

VGH Hessen, 20.03.2014 - 4 C 448/12.N

Tenor:

Der Bebauungsplan Nr. 2/92 „Nördlich der Albert-Schweitzer-Straße Teil A und B“ der Antragsgegnerin ist unwirksam.

Die Antragsgegnerin hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

Das Urteil ist im Kostenausspruch vorläufig vollstreckbar.

Die Antragsgegnerin darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe der vollstreckbaren Kosten abwenden, sofern nicht die Antragsteller vor der Vollstreckung in entsprechender Höhe Sicherheit leisten.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand:

- 1 Die Antragsteller sind jeweils Eigentümer von zwei im Geltungsbereich des Bebauungsplans Nr. 2/92 „Nördlich der Albert-Schweitzer-Straße Teil A und B“ der Antragsgegnerin gelegenen Wohngrundstücken. Der streitgegenständliche Bebauungsplan setzt für bereits vorhandene Bebauung - unter anderem auch für die Grundstücke der Antragsteller - sowie für noch zu errichtende Bebauung ein allgemeines Wohngebiet fest.
- 2 Das Planungsverfahren entwickelte sich wie folgt:
- 3 Bereits am 2.3.1993 beschloss die Stadtverordnetenversammlung der Antragsgegnerin die Aufstellung des Bebauungsplans Nr. 2/92 "Nördlich der Albert-Schweitzer-Straße Teil A und B. Die Bekanntmachung des Aufstellungsbeschlusses erfolgte ortsüblich durch die Veröffentlichung in der Offenbach-Post am 6.4.1993.
- 4 Am 25.5.2001 fand eine erste frühzeitige Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger gemäß § 3 Abs. 1 BauGB statt.
- 5 Vor dem Hintergrund veränderter Planungsinhalte erfolgte am 25.3.2003 durch Beschluss der Stadtverordnetenversammlung der Antragsgegnerin eine Verkleinerung des Plangebiets im Norden. Der Flurbereich "Im untersten Klingenberg" wurde aus der Planung herausgenommen. Die von der Planung betroffenen Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange wurden im Zeitraum vom 25.9.2003 bis 3.11.2003 erstmalig gemäß § 4 Abs. 1 BauGB beteiligt.
- 6 Nach einer mehrjährigen Vorplanungsphase beauftragte die Antragsgegnerin einen Entwicklungsträger mit der weiteren Durchführung der Planung; die Planungen für die Teile A und B wurden nunmehr in einem Bauleitplanverfahren durchgeführt.
- 7 Die Bekanntmachung des Beschlusses zur Reduzierung des Plangebietes erfolgte in ortsüblicher Weise am 19.6.2010. Im Mai 2010 fand mit den beteiligten Behörden ein so genannter Scoping-Termin statt, am 30.6.2010 eine erneute frühzeitige Bürgerbeteiligung in Form einer Informationsveranstaltung.
- 8 Eine erneute Beteiligung der Behörden und Träger öffentlicher Belange nach § 4 Abs. 1 BauGB erfolgte in dem Zeitraum vom 13.7.2010 bis 16.8.2010. Die eingegangenen Anregungen und Bedenken wurden in der Sitzung des Ausschusses für Umwelt, Planung, Bau und Verkehr der

