

**BVerwG (4. Senat), Urteil vom 28.09.2023 – 4 C 6.21****Titel:**

Rechtsschutz einer Umweltvereinigung gegen die Zulassung einer Zielabweichung

**Normenketten:**

ROG a. F. §§ 6 Abs. 2 Satz 1, 7 Abs. 2, 8 Abs. 1 und 2, 9

UmwRG §§ 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, 4 und 5, Satz 2 und Abs. 4, 2 Abs. 1 und 4, 7 Abs. 2, 8 Abs. 2

UVPG § 2 Abs. 6 und 7

SUP-RL Art. 3 Abs. 5

**Amtlicher 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.**

**Rechtsgebiete:**

Verwaltungsverfahren und -prozess, Öffentliches Baurecht, Umweltrecht

**Schlagworte:**

Zielabweichung, Umweltvereinigung, Klagebefugnis, Umweltverträglichkeitsprüfung, SUP-Pflicht, Grundzüge der Planung, Rechtsschutzgarantie

**vorgehend:**

VGH Kassel, Beschluss vom 31.05.2021 - 4 A 610/19 (Rechtsmittel zugelassen)

VG Gießen, Urteil vom 23.01.2019 - 1 K 9645/17.GI (Rechtskraft: unbekannt)

**Weiterführende Hinweise:**

Sachgebiet: Recht der Raumordnung

BVerwGE: ja

Übersetzung: nein

**ECLI:**

ECLI:DE:BVerwG:2023:280923U4C6.21.0

**Rechtskraft:**

rechtskräftig

Text1

BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

Urteil

BVerwG 4 C 6.21

VG Gießen – 23.01.2019 – AZ: 1 K 9645/17.GI

VGH Kassel – 31.05.2021 – AZ: 4 A 610/19

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts

auf die mündliche Verhandlung vom 28. September 2023

durch die Vorsitzende Richterin am Bundesverwaltungsgericht Schipper,

die Richter am Bundesverwaltungsgericht Brandt, Prof. Dr. Decker und

Prof. Dr. Külpmann und die Richterin am Bundesverwaltungsgericht

Dr. Emmenegger

für Recht erkannt:

### **Tenor:**

1. Auf die Revision des Klägers wird der Beschluss des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom 31. Mai 2021 aufgehoben.
2. Die Sache wird zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an den Hessischen Verwaltungsgerichtshof zurückverwiesen.
3. Die Entscheidung über die Kosten bleibt der Schlussscheidung vorbehalten.

### **Gründe:**

I

**1**Der Kläger, eine anerkannte Umweltvereinigung, begehrt Rechtsschutz gegen die Zulassung einer Abweichung von Zielen der Raumordnung.

**2**Die beigeladene Gemeinde plant die Ausweisung eines Gewerbegebiets für ein Logistikzentrum. Der Regionalplan Südhessen/Regionaler Flächennutzungsplan 2010 legt für den geplanten Standort eine Vorrangfläche für Landwirtschaft sowie Grünfläche/Sportanlagen fest (Z10.1-10). Industrie- und Gewerbegebiete müssen innerhalb der Vorranggebiete „Industrie und Gewerbe“ ausgewiesen werden (Z3.4.2-4). Auf Antrag der Beigeladenen ließ der Beklagte mit Bescheid vom 26. Oktober 2017 eine Abweichung von den o. g. Zielen im Umfang von 30 ha zu.

**3**Die dagegen erhobene Klage blieb vor dem Verwaltungsgericht erfolglos. Während des Berufungsverfahrens wurde die „2. Änderung des Regionalplans Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplans 2010“, beschlossen, die für die betreffende Fläche „gewerbliche Baufläche, geplant“ festlegt. Der Bebauungsplan für das Gewerbegebiet ist im Juli 2020 in Kraft getreten. Über den dagegen gerichteten Normenkontrollantrag des Klägers ist noch nicht entschieden.

**4**Der Verwaltungsgerichtshof hat die Berufung zurückgewiesen. Die Klage sei mangels Klagebefugnis unzulässig. Die Zulassung einer Zielabweichung nach § 6 Abs. 2 Satz 1 ROG sei keine rechtsbehelfsfähige Entscheidung im Sinne von § 1 Abs. 1 UmwRG.

