

# 2



# AgrB

## Agrarbetrieb

Agrar-Steuern

Agrar-Recht

Agrar-Taxation

10. Jahrgang 2024  
ISSN 2199-9376

# 2024

Grziwotz

Bürokratieabbau – nein, danke!

Krohn

Steuerrechtliche Folgen aus dem Gesetz zur Modernisierung des Personengesellschaftsrechts Teil 1

Beyme

Umfang und Grenzen der Aufklärungs- und Hinweispflichten eines Steuerberaters bei Insolvenzgefahr des Mandanten

Thiel

Das MoPeG ist in Kraft – Auswirkungen und offene Fragen für Agrargesellschaften

Durinke, Marx

Nöues zum Wasserrecht – Ein Überblick

Spieker

Der Weg zum Gericht – elektronischer Rechtsverkehr für Sachverständige

Jüngels

Ländliche Wege, Wirtschaftswege

Herausgeber-Beirat:

Prof. Dr. E. Bahrs  
Dipl.-Ing. M. Biederbeck  
RA, Notar Dr. M. von Bockum  
RA, Notar Dr. P. Fiedler  
RA I. Glas  
StB E. Gossert  
Prof. Dr. Dr. H. Grziwotz  
RA, vBP Dr. Th. Hahn  
Dipl.-Ing. agr. Dr. H. P. Jennissen  
RA Prof. Dr. D. J. Piltz  
RA, StB R. Stephany  
VorsRiBFH M. Wittwer

Herausgeber:



Hauptverband der landwirtschaftlichen  
Buchstellen und Sachverständigen e.V.

Zeitschrift für das gesamte Recht der Land- und Forstwirtschaft, die Wirtschafts- und Steuerberatung sowie das Sachverständigenwesen im ländlichen Raum

## Rechtsprechung\*

### Umweltvereinigungen können Zielabweichungen von Regionalplänen gerichtlich überprüfen lassen

#### Leitsatz

Eine Umweltvereinigung kann sich nach § 2 Abs. 1 i. V. m. § 1 Abs. 1 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.

BVerwG, Urteil vom 28.09.2023 – 4 C 6/21

#### Der Sachverhalt

Die Klägerin, eine anerkannte Umweltvereinigung, begehrt die Aufhebung einer Abweichung von Zielen eines Regionalplans, die einer Gemeinde in Hessen gewährt wurde. Die Gemeinde plante die Ausweisung eines Gewerbegebiets für ein Logistikzentrum. Der maßgebliche Regionalplan legte für den Standort aber eine Vorrangfläche für Landwirtschaft sowie Grünfläche/Sportanlagen fest.

Die Klägerin wandte sich zunächst erfolglos vor dem Verwaltungsgericht gegen die Zulassung der Zielabweichung durch das zuständige Regierungspräsidium. Ihre Berufung wurde im Mai 2021 mit der Begründung zurückgewiesen, die Klage sei mangels Klagebefugnis unzulässig. Die Zulassung einer Zielabweichung nach § 6 Abs. 2 Satz 1 ROG a. F. sei keine Entscheidung im Sinne von § 1 Abs. 1 UmwRG, sodass ein Rechtsbehelf ausscheide.

#### Das Urteil

Die Revision der Klägerin gegen das Urteil des Hessischen VGH ist begründet. Das BVerwG hat das Urteil aufgehoben und den Rechtsstreit an die Vorinstanz zurückverwiesen.

Die Zulassung einer Abweichung von den Zielen eines Regionalplans kann als Gegenstand einer Umweltverbandsklage statthaft sein. Der Zielabweichungsbescheid stellt zwar selbst keine rechtsbehelfsfähige Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, Nr. 4 oder Nr. 5 UmwRG dar. Der VGH hat jedoch erkannt, dass § 1 Abs. 1 Nr. 4, Satz 2 UmwRG auch eine Unterlassensvariante enthält. Hiernach ist der Anwendungsbereich des UmwRG auch dann eröffnet, wenn eine eigentlich notwendige Änderung des Regionalplans gemäß §§ 8, 7 Abs. 7 ROG mit Umweltprüfung oder Vorprüfung unterlassen und stattdessen eine Zielabweichung zugelassen wurde.

