

Titel:

Überplanung erheblich lärmvorbelasteter Flächen, Abwägung, Keine Konfliktbewältigung im Genehmigungsfreistellungsverfahren

Schlagworte:

Überplanung erheblich lärmvorbelasteter Flächen, Abwägung, Keine Konfliktbewältigung im Genehmigungsfreistellungsverfahren

Tenor

I. Die Verfahren werden zur gemeinsamen Entscheidung verbunden.

II. Der Bebauungsplan mit Grünordnung Nr. ..., M2. Straße (östlich), K2. Straße (südlich), BAB A 8 München – Salzburg (westlich), F. straße (nördlich), der Antragsgegnerin vom 6. Oktober 2021 wird bis zur Entscheidung des Gerichts über den Normenkontrollantrag der Antragsteller vom 17. Mai 2023 im Verfahren 2 N 23.915 außer Vollzug gesetzt. Im Übrigen wird der Antrag abgelehnt.

III. Die Antragsteller tragen die Kosten des Rechtsstreits jeweils zu 1/6, die Antragstellerin zu 3/6.

IV. Der Streitwert wird auf 60.000, – € festgesetzt.

Gründe

I.

1

Die Antragsteller begehren die vorläufige Außervollzugsetzung des Bebauungsplans Nr. ... der Antragsgegnerin. Außerdem begehren sie die vorläufige Außervollzugsetzung der entsprechenden Änderung des Flächennutzungsplans für den Bereich VI/30.

2

Der Bebauungsplan wird im Osten von der Bundesautobahn (BAB) A 8, im Norden von der K2. Straße bzw. der Bahnlinie M./G. straße, im Westen von der M2. Straße und im Süden von der F. straße begrenzt. Festgesetzt werden zwei allgemeine Wohngebiete. Insgesamt kann eine Geschossfläche von 23.000 m² verwirklicht werden. Die überbaubare Grundfläche beträgt 7.200 m². Darüber hinaus sind umfängliche Schallschutz- und Erschütterungsschutzmaßnahmen vorgesehen. Der Bebauungsplan wurde am 6. Oktober 2021 als Satzung beschlossen und am 30. November 2022 im Amtsblatt bekannt gemacht. Die entsprechende Flächennutzungsplanänderung wurde am 15. Dezember 2021 beschlossen und von der Regierung von Oberbayern mit Bescheid vom 18. Mai 2022 genehmigt. Die Flächennutzungsplanänderung wurde am 20. Juni 2022 im Amtsblatt bekannt gemacht.

3

Die Antragsteller sind Eigentümer von Grundstücken, die unmittelbar östlich an das überplante Gebiet (oder Bebauungsplangebiet) angrenzen. Zwischen den aneinandergrenzenden Grundstücken der Antragsteller und der südlichen Hauptzufahrt zum überplanten Gebiet liegen zwei weitere (nicht vom Umgriff des Bebauungsplans umfasste) Grundstücke von insgesamt ca. 20 m Breite. Die Grundstücke der Antragsteller grenzen östlich an die M2. Straße an, über die der wesentliche An- und Abfahrtverkehr des geplanten neuen Wohngebiets abgewickelt werden wird.

4

Am 17. Mai 2023 haben die Antragsteller Normenkontrollklage gegen den Bebauungsplan und die Flächennutzungsplanänderung erhoben (Az. 2 N 23.915 und 2 N 23.953). Sie rügen umfänglich die Verletzung von formellen und materiell-rechtlichen Vorschriften. Gleichzeitig haben sie beantragt,

5

im Wege einer einstweiligen Anordnung sowohl den Bebauungsplan als auch den Flächennutzungsplan vorläufig außer Vollzug zu setzen.

6

Die Antragsgegnerin verteidigt den Bebauungsplan und die Flächennutzungsplanänderung.

7

Der Senat hat die Beteiligten mit Schreiben vom 19. Februar 2024 auf einen möglicherweise bestehenden Bekanntmachungsfehler und auf eine möglicherweise nicht hinreichend bewältigte immissionsschutzrechtliche Problematik im Zusammenhang mit der Wahrung gesunder Wohnverhältnisse im Plangebiet hingewiesen.

8

Im Übrigen wird auf die Gerichts- und Behördenakten Bezug genommen.

II.

9

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 47 Abs. 6 VwGO ist nur teilweise zulässig. Soweit er zulässig ist, ist er begründet.

10

1. Der Normenkontrollantrag gegen die Flächennutzungsplanänderung ist unstatthaft, sodass insoweit auch keine einstweilige Anordnung nach § 47 Abs. 6 VwGO ergehen kann.

11

Ein Normenkontrollantrag ist nur statthaft gegen Satzungen und Rechtsverordnungen im Sinne von § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO sowie von anderen im Rang unter dem Landesgesetz stehenden Rechtsvorschriften, sofern das Landesrecht dies bestimmt (§ 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO). Ein Flächennutzungsplan und seine Änderungen werden nicht als Satzung erlassen. Darstellungen in einem Flächennutzungsplan stellen auch keine andere im Range unter dem Landesgesetz stehende Rechtsvorschrift im Sinne des § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO dar. Es handelt sich bei ihnen weder um eine förmlich als Norm erlassene noch um eine sachlich verbindliche Regelung. Grundsätzlich besitzen die Darstellungen eines Flächennutzungsplans aus sich heraus keine unmittelbare rechtliche Bindungswirkung gegenüber Dritten, da sie keinen Rechtsnormcharakter haben. Darstellungen des Flächennutzungsplans – und damit auch Flächennutzungspläne in ihrer Gesamtheit – unterliegen daher grundsätzlich nicht der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle (vgl. BVerwG, B. v. 20.7.1990 – 4 N 3.88 – NVwZ 1991, 262).