**5**Zur Begründung seiner Revision macht der Kläger im Wesentlichen geltend, die Eröffnung einer Rechtsschutzmöglichkeit gegen die Zielabweichung sei unions- und völkerrechtlich geboten. Die Zielabweichung werde jedenfalls von § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 oder 5 UmwRG erfasst. Zudem habe der Beklagte damit die eigentlich erforderliche SUPpflichtige Änderung des Regionalplans und so das Beteiligungsrecht des Klägers umgangen.

**6**Der Beklagte und die Beigeladene treten der Revision entgegen. Nach Auffassung der Beigeladenen hat sich die Zielabweichung mit der 2. Änderung des Regionalplans Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplans 2010 erledigt.

II.

**7**Die Revision ist mit dem Ergebnis der Zurückverweisung begründet. Der angefochtene Beschluss verletzt revisibles Recht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO). Er erweist sich nicht aus anderen Gründen als richtig (§ 144 Abs. 4 VwGO). Der Senat kann nicht selbst in der Sache entscheiden. Sie ist daher an den Verwaltungsgerichtshof zurückzuverweisen (§ 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwGO).

**8**1. Der Verwaltungsgerichtshof hat eine Klagebefugnis nach § 2 Abs. 1 UmwRG verneint, weil es an einem statthaften Klagegegenstand im Sinne von § 1 Abs. 1 UmwRG fehle. Das steht nicht in jeder Hinsicht mit revisiblem Recht in Einklang.

**9**Gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 UmwRG kann eine nach § 3 UmwRG anerkannte inländische oder ausländische Vereinigung, ohne eine Verletzung in eigenen Rechten geltend machen zu müssen, Rechtsbehelfe nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung gegen eine Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG oder deren Unterlassen unter den dort weiter aufgestellten Voraussetzungen einlegen.

**10**a) Der Verwaltungsgerichtshof hat zu Recht angenommen, dass die Zielabweichung nicht von § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 oder Nr. 5 UmwRG erfasst wird.

**11**aa) § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UmwRG betrifft Zulassungsentscheidungen im Sinne von § 2 Abs. 6 UVPG über die Zulässigkeit von Vorhaben, für die nach Bundes- oder Landesrecht eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung bestehen kann.

**12**Die Zielabweichung nach § 6 Abs. 2 Satz 1 ROG (in der bis zum 27. September 2023 geltenden Fassung vom 22. Dezember 2008, BGBl. I S. 2986, fortan a. F.) ist keine Zulassungsentscheidung im Sinne des § 2 Abs. 6 UVPG. Nummer 1 dieser Vorschrift nennt als Zulassungsentscheidungen die Bewilligung, die Erlaubnis, die Genehmigung, den Planfeststellungsbeschluss und sonstige behördliche Entscheidungen über die Zulässigkeit von Vorhaben, die in einem Verwaltungsverfahren getroffen werden, einschließlich des Vorbescheids, der Teilgenehmigung und anderer Teilzulassungen. Zulassungsentscheidungen in diesem Sinne sind nur Entscheidungen, durch die abschließend über die formellen und materiellen Zulassungsvoraussetzungen eines Vorhabens entschieden wird (BVerwG, Urteil vom 19. Dezember 2019 – 7 C 28.18 – BVerwGE 167, 250 Rn. 16). Einen solchen Inhalt hat die Zielabweichung nicht. Sie stellt nachfolgende Planungen und Zulassungsentscheidungen lediglich von der Beachtung entgegenstehender Ziele der Raumordnung frei, gewährt aber kein Recht zur Ausführung eines Vorhabens. Die Zielabweichung ist auch kein Beschluss nach § 10 BauGB, der § 2 Abs. 6 Nr. 3 UVPG unterfiele.

**13**bb) § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG ist ebenfalls nicht einschlägig. Danach ist das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz u. a. anzuwenden auf Verwaltungsakte, durch die andere als in § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 2b UmwRG genannte Vorhaben unter Anwendung umweltbezogener Rechtsvorschriften des Bundesrechts, des Landesrechts oder unmittelbar geltender Rechtsakte der Europäischen Union zugelassen werden. Die Vorschrift ist weit auszulegen (vgl. BVerwG, Urteil vom 8. November 2022 – 7 C 7.21 – BVerwGE 177, 13 Rn. 19 m. w. N.). Auf eine Zielabweichung erstreckt sie sich aber nicht.

