wurde auch in Prozessen zu verfahrensfehlerhaften

---

[456] BGHZ 56, 40 (46); BGHZ 102, 350 (367 f.); BGHZ 134, 30 (32).

[457] BGHZ 106, 323 (331); *Schieferdecker*, in: Hoppe/Bönker/Grotefels, Öffentliches Baurecht, 4. Aufl. 2010, § 19 Rn. 5.

[458] *Papier*, in: Münchener Kommentar, BGB, 5. Aufl. 2009, § 839 BGB Rn. 262; *Schwager/Krohn*, Die neuere Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs zum Amtshaftungsrecht, DVBl. 1990, 1077 (1081).

Bauleitplanungen ein Drittbezug regelmäßig verneint.[459] Für Raumordnungspläne dürfte dies – erst Recht – gelten, da sie im System der Planungsebenen noch weiter von der individuellen Rechtssphäre Einzelner entfernt sind.

c) Ausnahmsweise Annahme von drittbezogenen Amtspflichten im Planungsrecht, insbesondere Altlastenfälle

Die wenigen Ausnahmen, die im Hinblick auf die mangelnde Drittbezogenheit von Planungen bislang gemacht wurden, lassen sich überwiegend im Bereich der sog. Altlastenfälle finden – jeweils bezogen auf Bauleitpläne.[460] Hier hat der Bundesgerichtshof anerkannt, dass die Planungsleitlinie des § 1 Abs. 6 Nr. 1 BauGB („gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse und die Sicherheit der Wohn- und Arbeitsbevölkerung") den konkret *im Plangebiet* lebenden Betroffenen als Grundlage für einen späteren Schadensersatzanspruch dienen kann, wenn sich nachträglich Gesundheitsgefahren durch verseuchte Böden ergeben und die planende Gemeinde diesen Gefahren – trotz eines Gefahrverdachts – im Rahmen der Zusammenstellung des Abwägungsmaterials nicht nachgegangen war.[461]

d) Fehlen von Referenzfällen bei der raumordnerischen Planung

Im Recht der Raumordnung wurden vergleichbare Ansprüche bislang – soweit ersichtlich – noch in keinem Fall zugesprochen. Wohl auch, weil eine unmittelbare rechtliche Beziehung zwischen der Raumordnung und einzelnen betroffenen Bürgern erst seit kurzer Zeit und zudem nur in seltenen Fäl-

---

[459] Vgl. dazu BGHZ 84, 292; BGHZ 113, 367 (372); kritisch allerdings *Johlen*, Zur Amtshaftung der Gemeinde und des Staates bei der Aufstellung unwirksamer Bebauungspläne, BauR 1983, 196 (198 f.); *Papier*, in: Münchener Kommentar, BGB, 5. Aufl. 2009, § 839 BGB Rn. 263.

[460] Siehe dazu *Ossenbühl*, Staatshaftungsrecht, 5. Aufl. 1998, S. 65 ff.

[461] Vgl. etwa BGHZ 106, 323; BGHZ 109, 380; BGHZ 117, 363. Vgl. auch *Schieferdecker*, in: Hoppe/Bönker/Grotefels, Öffentliches Baurecht, 4. Aufl. 2010, § 19 Rn. 6 ff.

len dort anerkannt ist, wo die Raumordnungsplanung die Funktion eines Bauleitplans wahrnimmt (sog. „Ersatzplan“).[462]

2. Keine Haftungsrisiken wegen Verletzung von Amtspflichten bei der 7. Änderung des Regionalplans für den Regierungsbezirk Münsterland

Legt man diesen rechtlichen Befund zugrunde,[463] drohen bei der 7. Änderung des Regionalplans für den Regierungsbezirk Münster keine Haftungsrisiken wegen der Verletzung von Amtspflichten im Sinne des Art. 34 GG iVm. § 839 BGB.

Zunächst ist die Änderung des Regionalplans nicht auf einen konkreten Planadressaten bezogen, sondern als Angebotsplanung weit gefasst. Mit der Festlegung eines Gewerbe-/Industrieansiedlungsbereichs mit der Zweckbindung „Kraftwerk und einschlägige Nebenbetriebe“ lässt sie die Verwirklichung unterschiedlichster Kraftwerkstypen zu. Eine Verengung auf ein konkretes Kraftwerk – etwa das bei der Pessimalbetrachtung herangezogene Musterkohlekraftwerk – erfolgt hierdurch nicht.[464]

Diesem Befund kann die durchgeführte Pessimalbetrachtung nicht entgegengehalten werden. Die Pessimalbetrachtung diente ausschließlich dazu, eine besonders aussagekräftige Beurteilung der mit der planerischen Festlegung verbundenen Auswirkungen auf die Umwelt und das Störfallrisiko liefern zu können. Hierzu griff man bei der Analyse der denkbaren späteren Nutzungskonstellationen auf ein „worst-case“–Szenario zurück.[465] Eine Verengung der Planungsabsichten war damit jedoch – ausweislich der Begründung der Vorlage der Verwaltung –[466] gerade nicht verbunden. Dies bedeutet zugleich, dass sich die Abwägungsleistung des Regionalverbands Ruhr nach § 7 Abs. 2 ROG bei einer möglichen Änderung des Regionalplans nicht auf

---

[462] Siehe hierzu *Finkelnburg/Ortloff/Kment*, Öffentliches Baurecht, 6. Aufl. 2011, § 27 Rn. 62 ff.

[463] Vgl. die obigen Ausführungen unter F, I, 1.

[464] Siehe auch die Begründung der Vorlage der Verwaltung, S. 35.

[465] Siehe hierzu bereits die obigen Ausführungen unter E, V, 4, b.

[466] Siehe auch die Begründung der Vorlage der Verwaltung, S. 35.

die individuellen Interessen einzelner Kraftwerksbetreiber konkretisieren würde. Eine für die Gewährung von Schadensersatz erforderliche Drittbezogenheit der Planungsleistung wäre damit nicht gegeben.

Hinzu kommt, dass im vorliegenden Zusammenhang keine „verborgenen Gefahren", die den oben genannten Altlastenfällen vergleichbar wären,[467] zur Debatte stehen. Die im hier relevanten Kontext diskutierten Umweltbelastungen werden vollumfänglich ermittelt und in die planerische Abwägung eingestellt; sie sind also nicht „verborgen". Der Umweltbericht – dies darf man als Beleg verstehen – umfasst allein 302 Seiten.

Zudem würde sich – vorsorglich betrachtet – eine drittbezogene Planungspflicht – wenn man die Anlehnung an die Altlastenfälle tatsächlich wählen sollte – lediglich zugunsten der *im Plangebiet* ansässigen Betroffenen auswirken.[468] Würde man wirklich schadensersatzauslösende Gefahren für die Gesundheit vermuten, würden diese – was vorliegend nach den Erhebungen des Umweltberichts nicht der Fall ist –[469] allenfalls von der Nutzung auf dem Standort Löringhof ausgehen. Die Gefahren würden demnach die Kraftwerksbetreiber, die als einzige im Plangebiet ansässig sind und allein als potenziell Geschädigte in Betracht kämen, als mögliche Verursacher nicht *unvermittelt* treffen. Sie wären damit – um in der Denkstruktur der Altlastenfälle zu bleiben –[470] nicht schutzwürdig.

Und schließlich ist zu bedenken, dass sich die Regionalplanung mit der 7. Änderung des Regionalplans Münster (Teilabschnitt Emscher-Lippe) vorliegend ausschließlich an die Stadt Datteln als Adressat nach § 4 Abs. 1 S. 1 ROG richten würde. Diese würde als zuständige Kommune nach Ausübung ihrer eigenen Planungskompetenzen gegebenenfalls entsprechende Baurechte für die Kraftwerksbetreiber schaffen. Ähnliches gilt für die zuständige Immissionsschutzbehörde, die im Einklang mit dem BImSchG über die im-

---

[467] Siehe hierzu die obigen Ausführungen unter F, I, 1, c.

[468] *Ossenbühl*, Staatshaftungsrecht, 5. Aufl. 1998, S. 66.

[469] Siehe hierzu auch die Ausführungen unter E.

[470] Vgl. BGHZ 106, 323 (332); BGHZ 113, 367 (372 f.) mit der Tendenz, den Amtshaftungsanspruch um Gesichtspunkte des Vertrauensschutzes anzureichern. Siehe dazu auch *Schieferdecker*, in: Hoppe/Bönker/Grotefels, Öffentliches Baurecht, 4. Aufl. 2010, § 19 Rn. 2.

missionsschutzrechtliche Genehmigung nach § 4 BImSchG befände. Baurechte oder Genehmigungen, die Ansatzpunkte für Amtshaftungsansprüche liefern könnten, würde die Regionalplanung also *nicht* erzeugen.[471] Dies hatten bereits Überlegungen zum Verhältnis der Raumordnungsplanung zur Bauleitplanung und Fachplanung belegt.[472]

Nach alledem darf man attestieren, dass Haftungsrisiken wegen der Verletzung von Amtspflichten im Sinne des Art. 34 GG iVm. § 839 BGB nicht bestehen.

II. Fazit

Die Untersuchung hat gezeigt, dass die 7. Änderung des Regionalplans für den Regierungsbezirk Münsterland (Teilabschnitt Emscher-Lippe) keine drittbezogenen Amtspflichten zum Gegenstand hat, deren Verletzung als Grundlage für einen Amtshaftungsanspruch nach Art. 34 GG iVm. § 839 BGB fungieren könnten. Es mangelt insbesondere an einer qualifizierten und individualisierbaren Beziehung zwischen dem Plangeber (dem Regionalverband Ruhr) und einer potenziell betroffenen Person des Privatrechts (einem möglichen Kraftwerksbetreiber).

---

[471] Auswirkungen auf das Genehmigungsverfahren kommen allenfalls im Anwendungsbereich des § 35 BauGB in Betracht; vgl. dazu *Krautzberger*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 11. Aufl. 2009, § 35 Rn. 72 ff; *Jarass*, BImSchG, 8. Aufl. 2010, § 6 Rn. 37.

[472] Siehe oben unter E, I, 3.

G. ZUSAMMENFASSUNG

Die Vorlage der Verwaltung entspricht unter Berücksichtigung des aktuellen Planungsstadiums den vom OVG Münster in seinem Urteil vom 3. September 2009 (sog. Datteln-Urteil) gesetzten Beurteilungsmaßstäben und weicht nicht von Zielen der Landesplanung ab. Gleichwohl ist ein Zielabweichungsverfahren mit Blick auf das OVG Urteil vorsorglich zu beantragen und kann erfolgreich durchgeführt werden. Auch die Vorgaben des Immissions- und Störfallschutzes werden von der Vorlage der Verwaltung in seiner Funktion als das Planungsverfahren einleitender Planentwurf eingehalten. Die Voraussetzungen für die Fortführung des Verfahrens liegen damit vor.

Anzeichen für amtshaftungsrechtliche Risiken gem. Art. 34 GG iVm. § 839 BGB bestehen nicht.

I. Entscheidung über den Kraftwerksstandort, Abwägungsleistung, Begründung und Klimaschutz – Anforderungen an die Regionalplanung

1. Das OVG Münster hat in seinem Urteil vom 3. September 2009 an die Regionalplanung wichtige, rechtliche Anforderungen gestellt. An erster Stelle fordert es einen planerischen Willen zur Ausweisung eines Neustandorts für die Kraftwerksnutzung am Standort Löringhof, welchen die Vorlage der Verwaltung deutlich zum Ausdruck bringt.

2. Des Weiteren verlangt das OVG Münster eine hinreichende Auseinandersetzung mit möglichen Standortalternativen im Rahmen der planerischen Abwägungsentscheidung nach § 7 Abs. 2 ROG. Die Verwaltungsvorlage setzt sich mit den in Betracht kommenden Alternativen detailliert und sachgerecht auseinander. Sie stützt sich dabei primär auf die Erkenntnisse des Umweltberichts. Im Hinblick darauf, dass die Verwaltungsvorlage am Anfang des Planungsprozesses steht und in einem nächsten Schritt der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung als Grundlage dienen soll, ist diese Vorgehensweise sachgerecht.

3. Das OVG Münster hatte in seinem Urteil vom 3. September 2009 auf ein Begründungsdefizit hingewiesen. Dieses ist mit Blick auf die Vorlage der Verwaltung nicht erkennbar. Die Vorlage der Verwaltung fungiert rechtstechnisch als Begründung zum Entwurf des Regionalplans nach § 10 Abs. 1 ROG und muss demnach (lediglich) die Gründe für und gegen die wichtigsten Festlegungen des Planentwurfs angeben. Diesen Anforderungen wird sie vollumfänglich gerecht.

4. Schließlich genügt die Vorlage der Verwaltung den Anforderungen an den Klimaschutz. Sie geht auf die zu berücksichtigenden öffentlichen Belange, die sich in diesem Zusammenhang zeigen – insbesondere auf das Ziel der Minimierung von CO_2-Emissionen –, ein und argumentiert nachvollziehbar mit der Reduzierung von CO_2-Emissionen durch die Erneuerung des nordrhein-westfälischen Kraftwerkparks. Verbindliche entgegenstehende Zielfestlegungen bestehen auf der Grundlage eines zukünftigen Klimaschutzgesetzes NRW bislang nicht.

II. Entwicklung des Regionalplans aus dem Landesentwicklungsprogramm

5. Die 7. Änderung des Regionalplans für den Regierungsbezirk Münster (Teilabschnitt Emscher-Lippe) unterliegt im Verhältnis zum Landesentwicklungsplan NRW einem Entwicklungsgebot nach § 8 Abs. 2 S. 1 ROG. Die 7. Änderung muss sich also in den ihr durch die Landesplanung vorgegebenen Rahmen einfügen und diesen bei Ausübung ihrer eigenen Planungskompetenzen konkretisieren.

6. Der Landesentwicklungsplan NRW weist auf der Ebene der – hier relevanten – zeichnerischen Festlegung mit „Teil B 3.5." ein verbindliches Ziel der Raumordnung auf. Die dort vorzufindende Standortfestlegung zu Kraftwerksnutzungen ist jedoch als Vorranggebiet ohne Ausschlusswirkung ausgestaltet und deshalb ohne negativen Einfluss auf die 7. Änderung des Regionalplans.

7. Die im Hinblick auf die 7. Änderung des Regionalplans für den Regierungsbezirk Münster (Teilabschnitt Emscher-Lippe) ebenfalls einschlägigen textlichen Festsetzungen des Landesentwicklungsplans NRW (D. II. 2. 1; D. II. 2. 3; D. II. 2. 4; D. II. 2. 5; D. II. 2. 8) sind keine Ziele der

Raumordnung im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG, sondern Grundsätze der Raumordnung nach § 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG. Insofern liefern sie ausschließlich Vorgaben für die planerische Abwägung, in die sie einzustellen sind. Verbindliche Rahmenvorgaben werden durch die entsprechenden Plansätze nicht geschaffen.

