stützter Systeme für die Berichterstattung im Bereich des LULUCF-Sektors zu erheben, zu nutzen und auszuwerten. Diese Systeme werden bisher noch nicht hinreichend genutzt, weshalb vor allem kurzfristige Schwankungen des Klimaschutzbeitrags des Sektors nur schwer erfasst werden können, sodass eine nähere Regelung hier Abhilfe schaffen kann und soll.⁶¹

3. Fazit

Die KSG-Novelle hat den BVerfG-Klimabeschluss umgesetzt und teilweise übertroffen – so durch das CO₂-Emissionsreduktionsziel von 65 % bis 2030 und die Klimaneutralität bis 2045. Der erste Eckpunkt ist bereits den ambitionierteren Zielen der Union geschuldet, die nunmehr im EU-Klimagesetz verankert sind und durch das EU-Klimapaket vom 14.7.2021 instrumentalisiert werden. Daraus erwachsen weiter verstärkte Klimaschutzlasten Deutschlands, die wohl alsbald eine neue KSG-Novelle erfordern werden. Zudem hat die Hochwasserkatastrophe von Mitte Juli 2021 in erschreckender Deutlichkeit gezeigt, wie wichtig Klimaschutz ist. Dieser muss daher stärker und schneller werden, auch wenn diese Maßnahmen nicht sofort greifen werden, bildet der Klimawandel doch einen langfristig angelegten Prozess. Dieser muss aber möglichst weitgehend eingefangen werden, damit nicht noch stärkere und häufigere „Jahrhunderthochwasser“ sowie andere Kli-

maphänomene wie Trockenheit, Wirbelstürme oder vermehrter Hautkrebs drohen, die so lange fern sind, wie sie einen nicht selbst betreffen. Nach der Reform des KSG ist also vor der Reform.

Open Access. Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Artikel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.

Weitere Details zur Lizenz entnehmen Sie bitte der Lizenzinformation auf <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>.

Open Access funding enabled and organized by Projekt DEAL.

61) Begründung zum Regierungsentwurf, BT-Drs. 19/30230, S. 20.

<https://doi.org/10.1007/s10357-021-3889-0>

Drittschutz beim Vollzug von Raumordnungsplänen?

Zur Anfechtbarkeit von Zielabweichungsbescheiden durch Hoheitsträger und Private

Boas Kümper

© Der/die Autor(en) 2021. Dieser Artikel ist eine Open-Access-Publikation.

Um einen Verstoß gegen raumordnungsrechtliche Vorgaben auszu-schließen, kann die Aufstellung von Bauleitplänen, Regionalplänen und Fachplänen sowie die Zulassung raumbedeutsamer Vorhaben eine Abweichung von den Zielen der Raumordnung nach § 6 Abs. 2 ROG erfordern. Der Beitrag untersucht, inwieweit die Zulassung einer Zielabweichung von Umweltschutzvereinigungen, Gemeinden und weiteren öffentlichen Stellen sowie privaten Dritten gerichtlich angegriffen werden kann.

1. Die Zielabweichung als Befreiung von der Bindung an Raumordnungsziele

Die Ziele der Raumordnung sind als die „verbindlichen“ Festlegungen der Raumordnungspläne (vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG) das zentrale Steuerungsinstrument der Raumordnungsplanung.¹ Sie entfalten über die gesetzlichen Raumordnungsklauseln, insbesondere die allgemeine Zielbeachtungspflicht nach § 4 Abs. 1 ROG und besondere fachgesetzliche Bestimmungen wie die in § 1 Abs. 4 BauGB normierte Anpassungspflicht, strikte Bindungswirkungen gegenüber den Trägern der Fachplanung und der Bauleitplanung,² außerdem für behördliche Zulassungsentscheidungen nach § 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 und Nr. 3 ROG sowie nach § 4 Abs. 2 ROG in Verbindung mit dem Fachrecht (z. B. § 35 Abs. 3 S. 2 HS 1 oder S. 3 BauGB).³ Die Ziele der

Raumordnung sind somit der Abwägung oder Ermessensausübung vorgelagerte Vorgaben; die auf sie verpflichteten Planungsträger und Zulassungsbehörden unterliegen ei-

- 1) Vgl. auch etwa *Pactow*, Ziele der Raumordnung – eine Rechtsprechungskarriere, in: Appel u. a. (Hrsg.), Festschrift für Rainer Wahl, 2011, S. 511 ff.; *Hager*, Grundfragen des raumordnerischen Zielsystems in Deutschland, BauR 2011, 1093 ff.; *Bartram*, Die Ziele der Raumordnung. Ein Planungsinstrument zwischen gewachsenem Steuerungsanspruch und verfassungsrechtlichen Anforderungen, 2012, S. 60 ff., mit zahlreichen Beispielen besonders regelungsintensiver Ziele; *Snowadsky*, Ziele und Grundsätze der Raumordnung. Eine rechtstheoretische Untersuchung zur Abgrenzung und Abgrenzbarkeit, 2016, S. 49 ff., 70 ff.
- 2) Zur strikten Bindung an die Ziele grundlegend BVerwG, Beschl. v. 20.8.1992 – 4 NB 20.91, BVerwGE 90, 329, 332 ff.; siehe ferner etwa BVerwG, Urt. v. 16.3.2006 – 4 A 1075.04, BVerwGE 125, 116 Rdnr. 68; BVerwG, Urt. v. 16.12.2010 – 4 C 8.10, BVerwGE 138, 301 Rdnr. 7; *Goppel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2. Aufl. 2018, § 4 Rdnr. 23 ff.; *Durner*, in: Kment (Hrsg.), ROG mit Landesplanungsrecht, 2019, § 4 Rdnr. 58 ff.; *Runkel*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Stand: Februar 2020, M § 4 ROG 2017 Rdnr. 153 ff.
- 3) Weiterführend zur Zielbindung nach den jeweiligen Vorschriften *Goppel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2. Aufl. 2018, § 4 Rdnr. 35 ff., 58 ff., 75 ff.; *Durner*, in: Kment (Hrsg.), ROG mit Landesplanungsrecht, 2019, § 4 Rdnr. 11 ff., 95 ff., 122 ff., 139 ff.; *Runkel*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Stand: Februar 2020, M § 4 ROG 2017 Rdnr. 73 ff., 289 ff.

Dr. Boas Kümper, Wissenschaftlicher Referent,
Zentralinstitut für Raumplanung, Universität Münster,
Münster, Deutschland

nem Verbot zielwidriger Planung bzw. der Zulassung zielwidriger Vorhaben.⁴

Nach § 6 Abs. 2 S. 1 ROG können sich die Zieladressaten von dieser Bindung jedoch im Wege einer Zielabweichung befreien lassen.⁵ Die Zielabweichung soll ein Reagieren auf veränderte Verhältnisse oder neue Erkenntnisse, welche der Träger der Raumordnungsplanung noch nicht berücksichtigen konnte, ermöglichen.⁶ Als Instrument der nachträglichen Flexibilisierung der Planung erfüllt sie eine ähnliche Funktion wie die städtebaurechtliche Befreiung von den Festsetzungen eines Bebauungsplans nach § 31 Abs. 2 BauGB.⁷ Ebenso wie diese ist die Zielabweichung indes ein Instrument der Plananwendung bzw. des Planvollzugs, nicht dagegen der Planung bzw. deren Fortschreibung.⁸ Durch die Zulassung einer Zielabweichung dürfen deshalb die gesetzlichen Anforderungen an ein Planänderungsverfahren ebenso wenig umgangen werden wie das Bebauungsplanverfahren durch eine beliebige Befreiungspraxis.⁹ Dementsprechend ist nach § 6 Abs. 2 S. 1 ROG eine Abweichung von Zielen der Raumordnung nur zulässig, wenn sie unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist und die Grundzüge der Planung nicht berührt werden. Die materiellen Abweichungsvoraussetzungen lehnen sich damit an die Voraussetzungen der städtebaurechtlichen Befreiung nach § 31 Abs. 2 Nr. 2 BauGB an und werden

in Rechtsprechung und Schrifttum in vergleichbarer Weise interpretiert.¹⁰

Über eine etwaige Abweichung von Raumordnungszielen wird regelmäßig in einem eigenständigen Verwaltungsverfahren – dem Zielabweichungsverfahren – entschieden,¹¹ für welches das Bundesrecht lediglich Regelungen zur Antragsberechtigung trifft (vgl. § 6 Abs. 2 S. 2 ROG).¹² Antragsberechtigt sind danach die öffentlichen Stellen und die Personen des Privatrechts, die das Ziel, von dem eine Abweichung zugelassen werden soll, „nach § 4 ROG“ zu beachten haben, also insbesondere öffentliche Planungsträger (einschließlich Gemeinden) und Zulassungsbehörden sowie die nach § 4 Abs. 1 S. 2 ROG unmittelbar an Raumordnungsziele gebundenen, öffentlichen Aufgaben wahrnehmenden Privatrechtssubjekte, nach den Gesetzesmaterialien zum ROG 2008 wohl auch private Vorhabenträger, die im Rahmen behördlicher Zulassungsverfahren mittelbar einer Zielbindung unterliegen.¹³ Ergänzende Bestimmungen (Art. 72 Abs. 1 GG) zum Verfahren enthalten die Landesplanungsgesetze, namentlich zur Zuständigkeit der Raumordnungsbehörde¹⁴ und zur Beteiligung anderer öffentlicher Stellen. Letztere ist in den Ländern ausgesprochen unterschiedlich ausgestaltet:¹⁵ Einige Landesplanungsgesetze sehen die schlichte Anhörung der von der Zielabweichung in ihrem Aufgabenbereich berührten Fachbehörden, ggf. auch des Trägers der Regionalplanung und/oder von Gemeinden vor;¹⁶ wieder andere enthalten weitreichende Mitentscheidungsbefugnisse in Form von

- 4) Aus der Rechtsprechung etwa BVerwG, Beschl. v. 20.8.1992 – 4 NB 20.91, BVerwGE 90, 329, 332 ff.; BVerwG, Urt. v. 30.1.2003 – 4 CN 14.01, BVerwGE 117, 351, 357; BVerwG, Urt. v. 15.5.2003 – 4 CN 9.01, BVerwGE 118, 181, 184; BVerwG, Urt. v. 16.3.2006 – 4 A 1075.04, BVerwGE 125, 116 Rdnr. 55 ff., 70 ff.; BVerwG, Urt. v. 16.12.2010 – 4 C 8.10, BVerwGE 138, 301 Rdnr. 7.
- 5) Vgl. zu evtl. Abweichungen von den in Raumordnungsplänen des Bundes enthaltenen Zielen § 19 ROG.
- 6) *Bartlspenger*, Zielabweichungsverfahren, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), Zur Novellierung des Landesplanungsrechts aus Anlass des Raumordnungsgesetzes 1998, 2000, S. 217, 220; *Heemeyer*, Flexibilisierung der Erfordernisse der Raumordnung. Aktuelle Rechtslage und Ausblick auf alternative Steuerungsmodelle, 2006, S. 291; *Schmitz*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Stand: Februar 2020, L § 6 ROG 2008 Rdnr. 1, 45; *Kerkmann*, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz, Raumordnung in Bund und Ländern, Stand: September 2019, § 6 ROG 2008 Rdnr. 1, 23; *Kment*, in: ders. (Hrsg.), ROG mit Landesplanungsrecht, 2019, § 6 Rdnr. 1.
- 7) Ebenso *Schmitz*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Stand: Februar 2020, L § 6 ROG 2008 Rdnr. 45; *Kirchberg*, in: Hager (Hrsg.), Kommentar zum Landesplanungsrecht in Baden-Württemberg, 2015, § 24 LPlG Rdnr. 2, 5 f.; *Kment*, in: ders. (Hrsg.), ROG mit Landesplanungsrecht, 2019, § 6 Rdnr. 61, 67, vgl. auch BT-Drs. 13/6392, S. 85; BT-Drs. 16/10292, S. 23.
- 8) *Schmitz*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Stand: Februar 2020, L § 6 ROG 2008 Rdnr. 46, 48: keine „planerisetzende“ Funktion; *Kment*, in: ders. (Hrsg.), ROG mit Landesplanungsrecht, 2019, § 6 Rdnr. 12; *Goppel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2. Aufl. 2018, § 6 Rdnr. 20.
- 9) Zur bauplanungsrechtlichen Problematik einer ausufernden Befreiungspraxis nur *Säcker*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand: 139. Lfg. August 2020, § 31 Rdnr. 29 ff.
- 10) Grundlegend BVerwG, Urt. v. 16.12.2010 – 4 C 8.10, BVerwGE 138, 301 Rdnr. 26; ferner BVerwG, Beschl. v. 12.7.2018 – 7 B 15.17, juris, Rdnr. 13; *Schmitz*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Stand: Februar 2020, L § 6 ROG 2008 Rdnr. 111 ff.; *Kment*, in: ders. (Hrsg.), ROG mit Landesplanungsrecht, 2019, § 6 Rdnr. 67 ff.; *Kerkmann*, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz, Raumordnung in Bund und Ländern, Stand: September 2019, § 6 ROG 2008, Rdnr. 26 ff.; mit ergänzenden Überlegungen *Goppel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2. Aufl. 2018, § 6 Rdnr. 28 ff.