**14**Der Begriff der Vorhabenzulassung in § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG ist – anders als in Nr. 1 – nicht auf Zulassungsentscheidungen im Sinne von § 2 Abs. 6 UVPG begrenzt, sondern erfasst auch Entscheidungen, die nur Elemente einer Zulassungsentscheidung enthalten (BVerwG, Urteile vom 19. Dezember 2019 - 7 C 28.18 – BVerwGE 167, 250 Rn. 25, vom 21. Januar 2021 – 7 C 9.19 – Buchholz 406.25 § 18 BImSchG Nr. 8 Rn. 13 [in BVerwGE 171, 140 insoweit nicht abgedruckt] und vom 8. November 2022 – 7 C 7.21 – BVerwGE 177, 13 Rn. 19). Das ist bei der Gewährung einer Zielabweichung – wie ausgeführt – nicht der Fall. Sie ergeht auf einer der Vorhabenzulassung übergeordneten Ebene.

**15cc)** Die Rechtsschutzgarantie des Art. 11 Abs. 1 der RL 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. 2012 L 26 S. 1 – UVP-Richtlinie) gebietet keine erweiternde Auslegung des Begriffs der Zulassungsentscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 oder Nr. 5 UmwRG.

**16**Der Anwendungsbereich der UVP-Richtlinie ist nicht eröffnet. Nach Art. 2 Abs. 1 UVP-Richtlinie treffen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen, damit vor Erteilung der Genehmigung die Projekte, bei denen unter anderem aufgrund ihrer Art, ihrer Größe oder ihres Standorts mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, einer Genehmigungspflicht unterworfen und einer Prüfung in Bezug auf ihre Auswirkungen unterzogen werden. Art. 1 Abs. 2 Buchst. c UVP-Richtlinie definiert den Begriff „Genehmigung“ als Entscheidung der zuständigen Behörde, aufgrund deren der Projektträger das Recht zur Durchführung des Projekts erhält. Eine solche Freigabewirkung hat die Zulassung einer Zielabweichung – wie ausgeführt – nicht. Insbesondere vermittelt sie weder dem Projektträger einen Anspruch auf eine entsprechende Planung der Gemeinde noch verpflichtet sie die zuständige Behörde zur Genehmigung des Projekts. Mit ihrem beschränkten Regelungsgehalt ist die Zielabweichung auch weder Grundsatz- noch Durchführungsentscheidung eines mehrstufigen Entscheidungsprozesses zur Vorhabenzulassung im Sinne der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (vgl. EuGH, Urteile vom 7. Januar 2004 – C-201/02, Wells [ECLI:EU:C:2004:12] – Rn. 52 f., vom 28. Februar 2008 – C-2/07, Abraham u. a. [ECLI:EU:C:2008:133] – Rn. 26, vom 29. Juli 2019 – C-411/17, Inter-Environnement Wallonie [ECLI:EU:C:2019:622] – Rn. 85 f. sowie vom 24. Februar 2022 – C-463/20, Namur-Est Environnement [ECLI:EU:C:2022:121] – Rn. 77).

**17**Welche Rechtswirkung eine Zielabweichung hat, beurteilt sich nicht nach Unionsrecht, sondern nach nationalem Recht. Der Senat sieht daher keinen Anlass, dem Gerichtshof der Europäischen Union die vom Kläger aufgeworfenen Fragen zum Genehmigungsbegriff und zur Rechtsschutzgarantie der UVP-Richtlinie zur Vorabentscheidung vorzulegen.

**18b)** Im Ergebnis zu Recht hat der Verwaltungsgerichtshof auch die Anwendbarkeit von § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG verneint. Die Vorschrift betrifft Entscheidungen über die Annahme von Plänen oder Programmen im Sinne von § 2 Abs. 7 UVPG, für die nach Anlage 5 zum UVPG oder landesrechtlichen Vorschriften eine Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung (SUP) bestehen kann.

**19aa)** Die Zielabweichung ist zwar ein „Plan oder Programm“ im Sinne von § 2 Abs. 7 UVPG. Der Begriff lehnt sich an den weiten Planbegriff der RL 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (ABl. L 197 S. 30 – SUP-Richtlinie) an (vgl. BT-Drs.

18/11499 S. 76). Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union schließt der Begriff „Pläne und Programme“ im Sinne der SUP-Richtlinie nicht nur ihre Ausarbeitung, sondern auch ihre Änderung, einschließlich geringfügiger Änderungen, ein. Er umfasst auch Rechtsakte, die es, ohne einen Plan oder ein Programm zu ändern, gleichwohl erlauben, von bestimmten Teilen des durch diesen Plan oder dieses Programm gesetzten Rahmens für die künftige Genehmigung von UVPpflichtigen Projekten abzuweichen. Sie müssen zudem zumindest für die im Bereich der Erteilung von Projektgenehmigungen zuständigen Behörden verbindlich sein (vgl. EuGH, Urteil vom 9. März 2023 – C-9/22, An Bord Pleanala [ECLI:EU:C:2023:176] – Rn. 38 ff. und 48 ff. jeweils m. w. N.).