8. Die Vorlage der Verwaltung beachtet bzw. berücksichtigt alle hier in Bezug genommenen, einschlägigen Vorgaben des Landesentwicklungsplans. Ein Verstoß gegen landesweite raumordnungsrechtliche Vorgaben ist nicht erkennbar.

III. Zielabweichungsverfahren

9. Die Prüfung des Zielabweichungsverfahrens erfolgte – unter Berücksichtigung des Gutachterauftrags – rein vorsorglich und war zudem durch die Ausführungen des OVG Münster in seinem Datteln-Urteil indiziert. Im Hinblick auf diese gerichtlichen Ausführungen sollte – vorsorglich – ein Zielabweichungsverfahren durchgeführt werden.

10. Grundsätzliche Bedenken gegen die Abweichung von Zielen des landesweiten Raumordnungsplans auf Grundlage eines Zielabweichungsverfahrens bestehen nicht. Zudem sind die Voraussetzungen der Antragsbefugnis nach § 6 Abs. 2 S. 2 ROG vorliegend durch den Regionalverband Ruhr erfüllt.

11. Die Abweichung von der zeichnerischen Festlegung Teil B. 3. 5 LEP sowie von der textlichen Festlegung D. II. 2. 1 Satz 1 LEP ist möglich. Die Abweichungen würden nicht die Grundzüge der Planung berühren und wären auch raumordnerisch vertretbar. Außerdem bewirken sie keine Funktionslosigkeit landesplanerischer Zielfestlegungen.

IV. Immissionsschutzrechtliche Aspekte der siebten Regionalplanänderung

12. Die Vorlage der Verwaltung erfüllt die Anforderungen an den Immissions- und Störfallschutz nach § 50 BImSchG und § 24 Abs. 3 S. 1 LEPro.

Dabei wählt die Verwaltungsvorlage – rechtlich völlig unbedenklich – den Weg über eine Pessimalbetrachtung und belegt sich damit selbst mit erhöhten Prüfungsaufgaben, derer es mit Blick auf die Aufgabe der Raumordnung nicht zwingend bedurft hätte.

13. Die Vorlage der Verwaltung arbeitet die einzelnen Aspekte des Immissions- und Störfallschutzes sachgerecht ab. Sie legt dar, dass sowohl die Staub- als auch die Schwefeldioxidbelastungen unterhalb der Irrelevanzschwellen der TA-Luft liegen.

14. Des Weiteren wird in einem der Verwaltungsvorlage als Entwurfsbegründung entsprechendem, hinreichendem Umfang aufgezeigt, dass eine bedrückende optische Wirkung durch das als Referenzgröße herangezogene Musterkraftwerk ebenso wenig zu erwarten ist wie erhebliche Beeinträchtigungen durch eine Verschattung.

15. Zielführend und sachgerecht erweist sich darüber hinaus auch die methodische Bewältigung der zu erwartenden Lärmemissionen. Die Verwaltungsvorlage belegt, dass mit keinen erheblichen Lärmbelästigungen gerechnet werden muss, wobei durch eine – der Bauleitplanung und gegebenenfalls auch dem immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren zu überlassende – „Feinsteuerung“ hinsichtlich der Anordnung von baulichen Anlagen und des Betriebs der Anlagen weitere Lärmminderungspotenziale ausgenutzt werden könnten. Diese „Feinsteuerung“ fällt jedoch nicht in den Kompetenzbereich der Raumordnung.

16. Eine ausgewogene, auf die eigenen Steuerungsmöglichkeiten und Steuerungskompetenzen bedachte Herangehensweise prägt schließlich auch die Überlegungen zur Bewältigung der Störfallschutzthematik. Hier gelingt es der Vorlage der Verwaltung anschaulich, verbleibende Restflächen im Standortbereich Löringhof nachzuweisen, die sich störfallschutzrechtlich als Ansiedlungsort für störfallrelevante Betriebsstätten eignen. Wie schon im Rahmen des Lärmschutzes muss die Konkretisierung dieses Gestaltungspotenzials jedoch den nachfolgenden Planungs- und Entscheidungsebenen überlassen bleiben. Aus Sicht der Regionalplanung reicht es aus, die prinzipielle Realisierbarkeit der eigenen planerischen Vorstellungen nachgewiesen zu haben.

V. Amtshaftung wegen der Verletzung von Amtspflichten bei der Änderung des Regionalplans

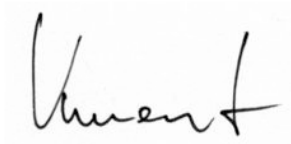
17. Die 7. Änderung des Regionalplans für den Regierungsbezirk Münsterland (Teilabschnitt Emscher-Lippe) hat keine drittbezogenen Amtspflichten zum Gegenstand, deren Verletzung als Grundlage für einen Amtshaftungsanspruch nach Art. 34 GG iVm. § 839 BGB fungieren könnten. Es mangelt insbesondere an einer qualifizierten und individualisierbaren Beziehung zwischen dem Plangeber (dem Regionalverband Ruhr) und einer potenziell betroffenen Person des Privatrechts (einem möglichen Kraftwerksbetreiber).

VI. Gesamtergebnis

Die Vorlage der Verwaltung entspricht unter Berücksichtigung des aktuellen Planungsstadiums den vom OVG Münster in seinem Urteil vom 3. September 2009 (sog. Datteln-Urteil) gesetzten Beurteilungsmaßstäben und weicht nicht von Zielen der Landesplanung ab. Gleichwohl ist ein Zielabweichungsverfahren mit Blick auf das OVG Urteil vorsorglich zu beantragen und kann erfolgreich durchgeführt werden. Auch die Vorgaben des Immissions- und Störfallschutzes werden von der Vorlage der Verwaltung in seiner Funktion als das Planungsverfahren einleitender Planentwurf eingehalten. Die Voraussetzungen für die Fortführung des Verfahrens liegen damit vor.

Anzeichen für amtshaftungsrechtliche Risiken gem. Art. 34 GG iVm. § 839 BGB bestehen nicht.

Münster, 30. April 2011



(Privatdozent Dr. Martin Kment, LL.M.)

17.05.2011

Rundschreiben der GRÜNEN Fraktionsvorsitzenden im Regionalverband Ruhr Sabine von der Beck

Begründung zur Einleitung des Regionalplanänderungsverfahren

„Im Februar 2011 erfolgte die Beauftragung dieses Gutachtens an den von der Verbandsversammlung ausgewählten Gutachter Dr. Martin Kment. Dazu eine Anmerkung: Das Rechtsgutachten für den RVR ist durch E.ON als Vorhabenträger beauftragt und finanziert worden. Hierzu haben wir im RVR auf die in der Kommunalpolitik bekannte Verfahrensweise bei vorhabenbezogenen Bebauungsplänen zurückgegriffen. Hierbei ist es Praxis, dass der Vorhabenträger sämtliche Kosten für notwendige Gutachten und Untersuchungen trägt. Normalerweise trifft die Verwaltung die hierzu notwendigen Entscheidungen. Im Unterschied hierzu sind für das vorliegende Gutachten zum Kraftwerk Datteln die zu bearbeitenden Fragestellungen sowie die Benennung des Gutachters durch Beschlüsse der RVR-Verbandsgremien erfolgt.“

„Der Gutachter kommt zu dem Ergebnis, dass keine Hinderungsgründe für eine Fortführung des Verfahrens vorliegen. Er hält die Abweichungen von den Zielen der Landesplanung sogar für so wenig gravierend, dass seines Erachtens Zielabweichungsverfahren noch nicht einmal notwendig seien, empfiehlt deren Durchführung jedoch vorsorglich vor dem Hintergrund des OVG-Urteils aus 2009.“

„Schließlich ist davon auszugehen, dass je nach Ergebnis aller Planverfahren am Ende entweder betroffene Bürgerinnen und Umweltverbände einerseits oder E.ON andererseits das Ergebnis erneut gerichtlich überprüfen lassen werden.“

Kronprinzenstr. 35
45218 Essen

Tel 0201.2069.430
Fax 0201.2069.551
gruene@rvr-online.de
www.gruene-im-rvr.de

17. Mai 2011

An die Kreis- und Ortsverbände und Fraktionen
von Bündnis 90/Die Grünen im Ruhrgebiet

Regionalplanänderungsverfahren für das E.ON-Kraftwerk in Datteln

Liebe Freundinnen, liebe Freunde,

nachdem das OVG Münster im September 2009 den Bebauungsplan für den Kohlekraftwerksbau in Datteln für unwirksam und den zugrundeliegenden Regionalplan für fehlerhaft erklärt hatte, wurde seitens des Vorhabenträgers E.ON beim zuständigen Regionalverband Ruhr beantragt, ein Regionalplanänderungsverfahren mit dem Ziel durchzuführen, die notwendigen Voraussetzungen zum Weiterbau des Kraftwerks zu schaffen.

Ende 2010 hat daraufhin das für die Regionalplanung zuständige Referat der RVR-Verbandsversammlung eine Beschlussvorlage zur Einleitung dieses Verfahrens vorgelegt. In dieser wird auch die Notwendigkeit zur Einleitung von zwei sogenannten Zielabweichungsverfahren zum Landesentwicklungsplan (LEP) NRW gesehen. Zum einen werde das im LEP festgeschriebene Ziel des vorrangigen Einsatzes heimischer Energieträger nicht erfüllt, da das neue Kraftwerk mit Importkohle betrieben werden soll. Außerdem sei ein Abrücken von den ausgewiesenen Standorten für Kraftwerke notwendig, da das bereits im Bau befindliche Kraftwerk nicht auf einem derartigen Standort errichtet wird.

Auf Betreiben der Grünen wurde mit dem Koalitionspartner beim RVR – der SPD – vereinbart, den Beschluss zur Einleitung eines Regionalplanänderungsverfahrens unter dem Vorbehalt zu fassen, dass ein weiteres zu erstellendes Gutachten zu einer Reihe ungeklärter Fragen zu Aussagen kommt, die ein solches Verfahren erst möglich machen. Insbesondere war die Frage zu klären, ob ein Zielabweichungsverfahren überhaupt erfolgreich durchgeführt werden kann.

Im Februar 2011 erfolgte die Beauftragung dieses Gutachtens an den von der Verbandsversammlung ausgewählten Gutachter Dr. Martin Kment. Dazu eine Anmerkung: Das Rechtsgutachten für den RVR ist durch E.ON als Vorhabenträger beauftragt und finanziert worden. Hierzu haben wir im RVR auf die in der Kommunalpolitik bekannte Verfahrensweise bei vorhabenbezogenen Bebauungsplänen zurückgegriffen. Hierbei ist es Praxis, dass der Vorhabenträger sämtliche Kosten für notwendige Gutachten und Untersuchungen trägt. Normalerweise trifft die Verwaltung die hierzu notwendigen Entscheidungen. Im Unterschied hierzu sind für das vorliegende Gutachten zum Kraftwerk Datteln die zu bearbeitenden Fragestellungen sowie die Benennung des Gutachters durch Beschlüsse der RVR-Verbandsgremien erfolgt.

Das Gutachten von Dr. Martin Kment liegt jetzt vor und soll in der kommenden Sitzung des RVR-Planungsausschusses am 31.05. beraten werden.

Der Gutachter kommt zu dem Ergebnis, dass keine Hinderungsgründe für eine Fortführung des Verfahrens vorliegen. Er hält die Abweichungen von den Zielen der Landesplanung sogar für so wenig gravierend, dass seines Erachtens Zielabweichungsverfahren noch nicht einmal notwendig seien, empfiehlt deren Durchführung jedoch vorsorglich vor dem Hintergrund des OVG-Urteils aus 2009.

Wir machen keinen Hehl daraus, dass uns dieses Ergebnis vor dem Hintergrund des sehr pointierten OVG-Urteils sowie eines bereits früher vorgelegten Gutachtens der Deutschen Umwelthilfe überrascht hat. Die im Sinne des Vorhabenträgers positive Klärung planungsrechtlicher Fragen ändert nichts an unserer grundsätzlich kritischen Einstellung gegenüber dem Bau neuer Kohlekraftwerke, zumal in so großer Zahl, wie dies in NRW zurzeit geplant wird.

Wir stehen jedoch zu dem einmal mit der SPD vereinbarten Verfahren genauso, wie wir es bei einem anderen Ergebnis des Gutachtens auch von unserem Koalitionspartner erwartet hätten. Nach wir vor lässt sich – bei den gegebenen Mehrheitsverhältnissen – selbst mit einem Koalitionsbruch auf RVR-Ebene kein „Aus“ für Datteln herbeizwingen. Vor diesem Hintergrund haben wir und werden wir weiterhin tun, was wir können, um ein Durchwinken des Verfahrens im „alten“ Stil nicht zuzulassen und für größtmögliche Transparenz und Beteiligung zu sorgen.

Denn auch mit der Einleitung eines Regionalplanänderungsverfahrens ist das letzte Wort noch nicht gesprochen: Zunächst wird es ein umfangreiches Beteiligungsverfahren geben, in dessen Verlauf Bürgerinnen und Bürgern, Naturschutzverbänden, betroffene Gemeinden u.a. innerhalb eines gewissen Zeitraums die Möglichkeit erhalten, sich zu den geplanten Änderungen zu äußern und Stellungnahmen einzureichen. Danach wird es zu einer Abwägung der verschiedenen Positionen kommen.
Auf Grundlage der Ergebnisse dieses Abwägungsprozesses wird die RVR - Verbandsversammlung erneut darüber entscheiden, ob das Verfahren zur Regionalplanänderung fortgeführt und ein Zielabweichungsverfahren beantragt werden soll. Falls dies geschehen wird, hat dann die Landesregierung über die Zielabweichungen zu entscheiden. Im Zuge dieses Verfahrens sollte das Land mit E.ON über weitere Kompensationen verhandeln, etwa die Stilllegung weiterer Altanlagen und verstärkte Investitionen in regenerative Energieträger.

Schließlich ist davon auszugehen, dass je nach Ergebnis aller Planverfahren am Ende entweder betroffene BürgerInnen und Umweltverbände einerseits oder E.ON andererseits das Ergebnis erneut gerichtlich überprüfen lassen werden.

Für uns als Ruhrgebietsgrüne steht fest, dass die Zukunft der Metropole Ruhr als Energieregion in regenerativen Technologien liegt und wir werden auch weiterhin hierfür eintreten.

Für Fragen stehen wir gern zur Verfügung. Auch auf dem Bezirksrat am 26. Mai (19 Uhr, RVR-Gebäude, Essen) steht das Thema auf der Tagesordnung.

Sabine von der Beck, Fraktionsvorsitzende
für die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Regionalverband Ruhr

8. .