- 11) Insbesondere in den Fällen der Planfeststellung und Plangenehmigung sowie der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung wird das Zielabweichungsverfahren nach zutreffender Auffassung von der Konzentrationswirkung jener Zulassungsverfahren erfasst (§ 75 Abs. 1 S. 1 HS 2, ggf. i. V. m. § 74 Abs. 6 S. 2 VwVfG, § 13 BImSchG); dies ist freilich weiterhin umstritten – weiterführend *Kment*, in: ders. (Hrsg.), ROG mit Landesplanungsrecht, 2019, § 6 Rdnr. 14 ff.; *Durner*, in: *Kment* (Hrsg.), ROG mit Landesplanungsrecht, 2019, § 4 Rdnr. 66, 121. Die hier erörterten Rechtsschutzfragen betreffen jedenfalls Fallgestaltungen, in denen ein gesondertes Zielabweichungsverfahren durchgeführt und der Zielabweichungsbescheid nicht durch eine Zulassungsentscheidung mit Konzentrationswirkung ersetzt wird.
- 12) Der Bundesgesetzgeber wollte den Ländern beim Verfahrensrecht ausdrücklich einen Regelungsspielraum belassen: BT-Drs. 16/10292, S. 23.
- 13) Vgl. BT-Drs. 16/10292, S. 23; weiterführend *Kment*, in: ders. (Hrsg.), ROG mit Landesplanungsrecht, 2019, § 6 Rdnr. 114 f.; *Kümper*, NWVBl. 2019, 353, 360 ff.
- 14) Hier spiegelt sich die regelmäßige Zweistufigkeit der Raumordnung (vgl. § 13 Abs. 1 S. 1 Nr. 1, 2 ROG) häufig in der Zuständigkeit für die Durchführung des Zielabweichungsverfahrens wider; so sind bspw. gem. § 16 Abs. 2 LPLG NRW die Landesplanungsbehörde für die Entscheidung über Abweichungen vom Landesentwicklungsplan, die Regionalplanungsbehörden für die Entscheidung über Abweichungen vom Regionalplan zuständig.
- 15) Vgl. zu den Beteiligungserfordernissen nach Landesplanungsrecht auch die Übersichten bei *Schmitz*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Stand: Februar 2020, L § 6 ROG 2008 Rdnr. 164 ff.; *Kment*, in: ders. (Hrsg.), ROG mit Landesplanungsrecht, 2019, § 6 Rdnr. 118 ff.
- 16) So etwa § 24 S. 3 LPlG BW, § 5 Abs. 1 S. 2 SaarLPlG, § 16 S. 2 SächsLPlG, § 11 Abs. 1 S. 2 und Abs. 2 S. 2 LPlG LSA; für Abweichungen von Zielen der Regionalpläne § 8 Abs. 2 S. 2 HessLPlG, § 10 Abs. 6 S. 1 LPlG RP, § 16 Abs. 3 S. 2 LPlG NRW, § 13 Abs. 1 S. 2 LPlG SH; zur Anhörung der Gemeinden etwa Art. 4 Abs. 1 S. 2, 3 BayLPlG, Art. 10 LPlV Bln.-Bbg. Soweit in den betreffenden Vorschriften von einem „Benehmen“ die Rede ist, begründet dies ebenfalls ein schlichtes Beteiligungsrecht, d. h. den betreffenden Stellen ist Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben; eine Einigung muss jedoch nicht erzielt werden: *Schmitz*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Stand: Februar 2020, L § 6 ROG 2008 Rdnr. 164; *Kment*, in: ders. (Hrsg.), ROG mit Landesplanungsrecht, 2019, § 6 Rdnr. 118.

Einvernehmensefordernissen, insbesondere zugunsten der obersten Fachbehörden (Ministerien), teilweise aber auch zugunsten des Trägers der Regionalplanung und/oder von Gemeinden. Eine Beteiligung Privater oder von Verbänden ist kaum vorgesehen.¹⁷ Für die hier aufgeworfene Frage nach Klagerechten ist speziell auf die Einvernehmensefordernisse noch näher einzugehen.

2. Verwaltungsaktsqualität und Regelungsgehalt der Zielabweichungsentscheidung

Die Entscheidung über die Zulassung einer Zielabweichung steht im Ermessen der Raumordnungsbehörde (vgl. § 6 Abs. 2 S. 1 ROG: „kann“).¹⁸ Wird die Abweichung zugelassen und somit eine Planung oder Maßnahme von der Bindung an eines oder mehrere Raumordnungsziele dispensiert, so können Dritte – etwa Gemeinden und sonstige Hoheitsträger sowie Private – ein Interesse an der Aufrechterhaltung der Zielbindung und damit an der gerichtlichen Aufhebung dieser Entscheidung haben. So mag etwa die Befreiung einer Gemeinde von zielförmigen Beschränkungen der Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe von Seiten einer Nachbargemeinde als Bedrohung für ihre Versorgungsstrukturen angesehen werden.¹⁹ Oder eine Umweltschutzvereinigung möchte ein umweltbelastendes Vorhaben bereits auf raumordnerischer Ebene unterbunden wissen und daher die Aufhebung einer Abweichung von entgegenstehenden Raumordnungszielen erreichen.²⁰ Die Entscheidung über eine Zielabweichung ist stets Verwaltungsakt i. S. d. § 35 S. 1 VwVfG,²¹ nicht nur im Verhältnis zum Antragsteller, sondern gegenüber jedermann, denn es gibt keine „relativen Verwaltungsakte“.²² Das Rechtsschutzziel einer gerichtlichen Aufhebung des Zielabweichungsbescheides ist somit im Wege der Anfechtungsklage (§ 42 Abs. 1 Alt. 1 VwGO) zu verfolgen.

Der Regelungsgehalt der Zielabweichungsentscheidung betrifft die Reichweite der Zielbindung: Die raumbedeutsame Planung, Zulassungsentscheidung oder sonstige Maßnahme wird von der Bindung an bestimmte Raumordnungsziele befreit. Das Bundesverwaltungsgericht formuliert, diese würden „in raumordnungsrechtlicher Sicht freigegeben“.²³ Dies bedeutet jedoch nicht etwa, dass allgemein die Zielkonformität der Planung oder Maßnahme festgestellt würde; der Zielabweichungsbescheid stellt also kein umfassendes „Negativattest“ hinsichtlich eines Widerspruchs zu Raumordnungszielen dar.²⁴ Vielmehr dispensiert die Zielabweichungsentscheidung allein von der Bindung an eines oder mehrere konkrete Raumordnungsziele. Wird bspw. einer Gemeinde die Aufstellung eines Bebauungsplans zur Ansiedlung großflächigen Einzelhandels unter Abweichung von landesplanerischen Geboten der Konzentration in bestimmten zentralen Orten erlaubt, so geht hiermit nicht notwendig die Freistellung von anderen einzelhandelsbezogenen Zielfestlegungen, etwa vom Verbot der Beeinträchtigung ausgeglichener Versorgungsstrukturen, einher.²⁵ Erst recht verhält die Zielabweichungsentscheidung sich nicht zu anderen als raumordnungsrechtlichen Anforderungen. Sie ermöglicht die raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen, für welche sie beantragt wird, lediglich in raumordnungsrechtlicher Hinsicht. Ob diese letztlich durchgeführt werden dürfen, hängt dagegen stets noch von weiteren Anforderungen des Planungs- und Zulassungsrechts sowie ggf. von weiteren behördlichen Entscheidungen ab.

Dieser begrenzte Regelungsgehalt der Zielabweichungsentscheidung ist von Bedeutung für die von der Raumordnungsbehörde anzustellenden Ermessenserwägungen: Diese haben sich – dem „Zweck der Ermächtigung“ (vgl. § 40 VwVfG) entsprechend – daran auszurichten, ob aufgrund veränderter Umstände oder neuer Erkenntnisse der Steuerungsanspruch bestimmter Raumordnungsziele zurückgenommen oder aber an deren Verbotswirkungen fest-

gehalten werden soll, um Entwicklungsmöglichkeiten für die künftige Raumordnungsplanung zu belassen.²⁶ Die Ermessensausübung betrifft also ausschließlich den Vollzug der Raumordnungsplanung. Weil es nicht zu einer Änderung oder Aufhebung von Zielfestlegungen und somit auch nicht zur Durchführung eines Raumordnungsplanverfahrens kommt, findet eine raumordnungsplanerische Abwägung i. S. d. § 7 Abs. 2 ROG – anders als bei der Festlegung

17) Einzig § 24 S. 3 LPlG BW fordert die Beteiligung „sonstiger Verbände und Vereinigungen“. Außerdem fördern § 24 S. 3 LPlG BW und § 5 Abs. 1 S. 2 SaarlPlG, den Personen des Privatrechts, die i. S. d. § 4 Abs. 1 S. 2 ROG öffentliche Aufgaben wahrnehmen, Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

18) Für eine Ermessensentscheidung auch BVerwG, Beschl. v. 8.6.2006 – 4 BN 8.06, ZfBR 2006, 783, 784; VGH Mannheim, Urt. v. 17.12.2009 – 3 S 2110/08, juris, Rdnr. 78; OVG Bln.-Bbg., Urt. v. 16.11.2017 – 10 B 1.17, ZfBR 2018, 268, 273; Schmitz, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Stand: Februar 2020, L § 6 ROG 2008 Rdnr. 130; Kment, in: ders. (Hrsg.), ROG mit Landesplanungsrecht, 2019, § 6 Rdnr. 104.

19) So etwa der Fall von OVG Koblenz, Urt. v. 15.10.2008 – 1 A 10388/08, DVBl. 2009, 386; Klagen benachbarter Gemeinden gegen eine Zielabweichung zur Ansiedlung des Factory-Outlet-Centers Montabaur.

20) So etwa der Fall von VGH Kassel, Beschl. v. 15.8.2019 – 4 B 1303, UPR 2020, 71; Klage eines Umweltverbandes gegen die Abweichung vom Ziel „Vorranggebiet für die Landwirtschaft“ zur Ansiedlung eines Logistikzentrums.

21) Dies gilt sowohl im Falle einer Zulassung der Abweichung als auch bei deren Versagung. Siehe etwa BVerwG, Beschl. v. 25.6.2007 – 4 BN 17.07, ZfBR 2007, 683; BVerwG, Urt. v. 5.11.2009 – 4 C 3.09, BVerwGE 135, 209 Rdnr. 14; Verwaltungsaktsqualität „außer Frage“; VGH Kassel, Urt. v. 25.3.2010 – 4 A 1687/09, NVwZ 2010, 1165, 1166; VGH Mannheim, Urt. v. 4.12.2012 – 3 S 351/11, BauR 2013, 425; Kment, in: ders. (Hrsg.), ROG mit Landesplanungsrecht, 2019, § 6 Rdnr. 175; Goppel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2. Aufl. 2018, § 6 Rdnr. 48ff.; Kerkmann, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz, Raumordnung in Bund und Ländern, Stand: September 2019, § 6 ROG 2008 Rdnr. 78ff. Speziell für eine Zielabweichung zugunsten des Trägers der Regionalplanung VG Gelsenkirchen, Urt. v. 27.9.2016 – 9 K 4438/14, juris, Rdnr. 43ff.

22) Zutreffend OVG Koblenz, Urt. v. 15.10.2008 – 1 A 10388/08, DVBl. 2009, 386, 386; Kerkmann, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz, Raumordnung in Bund und Ländern, Stand: September 2019, § 6 ROG 2008 Rdnr. 81; Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Stand: Februar 2020, L § 6 ROG 2008 Rdnr. 185; Kment, in: ders. (Hrsg.), ROG mit Landesplanungsrecht, 2019, § 6 Rdnr. 175; Goppel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2. Aufl. 2018, § 6 Rdnr. 49; weiterführend zur Problematik des sog. relativen Verwaltungsakts Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 35 Rdnr. 23f.

23) BVerwG, Beschl. v. 25.6.2007 – 4 BN 17.07, ZfBR 2007, 683, 683.

24) Eingehend BVerwG, Urt. v. 5.11.2009 – 4 C 3.09, BVerwGE 135, 209 Rdnr. 14ff., das auf das Fehlen eines entsprechenden Rechtsbindungswillens der Raumordnungsbehörde hinweist.

25) Vgl. auch BVerwG, Urt. v. 5.11.2009 – 4 C 3.09, BVerwGE 135, 209 Rdnr. 22: Die Zulassung einer Abweichung vom landesplanerischen Integrationsgebot enthalte keine Regelung zum Beeinträchtigungsverbot. Zur Problematik im Zusammenhang mit einschlägigen „Gemeindenachbarklagen“ auch unten, 3.3.