**20** Diesem funktionalen Planbegriff unterfällt die Zielabweichung. Sie erlaubt eine Abweichung vom Regionalplan, der als Plan im Sinne von Art. 3 SUP-RL nach Nr. 1.5 der Anlage 5 zum UVPG der Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung unterliegt. Dass die Zielabweichung als Verwaltungsakt ergeht, steht ihrer Einstufung als Plan im unionsrechtlichen Sinne nicht entgegen. Anders als das nationale Raumordnungsrecht unterscheidet das Unionsrecht nicht zwischen dem Plan bzw. seiner Änderung und der Zielabweichung im Einzelfall. Die Zielabweichung ist auch rechtlich verbindlich, weil sie von einer verbindlichen Regelung eines Raumordnungsplans (vgl. § 4 Abs. 1 ROG) freistellt.

**21bb)** Es fehlt aber an der weiteren Voraussetzung, dass eine SUP-Pflicht bestehen kann. Weder die Anlage 5 zum UVPG noch das Raumordnungsgesetz oder landesrechtliche Vorschriften bestimmen für die Zielabweichung eine SUP-Pflicht oder eine Vorprüfungspflicht. Das ist unionsrechtlich unbedenklich. Die SUP-Richtlinie zwingt nicht dazu, für alle Pläne und Programme die Durchführung einer formalisierten Umweltprüfung oder Vorprüfung anzuordnen. Durch eine Auslegung des § 6 Abs. 2 Satz 1 ROG a. F., die auch die unionsrechtliche Prägung des Raumordnungsrechts in den Blick nimmt, kann sichergestellt werden, dass eine Zielabweichung nur in den Fällen zugelassen wird, in denen die SUP-Richtlinie keine Umweltprüfung verlangt (näher dazu c) bb)).

**22c)** Der angefochtene Beschluss verletzt aber revisibles Recht, weil der Verwaltungsgerichtshof § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG in der Variante des Unterlassens nicht angewendet hat (vgl. § 173 Satz 1 VwGO i. V. m. § 546 ZPO).

**23** Nach § 1 Abs. 1 Satz 2 UmwRG findet das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz auch Anwendung, wenn entgegen geltenden Rechtsvorschriften keine Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG getroffen worden ist. Das wäre hier der Fall, wenn anstelle der Zielabweichung eine Änderung des Regionalplans mit Umweltprüfung (Anlage 5 Nr. 1.5 zum UVPG, §§ 8, 7 Abs. 7, § 13 ROG) bzw. – bei geringfügigen Änderungen – mit Vorprüfung (§ 8 Abs. 2 Satz 1 ROG) erforderlich gewesen wäre. Dies muss schon im Rahmen der Zulässigkeit feststehen. Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz fordert einen tauglichen Gegenstand; allein die Möglichkeit dessen Vorliegens reicht nicht (BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2020 – 7 C 3.19 – BVerwGE 168, 20 Rn. 22 m. w. N.). Das gilt nach dem eindeutigen Wortlaut des § 1 Abs. 1 Satz 2 UmwRG auch für die Variante des Unterlassens.

**24** Die Abgrenzung von zulässiger Zielabweichung und notwendiger Planänderung richtet sich nach § 6 Abs. 2 Satz 1 ROG a. F. Nach dieser Vorschrift kann von den Zielen der Raumordnung abgewichen werden, wenn die Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist und die Grundzüge der Planung nicht berührt werden.

**25aa)** Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist eine Abweichung raumordnerisch vertretbar, soweit das Vorhaben im Hinblick auf den Zweck der Zielfestlegung anhand der konkreten Situation planbar gewesen wäre, wenn der Weg der Planung statt der Abweichung beschritten worden wäre (BVerwG, Beschluss vom 12. Juli 2018 – 7 B 15.17 – Buchholz 451.224 § 36 KrWG Nr. 1 Rn. 13). Ob eine Abweichung die Grundzüge der Planung berührt oder von mindermem Gewicht ist, beurteilt sich 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 (BVerwG, Urteil vom 16. Dezember 2010 – 4 C 8.10 – BVerwGE 138, 301 Rn. 26 m. w. N.).