E ail von R. horn-Li htenthäler aus der tadt Datteln

Im Anhang die Ausarbeitung: Zuviel Kohle macht auch nicht glücklich

From: Raimund Schorn-Lichtenthäler
To:

Sent: Wednesday, May 18, 2011 9:56 AM
Subject: Grüne Wendehälse

Am 31.05.2011 um 10:00 Uhr ist Planungsausschuss-Sitzung beim RVR in Essen

Mit Schreiben vom 17. Mai wendet sich Sabine von der Beck, Fraktionsvorsitzende für die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Regionalverband Ruhr, an die lieben Freundinnen und Freunde (s. Anlage). Sie begründet das Regionalplanänderungsverfahren für das E.ON-Kraftwerk in Datteln, dass die grüne RVR-Fraktion aufgrund des "Kment-Gutachtens" mittragen will.

Sabine setzt damit die energiepolitische Geisterfahrt fort, die Thomas Rommelspacher im Herbst 2010 begonnen hat. Die Grünen im RVR stellen sich gegen die Interessen der Bürger zugunsten einer seit langem verfehlten Industriepolitik für Atomkonzerne und Klimakiller. Grüne dürfen dies nicht noch länger mitzutragen.

Ich fordere die Rücknahme des Beschlusses der grünen RVR-Fraktion, den Sabine von der Beck als Fraktionsvorsitzende zu vertreten hat und rufe dazu auf, diese Forderung zu unterstützen. Am 31. Mai ist die Planungsausschuss-Sitzung des RVR. Wenn die grüne RVR Fraktion ihren Kurs fortsetzt, sollten wir sie in der Sitzung besuchen.

Lassen wir kein weiteres "Garzweiler II und Morburg" zu!

Kein Regionalplanänderungsverfahren mit grünen Stimmen!

Kein Datteln IV; weg mit dem größten Schwarzbau Europas!

Kein Klimakiller im Vorgarten der Bürger!

Raimund Schorn-Lichtenthäler
Datteln

Raimund Schorn-Lichtenthäler **Datteln, im Mai 2011**

ZUVIEL KOHLE MACHT AUCH NICHT GLÜCKLICH

FÜR DEN ABRISS !

Unsere Freunde von Kohle & Atom wollen partout ihre Milliarden in die Dattelner Erde vergraben. Und dazu ist ihnen jedes Mittel recht. Auch das Verbiegen des Rechts. Die ehemalige schwarz-gelbe Landesregierung ist über diese Machenschaften bereits gestolpert. Die jetzige, die rot-grüne Minderheitsregierung hat erklärt, sie wolle keine Kraftwerke bauen und keine Kraftwerke abreißen. Das Recht, das vor der Rüttgerschen Lex-E.ON bestand wurde wiederhergestellt. (Wo bleibt eigentlich der § 26 LEPro, liebe rot-grüne Landesregierung?) Unterdessen wirbt E.ON mit seinem „umweltfreundlichen" Kohlekraftwerk. Doch die Wirklichkeit sieht, wie so häufig, anders aus.

E.OFF statt E.ON

http://www.kohle-protest.de/fileadmin/02-Kohle-Karte/kkw-karte_41.swf

Alles richtig gemacht

In dem Bemühen, das im Rahmen des Bebauungsplanes 105 begonnene Kraftwerksprojekt in Datteln zu Ende zu führen, der größte Schwarzbau Europas wird es an anderer Stelle genannt, bleibt nichts unversucht. Jetzt soll es ein Zielabweichungsverfahren richten, von dem sich die Befürworter eine „Heilung" eines der vielen Kardinalfehler des gescheiterten Großprojektes versprechen. Für das Planverfahren ist die Stadt Datteln, wohlgemerkt Rat und Verwaltung, vom Oberverwaltungsgericht Münster im September 2009 auf das Heftigste kritisiert worden. Ein totaler Abwägungsausfall war das Planverfahren, so die Richter. Schlimmeres kann man einer öffentlichen Verwaltung kaum vorhalten, dass sie unterlassen hat, was ihre grundlegende Pflicht ist. Trotzdem hat unsere Verwaltung nichts falsch gemacht, so die dortige Meinung. Bürgermeister Werner einen Tag nach dem Urteil am 04.09.2009: Wir haben "Alles richtig gemacht".

(http://www.derwesten.de/staedte/ostvest/Alles-richtig-gemacht-id179035.html)

Ergebnisoffen

Und wieder ist die Verwaltung rührig, arbeitet für E.ON. Ergebnisoffen nennen sie das, was an Zuarbeiten für die Kraftwerke GmbH geleistet wird. Gutachter treten in Rudelstärke auf, Juristen freuen sich ob der guten Verdienstmöglichkeiten in Datteln. Die Bauverwaltung ist mit dem Kraftwerk ausgelastet. Bringt es die Stadt, die Bürger in irgendeiner Weise voran? Nein, stattdessen wird hinter vorgehaltener Hand fleißig Urteilsschelte betrieben. Aus Sicht von E.ON ist des OVG Urteil naturgemäß eine Katastrophe und unsere Stadt hat nichts Besseres zu tun, als dies nachzusingen. Dabei wird, wie schon im Bebauungsplan 105 vom 15. Januar 2007, alles getan, um die Kritik an dem Kraftwerksvorhaben aus dem Weg zu räumen. Nicht die Sorgen und Interessen der Bürger stehen im Vordergrund, nicht die berechtigten Einwände gegen das Mammutprojekt, sondern es wird alles Erdenkliche getan das Kraftwerk an seinem falschen Standort zu realisieren.

Gutachter in Rudelstärke

Die Hünnekens-Beschwerde beim BVerwG, das Beckmann Gutachten, das Uechtritz Gutachten, jetzt das Kment-Gutachten, alle wollen sie Datteln IV verwirklichen, alle haben das OVG-Urteil studiert, aber haben sie es auch verstanden und akzeptiert?

Zunächst einmal verwundert es doch sehr, dass die Rechtsanwaltssozietät, die die Stadt Datteln im Bebauungsplanverfahren 105 rechtlich beraten hat, die Kanzlei **Baumeister Rechtsanwälte aus Münster**, erneut mit einem Rechtsgutachten beauftragt wurde. Das liegt seit dem Frühjahr 2011 vor. (**Zur Erforderlichkeit eines Verfahrens zur Abweichung von Zielen der Raumordnung des Landesentwicklungsplans NRW und des Landesentwicklungsprogramms für den vorhabenbezogenen Bebauungsplan Nr. 105 a der Stadt Datteln -** Rechtsgutachten im Auftrage der Stadt Datteln von Prof. Dr. Martin Beckmann, s. Anhang**)**

Prof. Dr. Beckmann ist Mitglied der Sozietät Baumeister und Partner. Jene Anwaltsgemeinschaft, die am 3. September 2009 vor dem OVG die juristische Klatsche sondergleichen eingefahren hat. Dieselbe Sozietät, die am 16. März 2010 vor dem Bundesverwaltungsgericht in Leipzig die nächste Klatsche in Sachen E.ON Datteln IV kassiert hat (vertreten von Dr. Hünnekens von der Kanzlei Baumeister), durch Zurückweisen der Nichtzulassungsbeschwerde gegen eine beabsichtigte Revisionsklage gegen das OVG-Urteil.

Eben jene Kanzlei, die in der Vergangenheit so „erfolgreich" die Interessen der Stadt Datteln vertreten hat, darf jetzt wieder für das Geld der E.ON Kunden und der Steuerzahler Rechtsrat erteilen. Diesmal in Form eines Gutachtens, das die Nichtnotwendigkeit eines Zielabweichungsverfahrens belegen soll. Die Sinnhaftigkeit der Beauftragung derselben Rechtsanwaltskanzlei, die bereits einmal mit ihrem Rechtsrat grundsätzlich danebenlag ist völlig schleierhaft. Will man allen Ernstes erwarten, derselbe Gutachter kommt im neuen Verfahren „ergebnisoffen" zu anderen Resultaten und widerspricht seiner eigenen rechtlichen Einschätzung? Kein vernünftig denkender Mensch nimmt so etwas an. Was also ist der Sinn dieser Vorgehensweise? Man vermutet vorher, wie das Ergebnis sein wird und beauftragt genau aus diesem Grund diese Kanzlei.

Ziele oder Grundsätze der Raumordnung

Prof. Dr. Beckmann geht auch gleich entsprechend zur Sache und redet die rechtlichen Probleme bei der Realisierung des Kraftwerkvorhabens auf dem Löhringhofgelände klein. Der LEP mit der Festlegung von Kraftwerkstandorten in NRW beschreibe keine Ziele der Raumordnung, sondern lediglich Grundsätze, die man aufgestellt habe. Von denen könne man aber durchaus abweichen, wenn dies nur sachlich begründet würde. Eine Lieblingsthese von Prof. Beckmann, die er bereits in der Vergangenheit gern vertreten hat, wähnt er sich damit doch in einem akademischen Wettstreit mit dem OVG Münster, das in diese Frage den falschen juristischen Standpunkt vertrete, so Prof. Beckmann.

Gern würde Prof. Beckmann dies den Richtern am Oberverwaltungsgericht ins Stammbuch schreiben lassen, nur – die Sache ist ausgestanden. Die Entscheidung des OVG ist unanfechtbar geworden. Und ehrlich gesagt, den Bürger interessieren keine juristischen Spitzfindigkeiten und vor allem kein akademischer Dünkel. Uns Bürger interessiert unsere Zukunft in unserer Gemeinde.

Die Anwaltssozietät Baumeister und Partner mischt wieder mal ganz vorne mit und berät die Stadtverwaltung in Sachen E.ON. Sich hierüber zu ärgern ob der Verschwendung der Finanzmittel darf erlaubt sein!

Worum es in Bezug auf E.ON Datteln IV geht ist klar. Prof. Beckmann will zeigen, dass der Standort auf dem Löhringhofgelände zulässig ist, dafür brauchen wir nicht einmal eine Ausnahmegenehmigung durch ein Zielabweichungsverfahren, dafür reicht, dass wir es nur ordentlich begründen, so seine Meinung. „Alles kleine Fische" sozusagen.

Andere sind da vorsichtiger, wie der neueste Gutachter, Dr. Kment, ebenfalls aus Münster. Der meint zwar auch, ein Zielabweichungsverfahren sei entbehrlich. Aber „vorsichtig ist die Mutter der Porzellankiste" und darum, eigentlich unnötig seiner Meinung nach, lasst uns lieber doch ein Zielabweichungsverfahren machen, nur für den Fall der Fälle. Dies ist der profunde rechtliche Rat des gewieften Juristen. Dieser ist diesmal nicht an die Stadt Datteln gerichtet, sondern an den RVR. Vorsichtig, wie er zu sein scheint, beschäftigt sich Dr. Kment zunächst einmal mit den Grundlagen in Datteln:

I. Ausgangslage

„Ausgehend von dem geplanten Vorhabenstandort ist die nächstgelegene Wohnbebauung in westlicher Richtung ca. 350 m von der Hafenanlage an der Castroper Straße anzutreffen. In ca. 400 m Entfernung befindet sich die „Meistersiedlung", die mit Blick auf ihre faktische Bebauungsstruktur als reines Wohngebiet charakterisiert werden kann. Und schließlich befindet sich im Bereich der Emscher-Lippe-Straße und der Schachtstraße verschiedene Einzelhandelsgeschäfte in einer Entfernung von 150 – 300 m zum geplanten Vorhabenstandort angesiedelt."

(Seite 8 des Kment-Gutachtens, s. Anlage)

Der Abstand von Wohnbebauung und öffentlichen Flächen

Soweit zutreffend und vollkommen richtig die Beschreibung von Dr. Kment in seinem aktuellen Gutachten. Vergessen in seiner Betrachtung, hat er die überregional bekannte Kinderklinik Datteln, die sich in einer Entfernung von 600 – 700 Metern (!) zu dem beabsichtigten Kraftwerksstandort befindet.

Eigentlich sollte sich das Gutachten mit diesen einleitenden Sätzen und mit ihm das geplante Steinkohlekraftwerk Datteln IV bereits erledigt haben, sollte man vernünftigerweise meinen. Denn wer Europas größtes Monoblock-Steinkohlekraftwerk in nur 350 bis 400 Meter Entfernung zur nächsten Wohnbebauung ansiedeln will, kann nicht im Interesse der Menschen handeln und gehört demzufolge auf den Müll der Geschichte.

BUND kritisiert Rechtsgutachten zum Kraftwerksstandort Datteln / „E.On-Auftragsarbeit als Entscheidungsgrundlage unbrauchbar“

Das im Auftrag von E.On erstellte rechtswissenschaftliche Gutachten zu einem möglichen Regionalplanänderungsverfahren für den Kraftwerksstandort Datteln ist kein Freibrief für das umstrittene Kraftwerk.“ Zu diesem Ergebnis kommt der nordrhein-westfälische Landesverband des Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) nach einer ersten Analyse des 155-seitigen Gutachtens des Münsteraner Privatdozenten Kment.

Der BUND hält die Kernaussagen des Gutachtens für „juristisch nicht nachvollziehbar“. Dass die RVR-Vorlage zur Regionalplanänderung den Beurteilungsmaßstäben des Oberverwaltungsgerichts entsprechen soll und Ziele der Landesplanung nicht tangiert seien, hält der BUND für eine „eigenwillige Schlussfolgerung“. Auch handwerklich sei das Gutachten fragwürdig. So habe sich Kment in der Beurteilung immissionsschutzrechtlicher Aspekte alleine auf E.On-Materialien bezogen. Das Gutachten gebe damit zwar – offenbar auftragsgemäß - die Wunschvorstellungen des Kraftwerksbauers wider, unterschlage aber die tatsächlichen genehmigungsrechtlichen Knackpunkte.

Zudem seien zentrale Aussagen des OVG-Urteils vom 3.9.2009 z.B. in Bezug auf die Bindungswirkung von Vorgaben des Landesentwicklungsplans und den vorsorgenden Schutzes vor Störfällen im Rahmen der Standortplanung unberücksichtigt geblieben. Auch lasse das Gutachten jegliche Auseinandersetzung mit der Problematik der Beeinträchtigung der europarechtlich geschützten so genannten FFH-Gebiete vermissen. Dass sich Kment in Sachen Klimaschutz auf Aussagen der schwarz-gelben Vorgängerregierung beruft, passe da ins Bild.

Damit werde deutlich, dass die E.On-Auftragsarbeit als neutrale Entscheidungsgrundlage völlig unbrauchbar sei.

http://www.kohle-protest.de/detail-start/?tx_ttnews[tt_news]=530&tx_ttnews[backPid]=7&cHash=e4d4021bb7

Der rote Teppich für E.ON

Auch E.ON selbst ist in der Frage der Zielabweichung vorsichtiger als Prof. Beckmann, zumindest vor der Landtagswahl 2009. Als der Zugang zu den inneren Zirkeln der schwarz-gelben Landesregierung offenkundig bestens funktionierte und E.ON geladen war seine Vorstellungen einzubringen.

Wir Bürger haben dagegen erhebliche Hürden zu überwinden, wenn wir unsere Einwände geltend machen wollen. Wir bekommen nur unter erschwerten Bedingungen Akteneinsicht und können uns nur mit vehementem Einsatz Gehör verschaffen. Für E.ON gilt das natürlich nicht. Da werden die roten Teppiche direkt im Parlament ausgerollt.