26) Zweifelhaft erscheint vor diesem Hintergrund die generelle Forderung nach einer „restriktiven Handhabung“ der Zielabweichung – so etwa Goppel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2. Aufl. 2018, § 6 Rdnr. 20; Kment, in: ders. (Hrsg.), ROG mit Landesplanungsrecht, 2019, § 6 Rdnr. 67; dagegen zu Recht Kerkmann, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz, Raumordnung in Bund und Ländern, Stand: September 2019, § 6 ROG 2008 Rdnr. 78ff., zumal sich § 6 Abs. 2 S. 1 ROG (allein) an dem Befreiungstatbestand des § 31 Abs. 2 Nr. 2 BauGB orientiert, der die Befreiungsmöglichkeiten erweitern und der restriktiven Rechtsprechung gezielt entgegenwirken sollte; zu Letzterem BT-Drs. 8/2451, S. 23.

oder Aufhebung von Zielen – nicht statt.²⁷ Dementsprechend ist das Interesse Dritter an einer Aufrechterhaltung der Zielbindung kein abwägungserheblicher (öffentlicher oder privater) Belang. Und es kann auch nicht Gegenstand der Ermessensausübung sein, zumal – anders als nach § 31 Abs. 2 BauGB – über die Zielabweichung nach § 6 Abs. 2 BauGB gerade nicht „unter Würdigung nachbarlicher Belange“ oder vergleichbarer Interessen Dritter entschieden wird.²⁸ Vielmehr bezieht sich die Ermessensausübung allein auf das raumordnerische Interesse an der Aufrechterhaltung der Zielbindung sowie auf das Interesse an der Abweichung.²⁹ Ob Dritten ein wehrfähiges Recht auf Aufrechterhaltung der Zielbindung unter anderen Gesichtspunkten, etwa einer drittschützenden Wirkung des Ziels, von dem abgewichen wird, zusteht, ist im Folgenden zu untersuchen.

3. Klagebefugnisse zur Drittanfechtung von Zielabweichungsbescheiden?

Begehren Dritte die Aufhebung einer erteilten Zielabweichungsentscheidung resp. das Fortbestehen der Zielbindung, so ist ihre Anfechtungsklage gem. § 42 Abs. 2 VwGO nur zulässig, wenn sie geltend machen können, durch die Zulassung der Zielabweichung in ihren Rechten verletzt zu sein, also zumindest die Möglichkeit einer Verletzung ihrer subjektiven Rechte dartun können. Anderes gilt nur im Falle abweichender gesetzlicher Regelungen. Eine bemerkenswerte Besonderheit enthält insoweit das baden-württembergische Landesrecht, indem es den Trägern der Regionalplanung für ihr Plangebiet ein verwaltungsprozessuales „Wächteramt“ im Hinblick auf die Einhaltung raumordnerischer Vorgaben einräumt:³⁰ Sie können unabhängig von einer möglichen Verletzung subjektiver Rechte die gerichtliche Aufhebung eines Verwaltungsakts begehren, soweit sie geltend machen, dass in Bezug auf ihr Plangebiet die Anforderungen des § 4 ROG nicht beachtet worden sind. Zu den möglichen Klagegegenständen zählen u. a. Zielabweichungsbescheide, weil § 4 ROG nicht durch die rechtswidrige Zulassung einer Zielabweichung umgangen werden darf.³¹

3.1 Klagerechte anerkannter Umweltschutzvereinigungen?

Eine bundesrechtliche Ausnahme vom Grundsatz des § 42 Abs. 2 VwGO enthält insbesondere § 2 Abs. 1 UmwRG, wonach eine anerkannte Umweltvereinigung i. S. d. § 3 UmwRG verwaltungsgerichtliche Rechtsbehelfe gegen eine Entscheidung nach § 1 Abs. 1 UmwRG einlegen kann, ohne eine Verletzung in eigenen Rechten geltend machen zu müssen – sog. altruistische Verbandsklage. Die in der früheren Fassung der Vorschrift enthaltene Beschränkung des Rechts zur gerichtlichen Überprüfung auf die Einhaltung von Vorschriften, „die dem Umweltschutz dienen“, ³² wurde infolge einer Beanstandung durch das Aarhus Compliance Committee im Zuge der Neufassung des UmwRG im Mai 2017 gestrichen,³³ so dass Umweltschutzvereinigungen nun eine vollständige (objektiv-rechtliche) gerichtliche Überprüfung einfordern können. Dementsprechend kann es für die Frage, inwieweit sie zur Anfechtung von Zielabweichungsentscheidungen befugt sind, nicht mehr darauf ankommen, ob das Ziel, von dem abgewichen wird, umweltschützenden Charakter aufweist.³⁴

Das altruistische Klagerecht der Umweltschutzvereinigungen knüpft allerdings gem. § 2 Abs. 1 UmwRG an die Klagegegenstände des § 1 Abs. 1 UmwRG an. Der Zielabweichungsbescheid ist zunächst keine Zulassungsentscheidung i. S. d. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UmwRG und § 2 Abs. 6 Nr. 1 UVPG bzw. keine Genehmigung i. S. d. Art. 1 Abs. 2 lit. c) UVP-RL, da er nicht das Recht zur Ausführung eines Vorhabens gewährt, sondern allenfalls öffentliche Stellen, die ihrerseits Zulassungsentscheidungen

zu treffen haben, von einer rechtlichen Vorgabe befreit.³⁵ Es handelt sich gerade nicht um eine Teilzulassung, deren Umsetzung keiner weiteren behördlichen Genehmigung mehr bedarf,³⁶ weil mit der Befreiung von der Zielbindung noch nicht die Vorhabenausführung (teilweise) legalisiert, sondern lediglich die Prüfung weiterer Genehmigungs Voraussetzungen ermöglicht wird. Der Zielabweichungsbescheid ist auch nicht den die Vorhabenzulassung vorbereitenden Entscheidungen in einem vorgelagerten Verfahren i. S. d. § 2 Abs. 2 Abs. 6 Nr. 2 UVPG zuzurechnen, für die §§ 47, 49 UVPG ebenfalls eine UVP vorsehen; denn anders als die fern- oder wasserstraßenrechtliche Linienbestimmung, die luftverkehrsrechtliche Genehmigung oder das Raumordnungsverfahren bereitet die Zielabweichung die Vorhabenzulassung nicht inhaltlich vor, trifft

- 27) Gegen eine (planerische) Abwägungsentscheidung auch *Schmitz*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Stand: Februar 2020, L § 6 ROG 2008 Rdnr. 132f.; *Kirchberg*, in: Hager (Hrsg.), Kommentar zum Landesplanungsrecht in Baden-Württemberg, 2015, § 24 LPlG Rdnr. 23; vereinzelt – lediglich hilfsweise – eine entsprechende Anwendung der auf Abwägungsfehler bezogenen Planerhaltungsvorschriften erwägend BVerwG, Beschl. v. 15.7.2005 – 9 VR 43.04, UPR 2005, 390, 391; danach aber für eine (wohl „gewöhnliche“) Ermessensentscheidung BVerwG, Beschl. v. 8.6.2006 – 4 BN 8.06, ZfBR 2006, 783, 784; zur Unterscheidung der Zielabweichung von der Planung und Planänderung bereits oben, 1, bei und mit Fn. 8.
- 28) Zur Würdigung nachbarlicher Belange als Ansatz gerichtlichen Nachbarschutzes im Städtebaurecht näher *Söfker*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand: 139. Lfg. August 2020, § 31 Rdnr. 59f., 69ff.
- 29) Zweifelhaft, für die hier inmitten stehende Frage des Drittschutzes jedoch zu vernachlässigen ist, ob es für das Interesse an der Zielabweichung auf die Belastung des Antragstellers ankommt – so etwa *Kment*, in: ders. (Hrsg.), ROG mit Landesplanungsrecht, 2019, § 6 Rdnr. 106; *Kerkmann*, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz, Raumordnung in Bund und Ländern, Stand: September 2019, § 6 ROG 2008 Rdnr. 37 –, zumal ein Befreiungstatbestand der nicht beabsichtigten Härte (vgl. § 31 Abs. 2 Nr. 3 BauGB) oder der unzumutbaren Belastung (vgl. etwa § 67 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BNatSchG) gerade keinen Eingang in § 6 Abs. 2 ROG gefunden hat; entscheidend dürfte stattdessen ein „objektives“ raumordnungsrechtliches Abweichungsinteresse sein.
- 30) § 22 LPlG BW und § 5a des Gesetzes über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart (GVRS).
- 31) VG Stuttgart, Urt. v. 5.2.2013 – 2 K 287/12, juris, Rdnr. 41ff. – Klage gegen Zielabweichungsbescheid zugunsten einer Biogasanlage in Trägerschaft einer Stadtwerke GmbH.
- 32) So die Fassung des Gesetzes v. 21.1.2013, BGBl. I S. 95; für die Unions- und Völkerrechtskonformität dieser Beschränkung noch BVerwG, Urt. v. 24.10.2013 – 7 C 36.11, BVerwGE 148, 155 Rdnr. 22ff.
- 33) Art. 1 des Gesetzes zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben v. 29.5.2017, BGBl. I S. 1298; vgl. auch *Franzius*, in: Schink/Reidt/Mitschang (Hrsg.), UVPG/UmwRG, 2018, vor § 1 UmwRG Rdnr. 9; *Schlacke*, in: Gärditz (Hrsg.), VwGO mit Nebengesetzen, 2. Aufl. 2018, § 2 UmwRG Rdnr. 2.
- 34) Hierzu nach früherer Rechtslage *Kerkmann*, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz, Raumordnung in Bund und Ländern, Stand: September 2019, § 6 ROG 2008 Rdnr. 105, der als Beispiel ein Vorranggebiet für Natur und Landschaft nennt.
- 35) Gegen die Einordnung als Zulassungsentscheidung nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UmwRG auch OVG Koblenz, Urt. v. 15.2.2017 – 8 A 10717/16, DVBl. 2017, 773 Rdnr. 36; VG Gießen, Urt. v. 23.1.2019 – 1 K 9645/17, juris, Rdnr. 53ff.; VGH Kassel, Beschl. v. 15.8.2019 – 4 B 1303/19, juris, Rdnr. 33ff.; *Kerkmann*, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz, Raumordnung in Bund und Ländern, Stand: September 2019, § 6 ROG 2008 Rdnr. 98.
- 36) So der Fall von OVG Greifswald, Beschl. v. 31.7.2017 – 1 M 38/17, juris, zur naturschutzrechtlichen Ausnahme; zur Abgrenzung VG Gießen, Urt. v. 23.1.2019 – 1 K 9645/17, juris, Rdnr. 56ff.; VGH Kassel, Beschl. v. 15.8.2019 – 4 B 1303/19, juris, Rdnr. 36ff.

insbesondere keine Vorentscheidungen über Standort oder Trassenführung.³⁷

Die Zulassung einer Zielabweichung gehört auch nicht zu den Entscheidungen über die Annahme von Plänen und Programmen i. S. d. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG; insbesondere fordern weder das Raumordnungs- und Landesplanungsrecht noch das UVPG oder die SUP-Richtlinie 2001/42/EG die Durchführung einer sog. Strategischen Umweltprüfung (SUP, „Plan-UP“) vor der Entscheidung über eine Zielabweichung.³⁸ Und der Zielabweichungsbescheid ist auch kein Verwaltungsakt, mit dem unter Anwendung umweltbezogener Rechtsvorschriften ein anderes Vorhaben i. S. d. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG zugelassen wird: Der Bauleitplan, die Fachplanungs- oder Zulassungsentscheidung, für welche eine Zielabweichung zugelassen wird, lässt sich nämlich nicht als Vorhaben in diesem Sinne begreifen; denn diese Planungs- oder Zulassungsentscheidungen führen nicht unmittelbar Veränderungen des Landschaftsbildes, des Naturhaushalts etc. herbei, sondern bilden allenfalls die rechtliche Grundlage für derartige Veränderungen und können dann ihrerseits (z. B. nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 oder Nr. 4 UmwRG) Gegenstand von Umweltrechtsbehelfen sein.³⁹ Eine Anfechtung von Zielabweichungsbescheiden im Wege der Umweltverbandsklage scheidet dagegen nach alledem aus.

3.2 Klagerechte der Belegenheitsgemeinde?

Hinsichtlich der Frage, inwieweit Gemeinden i. S. d. § 42 Abs. 2 VwGO zur Anfechtung des einem Dritten erteilten Zielabweichungsbescheides befugt sind, ist zwischen Rechtsschutzbegehren der Belegenheitsgemeinde, d. h. der Gemeinde, auf dessen Gebiet sich die Zielabweichung bezieht, und Rechtsschutzbegehren von Nachbargemeinden zu unterscheiden.

