

Rechtsprechungsteil: Öffentliches Baurecht

Bauplanungsrecht – Städtebaulicher Missstand bei Pfeifenkopfund Grundstücken; einstweilige Anordnung

Jede Bauleitplanung muss auf eine geordnete städtebauliche Entwicklung ausgerichtet sein und diese gewährleisten. Das ist nicht der Fall, wenn ein Bebauungsplan zur Erschließung der Hinterliegergrundstücke die Entwicklung einer Vielzahl sog. Pfeifenkopfund Grundstücke vorsieht und dadurch städtebauliche Missstände hervorruft.

GG Art. 14 Abs. 1; BauGB §§ 1 Abs. 1, 3, 5, 6; 9 Abs. 1 Nr. 6, 30 Abs. 3, 34; VwGO § 47 Abs. 6. OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 24. März 2006 – 10 B 2133/05.NE – (rechtskräftig).

Zum Sachverhalt:

Der Antragsteller wandte sich mit seinem Normenkontrollantrag gegen einen Bebauungsplan, der durch die Festsetzung überbaubarer Grundstücksflächen die Bebauung von etwa 30 Hinterliegergrundstücken ermöglicht. Die vorwiegend in den vorderen Grundstücksbereichen bereits vorhandene Wohnbebauung wird über die in Nord-Süd-Richtung verlaufende Q-Straße erschlossen. Zur Erschließung der rückwärtigen Baufenster setzt der Bebauungsplan keine Flächen für Erschließungsanlagen fest. Die überbaubaren Grundstücksflächen im östlichen Plangebiet befinden sich in einem Abstand von fünf Metern zu einer Eisenbahntrasse. Der Antrag, den Vollzug des Bebauungsplans vorläufig auszusetzen, hatte Erfolg.

Aus den Gründen:

Der Antrag ist zulässig und begründet.

Der Antragsteller ist als Eigentümer des im Plangebiet gelegenen Grundstücks X-Straße 20 antragsbefugt. Seinem Rechtsschutzinteresse steht nicht entgegen, dass er sich mit einem Antrag auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes gegen künftige Baugenehmigungen für den rückwärtigen Bereich des Nachbargrundstücks Q-Straße 48/50 wendet und im Erfolgsfall ein bauaufsichtliches Einschreiten gegen diese Vorhaben verlangen kann. Die einstweilige Anordnung nach § 47 Abs. 6 VwGO ist gegenüber dem vorläufigen Rechtsschutz nach §§ 80, 80a, 123 VwGO nicht subsidiär, vielmehr stehen beide Rechtsschutzformen gleichberechtigt nebeneinander. Normenkontrollverfahren und Nachbarklage bzw. die entsprechenden Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes haben ein unterschiedliches Rechtsschutzziel und hängen von unterschiedlichen Voraussetzungen ab. Die Nachbarklage richtet sich gegen die Baugenehmigung,

des BauGB vorzubereiten und zu leiten. Die in diesen Bestimmungen vorausgesetzte Leitfunktion des Bebauungsplans verlangt, dass der jeweilige Planinhalt objektiv geeignet sein muss, dem Entwicklungs- und Ordnungsbild zu dienen. Eine Bauleitplanung, die zur Ordnung der städtebaulichen Entwicklung nicht in Beziehung steht, verletzt § 1 Abs. 1 BauGB und kann schon aus diesem Grund keinen Bestand haben [2].

Der Ordnung der städtebaulichen Entwicklung dienen Bauleitpläne nur, wenn überhaupt hinreichend gewichtige städtebauliche beachtliche Allgemeinbelange für eine bestimmte Planung sprechen [3].

Entsprechendes folgt aus § 1 Abs. 3 und 5 BauGB. Bauleitpläne dürfen nur aufgestellt werden, sobald und so weit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist (§ 1 Abs. 3 BauGB). Sie bedürfen einer Rechtfertigung durch Belange des Allgemeinwohls, die auf eine sozialgerechte und vielfältigen öffentlichen und auch privaten Belangen Rechnung tragende Bodennutzung gerichtet sein müssen. Die „städtebaulich beachtlichen Allgemeinbelange“ müssen umso gewichtiger sein, je stärker die Festsetzungen die Befugnisse eines Eigentümers einschränken. Hierin liegt vor allem die Befähigung des mit Art. 14 Abs. 1 GG verfassten Eigentümers einschränken. Dass im sachenrechtlich vorgegebenen Ansatz, dass im Verhältnis zwischen der Bauleitplanung und den von der Planung ausgehenden Eigentumsbeschränkungen rechtfertigungsbedürftig ist und keinesfalls gleichsam bis zum Beweis des Gegenteils ihre Rechtfertigung schon in sich trägt [4].