Aus einer dieser Anhörungen stammt das unten stehende Protokoll aus November 2009, das die Sorgen von E.ON im Hinblick auf sein Kraftwerksvorhaben gut wiedergibt. Interessant ist, dass sich E.ON zu diesem Zeitpunkt ohne LEP-Änderung kaum Chancen auf die Realisierung seines Kraftwerkvorhabens ausrechnete. Eine Einschätzung, die man nur teilen kann. Für E.ON spielt der § 26 LEPro nur eine sehr untergeordnete Rolle. Die Streichung dieser Vorschrift ohne das Energiekapitel des LEP im E.ON Sinne zu kippen hielt der Konzern für bedeutungslos.

Die Regierung Rüttgers hat auf die E.ON Wünsche pflichtschuldig reagiert, den § 26 LEPro und das Energiekapitel des LEP gestrichen. Zusätzlich drängte E.ON auf die Durchführung von Zielabweichungsverfahren, um die Regionalpläne anzupassen. Was halten die Herrschaften heute wohl von den akademischen Gedankenspielen von Prof. Beckmann?

Stellungnahme der E.ON Kraftwerke GmbH
Zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft, Mittelstand und Energie zum Zweiten Gesetz zur Änderung der gesetzlichen Befristungen im Zuständigkeitsbereich des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Energie (Gesetzentwurf der Landesregierung, Drs. 14/9853)

Am 27. November 2009

„E.ON begrüßt das Vorhaben der Fraktionen von CDU und FDP, das Gesetz zur Landesentwicklung (LEPro) hinsichtlich der Regelung des § 26 zu ändern. Dieses Vorhaben ist bereits deshalb gerechtfertigt, weil seine Inhalte auch im Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (LEP NRW) enthalten sind und somit eine systematisch nicht erforderliche Doppelung gegeben ist.“
(…)
„Das Urteil des Oberverwaltungsgerichts NRW vom 3.September 2009 zum Bebauungsplan Nr. 105 der Stadt Datteln (Az. 10 D 121./07.NE) hat die Richtigkeit dieses grundlegenden landesplanerischen Anliegens der Koalitionsfraktionen auch hinsichtlich eines weiteren Aspekts bestätigt. Das Oberverwaltungsgericht verdeutlicht durch sein Urteil, daß § 26 LEPro in seiner bisherigen Fassung eine raumordnungsrechtlich mißglückte Norm ist. Denn diese Regelung läßt auch für das Gericht bereits strukturell nicht eindeutig erkennen, ob mit ihr Ziele oder Grundsätze der Raumordnung festgelegt werden. Die Unterscheidung zwischen Zielen und Grundsätzen ist aber raumordnungsrechtlich für die entsprechenden Planungsträger von erheblicher Tragweite. Durch die Änderung des LEPro sollte daher die für alle Beteiligten und auch die Gerichte notwendige Rechtssicherheit geschaffen werden.“
(…)
„Sollte das Urteil vom 3. September 2009 ungeachtet der auch von der Landesregierung an ihm erhobenen Kritik rechtskräftig werden, was noch offen ist, muß das Vorliegen einer

grundlegend neuen Rechtsprechung zur Auslegung und Verbindlichkeit landesplanerischer Festsetzungen konstatiert werden. Im Ergebnis würde dann teilweise auf Überlegungen der 70er Jahre des letzten Jahrhunderts zurückgehende Planungsansätze und Standortausweisungen nicht nur den Neubau unseres Kraftwerks in Datteln, sondern auch den anderer Kraftwerke und damit das Kraftwerkserneuerungsprogramm in Nordrhein-Westfalen insgesamt in Frage stellen."
(…)
„Die Novellierung der Ziele des LEP zur Energieversorgung wird durch entsprechende Anpassungen der Regionalpläne nachzuvollziehen sein. Für die zügige Herstellung der für die derzeit bereits im Bau befindlichen Kraftwerke erforderlichen Rechts- und Investitionssicherheit sind zudem die von dem Oberverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 3. September 2009 geforderten Zielabweichungsverfahren hinsichtlich des noch rechtsgültigen LEP 1995 durch die kommunalen Planungsträger einzuleiten."

Die Rüttgersche Lex E.ON

Der Gang der Geschichte hat E.ON eingeholt, die schwarz-gelbe Landesregierung hat ihre Quittung bekommen für Tricksereien mit dem Recht zugunsten eines Monopolunternehmens. Jetzt ist rot-grün am Zug, doch wie geht es weiter?

Klar ist, die SPD würde lieber heute als morgen das Kraftwerk am Netz sehen. Thomas Eiskirch, wirtschaftspolitischer Sprecher der SPD-Fraktion am 30. März 2011 im Landtag: **„Wir stehen zum Kohlekraftwerk Datteln und versuchen massive Fehler von CDU und FDP auszubügeln."**

Und die Grünen?

Vor der Landtagswahl 2009, noch in der Opposition haben maßgebliche Vertreter von Bündnis 90/Die Grünen sehr eindeutig ihre ablehnende Haltung zu Datteln IV bekundet:

„Jetzt möchte ich die restliche Minute noch nutzen, um auf das konkrete Projekt Datteln einzugehen. In Datteln – das muss man immer sagen – ist eine Kraftwerksplanung der E.ON durchgepeitscht worden. Das Oberverwaltungsgericht Münster – keine grüne Einrichtung – hat den Bebauungsplan in Bausch und Bogen in den Boden gestampft, aus vielen Gründen. Das Bundesverwaltungsge-

richt hat, da keine Revision zugelassen war, die Revision verworfen. Das ist endgültig. Jetzt wird ein neuer Bebauungsplan aufgestellt. Dieses Gefälligkeitsgenehmigen, was davor war, darf seine Fortsetzung so nicht finden, um das ganz klar zu sagen. - und vor allem aber wäre der E.on-Konzern - und auch die Landesregierung - nun gut beraten, dieses Projekt sofort zu beenden, statt weiterhin mit allen möglichen Mitteln bis hin zu Gesetzesänderungen den Schwarzbau in Datteln nachträglich zu legalisieren. Das schadet dem Industriestandort NRW."

Reiner Priggen – Fraktionsvorsitzender von Bündnis 90/Die Grünen am 07.08.2009

Reiner Priggen – Am 4. Mai 2010 in Datteln

Am 21. April 2010 besuchte Jürgen Trittin die Kraftwerksbaustelle und sprach mit den Bewohnern der Meistersiedlung

Jürgen Trittin – Fraktionsvorsitzender von Bündnis 90/Die Grünen im deutschen Bundestag, hat bei seinem Besuch am 21.04.2010 in Datteln nicht mit eindeutigen Worten über das geplanten Kraftwerk gespart und den Menschen der Meistersiedlung die grüne Haltung gegen das Kraftwerksvorhaben vermittelt.

Jürgen Trittin – Am 21. April 2010 in Datteln

Die Bürger Dattelns warten auf die Grünen, sie sind in Sorge, die Grünen würden ihr Wort nicht einhalten. Es wird sehr unruhig an der Basis. Vor allem, da die Grünen im RVR und im Landtag abgetaucht zu sein scheinen.

Und die anderen Parteien?

CDU und FDP hoffen aus der Auseinandersetzung um das E.ON Kraftwerk Datteln politisches Kapital schlagen zu können. Immer wieder bringen sie sich ein für die Realisierung des Kraftwerkvorhabens. Zuletzt ließen sie sogar ihren Tausendsassa Philipp Mißfelder die Kraftwerksbaustelle besuchen. Der beeilte sich dann auch prompt auf die Fertigstellung zu drängen. Gelernt haben sie anscheinend wenig. Doch einer immerhin hat seine Lehren gezogen. Andreas Pinkwart, vormals FDP Vorzeigepolitiker der schwarz-gelben Landesregierung und bis zur Abwahl Wissenschaftsminister im Kabinett von Jürgen Rüttgers hat keine Lust mehr und verlässt bei Zeiten das sinkende Schiff um sich aufzumachen in den rettenden Hafen der Universität.

Der RVR und der Regionalplan

Zwar schreibt die WAZ am 4.5.2011 fälschlich, der RVR könne aufgrund des Kment-Gutachtens nun ein Planverfahren für Datteln einleiten und erweckt damit den Eindruck, die Kraftwerksplanung läge jetzt in der Hand des Regionalverbandes Ruhr.

Der verantwortliche Redakteur David Schraven frohlockt: **„Kraftwerk Datteln darf laut Gutachten gebaut werden."** Besser, er hätte sich eingehender mit der komplizierten Materie beschäftigt, aber vielleicht ist ein gesundes Halbwissen im Moment bei der WAZ opportun.

(http://www.derwesten.de/nachrichten/politik/Kraftwerk-Datteln-darf-laut-Gutachten-gebaut-werden-id4609791.html)

Zielabweichungsverfahren beim RVR

Der RVR könnte versuchen den Regionalplan mit einem Zielabweichungsverfahren zu verändern. In der Verbandsversammlung am 20. Juni 2011 soll darüber entschieden werden, auf der Grundlage eines E.ON Antrages. (siehe RVR Drucksache 12/0224 vom 08.11.2010 - 7. Änderung des Regionalplans für den Regierungsbezirk Münster (Teilabschnitt Emscher-Lippe) Kraftwerksstandort in der Stadt Datteln – Erarbeitungsbeschluss-) Dies ist ein Verfahren mit öffentlicher Beteiligung. Alle Unterlagen müssen öffentlich ausgelegt werden. Nach Einschätzung von Experten würde dieses Verfahren ungefähr ein halbes Jahr dauern.

Rechtsbedenken im Ministerium

Interessanterweise hat das Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschat, Natur- und Verbraucherschutz den RVR bereits am 05.08.2010 in einem neunseitigen Schreiben darauf hingewiesen, dass das OVG Münster die

(Zitat) „LEP-Standorte für vorzugswürdig erklärt hat und damit hinsichtlich aller LEP-Kraftwerksstandorte hätte geprüft werden müssen, ob das Vorhaben dort zu verwirklichen ist. Dies ist auch für die Beachtung der Umweltbelange von besonderer Bedeutung, da, wie das OVG Münster ausgeführt hat, die LEP-Kraftwerks-Standorte gerade auch unter Umweltgesichtspunkten festgelegt worden sind."

Diese Sichtweise ist für den RVR offensichtlich nicht so wichtig. Der Ausgang eines Zielabweichungsverfahrens ist ungewiss. Nicht nur das zuständige Ministerium erhebt schwere rechtliche Bedenken, auch der von der Deutschen Umwelthilfe beauftragte Gutachter Universitätsprofessor Dr. iur. Martin Schulte sieht keine Erfolgsaussichten für ein Zielabweichungsverfahren und legt hierzu ein umfassendes Gutachten vor. (**Zur Zulässigkeit eines Zielabweichungsverfahrens zwecks Realisierung des Kohlekraftwerks Datteln 4 -** Dresden, 12.01.2011, siehe unten)

Die RVR-Strategen ficht das nicht weiter an. Sie betreiben die 7. Änderung des Regionalplans - Teilabschnitt Emscher-Lippe und wollen ein Zielabweichungsverfahren durchführen in der Absicht, den Kraftwerksstandort auf dem Löhringhofgelände in Datteln, abweichend von der Standortfestlegung im LEP im Gebiet der Rieselfelder, im Nachhinein zu legalisieren.

Im RVR wurde und wird das Verfahren von Dr. Thomas Rommelspacher – seit 2005 Bereichsleiter Planung, vorangetrieben. Rommelspacher ist Mitglied von Bündnis 90/Die Grünen. Das Zielabweichungsverfahren beim RVR wird auf Antrag der E.ON Kraftwerke GmbH und mit Unterlagen und Gutachten der E.ON Kraftwerke GmbH betrieben!

Warum ein grüner Politiker sich für so etwas hergibt bleibt schleierhaft. Seine Begründung ist, dass nach seiner (Rechts-) Meinung das Kraftwerk Datteln nur über ein verschärftes Klimaschutzgesetz zu stoppen wäre. Dieses befinde sich in Vorbereitung. Um Druck auf die Landesregierung auszuüben und das Verfahren um das Klimaschutzgesetz zu beschleunigen, habe er sich dem Antrag für das Zielabweichungsverfahren gewidmet. Warum er sich dabei hauptsächlich auf E.ON Gutachter stützt, verrät uns Rommelspacher nicht.

Seine Auffassung ist, gelinde gesagt, falsch. Nicht ein fehlendes Klimaschutzgesetz wird Datteln IV verhindern, sondern eine konsequente Umsetzung des bestehenden Rechts. Das geplante Kraftwerk ist einmal vor dem OVG Münster gescheitert und zwar aus einer ganzen Reihe wichtiger Gründe und es wird dort ein zweites Mal scheitern. Und warum ein deutsches Monopolunternehmen ein bereits in letzter Instanz entschiedenes und abgelehntes Vorhaben weiter betreiben darf versteht sowieso kaum ein Mensch. Auf jeden Fall nährt es den Frust der Menschen auf die Politik.

„Vor Beauftragung des Kment-Gutachtens hatten SPD und Grüne im RVR angekündigt, sich an das Ergebnis der juristischen Expertise halten zu wollen. Damit wäre der Weg für die nachträgliche Änderung des Regionalplans in Datteln frei. Davon geht der zuständige Planungsdezernent, Thomas Rommelspacher, nun aus. "Ich bin erleichtert", sagte er **WDR.de**.“

(http://www.wdr.de/themen/wirtschaft/wirtschaftsbranche/eon/kraftwerk_datteln/110504.jhtml)

Jetzt (Mai 2011) ist nicht einmal mehr die Rede von einer Verhinderung des Dattelner Kohlekraftwerkes über das Klimaschutzgesetz, Herr Rommelspacher lässt die Maske fallen.

Rommelspacher ist der grüne (!?) Planungsdezernent des RVR. Es ist völlig unverständlich, dass sich Bündnis 90/Die Grünen von diesem an der Nase vorführen lassen und ihn nicht schon im Herbst des vergangenen Jahres nach seinen Entgleisungen zu Datteln IV in die Wüste schickten. Ein Planungsdezernent ist ein politischer Beamter und wenn der Murks baut hat er zu gehen.