Ein Klagerecht der Belegenheitsgemeinde, die gegen einen dem Träger der Regionalplanung, einem Fachplanungsträger oder einem Vorhabenträger erteilten Zielabweichungsbescheid vorgehen will, lässt sich nicht auf das kommunale Selbstverwaltungsrecht (Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG) stützen.⁴⁰ Zwar wird den Gemeinden auf der Grundlage des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG ein Recht zur Anfechtung von Planfeststellungsbeschlüssen zuerkannt, wenn das auf ihrem Gebiet zugelassene Fachplanungsvorhaben eine hinreichend konkretisierte gemeindliche Planung nachhaltig stört oder aufgrund seiner Großflächigkeit wesentliche Teile des Gemeindegebiets der kommunalen Planung entzieht.⁴¹ Auch können Gemeinden unter Berufung auf ihr Selbstverwaltungsrecht bzw. ihre Planungshoheit gegen Raumordnungsziele gerichtlich vorgehen, die ihre bauleitplanerischen Gestaltungsmöglichkeiten einschränken.⁴² Eine entsprechende Betroffenheit geht aber mit der Zulassung einer Zielabweichung für die Belegenheitsgemeinde gerade noch nicht einher. Der Zielabweichungsbescheid befreit seinen Adressaten von der Zielbeachtenspflicht, begründet aber keine Handlungs- oder Unterlassungspflichten der Belegenheitsgemeinde; weil das Ziel im Umfang der Abweichung seinen Geltungsanspruch gerade nicht erhebt, fehlt es an einer Vorgabe, an welche die Gemeinde ihre Bauleitpläne nach § 1 Abs. 4 BauGB anpassen müsste.⁴³ Weil der Zielabweichungsbescheid noch nicht die abschließende Zulassung eines Vorhabens ausspricht, sondern diese lediglich in raumordnungsrechtlicher Hinsicht ermöglicht, „entzieht“ er der Belegenheitsgemeinde weder in rechtlicher noch in faktischer Hinsicht Gestaltungsoptionen.⁴⁴ Die Gemeinde ist auch nicht etwa aus raumordnungsrechtlichen Gründen daran gehindert, die von einer Zielabweichung betroffene Fläche mit neuen bauleitplanerischen Festlegungen zu versehen,⁴⁵ denn die Zulassung der Abweichung dispensiert lediglich von der Zielbeachtenspflicht, weist nicht aber einen Regelungsgehalt dahingehend auf, dass die fragliche Fläche für eine bestimmte Nutzung, bspw. für ein

mithilfe der Zielabweichung genehmigungsfähiges Vorhaben, raumordnerisch „reserviert“ wäre.⁴⁶ Vor diesem Hintergrund ist der Schutzbereich des kommunalen Selbstverwaltungsrechts durch die Zulassung einer Zielabweichung auf dem Gemeindegebiet noch überhaupt nicht berührt.⁴⁷

Die Gemeinde kann vielmehr allenfalls gegen die von der Zielbindung befreite Planungs- oder Zulassungsent-

37) Anders als im Raumordnungsverfahren (§ 15 Abs. 1 S. 3 ROG) ist vor der Zulassung einer Zielabweichung nicht einmal eine Prüfung von Standort- oder Trassenalternativen vorgesehen.

38) Mit Blick auf die Unionsrechtskonformität auf das Nichtvorliegen einer Planänderung i. S. d. Art. 2 lit. a) SUP-RL abstellend Uebbing, Umweltprüfung bei Raumordnungsplänen, 2004, S. 102 ff.; Uechtritz, ZUR 2006, 9, 11.

39) Mit Blick auf die Zielabweichung für einen Bebauungsplan überzeugend VGH Kassel, Beschl. v. 15.8.2019 – 4 B 1303/19, juris, Rdnr. 44 ff.; ablehnend zuvor VG Gießen, Urt. v. 23.1.2019 – 1 K 9645/17, juris, Rdnr. 62. Zum Vorhabensbegriff des § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG, insbesondere zur Alternative der „sonstigen in Natur und Landschaft eingreifenden Maßnahme“, eingehend Fellenberg/Schiller, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: 93. Erg.-Lfg. August 2020, § 1 UmwRG Rdnr. 108 m. w. N.

40) So aber ohne weiteres Kerkmann, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz, Raumordnung in Bund und Ländern, Stand: September 2019, § 6 ROG 2008 Rdnr. 88, der die Klagebefugnis wohl nur bei Nachbargemeinden als problematisch ansieht; gegen eine Klagebefugnis der Belegenheitsgemeinde gegen einem dem Träger der Regionalplanung erteilten Zielabweichungsbescheid aber ausführlich und im Ergebnis überzeugend VG Gelsenkirchen, Urt. v. 27.9.2016 – 9 K 4438/09, juris, Rdnr. 48 ff.

41) Aus der jüngeren Rechtsprechung etwa BVerwG, Urt. v. 27.2.2017 – 9 A 30.15, BVerwGE 159, 1 Rdnr. 17; BVerwG, Urt. v. 10.4.2019 – 9 A 22.18, NVwZ 2019, 1594 Rdnr. 10; zum aus Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG folgenden „Selbstgestaltungsrecht“ auch BVerwG, Urt. v. 6.11.2013 – 9 A 9.12, NVwZ 2014, 892.

42) Zu entsprechenden Konstellationen etwa BVerwG, Urt. v. 15.5.2003 – 4 CN 9.01, BVerwGE 118, 181 – Landesmesse Stuttgart; zuletzt VerfGH NRW, Urt. v. 1.12.2020 – VerfGH 10/19, juris – regionalplanerische Ausweisung von Flächen für die Windenergiegewinnung; vgl. ferner Schubert, in: Kment (Hrsg.), ROG mit Landesplanungsrecht, 2019, Grundlagen C Rdnr. 15 m. w. N.

43) Vgl. auch BVerwG, Beschl. v. 25.6.2007 – 4 BN 17.07, ZfBR 2007, 683, 684: „Fehlt eine steuernde Zielvorgabe der Raumordnung, kann die in § 1 Abs. 4 BauGB normierte Anpassungspflicht der Gemeinde von vornherein nicht zum Zuge kommen.“; ferner BVerwG, Urt. v. 29.4.2010 – 4 CN 3.08, BVerwGE 137, 38 Rdnr. 24.

44) Insoweit zutreffend auch eine Beeinträchtigung des aus Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG abgeleiteten gemeindlichen „Selbstgestaltungsrechts“ verneinend VG Gelsenkirchen, Urt. v. 27.9.2016 – 9 K 4438/14, juris, Rdnr. 92 ff. Als die Belegenheitsgemeinde „im Regelfall begünstigt“ qualifiziert die Zielabweichungsentscheidung sogar OVG Koblenz, Urt. v. 15.2.2012 – 8 A 10965/11, DVBl. 2012, 640, 641 und hebt den Zuwachs an gemeindlichen Gestaltungsmöglichkeiten hervor. Da indes nicht die Belegenheitsgemeinde, sondern ein anderer Planungs- oder Vorhabenträger von der Zielbindung befreit wird, erscheint dies nicht verallgemeinerungsfähig.

45) Zutreffend VG Gelsenkirchen, Urt. v. 27.9.2016 – 9 K 4438/14, juris, Rdnr. 70 ff.

46) Erst recht hat die Zulassung einer Zielabweichung nicht ihrerseits die rechtliche Qualität eines Raumordnungsziels i. S. d. § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG.

47) Zu Recht daher die Klagebefugnis der Belegenheitsgemeinde verneinend OVG Koblenz, Urt. v. 15.2.2012 – 8 A 10965/11, DVBl. 2012, 640, 641 ff.; VG Gelsenkirchen, Urt. v. 27.9.2016 – 9 K 4438/14, juris, Rdnr. 66 ff.; die bloße Eigenschaft als Belegenheitsgemeinde ebenfalls nicht ausreichen lassend Kment, in: ders. (Hrsg.), ROG mit Landesplanungsrecht, 2019, § 6 Rdnr. 180. Nicht überzeugend hingegen VGH Kassel, Beschl. v. 13.4.2005 – 4 Q 3637/04, NVwZ-RR 2005, 683, 684: Die Zulassung einer Zielabweichung für eine luftverkehrsrechtliche Fachplanung nehme dem klagenden Landkreis die Möglichkeit, an seiner bisherigen Straßenplanung festzuhalten. Dies ist ggf. Folge der Fachplanung, nicht aber der Zielabweichung.

scheidung vorgehen. Dass in einem entsprechenden gerichtlichen Verfahren der Zielabweichungsbescheid ggf. eine Tatbestandswirkung entfaltet, aufgrund derer auch für das Verwaltungsgericht verbindlich feststeht,⁴⁸ dass die angegriffene Planungs- oder Zulassungsentscheidung den Raumordnungszielen, für welche die Abweichung erteilt wurde, nicht widerspricht, verkürzt ihren Rechtsschutz nicht.⁴⁹ Der Gemeinde steht aufgrund ihres Selbstverwaltungsrechts kein Anspruch auf gerichtliche Vollüberprüfung der Planungs- und Zulassungsentscheidungen mit Bezug zu ihrem Gemeindegebiet zu und kann diese daher nicht losgelöst von einer subjektiven Betroffenheit in raumordnungsrechtlicher Hinsicht überprüfen lassen.⁵⁰ Vor diesem Hintergrund überzeugt es auch nicht, materiell-rechtlich begründete Klagerechte der Belegenheitsgemeinde überhaupt in Erwägung zu ziehen, wenn die Zielfestlegung, von der abgewichen werden soll, die Gemeinde begünstigen soll und ihr eine Rechtsposition verschafft hat.⁵¹ Eine solche Zweckrichtung ist der Raumordnung als überörtlicher Planung fremd; ihre Festlegungen verfolgen gemeindeübergreifende Zwecke, und die Gemeinden müssen damit rechnen, dass in Anbetracht neuer Erkenntnisse oder Entwicklungen ggf. an Zielfestlegungen nicht mehr festgehalten wird.⁵²

Führt die Zulassung einer Zielabweichung noch nicht zu einer Beeinträchtigung des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts, so erscheint auch die im Schrifttum verbreitete Einschätzung, eine Belegenheitsgemeinde könne den Zielabweichungsbescheid anfechten, wenn das zu ihren Gunsten vorgeschriebene Beteiligungsrecht – jedenfalls bei dessen Ausgestaltung als Einvernehmen⁵³ – missachtet worden sei,⁵⁴ keinesfalls selbstverständlich. Selbständig aus einer Verletzung von Verfahrensrechten abgeleitete Klage-

befugnisse sind dem deutschen Verwaltungsprozessrecht nämlich grundsätzlich fremd; vielmehr müssen zumindest Auswirkungen des Verfahrensfehlers auf materiell-rechtliche Position dargetan werden.⁵⁵ Zwar werden gerade Einvernehmenserfordernisse zugunsten öffentlicher Stellen vielfach als „absolute“ Verfahrensrechte qualifiziert, deren mögliche Verletzung die Befugnis zur Anfechtung der einvernehmensbedürftigen Zulassungsentscheidung begründe.⁵⁶ Denn ohne positive Erteilung des Einvernehmens darf eine einvernehmensbedürftige Entscheidung nicht ergehen.⁵⁷ Dementsprechend kann etwa eine Gemeinde die unter Missachtung des Einvernehmenserfordernisses nach § 36 BauGB erteilte Baugenehmigung allein aus diesem Grunde anfechten und die gerichtliche Aufhebung der Genehmigung verlangen.⁵⁸ Und ebenso kann ein Land gegen den ohne das nach § 14 Abs. 3 S. 1 WaStrG erforderliche landesbehördliche Einvernehmen erlassenen Planfeststellungsbeschluss der Bundeswasserstraßenverwaltung vorgehen.⁵⁹ Im Baugenehmigungsverfahren dient das Einvernehmenserfordernis des § 36 BauGB allerdings dem Schutz der kommunalen Planungshoheit; und das Einvernehmenserfordernis des § 14 Abs. 3 S. 1 WaStrG soll die der Landesverwaltung übertragene Wahrung der Belange der Wasserwirtschaft und der Landeskultur ermöglichen. Diese Einvernehmenserfordernisse sind also nicht bloßer „Selbstzweck“,⁶⁰ sondern es geht um die verfahrensrechtliche Absicherung von Verwaltungsaufgaben und -befugnissen.⁶¹

48) Zu dieser aus der Bindung an Gesetz und Recht (Art. 20 Abs. 3 GG) abgeleiteten Bindungswirkung wirksamer Verwaltungsakte etwa BVerwG, Urt. v. 30.1.2003 – 4 CN 14.01, BVerwGE 117, 351, 354f. – naturschutzrechtliche Ausnahme; BVerwG, Urt. v. 8.3.2017 – 4 CN 1.16, BVerwGE 158, 182 Rdnr. 60 – wasserrechtliche Ausnahme; weiterführend auch Ramsauer, in: Kopp/Ramsauer, VwVfG, 21. Aufl. 2020, § 43 Rdnr. 16ff.

49) Für eine Tatbestandswirkung des Zielabweichungsbescheides BVerwG, Beschl. v. 25.6.2007 – 4 BN 17.07, ZfBR 2007, 683; hieran anschließend OVG Koblenz, Urt. v. 15.10.2008 – 1 A 10388/08, DVBl. 2009, 386, 389f.; VGH Kassel, Urt. v. 1.7.2010 – 4 C 2302.09, NuR 2010, 720, 721f.; Kerkmann, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz, Raumordnung in Bund und Ländern, Stand: September 2019, § 6 ROG 2008 Rdnr. 101; Schmitz, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Stand: Februar 2020, L § 6 ROG 2008 Rdnr. 192; Kment, in: ders. (Hrsg.), ROG mit Landesplanungsrecht, 2019, § 6 Rdnr. 108.

50) Zum Nichtbestehen eines gemeindlichen Vollüberprüfungsanspruchs in Bezug auf Planfeststellungsbeschlüsse etwa BVerwG, Urt. v. 17.12.2013 – 4 A 1.13, BVerwGE 148, 353 Rdnr. 23; BVerwG, Urt. v. 15.12.2016 – 4 A 4.15, BVerwGE 157, 73 Rdnr. 13. Ebenso wenig können sich Gemeinden auf allgemeine Umweltbelange berufen: BVerwG, Urt. v. 10.4.2019 – 9 A 22.18, BVerwGE 165, 185 Rdnr. 11.