- 71** Auch eine Beeinträchtigung des Grundwasserabflusses aufgrund der Oberflächenversiegelung ist durch die hier in Rede stehende Planung nicht zu erwarten. Nach der Untersuchung der örtlichen geologischen Verhältnisse und der Grundwasserverhältnisse durch Trischler u. Partner (Gl.Nr. 21 der Beiakte Ordner 2, Seite 15) ist dies bei einer Einzelbebauung analog den angrenzenden Siedlungsgebieten kaum zu erwarten, erst bei vollständiger Versiegelung einer Fläche von ca. 200 x 200 m würde sich der Grundwasserdurchfluss um ca. 15 l / min verringern, eine Restschüttung der Quelle bliebe aber auch dann bestehen. Die in der Planbegründung auf Seite 66 dargestellte Berechnung einer maximal möglichen Versiegelungsfläche von 27.300 m² zeigt auf, dass eine relevante Beeinflussung des Grundwassers durch Versiegelung ausgeschlossen werden kann.
- 72** Der angefochtene Bebauungsplan verstößt indes gegen materielles Recht, nämlich gegen § 1 Abs. 4 BauGB, wonach die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen sind. "Anpassen" im Sinne des § 1 Abs. 4 BauGB bedeutet, dass die Ziele der Raumordnung und Landesplanung in der Bauleitplanung je nach dem Grad ihrer Aussageschärfe konkretisierungsfähig sind, sie aber nicht im Wege der Abwägung nach § 1 Abs. 6 - heute Abs. 7 - BauGB überwunden werden können. Der Standort, den der Gesetzgeber den Zielen der Raumordnung und Landesplanung in der Bauleitplanung zuweist, ist nicht im Abwägungsprogramm zu suchen. Er ist diesem vielmehr, wie bereits durch die Stellung des § 1 Abs. 4 BauGB im Gesamtregelungszusammenhang dokumentiert wird, rechtlich vorgelagert. Die Bindungen, die sich aus den Zielen der Raumordnung und Landesplanung ergeben, sind gleichsam vor die Klammer des Abwägungsprozesses gezogen. Aus § 1 Abs. 4 BauGB lässt sich ableiten, dass die planerischen Entscheidungen der Gemeinde mit den Zielen der Raumordnung und Landesplanung in Übereinstimmung gebracht werden müssen. Die Ziele enthalten Festlegungen, die in der Bauleitplanung als verbindliche Vorgaben hinzunehmen sind. (Hess. VGH, Urteil vom 4.7.2013 - 4 C 2300/11.N unter Hinweis auf die höchstrichterliche Rechtsprechung, s. etwa BVerwG, Beschluss vom 20.08.1992 - BVerwG - 4 NB 20.91 - BRS 54 Nr.12).
- 73** Für die streitgegenständliche Planung erlangt das von den Antragstellern benannte, schon im Regionalplan Südhessen 2000 enthaltene und dann im Regionalplan Südhessen 2010 / Regionaler Flächennutzungsplan für das Gebiet des Ballungsraums Frankfurt/Rhein-Main identisch formulierte Ziel Z3.4.1-9 rechtliche Bedeutung. Der Regionale Flächennutzungsplan (RegFNP) wurde durch die Verbandskammer am 15. Dezember 2010, der Regionalplan Südhessen 2010 (RPS 2010) von der Regionalversammlung Südhessen am 17. Dezember 2010 beschlossen, mit Bescheid vom 27. Juni 2011 von der Landesregierung genehmigt und am 17. Oktober 2011 im Staatsanzeiger 42/2011 bekannt gemacht.
- 74** Gemäß § 13 Abs. 1 des Hess. Landesplanungsgesetzes vom 6.9.2002 (HLPG a.F.) übernimmt der Regionalplan der Planungsregion Südhessen für den Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main zugleich die Funktion eines gemeinsamen Flächennutzungsplans nach § 204 BauGB; er enthält neben den regionalplanerischen Festlegungen auch die flächennutzungsplanbezogenen Darstellungen nach § 5 BauGB (s. § 13 Abs. 1 Satz 2 HLPG a.F.). Der Text des RegFNP enthält also neben den Zielen, Grundsätzen und sonstigen Erfordernissen der Raumordnung die Begründung zu den flächennutzungsplanerischen Darstellungen im Ballungsraum. Der RegFNP ist damit eine verbindliche Vorgabe für die Bebauungsplanung der Gemeinden (s. auch Gl.Nr. 1.1. des RPS, Seite 8).
- 75** Unter der Gl.Nr. 3.4.1. „Siedlungsgebiete“ ist im Regionalplan als Ziel Z3.4.1-9 formuliert:
- 76** „Im Rahmen der Bauleitplanung sind für die verschiedenen Siedlungstypen die nachfolgenden Dichtevorgaben, bezogen auf das Bruttowohnbauland, einzuhalten:
-
- in verstädterter Besiedlung und ihrer Umgebung 35 bis 50 Wohneinheiten (WE) je ha
...
Die unteren Werte dürfen nur ausnahmsweise unterschritten werden.
Ausnahmen sind insbesondere begründet
- durch die direkte Nachbarschaft zu ländlich geprägten Gebieten

