

Philipp-Gerlach • Teßmer

Kanzlei Philipp-Gerlach • Teßmer - Niddastr. 74 - 60329 Frankfurt/Main

**Verwaltungsgericht Gießen
Marburger Straße 4**

35390 Gießen

per elektronische Kommunikation

Ihr Zeichen

Unser Zeichen

2017 B 182

Ursula Philipp-Gerlach
Rechtsanwältin
Fachanwältin für Verwaltungsrecht

Dirk Teßmer
Rechtsanwalt

Tobias Kroll
Rechtsanwalt

Niddastraße 74
60329 Frankfurt/Main

Tel.: 069 / 4003 400-13
Fax: 069 / 4003 400-23

kanzlei@pg-t.de

Frankfurt am Main, den

13.12.2017

Klage

des Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Hessen e.V., vertreten durch den Landesvorstand, Geleitsstraße 14, 60599 Frankfurt am Main

- Kläger -

gegen

das Land Hessen, vertreten durch das Regierungspräsidium Darmstadt, Wilhelminenstraße 1-3, 64283 Darmstadt

- Beklagter -

beizuladen:

Gemeinde Wölfersheim, vertreten durch den Gemeindevorstand, Hauptstraße 60, 61200 Wölfersheim

wegen: Raumordnungsrecht

Namens und in Vollmacht des Klägers wird Klage erhoben gegen

die Entscheidung des Beklagten nach § 8 Abs. 5 HLPG in Verbindung mit § 6 Abs. 2 Satz 1 ROG über die Zielabweichung von den Zielen Z3.4.2-4 und Z10.1-10 des Regionalplans Südhessen / Regionalen Flächennutzungsplans 2010 – behördliches Aktenzeichen: III.31.2 -93 b 10/01 Wölfersheim 02/17 – vom 26.10.2017.

Entsprechende Vollmacht liegt an.

Ebenso liegt der angegriffene Bescheid als **Anlage K 1** bei.

Ferner wird beantragt,

die Verwaltungsakte zum Zielabweichungsverfahren beizuziehen und dem Kläger die Verwaltungsakte zum Zielabweichungsverfahren zum Zwecke der Akteneinsicht und der weiteren Klagebegründung für die Dauer einer Woche in die Büroräume der Prozessbevollmächtigten zu überlassen.

Vorsorglich wird darauf hingewiesen, dass der Unterzeichner, der Bearbeiter des Klageverfahrens ist, in der Zeit vom 22.12.2017 bis einschließlich 05.01.2018 urlaubsabwesend sein wird, so dass die Akteneinsicht frühestens ab dem 08.01.2018 gewährt werden sollte.

Ungeachtet der Akteneinsicht wird die Klage, soweit gegenwärtig möglich, begründet.

A. Sachverhalt

Gegenstand der Klage ist der Bescheid des Beklagten vom 26.10.2017 mit dem auf Antrag der Beizuladenden über die Abweichung von den Zielen Z3.4.2-4 und Z10.1-10 des Regionalplans Südhessen / Regionalen Flächennutzungsplans 2010 entschieden worden ist.

In dem ursprünglichen Antrag der Beizuladenden vom 23.05.2017 war die Zulassung einer Abweichung von Zielen des Regionalplans Südhessen / Regionalen Flächennutzungsplans 2010 beantragt worden, um in einem zukünftigen „Logistikpark A 45“ im Rahmen eines Bauleitplanverfahrens ein Gewerbegebiet ausweisen zu können. Für den „Logistikpark A 45“ war die Inanspruchnahme von insgesamt rund 40 ha „Vorranggebiet für Landwirtschaft“ (36,9 ha) und „Grünfläche Sportanlagen“ (3,1 ha) vorgesehen. Mit dem Zielabweichungs-

antrag sollte das Gebiet auf der Ebene der Regionalplanung nach bauleitplanerischer Umsetzung der Abweichung zu einem „Vorranggebiet für Industrie und Gewerbe“ werden. Diese Fläche wird als Fläche I bezeichnet. Sie befindet sich südöstlich der Bundesstraße B 455 zwischen Wölfersheim und Berstadt. Im Südwesten begrenzt die Kreisstraße K 181 nach Echzell die Fläche. Im Südosten grenzt sie an die Gemarkungsgrenze zu Echzell. 30 ha der Fläche I war für die Ansiedlung eines Logistikbetriebes (REWE-Lager) und 10 ha für die Festsetzung eines Gewerbegebietes als Angebotsplanung vorgesehen. Gleichzeitig sollte nach dem Antrag eine als Fläche II bezeichnete Fläche, die derzeit im Regionalplan Südhessen / Regionalen Flächennutzungsplan 2010 als „Vorranggebiet Industrie und Gewerbe Planung“ festgelegt ist, mit einer Größe von 11,8 ha „zurückgegeben“ werden und als „Vorranggebiet für Landwirtschaft“ ausgewiesen werden. Es verbliebe nach Berechnung der Beizuladenden ein Verlust von 25,1 ha landwirtschaftlicher Fläche. Für die im Gemeindeteil für die Gemeinde Wölfersheim aufgeführten Tabellenwerte des Regionalplans Südhessen / Regionalen Flächennutzungsplans 2010 hätte dies nach Angaben der Beizuladenden eine über den zugewiesenen Anteil an gewerblichen Bauflächen hinausgehende Inanspruchnahme von 11,1 ha und somit gewerbliche Bauflächen (Bestand und Planung) von insgesamt 93,1 ha statt 82 ha bedeutet.

Die Beizuladende hat in ihrem Antrag zur Begründung des Standortes für das REWE-Logistikzentrum angegeben, dass die nahegelegenen REWE-Lagerstandorte Rosbach vor der Höhe und Hungen mittlerweile an ihre Kapazitäts- und Produktivitätsgrenzen gekommen seien und eine Erweiterung dort nicht möglich sei, sodass im Bereich der Antragstellerin ein Lebensmitteldistributions- und Logistikzentrum mit einer Lagerfläche von ca. 100.000 Quadratmetern bzw. 10 ha für alle Sortimentsbereiche auf einer Grundstücksfläche von 300.000 Quadratmetern (30 ha) gebaut werden solle. Das dafür vorgesehene Gebiet liege verkehrsgünstig an der Anschlussstelle Wölfersheim der Bundesautobahn BAB 45 und den Bundesstraßen B 455 / B 489. Der Standort eigne sich optimal für regionale Distributionslogistik. Ein Alternativstandort in der näheren Umgebung mit ähnlich guter Verkehrsanbindung und besserem Einklang mit ökologischen, ökonomischen und sozialen Erfordernissen (gemäß dem Entwurf des Grundsatzes 5.1-1 [G] der in Aufstellung befindlichen 3. Änderung des Landesentwicklungsplans Hessen 2000 – Entwurf für die Beteiligung nach § 10 ROG) habe nicht gefunden werden können. Die weiteren 10 ha „gewerbliche Baufläche“ sollen östlich der geplanten Logistikfläche dargestellt bzw. festgesetzt werden, damit Gewerbebetriebe von etwaigen Synergieeffekten des Logistikparks profitieren könnten.

