

HESSEN



Regierungspräsidium Gießen

Abteilung III

Verfahrensbuch

**über Zielabweichungsverfahren nach dem
Hessischen Landesplanungsgesetz**

Dezernat 31

**- Regionalplanung, Geschäftsführung der Regionalver-
sammlung, Wirtschaft, Bauleitplanung -**

Gießen, April 2017

Vorwort

Dieses Verfahrensbuch gibt eine Übersicht über die Abwicklung von Zielabweichungsverfahren nach dem Hessischen Landesplanungsgesetz (HLPG). Es soll dazu beitragen, dass Verfahren transparent, effektiv und zügig abgewickelt werden.

Das Dezernat 31 fungiert – in seiner Rolle als Obere Landesplanungsbehörde (OLP) – als Geschäftsstelle der Regionalversammlung Mittelhessen (RVM), der wiederum die Entscheidung über die Zielabweichungsanträge obliegt.

Ihre Ansprechpartner für Zielabweichungsverfahren beim RP Gießen sind:

**Anschrift: Regierungspräsidium Gießen, Dezernat 31
Landgraf-Philipp-Platz 1-7, 35390 Gießen, Fax: 0641-303-2309**

Aufgabe / Bereich	Ansprechpartner	Tel.-Nr.	E-Mail	
Durchführung der Zielabweichungsverfahren	Anne Demandt	2351	Anne.Demandt@rpgi.hessen.de	
	Simon Hennermann	2412	Simon.Hennermann@rpgi.hessen.de	
Rechtliche Betreuung der Zielabweichungsverfahren	Marc-Ingo Stahn	2430	Marc-Ingo.Stahn@rpgi.hessen.de	
Geschäftsstelle der Regionalversammlung			Regionalversammlung@rpgi.hessen.de	
	Bernd Willershausen	2302	Bernd.Willershausen@rpgi.hessen.de	
	Mira Bernhardt	2428	Mira.Bernhardt@rpgi.hessen.de	
Raumordnerische Bewertung in den Bereichen „Einzelhandel“, „Gewerbe“ und „Siedlung“				
	Landkreise Gießen und Vogelsberg	Antje te Molder	2410	Antje.teMolder@rpgi.hessen.de
Landkreise Marburg-Biedenkopf, Lahn-Dill und Limburg-Weilburg	Simone Philippi	2418	Simone.Philippi@rpgi.hessen.de	
Raumordnerische Bewertung im Bereich „Energie“				
	Photovoltaik und Biomasse	Harald Metzger	2420	Harald.Metzger@rpgi.hessen.de
	Windenergie / Landkreise Marburg-Biedenkopf und Vogelsberg	Claudia Bröcker	2414	Claudia.Bröcker@rpgi.hessen.de
Windenergie / Landkreise Gießen, Lahn-Dill und Limburg-Weilburg	Simon Hennermann	2412	Simon.Hennermann@rpgi.hessen.de	

** Hinsichtlich der raumordnerischen Bewertung werden hier nur die am häufigsten betroffenen Bereiche genannt. Darüber hinaus können auch weitere Themen, wie etwa die Forstwirtschaft oder der Rohstoffabbau, Anlass für ein Zielabweichungsverfahren sein. Über die jeweilige fachliche Zuständigkeit informiert die Verfahrensführerin/der Verfahrensführer bei Bedarf gerne.*

