

## Zielabweichungsverfahren, anerkannte Umweltvereinigung, § 3 UmwRG, Klagebefugnis, Regionalplan

### BVerwG, Urteil vom 28. September 2023 – 4 C 6.21

**Eine Umweltvereinigung kann sich nach § 2 Abs. 1 i. V. m. § 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 und Satz 2 UmwRG gegen die Zulassung einer Abweichung von Zielen der Raumordnung nach § 6 Abs. 2 Satz 1 ROG a. F. wenden, wenn an deren Stelle eine Änderung des Regionalplans (§ 8 i. V. m. § 7 Abs. 7 ROG) erforderlich gewesen wäre.**

**(amtlicher Leitsatz)**

#### Hintergrund der Entscheidung

Der Kläger (eine anerkannte Umweltvereinigung) begehrte Rechtsschutz gegen die Zulassung einer Abweichung von Zielen der Raumordnung. Die Beigeladene (Gemeinde) plante die Ausweisung eines Gewerbegebiets. Eine Zielbestimmung des Regionalplans sieht vor, dass innerhalb des Plangebiets Industrie- und Gewerbegebiete innerhalb der Vorranggebiete „Industrie und Gewerbe“ auszuweisen sind. Der Regionalplan legte für den seitens der Beigeladenen geplanten Gewerbestandort jedoch eine Vorrangfläche für Landwirtschaft sowie Grünfläche/Sportanlagen fest. Die Beigeladene stellte daher bei der Beklagten (zuständige Raumordnungsbehörde) einen Antrag auf Zielabweichung von den genannten Zielen Grünfläche/Sportanlagen im Umfang von 30 ha. Die Beklagte gab diesem Antrag statt. Der Kläger erhob daraufhin Klage vor dem Verwaltungsgericht (VG) Gießen, die erfolglos blieb. Während des Berufungsverfahrens vor dem Verwaltungsgerichtshof (VGH) Kassel wurde die 2. Änderung des Regionalplans beschlossen. Diese legte für die betreffende Fläche „gewerbliche Baufläche, geplant“ fest. Der VGH Kassel wies die Berufung zurück. Daraufhin legte der Kläger Revision beim Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) ein.

#### Inhalt der Entscheidung

Die Revision hatte Erfolg. Das BVerwG hob den Beschluss des VGH Kassel auf und wies ihn zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an den VGH Kassel zurück. Aus Sicht des BVerwG stehe nicht in jeder Hinsicht mit revisiblem Recht in Einklang, dass der VGH Kassel die Klagebefugnis des Klägers nach § 2 Abs. 1 UmwRG verneinte. (Rn. 7 f.)

Zu Recht habe der VGH Kassel angenommen, dass die Zielabweichung nicht von § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UmwRG erfasst werde. Denn bei einer Zielabweichungsentscheidung handele es sich nicht um eine Zulassungsentscheidung i. S. d. § 2 Abs. 6 UVPG. Es werde nicht abschließend über die formellen und materiellen Zulassungsvoraussetzungen eines Vorhabens entschieden. (Rn. 10 ff.) § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG sei ebenfalls nicht einschlägig. Die Vorschrift des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG sei zwar weit auszulegen und erfasse auch Entscheidungen, die nur Elemente einer Zulassungsentscheidung enthalten. Die Zielabweichung ergehe auf einer der Vorhabenzulassung übergeordneten Ebene. (Rn. 13 f.) Die Rechtsschutzgarantie des Art. 11 Abs. 1 der UVP-Richtlinie gebiete auch keine erweiternde Auslegung des Begriffs der Zulassungsentscheidung. Die Zulassung einer Zielabweichung habe nicht die Freigabewirkung einer Genehmigung i. S. d. UVP-Richtlinie, die den Projektträger zur Durchführung eines Projekts berechtigt. Die Zielabweichung vermittele weder dem Projektträger einen Anspruch auf eine Planung der Gemeinde, noch verpflichte sie die zuständige Behörde zur Genehmigung des Projekts. (Rn. 15 f.)

Der VGH Kassel habe im Ergebnis auch zu Recht die Anwendbarkeit von § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG verneint. Zwar sei die Zielabweichung ein Plan i. S. d. § 2 Abs. 7 UVPG. Denn der Begriff umfasse im Sinne eines funktionalen Planbegriffs auch Rechtsakte, die es – ohne einen Plan zu ändern – erlauben von bestimmten Teilen des durch diesen Plan gesetzten Rahmens für die künftige Genehmigung von UVP-pflichtigen Projekten abzuweichen. (Rn. 18 f.) Es bestehe aber keine SUP-Pflicht. Diese ergebe sich für die Zielabweichung weder aus Anlage 5 zum UVPG noch aus dem Raumordnungsgesetz noch aus landesrechtlichen Vorschriften, was unionsrechtlich unbedenklich sei. (Rn. 21)

Es werde aber revisibles Recht verletzt, da der VGH Kassel die Vorschrift § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG nicht in der Variante des Unterlassens angewendet habe. Nach § 1 Abs. 1 Satz 2 UmwRG finde das UmwRG auch Anwendung, wenn entgegen der geltenden Rechtsvorschriften in § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG keine Entscheidung getroffen wurde.