12

Ein Ausnahmefall gemäß § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB ist hier nicht einschlägig. Die Flächennutzungsplanänderung beinhaltet keine entsprechend qualifizierten, flächenbezogenen Darstellungen mit Ausschlusswirkung nach § 35 Abs. 3 BauGB, mit der unmittelbar die Zulässigkeit von nach § 35 Abs. 1 BauGB privilegierten Nutzungen gesteuert wird (vgl. BVerwG, U. v. 26.4.2007 – 4 CN 3.06 – BVerwGE 128, 382). Auch die von den Antragstellern vorgetragene Argumentation unter Verweis auf die Anwendung des UmwRG verfängt nicht. Das UmwRG findet auf das gegenständliche Normenkontrollverfahren – bezogen auf die Antragsteller – keine Anwendung. Gemäß § 2 Abs. 1 UmwRG kann nur eine nach § 3 UmwRG anerkannte inländische oder ausländische Vereinigung, ohne eine Verletzung in eigenen Rechten geltend machen zu müssen, Rechtsbehelfe nach Maßgabe der VwGO gegen eine Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG oder deren Unterlassen einlegen. Bei den Antragstellern handelt es sich nicht um eine nach § 3 UmwRG anerkannte Vereinigung. Die Bezugnahme auf die Entscheidung des Senats vom 10. Mai 2021 (Az. 2 N 19.1692 – NVwZ-RR 2021, 742) geht fehl, weil im dort entschiedenen Fall ein anerkannter Umweltverband das Normenkontrollverfahren angestrengt hatte.

13

2. Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 47 Abs. 6 VwGO gegen den Bebauungsplan ist zulässig und begründet.

14

a) Er ist zulässig. Für die Normenkontrollklage gegen den Bebauungsplan sind die Antragsteller nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO antragsbefugt. Sie können geltend machen, durch den Bebauungsplan in ihren Rechten verletzt zu werden. Nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO ist im Normenkontrollverfahren jede natürliche oder juristische Person antragsbefugt, die geltend macht, durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden. Erforderlich, aber auch

ausreichend für die Antragsbefugnis ist, dass der Antragsteller hinreichend substantiiert Tatsachen vorträgt, die es zumindest als möglich erscheinen lassen, dass er durch die Festsetzungen des Bebauungsplans in einem subjektiven Recht verletzt wird (ständige Rechtsprechung; vgl. BayVGh, B.v. 28.7.2020 – 2 NE 20.620; BVerwG, U.v. 18.11.2002 – 9 CN 1.02 – juris Rn. 53 = BVerwGE 117, 209). Nur dann, wenn eine Rechtsverletzung offensichtlich und eindeutig nach jeder Betrachtungsweise ausscheidet, kann die Antragsbefugnis verneint werden (vgl. BayVGh, B.v. 30.6.2022 – 2 NE 22.1132 – juris Rn. 12). Bei Planbetroffenen außerhalb des eigentlichen Plangebiets liegt eine die Befugnis zur Einleitung eines Normenkontrollverfahrens begründende Rechtsverletzung im Sinne des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO nur dann vor, wenn ein Antragsteller negativ, d. h. verletzend, in einem Interesse betroffen wird oder in absehbarer Zeit betroffen werden kann, das bei der Entscheidung über den Erlass oder den Inhalt dieser Rechtsvorschrift als privates Interesse des Antragstellers im Rahmen der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB berücksichtigt werden musste (vgl. BVerwG, B.v. 17.7.2019 – 3 BN 2.18 – juris 12; B.v. 9.11.1979 – 4 N 1.78 u.a. – BVerwGE 59,87). Hier haben die Antragsteller ausreichend substantiiert Anhaltspunkte dafür vorgetragen, dass sie insbesondere durch den vom neuen Wohngebiet hervorgerufenen Kraftfahrzeugverkehr in ihren Rechten beeinträchtigt sein könnten und diese Rechtsbeeinträchtigung im Rahmen der Abwägung nicht hinreichend berücksichtigt wurde. Die Antragsbefugnis wird auch von der Antragsgegnerin insoweit nicht infrage gestellt.

15

b) Der Antrag ist auch begründet.