**26bb)** Da die Zielabweichung ein Plan im Sinne der SUP-Richtlinie ist (s. o.), besteht Anlass, das Tatbestandsmerkmal der „Grundzüge der Planung“ im Lichte des Unionsrechts zu konkretisieren.

**27(1)** Die SUP-Richtlinie verfolgt gemäß Artikel 1 das Ziel, im Hinblick auf die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung ein hohes Umweltschutzniveau sicherzustellen und dazu beizutragen, dass Umwelterwägungen bei der Ausarbeitung und Annahme von Plänen und Programmen einbezogen werden. Zu diesem Zweck bestimmt Art. 3 Abs. 1 SUP-Richtlinie, dass die unter Art. 3 Abs. 2 bis 4 SUP-Richtlinie fallenden Pläne und Programme, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, einer Umweltprüfung nach Art. 4 bis 9 SUP-Richtlinie unterzogen werden. Für Pläne und Programme nach Art. 3 Abs. 3 und Abs. 4 SUP-Richtlinie bestimmen die Mitgliedstaaten, ob diese voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben. Diese Entscheidung haben die Mitgliedstaaten gemäß Art. 3 Abs. 5 Satz 1 SUP-Richtlinie entweder durch Einzelfallprüfung oder durch Festlegung von Arten von Plänen und Programmen oder durch eine Kombination dieser beiden Ansätze zu treffen. Sie müssen in jedem Fall die einschlägigen Kriterien des Anhangs II berücksichtigen, um sicherzustellen, dass Pläne und Programme, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, von der Richtlinie erfasst werden (Art. 3 Abs. 5 Satz 2 SUP-Richtlinie).

**28** Bei der Umsetzung dieser Vorgaben ist den Mitgliedstaaten ein Ermessensspielraum eingeräumt. Dieses Ermessen ist jedoch eingeschränkt. In der Sache müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass sämtliche Pläne und Programme, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, einer Umweltprüfung unterzogen werden (EuGH, Urteile vom 22. September 2011 – C-295/10 [ECLI:EU:C:2011:608] – Rn. 46, 53, vom 10. September 2015 – C-473/14 [ECLI:EU:C:2015:582] – Rn. 47 und vom 21. Dezember 2016 – C-444/15 [ECLI:EU:C:2016:978] – Rn. 53; siehe auch Schlussanträge der Generalanwältin Kokott vom 8. September 2016 im Verfahren – C-444/15 – Rn. 42). Während demnach die Erreichung des in Art. 3 Abs. 1 SUP-Richtlinie normierten Ziels strikt vorgegeben ist, können die Mitgliedstaaten bei den Modalitäten, mit denen dieses Ziel erreicht werden soll, eine Auswahl unter den in der Richtlinie aufgezählten Varianten – Einzelfallprüfung, Artfestlegung oder Kombination von beiden – treffen. Durch die nach Art. 3 Abs. 5 SUP-Richtlinie gewählten Mechanismen muss gewährleistet sein, dass kein Plan, der voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen hat, der Umweltprüfung entzogen wird (vgl. EuGH, Urteil vom 22. September 2011 – C-295/10 – Rn. 53).

**29(2)** § 6 Abs. 2 Satz 1 ROG a. F. trägt dem mit dem Tatbestandsmerkmal der „Grundzüge der Planung“ Rechnung, das materiell-rechtlich eine Einzelfallprüfung im Sinne von Art. 3

Abs. 5 SUP-RL umfasst. Auf diese Weise ist sichergestellt, dass eine Zielabweichung nur dann zugelassen wird, wenn voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen ausgeschlossen sind.