Im Rahmen des Zielabweichungsverfahrens wurden Träger öffentlicher Belange und Gebietskörperschaften beteiligt. Insbesondere von den Trägern öffentlicher Belange (u.a. Regierungspräsidium Darmstadt, Dezernate III.31.1 – Regionalplanung, Geschäftsstelle der Regionalversammlung –, V 51.1 – Landwirtschaft, Fischerei und internationaler Artenschutz – und V 53.1 – Naturschutz [Planung und Verfahren]) sind zahlreiche, erhebliche und auch grundsätzliche Bedenken geäußert worden, insbesondere mit Blick auf den Bodenschutz und die Belange der Landwirtschaft, aber auch mit Blick auf den Naturschutz. In diesem Zusammenhang wurden auch Bedenken mit Blick auf die vorgelegte und räumlich beschränkte Standortalternativenprüfung erhoben.

Der Beklagte hat die Zielabweichung für die beabsichtigte Angebotsplanung gewerblicher Bauflächen abgelehnt. Für die Bauleitplanung zur Ansiedlung des REWE-Logistikzentrums hat der Beklagte die beantragte Zielabweichung hingegen mit den im Tenor des Bescheides näher bezeichneten Auflagen und Bedingungen zugelassen.

Zur Begründung seiner Entscheidung führt der Beklagte aus, dass die Voraussetzungen für die Zulassung einer Abweichung vorlägen.

So sei das Ziel des Antrags unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar, weil die Abweichung planbar wäre, würde statt des Abweichungsverfahrens ein Planänderungsverfahren durchgeführt werden. Grundlage der Festlegung „Vorranggebiete für Landwirtschaft“ sei der landwirtschaftliche Fachplan Südhessen 2004, ein landwirtschaftliches Fachgutachten der GfL Planungs- und Ingenieurgesellschaft GmbH. Den „Vorranggebieten für Landwirtschaft“ seien die Stufen 1a und 1b der Gesamtbewertung der Feldflurfunktionen des Gutachtens zu Grunde gelegt worden. Die Gesamtbewertung setze sich dabei aus der Ernährungsfunktion, der Einkommensfunktion, der Arbeitsplatzfunktion, der Erholungsfunktion sowie der Schutzfunktion zusammen. Daraus sei jedoch nicht zu schließen, dass die Festlegung der Stufen 1a und 1b des landwirtschaftlichen Fachplanes 2004 als Vorranggebiet Landwirtschaft zwingend und ausnahmslos erfolgt wäre. Nicht sämtliche einer der beiden Stufen zugeordnete Flächen seien als Vorranggebiet Landwirtschaft festgelegt. Es sei daher ohne weiteres vorstellbar, dass die Festlegung eines Vorranggebietes Industrie und Gewerbe – Planung im Bereich der Fläche I auch im Wege der Regionalplanung hätte festgelegt werden können.

Darüber hinaus seien auch die Grundzüge der Planung im Sinne des § 6 Abs. 2 Satz 1 ROG nicht berührt. Die Prüfung der Frage, ob die Grundzüge der Planung berührt seien, beurteile sich nach dem im Plan zum Ausdruck gebrachten planerischen Willen. Bezogen

auf dieses Wollen dürfe der Abweichung vom Planinhalt keine derartige Bedeutung zukommen, dass die dem Plan zugrunde gelegte Planungskonzeption („Grundgerüst“) in beachtlicher Weise beeinträchtigt wird. Die Abweichung müsse – soll sie mit den Grundzügen der Planung vereinbar sein – durch das planerische Wollen gedeckt sein; es müsse – mit anderen Worten – angenommen werden können, die Abweichung liege noch im Bereich dessen, was der Plangeber gewollt hat oder gewollt hätte, wenn er den Grund für die Abweichung gekannt hätte. In diesem Zusammenhang verweist der Beklagte darauf, dass, hätte der Ansiedlungswunsch der Firma REWE bereits im Rahmen des Aufstellungsprozesses bestanden, es ohne Verstoß gegen tragende Grundsätze des dem Regionalplan Südhessen / Regionalen Flächennutzungsplan 2010 zugrundeliegenden Konzepts möglich gewesen wäre, im Bereich der Fläche I ein Vorranggebiet Industrie und Gewerbe festzulegen.

Im Rahmen der Abwägungsentscheidung über die Zulassung der Abweichung erläutert der Beklagte, dass nach pflichtgemäßem Ermessen das Interesse der Beizuladenden an der Ausweisung gewerblicher Bauflächen dem entgegenstehenden, durch das hier betroffene Ziel der Raumordnung „Vorranggebiet für Landwirtschaft“ vermittelte Interesse in dem sich aus dem Tenor ergebenden Umfang überwiege, so dass nach Umwidmung der Fläche II insgesamt 14,17 ha Vorranggebiet für die Landwirtschaft verloren gingen. Jedenfalls dann, wenn – wie im Falle der Zulassung einer Abweichung zugunsten der Ansiedlung eines Logistikzentrums – besondere Anhaltspunkte dafür vorlägen, dass Flächen für den angestrebten Zweck besonders geeignet seien, müsse sich das auch gegen das Interesse der Landwirtschaft am Erhalt von Flächen mit überdurchschnittlicher Bodenqualität durchsetzen können. Zur Betroffenheit der Eigentümer und Bewirtschafter zeichne sich ab, dass einige Bewirtschafter (Eigentümer und Pächter) durch die Gebietsentwicklung Flächenverluste erleiden, die zwischen 5 und ca. 10% liegen werden. Diese müssten natürlich ausgeglichen werden, damit betroffene Betriebe so wenig wie möglich beeinträchtigt werden. Allerdings sei auch nachgewiesen, dass eine Existenzgefährdung, die nicht ausgleichsfähig wäre, ausgeschlossen werden kann. Hinsichtlich der als fehlend gerügten Standortalternativenprüfung sei zu sagen, dass im Vorfeld der beantragten Abweichungszulassung durch einen externen Dienstleister des Investors in einem Radius von 60 km um Frankfurt Alternativstandorte untersucht worden seien. In die engere Untersuchung seien zehn Standorte gelangt, von denen sechs Standorte mangels ausreichend vorhandener Fläche ausgeschieden seien. Ein weiterer Standort sei wegen der Lage innerhalb eines Ortes ausgeschieden, ein weiterer wegen einer vorhandenen Hanglage und der letzte wegen außerhalb des Zielgebiets zur Mitarbeiterbindung liegend. Die in den Stellungnahmen angesprochenen Mittelzentren wurden dabei mituntersucht. Die Unumgänglichkeit für den Standort Wölfersheim ergebe sich nach Aussagen des Investors daraus, dass das Vorhaben hinsichtlich der Parameter Lage im Raum, der Versorgung der Filialen, verkehrliche Anbindung, 24/7-Betrieb,