- durch die Eigenart eines Ortsteils
- durch das Vorliegen topografischer, ökologischer und klimatologischer Besonderheiten“

- 77** Jedenfalls in Bezug auf die als Ziel der Raumordnung vorgegebene Obergrenze einer Wohnbauungsdichte von 50 WE je ha Bruttowohnbauand für eine in verstädterter Besiedlung und ihrer Umgebung entstehende Wohnbauung - diese Voraussetzungen treffen auf die im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main liegende Antragsgegnerin zu - ist ein Verstoß durch die angegriffene Planung anzunehmen. Die Antragsgegnerin ist zwar in der Bauungsplanbegründung (S. 46) davon ausgegangen, dass das dort näher beschriebene Gestaltungskonzept für den Neubaubereich, das das Entstehen von 54 freistehenden Einfamilienhäusern auf Grundstücken zwischen 475 und 650 m² und 34 Doppelhaushälften auf Grundstücken zwischen 300 und 400 m² auf einer Bruttowohnbaufläche von etwa 5 ha vorsieht, im Einklang mit der vorgenannten Zielbestimmung des Regionalplans steht, weil von einer maximalen baulichen Dichte von 35 WE / ha Bruttobauand auszugehen sei. Indes sind die Angaben in dem Gestaltungskonzept, dass in dem Neubaugebiet auf ca. 88 Baugrundstücken durchschnittlich zwei Wohneinheiten entstehen werden, mithin im Plangebiet maximal. 176 neue Wohneinheiten entstehen werden und damit je Hektar Bruttobauandfläche ca. 35 WE zu erwarten sind, nicht durch Festsetzungen im Bauungsplan gesichert. Durch die planungsrechtliche Festsetzung einer Grundflächenzahl von 0,35 als Höchstmaß, einer Höchstzahl der zulässigen Wohnungen in einem Gebäude von 2 Wohneinheiten sowie der Vorgabe einer offenen Bauweise wird nicht die Möglichkeit ausgeschlossen, dass - worauf die Antragsteller zutreffend hinweisen - die gesamte bebaubare Fläche auch in der Form genutzt werden könnte, dass diese Fläche in kleinere Grundstücke in einer Größenordnung von ca. 300 m² aufgeteilt wird und damit bei der Umsetzung des Plans eine wesentlich größere Zahl an Grundstücken gebildet wird als dies das Planungskonzept vorsieht. Um den oberen Wert einer Bauungsdichte von 50 WE je ha einzuhalten, wie er als Ziel von der Regionalplanung vorgegeben wird und zwar ohne dass insoweit von der Zielbestimmung selbst eine Ausnahme vorgesehen ist, dürften nicht mehr als 125 Grundstücke mit einer Grundstücksgröße von 400 m² entstehen (50.000 m² Bruttowohnbaufläche dividiert durch 400 m² = 125 Grundstücke x 2 WE = 250 WE, ein Fünftel davon, also 50 WE je ha, stellen den oberen Wert der Zielbestimmung dar). Die angegriffene Planung lässt aber - wie es im Gestaltungskonzept selbst dargestellt wird - auch Grundstücksgrößen von 300 m² zu. Diese Grundstücksgröße durchgehend zugrunde gelegt, würde der Höchstwert der regionalplanerisch zugelassenen Wohnbauungsdichte deutlich überstiegen (bei 300 m² großen Grundstücken wären beispielsweise 166 Baugrundstücke möglich, also insgesamt 332 WE auf 5 ha Bruttowohnbaufläche und auf 1 ha damit 66 WE).
- 78** Andererseits könnte durch eine großzügige Bemessung von Baugrundstücken von über 600 m², die beispielsweise nur mit einem Wohngebäude / 1 WE bebaut würden, der untere Wert der regionalplanerischen Zielvorgabe (35 WE) auch deutlich unterschritten werden.
- 79** Eine bauplanerische Sicherung der geplanten Wohnbauung, die dem von der Antragsgegnerin in der Planbegründung beschriebenen Gestaltungskonzept entspricht oder diesem doch zumindest stark angenähert ist, wird durch die genannten planungsrechtlichen Festsetzungen, auch wenn eine bauliche Verdichtung in Gestalt von Mehrfamilienhäusern oder großen Wohnanlagen damit ausgeschlossen ist, nicht erreicht. Dies könnte beispielsweise durch die Festsetzung von Größenrahmen für Baugrundstücke erfolgen. Festzuhalten ist damit, dass die Wohnbauungsdichte, so wie sie im Regionalplan als verbindliches Ziel vorgegeben worden ist, durch die streitgegenständliche Planung nicht gewährleistet ist.
- 80** Ob eine von dem regionalplanerischen Ziel Z3.4.1-9 zugelassene Ausnahme vorliegend aufgrund der örtlichen Verhältnisse angenommen werden könnte, kann im Rahmen des vorliegenden Verfahrens dahingestellt bleiben. Denn eine solche Ausnahme ist allein in Bezug auf den unteren Wert der Wohnbauungsdichte vorgesehen. In Bezug auf den regionalplanerisch vorgegebenen oberen Wert der Wohnbauungsdichte ist eine Anpassung an das genannte Ziel nicht festzustellen. Nach Auffassung des Senats war es entgegen der Auffassung der Antragsgegnerin auch erforderlich, die Zielanpassung bereits im Bauungsplan selbst durch entsprechende Festsetzungen sicherzustellen; dies kann in zulässiger Weise nicht der nachfolgenden Umsetzung des Bauungsplans, hier also einem - nach Angaben der Antragsgegnerin bereits eingeleiteten -