**30** Der Regelungssystematik der §§ 7, 8 ROG liegt die Annahme zugrunde, dass voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen ein Planungsbedürfnis begründen, dessen Bewältigung dem zuständigen Plangeber im dafür vorgesehenen Verfahren vorbehalten ist. Gemäß § 7 Abs. 2 Satz 1 ROG sind bei der Aufstellung der Raumordnungspläne die öffentlichen und privaten Belange, soweit sie auf der jeweiligen Planungsebene erkennbar und von Bedeutung sind, gegeneinander und untereinander abzuwägen. In der Abwägung ist das Ergebnis der vorangehenden Umweltprüfung, in der die voraussichtlichen erheblichen Auswirkungen auf die Umweltbelange zu ermitteln und in einem Umweltbericht frühzeitig zu beschreiben und zu bewerten sind, zu berücksichtigen (§ 7 Abs. 2 Satz 2 ROG). Danach obliegt es dem Plangeber, bei der Bestimmung der Grundzüge der Planung – insbesondere der Festlegung von Zielen nach § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG – zugleich die Umweltauswirkungen planerisch zu bewältigen. Dieser Zusammenhang kommt auch in § 8 Abs. 2 ROG zum Ausdruck. Hiernach kann selbst bei geringfügigen Planänderungen nur dann von einer Umweltprüfung abgesehen werden, wenn durch eine überschlägige Prüfung unter Berücksichtigung der in Anlage 2 genannten Kriterien festgestellt wurde, dass sie voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen haben werden. Daraus folgt, dass die Grundzüge der Planung auch dann berührt sind, wenn voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen durch die Zielabweichung nicht ausgeschlossen werden können, die auf dieser Planungsebene erkennbar sind (vgl. § 7 Abs. 2 Satz 1 ROG) und bei der planerischen Entscheidung über den Raumordnungsplan nicht berücksichtigt wurden.

**31** Diese Prüfung ist von der für die Zielabweichung zuständigen Behörde vorzunehmen. Dabei sind die in der Anlage 2 zu § 8 Abs. 2 ROG genannten Kriterien entsprechend heranzuziehen. Der Umfang und die räumliche Ausdehnung der Auswirkungen (vgl. Nr. 2.4 Anlage 2 ROG) und damit auch die Größe der von der Abweichung erfassten Fläche spielen mithin ebenso eine Rolle wie ihre Bedeutung und Sensibilität (vgl. Nr. 2.5 und 2.6 Anlage 2 ROG). Maßgeblich ist ferner, um welche Art von Zielfestlegung – flächendeckend oder spezifisch – es geht. Dient die Zielabweichung der Änderung eines spezifisch festgelegten Standorts für ein raumbedeutsames Vorhaben, werden die Grundzüge der Planung in der Regel berührt sein.

**32** § 9 Abs. 5 Satz 1 ROG in der seit dem 28. September 2023 geltenden Fassung vom 22. März 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 88) steht der Auslegung, dass das Tatbestandsmerkmal der „Grundzüge der Planung“ in § 6 Abs. 2 Satz 1 ROG a. F. materiell-rechtlich auch die Prüfung voraussichtlich erheblicher Umweltauswirkungen erfasst, nicht entgegen. Die neu eingefügte Regelung soll geringfügige Planänderungen unter erleichterten Voraussetzungen, insbesondere durch eine Beschränkung der Öffentlichkeitsbeteiligung ermöglichen (BT-Drs. 20/4823 S. 25). Sie differenziert zwar zwischen den Grundzügen der Planung (Nr. 1) und der Vorprüfung nach § 8 Abs. 2 Satz 1 ROG (Nr. 2). Der prozedurale Verweis auf die Vorprüfung in Nr. 2 stellt aber die materiell-rechtliche Verknüpfung der Grundzüge der Planung und der Umweltauswirkungen nicht in Frage.

**33** cc) Der Rechtsschutz in der Variante des Unterlassens nach § 2 Abs. 1 i. V. m. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 und Satz 2 UmwRG genügt den Anforderungen von Art. 9 Abs. 3 AK i. V. m. Art. 47 GrCh im Hinblick auf das Beteiligungsrecht des Klägers nach Art. 6 SUP-Richtlinie.

**34** Das Konsultationsverfahren nach Art. 6 SUP-Richtlinie ist Bestandteil der Umweltprüfung (vgl. Art. 3 Abs. 1 SUP-Richtlinie). Es setzt voraus, dass eine Umweltprüfung durchgeführt wird bzw. werden muss. Das ist – wie ausgeführt – dann der Fall, wenn anstelle der Zielabweichung eine Planänderung erforderlich gewesen wäre. Unter dieser Voraussetzung ist eine Rechtsschutzmöglichkeit dagegen eröffnet, dass wegen der Wahl des falschen Verfahrens die Umweltprüfung nicht durchgeführt worden und eine Öffentlichkeitsbeteiligung unterblieben ist. Auf die vom Kläger zum unmittelbar unionsrechtlich begründeten Rechtsschutz nach Art. 9 Abs. 3 AK i. V. m. Art. 47 GrCh formulierten Vorlagefragen kommt es daher entscheidungserheblich nicht an (vgl. EuGH, Urteil vom 6. Oktober 2021 – C-561/19, Consorzio Italian Management [ECLI:EU:C:2021:799] – Rn. 33, 51).