Auch wenn das Merkmal der Erforderlichkeit für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung nur bei groben und einigermaßen offensichtlichen Missgriffen eine wirksame Schranke der gemeindlichen Planungshoheit bietet, bleibt es doch als wesentlich erhalten, dass jede Bauleitplanung auf eine geordnete städtebauliche Entwicklung ausgerichtet zu sein und diese zu gewährleisten hat [5].

Der Bebauungsplan Nr. 982 der Antragsgegnerin ist mit den aufgeführten städtebaulichen Grundsätzen nicht vereinbar. Er trägt nicht zur städtebaulichen Ordnung bei. Vielmehr werden durch die Planung städtebauliche Missstände hervorgerufen. Der Bebauungsplan setzt durchgehende Baufenster für die rückwärtigen Bereiche der Grundstücke Q-Straße 5 bis 35 und Q-Straße 36 bis 52 fest. In den vorderen Grundstücksbereichen befinden sich – mit Ausnahme des Grundstücks Q-Straße 21 – bereits durchgehend Wohngebäude. Für die damit erstmals ermöglichte Bebauung „in zweiter Reihe“ liegt kein den Anforderungen einer geordneten städtebaulichen Entwicklung genügendes Erschließungskonzept vor. Zur Erschließung der zwi-

schon 36 m und 52 m von der Straßenbegrenzungslinie entfernten Baufenster setzt der Bebauungsplan weder öffentliche Verkehrsflächen noch mit Geh-, Fahr- und Leitungsrechten zu belastende Flächen fest. Ausweislich der Stellungnahmen der Verwaltung zu den Anregungen der Bürger und der Träger öffentlicher Belange, denen der Rat gefolgt ist, sollen die hinteren Baufenster jeweils über die „seitlichen Bauwiche“ erschlossen und das Zufahrtsrecht ggf. über eine Aulastasse und das Zufahrtsrecht ggf. über eine Aulastasse sichergestellt werden. Dies stellt einen offensichtlichen planerischen Missgriff dar. Auf diese Weise wird eine Vielzahl sog. Pfeifenkopfund Grundstücke ermöglicht, die erhebliche städtebauliche Unruhe stiften würden. In den rückwärtigen Grundstücksbereichen lassen sich etwa 30 Vorhaben verwirklichen, die jeweils einzeln oder ggf. gemeinsam mit einem weiteren Vorhaben auf dem benachbarten Grundstück über eine zwischen 36 m und 52 m lange Zufahrt entlang den seitlichen Grundstücksgrenzen erschlossen werden müssten. Dadurch würden erhebliche Konflikte in die bislang gärtnerisch genutzten rückwärtigen Bereiche getragen.

Die kammarige Erschließung hat zugleich einen Mangel in der Abwägung zur Folge. ...

Das Anlegen von Zufahrten zu den rückwärtigen Baufenstern hat zur Folge, dass die jeweils seitlich angrenzenden Grundstücke in eine Art Inselanlage geraten. Neben der vorgelagerten Q-Straße können an beiden Nachbargrenzen Zufahrten entstehen. Für die Grundstücke östlich der Q-Straße kommen noch Lärmimmissionen durch den Schienenverkehr auf der Gleisanlage der Verkehrsverbtriebe AG auf der rückwärtigen Seite hinzu. Das Interesse des Grundstückeigentümers, zumindest Teile des Gartens als Ruhebereich nutzen zu können, wird dadurch unverhältnismäßig hinter sonstigen öffentlichen oder private Belange zurückgesetzt.

Mängel in der Abwägung ergeben sich ferner daraus, dass etwaige planbedingte Immissionskonflikte nur unzureichend erfasst und gelöst werden. Der Bebauungsplan setzt östlich der Q-Straße in einem Abstand von lediglich 5 m zur Trasse der Verkehrsverbtriebe AG überbaubare Grundstücksflächen fest. Zwar trifft der Bebauungsplan keine Festsetzungen zur Art der baulichen Nutzung. Der Rat der Antragsgegnerin geht jedoch davon aus,

[2] Vgl. BVerwG, Urteil v. 5.7.1974 – IV C 50/72 –, BVerwGE 45, 308, 312 = BRS 28 Nr. 4 = BauR 1974, 311.