Umlegungsverfahren vorbehalten bleiben. Mit letzterem sollen die Ziele und Zwecke des Bebauungsplans umgesetzt werden, so dass eine mit der Planung beabsichtigte, dem regionalplanerischen Ziel angepasste Wohnbebauungsdichte, die wiederum maßgeblich von der Anzahl der Baugrundstücke abhängig ist, schon als bauleitplanerische Zielsetzung festzuschreiben ist, der im Umlegungsverfahren dann in bodenordnungsrechtlicher Hinsicht Rechnung getragen werden kann.

- 81 Die fehlende planungsrechtliche Absicherung des Entstehens einer dem oben beschriebenen Gestaltungskonzept entsprechenden oder diesem zumindest stark angenäherten Wohnbebauung hat darüber hinaus Auswirkungen auf die planerische Abwägung der Antragsgegnerin; sie führt nämlich zu deren Fehlerhaftigkeit.
- 82 Die Vorschriften der §§ 2 Abs. 3 , 1 Abs. 7 BauGB verpflichten die Gemeinden, die von ihrer Planung berührten öffentlichen und privaten Belange vollständig zu ermitteln, zu bewerten und sie gerecht gegeneinander und untereinander abzuwägen. Das Abwägungsgebot ist verletzt, wenn in die Abwägung nicht die Belange eingestellt worden sind, die nach Lage der Dinge berücksichtigt werden mussten, wenn die Bedeutung der betroffenen Belange verkannt worden ist oder wenn der Ausgleich zwischen diesen Belangen in einer Weise vorgenommen worden ist, die nicht in einem angemessenen Verhältnis zu deren objektivem Gewicht steht. Innerhalb des vorstehend beschriebenen Rahmens wird das Abwägungsgebot jedoch nicht verletzt, wenn sich die zur Planung berufene Gemeinde bei einer Kollision zwischen verschiedenen Belangen für die Bevorzugung des einen und damit notwendigerweise für die Zurückstellung eines anderen entscheidet (BVerwG, Urteil vom 12.12.1969 - BVerwG IV C 105.66 - BVerwGE 34, 301).
- 83 Dadurch, dass die von der Antragsgegnerin in der Begründung des Bebauungsplans angenommene Höchstzahl von maximal 35 WE / ha Bruttowohnbaufläche nicht durch planungsrechtliche Festsetzungen des Bebauungsplans gesichert ist, sind bei der Planverwirklichung auch deutliche Schwankungen in der zu erwartenden Zahl der Bewohner des Neubaugebietes vorgegeben. Die von der Antragsgegnerin an die Gutachter jeweils weitergegebenen Planungsdaten beruhen auf dem in der Planbegründung beschriebenen Gestaltungskonzept für den Neubaubereich. So liegen der Verkehrsuntersuchung - Ermittlung des Verkehrsaufkommens durch das Planungsgebiet (# 10 des Gutachtens vom Oktober 2010) die Angaben zugrunde, dass 88 Neubaugrundstücke mit jeweils (höchstens) 2 WE pro Grundstück entstehen werden. Gleiches gilt für die schalltechnische Untersuchung (s. Seite 8 der Untersuchung vom 7.12.2010). Da diese Angaben nur **eine** denkbare Möglichkeit der