51) Erwägend, aber im Ergebnis verneinend mit Blick auf das einzelhandelsbezogene Integrationsgebot BVerwG, Urt. v. 5.11.2009 – 4 C 3.09, BVerwGE 135, 209 Rdnr. 14; sowie für einen Regionalen Grünzug OVG Koblenz, Urt. v. 26.10.2010 – 8 C 10150/10, juris, Rdnr. 83; für ein Vorranggebiet für die Landwirtschaft, OVG Koblenz, Urt. v. 15.2.2012 – 8 A 10965/11, juris, Rdnr. 34ff.; für einen Kraftwerkstandort VG Gelsenkirchen, Urt. v. 27.9.2016 – 9 K 4438/14, juris, Rdnr. 59ff.; ebenfalls zurückhaltend Kment, in: ders. (Hrsg.), ROG mit Landesplanungsrecht, 2019, § 6 Rdnr. 180.

52) Vgl. im Rahmen einer Gemeindenachbarklage auch BVerwG, Urt. v. 11.2.1993 – 4 C 15.92, NVwZ 1994, 285, 288: Die zentralörtliche Funktion einer Gemeinde sei ausschließlich der Ebene der Raumordnung zuzuordnen und nicht Ausfluss der kommunalen Planungshoheit.

53) Ein entsprechendes Einvernehmenserfordernis zugunsten der Belegenheitsgemeinde besteht etwa nach § 16 Abs. 3 S. 2 LPlG NRW für Abweichungen von Zielen des Regionalplans. Die Mehrzahl der Landesplanungsgesetze sieht indes (allenfalls) schlichte Anhörungsrechte der Gemeinden resp. Benachteiligten vor; vgl. etwa Art. 4 Abs. 1 S. 2, 3 BayLPlG, Art. 10 LPlV Bln.-Bbg., § 4 Abs. 9 S. 2 HessLPlG.

54) So etwa Goppel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2. Aufl. 2018, § 6 Rdnr. 56; Schmitz, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Stand: Februar 2020, L § 6 ROG 2008 Rdnr. 191; Kerkmann, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz, Raumordnung in Bund und Ländern, Stand: September 2019, § 6 ROG 2008 Rdnr. 110; sogar unabhängig von einer Ausgestaltung als Einvernehmen oder als schlichte Anhörung bzw. Benachteiligten, in: ders. (Hrsg.), ROG mit Landesplanungsrecht, 2019, § 6 Rdnr. 181; das Fehlen eines Beteiligungserfordernisses als Indiz für ein fehlendes Klagerecht wertend VG Gelsenkirchen, Urt. v. 27.9.2016 – 9 K 4438/09, juris, Rdnr. 54.

55) Vgl. hierzu im Zusammenhang mit dem Umweltrechtsschutz BVerwG, Urt. v. 20.12.2011 – 9 A 30.10, NVwZ 2012, 573 Rdnr. 19; BVerwG, Urt. v. 2.10.2013 – 9 A 23.12, NVwZ 2014, 367 Rdnr. 16.

56) Zur verwaltungsprozessrechtlichen Unterscheidung von „absoluten“ und „relativen“ Verfahrensrechten weiterführend Steinberg/Wickel/Müller, Fachplanung, 4. Aufl. 2012, § 6 Rdnr. 7ff.; Fellenberg/Schiller, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: 93. Erg.-Lfg. August 2020, § 4 UmwRG Rdnr. 57ff.

57) Speziell für die Zulassung von Zielabweichungen OVG Bln.-Bbg., Urt. v. 16.11.2017 – 10 B 1.17, ZfBR 2018, 268, 269; Schmitz, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Stand: Februar 2020, L § 6 ROG 2008 Rdnr. 164; Kment, in: ders. (Hrsg.), ROG mit Landesplanungsrecht, 2019, § 6 Rdnr. 118.

58) Hierzu BVerwG, Beschl. v. 11.8.2008 – 4 B 25.08, NVwZ 2008, 1347 Rdnr. 5; zum Charakter des § 36 BauGB als „absolutes Verfahrensrecht“ eingehend Schöch, NVwZ 2012, 777, 780 m. w. N.

59) Hierzu BVerwG, Urt. v. 17.4.2002 – 9 A 24.01, BVerwGE 116, 175, 185: Einvernehmenserfordernis als „absolutes“ Verfahrensrecht.

60) Dahingehend darf auch die Rede vom „absoluten Verfahrensrecht“ nicht (miss-)verstanden werden.

61) Eine derartige „Subjektivierung von Kompetenzen“ hebt im Zusammenhang mit dem gemeindlichen Rechtsschutz gegen Raumordnungsziele zutreffend Schubert, in: Kment (Hrsg.), ROG mit Landesplanungsrecht, 2019, Grundlagen C Rdnr. 15 mit Fn. 35 hervor.

Der Beteiligung der Belegenheitsgemeinde im Zielabweichungsverfahren kann eine solche Bedeutung jedoch nicht zukommen, zumal die Raumordnung nicht der kommunalen Selbstverwaltung, sondern überörtlichen, staatlichen Stellen anvertraut ist.⁶² Sie kann auch nicht einer Ausübung gemeindlicher Planungsbefugnisse dienen, weil die Zulassung einer Zielabweichung etwa zugunsten eines Fachplanungsvorhabens keinen Einfluss auf die bauleitplanerischen Gestaltungsmöglichkeiten der Belegenheitsgemeinde hat.⁶³ Deshalb unterscheidet sich die Rechtslage hier grundlegend insbesondere von der im Baugenehmigungsverfahren; die Planungshoheit der Belegenheitsgemeinde bedarf im Zielabweichungsverfahren keines Schutzes.⁶⁴ Vor diesem Hintergrund sollten aber zu ihren Gunsten angeordnete Einvernehmenserfordernisse – anders als etwa die angesprochenen nach § 36 BauGB oder § 14 Abs. 3 S. 1 WaStrG – nicht als prozessual wehrfähige „absolute Verfahrensrechte“ verstanden werden. Andernfalls wüchse der Belegenheitsgemeinde ein kompetenzrechtlich nicht zu rechtfertigendes „Wächteramt“ über den Vollzug der Raumordnungsplanung zu; und ein Recht auf gerichtliche Kontrolle von Zielabweichungsbescheiden⁶⁵ räumte der Belegenheitsgemeinde eben jenen Vollüberprüfungsanspruch ein, der ihr gegen eine von der Zielabweichung befreite Zulassungsentscheidung gerade nicht zustehen soll.⁶⁶ Vielmehr wäre *de lege ferenda* eine Streichung der betreffenden Einvernehmenserfordernisse im Landesplanungsrecht anzudenken.

3.3 Klagerechte von Nachbargemeinden?

Die Problematik der „Gemeindenachbarklagen“⁶⁷ betrifft vor allem Normenkontrollverfahren gegen Bebauungspläne und Anfechtungsklagen gegen Baugenehmigungen und Bauvorbescheide. Weil ein Zielabweichungsbescheid in diesen Verfahren jedoch aufgrund seiner Tatbestandswirkung der inzidenten gerichtlichen Überprüfung entzogen wäre,⁶⁸ haben Nachbargemeinden womöglich Interesse an einem unmittelbaren Vorgehen gegen die Zulassung einer Zielabweichung. Praktische Bedeutung erlangt dies im Zusammenhang mit der bauleitplanerischen Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe, auf welche die Raumordnungspläne durch zielförmige Festlegungen intensiven Einfluss nehmen.⁶⁹ Als raumordnerische Vorgaben der Einzelhandelssteuerung sind in den Ländern – mit Unterschieden im Detail – das sog. Konzentrationsgebot, das sog. Beeinträchtungsverbot, das sog. Kongruenzgebot sowie das sog. Integrationsgebot etabliert. Dabei knüpfen Konzentrationsgebot, Beeinträchtungsverbot und Kongruenzgebot an die Einordnung der einzelnen Gemeinden in das landesplanerische System der zentralen Orte sowie die hiermit einhergehenden Funktionszuweisungen an: Einzelhandelsbetriebe einer bestimmten Größenordnung dürfen allein in den zentralen Orten angesiedelt werden, sind also dort zu konzentrieren; ihre Ansiedlung darf die Funktion benachbarter zentraler Orte und das Bestehen ausgeglichener Versorgungsstrukturen nicht wesentlich beeinträchtigen; und sie muss der zentralörtlichen Versorgungsfunktion bzw. dem Verflechtungsbereich der jeweiligen Gemeinde entsprechen. Das Integrationsverbot fordert außerdem, dass Einzelhandelsgroßprojekte städtebaulich integrierten Standorten, also den Siedlungsschwerpunkten, zuzuordnen sind.⁷⁰

Wird einer Gemeinde die Abweichung von diesen Ge- und Verboten erlaubt, so lässt sich zur Begründung eines nachbargemeindlichen Klagerechts ebenfalls zunächst danach fragen, ob die jeweilige Zielfestlegung eine Schutzrichtung (zumindest auch) zugunsten der Nachbargemeinde aufweist.⁷¹ Die einzelhandelsbezogenen Raumordnungsziele verfolgen jedoch – ebenso wie andere Zielfestlegungen, welche einer Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben

entgegenstehen könnten⁷² – bereits aus kompetenzrechtlichen Gründen ausschließlich überörtliche Zwecke und begünstigen deshalb Nachbargemeinden, die von jenen Verbotswirkungen profitieren, allenfalls faktisch bzw. reflexhaft.⁷³ So erfolgen die Konzentration des großflächigen Einzelhandels auf bestimmte zentrale Orte und das Kongruenzgebot unter überörtlichen Gesichtspunkten der ge-

62) Grundlegend aus Sicht der Verteilung der Gesetzgebungsbefugnisse zwischen Bund und Ländern BVerfG, Gutachten vom 16. 6. 1954 – 1 PBvV 2/52, BVerfGE 3, 407, 425, 427 – sog. Baurechtsgutachten: „Raumordnung (Landesplanung) ist etwas anderes als städtebauliche Planung.“

63) Hierzu bereits vorstehend, bei und mit Fn. 43 ff.

64) Ein im Vergleich zu § 36 BauGB geringeres Schutzbedürfnis der Gemeinde sieht bei der Zielabweichung auch *Kment*, in: ders. (Hrsg.), ROG mit Landesplanungsrecht, 2019, § 6 Rdnr. 182, der deshalb allein die fehlende gemeindliche Zustimmung noch nicht für die gerichtliche Aufhebung des Zielabweichungsbescheides genügen lassen will.

65) Dafür aber etwa *Schrage*, Zielabweichungsverfahren bei Raumordnungsplänen, 1998, S. 167; *Goppel*, in: Spannowsky/Runckel/Goppel, ROG, 2. Aufl. 2018, § 6 Rdnr. 56; *Kerkmann*, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz, Raumordnung in Bund und Ländern, Stand: September 2019, § 6 ROG 2008 Rdnr. 110 m. w. N.

66) Gegen einen auf das privatrechtliche gemeindliche Grundeigentum gestützten Vollüberprüfungsanspruch wegen enteignungsrechtlicher Betroffenheit durch den Planfeststellungsbeschluss deutlich BVerwG, Urt. v. 21. 3. 1996 – 4 C 26.94, BVerwGE 100, 388, 391 f.: Die Gemeinden dürften sich nicht „zum Kontrolleur anderer staatlicher Behörden in Bezug auf die Wahrung objektiven öffentlichen Rechts aufschwingen“.

67) Zum Problemkreis weiterführend aus Sicht des Bauplanungsrechts *Hug*, Gemeindenachbarklagen im öffentlichen Baurecht, 2008, S. 33 ff., 182 ff., 227 ff.

68) Hierzu oben, 3.2, bei und mit Fn. 48 ff.

69) Eingehend und weiterführend zum Ganzen *Schmitz/Federwisch*, Einzelhandelsbetriebe in der Raum- und Bauleitplanung, 2. Aufl. 2019, Rdnr. 15 ff., 36 ff., 63 ff., 88 ff. *Söfker*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand: 139. Lfg. August 2020, § 2 Rdnr. 130 weist zu Recht darauf hin, dass die zentralörtlichen Funktionszuweisungen nicht allein für die Einzelhandelsansiedlung, sondern auch für die Siedlungsentwicklung und andere Felder der gemeindlichen Bauleitplanung relevant sind.

70) Ausführlich zu den jeweiligen Ge- und Verboten *Schmitz/Federwisch*, Einzelhandelsbetriebe in der Raum- und Bauleitplanung, 2. Aufl. 2019, Rdnr. 108 ff., 117 ff., 134 ff., 169 ff., 181 ff.; im Überblick *Söfker*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand: 139. Lfg. August 2020, § 2 Rdnr. 129; *Gierke*, in: Brügelmann (Begr.), BauGB, Stand: 116. Erg.-Lfg. Oktober 2020, § 2 Rdnr. 75.

71) Diesen Ansatz verfolgen etwa auch *Patella*, Die Rechtsschutzmöglichkeiten von Nachbargemeinden beim Zielabweichungsverfahren nach bayerischem Landesplanungsrecht, BayVBl. 2012, 421, 425; *Kerkmann*, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz, Raumordnung in Bund und Ländern, Stand: September 2019, § 6 ROG 2008 Rdnr. 89 ff., 92; *Schmitz/Federwisch*, Einzelhandelsbetriebe in der Raum- und Bauleitplanung, 2. Aufl. 2019, Rdnr. 254.