Die Abgrenzung zwischen zulässiger Zielabweichung und notwendiger Planänderung richtet sich nach § 6 Abs. 2 Satz 1 ROG a. F. Hiernach kann von den Zielen der Raumordnung abgewichen werden, wenn die Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist und die Grundzüge der Planung nicht berührt werden. Ob eine Abweichung die Grundzüge der Planung berührt, bemisst sich nach dem im Regionalplan zum Ausdruck gebrachten planerischen Willen. Die

Abweichung darf nicht so bedeutend sein, dass die Planungskonzeption in beachtlicher Weise beeinträchtigt wird (BVerwG, Urteil vom 16.12.2010 – 4 C 8.10, Rn. 26, juris). Da die Zielabweichung dem an das weite Verständnis der SUP-Richtlinie (2001/42/EG) angelehnten funktionalen Planbegriff des § 2 Abs. 7 UmwRG unterfällt, sah das BVerwG ein besonderes Bedürfnis, das Tatbestandsmerkmal „Grundzüge der Planung“ im Lichte des Unionsrechts weiter zu konkretisieren.

Mit dem Ziel, eine nachhaltige Entwicklung zu fördern und ein hohes Schutzniveau sicherzustellen, bestimmt Art. 3 Abs. 1 SUP-Richtlinie, dass Pläne und Programme, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, einer Umweltprüfung unterzogen werden müssen. Die Entscheidung, welche Pläne und Programme eine Umweltprüfungspflicht auslösen, obliegt nach Art. 3 Abs. 3 und Abs. 4 SUP-Richtlinie unter Berücksichtigung der Kriterien des Anhangs II den Mitgliedstaaten. Zwar kommt ihnen bei der Umsetzung dieser Vorgaben ein Ermessensspielraum zu, es muss jedoch gewährleistet sein, dass kein Plan, der voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen hat, der Umweltprüfung entzogen wird (EuGH, Urteil vom 22.09.2011 – C-295/10, Rn. 53, juris). Das Tatbestandsmerkmal der „Grundzüge der Planung“ in § 6 Abs. 2 Satz 1 ROG a. F. trägt diesen unionsrechtlichen Anforderungen Rechnung, indem es die Zulässigkeit einer Zielabweichung von der Prüfung abhängig macht, ob voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen ausgeschlossen sind.

Auch die Regelungssystematik der §§ 7, 8 ROG spricht für einen materiell-rechtlichen Zusammenhang zwischen den „Grundzügen der Planung“ und der Frage nach voraussichtlich erheblichen Umweltauswirkungen durch die Zielabweichung. Den §§ 7, 8 ROG liegt erkennbar die Annahme zugrunde, dass voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen ein Planungsbedürfnis auslösen, dessen Bewältigung dem Plangeber bei der Festlegung von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung vorbehalten und nicht Aufgabe der für die Zielabweichungsentscheidung zuständigen Behörde ist. So bestimmt § 7 Abs. 2 Satz 1 ROG, dass bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen alle öffentlichen und privaten Belange gegen- und untereinander abzuwägen sind. Bei der Abwägung zu berücksichtigen ist gemäß § 7 Abs. 2 Satz 2 ROG auch das Ergebnis einer vorab durchgeführten Umweltprüfung. § 8 Abs. 1 ROG normiert die grundsätzliche Pflicht, bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen eine Umweltprüfung vorzunehmen. Nach § 8 Abs. 2 ROG kann selbst bei geringfügigen Planänderungen nur dann von einer Umweltprüfung abgesehen werden, wenn im Rahmen einer überschlägigen Prüfung festgestellt wurde, dass sie voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen haben werden.