**352.** Der Beschluss stellt sich nicht im Ergebnis als richtig dar (§ 144 Abs. 4 VwGO).

**36a)** Der Senat kann auf der Grundlage der Feststellungen des Verwaltungsgerichtshofs und der Verfahrensakten nicht beurteilen, ob nach den vorstehenden Maßstäben ein statthafter Klagegegenstand in der Variante des Unterlassens gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 und Satz 2 UmwRG vorliegt, weil die Tatbestandsvoraussetzungen des § 6 Abs. 2 Satz 1 ROG a. F. nicht erfüllt sind. Bei der Prüfung der Sachurteilsvoraussetzungen unterliegt das Revisionsgericht zwar grundsätzlich keinen Beschränkungen. Die Entscheidung darüber, ob es selbst Tatsachen feststellt, Beweis erhebt oder zur Klärung an die Vorinstanz zurückverweist, steht aber in seinem Ermessen, dessen Ausübung sich an der Prozessökonomie auszurichten hat (vgl. etwa BFH, Urteil vom 11. Dezember 2001 – VI R 19/01 – BFH/NV 2002, 651 [652] m. w. N.).

**37** Davon ausgehend ist die Prüfung der Tatbestandsvoraussetzungen des § 6 Abs. 2 Satz 1 ROG a. F. sinnvoller Weise der Vorinstanz zu überlassen, weil hierzu noch keine Tatsachenfeststellungen getroffen wurden, zu denen sich die Beteiligten äußern konnten, und es zudem auf die Auslegung des Regionalplans und damit des irreversiblen Rechts ankommt.

**38b)** Die weiteren Zulässigkeitsvoraussetzungen des § 2 Abs. 1 UmwRG sind erfüllt.

**39aa)** Der Kläger ist eine nach § 3 Abs. 1 UmwRG anerkannte Vereinigung (§ 2 Abs. 1 Satz 1 UmwRG). Er macht geltend, in seinem satzungsgemäßen Aufgabenbereich der Förderung der Ziele des Umweltschutzes berührt zu sein (§ 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UmwRG). Der Schutz der Umwelt erfasst jedenfalls das von der Zielabweichung betroffene Ziel Z10.1-10 des Regionalplans, das unter anderem die langfristige Sicherung von Böden, die für eine nachhaltige landwirtschaftliche Nutzung besonders geeignet sind, gewährleisten soll (Regionalplan Südhessen/Regionaler Flächennutzungsplan 2010, Begründung, S. 145; vgl. BVerwG, Urteil vom 9. November 2017 – 3 A 4.15 – BVerwGE 160, 263 Rn. 175).

**40bb)** Auf die Berechtigung des Klägers zur Beteiligung am Verfahren im Sinne von § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 Buchst. b UmwRG kommt es nicht an. Die Vorschrift bezieht sich nach ihrem Wortlaut auf den Fall eines Verfahrens nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG. Sie ist daher in der Variante des Unterlassens einer Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 2 UmwRG nicht anwendbar.

**41cc)** Der Kläger macht auch die Verletzung umweltbezogener Rechtsvorschriften geltend (§ 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, Satz 2 UmwRG). Gemäß § 1 Abs. 4 UmwRG sind umweltbezogene Rechtsvorschriften Bestimmungen, die sich zum Schutz von Mensch und Umwelt auf den Zustand von Umweltbestandteilen oder Faktoren im Sinne von § 2 Abs. 3 Nr. 1 und 2 UIG

beziehen. Der Begriff ist vor dem Hintergrund von Art. 9 Abs. 3 AK weit auszulegen. Entscheidend ist, ob die fragliche Bestimmung in irgendeiner Weise einen Umweltbezug hat (EuGH, Urteil vom 8. November 2022 – C-873/19 [ECLI:EU:C:2022:857] – Rn. 56).

**42** Der vom Kläger als verletzt gerügte § 6 Abs. 2 Satz 1 ROG a. F. ist jedenfalls insoweit umweltbezogen, als von Zielen der Raumordnung abgewichen wird, die ihrerseits umweltbezogen sind (vgl. BVerwG, Urteil vom 8. November 2022 - 7 C 7.21 – BVerwGE 177, 13 Rn. 29; OVG Münster, Urteil vom 21. April 2015 - 10 D 21/12.NE – juris Rn. 134). Das trifft auf das Ziel Z10.1-10 des Regionalplans Südhessen 2010 zu. Darüber hinaus hat auch das Tatbestandsmerkmal der „Grundzüge der Planung“ Umweltbezug, soweit voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen in Rede stehen.