Bürgerprotest 03.09.2010

Der in dem Verfahren vor dem OVG Münster für die Kläger so erfolgreiche Rechtsanwalt Philipp Heinz aus Berlin hat zu einem möglichen Zielabweichungsverfahren erklärt:

„Maßstab für die Prüfung, ob mittels eines Zielabweichungsverfahrens die Änderung des Regionalplans und die Neuaufstellung eines Bebauungsplans im Bereich des Kohlekraftwerks Datteln, Block 4, in landesplanerischer Hinsicht ermöglicht werden kann, müssen die Aussagen im rechtskräftigen OVG-Urteil vom 03.09.2009 sein. Im Ergebnis spricht alles dafür, dass eine Zielabweichungsentscheidung im hier erforderlichen Umfang **rechtswidrig** wäre, weil die **Grundzüge der Landesplanung in mehrfacher Hinsicht berührt** und die Abweichung deshalb unter raumordnerischen Gesichtspunkten nicht vertretbar ist (§ 6 Abs. 2 Raumordnungsgesetz [ROG]; § 16 Landesplanungsgesetz NRW [LPlG]). Dem Unterzeichner ist kein Beispiel in Deutschland bekannt, bei dem für ein Vorhaben mit einer vergleichbar großen - zumindest landesweiten - Bedeutung einerseits und - mittels bestandkräftigem Urteil festgestellten - mehrfachen, eklatanten Verstößen gegen zentrale Ziele der Landesplanung andererseits, der Weg für einen neuen Planungsversuch durch eine Zielabweichungsentscheidung eröffnet wurde.

Die Prüfung ergibt, dass der Umfang der Abweichung deutlich über das Maß hinausgehen würde, wofür ein Zielabweichungsverfahren vorgesehen ist. Dies dürfte einer der Gründe sein, weshalb die ehemalige Landesregierung nicht vordringlich ein Ziel-

abweichungsverfahren vorangetrieben hat, sondern die *Änderung* des Energiekapitels des Landesentwicklungsplans."

(Philipp Heinz - Juristische Kurzstellungnahme - Zielabweichungsverfahren zur Ermöglichung des Kraftwerks Datteln, Block 4 – 11.11.2010, s. Anlage)

Ausnahmegenehmigung

Ein Zielabweichungsverfahren ist so etwas wie eine Ausnahmegenehmigung von einer ansonsten weiterhin geltenden Regel. Die Regel ist im LEP - Landesentwicklungsplan festgelegt, ihre konkrete Ausgestaltung wird im Regionalplan (früher Gebietsentwicklungsplan) vorgenommen. Ohne Hinterlegung im Regionalplan kann der darauf beruhende Flächennutzungsplan der Kommune keinen Kraftwerksstandort festlegen.

Bebauungsplan entscheidet

Eine Entscheidung über den Bau des Kraftwerkes ist mit der Durchführung eines Zielabweichungsverfahrens in keiner Weise getroffen. Diese treffen unsere Lokalpolitiker im Rat der Stadt Datteln mit dem Beschluss eines Bebauungsplans. Sie sind verantwortlich dafür, ob wir in Datteln weitere Jahre der rechtlichen Auseinandersetzungen bekommen um ein Kraftwerk, für das es keine Rechtssicherheit und letztlich auch keine Genehmigungsfähigkeit gibt.

Die Standortentscheidung ist nur einer der Problemfelder bei der Genehmigung des Kraftwerks. Der Lärm, die anderen Emissionen, die Abflut (Abwasser) und vor allem der Abstand zu öffentlich genutzten Flächen sind weitere, einer Genehmigung entgegen stehende Fragen.

Der Dattelner Rat wäre mit einer Entscheidung für einen neuen Bebauungsplan auch verantwortlich für die Entscheidung über eine weitere Stagnation in Datteln. Denn mit einem Bebauungsplan 105a für Datteln IV würde der Grundstein gelegt für die jahrelange Verhinderung einer sinnvollen Entwicklung in Datteln.

„Das GRÜNE Energiekonzept jenseits von Uran, Kohle und Öl

Wir Grüne wollen eine Energie- und Klimapolitik, die sich an den gesellschaftlichen Herausforderungen orientiert und nicht an den kurzsichtigen Interessen der Energiekonzerne. Unser Konzept zeigt, wie der Ausstoß von Klimagasen in Deutschland bis 2020 um mindestens 40 Prozent gegenüber 1990 gesenkt werden kann, bis 2050 streben wir eine Reduzierung um 95 Prozent an. Mit der Laufzeitverlängerung für Atomkraftwerke setzt Schwarz-Gelb nicht auf eine Brückentechnologie, sondern auf eine Krückentechnologie.

Strom

Wir wollen die Stromversorgung bis 2030 vollständig auf erneuerbare Energien umstellen. Weiter fordern wir ein Effizienzgesetz, das seinen Namen auch wirklich verdient. Für fossile Kraftwerke wollen wir einen Mindestwirkungsgrad einführen, um klimaschädliche Kohlekraftwerke möglichst schnell vom Netz zu nehmen und durch Erneuerbare Energien ersetzen zu können."

(http://blog.gruene-nrw.de/2010/09/13/gruenes-energiekonzept-sicher-erneuerbar/)

Legal, illegal, sch..egal?

Besonders ärgerlich ist, dass die Dattelner Bürger unter diesen Umständen zu leiden haben. In Bochum wurde die falsch geplante Windkraftanlage bereits wieder demontiert, in Datteln steht immer noch ein gestrandetes Bauprojekt und behindert die Zukunft der Bürger. Letztlich wird jeden Tag aufs Neue vorgeführt, dass versucht wird die wirtschaftlichen Interessen eines Großkonzerns gegen geltendes Recht durchzusetzen und es den Herrschaften sch.. egal ist, was Recht und Gesetz und höchste Gerichte sagen. Diese Nachricht ist in Datteln überdeutlich verstanden worden, doch es regt sich Widerstand.

Bürgerprotest 03.09.2010

Gerade auch die Haltung der Grünen im Land wird sehr genau beobachtet. Diese sollten nicht glauben, dass sie durch ihr Abtauchen in der Kraftwerksfrage nicht mehr im Fokus der Bürger stünden. Das Gegenteil ist der Fall.

Bürgerprotest 03.09.2010

Die Stadt Datteln und das Zielabweichungsverfahren

Entgegenstehende Zielfestlegungen im LEP können – allgemein gesprochen und losgelöst vom konkreten Einzelfall – nur durch Änderung des LEP oder im Rahmen eines Zielabweichungsverfahrens nach § 16 LPlG NRW angepasst werden.

Hiermit soll der Verstoß gegen die grundsätzlichen Ziele der Landesplanung behoben werden, ganz so, als sprächen wir dabei von der falschen Dachhöhe einer Garage im Wohngebiet. Am Mittwoch, 9. Februar 2011 wurde im Rahmen der Sitzung des Ausschusses für Stadtentwicklung, Umwelt, Bauen und Verkehr (StAUBV) der Stadt Datteln über die rechtlichen Grundlagen des Einleitungsbeschlusses zur Aufstellung des Vorhaben bezogenen Bebauungsplans Nr. 105 (a) Kraftwerk gesprochen. Die Verwaltung meint, ein Zielabweichungsverfahren sei erfolgreich durchführbar und beruft sich dabei ausgerechnet auf das Urteil des Oberverwaltungsgerichts NRW vom 3. September 2009 über die Rechtswidrigkeit des Bebauungsplanes 105.

Die Verwaltung glaubt sich auf der sicheren Seite und führt aus:

„Die gutachterliche Stellungnahme kommt zu dem Ergebnis, dass eine solche Annahme (Hindernis der Planung durch nicht der Raumordnung angepasstes Ziel) unbegründet sei, weil eine kommunale Planung, die mit einem Ziel der Raumordnung kollidiert, dennoch im Wege eines Zielabweichungsverfahrens gemäß § 16 Landesplanungsgesetz NRW im Einzelfall erfolgreich durchgeführt werden kann. Auf dieses Planungsinstrument hatte das OVG in seiner Urteilbegründung ausdrücklich hingewiesen."

(Begründung der Verwaltung zu TOP 7 StAUBV-Ausschuss 09.02.2011 Seite 3)

Leider hat unsere Verwaltung erneut nicht richtig hingeschaut und beruft sich auf einen Passus, den das Oberverwaltungsgericht deshalb ins Urteil geschrieben hatte, weil es die Stadt Datteln dafür rügte, dass sie sich über die Ziele der Raumordnung des Landes NRW hinwegsetzte. Eine Rüge wird zur Rechtslücke, aber diesen Tenor kennen wir schon, „Wir haben alles richtig gemacht" ….

Das OVG hat die einzige formale und rechtliche Basis beschrieben, die ein Abweichen von den Vorgaben der Landesplanung denkbar erscheinen ließe. An keinem Punkt des Urteils trifft das OVG Münster jedoch eine Aussage darüber, ob dieses Verfahren erfolgreich im Sinne von E.ON und der Verwaltung durchgeführt werden kann. Das OVG hatte schlicht nicht die Aufgabe zu beurteilen, ob es „Heilungsansätze" gibt. Hiermit haben sich allerdings Prof. Schulte und Rechtsanwalt Heinz (s.o.) damit auseinandergesetzt.

Das OVG hat bereits im Urteil zum E.ON Kraftwerk zur Höhe der rechtlichen Hürden Stellung bezogen, die die im LEP niedergelegten Ziele der Landesplanung bewirken.

Weder die Regionalplanänderung noch die für die 4. Änderung des Regionalplans erteilte Genehmigung des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Energie vom 17. Mai 2006 (GV. NRW Nr. 15 vom 29. Juni 2006) vermögen die fehlende Zielkonformität mit dem LEP zu ersetzen oder zu „heilen". Für solche Abweichungen steht allein das Zielabweichungsverfahren nach § 24 Abs. 1 LPIG zur Verfügung, das unter anderem eine Zustimmung des zuständigen Landtagsausschusses und der fachlich zuständigen Ministerien vorsieht.

(Oberverwaltungsgericht NRW Urteil vom 03.09.2009 – 10 D 121/07.NE - Seite 42)

Anmerkung: Zur Sichtweise des zuständigen Ministeriums siehe oben: <Rechtsbedenken im Ministerium> (Seite 10)

Der Bebauungsplan Nr. 105 -E.ON Kraftwerk- der Antragsgegnerin ist unwirksam. Er ist entgegen § 1 Abs. 4 BauGB nicht den Zielen der Raumordnung angepasst. Der Landesentwicklungsplan NRW (LEP) enthält in seiner zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Bebauungsplanes geltenden Fassung verbindliche, von der planenden Gemeinde zu beachtende Zielvorgaben (§ 4 Abs. 1 ROG) in Gestalt von zeichnerisch bestimmten Flächen für energetische Großvorhaben.

(Oberverwaltungsgericht NRW Urteil vom 03.09.2009 – 10 D 121/07.NE - Seite 29)

(Anmerkung: Sollten die Dres. Beckmann und Kment diesen Passus des Urteils „aus Versehen" nicht gelesen haben? Der LEP enthält verbindliche Zielvorgaben, so die letztinstanzliche Entscheidung des OVG Münster. Dies kann Dr. Beckmann nicht akzeptieren, denn man sich kann doch so trefflich akademisch über Ziele und Grundsätze auslassen…..)

Die Abweichungen vom LEP hat sie in der Planungsbegründung nicht einmal thematisiert. Dies hätte umso näher gelegen, als mit den Festlegungen des LEP nicht die Ansiedlung eines Kraftwerkes in der Stadt Datteln ausgeschlossen, sondern lediglich an anderer Stelle „vorgeplant" wurde. Der Eingriff in die Planungshoheit der Antragsgegnerin wiegt damit gering, zumal der LEP ausdrücklich eine Angebotsplanung enthält. Der Antragsgegnerin stand es insoweit frei, sich gegen eine solche Planung zu entscheiden. Dagegen wird durch den Begriff des „Angebots" nicht –wie die Antragsgegnerin meint- die Verbindlichkeit der Standortfestlegung als solche relativiert. Der Umstand, dass der Landesplaner der Kommune keine Planungspflicht auferlegt, bedeutet nicht, dass er ihr freistellt, das „Angebot" an anderer Stelle anzunehmen.

(Oberverwaltungsgericht NRW Urteil vom 03.09.2009 – 10 D 121/07.NE - Seite 36)

Die Verbindlichkeit der Standortfestlegung kann nicht durch die Stadt relativiert werden. Eine Planung an anderer Stelle als im LEP ausgewiesen ist unzulässig. Die Stadt Datteln unterliegt einer landesplanerisch auferlegten Pflicht Bauleitplanungen zu unterlassen, die der Verwirklichung des LEP entgegenstehen!

In dem Urteil von September 2009 rügt das Gericht auch schon die entscheidungsrelevanten Motive der Bauleitplanung in Datteln und gibt einen Hinweis auf die „Ergebnisoffenheit" dieser Vorgehensweise:

Damit missachtet die Antragsgegnerin zugleich der Sache nach das von der Landesplanung in Anspruch genommene Letztentscheidungsrecht für die Frage, welche konkreten Vorhaben in dem im LEP gesicherten Bereich errichtet werden sollen. Sie verstößt bereits damit gegen ihre landesplanerisch auferlegte Verpflichtung, eine Bauleitplanung zu unterlassen, die der Verwirklichung des LEP entgegensteht. **!**

(Oberverwaltungsgericht NRW Urteil vom 03.09.2009 – 10 D 121/07.NE -Seite 36)

Durch die konkrete Standortentscheidung setzt sie sich zudem in Widerspruch zu den Kriterien, die die landesplanerische Standortwahl bestimmen. Wie aus der Planbegründung -Umweltbericht- hervorgeht, war ihr bewusst, dass der Schutz von Mensch und Umwelt am landesplanerisch gesicherten Standort besser verwirklicht würde als an dem von ihr ausgewählten. Dass sie sich für diesen Standort maßgeblich aus wirtschaftlichen Erwägungen des Kraftwerkbetreibers heraus entscheid, widerspricht den tragenden Abwägungs- und damit Zielentscheidungen des LEP. Schließlich handelt es sich auch nicht nur um eine unwesentliche Beeinträchtigung der Zielvorgaben, wie sie für kleinere Kraftwerksvorhaben typisch ist und die die Anpassungspflicht unberührt ließe. Denn der streitige Bebauungsplan ermöglicht den Standort für das sog. „Referenzkraftwerk NRW", dessen landesplanerische Relevanz schon deshalb auf der Hand liegt. Es sollen die planungsrechtlichen Voraussetzungen für das größte Monoblock-Kraftwerk Europas mit einer Feuerungsleistung von ca. 2600 MW geschaffen werden, das für die Zielvorgaben der Landesplanung im Hinblick auf die Energieversorgung erhebliche Auswirkungen hat.

(Oberverwaltungsgericht NRW Urteil vom 03.09.2009 – 10 D 121/07.NE - Seite 37)

Das OVG Münster hat der Stadt Datteln bereits einmal unmissverständlich ins Stammbuch geschrieben, dass sie ihre Abwägungspflichten verletzt hat. Das wirtschaftliche Interesse der E.ON Kraftwerke GmbH höher zu bewerten als den Schutz von Menschen und Umwelt ist ein Abwägungsfehler! Die Stadt Datteln ist dabei diesen Fehler ein zweites Mal zu begehen.

Erneut stehen wir an einem Punkt, an dem versucht wird sich über verbindliche, von der planenden Gemeinde zu beachtende Zielvorgaben des LEP (§ 4 Abs. 1 ROG) hinwegzusetzen. Da werden Tatsachenbehauptungen aufgestellt, die einer näheren Überprüfung nicht Stand halten.