72) Bspw. die Ausweisung eines „Bereichs für Industrie und Gewerbe“, wie im Fall von VG Darmstadt, Urt. v. 8. 11. 2006 – 2 E 705/05, juris, wo die Klagebefugnis (mit anderer Begründung) verneint wird, oder die Ausweisung eines „Bereichs für die Landwirtschaft“ bzw. eines „Regionalen Grünzugs“, wie im Fall von VGH Kassel, Urt. v. 25. 3. 2010 – 4 A 1687/09, NVwZ 2010, 1165, 1167, wo die gemeindliche Klagebefugnis darauf gestützt wird, dass der Zielabweichungsbescheid für einen interkommunalen Gewerbepark durch Nebenbestimmungen Regelungen für das Gebiet der klagenden Gemeinde traf – es handelte sich also nicht um eine typische Gemeindenachbarklage.

73) Bereits VGH Mannheim, Urt. v. 27. 2. 1987 – 5 S 2472/86, NVwZ 1987, 1088, 1089; OVG Koblenz, Beschl. v. 8. 1. 1999 – 8 B 12650, BauR 1999, 367, 369; ebenso *Gierke*, in: Brügelmann (Begr.), BauGB, Stand: 116. Erg.-Lfg. Oktober 2020, § 2 Rdnr. 68.

ordneten Raumnutzung,⁷⁴ wollen aber nicht bestimmte Gemeinden subjektiv durch besondere bauleitplanerische Entfaltungsmöglichkeiten privilegieren.⁷⁵ Die durch die Raumordnung vorgenommene zentralörtliche Funktionszuweisung ist auch nicht dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht zuzurechnen, so dass sich ein Klagerecht nicht auf Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG stützen lässt.⁷⁶ Das Integrationsgebot betrifft die innergemeindliche Verortung von Einzelhandelsvorhaben und kann deshalb ebenfalls keinen Gemeindenachbarschutz vermitteln.⁷⁷ Allenfalls aus dem Beeinträchtigungsverbot könnte man eine Schutzrichtung zugunsten der benachbarten zentralen Orte ableiten,⁷⁸ sofern sich die betreffenden Bestimmungen des Landesrechts entsprechend auslegen lassen.⁷⁹ Selbst dies erscheint jedoch keineswegs zwingend, weil das Beeinträchtigungsverbot nicht die Wirtschaftsstruktur einer bestimmten Gemeinde um deren selbst willen schützen will,⁸⁰ sondern auf die Sicherung der überörtlich ausgerichteten Versorgungsstruktur zielt. Unabhängig von der Beurteilung des Schutzzwecks ist aber insbesondere zu beachten, dass ein Zielabweichungsbescheid zugunsten eines großflächigen Einzelhandelsvorhabens bzw. einer entsprechenden Bauleitplanung sich nicht notwendig auf das Beeinträchtigungsverbot beziehen und sich vielfach nicht auf dieses erstrecken wird. Die Zulassung einer Abweichung vom Konzentrations-, vom Kongruenz- oder vom Integrationsgebot dispensiert nicht zugleich vom Beeinträchtigungsverbot, denn der Zielabweichungsbescheid ist kein umfassendes „Negativattest“ in raumordnungsrechtlicher Hinsicht; die

gemeindliche Bauleitplanung muss in einem solchen Fall dem Beeinträchtigungsverbot nach wie vor entsprechen.⁸¹

In diesem Zusammenhang verweisen allerdings mehrere Autoren auf das interkommunale Abstimmungsgebot des § 2 Abs. 2 BauGB, das im Jahre 2004 um einen Satz 2 ergänzt wurde.⁸² Nach § 2 Abs. 2 S. 2 HS 1 BauGB können sich die Gemeinden im Rahmen der interkommunalen Abstimmung ihrer Bauleitpläne auch auf die ihnen durch Raumordnungsziele zugewiesenen Funktionen sowie auf Auswirkungen auf ihre zentralen Versorgungsbereiche berufen. Durch diese Erweiterung wollte der Bundesgesetzgeber die Gemeinden dazu berechtigen, ihre Stellung im landesplanerischen System der zentralen Orte und ihre auf dieses ausgerichtete Bauleitplanung gegen eine diese zentralörtliche Funktion störende raumordnungswidrige Bauleitplanung einer anderen Gemeinde zu verteidigen.⁸³ Die zielförmig zugewiesene Funktion werde durch § 2 Abs. 2 BauGB Bestandteil der rechtlich geschützten Planungshoheit.⁸⁴ Hierauf wird nun auch die nachbargemeindliche Befugnis zur Anfechtung des einer anderen Gemeinde erteilten Zielabweichungsbescheides gestützt.⁸⁵

Diese Interpretation überschätzt indes den Regelungsgehalt des § 2 Abs. 2 S. 2 HS 1 BauGB: Zwar mag die Vorschrift die nachbargemeindlichen Rechtsschutzmöglichkeiten erweitern, indem eine Gemeinde die ihr raumordnerisch zugewiesenen Funktionen gegen die Bauleitplanung einer Nachbargemeinde als eigenes Recht anführen kann.⁸⁶ Hierin erschöpft sich die Regelung jedoch; sie betrifft lediglich das Verhältnis der benachbarten Gemeinden und die interkommunale Abstimmung der Bauleitplanung, nicht dagegen das Verhältnis der gemeindlichen Bauleitplanung zur Raumordnung.⁸⁷ Dieses wird vielmehr durch die Anpassungspflicht des § 1 Abs. 4 BauGB bestimmt, die neben § 2 Abs. 2 BauGB uneingeschränkt Geltung beansprucht.⁸⁸ Die gemeindlichen Planungsbefugnisse werden

74) Nach BVerwG, Urt. v. 11.2.1993 – 4 C 15.92; NVwZ 1994, 285, 288 sind „die sich im zentralörtlichen Prinzip manifestierenden Belange“ der Ebene der Raumordnung zuzuordnen. Es geht insbesondere um eine effiziente Allokation von Infrastruktur und Versorgungsleistungen, die Vermeidung einer dispersen Siedlungsentwicklung und die Lenkung des Verkehrsaufkommens; weiterführend *Runkel*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Stand: Februar 2020, M § 2 ROG 2017 Rdnr. 128 ff.

75) In diese Richtung auch OVG Koblenz, Beschl. v. 8.1.1999 – 8 B 12650, BauR 1999, 367, 369: Die dort in Rede stehenden Gebote der Konzentration und Integration gölten „ganz allgemein[,] ohne Bezug auf bestimmte Gemeinden“.

76) Deutlich BVerwG, Urt. v. 11.2.1993 – 4 C 15.92; NVwZ 1994, 285, 288: Die Zentralität sei der Gemeinde „durch einen außer-gemeindlichen Planungsträger zugewiesen“ worden. Hieran anschließend BVerwG, Beschl. v. 8.6.2006 – 4 BN 8.06, ZfBR 2006, 783, 783 f. Eine Berufung auf eine raumordnerisch zugewiesene zentralörtliche Funktion noch erwägend, wegen fehlender Zentralität der klagenden Gemeinde aber offen lassend noch BVerwG, Urt. v. 15.12.1989 – 4 C 36.86, BVerwGE 84, 209, 213.

77) Von einer „städtebaulichen Intention“ spricht OVG Koblenz, Urt. v. 15.10.2008 – 1 A 10388/08, DVBl. 2009, 386, 387; den fehlenden subjektiv-rechtlichen Gehalt bestätigend BVerwG, Urt. v. 5.11.2009 – 4 C 3.09, BVerwGE 135, 209 Rdnr. 14.

78) Dafür OVG Koblenz, Urt. v. 15.10.2008 – 1 A 10388/08, DVBl. 2009, 386, 388; *Schmitz/Federwisch*, Einzelhandelsbetriebe in der Raum- und Bauleitplanung, 2. Aufl. 2019, Rdnr. 254; *Patella*, Die Rechtsschutzmöglichkeiten von Nachbargemeinden beim Zielabweichungsverfahren nach bayerischem Landesplanungsrecht, BayVBl. 2012, 421, 424 f., unter Hinweis auf die beabsichtigte Vermeidung von Kaufkraftabflüssen.

79) So hat BVerwG, Urt. v. 5.11.2009 – 4 C 3.09, BVerwGE 135, 209 Rdnr. 14 lediglich die aus § 173 VwGO i. V. m. § 560 ZPO folgende Bindung an die oberverwaltungsgerichtliche Annahme von Drittschutz und nicht etwa den allgemein drittschützenden Charakter des Beeinträchtigungsverbots ausgesprochen, wie dies in der Diskussion zuweilen dargestellt wird.

80) Auf einen allgemeinen Schutz der gemeindlichen Wirtschaftsstruktur kann sich nach VG Darmstadt, Urt. v. 8.11.2006, juris, Rdnr. 26 ff. die Nachbargemeinde nicht berufen; vgl. zur fehlenden Wehrfähigkeit dieses Interesses gegenüber der überörtlichen Fachplanung auch BVerwG, Urt. v. 12.12.1996 – 4 C 14.95, NVwZ 1997, 904, 905; BVerwG, Urt. v. 18.7.2013 – 7 A 4.12, BVerwGE 147, 184 Rdnr. 63.

81) Hierzu vor allem BVerwG, Urt. v. 5.11.2009 – 4 C 3.09, BVerwGE 135, 209 Rdnr. 14 ff., 22: bloße Abweichung vom Integrationsgebot, nicht vom Beeinträchtigungsverbot; vgl. auch *Patella*, Die Rechtsschutzmöglichkeiten von Nachbargemeinden beim Zielabweichungsverfahren nach bayerischem Landesplanungsrecht, BayVBl. 2012, 421, 423 f. Zu diesem begrenzten Regelungsgehalt des Zielabweichungsbescheides auch oben, 2, bei und mit Fn. 23 ff.

82) Durch das Europarechtsanpassungsgesetz Bau (EAG Bau) v. 24.6.2004, BGBl. I S. 1359.

83) BT-Drs. 15/2250, S. 41; erläuternd hierzu auch *Söfker*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand: 139. Lfg. August 2020, § 2 Rdnr. 115 ff.

84) Hieran anschließend auch etwa *Goppel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2. Aufl. 2018, § 6 Rdnr. 50; *Söfker*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand: 139. Lfg. August 2020, § 2 Rdnr. 121.

85) So etwa *Patella*, Die Rechtsschutzmöglichkeiten von Nachbargemeinden beim Zielabweichungsverfahren nach bayerischem Landesplanungsrecht, BayVBl. 2012, 421, 424 ff.; *Kment*, in: ders. (Hrsg.), ROG mit Landesplanungsrecht, 2019, § 6 Rdnr. 180; *Goppel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2. Aufl. 2018, § 6 Rdnr. 50.

86) Hierzu auch *Söfker*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand: 139. Lfg. August 2020, § 2 Rdnr. 124; *Kment*, NVwZ 2007, 996, 999 ff.; für ein eigenständiges „Recht auf interkommunalen Funktionsschutz“ aus § 2 Abs. 2 Satz 2 HS 1 BauGB ferner *Hug*, Gemeindenachbarklagen im öffentlichen Baurecht, 2008, S. 94 ff.

87) Dementsprechend begründet § 2 Abs. 2 S. 2 BauGB auch kein Recht der Nachbargemeinde darauf, dass die planende Gemeinde die ihr raumordnerisch zugewiesene Funktion einhält: *Söfker*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand: 139. Lfg. August 2020, § 2 Rdnr. 125.