Inhaltsverzeichnis

1. DAS ZIELABWEICHUNGSVERFAHREN	4
1.1 Rechtliche Grundlagen	4
1.2 Sinn und Zweck des Zielabweichungsverfahrens	4
2. DER VERFAHRENSABLAUF	6
2.1 Vorfeld der Antragstellung	6
2.2 Antragstellung (Station 1)	7
2.3 Beteiligung der Träger öffentlicher Belange (Station 2)	8
2.4 Auswertung der Stellungnahmen, Abwägung sowie Fertigung der Beschlussvorlage für die Regionalversammlung (Station 3)	8
2.5 Entscheidung über die Zulassung der Abweichung durch die Regionalversammlung (Station 4) ...	9
2.6 Mitteilung der Entscheidung der Regionalversammlung an die oberste Landesplanungsbehörde (Ministerium) und Bekanntgabe an den Antragsteller (Station 5)	9
3. ZEITLICHER ABLAUF DES ZIELABWEICHUNGSVERFAHRENS	10
4. WIE KANN EIN ANTRAGSTELLER EINEN SCHNELLEN UND SACHGERECHTEN VERFAHRENSABSCHLUSS BEWIRKEN?	10

1. Das Zielabweichungsverfahren

1.1 Rechtliche Grundlagen

- Raumordnungsgesetz (ROG) vom 28. August 2008 (BGBl. I S. 2034), zuletzt geändert am 31.08.2015 (BGBl. I S. 1474).
- Hessischen Landesplanungsgesetz (HLPG) vom 12. Dezember 2012 (GVBl. I S. 590) zuletzt geändert am 14. Juli 2016 (GVBl. S. 121)
- Landesentwicklungsplan (LEP) 2000 vom 13. Dezember 2000 (GVBl. 2001 I S. 2), in der Fassung der Verordnung über die Änderung des Landesentwicklungsplans Hessen 2000 vom 22. Juni 2007 (GVBl. 2007 I S. 406) mit Vorgaben zur Nutzung der Windenergie vom 27. Juni 2013 (GVBl. 2013 I S. 479)
- Regionalplan Mittelhessen (RPM) 2010 vom 22. Juni 2010 (StAnz. 9/2011, S. 344)

1.2 Sinn und Zweck des Zielabweichungsverfahrens

Die Vorgaben und Festlegungen eines geltenden Regionalplans zu beachten haben alle in den §§ 3 Nr. 5 und 4 ROG genannten Planungsträger, d. h.

- alle Behörden des Bundes und des Landes,
- die Gemeinden und Gemeindeverbände,
- die sonstigen öffentlichen Planungsträger,
- die Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts,
- juristische Personen des privaten Rechts, an denen öffentliche Stellen mehrheitlich beteiligt sind oder deren Planungen und Maßnahmen überwiegend mit öffentlichen Mitteln finanziert werden,
- sowie Personen des Privatrechts, die ein privilegiertes Vorhaben i. S. d. § 35 BauGB verwirklichen wollen und der Bindungswirkung des § 4 Abs. 1 Satz 3 ROG i. V. m. § 35 Abs. 3 Satz 2 und 3 (Baugesetzbuch) BauGB unterliegen.

Angesichts der langen Laufzeit des Planes (acht Jahre) und möglicher neuer Entwicklungstendenzen bedarf es daher einer flexiblen Handlungsmöglichkeit im Sinne einer Ausnahmeregelung.

Diese hat der Gesetzgeber mit dem Instrument des Zielabweichungsverfahrens gemäß § 8 HLPG geschaffen.

Eine Abweichung von den Zielen des Regionalplans kann für raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen zugelassen werden, wenn

- sie unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist,
- die Grundzüge der Planung nicht berührt werden und
- die betroffenen Gebietskörperschaften und Fachbehörden gehört worden sind.

Ein Zielabweichungsverfahren ist ein Ausnahmeinstrument für **atypische Einzelfälle**, die bei der Regionalplanaufstellung (noch) nicht erkennbar waren und somit bei der Zielformulierung nicht berücksichtigt wurden. Eine Abweichung scheidet aus, wenn alle im Verfahren vorgebrachten und zu würdigenden Aspekte bereits bei der Aufstellung des Regionalplans in vollem Umfang bekannt waren und sich die Regio-

Regionalversammlung im Rahmen der Abwägung bewusst für eine andere planerische Regelung entschieden hat.