[3] Vgl. BVerwG, Urteil v. 12.12.1989 – IV C 105/86 –, BVerwGE 34, 301, 305 = BRS 22 Nr. 4 = BauR 1990, 31.

[4] Vgl. BVerwG, Urteil v. 5.7.1974, a.a.O.; OVG NRW, Urteil v. 22.3.1993 – 11a NE 64/89 – NVwZ-RR 1993, 311, v. 27.2.1996 – 11 A 3960/95 –, NVwZ-RR 1997, 602; VGH Bad-Würt., Urteil v. 30.1.1995 – S 5 862/94 –, NUR 1996, 36.

[5] Vgl. BVerwG, Urteil v. 7.5.1971 – IV C 76/68 –, BRS 24 Nr. 15 = BauR 1971, 182 und v. 22.1.1993 – 8 C 46/91 –, BRS 55 Nr. 105 = BauR 1993, 565 m.w.N.; OVG NRW, Urteil v. 27.2.1996, a.a.O.; VGH Bad-Würt., Urteil v. 30.1.1995, a.a.O.

dass der hier fragliche Bereich bei ergänzender Beurteilung nach § 30 Abs. 3 BauGB i.V.m. § 34 BauGB als faktisches reines Wohngebiet einzuordnen ist. Auch die Festsetzungen zum Maß der baulichen Nutzung (Grundflächenzahl 0,25, Geschossflächenzahl 0,4), die Festsetzung „nur Einzel- und Doppelhäuser zulässig“ sowie die Begrenzung der Zahl der Wohnungen pro Gebäude auf eine Wohnung zeigen, dass die Antragsgegnerin im Plangebiet Wohnnutzung entwickeln will. Die aus dieser unmittelbaren Nähe von Wohnen und Immissionsrächiger Nutzung folgende Konfliktlage erfasst und bewältigt der Rat nicht hinreichend. Er legt bei seiner Abwägungsentscheidung zu Grunde, dass für das Hinterland des Baugrundstücks Nr. 21 b bei elf Zügen in 24 Stunden, davon acht Züge tags und drei Züge nachts, ein Beurteilungspegel von 57,3 dB(A) tags und 56,4 dB(A) nachts erreicht werde. Damit würden die Orientierungswerte nach Beiblatt 1 zur DIN 18005 „Schallschutz im Städtebau“ für allgemeine Wohngebiete von 55 dB(A) tags und 45 dB(A) nachts überschritten, was in Ballungszentren allerdings nicht zu vermeiden sei. Durch eine Ausgestaltung der Gebäude mit Fenstern in Standardbauausführung sei das Wohnen jedoch hinsichtlich der durch den Schienenverkehr verursachten Immissionen ausreichend geschützt.

Diese Einschätzung ist fehlerhaft, weil sie – ungeachtet der Frage, ob die vorstehend wiedergegebenen Erwägungen eine gerechte Abwägungsentscheidung darstellen – auf einer unzureichenden Prognosegrundlage beruht. Die ihr zu Grunde gelegte Immissionsabschätzung erfasst das tatsächlich zu berücksichtigende Emissionspotenzial nur unvollkommen und lässt infolgedessen nicht ausreichend sicher vermuten, dass die Wohnbebauung keinen unzumutbaren Lärmimmissionen ausgesetzt sein wird. Ist in einem Bebauungsplanverfahren eine prognostische Abschätzung von zu erwartenden Immissionen erforderlich, kann diese zwar – je nach den Umständen des Falles – mehr oder weniger grob sein, doch muss sie im Ergebnis hinreichend aussagekräftig sein, um die Wahrung der Zumutbarkeitsschwelle abwägungsgerecht beurteilen zu können.

Die von der Antragsgegnerin ermittelten Beurteilungspegel berücksichtigen zu Unrecht lediglich ein Zugaufkommen von insgesamt elf Zügen in 24 Stunden. Ausweislich der in den Aufstellungsvorgängen befindlichen Schalltechnischen Untersuchungen der Ingenieurgesellschaft sind derzeit etwa 20 Zugbewegungen, in Ausnahmefällen bis zu 40 Zugbewegungen und nach der noch 60 Jahre geltenden Betriebslaubnis sogar 72 Zugbewegungen in 24 Stunden möglich. Mit den durch die zulässige stärkere Auslastung der Strecke verbundenen Immissionen hat sich der Plangeber in keiner Weise befasst.