Daraus folgt, dass die „Grundzüge der Planung“ immer dann berührt sind, wenn durch die Zielabweichung voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen, die bei der Entscheidung über den Raumordnungsplan nicht berücksichtigt wurden, nicht ausgeschlossen werden können. Dient die Zielabweichung der Änderung eines spezifisch festgelegten Standorts für ein raumbedeutsames Vorhaben, werden die Grundzüge der Planung in der Regel berührt.

\* Die exklusiv für HLBS-Mitglieder unter [www.hlbs.de](http://www.hlbs.de) im Volltext verfügbaren Entscheidungen sind mit \* gekennzeichnet.

Dieser Auslegung steht auch der im September 2023 neu gefasste § 9 Abs. 5 Satz 1 ROG nicht entgegen. Soweit § 9 Abs. 5 Satz 1 ROG zwischen den Grundzügen der Planung (Nr. 1) und der Vorprüfung gemäß § 8 Abs. 2 Satz 1 ROG (Nr. 2) differenziert, bezieht sich dies auf den verfahrensrechtlichen Aspekt. Die materiell-rechtliche Verknüpfung des Tatbestandsmerkmals „Grundzüge der Planung“ mit der Prüfung, ob voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen nicht ausgeschlossen werden können, wird nicht in Frage gestellt.

Da das BVerwG mangels Tatsachenfeststellungen nicht beurteilen konnte, ob die „Grundzüge der Planung“ im Rahmen des § 6 Abs. 2 Satz 1 ROG berührt sind und deshalb statt eines Zielabweichungsverfahrens eine Änderung des Regionalplans hätte erfolgen müssen, verwies es die Sache zurück an den VGH.

### Urteilsanmerkungen



von Rechtsanwältin Verena Rösner, Mediatorin, Dipl.-Verwaltungsfachwirtin (FH), Menold Bezler Rechtsanwälte Steuerberater Wirtschaftsprüfer Partnerschaft mbB, Stuttgart



und Rechtsanwältin Dr. Kaja Rothfuß, Menold Bezler Rechtsanwälte Steuerberater Wirtschaftsprüfer Partnerschaft mbB, Stuttgart

Das BVerwG hat in seinem Urteil vom 28.09.2023 die unbeantwortete Rechtsfrage nach der Rechtsbehelfsfähigkeit der Entscheidung über die Abweichung von Zielen der Raumordnung geklärt und im Ergebnis die Klagerechte anerkannter Umweltvereinigungen gestärkt. Mit Blick auf die praktische Relevanz des Zielabweichungsverfahrens kommt der Entscheidung für den gerichtlichen Schutz von Umweltrechtsgütern große Bedeutung zu.

Entscheidungen über die Abweichung von Zielen des Regionalplans lassen sich grundsätzlich nur eingeschränkt gerichtlich überprüfen:

Privaten Dritten (z.B. Nachbarn) fehlt in der Regel die nach § 42 Abs. 2 VwGO für eine Anfechtungsklage erforderliche Klagebefugnis. Die Ziele der Raumordnung verfolgen gesamtträumliche Ansätze, nicht aber Schutzintentionen zugunsten von Privaten (OVG Rh.-Pf., Urteil vom 15.02.2017 – 8 A 10717/16.OVG, Rn. 43 ff., 49, juris). Dementsprechend hat das BVerwG in zwei älteren Beschlüssen klargestellt, dass der Einzelne aus den Zielen der Raumordnung keine Rechte herleiten kann (BVerwG, Beschluss vom 24.04.1992 – 4 NB 36/91, Rn. 10, juris; BVerwG, Beschluss vom 30.08.1994 – 4 NB 31/94, Rn. 8, juris). Diese Beschlüsse hat jüngst das OVG Sachsen aufgegriffen und ausgeführt, dass weder den materiellen Abweichungsvoraussetzungen des § 6 Abs. 2 Satz 1 ROG a.F., noch den verfahrensrechtlichen Bestimmungen zum Zielabweichungsverfahren, die regelmäßig keine Öffentlichkeitsbeteiligung verlangen, drittschützende Wirkung zukomme (SächsOVG, Urteil vom 09.02.2023 – 1 C 27/22, Rn. 26, juris).