Hier wird so getan, als gäbe es die von der ehemaligen Landesregierung intendierte Änderung des LEP noch, die Rücknahme der beabsichtigten LEP-Änderung wird zu einer „Ankündigung der neuen Landesregierung". Bewusst ignoriert wird der Kabinettsbeschluss der neuen Landesregierung vom 7. September 2010, der den Bezirksregierungen in NRW und dem RVR mit Schreiben der Staatskanzlei des Landes NRW vom 08.09.2010 mitgeteilt wurde.

Gegenüber der Bezirksregierung handelt es sich um eine Weisung! Die Bezirksregierung ist Kontrollbehörde für die Stadt Datteln. Warum hier vor Ort immer noch Weisungen missachtet werden erscheint mehr als unverständlich, zumal die Stadt Datteln bereits im Urteil des OVG eine Ohrfeige dafür bekommen hat, dass sie gegen landesplanerisch auferlegte Pflichten (s.o.) verstößt. Herr Prof. Dr. Uechtritz bezieht sich in seiner Gutachterlichen Stellungnahme für die Stadt Datteln vom 07. Dezember 2010 auf einen Sachstand im Planungsausschuss des Regionalverbandes Ruhrgebiet vom **24.11.2010, damit war sein Gutachten nicht mehr aktuell.**

Die Stellungnahme kommt zu dem Ergebnis, dass „Die Ankündigung der neuen Landesregierung, die vorgezogene Änderung des Energiekapitels des LEP nicht weiter zu verfolgen (nicht) bedeutet, dass damit die Geschäftsgrundlage für den Einleitungsbeschluss entfallen wäre. Das Rechtsinstitut des Wegfalls der Geschäftsgrundlage kommt nur dann zur Anwendung, wenn die Frage im Raum steht, ob sich eine Partei wegen grundlegend veränderter Umstände von einer eingegangenen (vertraglichen) Bindung lösen kann. Fehlt es -wie im Sachverhalt- an einer Bindungswirkung des Einleitungsbeschlusses, dann stellt sich auch nicht die Frage nach dem Wegfall der Geschäftsgrundlage."

(Begründung der Verwaltung zu TOP 7 StAUBV-Ausschuss 09.02.2011 Seite 3)

„in Umsetzung einer Vorgabe des Koalitionsvertrages hat das Kabinett in seiner Sitzung am 07.09.2010 die sofortige Einstellung des von der letzten Regierung begonnenen Verfahrens zur Änderung des LEP NRW beschlossen. Somit gelten die Ziele des LEP NRW 1995 uneingeschränkt weiter. Alle laufenden oder geplanten Vorhaben sind auf die darin festgelegten landesplanerischen Vorgaben zu prüfen."

(Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen 08.09.2010 Az.: 324-30.61.05.08)

Herr Prof. Dr. Uechtritz befasst sich in seinem Gutachten nicht inhaltlich mit den Fragen, ob ein Zielabweichungsverfahren zu dem Ergebnis führen kann, dass

abweichend von den Ziel der Landesplanung ein anderer Standort im Rahmen einer Bauleitplanung rechtsicher festgelegt werden kann. Er hat lediglich festgestellt, dass ein Zielabweichungsverfahren juristisch möglich ist. Persönlich nach seiner Einschätzung gefragt erklärte er kein Prophet zu sein und nicht zu wissen, was dabei herauskommen werde.

Wie bereits oben ausgeführt, gibt es neben der juristischen Kurzstellungnahme von Herrn Rechtsanwalt Heinz aus Berlin ein juristisches Gutachten, das sich dezidiert mit der Frage der „Erfolgsaussichten" eines Zielabweichungsverfahrens für die Sicherung des Kraftwerkstandortes auf dem Löhringhof auseinandersetzt. Herr Prof. Dr. jur. Martin Schulte hat im Auftrag der Deutschen Umwelthilfe ein Rechtsgutachten vom 12.01.2011 erstattet:

„Zur Zulässigkeit eines Zielabweichungsverfahrens zwecks Realisierung des Kohlekraftwerks Datteln 4"

Dieses Gutachten ist in seiner Aussage eindeutig. Ziele der Raumordnung, wie sie durch die zeichnerische Darstellung von Standorten im LEP verwirklicht werden, bezeichnet Herr Prof. Dr. Schulte als „gebietsscharfe Zielfestlegung". Ihnen haften eine „stringente Bindungswirkung" an. „Eine „Ausgestaltung" in der geschehenen Art und Weise – durch Festlegung eines ca. 5 km entfernten, außerhalb der Zielvorgabe belegenen Standortes- verletzt § 18 Abs. 1 LPlG NRW somit substanziell. Die „Grundlage des LEPro und LEP" wird verlassen.

„Daran ändert nichts, dass Anfang 2010 ein Zielabweichungsverfahren betreffend diese Zielfestlegung (Standort für die Energieerzeugung B 3.5 Datteln-Waltrop) durchgeführt und der Regionalplan für den Regierungsbezirk Münster (Teilabschnitt Emscher-Lippe) – in seiner Fassung nach der 6. Änderung – daran anknüpft (s.o.). Tatsächlich wurde so die zweckgebundene, für flächenintensive Großvorhaben zur Verfügung gehaltene Fläche wesentlich reduziert und die spezifische Zweckbindung „Energieerzeugung" aufgegeben."

„Dies führt indes nicht dazu, dass der Standort, an dessen Festsetzung im LEP sich nichts geändert hat, „als Kraftwerksstandort faktisch nicht mehr in Frage kommt." Eine solche Annahme ist, zumal für die Gegenwart, falsch. Sie verkennt die Rechtswirkung eines Zielabweichungsverfahrens nach § 16 Abs. 1 LPlG, indem es sie mit den Folgen einer Planänderung verwechselt. Im Gegensatz zur Planänderung bleibt bei der Zielabweichung die Festsetzung des jeweiligen Ziels der Raumordnung bestehen. Dem Vorhabenträger wird nur ermöglicht, für den konkreten Fall von der Zielaussage abzurücken." (Seite 5 und 6 des Gutachtens)

„Ein Ziel der Raumordnung setzt materiell und verfahrensrechtlich eine verbindliche Vorgabe sowie räumliche und sachliche Bestimmtheit voraus. Es muss, wie sich schon aus § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG ergibt, vom Planungsträger abschließend abgewogen, textlich oder zeichnerisch im Raumordnungsplan festgelegt sein und die Zwecksetzung verfolgen, den Raum zu entwickeln, zu ordnen oder zu sichern. Es handelt sich mithin, auch bei den Zielen der Landesplanung, um landesplanerische Letztentscheidungen, die räumliche Konkretheit besitzen und ein raumplanerisches Abwägungsprodukt darstellen."

„Derartige Letztentscheidungen sind schlechterdings zu beachten, d.h. sie sind auch bei Anpassungen auf niederstufigen Planungsebenen (§ 18 Abs. 1 LPlG – Regionalpläne, § 1 Abs. 4 BauGB – Bebauungspläne) nicht nochmals abzuwägen, sondern vielmehr müssen diese Pläne unmittelbar an die Ziele der Landesplanung ankoppeln. Sie sind deckungsgleich umzusetzen, wenn Spielräume verbleiben, dann innerhalb derselben."

„Überdies wird auch die Voraussetzung einer umfassenden Abwägung erfüllt. Dies geschieht zwar nicht im LEP 1995 selbst, es geschah jedoch im früheren LEP VI (1978), indem für den zeichnerisch festgelegten Standort umfassend erkennbare öffentliche und private Belange, insbesondere Abstände zu Wohnbebauung, Immissions- und Umweltschutzgesichtspunkte und die Lage zum Verbrauchsschwerpunkt zusammengestellt bewertet worden sind."

„Ein Ziel der Raumordnung liegt mit der zeichnerischen Standortfestlegung im LEP 1995 vor; dies legt auch das OVG Münster in seiner Entscheidung vom 03.09.2009 zutreffend dar."

(Seite 10 und 11 des Gutachtens)

„Sowohl bei den o.g. zeichnerischen als auch textlichen Standortfestlegungen als Zielen der Raumordnung erscheint eine Zielabweichung demnach nicht vertretbar, denn zumindest die Entscheidung über den konkreten Kraftwerksstandort Datteln ist bewusst mit der Fixierung auf den derzeitigen Ort vorgenommen worden, um einen größtmöglichen Abstand zu Wohnsiedlungsbereichen und somit den absolut prioritären Schutz der Bevölkerung vor Schädigungen gewährleisten zu können. Der nun gewählte Standort des Kraftwerks-Rohbaus ist seinerzeit, davon ist aufgrund der überschaubaren Entfernung und gleichzeitigen Vorbelastung jener „räumlichen Alternative" auszugehen, im Rahmen der umfassenden Abwägungsentscheidung des LEP VI (1978) bewusst außen vor gelassen worden. Dies steht der heutigen Vertretbarkeit einer Zielabweichung entgegen."

(Seite 15 des Gutachtens)

„Dabei wird nicht verkannt, dass einzelne Ziele der Raumordnung in Teil D des LEP 1995, insbesondere der Vorrang heimischer Primärenergieträger, womöglich auf-

grund einer in den vergangenen 15 Jahren veränderten Sach- und Rechtslage änderungsfähig, womöglich sogar änderungsbedürftig sein können. (s.o.). Eine derartige Änderung lässt sich freilich nicht im Rahmen eines Zielabweichungsverfahrens durchführen, sondern bedarf der Ziel- bzw. Planänderung."

(Seite 15 des Gutachtens)

„Unabhängig von dem Umstand, dass vorliegend bereits die raumordnerische Vertretbarkeit einer Zielabweichung abzulehnen ist, ist weitere materiell-rechtliche Voraussetzung das Nicht-Berührt-Sein der Grundzüge der Planung." Der Begriff der „Grundzüge" erfasst das der Planung zugrunde liegende Leitbild, das Interessengeflecht, aus dem sich der Plan entwickelt hat und somit letztlich nichts anderes als das Ergebnis der Abwägung dieser Interessen."

(Seite 17 des Gutachtens)

„Würde nun der Standort des Kraftwerks wesentlich verändert, d.h. der räumliche Umgriff der zeichnerischen Festlegung vollständig verlassen, geriete die durch die Abwägung austarierte planerische Grundkonzeption aus dem Gleichgewicht."

(Seite 18 des Gutachtens)

„Jeder künftige Bebauungsplan der Belegenheitsgemeinde, der Stadt Datteln, welcher versucht, dem derzeit im Rohbau befindlichen Steinkohlekraftwerk Datteln (Block 4) nachträglich eine bauleitplanerische Grundlage zu geben, läuft ohne Bewältigung der durch das OVG Münster in seiner Entscheidung vom 03.09.2009, Az. 10 D 121 /07.NE, aufgezeigten raumordnungsrechtlichen Problematik – mangelnde Auseinandersetzung mit bestimmten Zielen der Raumordnung sowie mangelnde Berücksichtigung sonstiger Vorgaben des LEPro und des LEP 1995 – Gefahr, unwirksam zu sein."

(Seite 20 des Gutachtens)

„Ein rechtlich erfolgversprechendes Zielabweichungsverfahren kommt vorliegend mangels Vertretbarkeit unter raumordnerischen Gesichtspunkten und mangels Nicht-Berührt-Sein der Grundzüge der Planung nicht in Betracht. Etwas anderes kann auch der Entscheidung des OVG Münster vom 03.09.2009, a.a.O., nicht entnommen werden. Das Gericht äußert sich nur an einer Stelle der Urteilsgründe, im Zusammenhang mit formalisierten Verfahren, die abstrakt geeignet erscheinen, die mangelnde Zielkonformität des Vorhabens zu beseitigen, zum Zielabweichungsverfahren. Eine materiell-rechtliche Bewertung etwaiger Erfolgsaussichten ist damit nicht verbunden."

(Seite 24 des Gutachtens)

Ein rechtssicherer Bebauungsplan für ein Steinkohlekraftwerk ist auf dem Löhringhof nicht realisierbar. Um weiteren Schaden von der Stadt abzuwenden ist es an der Zeit Verantwortung zu übernehmen und die Fehlentscheidungen der Vergangenheit zu korrigieren.

Datteln IV gehört endgültig beerdigt, für den sofortigen Abriss!!

Grundlegende Literatur

1. Rechtswissenschaftliches Gutachten im Auftrag der E.ON Kraftwerke GmbH:
   Änderung des Regionalplans für den Regierungsbezirks Münster
   (Teilabschnitt Emscher-Lippe)
   Kraftwerksstandort in der Stadt Datteln (Löhringhof)
   Erstellt von: Privatdozent Dr. Martin Kment, Münster – April 2011

2. Rechtsgutachten erstattet von Universitätsprofessor Dr. iur. Martin Schulte
   unter Mitarbeit von Rechtsanwalt Joachim Kloos
   im Auftrag der Deutschen Umwelthilfe Dresden, 12.01.2011
   Zur Zulässigkeit eines Zielabweichungsverfahrens zwecks
   Realisierung des Kohlekraftwerks Datteln 4
   (http://www.duh.de/uploads/media/Rechtsgutachten_ZAV_KohleKW_Datteln4_Schulte_01-2011.pdf)

3. Philipp Heinz - Rechtsanwalt - 10623 Berlin
   Juristische Kurzstellungnahme Zielabweichungsverfahren zur Ermöglichung des Kraftwerks Datteln, Block 4
   11. November 2010
   (http://www.ruhrbarone.de/wp-content/uploads/2010/11/Gutachten-Heinz..pdf)

4. Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen
   Urteil im Namen des Volkes
   10 D 121/07.NE
   Verkündet am: 3. September 2009
   Der Bebauungsplan Nr. 105 - E.ON Kraftwerk -
   der Stadt Datteln ist unwirksam.
   (http://www.bund-nrw.de/fileadmin/bundgruppen/bcmslvnrw/PDF_Dateien/Themen_und_Projekte/Energie_und_Klima/Kohlekraftwerke/e.on_Datteln/Urteil_B-Plan_Datteln_07D121_a02.pdf)

5. Bundesverwaltungsgericht
   Beschluss in der Normenkontrollsache
   hat der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
   am 16. März 2010 beschlossen
   Die Beschwerden der Antragsgegnerin und der Beigeladenen gegen die Nichtzulassung der Revision in dem Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen

vom 3. September 2009 werden zurückgewiesen.
(http://www.bverwg.de/pdf/348.pdf)

6. **Abstände zwischen Industrie- bzw. Gewerbegebieten und Wohngebieten im Rahmen der Bauleitplanung und sonstige für den Immissionsschutz bedeutsame Abstände**

   (Abstandserlass)

   RdErl. d. Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

   V-3 - 8804.25.1 v. 6.6.2007

   (https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?print=1&anw_nr=1&gld_nr=%202&ugl_nr=283&val=10837&ver=7&sg=0&menu=1&aufgehoben=N&keyword=&bes_id=10837)