Als **raumordnerisch vertretbar** kann nur eine Lösung angesehen werden, die auch als zulässiges Ergebnis eines förmlichen Verfahrens zur Aufstellung oder Änderung des Regionalplans erreichbar gewesen wäre (Planbarkeit). Rechtswidrige Zustände, die nicht planbar gewesen wären, können auch über ein Zielabweichungsverfahren nicht gestattet werden. Vor allem muss die gewünschte Zielabweichung mit den landesplanerischen Leitvorstellungen sowie den Grundsätzen und Zielen des Landesentwicklungsplans und des Regionalplans selbst vereinbar sein.

Grundzüge der Planung sind immer dann berührt, wenn die gewünschte Abweichung den durch die planerische Abwägung geschaffenen Interessenausgleich zerstört. Das bei der Aufstellung des Regionalplans erzielte Abwägungsergebnis darf nicht derart verändert werden, dass Konflikte wieder aufbrechen können oder neue Konflikte durch raumbedeutsame Folgewirkungen der Einzelfallentscheidung auf andere Planungen entstehen. Zu den Grundzügen der Planung gehören auch die grundlegenden konzeptionellen Planungsvorstellungen.

Raumbedeutsam sind Vorhaben oder Planungen, durch die Raum in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung oder Funktion eines Gebietes beeinflusst wird. Bei einer Flächeninanspruchnahme von mindestens fünf ha kann regelmäßig von einer Raumbedeutsamkeit ausgegangen werden. Raumbedeutsam können auch Planungen oder Vorhaben sein, die überörtliche bzw. über den unmittelbaren Nahbereich hinausgehende räumliche Wirkungen haben. Relevant sind dabei die Auswirkungen auf Ziele der Raumordnung, insbesondere auf die im Regionalplan ausgewiesenen Vorranggebiete. Wann das Merkmal der Raumbeeinflussung erfüllt ist, ist nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts eine Frage der Würdigung des Einzelfalls. Auch Einzelprojekte sind im Hinblick auf ihre Dimension (z.B. Höhe) und Lage (z.B. exponierter Standort) auf ihre Raumbedeutsamkeit zu prüfen. Ein einzelnes Vorhaben kann unter Umständen auch dann raumbedeutsam sein, wenn ihm zwar selbst keine Raumbedeutsamkeit zukommt, aber konkrete Anhaltspunkte dafür bestehen, dass nach dem allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz absehbar weitere Vorhaben in der Umgebung zu genehmigen sein werden, die dann zusammen das Gewicht eines raumbedeutsamen Vorhabens hätten..