Des Weiteren spricht Überwiegendes dafür, dass die Festsetzung der überbaubaren Grundstücksflächen abwägungsfehlerhaft ist, weil verschiedene Grundstückseigentümer hinsichtlich ihrer Wohngebäude auf den Bestandsschutz verwiesen werden. Die Gebäude Q.-Straße 21 B, 27 B, 29, 36 A und 42 liegen größtenteils oder sogar vollständig außerhalb der festgesetzten Baufenster. Es bestehen gewichtige Bedenken, ob den durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützten Eigentumsbelangen – diese gehören selbstverständlich und in hervorzuhebender Weise zu den abwägungserheblichen Belangen öffentlich-rechtlicher Planungsentscheidungen – gleichgewichtig oder gar gewichtiger Belange gegenüberstehen, die es rechtfertigen würden, die Baufenster jenseits der vorhandenen Baukörper festzusetzen und die Interessen der betroffenen Eigentümer im Rahmen der Abwägung zurückzustellen. Gründe für den (konkreten) Verlauf der Baugrunden werden in der Planbegründung nicht angeführt. Auch auf die Einwendungen der betroffenen Grundstückseigentümer hat der Rat lediglich darauf verwiesen, für die Gebäude bestehe „passiver Bestandsschutz“. Letztlich bedarf dies jedoch wegen der bereits festgestellten Mängel im Abwägungsvorgang im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes keiner abschließenden Entscheidung.

Die vorstehend dargestellten Abwägungsmängel sind i.S. des § 214 Abs. 3 BauGB erheblich.

Die textliche Festsetzung zur Begrenzung der Wohnheiten ist fehlerhaft. Danach wird in den mit „A“ und „B“ gekennzeichneten Bereichen gemäß § 9 Abs. 1 BauGB die höchstzulässige Zahl der Wohnungen pro Gebäude auf eine Wohnung festgesetzt. Ausnahmsweise sind im Bereich „A“ entlang der öffentlichen Verkehrsfläche zwei Wohnungen pro Gebäude zulässig, wenn die dazugehörigen Baugrundstücke eine Mindestgröße von 400 m² je Wohnung haben. § 9 Abs. 1 Nr. 6 BauGB bietet dem Plangeber zwar die Möglichkeit, aus städtebaulichen Gründen die höchstzulässige Zahl der Wohnungen in Wohngebäuden festzusetzen. Für die hier konkret getroffene Festsetzung fehlt jedoch die erforderliche städtebauliche Rechtfertigung. Neben der allgemeinen städtebaulichen Rechtfertigung gemäß § 1 Abs. 3 BauGB muss auch jede Festsetzung für sich genommen den Anforderungen der städtebaulichen Erforderlichkeit genügen.

Die von der Antragsgegnerin angeführten städtebaulichen Gründe tragen die Begrenzung der Wohnheiten nicht. Die Beschränkung wird „zur Wahrung der städtebaulichen Zielvorstellungen und zur Verhinderung möglicher Umstrukturierungen“ festgesetzt. In der Begründung wird weiter ausgeführt, die Festsetzung erfolge, um den Cha-

rakter einer großzügigen Wohnbebauung am Ortsrand in Waldlage zu erhalten. Die Wohnheitenbegrenzung ist zur Erreichung der verfolgten Ziele ungeeignet. Eine „großzügige“ Wohnbebauung lässt sich über die Begrenzung von Wohnheiten pro Gebäude nicht erreichen, da diese keinen (unmittelbaren) Einfluss auf die Größe der Baukörper hat. Auch die allgemeine Wohn- und Besiedlungsdichte eines Gebiets kann durch eine Wohnheitenbegrenzung regelmäßig nur dann wesentlich beeinflusst werden, wenn eine – hier nicht gegebene – relative, d.h. auf eine Bezugsgröße (beispielsweise eine bestimmte Grundstücksfläche) bezogene Zahl angegeben ist [6].

Eine solche Bezugsgröße wird für sämtliche im Plangebiet ausgewiesenen Flächen mit Beschränkung auf eine Wohnheit je Gebäude jedoch nicht festgesetzt. Auch die weitere Begründung, die Begrenzung der Wohnheiten erfolge „zur Wahrung der städtebaulichen Zielvorstellungen und zur Verhinderung möglicher Umstrukturierungen“,

Bauplanungsrecht – Konsistenzfehler bei der Planung

Ein Bebauungsplan leidet unter einem zur Unwirksamkeit führenden Konsistenzfehler, wenn ein vermeintliches Konfliktpotenzial zwischen landwirtschaftlicher Nutzung und Wohnnutzung durch die Planung eines dazwischen liegenden Mischgebiets nicht abgemildert, sondern verschärft oder überhaupt erst erzeugt wird.