88) Hierzu auch *Söfker*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand: 139. Lfg. August 2020, § 2 Rdnr. 126, 129; *Gierke*, in: Brügelmann (Begr.), BauGB, Stand: 116. Erg.-Lfg. Oktober 2020, § 2 Rdnr. 69, 78.

durch § 2 Abs. 2 S. 2 HS 1 BauGB nicht erweitert,⁸⁹ sondern richten sich in raumordnungsrechtlicher Hinsicht weiterhin nach § 1 Abs. 4 BauGB. Erhält eine Gemeinde im Wege der Zielabweichung zusätzliche Planungsmöglichkeiten, so betrifft dies lediglich die Reichweite der Anpassungspflicht; die durch § 2 Abs. 2 BauGB angeordnete interkommunale Abstimmung der Bauleitplanung bleibt hiervon unberührt. Insbesondere wird die zentralörtliche Funktion der Nachbargemeinde nicht als solche in Frage gestellt, sondern lediglich die planende Gemeinde von raumordnungsrechtlichen Ge- oder Verboten befreit. Die Nachbargemeinde kann einen Bebauungsplan nach wie vor am Maßstab des § 2 Abs. 2 BauGB überprüfen lassen und sich hierbei auf die ihr raumordnerisch zugewiesenen Funktionen berufen;⁹⁰ die Tatbestandswirkung des Zielabweichungsbescheides kann allein einen Verstoß gegen § 1 Abs. 4 BauGB ausschließen.⁹¹ Insoweit steht der Nachbargemeinde aber kein subjektives Recht darauf zu, dass die Anpassungspflicht eingehalten bzw. nicht durch die Zulassung einer Zielabweichung umgangen wird, so dass die Tatbestandswirkung auch aus Sicht der Rechtsschutzgarantie unbedenklich erscheint.⁹² Ein auf § 2 Abs. 2 S. 2 HS 1 BauGB gestütztes nachbargemeindliches Klagerecht gegen den Zielabweichungsbescheid würde auch dem materiell-rechtlichen Gehalt des interkommunalen Abstimmungsgebots, das insoweit eine besondere Ausprägung des Abwägungsgebots (§ 1 Abs. 7 BauGB) darstellt,⁹³ nicht gerecht, weil die Nachbargemeinde ein Recht auf Einhaltung der zwingenden raumordnerischen Vorgaben erhielte.⁹⁴

3.4 Klagerechte sonstiger Hoheitsträger?

Anderen Hoheitsträgern als Gemeinden gesteht die Rechtsprechung im Anfechtungsprozess traditionell nur in sehr eingeschränktem Umfang Klagebefugnisse zu; so vermittele etwa die Vollzugshoheit der Länder im Bereich des Natur- oder Denkmalschutzrechts (Art. 83, 30 GG) diesen kein Recht zur Anfechtung von Planfeststellungsbeschlüssen der Bundeseisenbahnverwaltung.⁹⁵ Etwas anderes soll nach jüngeren Erkenntnissen gelten, wenn durch die Zulassung des Vorhabens dem Land die Erfüllung seiner Auf-

gaben wesentlich erschwert wird.⁹⁶ Weil mit der Zulassung einer Zielabweichung aber lediglich von der Zielbindung befreit, nicht aber über die zu befreiende Planung oder Maßnahme entschieden wird, führt die Zielabweichung noch nicht zu einer Beeinträchtigung der Aufgaben anderer Hoheitsträger.⁹⁷ Diesen steht deshalb kein Klagerecht zur Anfechtung des Zielabweichungsbescheides zu;⁹⁸ allenfalls können sie gegen die Entscheidung über die Planung oder Maßnahme vorgehen, für welche die Zielabweichung zugelassen wurde.

Ein Klagerecht öffentlicher Stellen gegen den Zielabweichungsbescheid ist allenfalls unter dem Gesichtspunkt des „absoluten“ Verfahrensrechts in Fällen in Betracht zu ziehen, in welchen die Zielabweichung unter Missachtung eines landesrechtlichen Einvernehmenserfordernisses zugelassen wurde.⁹⁹ Etliche Landesplanungsgesetze sehen derartige Mitwirkungsrechte insbesondere zugunsten der obersten Fachbehörden (Ministerien), teilweise sogar allgemein zugunsten der in ihrem fachlichen Aufgabenbereich berührten öffentlichen Stellen vor.¹⁰⁰ Und manche Landesplanungsgesetze fordern für Abweichungen von den Zielen der Regionalpläne das Einvernehmen des regionalen Planungsträgers.¹⁰¹

Soweit das Landesplanungsrecht die Zulassung einer Zielabweichung an das Einvernehmen von Fachbehörden bindet, gleicht die Situation dem bereits erörterten Einvernehmenserfordernis zugunsten der Belegenheitsgemeinde und lässt sich das prozessuale Schutzbedürfnis der Fachbehörden mit entsprechenden Erwägungen in Zweifel ziehen.¹⁰² Ebenso wie im Falle der Belegenheits-

89) Deshalb erscheint auch die Rede von den Funktionszuweisungen als „Bestandteil der kommunalen Planungshoheit“ unzutreffend. Kritisch hierzu auch Gierke, in: Brügelmann (Begr.), BauGB, Stand: 116. Erg.-Lfg. Oktober 2020, § 2 Rdnr. 69, der zu Recht die rein prozessrechtliche Dimension des § 2 Abs. 2 S. 2 BauGB betont.

90) Ein Klagerecht gegen den Zielabweichungsbescheid unter Hinweis auf die Möglichkeiten einer gerichtlichen Überprüfung des Bebauungsplans am Maßstab des § 2 Abs. 2 BauGB verneinend auch VG Darmstadt, Urt. v. 8.11.2006 – 2 E 705/02, juris, Rdnr. 22 ff.

91) Und dies auch nur hinsichtlich der Ziele, von denen die Abweichung zugelassen wurde, ggf. etwa nicht hinsichtlich des Beeinträchtigungsverbots. Anders wohl Patella, BayVBl. 2012, 421, 426, die von einer umfassenden „Freigabe“ in raumordnungsrechtlicher Hinsicht ausgeht und der Nachbargemeinde im Rahmen der interkommunalen Abstimmung nur noch die Berufung auf städtebauliche Belange (zentrale Versorgungsbereiche) zugesteht.

92) Hierzu auch bereits oben, 3.2, bei und mit Fn. 50. Zum Schutz der Gemeinden durch Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG BVerwG, Urt. v. 27.4.2017 – 9 A 30.15, BVerwGE 159, 1 Rdnr. 10.

93) Siehe nur Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand: 139. Lfg. August 2020, § 2 Rdnr. 110; Gierke, in: Brügelmann (Begr.), BauGB, Stand: 116. Erg.-Lfg. Oktober 2020, § 2 Rdnr. 53 ff. m. w. N.

94) Nicht überzeugend insoweit Patella, BayVBl. 2012, 421, 426, die für ein Klagerecht gegen den Zielabweichungsbescheid anführt, die Rechtsstellung der Nachbargemeinde werde durch die Zielabweichung verschlechtert, weil die strikte Zielverbindlichkeit nach § 1 Abs. 4 BauGB auf eine bloße Abwägungsrelevanz reduziert werde.

95) BVerwG, Urt. v. 14.4.1989 – 4 C 31.88, BVerwGE 82, 17, 23 f.; BVerwG, Urt. v. 29.4.1993 – 7 A 2.92, BVerwGE 92, 258, 261 ff.; BVerwG, Beschl. v. 7.1.1992 – 7 B 153.91, NVwZ-RR 1992, 457, 458; die Klagebefugnis eines Landkreises aus Gründen der im übertragenden Wirkungskreis wahrzunehmenden Aufgabe des Katastrophenschutzes verneinend auch BVerwG, Beschl. v. 15.12.2016 – 3 VR 4.16, NVwZ 2017, 724 Rdnr. 14; vgl. ferner BVerwG, Urt. v. 27.9.2018 – 7 C 23.16, NVwZ 2019, 163 mit Anmerkung Kment: keine Klagebefugnis des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers.

96) BVerwG, Urt. v. 28.2.2019 – 3 A 5.16, NVwZ 2020, 391 Rdnr. 17 ff., 25 ff.: Beeinträchtigung des Brand- und Katastrophenschutzes durch zu kleine Rettungsplätze an einem Eisenbahntunnel.

97) Zum fehlenden Zulassungscharakter oben, 2, nach Fn. 25, sowie 3.1, bei und mit Fn. 35 ff.

98) Ebenso im Ergebnis Kirchberg, in: Hager (Hrsg.), Kommentar zum Landesplanungsrecht in Baden-Württemberg, 2015, § 24 LPlG Rdnr. 28; Schmitz, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Stand: Februar 2020, L § 6 ROG 2008 Rdnr. 186 f.; Goppel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2. Aufl. 2018, § 6 Rdnr. 52; grundsätzlich auch Kment, in: ders. (Hrsg.), ROG mit Landesplanungsrecht, 2019, § 6 Rdnr. 180: „überaus selten“.

99) Im Ergebnis zutreffend gegen ein Klagerecht der Fachbehörden auch in diesen Fällen aber Goppel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2. Aufl. 2018, § 6 Rdnr. 53. Zutreffend stellt Kirchberg, in: Hager (Hrsg.), Kommentar zum Landesplanungsrecht in Baden-Württemberg, 2015, § 24 LPlG Rdnr. 28 klar, dass sich ein Klagerecht öffentlicher Stellen nicht auf die – erfolgte – Beteiligung öffentlicher Stellen stützen lässt.

100) Vgl. Art. 4 Abs. 1 S. 2 LPlG, § 5 Abs. 6 S. 1 LPlG MV, § 13 Abs. 1 S. 2 LPlG SH; für Abweichungen von Zielen des Landesentwicklungsplans § 4 Abs. 9 S. 2 HessLPlG, § 16 Abs. 2 S. 2 LPlG NRW, § 8 Abs. 3 S. 1 LPlG RP und § 11 Abs. 1 S. 3 ThürLPlG. Art. 10 LPlV Bln.-Bbg. fordert darüber hinaus das Einvernehmen mit den „fachlich berührten Stellen“; ähnlich § 8 NdsROG: Einvernehmen mit den „in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen“.

101) So Art. 4 Abs. 1 S. 3 BayLPlG, § 16 Abs. 3 S. 2 LPlG NRW und § 11 Abs. 3 S. 3 ThürLPlG.

102) Zur Problematik etwaiger Einvernehmenserfordernisse zugunsten der Belegenheitsgemeinde und hierauf gestützter Klagebefugnisse oben, 3.2, bei und mit Fn. 53 ff.

gemeinde wird nämlich mit dem Einvernehmenserfordernis zugunsten von Fachbehörden solchen öffentlichen Stellen ein Recht zur Unterbindung von Zielabweichungen und somit auf Aufrechterhaltung der Zielbindung eingeräumt, denen keine raumordnerischen Befugnisse übertragen sind; die Raumordnung ist vielmehr überfachliche Planung.¹⁰³ Anders als im Falle des § 36 BauGB soll das Einvernehmen im Zielabweichungsverfahren den Fachbehörden auch nicht die Ausübung der ihnen übertragenen Planungs- oder sonstiger Verwaltungsbefugnisse ermöglichen.¹⁰⁴ Ferner unterscheidet es sich vom gemeindlichen Einvernehmen im Baugenehmigungsverfahren sowie von anderweitigen Zustimmung- und Einvernehmensvorbehalten in Zulassungsverfahren¹⁰⁵ insbesondere dadurch, dass die Zulassung einer Zielabweichung lediglich von den raumordnungsrechtlichen Vorgaben dispensiert, aber noch keine Entscheidung über die von der Zielbindung befreite Planung oder Vorhabenzulassung beinhaltet. Durch die bloße Befreiung von der Zielbindung kann jedoch ein Konflikt mit fachbehördlichen Belangen noch nicht entstehen; die Konfliktbewältigung wäre vielmehr Aufgabe des Planungs- oder Zulassungsverfahrens, für welches die Zielabweichung zugelassen wird. Vor diesem Hintergrund erscheint es nicht gerechtfertigt, aus den Einvernehmenserfordernissen zugunsten von Fachbehörden im Zielabweichungsverfahren in derselben Weise Klagebefugnisse herzuleiten, wie dies für das gemeindliche oder die fachbehördlichen Einvernehmenserfordernisse in Zulassungsverfahren anerkannt ist.¹⁰⁶ Bereits kompetenzrechtlich ist es fragwürdig, dass den Fachbehörden durch die im Landesplanungsrecht vorgesehenen Einvernehmenserfordernisse ein Recht auf Aufrechterhaltung des raumordnungsrechtlichen Status quo und somit auf der Ebene des Planvollzugs ein stärkerer Einfluss als bei der Planaufstellung, wo die Fachbehörden lediglich Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten (vgl. § 9 Abs. 2 S. 1 ROG), eingeräumt wird. Dieser Wertungswiderspruch sollte nicht durch Klagebefugnisse qua „absoluten“ Verfahrensrechts perpetuiert werden. *De lege ferenda* wäre auch hier eine Aufhebung der betreffenden landesrechtlichen Regelungen zu erwägen.

Wird dagegen die Zielabweichung ohne das landesrechtlich vorausgesetzte Einvernehmen des Trägers der Regionalplanung zugelassen, verletzt dies ein Mitwirkungsrecht, welches – in vergleichbarer Weise wie das gemeindliche Einvernehmen nach § 36 BauGB – den Planungsbefugnissen Rechnung tragen soll.¹⁰⁷ Hier liegt es nahe, die für das Baugenehmigungsverfahren entwickelten prozessualen Grundsätze heranzuziehen und dem Träger der Regionalplanung ein Recht zur Anfechtung des Zielabweichungsbescheides zuzugestehen; der Bescheid wird dann gerichtlich bereits allein wegen des Verfahrensfehlers aufgehoben, ohne dass eine Prüfung der materiellen Rechtslage stattfindet.¹⁰⁸

3.5 Klagerechte privater Dritter?

Große Vorbehalte bestehen in Rechtsprechung und Schrifttum schließlich auch gegenüber einer Anerkennung von Klagerechten privater Dritter gegen Zielabweichungsbescheide.¹⁰⁹ Weil das Zielabweichungsverfahren als solches allenfalls den Interessen des Antragstellers, nicht aber den Interessen Dritter zu dienen bestimmt ist¹¹⁰ und auch die materiellen Abweichungsvoraussetzungen des § 6 Abs. 2 S. 1 ROG keine derartige Schutzrichtung aufweisen,¹¹¹ könnte sich die Befugnis zur Anfechtung eines Zielabweichungsbescheides allenfalls damit begründen lassen, dass das Ziel, von dem abgewichen wird, eine drittschützende Wirkung zugunsten Privater entfaltet. Dies ist bei Zielfestlegungen zum Freiraum- und Naturschutz bereits im Ansatz zu verneinen; so bezweckt bspw. die Festlegung eines Regionalen Grünzugs oder eines Vorranggebiets für die Landwirtschaft nicht den Schutz privater Grund-

eigentümer bzw. Anwohner.¹¹² Noch allgemeiner hat das Bundesverwaltungsgericht in zwei Beschlüssen im Zusammenhang mit der Überprüfung von Bebauungsplänen hervorgehoben, die Raumordnungsplanung begründe kein schützenswertes Interesse des Bürgers „an der Beibehaltung des derzeitigen Zustandes“, etwa im Hinblick auf die Verkehrsbelastung; der Einzelne könne aus Zielen der Raumordnung keine Rechte herleiten.¹¹³ Dies erscheint insofern überzeugend, als Privaten ebenso wenig ein Recht auf Fortbestand des raumordnungsrechtlichen Status quo zustehen kann wie Fachbehörden oder Gemeinden.¹¹⁴ Soweit vereinzelt eine drittschützende Wirkung von Raumordnungszielen zugunsten Privater erwogen wird, wie etwa

103) Grundlegend wiederum BVerfG, Gutachten vom 16.6.1954 – 1 PBvV 2/52, BVerfGE 3, 407, 425, 427 – sog. Baurechtsgutachten: Die Raumordnung fasse vielfältige Fachplanungen zusammen und stimme diese aufeinander ab; vgl. ferner zur Abgrenzung von Raumordnung und Fachplanung *Runkel*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Stand: Februar 2020, M § 2 ROG 2017 Rdnr. 47 ff.; *Kümper*, in: Kment (Hrsg.), ROG mit Landesplanungsrecht, 2019, Grundlagen A Rdnr. 26 ff. m. w. N.