16

Prüfungsmaßstab im Verfahren nach § 47 Abs. 6 VwGO sind, jedenfalls bei Bebauungsplänen, zunächst die Erfolgsaussichten des in der Sache anhängigen Normenkontrollantrages, soweit sich diese im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes bereits absehen lassen. Ergibt diese Prüfung, dass der Normenkontrollantrag voraussichtlich unzulässig oder unbegründet sein wird, ist der Erlass einer einstweiligen Anordnung nicht im Sinne von § 47 Abs. 6 VwGO zur Abwehr schwerer Nachteile oder aus anderen wichtigen Gründen dringend geboten. Erweist sich dagegen, dass der Antrag zulässig und (voraussichtlich) begründet sein wird, so ist dies ein wesentliches Indiz dafür, dass der Vollzug des Bebauungsplans bis zu einer Entscheidung in der Hauptsache suspendiert werden muss. In diesem Fall kann eine einstweilige Anordnung ergehen, wenn dessen (weiterer) Vollzug vor einer Entscheidung im Hauptsacheverfahren Nachteile befürchten lässt, die unter Berücksichtigung der Belange des Antragstellers, betroffener Dritter und/oder der Allgemeinheit so gewichtig sind, dass eine vorläufige Regelung mit Blick auf die Wirksamkeit und Umsetzbarkeit einer für den Antragsteller günstigen Hauptsacheentscheidung unaufschiebbar ist. Lassen sich die Erfolgsaussichten des Normenkontrollverfahrens nicht abschätzen, ist über den Erlass einer beantragten einstweiligen Anordnung im Wege einer Folgenabwägung zu entscheiden: Gegenüberzustellen sind die Folgen, die eintreten würden, wenn eine einstweilige Anordnung nicht erginge, der Normenkontrollantrag aber Erfolg hätte, und die Nachteile, die entstünden, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, der Antrag nach § 47 Abs. 1 VwGO aber erfolglos bliebe. Die für den Erlass der einstweiligen Anordnung sprechenden Erwägungen müssen die gegenläufigen Interessen dabei deutlich überwiegen, mithin so schwer wiegen, dass der Erlass der einstweiligen Anordnung – trotz offener Erfolgsaussichten der Hauptsache – dringend geboten ist (vgl. BVerwG, B.v. 30.4.2019 – 4 VR 3.19 – juris Rn. 4). Wegen der weitreichenden Folgen, welche die Aussetzung des Vollzugs von Rechtsvorschriften hat, ist dabei in Anlehnung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu § 32 Abs. 1 BVerfGG ein strenger Maßstab anzulegen (vgl. BVerfG, B.v. 5.7.1995 – 1 BvR 2226/94 – BVerfGE 93, 181; BayVGh, B.v. 28.11.2019 – 1 NE 19.1502 – juris Rn. 14).

17

Im hier zu entscheidenden Fall wird der Normenkontrollantrag nach derzeitigem Sachstand voraussichtlich Erfolg haben.

18

aa) Zwar dürfte unter dem Gesichtspunkt der Bezugnahme auf technische Regelwerke, die nicht ohne weiteres öffentlich zugänglich sind, kein Bekanntmachungsfehler vorliegen (vgl. hierzu BayVGh, U.v. 24.11.2020 – 1 N 17.1019 – juris), nachdem in der Bebauungsplanurkunde, die zur Einsichtnahme bereitgehalten wird, der Hinweis enthalten ist, dass die der Planung zugrunde liegenden Vorschriften

(Anleitungen, Richtlinien und DIN-Vorschriften) während der Dienststunden im Referat für Stadtplanung und Bauordnung der Antragsgegnerin eingesehen werden können.

19

bb) Der angegriffene Bebauungsplan wahrt nach derzeitigem Stand aber nicht die Anforderungen des Abwägungsgebots nach § 1 Abs. 7 BauGB.

20

Die Vorschriften der § 2 Abs. 3 und § 1 Abs. 7 BauGB verpflichten die Gemeinden, die von ihrer Planung berührten öffentlichen und privaten Belange vollständig zu ermitteln 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 (vgl. BVerwG, U. v. 12.12.1969 - IV C 105.66 – BVerwGE 34, 301 = juris Rn. 29).

21

Diesen Anforderungen wird die Planung der Antragsgegnerin nicht gerecht. Im Vordergrund der hier vorzunehmenden Abwägung stand die sachgerechte Abwägung der Belange des Immissionsschutzes. 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.

22

Grundsätzlich hat sich die Planung neuer Wohngebiete hiernach daran auszurichten, dass die neuen Wohnhäuser allenfalls solchen Außenpegeln ausgesetzt sind, die die Orientierungswerte der DIN 18005-1 („Schallschutz im Städtebau“) jedenfalls nicht überschreiten. Dieser Grundsatz kann allerdings nicht uneingeschränkt gelten. Namentlich in verdichteten großstädtischen Räumen mit einem engen Netz hoch belasteter Verkehrswege und anderen Bereichen immissionssträchtiger (z. B. gewerblicher) Nutzungen ist es gelegentlich kaum zu vermeiden, mit neuen Wohnbauflächen auch dicht an immissionssträchtige 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 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 18005-1 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 (vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, U.v. 16.12.2005 – 7 D 48/04.NE – juris).