Auch anerkannten Umweltvereinigungen i.S.v. § 3 UmwRG blieb die gerichtliche Überprüfung von Zielabweichungen im Rahmen von Verbandsklagen nach § 2 Abs. 1 UmwRG bisher verwehrt. Die Rechtsbehelfsfähigkeit der Zielabweichungsentscheidung nach § 1 Abs. 1 UmwRG wurde mehrfach verneint (VG Gießen, Urteil vom 23.01.2019 – 1 K 9645/17.GI, Rn. 51 ff., juris; HessVG, Beschluss vom 15.08.2019 – 4 B 1303/19, Rn. 33 ff., juris). Zur Begründung stellte die Judikatur darauf ab, dass dem Zielabweichungsbescheid keine unmittelbare Gestattungswirkung zukommt. Sie gibt Vorhabenträgern kein Recht auf Durchführung ihres Vorhabens, sondern wird auf einer vorgelagerten Ebene getroffen, um nachfolgende Planungen und Vorhaben von der Beachtung entgegenstehender Ziele der Raumordnung freizustellen. Weder erlangt der Vorhabenträger einen Anspruch auf eine der Zielabweichung entsprechende Planung, noch wird die zuständige Behörde zur Genehmigung des Vorhabens, zu dessen Gunsten eine Zielabweichung zugelassen wurde, verpflichtet. Hinzukommt, dass weder das Raumordnungsrecht noch das UVPG oder die SUP-Richtlinie die Durchführung einer strategischen Umweltprüfung verlangen. Dass die Zielabweichungsentscheidung aus diesen Gründen keine rechtsbehelfsfähige Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, Nr. 4 oder Nr. 5 UmwRG darstellt, hat das BVerwG in seinem Urteil vom 28.09.2023 bestätigt.

Allerdings hat das BVerwG den Umweltverbänden ein Klagerecht aufgrund der in § 1 Abs. 1 Satz 2 UmwRG normierten Unterlassensvariante zugesprochen. Mag die Zielabweichung auch keine Entscheidung i.S.d. § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG sein, unterfällt doch die Regionalplanänderung zweifellos § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG. Das BVerwG hat somit nicht – wie teilweise erwartet – den Entscheidungsbegriff des UmwRG ausgelegt und die Zielabweichungsentscheidung selbst für rechtsbehelfsfähig erklärt, sondern an die Rechtsbehelfsfähigkeit der Regionalplanänderung angeknüpft. Auf diese Weise hat das BVerwG Umgehungen der Verbandsklagerechte in der Praxis einen Riegel vorgeschoben: Da Regionalpläne das Ergebnis eines jahrelangen Abstimmungsprozesses sein können, besteht in der Praxis oft größere Bereitschaft, einzelne Abweichungen von den Zielen der Raumordnung zuzulassen als den Weg einer aufwändigen Regionalplanänderung unter Beteiligung aller Interessengruppen zu gehen – selbst wenn vielfache Zielabweichungen den Regionalplan zunehmend auszuhöhlen drohen. Wird ein Zielabweichungsverfahren durchgeführt, um die eigentlich erforderliche Regionalplanänderung zu vermeiden, werden Verbandsklagerechte unterlaufen, die gegen eine Regionalplanänderung bestanden hätten. Indem das BVerwG Umweltverbänden nun die Möglichkeit eröffnet, gerichtlich prüfen zu lassen, ob eine Zielabweichung zulässig war oder ob eine Regionalplanänderung hätte erfolgen müssen, sichert und stärkt es bestehende Verbandsklagerechte, erweitert sie aber nicht.