baulichen Entwicklung des festgesetzten allgemeinen Wohngebietes darstellen und Abweichungen in der damit einhergehenden Einwohnerzahl (pro WE drei Bewohner) sowohl nach unten, vor allem aber auch nach oben denkbar sind, ist bei der oben dargestellten, nicht ausgeschlossenen Möglichkeit, dass auf mehr als 150 Grundstücken mehr als 300 WE entstehen, von einer deutlichen Steigerung der zu prognostizierenden Einwohnerzahl (statt 528 nunmehr über 900) auf nahezu das Doppelte auszugehen. Da Planungsgutachten den zu erwartenden Verkehr und den damit einhergehenden Verkehrslärm unter Zugrundelegung des planungsrechtlich Möglichen im Sinne einer „worst-case“-Betrachtung vornehmen sollten, boten beide genannten, auf das Gestaltungskonzept abstellenden Untersuchungen der Antragsgegnerin keine taugliche Grundlage für ihre Abwägung in Bezug auf die mit der Planung einhergehende Verkehrslärmproblematik.
- 84 Des Weiteren legen die ausdrückliche Beschreibung eines Gestaltungskonzeptes für die Neubebauung in der Planbegründung, die bildliche Darstellung dieses Konzeptes (Seite 45 der Planbegründung) und die Darstellung, dass man - auch um die Zielvorgaben der Regionalplanung zu gewährleisten - von einer **maximalen** baulichen Dichte von 35 WE / ha Bruttowohnbaufläche ausgehe, nahe, dass die planerischen Vorstellungen der Stadtverordnetenversammlung der Antragsgegnerin im Zeitpunkt des Beschlusses über den Bebauungsplan einschließlich seiner Begründung eben dieses Gestaltungskonzept zum Gegenstand hatten. Indes haben sie dieses Konzept gemäß den obigen Darlegungen nicht rechtsverbindlich festgesetzt. Der Planungswille findet daher in den textlichen Festlegungen des Bebauungsplans keinen Ausdruck. Auch deshalb leidet der Plan an einem Abwägungsfehler, da seine (insoweit unvollständigen) Festsetzungen nicht dem erkennbaren Willen des Satzungsgebers entsprechen. Der Abwägungsfehler ist im Sinne des §

214 Abs. 3 Satz 2 BauGB erheblich. Er ist offensichtlich, da er aus den Planunterlagen ohne Weiteres hervorgeht. Der Abwägungsfehler ist auch auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen ist, denn es liegt auf der Hand, dass die Stadtverordnetenversammlung der Antragsgegnerin weitergehende Planfestsetzungen getroffen hätte, wenn sie im Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses erkannt hätte, welche von ihrem Gestaltungskonzept deutlich abweichende Bebauungsdichte im Plangebiet möglich ist und damit auch welche deutlich von ihrem Konzept abweichenden, insbesondere höheren Bewohnerzahlen für das Neubaugebiet mit ihren bekannten Auswirkungen auf Kraftfahrzeugbewegungen und Verkehrslärm durch die streitgegenständliche Planung nicht ausgeschlossen waren.