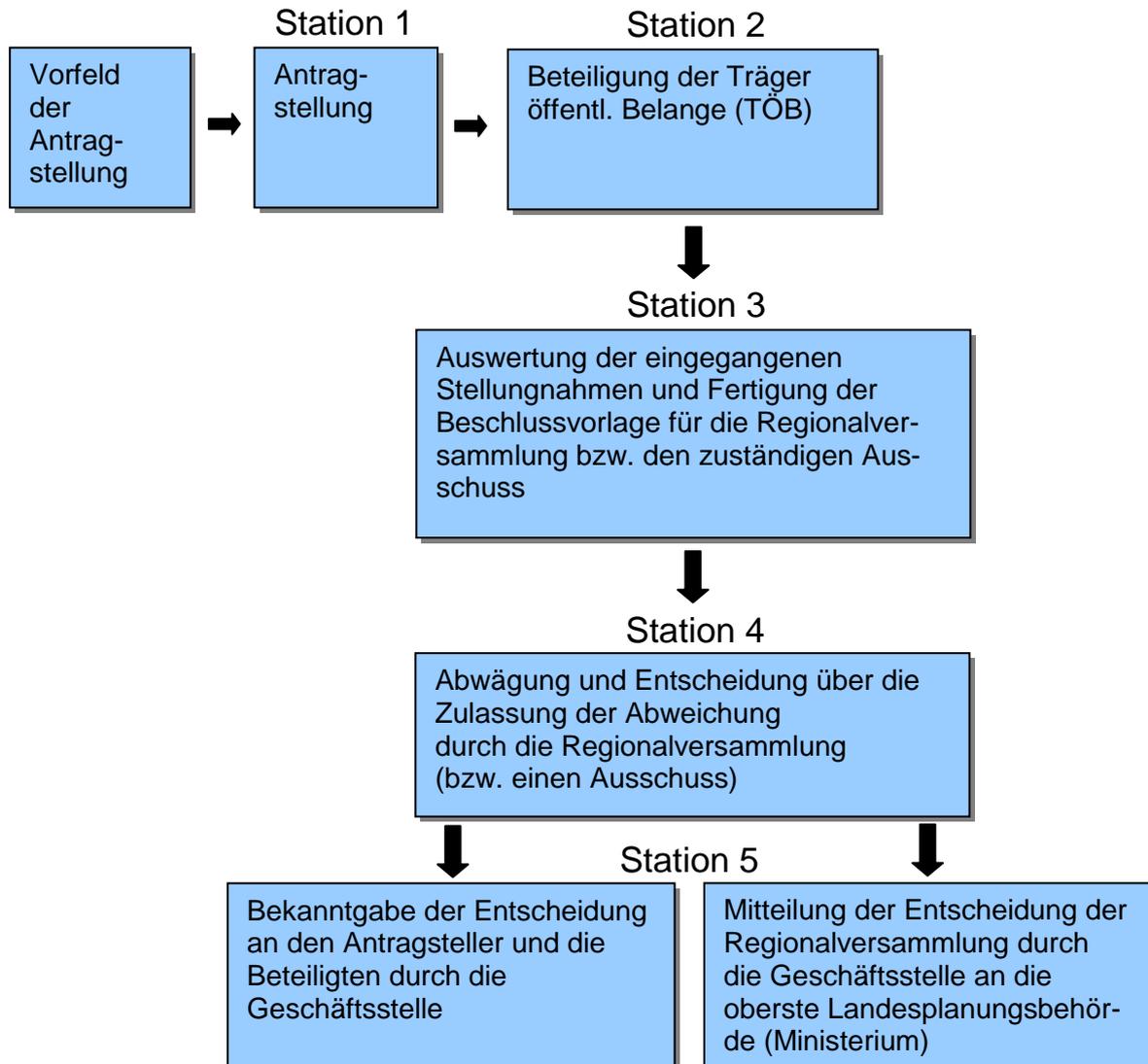
Beispiele für Vorhaben, die einer Abweichungszulassung bedürfen, sind größere geplante Wohn- oder Gewerbegebiete außerhalb der im Regionalplan für diese Nutzung vorgesehenen Flächen. Auch Straßenplanungen, die im Regionalplan nicht als Ziel enthalten sind und über einen Bebauungsplan realisiert werden sollen, bedürfen bei vorliegender Raumbedeutsamkeit regelmäßig einer Abweichungszulassung durch die Regionalversammlung.

Das Zielabweichungsverfahren ist eine **behördeninterne** Abstimmung.

Verbände, Interessenvertretungen und die Öffentlichkeit sind - im Unterschied zur Neuaufstellung eines Regionalplans - nicht einbezogen. Welche Stellen fachlich berührt sein können, ist im jeweiligen Einzelfall zu entscheiden.

2. Der Verfahrensablauf

Zum besseren Überblick wird der Verfahrensablauf in dem folgenden Schaubild dargestellt:



Die einzelnen Stationen des Verfahrens werden in folgenden Abschnitten näher erläutert.

2.1 Vorfeld der Antragstellung

Zur Vorabstimmung, ob ein Zielabweichungsverfahren erforderlich ist und welche inhaltlichen Anforderungen zu beachten sind, wird eine Kontaktaufnahme mit den zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Regierungspräsidiums empfohlen.