Mindestflächengröße und Mitarbeiterbindung eine gewisse Ortsgebundenheit aufweise. Ein weiteres wichtiges Standortkriterium sei eine möglichst kurze Anbindung an die überörtliche Verkehrsinfrastruktur (Bundesautobahn), um Belastungen auf die bestehende Siedlungsstruktur und der darin liegenden schutzwürdigen Nutzungen soweit wie möglich zu vermeiden. So sei es nicht erwünscht, mit einer derart immissionsintensiven Nutzung an schutzwürdige Nutzungen heranzurücken. Hieraus erkläre sich die Notwendigkeit des in Anspruch zu nehmenden Standortes Wölfersheim. Die Untersuchung des externen Dienstleisters beinhaltete auch die Standorte Rosbach und Hungen, die mangels verfügbarer Fläche ausschieden. Die von der IHK angefragten Folgenutzungen für die Standorte stehen laut Investor bereits fest. Es soll eine konzerninterne Folgenutzung geben. Ein Leerstand sei hier nicht zu befürchten. Die naturschutzrechtlichen Belange, insbesondere hier in Betracht kommende, ggfs. erforderliche vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen zum besonderen Artenschutzrecht seien erst auf der Ebene der Bauleitplanung abzuarbeiten.

Der Kläger ist am Verfahren nicht beteiligt worden. Nach Bekanntwerden, dass eine Entscheidung im Zielabweichungsverfahren ergangen ist, hat sich der Kläger um den Erhalt des Bescheides bemüht, den er am 16.11.2017 durch einfache E-Mail seitens des Beklagten erhalten hat.

Der Kläger lehnt die Überplanung der Flächen, die die Gemeinde Wölfersheim für das REWE-Logistikzentrum vorsieht, ebenso ab, wie jeden Vollzugsakt, der diese Planung überhaupt erst ermöglicht. Er hält die vorgebrachten Bedenken der Träger öffentlicher Belange für stichhaltig und die Voraussetzungen für die Zulassung einer Abweichung nicht für erfüllt. Schließlich kann auch der Kläger keine hinreichende Alternativenprüfung erkennen, die die vom Beklagten vorgenommene Abwägungsentscheidung rechtfertigt.

B. Rechtliche Würdigung

Die Klage ist zulässig und begründet.

I. Zulässigkeit

Für die Klage gegen die Zielabweichungsentscheidung ist das Verwaltungsgericht Gießen örtlich, sachlich und instanziell zuständig. Der Kläger erhebt auch ohne jeden Zweifel fristgerecht innerhalb eines Monats nach nicht förmlicher Bekanntgabe gegenüber einem seiner Vorstandsmitglieder am 16.11.2017 Klage.

Schließlich ist der Kläger auch entsprechend § 42 Abs. 2 VwGO klagebefugt. Nach § 2 Abs. 1 UmwRG können anerkannte Vereinigungen, zu denen der Kläger zu zählen ist, gegen eine Entscheidung nach § 1 Abs. 1 S. 1 UmwRG Rechtsbehelfe nach Maßgabe der VwGO einlegen, ohne in eigenen Rechten verletzt zu sein, wenn sie im Falle einer Entscheidung i. S. d. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 und 2 UmwRG geltend machen, dass die Entscheidung Rechtsvorschriften, die für die Entscheidung von Bedeutung sein können, widerspricht oder wenn sie im Falle einer Entscheidung i. S. d. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 2a bis 6 UmwRG, geltend machen, dass die Entscheidung umweltbezogene Rechtsvorschriften verletzt.

Dass die Zielabweichung im vorliegenden Fall umweltbezogene Rechtsvorschriften verletzen kann, ergibt sich unzweifelhaft daraus, dass eine Abweichung von einem Planwerk vorgenommen wird, welches als solches ersichtlich auch dem Umweltschutz zu dienen bestimmt ist, vgl. nur Kapitel 4, 6 und 10 des RegFNP, und dessen Grundlage sich ebenfalls in Rechtsvorschriften findet, die zumindest auch dem Umweltschutz zu dienen bestimmt sind, vgl. insoweit §§ 1 Abs. 1 i.V.m. 2 Abs. 2 und 7 Abs. 2 ROG. Ein zentrales Anliegen des RegFNP ist es dabei, die Siedlungsentwicklung sinnvoll und bedarfsorientiert zu steuern und zugleich die Neu-Flächeninanspruchnahmen im Sinne des Boden- und Landschaftsschutzes mit allen seinen Wirkungen und Folgen zu begrenzen, vgl. RegFNP, Allgemeiner Teil, S. 13 f (Grundzüge der Planung). Der Kläger macht insofern geltend, dass schon die Voraussetzungen für die Zielabweichung nicht vorliegen, mithin die Vertretbarkeit unter raumordnerischen Gesichtspunkten nicht gegeben ist und die Grundzüge der Planung berührt werden. Darüber hinaus leidet die Ermessensentscheidung auch an Ermessensfehlern. Da die Voraussetzung der Zielabweichung auf dem RegFNP und der grundsätzlich auch dem Umweltschutz dienenden Abwägungsentscheidung aufbauen, welche auch leitend für die Ausübung des pflichtgemäßen Ermessens sind, führt die Verletzung der Vorschriften des § 6 Abs. 2 ROG notwendigerweise zum Verstoß gegen umweltschützende Vorschriften.

Das Vorhaben, das hier im Zentrum der Zielabweichung steht, ist ein einzelnes Bauvorhaben (Logistikzentrum), für das schon von Gesetzes wegen eine UVP-Pflicht jedenfalls nach Nr. 18.7.1 Anlage 1 UVPG besteht, wenn man von einer Bebauungsplangröße von ca. 30 ha und einer Lagerfläche von ca. 10 ha ausgeht. Die für eine Lagerfläche von 10 ha notwendig zu überbauende Grundfläche i. S. d. § 19 BauNVO wird deutlich über 10 ha liegen müssen.