Dies sei der Fall, wenn anstelle der Zielabweichung eine Änderung des Regionalplans mit Umweltprüfung bzw. – bei geringfügigen Änderungen – mit Vorprüfung erforderlich gewesen wäre. Die Abgrenzung von zulässiger Zielabweichung und notwendiger Planänderung richte sich nach § 6 Abs. 2 Satz 1 ROG a. F. Demnach könne von Zielen der Raumordnung unter folgenden Voraussetzungen abgewichen werden: Die Abweichung ist unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar und die Grundzüge der Planung werden nicht berührt. (Rn. 22 ff.)

Das Tatbestandsmerkmal „Grundzüge der Planung“ sei im Lichte des Unionsrechts zu konkretisieren, denn die Zielabweichung sei ein Plan i. S. d. SUP-Richtlinie, der einer Umweltprüfung zu unterziehen sei. (Rn. 26 f.) Dieser Voraussetzung trage § 6 Abs. 2 Satz 1 ROG a. F. mit dem Tatbestandsmerkmal „Grundzüge der Planung“ Rechnung. Dieses setze eine Einzelfallprüfung voraus. Auf diese Weise werde sichergestellt, dass eine Zielabweichung nur dann zugelassen werde, wenn voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen ausgeschlossen seien. (Rn. 27 ff.) Die Grundzüge der Planung nach § 6 Abs. 2 Satz 1 ROG a. F. seien folglich berührt, wenn voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen durch die Zielabweichung nicht ausgeschlossen werden können und diese bei der planerischen Entscheidung über den Raumordnungsplan nicht berücksichtigt wurden. (Rn. 30)

Die Neuregelung in § 9 Abs. 5 Satz 1 ROG stehe der Annahme, dass die die Grundzüge der Planung auch die Prüfung erheblicher Umweltauswirkungen erfassen, nicht entgegen. (Rn. 32)

## Fazit

Mit dem vorliegenden Urteil entschied das Bundesverwaltungsgericht, dass auch Umweltvereinigungen gegen die Zulassung einer Zielabweichung klagen können, wenn an deren Stelle eine Änderung des Regionalplans mit Umweltprüfung erforderlich gewesen wäre. Die höchstrichterliche Entscheidung ist vor allem prozessrechtlich einzuordnen und auch im Zusammenhang mit Windenergievorhaben von Relevanz.

Für die Zulassung von Windenergievorhaben können sich bis zur Feststellung über das Erreichen eines Flächenbeitragswertes oder Teilflächenziels oder spätestens bis 31. Dezember 2027 Zielkonflikte ergeben, wenn ein Regionalplan mit Ausschlusswirkung wirksam ist und ein Windenergievorhaben außerhalb des Plangebiets realisiert werden soll. Wird eine Ausnahme von der Regel des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB (Atypik) verneint, ist ein Zielabweichungsverfahren theoretisch denkbar. Wohl eher werden Zielabweichungsverfahren bis zum Erreichen des Flächenbeitragswertes aber im Zusammenhang mit gemeindlichen Planungen eine Rolle spielen. Denn für Gemeinden, die nicht i. S. d. § 3 Abs. 2 Nr. 2 WindBG zuständige Planungsträger sind, sieht die Gemeindeöffnungsklausel Erleichterungen für Zielabweichungsverfahren vor (§ 245e Abs. 1 Satz 5 BauGB). Wie viele praktische Anwendungsfälle es für Zielabweichungsverfahren nach Erreichen der Flächenbeitragswerte zum Stichtag 31. Dezember 2027 noch geben wird, bleibt abzuwarten.

Mit der Neuregelung des § 6 Abs. 2 ROG zum Zielabweichungsverfahren wurde aus der bisherigen „Kann“- eine „Soll“-Vorschrift. Ausweislich der Gesetzesbegründung soll damit auf aktuelle Entwicklungen besser und schneller reagiert und mehr Transparenz für Vorhabenträger in Bezug auf die Entscheidung über die Zielabweichung geschaffen werden. Die Tatbestandsvoraussetzungen für die Zielabweichung bleiben von der Änderung hingegen unberührt. Dadurch sollen Zielabweichungsverfahren weiterhin auf Einzelfälle begrenzt bleiben und nicht als allgemeines Instrument zur Planänderung zur Verfügung stehen.<sup>1</sup> Durch die Neuregelung in § 6 Abs. 2 ROG soll eine Vereinfachung der Zielabweichung erreicht werden, die dann auch zu einer Beschleunigung der Umsetzung des Planungsvorhabens oder des Projekts führt. Werden nun aufgrund der Entscheidung des BVerwG vermehrt Klagen gegen Zielabweichungsentscheidungen erhoben, würde dieser Zweck konterkariert.

Der Volltext der Entscheidung kann kostenfrei im Internet abgerufen werden unter:  
<https://www.bverwg.de/280923U4C6.21.0>

<sup>1</sup> Vgl. hierzu [BT-Drs. 20/4823](#), S. 22.