7. **Zwölfte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes**

   (Störfall-Verordnung - 12. BImSchV)

   12. BimSchV Ausfertigungsdatum: 26.04.2000

   "Störfall-Verordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Juni 2005 (BGBl. I S. 1598), die zuletzt durch Artikel 5 Absatz 4 der Verordnung vom 26. November 2010 (BGBl. I S. 1643) geändert worden ist"
   Neugefasst durch Bek. v. 8.6.2005 I 1598
   Zuletzt geändert durch Art. 5 Abs. 4 V v. 26.11.2010 I 1643

   (http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/bimschv_12_2000/gesamt.pdf)

8. **Richtlinie 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie)**

   des Rates vom 9. Dezember 1996 zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen

   Amtsblatt Nr. L 010 vom 14/01/1997 S. 0013 – 0033

   (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996L0082:DE:HTML)

9. **Gutachterliche Stellungnahme zu den abstandsrechtlichen Aspekten einer planungsrechtlichen Absicherung des E.ON-Kohlekraftwerks Datteln IV**

   Abgegeben im Auftrag der Stadt Datteln
   durch Rechtsanwalt
   Professor Dr. Michael Uechtritz
   unter Mitarbeit von Rechtsanwalt Marco Siever

Februar 2011

(http://www.datteln.de/10_Kraftwerksplanung/Dokumente/Abstandsgutachten_Uechtritz.pdf)

10. Zur Erforderlichkeit eines Verfahrens zur Abweichung von Zielen der Raumordnung des Landesentwicklungsplans NRW und des Landesentwicklungsprogramms für den vorhabenbezogenen Bebauungsplan Nr. 105 a der Stadt Datteln

Rechtsgutachten im Auftrage der Stadt Datteln
von
Prof. Dr. Martin Beckmann
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Honorarprofessor der Universität Münster
Münster, Februar 2011

(https://datteln.more-rubin1.de/show_anlagen.php)

18.05.2011

Email K. Seeling aus Datteln an BÜNDNIS 90/DIE GRUENEN

From: Karl Seeling
To: sylvia.loehrmann@landtag.nrw.de ; reiner.priggen@landtag.nrw.de ; johannes.remmel@landtag.nrw.de ; juergen.trittin@bundestag.de ; Martin.Toennes@landtag.nrw.de ; plang@gruene-nrw.de ; gruene@landtag.nrw.de

Die Grünen haben anscheinend den eigenen Laden nicht mehr im Griff!

Sehr geehrte Frau Löhrmann, sehr geehrter Herr Priggen, sehr geehrter Herr Remmel, sehr geehrter Herr Trittin, sehr geehrter Herr Tönnes, sehr geehrter Herr Lehmann, sehr geehrte Damen und Herren,

die Grünen wollen der rechtlichen Absicherung und den Weiterbau des umstrittenen, rechtsgültig beklagten Kraftwerks Datteln IV nicht im Wege stehen und geben den „schwarzen Peter" deshalb wieder an die Bürger zurück, die dann klagen können, bis sie schwarz sind! So verstehe ich die u.g. Pressemitteilung der Grünen. Das nenne ich verantwortungsvolle, *GRÜNE POLITIK*! Was diese u.g. Darbietung der RVR GRÜNEN nun zu bedeuten hat, sollten Sie allen Wählern und Bürgern, die Sie bei den vergangenen Landtags-Wahlen NRW unterstützt hatten, erklären. Ich bin über diese Entscheidung und solch schamloses Verhalten, wie es die GRÜNEN nun an den Tag legen fassungslos und erschüttert, auch, weil ich es überhaupt nicht für möglich gehalten habe, dass die Grünen in der heutigen Zeit noch Kohlekraftwerke, im Verbund mit der CDU, FDP und der SPD durchwinken, die zudem nicht gebraucht werden. Dass es einmal in der Frage neuer

Kohlekraftwerke solch eine Einigkeit unter den Parteien geben würde, hätte ich so auch nicht erwartet.

Die größte Enttäuschung für mich ist aber, dass keiner von Ihnen nach der Wahl den Mut hatte, seine Aussagen und seine Überzeugung auch weiterhin konsequent zu vertreten und hat sie augenscheinlich „politischen Spielereien" geopfert. Schade. Verständnis können Sie für Ihre Entscheidung zur Rechtsbeugung und die hierauf aufbauenden „Wahllügen" doch nicht ernsthaft von den Bürgern und Wählern einfordern wollen. Weshalb Sie heute dazu kommen den „Schwarzbau Datteln" durch die Hintertür zu legalisieren und damit sogar die Gesetzesänderungen der Vorgängerregierung im Nachhinein zu unterstützen ist mir schleierhaft. Ich erinnere mich an den Vertrag zwischen der SPD und den Grünen in dem es heißt: *Die Landesregierung wird aber auch den Vertrauensschutz für Anliegerinnen und Anlieger nicht verschlechtern und schon deshalb Landesrecht zu Gunsten begonnener Projekte nicht verbiegen.* Dass Sie nun doch noch als Türsteher für die CDU, FDP und SPD fungieren und sie durch die Hintertür herein lassen, hatte nun wirklich niemand erwarten können. Anscheinend haben **die Grünen** insgesamt ihren eigenen Laden nicht Griff und eröffneten vor und nach der Wahl eine weitere Baustelle ***mit Zusagen*** zum Kraftwerk Datteln IV, ***die sie im Nachgang lieber verschluckt hätten, als sie konsequent umzusetzen.*** Dafür sollen die Bürger und Wähler der Grünen nun auch noch Verständnis aufbringen? Die GRÜNE Politik in NRW beteiligt sich nun offiziell an Rechtsbeugung und ermöglicht einen rechtswidrigen Kraftwerksbau durch die Hintertür!
Nach dieser Ernüchterung haben Sie gegebenenfalls auch Verständnis für meinen persönlichen „dramatischen Kurswechsel". Mit Sicherheit setzen wir, die betroffen Anwohner und Bürger aus Datteln, die Bürger der Nachbarstädte und auch die örtlichen Grünen sowie die Grünen der Nachbarkommunen die ganze Kraft und Arbeit weiterhin im Widerstand gegen den „Schwarzbau Kraftwerk Datteln IV" ein. Das Sie ihre versprochene Unterstützung hierzu verweigern ist unbegreiflich.

Ich zitiere einmal Herrn Trittin, der uns in Datteln besucht hat und vielleicht sollten Sie sich auch einmal Datteln aus der Nähe ansehen: *Der Fraktionsvorsitzende der Grünen im Bundestag, Jürgen Trittin, hat der Landesregierung und der Dattelner Stadtverwaltung am Mittwoch bei einem Besuch in Datteln vorgeworfen, mit dem Weiterbau bei E.ON "Rechtsbeugung" zu betreiben. Trittin würde lieber gleich die Abrissbirne bestellen. Zweieinhalb Wochen vor der NRW-Landtagswahl warb der Ex-Bundesumweltminister für Klimaschutz, regenerative Energien und für mehr Respekt vor dem Rechtsstaat. Dazu gehöre es, Urteile wie das des* ***OVG Münster und des BVG Leipzig zu akzeptieren,*** *die den E.ON-Bebauungsplan der Stadt Datteln für rechtwidrig erklärt hatten.* ***Ein so großes Kraftwerk so nah an der Wohnbebauung zu planen sei "abenteuerlich" und der Neubau von Kohlemeilern auch energiepolitisch "überflüssig". Für den Fall, dass die Grünen bei der NRW-Landtagswahl ans Ruder kommen, sagte Trittin einen Stopp der <u>Landesentwicklungsplanung</u> zu, die Versuche, den "Kraftwerksschwarzbau" trotz der Gerichtsurteile "nachträglich zu legalisieren".*** Respekt vor dem Rechtsstaat zeigt man nicht durch „Hintertür-Politik" und Missachtung der Justiz, durch das Suchen von Rechtslücken und Schlupflöchern für einen Privatinvestor, sondern dadurch, dass das, was unsere Gerichte bereits rechtskräftig beurteilt haben auch umsetzt!

Der § 26 LEPRO ist bis heute, entgegen Ihrer Versprechungen und dem Koalitionsvertrag - nicht wieder eingeführt. Wer wohl dafür verantwortlich ist?

Gerne höre ich wieder von Ihnen und verbleibe mit freundlichen Grüßen

Ihr

Karl Seeling

Datteln IV: Ruhrpott-Grüne stimmen zu
17. Mai 2011 18:18

Datteln. Die Fraktionschefin der Grünen im Essener RVR-Ruhrparlament, Sabine von der Beck, wirbt in einem internen Schreiben an alle Grünen-Ortsverbände im Ruhrgebiet um Verständnis für einen dramatischen Kurswechsel. Ihre Fraktion will einer rechtlichen Absicherung des umstrittenen, mit Baustopps belegten Dattelner E.ON-Kohlekraftwerks nicht länger im Wege stehen. Die Parteibasis in Datteln und Waltrop reagiert mit blankem Entsetzen. Waltroper Grüne nennen das Vorgehen ihrer Essener Kollegen "schwachsinnig". In Datteln heißt es, die RVR-Fraktion sei "blauäugig" in die Auseindersetzung speziell mit der SPD gegangen. In beiden Städten bleiben die örtlichen Grünen dabei: Das 2009 vom Oberverwaltungsgericht gefällte Kraftwerksurteil müsse zum Abriss von "Datteln IV", des umstrittenen 1,2-Milliarden-Euro-Projektes von E.ON, führen. Die Grünen im Regionalverband Ruhr wollen jetzt aber einem Zielabweichungsverfahren zur rechtlichen Absicherung des bislang als „Schwarzbau" gegeißelten Dattelner E.ON-Kraftwerks zustimmen. Am Ende dieses Verfahrens soll eine Regionalplan-Änderung stehen, die es der Stadt Datteln erlaubt, einen zweiten Bebauungsplan für E.ON aufzustellen. Den ersten hatte bekanntlich 2009 das Oberverwaltungsgericht für ungültig erklärt. Prof. Lars Holtkamp, Grünen-Ratsherr in Waltrop, will der Landespartei im nächsten Wahlkampf jegliche Unterstützung versagen, wenn sie bei ihrer Haltung bleibt. Enttäuscht reagieren auch Dattelner Kraftwerksanwohner und die am Oberverwaltungsgericht erfolgreichen Kläger, die Waltroper Bauernfamilie Greiwing.

27.05.2011

Kraftwerk Datteln — Zielabweichungsverfahren
Gedanken und Kritikpunkte im Zusammenhang mit dem Gutachten von Dr. Kment Änderung des Regionalplans für den Regierungsbezirk Münster Kraftwerksstandort in der Stadt Datteln vom April 2011
RA Heinz – Berlin

„Als neutraler Gutachter im Auftrag des RVR - so wurde die Beauftragung von Dr. Kment öffentlich angekündigt - hätte ein anderes Vorgehen sehr nahe gelegen: Nämlich der Hinweis, dass öffentliche Institutionen - wie z.B. der RVR - gehalten sind, bestandskräftige gerichtliche Entscheidungen zu akzeptieren und umzusetzen (selbst dann, wenn andere Positionen vertretbar sein sollten). Bei dieser Gelegenheit nur am Rande: Der Punkt, dass man sich das Gutachten von e.on bezahlen lassen wollte hat überhaupt nichts damit zu tun, dass e.on hier Auftraggeberin ist. Vielmehr hätte - wie in derartigen Fällen üblich und zur Gewährleistung der Neutralität notwendig - der RVR die Kostenübernahme vertraglich von e.on zusichern lassen können, um das Gutachten anschließend selbst in Auftrag zu geben.“

„**Die o.g. Position von Dr. Kment ist auch inhaltlich unzutreffend**. Er erweckt den Eindruck, als habe das OVG mehr oder weniger blind nicht zwischen der Innen- und Außenwirkungen der Standortfestlegungen für Großkraftwerke im LEP unterschieden. Das Gegenteil ist der Fall. Das OVG beschäftigt sich ab Randnummer 66 (juris) umfassend mit dieser Frage, unter anderem unter Verweis auf eine aktuelle Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 16.03.2006, Az. 4 A 1075.04. Dass Dr. Kment dem RVR dennoch vorsorglich ein Zielabweichungsverfahren empfiehlt zeigt, wie unsicher sein Ergebnis ist. Im Übrigen kann man ein Verwaltungsverfahren - wie ein Zielabweichungsverfahren - nicht hilfsweise ins Rollen bringen. Entweder ist man der Auffassung, dass eine Zielkonformität auch so gegeben ist. Dann gibt es keinen Grund und kein rechtliches Interesse für ein Zielabweichungsverfahren. Oder man ist der Meinung, dass es an der Zielkonformität fehlt. Dann muss eben entschieden werden, ob für das konkrete Vorhaben ausnahmsweise von dem Ziel abgewichen werden darf.“

„**Entgegen der Ansicht von Dr. Kment kommt eine Zielabweichung (u.a. im Hinblick auf die Standortfrage) nicht in Betracht**. Denn dies würde dazu fuhren, dass die Grundzüge der Planung berührt wären. Die gegenteilige Argumentation von Dr. Kment kann nicht überzeugen: Erstens nutzt er die gleichen Argumente, mit denen er zuvor das Bestehen einer Außenwirkung der LEP-Kraftwerksstandorte bestritten hat, erneut (vgl. S. 94 ff. des Gutachtens). Das ist unlogisch, denn man kann nicht hilfsweise - also für den Fall, dass die eigenen .Argumente falsch sind - ein Zielabweichungsverfahren vorschlagen, und dann hierin wiederum auf genau diese (falschen) .Argumente zurückgreifen.“

RA Philipp Heinz * Grolmanstr. 39 * 10623 Berlin

Philipp Heinz
Rechtsanwalt

Grolmanstraße 39
10623 Berlin

TEL: 030/28 00 95 - 0
FAX: 030/28 00 95 15
FUNK: 0163/744 34 69

Zweigstelle Werder
Michaelisstraße 6
14542 Werder/Havel

TEL: 03327/488 001

kanzlei@philipp-heinz.de
www.philipp-heinz.de

Freitag, 27. Mai 2011

Kraftwerk Datteln – Zielabweichungsverfahren
Unser Zeichen: H10-025 Kraftwerk Datteln – Zielabweichungsverfahren **(Bitte immer angeben)**

Gedanken und Kritikpunkte
im Zusammenhang mit dem Gutachten von Dr. Kment
Änderung des Regionalplans für den Regierungsbezirk Münster
Kraftwerksstandort in der Stadt Datteln
vom April 2011

A. Erfordernis und Möglichkeit einer Zielabweichung

Dr. Kment kommt zu dem Ergebnis, dass das bestandskräftige und durch das Bundesverwaltungsgericht nicht monierte Datteln-Urteil des OVG Münster vom 03.09.2009 an einem der zentralen Punkte rechtsfehlerhaft ist: Er ist entgegen dem OVG der Ansicht, dass die Auswahl der Kraftwerksstandorte im LEP – zu denen das Gebiet von Datteln 4 gerade nicht zählt - **keine** Wirkung dahingehend habe, dass damit neue Standorte für Großkraftwerke außerhalb der auf der Landesebene ausgewiesenen Gebiete in der Regel ausgeschlossen seien.