Vor Einleitung des Verfahrens prüft die Obere Landesplanungsbehörde (OLP), ob

- eine raumbedeutsame Maßnahme und eine Abweichung vom Regionalplan vorliegt,
- von welchen Zielen des Regionalplans gegebenenfalls eine Abweichung erforderlich wird,
- welche Unterlagen für die sachgerechte Durchführung eines ggf. zu beantragenden Verfahrens benötigt werden.

In Absprache mit der OLP wird eine erste Fassung des Abweichungsantrags vorgelegt und dezernatsintern, erforderlichenfalls auch unter Beteiligung der Abteilungen IV und V einer kurzfristigen Vollständigkeits- und Plausibilitätsprüfung unterzogen.

2.2 Antragstellung (Station 1)

Ein Verfahren auf Zulassung einer Abweichung von den Bestimmungen des Regionalplans Mittelhessen wird auf schriftlichen Antrag hin eingeleitet.

Antragsberechtigt sind die in den §§ 3 Nr. 5 und 4 ROG genannten Stellen; meist stellen die Städte und Gemeinden einen entsprechenden Antrag.

Für Planungen und Maßnahmen Privater, die für eine fachgesetzliche Genehmigung die Zulassung einer Abweichung benötigen, kann ein Planungsträger dann einen Antrag stellen, wenn er die zugrunde liegende private Planung aufnimmt und damit zu seiner eigenen macht.

Im Zusammenhang mit Festlegungen, die unmittelbar auf Private wirken, kann ein Privater einen Abweichungsantrag stellen, wenn er über die betreffenden Flächen verfügt.

Sofern beauftragte Planungsbüros die Antragsunterlagen einreichen, ist eine diesbezügliche Bevollmächtigung beizufügen oder ergänzend ein gesondertes Schreiben des Antragsberechtigten vorzulegen.

Anträge von Nichtbefugten sind als unzulässig zurückzuweisen.

Die Anzahl der benötigten Mehrexemplare für die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange (TÖB) wird von der OLP im Vorgespräch mitgeteilt. Der Antrag muss enthalten:

- Beschreibung des Vorhabens mit seinen raumbedeutsamen Auswirkungen unter Berücksichtigung der allgemeinen Vorgaben des Regionalplans und der Grundsatzbeschlüsse der Regionalplanung zu Gewerbegebieten, Bioenergieanlagen, Windenergieanlagen und dem großflächigen Einzelhandel
- Erläuterung der gewünschten Zielabweichung
- Übersichtsplan 1 : 25.000/Lageplan
- bei Vorhaben für großflächigen Einzelhandel i. d. R. eine gutachtliche Bewertung seiner Auswirkungen
- weitere Unterlagen, deren Notwendigkeit sich aus der vorangegangenen Vollständigkeitsprüfung ergeben hat.

Zusätzlich wird empfohlen, die Antragsunterlagen auch digital zu übersenden.

Erst nach Vorlage aller erforderlichen Unterlagen wird das Zielabweichungsverfahren eingeleitet.

Insbesondere bei der Ausweisung von Sonderflächen für Einzelhandelsprojekte in Vorranggebieten für Industrie und Gewerbe, aber auch in anderen Fällen, kann zusätzlich noch eine Abweitungsgenehmigung vom Landesentwicklungsplan (LEP) notwendig sein. Diese Entscheidung wird von der obersten Landesplanungsbehörde im Hessischen Ministerium für Wirtschaft, Energie Verkehr und Landesentwicklung (HMWEVL) getroffen. **In diesen Fällen ist jedoch auch eine ausdrückliche Antragstellung auf Abweichung vom LEP erforderlich.**

2.3 Beteiligung der Träger öffentlicher Belange (Station 2)

Die OLP fordert nach Vorlage des vollständigen Antrags die zu beteiligenden Behörden und Stellen unter Beifügung der Planunterlagen zur Stellungnahme innerhalb eines Monats auf.