23

Teilweise wird vertreten, dass im Fall der Ausweisung neuer Wohngebiete, die auf Grund vorhandener Straßen Lärmbelastungen ausgesetzt sind, die tags und nachts mehr als 10 dB (A) über den Orientierungswerten der DIN 18005-1 liegen, gesunde Wohnverhältnisse auch dann nicht gewahrt sind, wenn die neue Wohnbebauung passiv geschützt wird (vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, U.v. 16.12.2005 – 7 D 48/04.NE – juris). Das Bundesverwaltungsgericht (U.v. 22.3.2007 – BVerwG 4 CN 2.06 – NVwZ 2007, 831) meint, dass jedenfalls dann, wenn nur an den Rändern des geplanten Wohngebiets die Orientierungswerte der DIN 18005-1 um mehr als 10 dB(A) überschritten, im Inneren des Gebiets aber im Wesentlichen eingehalten würden, passiver Lärmschutz ausreichend sein kann. Je nach den Umständen

des Einzelfalles, z. B. in dicht besiedelten Räumen, könne es abwägungsfehlerfrei sein, eine Minderung der Immissionen durch eine Kombination von aktivem und passivem Schallschutz, Stellung und Gestaltung von Gebäuden sowie Anordnung der Wohn- und Schlafräume zu erreichen. Je weiter die Orientierungswerte der DIN 18005-1 überschritten würden, desto gewichtiger müssten allerdings die für die Planung sprechenden städtebaulichen Gründe sein und umso mehr hat die Gemeinde die baulichen und technischen Möglichkeiten auszuschöpfen, die ihr zu Gebote stehen, um diese Auswirkungen zu verhindern (vgl. auch BVerwG, B.v. 17.2.2010 – 4 BN 59.09 – BRS 76 Nr. 20 = juris Rn. 4; U.v. 22.3.2007 – 4 CN 2.06 – juris Rn. 15).

24

Im hier zu entscheidenden Fall wird bereits nicht deutlich, von welchen Beurteilungspegeln die Antragsgegnerin im Rahmen der Abwägung ausgegangen ist. In der Begründung des Bebauungsplans wird unter Nr. 4.11.2 zunächst ausgeführt, „die höchsten Beurteilungspegel treten an der Ostseite der Riegelbebauung zur BAB A 8 mit bis zu 74/65 dB(A) und an der Nordseite der Bebauung zur Bahnstrecke mit bis zu 72/65 dB(A) auf. Damit werden die Orientierungswerte der DIN 18005-1 für WA (von 55/45 dB(A) Tag/Nacht) um bis zu 19/20 dB(A) tags/nachts überschritten. Trotz der schallschützenden Wirkung der Riegelbebauung auf weite Teile des Planungsgebietes treten durch die Schallimmissionen der Bahn von Nordwesten dort teilweise auch an den lärmabgewandten Gebäudeseiten der Riegelbebauung noch Beurteilungspegel von bis zu 59/51 dB(A) sowie durch die Schallimmissionen der BAB A 8 von Südosten an den westlich hinter der Riegelbebauung liegenden Punkthäusern Beurteilungspegel von bis zu 66/55 dB(A) auf. In diesen Bereichen werden die Orientierungswerte der DIN 18005-1 um bis zu 4/6 dB(A) bzw. bis zu 11/10 dB(A) überschritten.“ Deshalb sieht der Bebauungsplan vor, dass von der Autobahn ca. 40 m abgerückt (wobei dieser Abstand aus der Planzeichnung selbst nicht deutlich wird) und entlang der östlichen Planungsgebietsgrenze eine bis zu 8 m hohe Lärmschutzanlage (über der mittleren Fahrbahnoberkante der BAB A 8) errichtet wird. Welche Auswirkungen die Errichtung der Lärmschutzanlage auf die Beurteilungspegel hat, wird jedoch nicht ganz deutlich. Insoweit heißt es in der Begründung: „Damit (mit Errichtung der Lärmschutzanlage) kann erreicht werden, dass auf dem Großteil der Freiflächen zwischen Wall und Planungsbebauung Beurteilungspegel < 65 dB(A) tags auftreten. (...) In den Freibereichen zwischen Lärmschutzwall und Riegelbebauung treten auf dem Wall Beurteilungspegel von bis zu 66 dB(A) tags und entlang der Böschung und im flachen Bereich Beurteilungspegel von weniger als 65 dB(A) auf. Durch die Gebäudeabschirmung kommt es zu nennenswerten Pegelminderungen, so dass die Beurteilungspegel auf den Freiflächen im Plangebietsinneren bis zu 59 dB(A) betragen. (...) Um die Immissionsgrenzwerte der 16. BImSchV (59/49 dB(A)) auf den Freibereichen einhalten zu können, wäre eine Lärmschutzanlage mit einer Höhe von 9-10 m über Autobahnfahrbahnoberkante erforderlich.“ Unklar bleibt damit, von welchen Beurteilungspegeln betreffend die Nachtzeit die Antragsgegnerin ausgegangen ist. Legt man die für die Tagzeit durch den geplanten Lärmschutzwall von 8 m Höhe offenbar eintretende Minderung von 9 dB(A) auch für die Nachtzeit zugrunde, würde sich insoweit ein Beurteilungspegel von 56 dB(A) ergeben.

25

Danach werden die Orientierungswerte der DIN 18005-1 nicht nur an den Rändern des Wohngebietes um mehr als 10 dB(A) überschritten. An der am stärksten belasteten ersten Gebäudereihe (Riegelbebauung) werden die Orientierungswerte der DIN 18005-1 für WA (von 55/45 dB(A) Tag/ Nacht) um bis zu jeweils 11 dB(A) überschritten.