Diese Auffassung ist nicht neu. Sie wurde von e.on und der Stadt Datteln nachdrücklich noch in der mündlichen Verhandlung am 03.09.09 vertreten. Das Ergebnis ist bekannt. Es verwundert also nicht, dass Dr. Kment als Gutachter **im Auftrag des Unternehmens e.on** (vgl. unzweideutig S. 1 seines Gutachtens, von einer Beauftragung durch den RVR steht dort nichts), welches ein Milliarden-Interesse an dem Vorhaben hat, an dieser Position anknüpft. Als **neutraler** Gutachter im Auftrag des RVR – so wurde die Beauftragung von Dr. Kment öffentlich angekündigt – hätte ein anderes Vorgehen sehr nahe gelegen: Nämlich der Hinweis, dass öffentliche Institutionen – wie z.B. der RVR – gehalten sind, bestandskräftige gerichtliche Ent-

scheidungen zu akzeptieren und umzusetzen (selbst dann, wenn andere Positionen vertretbar sein sollten). Bei dieser Gelegenheit nur am Rande: Der Punkt, dass man sich das Gutachten von e.on bezahlen lassen wollte hat überhaupt nichts damit zu tun, dass e.on hier Auftraggeberin ist. Vielmehr hätte – wie in derartigen Fällen üblich und zur Gewährleistung der Neutralität notwendig – der RVR die Kostenübernahme vertraglich von e.on zusichern lassen können, um das Gutachten anschließend selbst in Auftrag zu geben.

Die o.g. Position von Dr. Kment ist auch inhaltlich unzutreffend. Er erweckt den Eindruck, als habe das OVG mehr oder weniger blind nicht zwischen der Innen- und Außenwirkungen der Standortfestlegungen für Großkraftwerke im LEP unterschieden. Das Gegenteil ist der Fall. Das OVG beschäftigt sich ab Randnummer 66 (juris) umfassend mit dieser Frage, unter anderem unter Verweis auf eine aktuelle Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 16.03.2006, Az. 4 A 1075.04.

Dass Dr. Kment dem RVR dennoch vorsorglich ein Zielabweichungsverfahren empfiehlt zeigt, wie unsicher sein Ergebnis ist. Im Übrigen kann man ein Verwaltungsverfahren – wie ein Zielabweichungsverfahren – nicht hilfsweise ins Rollen bringen. Entweder ist man der Auffassung, dass eine Zielkonformität auch so gegeben ist. Dann gibt es keinen Grund und kein rechtliches Interesse für ein Zielabweichungsverfahren. Oder man ist der Meinung, dass es an der Zielkonformität fehlt. Dann muss eben entschieden werden, ob für das konkrete Vorhaben ausnahmsweise von dem Ziel abgewichen werden darf.

Entgegen der Ansicht von Dr. Kment kommt eine Zielabweichung (u.a. im Hinblick auf die Standortfrage) nicht in Betracht. Denn dies würde dazu führen, dass die Grundzüge der Planung berührt wären. Die gegenteilige Argumentation von Dr. Kment kann nicht überzeugen: Erstens nutzt er die gleichen Argumente, mit denen er zuvor das Bestehen einer Außenwirkung der LEP-Kraftwerksstandorte bestritten hat, erneut (vgl. S. 94 ff. des Gutachtens). Das ist unlogisch, denn man kann nicht hilfsweise - also für den Fall, dass die eigenen Argumente falsch sind – ein Zielabweichungsverfahren vorschlagen, und dann hierin wiederum auf genau diese (falschen) Argumente zurückgreifen. Zweitens stellt Dr. Kment fest, dass die Frage des Berührtseins der Grundzüge der Planung nicht anhand der einzelnen Festlegung gemessen werden kann, sondern nur am Gesamtplan (vgl. S. 98 des Gutachtens). Er verkennt aber scheinbar, dass der Gesamtplan **nicht nur aus Festlegungen für Kraftwerksstandorte** oder GIB´s besteht, sondern eine Vielzahl von Nutzungen und Funktionen (Wohnen, Gewerbe, Freiraum, Erholung, Landwirtschaft, Naturschutz, etc.) durch teilweise konkurrierende Ziele steuern möchte. Insofern ist die Auffassung von Dr. Kment, das Verhältnis des einzelnen Kraftwerksstandortes zu seiner Umgebung könne die Grundzüge der Planung des Gesamtplans nicht betreffen, unzutreffend. Dass die Grundzüge im vorliegenden Fall betroffen sind, haben Prof. Dr. Schulte / RA Kloos in ihrem Gutachten für die DUH bereits herausgearbeitet. Ein erfolgreiches Zielabweichungsverfahren ist damit von vornherein ausgeschlossen.

B. Berücksichtigung des Klimaschutzes durch Dr. Kment

An dem Gutachten ist sehr irritierend, dass sich Dr. Kment im Hinblick auf den Klimaschutz, den er zumindest als wichtigen abwägungserheblichen Belang anerkennt, immer wieder auf die sog. NRW-Klimaschutzstrategie 2008 der ehemaligen Landesregierung beruft (vgl. z.B. S. 45 ff. und 54 seines Gutachtens). Diese hat nie ein Parlament oder irgendeine Form der Öffentlichkeitsbeteiligung gesehen und stellt deshalb auch keine Planung im rechtlichen Sinne dar, sondern ein rein politisches Papier einer Regierung, die gar nicht mehr im Amt ist. **Die**

Strategie ist veraltet und inhaltlich gescheitert. Sie war als Argumentationshilfe für das sog. Kraftwerkserneuerungsprogramm gedacht. Allerdings hat die damalige Wirtschaftsministerin Thoben selbst einräumen müssen, dass die dortigen CO_2-Bilanzen zumindest so lange unzutreffend sind, wie sich die Energiewirtschaft weigere, Alt-Kapazitäten in gleicher Größenordnung abzuschalten. Das erwähnt Dr. Kment in einem einzigen Nebensatz, zieht daraus aber keinerlei Konsequenz und hebt im Folgenden diese offensichtlich veraltete und nicht umsetzbare Strategie faktisch „in den Olymp".

Gemäß dieser Klimaschutzstrategie NRW 2008 sollen die Kraftwerkserneuerungen zu Einsparungen von 30 Mio. Jahrestonnen an Kohlendioxid führen. Da die aktuellen NRW-Kraftwerksvorhaben allein mehr als 75 Mio. Jahrestonnen CO_2 emittieren würden, müssten demnach Altanlagen in der Größenordnung von insg. 105 Mio. Jahrestonnen CO_2 stillgelegt werden um vorgenanntes Ziel verwirklichen zu können. Nach jahrelangem Ringen mit den Energieversorgern fehlen selbst bei den im Sinne des Einsparpotentials günstigsten Berechnungen noch **82,5 Mio.** Jahrestonnen CO_2-Einsparungen. Da die Einsparungen lt. dem Konzept der Landesregierung in NRW erfolgen sollen, müssten die Energieversorger hierfür den Großteil ihrer heutigen Kraftwerke abschalten, die noch eine Betriebszeit von 20-30 Jahren vor sich haben. Das ist offensichtlich unrealistisch (die hier aufgeführten Zahlen haben wir in unserer Stellungnahme zum zwischenzeitlich abgebrochenen Änderungsversuch des Energiekapitels des LEP hergeleitet und begründet; diese steht zur Verfügung).

Auf S. 46 stellt Dr. Kment unter Bezugnahme auf die vorg. und offensichtlich gescheiterte NRW Klimaschutzstrategie 2008 ein mögliches Einsparpotenzial von 1.3 Millionen Tonnen CO_2 jährlich bei Inbetriebnahme von Datteln 4 in den Raum. Das ist schon insofern bezeichnend, als dass der RVR in seinem Begründungsentwurf (vgl. Tabelle S. 7) nur von Einsparungen in der Größenordnung von 191.750 t/a ausgeht – und zwar basierend auf einem Stilllegungsvorschlag von e.on (hierzu sogleich mehr). Bei einem CO_2-Jahresausstoß von 5.118.750 t alleine durch Datteln 4 (Angaben von e.on im RVR-Begründungsentwurf, S. 7), würde dies eine Reduzierung um nur ca. 4 % betragen. Dabei geht Dr. Kment selbst davon aus (S. 44 ff.), dass es gegenüber 1990 bis 2020 zu einer Reduzierung um 25 %, bis 2030 um 40 %, bis 2040 um 60 % und 2050 um 80 % kommen müsste. Hier sind deutliche Widersprüche in der Argumentation festzustellen. Es kommt darauf an, auch die Zwischenziele zu erreichen.

Um die angebliche CO_2-Reduzierung um 4 % zu erreichen, setzt der RVR-Begründungsentwurf auf S. 7 auf die Stillegung folgender Kraftwerksblöcke:

- Datteln 1-3
- Gustav Knepper Block C
- Shamrock
- Scholven Block D

Zu den Altblöcken Datteln 1-3 sowie Shamrock bestehen ohnehin immissionsschutzrechtliche **Stilllegungsverpflichtungen** bis Ende 2012. Diese müssen aus Altersgründen vom Netz. Selbst wenn e.on es schaffen sollte, seine entsprechenden Stilllegungserklärungen zu widerrufen, - was rechtlich höchst zweifelhaft wäre - müssten diese Blöcke in wenigen Jahren aus Altersgründen ohnehin vom Netz. Nimmt man also die abzuschaltenden Altblöcke Datteln 1-3 sowie den Altblock Shamrock aus der „e.on-Abschalteliste" heraus, kommt es nicht mehr zu einer CO2-Reduzierung, sondern zu einer Erhöhung um rund 30 %.

In der Liste verbleiben der Block C des Kraftwerks Gustav Knepper sowie der Block D, Scholven. Dabei ist festzustellen, dass der Block C des Kraftwerks Gustav Knepper seit 39 Jahren in Betrieb ist und der Block D vom Kraftwerk Scholven seit 40 Jahren. Die Laufzeit derartiger Kraftwerke nimmt Dr. Kment selbst mit rund 40 Jahren an. Mit anderen Worten: Die beiden vorgenannten Blöcke sind – ebenfalls – am Ende ihrer Lebenszeit angekommen. Demnach wäre es offensichtlich fehlerhaft, eine CO_2-Reduzierung durch Datteln 4, welches 40-50 Jahre laufen soll, unter Verweis auf Altblöcke anzunehmen, die bereits allesamt am Ende ihrer Lebenszeit angelangt sind und ohnehin kurzfristig vom Netz gehen. Über andere Kraftwerksblöcke, bei denen unter ökologischen und ökonomischen Gesichtspunkten eine Stilllegung in Betracht käme, verfügt e.on in Nordrhein-Westfalen nicht.

Dies alles stellt Dr. Kment in seine Überlegungen zum Klimaschutz nicht ein. Er erkennt nicht, dass der RVR-Entwurf hier offensichtlich auf Grundlage unzutreffender bzw. offensichtlich nicht haltbarer Annahmen argumentiert.

C. Keinerlei Pflicht zur Änderung des Regionalplans; politische Entscheidung;

Jedem RVR-Mitglied, das für die Fortführung des Verfahrens zur 7. Änderung des Regionalplans stimmt sollte sich dessen bewusst sein, dass es sich hier ganz klar um eine rein **politische Willensbekundung** handelt. Selbst dann, wenn man das Kment-Gutachten für zutreffend halten sollte, folgt hieraus **keinerlei Pflicht** des RVR, ein Änderungsverfahren zu Gunsten von Datteln 4 voran zu bringen. Auch Dr. Kment legt im Rahmen der Abarbeitung der Haftungsfragen (S. 145 ff.) dar, dass E.on **keinen Anspruch auf Durchführung einer bestimmten Planung** hat.

Die Regionalplanung würde nachträglich und **ohne jeglichen rechtlich zwingenden Grund** zu Gunsten von e.on geändert. Dies heißt nichts anderes, als dass durch eine rein **politische** Entscheidung die Grundvoraussetzung für die Inbetriebnahme von Datteln 4 vorbereitet werden soll. Dies ist mit dem Koalitionsvertrag auf Landesebene nach hiesiger Auffassung nicht kompatibel.

Wenn Teile der Grünen nunmehr offenbar meinen, sie *müssten* dem weiteren Verfahren zustimmen, ist das rechtlich nicht zutreffend. Wenn sie gleichzeitig hoffen, dass Gerichte diese Entscheidung später wieder korrigieren, ist hierzu zweierlei zu sagen: Erstens wälzen sie damit ihre eigene politische Verantwortung auf die Nachbarn und Verbände ab. Zweitens ist es von vornherein ausgeschlossen, dass Gerichte planungs*politische* Entscheidungen korrigieren. Sie können nur bei massiven Planungs*mängeln* durchgreifen. Es muss also jeder/m, der für das Planänderungsverfahren stimmt, bewusst sein, dass e.on mangels Anspruch praktisch keine Chance hätte, die Planänderung einzuklagen. Auf der anderen Seite haben Nachbarn nur dann eine Chance vor Gericht, wenn sie nachweisen, dass die planungspolitische Entscheidung so rechtsfehlerhaft war, dass sie nicht gehalten werden kann.

Kurz gesagt: Einige Grüne wollen offenbar einem Verfahren zustimmen, von dem sie gleichzeitig hoffen, dass es so rechtswidrig ist, dass Nachbarn und Umweltverbände es über die Gerichte in jahrelanger Arbeit wieder gerade rücken können.

Zudem fragt sich, warum sie sich ein Gutachten und ein Planänderungsverfahren zu Eigen machen wollen, welches in Bezug auf den Klimaschutz ausgerechnet auf der sog. Klimaschutzstrategie der ehemaligen CDU-FDP Landesregierung aufsetzt (vgl. oben B). Letzteres

dient bekanntlich hauptsächlich der Rechtfertigung des Neubaus möglichst vieler fossiler Großkraftwerke (sog. Kraftwerkserneuerungsprogramm). Für die Förderung regenerativer Energien ergibt sich hieraus nichts Konkretes (eher im Gegenteil). Diese „Klimaschutzstrategie“ ist von den Grünen immer gegeißelt worden. Nunmehr wollen sie einem Gutachten und anschließenden Verfahren zustimmen, welches seine klimapolitischen Grundlagen exakt aus diesem Papier zieht.

Auf S. 12 des Kment-Gutachtens wird dargelegt, dass die Streichung des § 26 LEPro das Anforderungsprofil reduziert habe. Hierauf baut das Kment-Gutachten im Folgenden ebenfalls weiter auf. **Es wird deshalb höchste Zeit, dass die Grünen darauf bestehen, den Koalitionsvertrag im Hinblick auf die komplette Wiedereinführung des § 26 LEPro zeitnah umzusetzen.**

gez. Philipp Heinz
Rechtsanwalt
Mai 2011