Bei der Zielabweichung handelt es sich auch um eine Zulassungsentscheidung i. S. d. § 2 Abs. 6 UVPG. Als Zulassungsentscheidungen im Sinne dieses § 2 Abs. 6 UVPG sind unter anderem die Genehmigung und sonstige behördliche Entscheidungen über die Zulässigkeit

von Vorhaben, die in einem Verwaltungsverfahren getroffen werden, einschließlich des Vorbescheids, der Teilgenehmigung und anderer Teilzulassungen, mit Ausnahme von Anzeigeverfahren, zu verstehen. Unter einem Vorhaben ist nach § 2 Abs. 4 nach Maßgabe der Anlage 1 unter anderem die Errichtung und der Betrieb einer technischen Anlage und der Bau einer sonstigen Anlage zu verstehen. Im vorliegenden Fall wird zwar durch die Zielabweichung das Vorhaben i.S.d. Nr. 18.7 Anlage 1 UVPG noch nicht abschließend zugelassen. Hierfür sind weiterhin die Anpassung des Flächennutzungsplans, die Aufstellung eines Bebauungsplans und wenigstens eine Baugenehmigung erforderlich. Allerdings sind sämtliche dieser weiteren erforderlichen Pläne und Genehmigungen ohne die Zielabweichung rechtlich schlicht unmöglich. Die Zielabweichung ist damit *conditio sine qua non* für alle weiteren Vorhabenzulassungsschritte. Sie ist damit der erste notwendige Schritt zur Vorhabenzulassung und damit Teil der Vorhabenzulassung selbst.

Selbst wenn man Zweifel daran haben sollte, dass bereits bei einer Zielabweichung für ein UVP-pflichtiges Vorhaben von einem UVP-pflichtigen Vorhaben gesprochen werden kann, welches in den Anwendungsbereich des § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UmwRG fällt, ist aber immerhin der Anwendungsbereich des § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG eröffnet. Nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG ist der Anwendungsbereich des UmwRG eröffnet bei Verwaltungsakten, durch die andere als in den Nummern 1 bis 2b des § 1 Abs. 1 UmwRG genannte Vorhaben unter Anwendung umweltbezogener Rechtsvorschriften des Bundesrechts, des Landesrechts oder unmittelbar geltender Rechtsakte der Europäischen Union zugelassen werden. Denn an dem Umstand, dass durch die Zielabweichung überhaupt erst die Zulassungsfähigkeit eines UVP-pflichtigen Vorhabens eröffnet wird, ändert sich nichts. Damit ist diese Vorentscheidung (Zielabweichung) ihrerseits notwendigerweise als Genehmigung eines Vorhabens zu beurteilen.

Eine andere Sichtweise würde zu einem nicht gewollten und beabsichtigten normimmanenten Widerspruch der durch die Novellierung des UmwRG im Mai 2017 bezweckten Erweiterung der Rechtsschutzmöglichkeiten anerkannter Vereinigungen führen. Nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG ist anerkannten Vereinigungen für Entscheidungen über die Annahme von Plänen und Programmen im Sinne von § 2 Abs. 7 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung und im Sinne der entsprechenden landesrechtlichen Vorschriften, für die nach Anlage 5 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung oder landesrechtlichen Vorschriften eine Pflicht zur Durchführung einer strategischen Umweltprüfung (SUP) bestehen kann, sofern darüber nicht durch formelles Gesetz entschieden wird, der Rechtsweg eröffnet. Das gilt unzweifelhaft für Raumordnungspläne wie den Regionalplan, vgl. Nr. 1.5 Anlage 5 UVPG, der eine obligatorische SUP für Raumordnungsplanungen nach § 13 des Raumordnungsgesetzes vorsieht. Wenn eine Zielabweichung die Grundzüge des

Raumordnungsplans berührt und unter raumordnerischen Gesichtspunkten nicht vertretbar von diesem abweicht, könnte das an sich vom UmwRG vorgesehene Klagerecht gegen einzelne Festlegungen des Raumordnungsplans wegen Verstoßes gegen Vorschriften des Umweltrechts unterlaufen werden. Das gilt auch dann, wenn zwar die Voraussetzungen für eine Zielabweichung nach § 6 Abs. 2 ROG jedenfalls im Grundsatz gegeben sein könnten, die Ermessensentscheidung aber gleichwohl an Ermessensfehlern leidet, die zu einem Widerspruch zu den Maßgaben des Regionalplans führen.

Darüber hinaus ist auf das Klagerecht bei Raumordnungsverfahren hinzuweisen, welches aus § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UmwRG i.V.m. § 2 Abs. 6 Nr. 2 UVPG folgt. Der Gesetzgeber hat also für sämtliche Vorhaben, für die vorgelagert ein Raumordnungsverfahren durchgeführt wird oder werden muss, ein Klagerecht eingeräumt. Dabei gilt auch für die Unterlassung eines Raumordnungsverfahrens nach § 1 Abs. 1 S. 2 UmwRG, dass ein Klagerecht für eine anerkannte Vereinigung besteht. Eine Unterlassung eines Raumordnungsverfahrens für die Planung des Logistikzentrums steht hier möglicherweise ebenfalls im Raum, vgl. nachfolgend unter II.3.

Im Ergebnis besteht daher an der Klagebefugnis des Klägers kein Zweifel.

II. Begründetheit

Die Klage ist auch begründet.

Es hätte keine Zielabweichung erteilt werden dürfen. Ausgangspunkt für die Beurteilung ist dabei § 6 Abs. 2 S. 1 ROG. Hiernach kann von Zielen der Raumordnung abgewichen werden, wenn die Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist und die Grundzüge der Planung nicht berührt werden.

1. Unvertretbarkeit der Zielabweichung

Für die Vertretbarkeit der Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten gilt, dass die Abweichung mit Rücksicht auf den Zweck der Zielfestlegung planbar gewesen wäre, wenn der Weg der Planung statt der Abweichung gewählt worden wäre; dabei können nur solche Gründe eine Zielabweichung als vertretbar rechtfertigen, die nicht bereits bei der Planerstellung erörtert und nicht bewusst zurückgestellt wurden (Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Kommentar, L § 6 Rn. 115). Es ist nicht erkennbar, dass das nun beantragte Vorhaben bzw. die nun vorliegende Situation bereits zum Zeitpunkt der Planerstellung erörtert und

bewusst zurückgestellt worden wäre. Insofern erscheint die Begründung im Bescheid zunächst plausibel. Allerdings ist nicht erkennbar, dass die Abweichung mit Rücksicht auf den Zweck der Zielfestlegung planbar gewesen wäre. Das folgt aus den Erläuterungen des RegFNP zur Begründung des Ziels Z 10.1-10, nach dem im „Vorranggebiet für Landwirtschaft“ die landwirtschaftliche Bodennutzung Vorrang vor anderen Nutzungsansprüchen hat. Denn nach dieser Begründung stellt sich die Ausweisung dieser Vorranggebiete schon anders dar, als von dem Beklagten in seinem Bescheid (S. 19 f) dargestellt. Zwar trifft es zu, dass Grundlage der Festlegung „Vorranggebiet für Landwirtschaft“ der landwirtschaftliche Fachplan Südhessen 2004 ist, dass die darin enthaltene Gesamtbewertung der Feldflurfunktionen sich aus verschiedenen Funktionen zusammensetzt und dass nicht sämtliche, den Stufen 1a und 1b des landwirtschaftlichen Fachplanes 2004 unterfallenden Flächen ausnahmslos und zwingend als Vorranggebiet für Landwirtschaft festgelegt worden sind. Allerdings erläutert die Begründung des RegFNP weiter, welche 1a- und 1b-Flächen nicht als Vorranggebiet ausgewiesen worden sind:

„Im Abwägungsprozess sind die Gebiete der Stufen 1a und 1b um die Zonen I und II der Trinkwasser- und Heilquellenschutzgebiete und die Golfplätze/Bestand sowie um die regionalplanerischen und bauleitplanerischen Kategorien, Bestand

- *Siedlungsstruktur bzw. Vorranggebiete Siedlung, Vorranggebiete Industrie und Gewerbe*
- *Flughafen*
- *Hochwasserrückhaltebecken*

bereinigt worden.

Im Abwägungsprozess mit den regionalplanerischen und bauleitplanerischen Kategorien „Vorranggebiet für Natur und Landschaft“, „Vorranggebiet für vorbeugenden Hochwasserschutz“, „Ökologisch bedeutsame Flächennutzung“ und „Wald, Bestand Zuwachs“ wurden weitere 1a- und 1b-Flächen bereinigt. In diesen Gebieten, die daraus resultierend als „Fläche für die Landbewirtschaftung“ dargestellt werden, ist die hohe landwirtschaftliche Wertigkeit im Abwägungsprozess besonders zu beachten.“

[RegFNP, Allgemeiner Teil, S. 128]

Nach dieser Begründung sind im Rahmen der Abwägung bei der Aufstellung des RegFNP Flächen der Stufen 1a und 1b im Sinne des landwirtschaftlichen Fachplanes jedenfalls nicht wegen geplanter Siedlungsentwicklungen von der Ausweisung als Vorranggebiet für Landwirtschaft ausgenommen worden. Lediglich der Bestand von Siedlungsstruktur bzw. Vorranggebiete Siedlung, Vorranggebiet Industrie und Gewerbe konnten in der Abwägung des RegFNP die höchste Gesamtbewertung der Feldflurfunktionen überwiegen. Vor diesem Hintergrund ist es jedenfalls nicht ohne weiteres vorstellbar, dass die Festlegung eines Vorranggebietes Industrie und Gewerbe – Planung im Bereich der Fläche I auch im Wege der

Regionalplanung hätte festgelegt werden können. Gerade Gegenteiliges ist der Fall, so dass schon von einer Unvertretbarkeit der Zielabweichung auszugehen ist, mithin die erste Voraussetzung für die Erteilung einer Zielabweichung nicht erfüllt ist.

2. Betroffenheit der Grundzüge der Planung

Die Grundzüge der Planung werden nicht berührt, wenn sich die Abweichung nur auf Einzelheiten der Planung bezieht und die Grundkonzeption des Raumordnungsplans, also die damit angestrebte und beabsichtigte Raumordnung, nicht in beachtlicher Weise beeinträchtigt wird (Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Kommentar, L § 6 Rn. 120). Die Abweichung muss – soll sie mit den Grundzügen der Planung vereinbar sein – durch das planerische Wollen gedeckt sein; es muss – mit anderen Worten – angenommen werden können, die Abweichung liege noch im Bereich dessen, was der Planer gewollt hat oder gewollt hätte, wenn er die weitere Entwicklung einschließlich des Grundes für die Abweichung gekannt hätte (Bescheid, S. 20 mit Verweis auf ein Urteil des BVerwG).

Dass die erteilte Zielabweichung die Grundzüge der Planung beachtet, erscheint schon vor dem Hintergrund der Begründung des RegFNP zur Festlegung von Vorranggebieten für Landwirtschaft sehr zweifelhaft, siehe zuvor. Deutlich näher liegt es, dass der Wille des Plangebers durch eine Zielabweichung missachtet wird, weil in das Gesamtkonzept des Regionalplan in nicht mehr unerheblichem Umfang eingegriffen wird.

Es genügt jedenfalls nicht zu sagen, dass, hätte der Ansiedlungswunsch der Firma REWE bereits bei der Aufstellung bestanden, es ohne Verstoß gegen tragende Grundsätze des dem Regionalplan zugrundeliegenden Konzeptes möglich gewesen wäre, ein Vorranggebiet Industrie und Gewerbe festzulegen. Dieser Ansatz entspricht vielmehr der Prüfung der Vertretbarkeit der Zielabweichung. Eine Prüfung mit dem zugrundeliegenden Konzept erfordert aber zunächst eine Beschreibung des Planungskonzeptes. Erst daran anknüpfend kann festgestellt werden, ob die Abweichung mit diesem Konzept vereinbar ist. Insofern hätten die grundlegenden Erwägungen des Regionalplans zur Landwirtschaft und zur Ansiedlung von Gewerbe und Industrie gegenübergestellt werden müssen, ebenso wie die im Regionalplan zugrundeliegenden Erwägungen zum Flächenverbrauch und Bodenschutz.

Die Gegenüberstellung der unterschiedlichen betroffenen Belange bzw. Themenbereiche ist vorliegend jedoch nur sehr selektiv und begrenzt im Rahmen der Vertretbarkeitsanalyse und im Rahmen der Ermessensausübung erfolgt. Damit kann der Bescheid keine belastbare und fehlerfreie Feststellung der Nichtberührung der Grundzüge der Planung feststellen.

Dabei wäre es schon nach den dem RegFNP vorangestellten Ausführungen zu den Grundzügen der Planung zweifelhaft, dass diese durch die vorliegende Planungsidee nicht berührt sein würden:

„Der Regionalplan/RegFNP stellt den planerischen und planungsrechtlichen Rahmen für raumbedeutsame Vorhaben und Investitionen dar. Er leistet einen wesentlichen Beitrag zur Umsetzung des Leitbildes und zur Stärkung der europäischen Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main. Er trägt zur Lösung der Zukunftsaufgaben der Region durch Koordinierung der raumbedeutsamen öffentlichen Planungen und Erstellung eines fachübergreifenden, abgestimmten Ordnungs- und Entwicklungskonzepts für die Region bei.

Dabei konzentriert sich der Regionalplan/RegFNP auf seine Kernaufgabe, nämlich die Flächen-, Trassen- und Standortsicherung und -vorsorge sowie – im Ballungsraum – die Rahmensetzung für die verbindliche Bauleitplanung.