26

Es kann hier offen bleiben, ob ein Abwägungsfehler bereits deshalb vorliegt, weil die Antragsgegnerin in der Begründung des Bebauungsplans nicht deutlich gemacht hat, von welchen Beurteilungspegeln zur Nachtzeit sie unter Berücksichtigung des 8 m hohen Lärmschutzwalls ausgegangen ist, und/oder die Schwelle zur Gesundheitsgefährdung (vgl. hierzu BVerwG, B.v. 22.12.2004 – 4 B 75.04 – Buchholz 406.25 § 41 BImSchG Nr. 42) in den Bereichen im Plangebiet, in denen die Orientierungswerte der DIN 18005-1 um mehr als 10 dB(A) überschritten werden, erreicht ist.

27

Die Abwägung ist jedenfalls deshalb fehlerhaft, weil die Antragsgegnerin zum einen nicht deutlich gemacht hat, warum die streitgegenständliche Planung gerade in einem Gebiet, das jedenfalls im Grundsatz gesundheitsgefährdenden Lärmimmissionen ausgesetzt ist, ausgeführt werden soll (aaa) und weil das

Schallschutzkonzept der Antragsgegnerin mit Fehlern behaftet ist, die dazu führen, dass die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohnverhältnisse nicht berücksichtigt werden (bbb).

28

aaa) Lärmbelastungen sind nicht erst dann abwägungsbeachtlich, wenn sie als schädliche Umwelteinwirkungen zu qualifizieren sind oder gar die Schwelle zur Gesundheitsgefährdung überschreiten. Die Werte der DIN 18005-1 „Schallschutz im Städtebau“ können zur Bestimmung der zumutbaren Lärmbelastung eines Wohngebiets im Rahmen einer gerechten Abwägung lediglich als Orientierungshilfe herangezogen werden; je weiter die Orientierungswerte der DIN 18005-1 überschritten werden, desto gewichtiger müssen allerdings die für die Planung sprechenden städtebaulichen Gründe sein (vgl. BVerwG, B.v. 17.2.2010 – 4 BN 59.09 – juris Rn. 4). Übergeordnetes Planungsziel ist hier die Realisierung von Wohnbauflächen und die Abrundung des Ortsrandes nach Osten unter Berücksichtigung der besonderen Lage an der BAB A 8. Ergänzend hierzu sollen neue Freiraumqualitäten durch Lärmschutz, öffentliche Grünflächen sowie Wegeverbindungen geschaffen werden (vgl. Nr. 3. der Begründung des Bebauungsplans). Die Realisierung von Wohnbauflächen ist ein generelles Ziel der Antragsgegnerin. Die Schaffung neuer Freiraumqualitäten mit öffentlichen Grünflächen und Wegeverbindungen durch Lärmschutz ist grundsätzlich aner kennenswert, hier aber dadurch bedingt, dass ein Gebiet überplant werden soll, das Lärmimmissionen ausgesetzt ist, die die Schwelle zur Gesundheitsgefährdung deutlich überschreiten. In der Begründung des Bebauungsplans fehlt jeder Anhalt dafür, dass diese Planungsziele nicht an anderer Stelle im Stadtgebiet oder in der näheren Umgebung in ähnlicher Weise verwirklicht werden können. Auch das Planungsziel der Abrundung des Ortsrandes ist grundsätzlich nicht zu beanstanden, muss aber, wenn diese in Richtung einer erheblichen Emissionsquelle wie einer Bundesautobahn erfolgt, was grundsätzlich gegen den Trennungsgrundsatz des § 50 BImSchG verstößt, in besonderem Maße gerechtfertigt sein. Die Begründung des Bebauungsplans lässt hierfür nichts erkennen. Anders ausgedrückt hätte im Rahmen der Abwägung deutlich gemacht werden müssen, dass der Antragsgegnerin bewusst ist, dass ein Quartier entsteht, in dem die Wohn- und Lebensqualität nur mit erheblichem Aufwand insbesondere für Lärmschutzmaßnahmen gewährleistet werden kann – wobei dies insbesondere in dem Freibereich zwischen der Riegelbebauung und dem Lärmschutzwall, in dem Rad- und Spazierwege sowie eine Fläche für gärtnerische Nutzung für die Bewohner vorgesehen ist, vor dem Hintergrund der trotz Lärmschutzwall gesundheitsgefährdenden Lärmbelastung nur eingeschränkt der Fall ist – und dennoch gewichtige städtebauliche Gründe dafür sprechen, die Planung gerade im hier fraglichen Bereich zu realisieren. Wenn die Antragsgegnerin in ihrer Stellungnahme vom 4. März 2023 in diesem Zusammenhang darauf hinweist, eine Nachverdichtung könne vor dem Hintergrund des Grundsatzes des sparsamen Umgangs mit Grund und Boden eine ausreichende Rechtfertigung für die Überplanung eines solchen lärmbelasteten Gebietes sein, übersieht sie, dass im hier zu entscheidenden Fall von einer Nachverdichtung oder sonstigen Maßnahme der Innenentwicklung keine Rede sein kann, nachdem das überplante Gebiet – worauf die Antragsgegnerin selbst hinweist – im Außenbereich liegt. Soweit sie in dieser Stellungnahme ebenfalls darauf hinweist, die Erweiterung eines bestehenden Ortsteils könne im Hinblick auf Synergie-Effekte im Zusammenhang mit der Nutzung vorhandener infrastruktureller Einrichtungen die Überplanung einer erheblich lärmvorbelasteten Fläche rechtfertigen, verfängt dies ebenfalls nicht, weil sich aus der Begründung des streitgegenständlichen Bebauungsplans nichts dafür ergibt, dass die Erweiterung des bestehenden Ortsteils nicht auch auf anderen, immissionschutzrechtlich unproblematischeren Flächen möglich gewesen wäre.