Beteiligt werden in der Regel mindestens

- die Träger öffentlicher Belange (betroffene Fachbehörden), deren Beteiligung fachlich geboten ist
- die betroffenen bzw. benachbarten Gebietskörperschaften.

Die Beteiligungsfrist beträgt ein Monat, Fristverlängerungen sieht das HLPG nicht vor. Es wird um Rückäußerung in schriftlicher oder elektronischer Form gebeten.

2.4 Auswertung der Stellungnahmen, Abwägung sowie Fertigung der Beschlussvorlage für die Regionalversammlung (Station 3)

Die eingegangenen Stellungnahmen werden nach Ablauf der Frist von einem Monat ausgewertet und gegenübergestellt. Eine Verpflichtung der TÖB zur Rückäußerung besteht nicht. **Die OLP setzt sich sachgerecht mit den Stellungnahmen auseinander. Im Rahmen des Ermessens können auch von den Stellungnahmen abweichende Lösungsansätze entworfen werden. Es muss deutlich werden, wie die Stellungnahmen gewürdigt wurden.**

Ehemals galt die sogenannte „Einvernehmensregelung“: Alle TÖB mussten der Abweichung zustimmen. Jetzt müssen nach § 8 Abs. 2 HLPG zwar alle TÖB, die von der Maßnahme betroffen sind, gehört werden, doch unterliegt deren Stellungnahme der Abwägung.

Sobald das Abwägungsergebnis der OLP feststeht, wird die Beschlussvorlage mit Entscheidungsvorschlag für die RVM bzw. den zuständigen Ausschuss gefertigt und erhält in der Geschäftsstelle eine Drucksachennummer.

Die Drucksache wird den Mitgliedern der RVM zugeleitet und zur Veröffentlichung auf der Homepage des Regierungspräsidiums freigegeben.

Die antragstellende Kommune erhält ebenfalls eine Drucksache sowie eine Einladung zur Sitzung der RVM bzw. des Ausschusses, um das Vortragsrecht gemäß Geschäftsordnung wahrnehmen zu können.

2.5 Entscheidung über die Zulassung der Abweichung durch die Regionalversammlung (Station 4)

Gemäß § 8 Abs. 1 HLPG entscheidet die RVM über die Zulassung der Abweichung. In Mittelhessen wird i. d. R. mit der Entscheidung der zuständige Ausschuss beauftragt (z. B. der Haupt- und Planungsausschuss oder der Ausschuss für Energie, Umwelt, Ländlicher Raum und Infrastruktur). **Die Sitzungen der RVM und der Ausschüsse sind öffentlich.**

Das Verfahren kann mit einem der folgenden Ergebnisse abgeschlossen werden:

1. Die Abweichung von den Festlegungen des Regionalplans wird zugelassen.
2. Die Abweichung von den Festlegungen des Regionalplans wird nicht zugelassen.
3. Die Abweichung von den Festlegungen des Regionalplans wird teilweise zugelassen.
4. Die Abweichung von den Festlegungen des Regionalplans wird unter Maßgaben zugelassen.
Diese Variante kommt in Betracht, wenn nur durch Maßgaben die Vereinbarkeit mit den Erfordernissen der Raumordnung und Landesplanung hergestellt werden kann.
5. Es ergeht keine Entscheidung (§ 8 Abs. 3 HLPG).
Diese Variante kommt in Betracht, wenn über die Abweichung von den Zielen der Raumordnung neben einer Planfeststellung entschieden werden soll. In diesen Fällen ist das raumordnerische Verfahren in das Planfeststellungsverfahren integriert. Bei integrierten Zielabweichungsverfahren fertigt die OLP als TÖB die Stellungnahme. Von Seiten des HMWEVL wird empfohlen, die RVM einzubeziehen, dies entspricht auch den Vorgaben der Geschäftsordnung.