Grundzüge der Planung für die Planungsregion Südhessen sind:

- *Erhaltung und Stärkung der polyzentralen Siedlungsstruktur durch Ausbau und Weiterentwicklung vorrangig der großen und mittleren Zentren*
- *Stärkung und Profilierung des Verdichtungsraums Rhein-Main als Lebens- und Arbeitsort*
- *Vorrangige Nutzung und qualitative Weiterentwicklung der bestehenden und planungsrechtlich gesicherten Wohnbau- und Gewerbeflächen*
- *Bedarfsgerechte Bereitstellung neuer Flächenangebote im Einzelfall, insbesondere im Hinblick auf die Förderung der kleinen und mittleren innovativen Unternehmen und die Bereitstellung eines quantitativ und qualitativ ausreichenden Wohnungs-, Kultur- und Freizeitangebots*
- *Zukunftsfähige Weiterentwicklung des Verkehrssystems durch Sicherung und Weiterentwicklung des Flughafens Frankfurt Main als internationales Drehkreuz unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Mediation, optimale Einbindung der Region in das europäische Hochgeschwindigkeitsnetz der Bahn, Ausbau des öffentlichen Nahverkehrsnetzes und noch notwendige Ergänzungen des Straßennetzes*
- *Nachhaltige Sicherung und Entwicklung des Freiraums für Arten- und Biotopschutz durch ein überörtliches Biotopverbundsystem, Klimaschutz und Klimaadaptation, Gewässerschutz, Erholung und Land- sowie Forstwirtschaft; Erhaltung der Kulturlandschaft und Schutz des vielfältigen Landschaftsbildes. Konkrete Maßnahmen zum Erreichen dieser schwerpunktmäßig naturschutzfachlichen Ziele ergeben sich aus den Landschaftsplänen und landschaftsplanerischen Gutachten, die auf der Ebene der örtlichen Bauleitplanung als Vorgaben herangezogen werden sollen*
- *Ausbau und flächenhafte Fortentwicklung des Regionalparkkonzepts im Verdichtungsraum und Vernetzung mit den ländlich geprägten benachbarten Räumen*
- *Schaffung der Voraussetzungen für vielfältige und zukunftssichere, existenzsichernde und wohnstättennahe Erwerbsmöglichkeiten, die die Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Frauen und Männer ermöglichen*

- *Verstärkte Berücksichtigung des Klimaschutzes sowie der Vorsorge vor den Folgen des Klimawandels als wichtige Querschnittsaufgabe bei allen Planungsentscheidungen in der Region.“*

[RegFNP, Allgemeiner Teil, S. 13 f]

Durch die vorliegende Zielabweichung werden zumindest die in den Spiegelpunkten 3, 4, 6 und 8 beschriebenen Grundzüge der Planung berührt. Lediglich hinsichtlich des Grundzuges unter Spiegelpunkt 8 könnte eine bloß vorteilhafte Wirkung der Zielabweichung angenommen werden. Hinsichtlich der Spiegelpunkte 3 und 4 werden die Grundzüge der Planung zumindest auch negativ berührt, hinsichtlich des Spiegelpunktes 6 ist eine vornehmlich negative Auswirkung anzunehmen, insbesondere mit Blick auf den durch die Rückgabe der Fläche II resultierenden Gesamtflächenverlust von 14,17 ha höchstklassiger Böden.

Auch aus den Zielfestlegungen zu gewerblichen Bauflächen in Kapitel 3.4.2 des RegFNP (S. 38 ff.) ergeben sich hinreichend Anhaltspunkte, dass die vorliegende Zielabweichungsentscheidung die Grundzüge der Planung berührt. Nach Ziel Z3.4.2-4 hat die bauleitplanerische Ausweisung von Industrie- und Gewerbegebieten innerhalb der in der Karte dargestellten „Vorranggebiete Industrie und Gewerbe, Bestand und Planung“ stattzufinden. Nach Ziel Z3.4.2-7 dürfen bei der Inanspruchnahme von Flächen für die gewerbliche Nutzung die den Städten und Gemeinden einschließlich der Reserven in Bebauungsplänen zur Verfügung stehenden Flächen (siehe Tabelle 3, RegFNP, S. 40) nicht überschritten werden. Die in Tabelle 3 angegebenen Werte im Bereich des RegFNP beinhalten die kartenmäßig dargestellten gewerblichen Bauflächen zu 100 % und die gemischten Bauflächen zu 50 %. Aus Ziel Z3.4.2-7 ergibt sich, dass der von der Beizuladenden vorgesehene Flächentausch, der letztlich zu einer Überschreitung der Angaben in Tabelle 3 hinsichtlich der für Flächen zur Inanspruchnahme durch gewerbliche Flächen vorgesehen ist, um 14,17 ha (rein gewerbliche Bauflächen) nach den Vorgaben des RegFNP unzulässig ist. Abgesehen davon, dass es dazu keine ausdrücklich tenorierte Zielabweichungsentscheidung gibt, zeigt sich an dieser Stelle, dass die durch den RegFNP abschließend verbindlich abgewogene Inanspruchnahme von Flächen für gewerbliche Nutzungen offensichtlich die Grundzüge der Planung berührt. Denn die Flächeninanspruchnahme für Gewerbe ist multifunktional begründet und führt doch zu einer klaren Begrenzung der Flächeninanspruchnahme, vgl. Begründung des RegFNP zu 3.4.2 (S. 41 ff.). Dabei hatte der Plangeber bereits im Interesse der gewerblichen Nutzer Vorsorge betrieben:

„Um für die Standortsicherung bestehender Betriebe, Betriebserweiterungen und Neuan-siedlungen ein nach der tatsächlichen Verfügbarkeit, Größe, Flächenzuschnitt, Preis und Lage möglichst breites Angebot an Flächen in der Region vorhalten zu können, wird eine

Flächenvorsorge für gewerbliche Bauflächen, die den Bedarf deutlich überschreitet, für vertretbar gehalten.“

[RegFNP, Allgemeiner Teil, S. 43]

Die Ziele Z3.4.2-7 und Z3.4.2.-4 sind insgesamt als Ziele mit gebündelten „Zentral-Anliegen“, also mit multifunktionaler Bedeutung zu betrachten, die das Grundverständnis des gesamten Planwerks betreffen (vgl. Spannowsky/Runkel/Goppel ROG § 6 Rn. 34). Das ergibt sich nicht zuletzt auch bei Durchsicht der Grundsätze des RegFNP zur Siedlungsstruktur allgemein (RegFNP, S. 28 ff, Kapitel 3.4) und deren Begründung:

„Durch die künftige Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung und wegen ihrer Metropolfunktion in Europa wird die Planungsregion auch künftig einem Entwicklungsdruck ausgesetzt sein, dem trotz der absehbar eher verhaltenen Bevölkerungsentwicklung, u. a. durch Ausweisung neuer Siedlungsflächen Rechnung getragen wird. Um jedoch in möglichst großem Umfang Freiflächen zu erhalten und der Zersiedlung entgegenzuwirken, ist die Ausweisung der benötigten Siedlungsflächen auf der Grundlage des Konzepts der Schwerpunktbildung an Nahverkehrs- und Siedlungsachsen erfolgt. Damit wird der Bedarf an Wohnbau- und Gewerbeflächen raum- und umweltverträglich gedeckt.