104) Zur entsprechenden Funktion des § 36 BauGB nur BVerwG, Urt. v. 19.11.1965 – IV C 184.65, BVerwGE 22, 342; *Söfker*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand: 139. Lfg. August 2020, § 36 Rdnr. 9.

105) Bspw. das landesbehördliche Einvernehmen nach § 14 Abs. 3 S. 1 WaStrG, die Zustimmung der Landesstraßenbaubehörde nach § 9 Abs. 2 FStrG, die Zustimmung der Luftfahrtbehörden nach § 12 Abs. 2 LuftVG oder die Entscheidung des Bundesaufsichtsamtes für Flugsicherung nach § 18 Abs. 1a LuftVG.

106) Zu § 36 BauGB etwa BVerwG, Beschl. v. 11.8.2008 – 4 B 25.08, NVwZ 2008, 1347 Rdnr. 5; § 14 Abs. 3 S. 1 WaStrG BVerwG, Urt. v. 17.4.2002 – 9 A 24.01, BVerwGE 116, 175, 185.

107) Unerheblich ist insofern, dass die Planungsbefugnisse der Träger der Regionalplanung ggf. keine verfassungsrechtliche (Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG), sondern lediglich eine einfach-gesetzliche Fundierung aufweisen.

108) Für die Erteilung einer Baugenehmigung ohne das Einvernehmen nach § 36 BauGB BVerwG, Beschl. v. 11.8.2008 – 4 B 25.08, NVwZ 2008, 1347 Rdnr. 5.

109) Siehe etwa OVG Koblenz, Urt. v. 15.2.2017 – 8 A 10717/16, DVBl. 2017, 773: „im Regelfall“ keine Klagebefugnis; *Kerkmann*, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz, Raumordnung in Bund und Ländern, Stand: September 2019, § 6 ROG 2008 Rdnr. 97 ff.: „tendenziell unzulässig“; *Kment*, in: ders. (Hrsg.), ROG mit Landesplanungsrecht, 2019, § 6 Rdnr. 180: „Zurückhaltung geboten“.

110) Zutreffend OVG Koblenz, Urt. v. 15.2.2017 – 8 A 10717/16, DVBl. 2017, 773, 774.

111) Im Unterschied zu § 31 Abs. 2 BauGB wird über die Zielabweichung nicht „unter Würdigung nachbarlicher Interessen“ entschieden. Eingehend zum Nachbarschutz bei der städtebaurechtlichen Befreiung *Söfker*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand: 139. Lfg. August 2020, § 31 Rdnr. 69 ff.

112) Mit Blick auf eine Zielabweichung zugunsten einer Erkundungsbohrung zur Erdöl- und Gasaufsuchung OVG Koblenz, Urt. v. 15.2.2017 – 8 A 10717/16, DVBl. 2017, 773, 774 f.: Die in Rede stehenden Ziele verfolgten „gesamträumliche Ansätze“.

113) BVerwG, Beschl. v. 24.4.1992 – 4 NB 36.91, juris, Rdnr. 10; BVerwG, Beschl. v. 30.8.1994 – 4 NB 31.94, juris, Rdnr. 8; ähnlich aus jüngerer Zeit OVG Koblenz, Urt. v. 15.2.2017 – 8 A 10717/16, DVBl. 2017, 773, 774 f., unter Hinweis u. a. auf den pauschalen, typisierenden Ansatz der raumordnerischen Abwägung, der einer Begründung individueller Rechtspositionen entgegenstehe.

114) Dieser Befund gilt im Übrigen auch im Fachplanungsrecht; so haben etwa Dritte keinen Anspruch auf Fortbestand eines Planfeststellungsbeschlusses, wenn die Änderungsvoraussetzungen nach § 76 VwVfG vorliegen: BVerwG, Urt. v. 14.9.1992 – 4 C 34–38.89, BVerwGE 91, 17, 33.

bzgl. zielförmiger Festlegungen betreffend die Mindestabstände von Windkraftanlagen zur Wohnbebauung, mögen sich Anwohner im Rahmen der Anfechtung von Anlagengenehmigungen auf diese Zielfestlegungen berufen können, soweit die Ziele für die angegriffene Zulassungsentscheidung Geltung beanspruchen, etwa nach § 6 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG i. V. m. § 35 Abs. 3 S. 3 HS 1 BauGB.¹¹⁵ Sie können jedoch nicht durch Anfechtung eines erteilten Zielabweichungsbescheides verhindern, dass im Wege der Zielabweichung aus raumordnerischen Gründen von jener Zielbindung befreit wird.¹¹⁶

Weil die Zielabweichungsentscheidung nicht als planerische Abwägungsentscheidung zu qualifizieren ist,¹¹⁷ können private Dritte ihre Klagebefugnis ferner nicht auf ein an die Abwägung nach § 7 Abs. 2 ROG anknüpfendes „Recht auf Abwägung“¹¹⁸ stützen.¹¹⁹ Und zuletzt vermittelt ihnen auch das UmwRG kein Klagerecht: Die Zielabweichungsentscheidung gehört bereits nicht zu den Rechtsbehelfsgegenständen des § 1 UmwRG,¹²⁰ und überdies befreit § 4 Abs. 1 UmwRG Privatklässler nicht von den Anforderungen des § 42 Abs. 2 VwGO.¹²¹

4. Fazit

Wird zugunsten einer raumbedeutsamen Planung oder Maßnahme eine Abweichung von den Zielen der Raumordnung i. S. d. § 6 Abs. 2 ROG zugelassen, so steht Dritten – Gemeinden und anderen Hoheitsträgern wie Privaten – nur in wenigen Ausnahmekonstellationen eine Klagebefugnis i. S. d. § 42 Abs. 2 VwGO zur Anfechtung des Zielabweichungsbescheides zu. Das sog. altruistische Verbandsklagerecht der Umweltschutzvereinigungen nach § 2 Abs. 1 UmwRG greift nicht ein, weil der Zielabweichungsbescheid nicht den Umweltrechtsbehelfsgegenständen des § 1 UmwRG zugeordnet werden kann, u. a. keine Zulassungsentscheidung i. S. d. § 2 Abs. 6 UVPG darstellt. Belegenheitsgemeinden können Klagerechte gegen einen dem Träger der Regionalplanung, einem Fachplanungsträger oder Vorhabenträger erteilten Zielabweichungsbescheid insbesondere nicht aus ihrem Selbstverwaltungsrecht (Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG) und ihrer Planungshoheit herleiten, weil ihre Rechtspositionen durch die Zielabweichung noch nicht berührt werden. Entsprechendes gilt für die Wahrnehmungszuständigkeiten von Fachbehörden. Gemeinden und Fachbehörden können Klagebefugnisse ferner nicht auf die ggf. im Landesplanungsrecht vorgesehenen Einvernehmenserfordernisse stützen; das entsprechende Verständnis derartiger Mitwirkungsrechte als „absolute Verfahrensrechte“, welches namentlich mit Blick auf das gemeindliche Einvernehmen im Baugenehmigungsverfahren (§ 36 BauGB) entwickelt wurde, lässt sich nicht übertragen, weil ein Konflikt zu gemeindlichen oder fachbehördlichen Belangen und Befugnissen erst auf der Ebene des Planungs- oder Zulassungsverfahrens entstehen kann, für welches die Zielabweichung zugelassen wird. Auch Nachbargemeinden können nicht verhindern, dass kommunale Bauleitpläne nach § 6 Abs. 2 ROG von der Zielbindung befreit werden; insbesondere bezieht sich die durch § 2 Abs. 2 S. 2 BauGB hergestellte Wehrfähigkeit einer Gemeinde zugewiesener raumordnerischer Funktionen allein auf die interkommunale Abstimmung der Bauleitplanung, nicht aber auf das Verhältnis der Bauleitplanung zur Raumordnung. Eine Befugnis zur Anfechtung von Zielabweichungsbescheiden kann indes bestehen, wo das Landesplanungsrecht ein Einvernehmenserfordernis zugunsten des Trägers der Regionalplanung vorsieht:

Wird hier eine Zielabweichung ohne das Einvernehmen erteilt, so begründet allein dieser Verfahrensfehler ein Klagerecht und führt zur gerichtlichen Aufhebung des Zielabweichungsbescheides; hier greift das zu § 36 BauGB entwickelte Rechtsschutzmodell, der prozessuale Schutz der Planungsbefugnisse.

Open Access. Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Artikel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.

Weitere Details zur Lizenz entnehmen Sie bitte der Lizenzinformation auf <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>.

Open Access funding enabled and organized by Projekt DEAL.

115) So jüngst eingehend VG Koblenz, Urt. v. 3. 7. 2020 – 4 K 907/17, juris, Rdnr. 62 ff. im Zusammenhang mit einer Verletzung dieser Abstandsregelung durch die immissionsschutzrechtliche Genehmigung: Die Abstandsregelungen bezweckten gerade einen „Nachbarschutz“ zugunsten der in räumlicher Nähe zu Windkraftanlagen lebenden Menschen und beschränkten sich gerade nicht auf generelle raumordnerische Erwägungen.

116) Der Zielabweichungsbescheid dürfte im Rahmen einer Anfechtungsklage gegen die Vorhabengenehmigung auch nicht inzident überprüft werden, weil insoweit eine Rechtsverletzung i. S. d. § 113 Abs. 1 S. 1 VwGO ausgeschlossen ist; im Falle der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung wird die Zielabweichungsentscheidung allerdings nach § 13 BImSchG konzentriert.

117) Hierzu bereits oben, 2, bei und mit Fn. 27.

118) Zu diesem grundlegend BVerwG, Urt. v. 24. 9. 1998 – 4 CN 2.98, BVerwGE 107, 215, 220 f.; zur Zuordnung nachbarlicher Interessen zum notwendigen Abwägungsmaterial bei der Änderung eines Bebauungsplans zuletzt BVerwG, Beschl. v. 15. 6. 2020 – 4 BN 51.19, NVwZ 2020, 1533 Rdnr. 7.

119) VG Neustadt (Weinstraße), Urt. v. 4. 7. 2016 – 3 K 516/15, juris, Rdnr. 138 ff.; OVG Koblenz, Urt. v. 15. 2. 2017 – 8 A 10717/16, DVBl. 2017, 773, 775: Raumordnungsplanung und Zielabweichung unterschieden sich „strukturell grundlegend voneinander“. Für eine Einbeziehung auch privater Belange in die Zielabweichungsentscheidung im Wege der „nachvollziehenden Abwägung“ nicht überzeugend VG Trier, Urt. v. 15. 1. 2020 – 9 K 2133/19, EnWZ 2020, 139 Rdnr. 99. Gegen diesen Ansatz spricht bereits, dass die in § 6 Abs. 2 S. 1 ROG geregelten Abweichungsvoraussetzungen der „raumordnerischen Vertretbarkeit“ und des „Nichtberührtseins der Grundzüge der Planung“ keine Gegenüberstellung der Interessen an der Zielbefolgung und an der Abweichung fordern, sondern allein die Ermittlung und Auslegung der Entscheidung des Plangebers.

120) VG Neustadt (Weinstraße), Urt. v. 4. 7. 2016 – 3 K 516/15, juris, Rdnr. 107 ff.; OVG Koblenz, Urt. v. 15. 2. 2017 – 8 A 10717/16, DVBl. 2017, 773; Kerkmann, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz, Raumordnung in Bund und Ländern, Stand: September 2019, § 6 ROG 2008 Rdnr. 97 ff.

121) BVerwG, Urt. v. 20. 12. 2011 – 9 A 30.10, NVwZ 2012, 573 Rdnr. 19; BVerwG, Urt. v. 2. 10. 2013 – 9 A 23.12, NVwZ 2014, 367 Rdnr. 16.