29

bbb) Die Antragsgegnerin macht nicht hinreichend deutlich, warum sie im Rahmen der Abwägung von weitergehenden aktiven Schallschutzmaßnahmen abgesehen hat. Zunächst geht sie in der Begründung des Bebauungsplans davon aus, „dass die Einhaltung der Immissionsgrenzwerte der 16. BImSchV (im WA 59/49 dB(A) Tag/Nacht) in der Regel einen gewichtigen Hinweis dafür darstellt, dass einer Abwägung keine grundsätzlichen schalltechnischen Gesichtspunkte entgegenstehen und (noch) gesunde Wohnverhältnisse vorliegen.“ Dann gibt sie das Ergebnis der Untersuchungen zu weitergehenden aktiven Schallschutzmaßnahmen wieder: „Um die Immissionsgrenzwerte der 16. BImSchV auf den Freibereichen einhalten zu können, wäre eine Lärmschutzanlage mit einer Höhe von 9-10 m über Autobahnfahrbahnoberkante erforderlich. Zur Einhaltung der Immissionsgrenzwerte der 16. BImSchV an (gemeint wohl in den höheren Stockwerken) der östlichen Planbebauung wäre eine Lärmschutzanlage von ca. 19-21 m Höhe über Autobahnfahrbahnoberkante erforderlich. Die Realisierung einer derartigen Lärmschutzanlage erscheint aufgrund der negativen Auswirkungen auf die Stadtgestalt und des extrem

hohen konstruktiven Aufwandes unverhältnismäßig.“ Unklar bleibt, warum nicht wenigstens eine Lärmschutzanlage mit einer Höhe von 9-10 m in Betracht gezogen wurde, die im Verhältnis zu einem Lärmschutzwall mit einer Höhe von 8 m in Bezug auf die negativen Auswirkungen auf die Stadtgestalt und eines höheren konstruktiven Aufwandes weit weniger unverhältnismäßig sein dürfte und für einen wesentlichen Teil des Plangebiets die Einhaltung von Beurteilungspegeln, die nach Auffassung der Antragsgegnerin die Einhaltung gesunder Wohnverhältnisse sicherstellen, gewährleisten. Auch aus der Stellungnahme der Antragsgegnerin vom 4. März 2023 ergibt sich in diesem Zusammenhang nichts Weiteres.

30

Gegenstand der vorliegenden Planung ist die Ausweisung eines allgemeinen Wohngebiets. Welche Lärmbelastung einem Wohngebiet unterhalb der Grenze zu Gesundheitsgefahren zugemutet werden darf, richtet sich nach den Umständen des Einzelfalls; die Orientierungswerte der DIN 18005-1 „Schallschutz im Städtebau“ können zur Bestimmung der zumutbaren Lärmbelastung eines Wohngebiets im Rahmen einer gerechten Abwägung als Orientierungshilfe herangezogen werden (vgl. BVerwG, U.v. 22.3.2007 – 4 CN 2.06 – NVwZ 2007, 831). Wird – wie hier – ein neues Wohngebiet geschaffen, ist die Planung insbesondere auch darauf auszurichten, dass in dem betreffenden Gebiet ein den berechtigten Wohnenerwartungen und Wohngewohnheiten entsprechendes Wohnen gewährleistet ist. Dieses erfasst sowohl das Leben innerhalb der Gebäude als auch die angemessene Nutzung der Außenwohnbereiche wie Balkone, Terrassen, Hausgärten, Kinderspielplätze und sonstiger Grün- und Freiflächen (vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, U.v. 16.12.2005 -7 D 48/04.NE – juris; BVerwG, U.v. 21.5.1976 – IV C 80.74 – NJW 1976, 1760). Die angemessene Befriedigung der Wohnbedürfnisse setzt insbesondere voraus, dass innerhalb der Gebäude eine durch Außengeräusche nicht beeinträchtigte Entfaltung des Lebens der Bewohner möglich ist. Daher kann es im Ergebnis mit dem Gebot gerechter Abwägung vereinbar sein, Wohngebäude – wie hier – an der lärmzugewandten Seite des Gebiets auch deutlich über den Orientierungswerten liegenden Außenpegeln auszusetzen, wenn jedenfalls im Innern der Gebäude durch die Anordnung der Räume und die Verwendung schallschützender Außenbauteile angemessener Lärmschutz gewährleistet wird. Für eine derartige Lösung können im Einzelfall gewichtige städtebauliche Gründe sprechen. Insbesondere kann in die Abwägung eingestellt werden, dass durch eine geschlossene Riegelbebauung die rückwärtigen Flächen derselben Grundstücke und gegebenenfalls weiterer Grundstücke wirksam abgeschirmt werden. Allerdings ist bei derartigen Festsetzungen zugleich in besonderer Weise darauf zu achten, dass auf der straßenabgewandten Seite der Grundstücke geeignete geschützte Außenwohnbereiche geschaffen werden können (vgl. BVerwG, U.v. 22.3.2007 -4 CN 2.06 – NVwZ 2007, 831). Letzteres ist hier bereits deshalb nicht der Fall, da auch auf den lärmabgewandten Gebäudeseiten der Riegelbebauung noch Beurteilungspegel von bis zu 59/51 dB(A) auftreten und die Orientierungswerte der DIN 18005-1 damit deutlich überschritten werden. Außerdem fehlt jede Auseinandersetzung damit, warum eine gesundheitsgefährdende Überschreitung der Beurteilungspegel, die auf den Grün- und Freiflächen (insbesondere auf einer für gärtnerische Nutzung festgesetzten Fläche in unmittelbarer Nähe der Autobahn) östlich der Riegelbebauung in Kauf genommen werden kann. Gleiches gilt für die Frage der Überschreitung der Luftschadstoffe auf den Freiflächen zwischen der Riegelbebauung und der BAB A 8. Ausweislich der Nr. 2.2.8. (Vorbelastungen) der Begründung des Bebauungsplans werden die maßgeblichen Grenzwerte der 39. BImSchV nur im Bereich der geplanten Bebauung, aber nicht in den unmittelbar an die BAB A 8 angrenzenden Bereichen eingehalten.