Dem Ziel der sparsamen Flächeninanspruchnahme für Siedlungszwecke kann nur bei Nutzung aller Möglichkeiten einer sinnvollen baulichen Verdichtung entsprochen werden. Dies gilt für Maßnahmen des Umbaus und der Erneuerung im Siedlungsbestand, für die Umwidmung von Konversionsflächen, aber insbesondere auch für Neubaugebiete. Die weitere Entwicklung soll sich an der vorhandenen Siedlungsstruktur ausrichten, um damit zugleich auch die bestmögliche Auslastung der vorhandenen Infrastruktureinrichtungen zu erreichen.“

[RegFNP, Allgemeiner Teil, S. 29 f.]

Gerade vor diesem Hintergrund hat der RegFNP die vorbezeichneten Ziele getroffen. Eine Abweichung von diesen Zielen in der hier geplanten Art und Weise führt damit unweigerlich zu einer Berührung der Grundzüge der Planung. Damit ist auch die zweite Voraussetzung für die Erteilung einer Zielabweichung nicht erfüllt.

3. Fehlerhafte Ermessensausübung

Auch wenn es angesichts der zuvor aufgeführten erheblichen Zweifel an dem Bescheid mit Blick auf die Vertretbarkeit der Zielabweichung und auf die Unberührtheit der Grundzüge der Planung nicht mehr darauf ankommt, weil schon die Voraussetzungen für eine Zielabweichung nicht gegeben sind, ist festzustellen, dass auch das Ermessen nicht ordnungsgemäß ausgeübt worden ist.

Zwar findet sich zur Ausübung des Ermessens im Bescheid eine etwas umfangreichere Darstellung als zu den Voraussetzungen für die Ermessensausübung (Bescheid, S. 21 ff.). Da aber weder die Vertretbarkeitsprüfung noch die Prüfung der Grundzüge des RegFNP hinreichend erfolgt sind, steht bereits an sich in Zweifel, dass die Ermessensausübung ordnungsgemäß erfolgt ist und erfolgen konnten. Denn die Ermessensausübung wird von den Tatbestandsvoraussetzungen eingegrenzt. Sind die Tatbestandsvoraussetzungen nicht klar und konkret beschrieben und geprüft worden, ist auch die Ermessensausübung zumindest fehleranfällig.

Zwar ist die Erwägung, dass dann, wenn besondere Anhaltspunkte dafür vorlägen, dass Flächen für den angestrebten Zweck besonders geeignet seien, sich die Ansiedlung von einem Logistikzentrum auch gegen das Interesse der Landwirtschaft am Erhalt von Flächen mit überdurchschnittlicher Bodenqualität durchsetzen können müsse, noch im Ansatz nachvollziehbar. Das gilt jedenfalls unter Berücksichtigung der Gunst der Lage der Fläche für ein Logistikzentrum mit Blick auf eine nahezu unmittelbare Verkehrsanbindung an eine Bundesautobahn. Derart losgelöst vom zugrundeliegenden RegFNP, seinen Zielfestlegungen, Grundsätzen und Grundzügen kann die Ermessensentscheidung für eine Zielabweichung indes nicht vorgenommen werden. Denn ohne die Zielfestlegungen und deren Begründung, ohne Berücksichtigung der Grundsätze des Planes und ohne genauere Prüfung, ob seine Grundzüge berührt sind, kann nicht bestimmt werden, was die Grenzen sind, innerhalb derer man noch von der Ausübung eines pflichtgemäßen Ermessens sprechen kann. Diese sind aber schon nach der Planbegründung zu Z10.1-10 wesentlich enger als vom Beklagten angenommen, siehe oben.

Unklar bleibt aber, weswegen nach Auffassung des Beklagten nach Abwägung aller vorgebrachten Gesichtspunkte die Zulassung der Abweichung für das konkrete Projekt zur Ansiedlung des REWE-Logistikzentrums zweckmäßig erscheint. Der Bedarf für dieses Logistikzentrum wird nicht nachvollziehbar begründet. Es kann nur angenommen werden, dass der Beklagte unter Bezugnahme auf die Erläuterungen zum Abweichungsantrag davon ausgeht, dass die Erweiterung eines Lebensmitteldistributions- und Logistikzentrums an den Standorten in Rosbach vor der Höhe und Hungen nicht möglich sei und deswegen ein Bedarf für die Neuausweisung eines entsprechenden Areals bestehe. Damit findet der raumordnungsrechtliche Grund für eine Zielabweichung letztlich in unternehmensinternen Bewertungen bzw. Expansionswünschen seine Grundlage. An anderer Stelle im Bescheid (S. 23) wird dargelegt, dass die Standorte Rosbach und Hungen bereits für eine konzerninterne Folgenutzung vorgesehen seien. Zwar ist es durchaus als legitimes Ziel des Raumordnungsplangebers anzusehen, wenn dieser unternehmerischen, gewerblichen Expansi-