Bei einer zusätzlichen Abweichung vom LEP ist der Entwurf der Beschlussvorlage frühzeitig mit dem HMWEVL abzustimmen. Auch das Ergebnis aus der RVM bzw. dem Ausschuss ist zeitnah dem HMWEVL mitzuteilen. Seitens des HMWEVL ergeht ein separater Abweichungsbescheid (mit Zustimmung zur oder Ablehnung der beantragten Abweichung).

2.6 Mitteilung der Entscheidung der Regionalversammlung an die oberste Landesplanungsbehörde (Ministerium) und Bekanntgabe an den Antragsteller (Station 5)

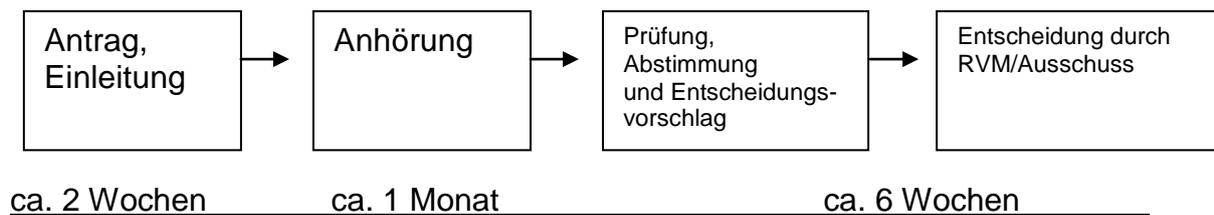
Die Entscheidung der RVM wird unverzüglich dem HMWEVL mitgeteilt. Gem. § 8 Abs. 4 HLPG kann die Entscheidung der RVM bzw. ihres Ausschusses, eine Abweichung zuzulassen oder zu versagen, innerhalb von drei Monaten durch die OLP mit Zustimmung der obersten Landesplanungsbehörde ersetzt werden, wenn dies rechts- oder fachaufsichtlich geboten erscheint. Außerdem kann das HMWEVL die OLP anweisen, eine Entscheidung der RVM zu beanstanden.

Die Entscheidung ist allen Verfahrensbeteiligten zur Kenntnis zu geben. Sofern auch eine Abweichung vom LEP erforderlich ist, erfolgt die Bekanntgabe der Entscheidung

gen der RVM bzw. des Ausschusses und des HMWEVL gemäß § 4 Abs. 9 HLPG gemeinsam.

Zielabweichungsverfahren sind nach den Bestimmungen des Hessischen Verwaltungskostengesetzes und der Verwaltungskostenordnung des HMWEVL grundsätzlich kostenpflichtig. Kommunen sind danach berechtigt, die Verfahrenskosten an einen Vorhabensträger weiterzugeben (z. B. durch einen städtebaulichen Vertrag mit dem Investor).

3. Zeitlicher Ablauf des Zielabweichungsverfahrens



Die angegebenen Zeiten sind Durchschnittszeiten, die im Einzelfall variieren können.

4. Wie kann ein Antragsteller einen schnellen und sachgerechten Verfahrensabschluss bewirken?

Antragsteller können stets mit einer kompetenten und zügigen Bearbeitung rechnen. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Dezernates Regionalplanung beraten, weisen auf eventuelle Problematiken frühzeitig hin und zeigen Lösungsmöglichkeiten auf. Aber: Nicht jeder Abweichungsantrag hat einen positiven Ausgang. Je besser die Vorabklärung durchgeführt wird, umso schneller und sachgerechter werden die beteiligten TÖB zu der geplanten Maßnahme ihre Stellungnahme abgeben.

Ungeachtet dessen steht allen Antragstellern in den Sitzungen der RVM bzw. deren Ausschüsse ein Anhörungsrecht zum Antrag und der Beschlussvorlage der OLP zu.