- 85** Der aufgezeigte Abwägungsfehler gibt dem Senat Veranlassung zu den nachfolgenden Ausführungen, ohne dass diese für die Entscheidung Erheblichkeit entfalten:
- 86** Mit einer - hier unterstellten - das Gestaltungskonzept und auch das angeführte regionalplanerische Ziel sichernden planungsrechtlichen Festsetzung dürfte die Abwägungsentscheidung der Antragsgegnerin in Bezug auf die Belange des Immissionsschutzes (Verkehrslärm) rechtlich nicht zu beanstanden sein.
- 87** Bei der Aufstellung von Bauleitplänen sind im Rahmen der Abwägung nach § 1 Abs. 6 Nr. 1 BauGB unter anderem die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse zu berücksichtigen. In der von den Antragstellern in Bezug genommenen Entscheidung des Hess. VGH vom 29.3.2012 - 4 C 694/10.N - hat der Senat zwar ausgeführt, dass grundsätzlich die Planung neuer Wohngebiete sich daran auszurichten habe, dass die neuen Wohnhäuser allenfalls solchen Außenpegeln ausgesetzt sind, die die Orientierungswerte der DIN 18005-1 jedenfalls nicht überschreiten. Zugleich hat der Senat aber auch deutlich gemacht, dass dieser Grundsatz nicht uneingeschränkt gelten kann. Namentlich in verdichteten großstädtischen Räumen mit einem engen Netz hoch belasteter Verkehrswege und anderen Bereichen immissionsträchtiger (z. B. gewerblicher) Nutzungen ist es gelegentlich kaum zu vermeiden, mit neuen Wohnbauflächen auch dicht an immissionsträchtige Nutzungen heranzurücken. Dies gilt umso mehr, als die Abwägungsdirektive des sparsamen und schonenden Umgangs mit Grund und Boden (vgl. § 1a Abs. 2 Satz 1 BauGB) einer zunehmenden Ausuferung der Bebauung in Freiräume hinein Grenzen setzt. Es kann daher im Einzelfall auch durchaus angezeigt sein, neue Wohnbauflächen in bereits vorbelastete Bereiche hinein zu planen, bei denen gegebenenfalls eine umfassende Einhaltung der Orientierungswerte als Außenpegel durch aktiven Lärmschutz nicht stets möglich ist. Dementsprechend stellt das Beiblatt 1 der DIN 18005-1 selbst darauf ab, die Einhaltung oder Unterschreitung der dort festgelegten Orientierungswerte sei „wünschenswert“, um die mit der Eigenart des betreffenden Baugebiets oder der betreffenden Baufläche verbundene Erwartung auf angemessenen Schutz vor Lärmbelastung zu erfüllen. Hinzukommt, dass DIN-Normen ohnehin nicht dem Anspruch normativer Festlegungen gebietsbezogener Grenzwerte genügen, die nur im Wege demokratisch legitimierter Rechtssetzung getroffen werden können. Dementsprechend können die Orientierungswerte des Beiblatts 1 der DIN 18005 für städtebauliche Planungen lediglich als „Orientierungshilfe“ bzw. als „grober Anhalt“ herangezogen werden. Bei der Bauleitplanung darf von ihnen daher in gewissem Umfang abgewichen werden, wobei entscheidend ist, ob die Abweichung auch unter Berücksichtigung der Bedeutung der Orientierungswerte als „Orientierungshilfe“ noch im Einzelfall mit dem Abwägungsgebot des § 1 Abs. 7 BauGB vereinbar ist (ebenso OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 16.12.2005 - 7 D 48/04.NE -, juris-Dokument).
- 88** Der 4. Senat des Hess. VGH hat in der Entscheidung vom 29.3.2012 (a.a.O.) auf die höchstrichterlichen Rechtsprechung (Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 22.03.2007 - BVerwG 4 CN 2.06 - NVwZ 2007, 831) Bezug genommen, auf die auch die Verfahrensbeteiligten hingewiesen haben. Danach wird es in Ballungsräumen häufig nicht möglich sein, allein durch die Wahrung von Abständen zu vorhandenen Straßen schädliche Umwelteinwirkungen auf Wohngebiete zu vermeiden. Gerade in diesen Gebieten kann jedoch ein berechtigtes Interesse bestehen, neue Baugebiete auszuweisen, um eine Abwanderung der Bevölkerung in ländliche Gebiete zu verhindern. Auch kann ein gewichtiges städtebauliches Interesse daran bestehen, einen vorhandenen Ortsteil zu erweitern und damit dessen Infrastruktur (ÖPNV, soziale Einrichtungen etc.) mit zu nutzen. Wenn in derartigen Fällen das Einhalten größerer Abstände ausscheidet, ist