31

Ein wesentlicher Bestandteil des Lärmschutzkonzepts des angefochtenen Bebauungsplans ist die Ausbildung einer Riegelbebauung am östlichen Rand des Wohngebietes, um eine das gesamte Wohngebiet erforderliche lärmabschirmende Wirkung zu erreichen. Allerdings ist der Fortbestand der geplanten Riegelbebauung nach erstmaliger Errichtung nicht hinreichend öffentlich-rechtlich oder privat-rechtlich gesichert. Im Übrigen wäre auch im Falle der rechtlichen Zulässigkeit entsprechender Baulasten oder privat-rechtlicher Verpflichtungen der Bestand der Gebäude nicht effektiv gesichert. Im Falle des Abrisses eines Gebäudes oder Zerstörung durch Brand bestünde zwar eine Pflicht zur Wiedererrichtung. Die Wiedererrichtung ist aber dann, wenn die Grundstückseigentümer finanziell nicht leistungsfähig oder bauunwillig sind, nicht sichergestellt. Dass es in diesen Fällen angesichts angespannter öffentlicher Haushalte in jedem Fall zu einer Bebauung im Wege der Ersatzvornahme kommt, kann ebenfalls nicht angenommen werden (vgl. HessVGH, U.v. 29.3.2012 – 4 C 694/10.N – NuR 2012, 644).

Die vorstehend festgestellten Mängel im Abwägungsvorgang sind auch erheblich im Sinne des § 214 Abs. 3 Satz 2 BauGB, denn sie sind offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen. Ein Mangel ist offensichtlich, wenn konkrete Umstände positiv und klar auf einen solchen Mangel hindeuten. Dies ist hier der Fall. Aus der Begründung des Bebauungsplans ergibt sich der hier in Rede stehende Konflikt zwischen der Wohnbebauung und der benachbarten Bahnlinie bzw. BAB sowie seine mangelhafte Behandlung bei der Abwägung. Auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen ist ein Abwägungsmangel dann, wenn nach konkreter Betrachtungsweise die Möglichkeit einer solchen Beeinflussung besteht. Davon ist hier auszugehen. Hätte die Antragsgegnerin den Abwägungsmangel erkannt, spricht vieles dafür, dass sie im Hinblick auf den Lärmschutz andere bzw. weitere Festsetzungen getroffen hätte, um den Fehler zu vermeiden.