VwGO § 47; BauGB a.F. § 1 Abs. 3, Abs. 6.
Bayerischer VGH, Urteil vom 31. Mai 2006 – 25 N 03.351 – (rechtskräftig).

Zum Sachverhalt:

Der Antragsteller ist Vollerwerbslandwirt mit Rinderhaltung. Er bewirtschaftet zusammen mit seiner Familie einen ehemaligen gräflichen Gutshof, den er im Jahre 1997 erwarb, nachdem sich der Antragseigentümer zuvor beim Vorkäufer vergeblich um einen Erwerb bemüht hatte. Das landwirtschaftliche Anwesen umfasst das Grundstück, auf dem sich die Gebäude des Gutshofs befinden, und das sich hieran in nordöstlicher Richtung anschließende Grundstück, das vom Antragsteller als landwirtschaftliche Fläche genutzt wird.

Im Nordwesten schließt das Baugebiet „B“ an die Grundstücke des Antragstellers an, das in dem den Grundstücken des Antragstellers zugewandten Bereich sowie im westlichen Bereich als Dorfgebiet (MD) und im Übrigen als allgemeines Wohngebiet (WA) ausgewiesen ist.

Der streitgegenständliche Erweiterungs-Bebauungsplan „B1“ erweitert das Baugebiet in südöstliche Richtung unter

rechtfertigt die Festsetzung nicht. Der Plangeber bezeichnet bereits weder seine städtebaulichen Zielvorstellungen noch die nach seiner Ansicht erhaltenswerte Struktur eindeutig. So weit er darunter möglicherweise eine Bebauung mit Einzel- und Zweifamilienhäusern versteht, ist die beschlossene Beschränkung der Wohnheiten gleichwohl nicht gerechtfertigt. Die Angabe einer absoluten Zahl von Wohnheiten pro Gebäude ist zur Wohnform einheitliche städtebauliche Struktur (z.B. Einzel- und Zweifamilienhäuser) des Gebiets zu erreichen [7].

Unter dem Blickwinkel einer einheitlichen Strukturierung des Gebiets ist jedoch nicht ersichtlich, weshalb zu diesem Zweck eine Differenzierung zwischen Bereichen mit ein bzw. zwei zulässigen Wohnheiten je Gebäude erforderlich ist. (Wird ausgeführt)

[6] Vgl. dazu BVerwG, Urteil v. 8.10.1998 – 4 C 137 –, BRS 60 Nr. 16 = BauR 1999, 148.

[7] Vgl. BVerwG, Urteil v. 8.10.1998, a.a.O.

Inanspruchnahme eines Großteils des landwirtschaftlichen Grundstücks des Antragstellers; nicht überplant bleiben nur ein Grundstückstreifen von geringer Breite (ca. 8 bis 15 m) auf der dem Gutshof zugewandten Seite sowie ein nur wenige Quadratmeter großes Eckstück im Westen. Als Art der baulichen Nutzung ist Mischgebiet (M1) festgesetzt, außerdem sind Verkehrsflächen und eine öffentliche Grünfläche vorgesehen.

Der Normenkontrollantrag hatte Erfolg.

Aus den Gründen:

1. Der Bebauungsplan ist nicht erforderlich i.S. des § 1 Abs. 3 BauGB [1]. Nach dieser Vorschrift haben die Gemeinden die Bauleitpläne aufzustellen, sobald und so weit es für die städtebauliche Entwicklung erforderlich ist. Der streitgegenständliche Erweiterungs-Bebauungsplan genügt diesen Anforderungen nicht, weil die Planung nicht durch städtebauliche Gesichtspunkte gerechtfertigt ist.

a) Die erforderliche Planrechtfertigung scheitert bereits daran, dass das planerische Konzept, auf das der Antragseigentümer seine Erweiterungs-Planung in erster Linie stützt, in sich widersprüchlich und inkonsistent ist.

aa) Der Erweiterungs-Bebauungsplan leidet unter einem Konsistenzfehler, weil das vermeintliche

[1] Hier noch anwendbar i.d.F. der Bekanntmachung v. 27.8.1997, BGBl. I, 2141, zuletzt geändert durch Gesetz v. 27.7.2001, BGBl. I, 1950, im Folgenden: BauGB a.F. – entspricht § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB i.d.F. des EAG Bau v. 24.6.2004, BGBl. I, 1359, in Kraft getreten am 20.7.2004, Art. 7 EAG Bau, im Folgenden: BauGB n.F.