onswünschen Raum gibt oder geben möchte. Dieses Ziel aber im Rahmen einer Zielabweichungsentscheidung unter Zweckmäßigkeitserwägungen als ausschlaggebend anzuführen, erscheint jedoch ohne nähere Erläuterung der Engpässe und Expansionswünsche unabhängig von einem im vorliegenden Fall strikt gesetzten Rahmen für die Erweiterung von Gewerbeflächen im Gebiet des RegFNP und dem zugleich strikt gesetzten Rahmen für den Schutz von Vorrangflächen für die Landwirtschaft kaum hinreichend belastbar. Angesichts jüngerer Entwicklungen im Onlinehandel auch von Unternehmen des Lebensmitteleinzelhandels könnten hier ganz andere Abläufe geplant sein und entstehen, als sie ein reines Lager zum Umschlag von Waren und Verteilung an Einzelhandelsmärkte erwarten lassen. Dass der Standort optimal für die regionale Distributionslogistik sei, gibt jedenfalls hinreichend Anlass für die Überlegung, dass das Logistikzentrum nicht zwingend unter das althergebrachte Verständnis von Lagerhaltung und Vertrieb zu subsumieren ist. Das wäre aber auch hinsichtlich der Auswirkungen auf die Raumentwicklung näher zu beleuchten (gewesen), weil eine Distribution von Waren direkt an Endverbraucher spürbar andere Anforderungen nicht nur an das Verkehrsnetz, sondern auch an die Verfügbarkeit von Wohnraum für Arbeitnehmer bzw. Kraftfahrer und weitere Belange stellt bzw. stellen kann. Unter Berücksichtigung der Wirkungen einer potentiell möglichen Endverbraucherdirektversorgung vom Standort Wölfersheim aus, erhebt sich die Frage, ob es bei der Umsetzung eines derartigen Projektes sich nicht um ein raumbedeutsames Vorhaben i.S.d. § 15 Abs. 1 ROG handelt. Soweit diesseits bekannt, ist der Versandhandel, der seit Jahren seinen Anteil am Umsatz im Einzelhandel stetig ausbaut, noch nicht Gegenstand der raumordnungsplanerischen Betrachtung geworden, obwohl der Versandhandel spürbare Veränderungen von Verkehrsströmen bedingen dürfte und bei weiterem Ausbau auch die Bedürfnisse von Menschen an ihren Wohnort verändern kann. Das gilt gerade dann, wenn neben Non-Food-Artikeln nun auch noch Lebensmittel in den Direktversand gehen sollten. Erste Marktteilnehmer setzen bereits ein entsprechendes Geschäftsmodell um. Das hier vom Investor geplante Vorhaben deutet angesichts des Suchradius der Standortalternativenuntersuchung (60 km Radius um Frankfurt) zudem darauf hin, dass es zumindest eine deutlich regionale und damit überörtliche Bedeutung für den Konzern als gewerblicher Teilnehmer des Wirtschaftsverkehrs in der Planungsregion hat.

Auch soweit der Beklagte in der Begründung des Bescheides den mehrfach erhobenen Bedenken hinsichtlich der Standortalternativenprüfung entgegentritt und diese in der Ermessensausübung auszuräumen versucht, ist diese Darstellung nicht nachvollziehbar. Der Beklagte stellt dabei offenbar auf eine im Vorfeld der beantragten Abweichungszulassung

durch einen externen Dienstleister des Investors erstellte Untersuchung von Alternativstandorten ab. Ausgehend von der Größe des Untersuchungsraumes dieser Standortalternativenprüfung (Radius 60 km um Frankfurt) kann die vorher getroffene Aussage des Beklagten, dass es bei der Suche nach einer Alternative um eine besondere Nähe von Standorten zu den bestehenden Logistikzentren Rosbach und Hungen ging, jedenfalls für den Investor nicht ausschlaggebend gewesen sein. Vielmehr scheint die Suche nach Alternativen an einem bestimmten Absatzmarkt (Frankfurt und Umgebung) orientiert gewesen zu sein.

Ungeachtet dessen bleibt unklar, wie das Design der Alternativenuntersuchung und die Anforderungen an die jeweiligen Standorte formuliert worden sind. Ohne Kenntnis dieser Maßgaben kann nicht beurteilt werden, ob die Untersuchung des Investors auch einer Alternativenprüfung gerecht wird, die im Rahmen eines Verfahrens für die Aufstellung eines Raumordnungsplans bzw. eines Zielabweichungsverfahrens gerecht werden kann. Möglicherweise sind gänzlich oder doch zumindest deutlich andere Kriterien bei der Untersuchung durch den Investor festgelegt worden, als sie von dem Plangeber des RegFNP festgelegt worden wären. Daher ist auch die kurze Beschreibung über die Ergebnisse der Untersuchung (Bescheid, S. 22 f) nicht belastbar. Wenn es sich um ein Vorhaben handelt, bei dem eine möglichst kurze Anbindung an die überörtliche Verkehrsinfrastruktur als weiteres wichtiges Standortkriterium von Bedeutung ist – es dürfte sich tatsächlich wohl um das wichtigste Kriterium handeln –, dann ist bei dem engen überörtlichen Verkehrsnetz im Rhein-Main-Gebiet jedenfalls nicht auf Anhieb nachvollziehbar, dass der Standort in Wölfersheim der einzige ist, bei dem in der Nähe eines Autobahnanschlusses noch Flächen für eine Überplanung von 30 ha unbeplant und unbebaut zur Verfügung stünden. Insofern ist schon fragwürdig und zweifelhaft, welche sechs Standorte mangels ausreichend vorhandener Flächen ausgeschieden seien. Wenn es sich bei den sonst betrachteten Standorten um solche handelte, die im RegFNP bereits als gewerbliche Flächen (Bestand oder Planung) ausgewiesen worden waren, dann wäre überdies nicht verständlich, warum man als vorzugswürdigen Standort einen solchen aussucht, der nicht im RegFNP für diese Zwecke ausgewiesen worden war, ansonsten aber keine ebenfalls nicht im RegFNP ausgewiesene Flächen in die Vergleichsbetrachtung mit einbezieht. Sofern ein Standort betrachtet wurde, der wegen außerhalb des Zielgebiets zur Mitarbeiterbindung liegend bewertet wurde, dann stellen sich die Fragen, warum das Untersuchungsdesign so gewählt worden ist, dass auch außerhalb des Zielgebietes liegende Standorte betrachtet wurden und warum ein solcher Standort dann als Alternative im Vergleich überhaupt aufgeführt worden ist. Dass ein Standort innerhalb eines Ortes ausgeschieden worden ist, scheint auf den ersten Blick plausibel, ist aber doch vom Einzelfall, also von der konkreten Lage des Standortes innerhalb des Ortes abhängig.

Dass eine Alternativenprüfung im Rahmen der Zielabweichungsentscheidung erforderlich ist, folgt aus der Betroffenheit von Zielen der Raumordnung und der Frage, die damit im Rahmen der Ausübung des pflichtgemäßen Ermessens zu beantworten ist, nämlich ob es andere als den bevorzugten Standort gibt, bei dem keine Ziele der Raumordnung betroffen sind bzw. die Vertretbarkeit unter raumordnerischen Gesichtspunkte eher gegeben und die Grundzüge der Planung noch weniger berührt werden. Dabei ist abzustellen einerseits auf die räumliche Gebundenheit der Alternative – hier angesichts des Untersuchungsraums des Investors wohl nicht eng begrenzt, sondern „nur“ an eine gute Verkehrsanbindung – und an den Geltungsbereich des RegFNP bzw. des Regionalplans Südhessen. Denn die Abwägung, die zu den Festlegungen von Zielen und Grundsätzen im Geltungsbereich dieser Pläne sowie zur Darstellung und Ausweisung von Vorrangflächen für Industrie und Gewerbe bzw. für Landwirtschaft geführt hat, bezieht sich auf den gesamten räumlichen Geltungsbereich.

All dies führt schließlich dazu, dass das ausgeübte Ermessen nur als mangelhaft beurteilt werden kann, mithin die Zielabweichung nicht tragen kann.

Kroll
Rechtsanwalt