bb) Darüber hinaus genügt der angegriffene Bebauungsplan auch nicht dem Gebot der Konfliktbewältigung. Danach sind von jedem Bebauungsplan die ihm zuzurechnenden Konflikte zu lösen. Dies schließt eine Verlagerung von Problemlösungen aus dem Bauleitplanverfahren auf nachfolgendes Verwaltungshandeln indes nicht zwingend aus. Von einer abschließenden Konfliktlösung im Bebauungsplan darf die Gemeinde Abstand nehmen, wenn die Durchführung der als notwendig erkannten Konfliktlösungsmaßnahmen außerhalb des Planverfahrens auf der Stufe der Verwirklichung der Planung sichergestellt ist. Ist dies im Rahmen einer Prognose im Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Bebauungsplan hinreichend sicher abschätzbar, darf dem bei der planerischen Abwägung Rechnung getragen werden. Die Grenzen zulässiger Konfliktverlagerung sind indessen überschritten, wenn bereits im Planungsstadium absehbar ist, dass sich der offen gelassene Interessenkonflikt auch in einem nachfolgenden Verfahren nicht sachgerecht lösen lassen wird (vgl. BVerwG, B.v. 26.3.2007 – 4 BN 10.07 – juris Rn. 9). Im vorliegenden hier zu entscheidenden Fall ist bereits zweifelhaft, ob die textliche Festsetzung in § 11 der Satzung im Rahmen des Schallschutzkonzepts auf der Ebene der Planverwirklichung lückenlos umgesetzt wird. So lässt das Schallschutzkonzept der Antragsgegnerin unberücksichtigt, dass für die in einem allgemeinen Wohngebiet zulässige Wohnbebauung ein Baugenehmigungsverfahren nicht obligatorisch und daher nicht sichergestellt ist, dass auf der Ebene der Baugenehmigung für die Einhaltung der Lärmschutzvorgaben Sorge getragen wird (vgl. HessVGH, U.v. 29.3.2012 – 4 C 694/10.N – NuR 2012, 644). Nach Art. 58 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BayBO bedarf die Errichtung von Wohngebäuden (bis zur Hochhausgrenze) keiner Baugenehmigung, wenn sich das Bauvorhaben im Geltungsbereich eines qualifizierten Bebauungsplans befindet und die weiteren Voraussetzungen des Art. 58 Abs. 2 Satz 1 Nrn. 2 – 5 BayBO vorliegen. Nach den Festsetzungen des Bebauungsplans ist es nicht ausgeschlossen, dass jeweils (nur) Nutzungseinheiten errichtet werden, die eine Größe von weniger als 5.000 m² Bruttogrundfläche umfassen. Diese Genehmigungsfreistellung bewirkt eine echte Baugenehmigungsfreiheit; sie stellt kein Anzeige- oder Kenntnisgabeverfahren dar. Die Bauaufsichtsbehörde ist nicht mehr präventiv mit der Option einer Prüfung eingeschaltet. Sie hat nicht die Aufgabe, die Einhaltung baurechtlicher Anforderungen vor Bauausführung nachzuprüfen. Weder für die Gemeinde noch für die Bauaufsichtsbehörde – die hier zusammenfallen – besteht eine Prüfpflicht (Busse/Kraus, Bayerische Bauordnung, Loseblattkommentar, Stand Oktober 2023, Art. 58 Rn. 77). Die Verantwortung für die Rechtmäßigkeit des Vorhabens trägt allein die Bauherrschaft. Eine präventive Prüfung des Vorhabens findet nicht zwingend statt. Soweit die Antragsgegnerin in ihrer Stellungnahme vom 4. März 2023 darauf hinweist, unabhängig von der rechtlichen Verpflichtung hierzu stets in jedem Fall eine rechtliche Prüfung der Einhaltung der Genehmigungsvoraussetzungen durchzuführen (sog. M3. Weg), ist dies nicht ausreichend. Eine zulässige Verlagerung der Konfliktbewältigung in das Baugenehmigungsverfahren setzt voraus, dass die Verpflichtung zur Durchführung eines solchen rechtlich zwingend ist. Entgegen der Aussage der Antragsgegnerin in der Stellungnahme vom 4. März 2023 wäre eine Einschränkung der Genehmigungsfreistellung etwa durch Festsetzungen im Bebauungsplan, die dafür Sorge tragen, dass Nutzungseinheiten nur in einer Größe von mehr als 5.000 m² Bruttogrundfläche entstehen, durchaus möglich gewesen. Im Übrigen wäre der Gesetzgeber gefordert, eine Rechtsgrundlage zu schaffen, die es dem Plangeber in solchen Fällen ermöglicht, festzuschreiben, dass ein Genehmigungsfreistellungsverfahren ausgeschlossen ist. Eine Sanktionierung etwaiger Verstöße gegen immissionsschutzrechtliche Vorschriften oder Festsetzungen im Bebauungsplan nach Baubeginn oder gar -fertigstellung im bauaufsichtlichen Verfahren außerhalb des Baugenehmigungsverfahrens kann dem Gebot der Konfliktbewältigung nicht in ausreichender Weise Rechnung tragen.

Auch diese Fehler im Abwägungsvorgang sind offensichtlich und auf das Ergebnis des Verfahrens von Einfluss gewesen (§ 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB). Die festgestellten Mängel ergeben sich nämlich unmittelbar aus den Aufstellungsunterlagen und der Begründung des Bebauungsplans. Des Weiteren sind die Fehler auch auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen, weil nach den Umständen des vorliegenden Falles die konkrete Möglichkeit besteht, dass die Planung ohne die Mängel im Abwägungsvorgang anders ausgefallen wäre (vgl. Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 15. Aufl. 2022, § 214 Rn. 22).

35

Ob der Bebauungsplan noch aus weiteren Gründen als unwirksam zu betrachten ist, kann offenbleiben; denn wenn einem Normenkontrollantrag wegen eines durchgreifenden Rechtsfehlers stattgegeben werden muss, ist das Oberverwaltungsgericht befugt, davon abzusehen, die angegriffene Satzung auf ihr etwa anhaftende weitere Mängel zu prüfen (vgl. BVerwG, B.v. 20.6.2001 – 4 BN 21.01 – NVwZ 2002, 83).

36

3. Die Kostenentscheidung folgt aus § 155 Abs. 1 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 53 Abs. 2 Nr. 2, 52 Abs. 1 und 8 GKG.

37

Der Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO).

38

Entsprechend § 47 Abs. 5 Satz 2 Halbs. 2 VwGO ist die Ziffer II. der Entscheidungsformel allgemein verbindlich und muss von der Antragsgegnerin in derselben Weise veröffentlicht werden wie die angefochtene Satzung (§ 10 Abs. 3 BauGB).