**43c)** Die Vorinstanz hat offengelassen, ob das Rechtsschutzinteresse des Klägers wegen der Änderung des Regionalplans Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplans 2010 entfallen ist (BA S. 10). Die Frage betrifft die Auslegung irrevisiblen Landesrechts. Hierzu ist in erster Linie der Verwaltungsgerichtshof berufen (vgl. § 173 Satz 1 VwGO i. V. m. § 563 Abs. 4 ZPO).

**443.** Aus den vorgenannten Gründen ist das Bundesverwaltungsgericht gehindert, in der Sache selbst zu entscheiden. Die Sache war daher nach § 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwGO an den Verwaltungsgerichtshof zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung zurückzuverweisen.

**45** Zur Klarstellung weist der Senat darauf hin, dass der Verwaltungsgerichtshof zwar gemäß § 83 Satz 1 VwGO i. V. m. § 17a Abs. 5 GVG als Berufungsinstanz zuständig war, nachdem das Verwaltungsgericht sich in erster Instanz stillschweigend als sachlich zuständig angesehen hatte (vgl. BVerwG, Beschluss vom 31. Oktober 1994 – 11 AV 1.94 – NVwZ-RR 1995, 300 [301]). Richtigerweise hätte die Klage allerdings beim Verwaltungsgerichtshof erhoben werden müssen. Denn gemäß § 7 Abs. 2 Satz 1 UmwRG entscheidet über Rechtsbehelfe gegen das Unterlassen einer Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG im ersten Rechtszug das Oberverwaltungsgericht, auch wenn kein Fall des § 47 Abs. 1 Nr. 1 oder 2 der VwGO vorliegt.

**464.** Für das weitere Verfahren weist der Senat auf Folgendes hin:

**47a)** Bei der Prüfung, ob die Grundzüge der Planung berührt sind, wird der Verwaltungsgerichtshof zu berücksichtigen haben, dass das Ziel Z10.1-10 (Vorranggebiet Landwirtschaft) zwar eine eher unspezifische Flächenfestlegung ist, die Abweichungsentscheidung aber zugleich das Vorranggebiet „Industrie und Gewerbe“ (Z3.4.2-4) betrifft. Überdies wurde die Zielabweichung unter der Bedingung eines „Flächentauschs“ zugelassen, der in Bezug auf die zurückzugebenden Gewerbeflächen lediglich durch eine Änderung des Regionalen Flächennutzungsplans – und nicht des Regionalplans – verwirklicht werden soll. Hinsichtlich der Frage, ob die Grundzüge der Planung berührt sind, weil voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen nicht ausgeschlossen werden können, dürfte sich der Umfang der in Rede stehenden Fläche aus raumordnerischer Perspektive zwar als überschaubar darstellen. Der Verwaltungsgerichtshof wird aber zu prüfen haben, ob insbesondere im Hinblick auf die vom Kläger geltend gemachte Nähe zum Europäischen Vogelschutzgebiet „Wetterau“ eine erhöhte Sensibilität der Fläche besteht (vgl. Nr. 2.6 Anlage 2 ROG).

**48b)** Für den Fall einer etwaigen Begründetheitsprüfung wird von § 2 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 UmwRG auszugehen sein. Danach ist die Klage begründet, wenn das Unterlassen der

Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG gegen umweltbezogene Rechtsvorschriften verstößt, die für diese Entscheidung von Bedeutung sind, und der Verstoß Belange berührt, die zu den Zielen gehören, die die Vereinigung nach ihrer Satzung fördert. Der Verwaltungsgerichtshof wird daher im Schwerpunkt zu prüfen haben, ob die Zielabweichungsentscheidung mit § 6 Abs. 2 Satz 1 ROG a. F. vereinbar ist, soweit dieser, wie oben ausgeführt, umweltbezogen ist. Auf die weitere Voraussetzung des § 2 Abs. 4 Satz 2 UmwRG, wonach zudem eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltprüfung im Sinne von § 2 Abs. 10 UVPG bestehen muss, käme es nicht an. Diese Regelung findet nach ihrem Wortlaut („bei Entscheidungen“) in der Variante des Unterlassens keine Anwendung.

Zitiervorschlag:

BVerwG Urt. v. 28.9.2023 – 4 C 6.21, BeckRS 2023, 26061

[□Verlag C.H.BECK oHG 2024](#)