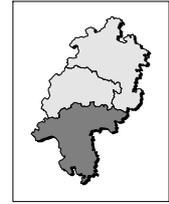


REGIONALVERSAMMLUNG SÜDHESSEN

Regierungspräsidium Darmstadt



- Geschäftsstelle -

Drucksache für die Regionalversammlung Südhessen

Nr.: IX / 118.1
20.08.2020

Az. III 31.1 - 93 b 10/01	Sitzungstag: 10.09.2020 (NLF) 11.09.2020 (HPA) 18.09.2020 (RVS)	Anlagen : -1-
---------------------------	--	------------------

Antrag der Stadt Frankfurt am Main auf Zulassung einer Abweichung vom Regionalplan Südhessen / Regionalen Flächennutzungsplan 2010 (RPS/RegFNP 2010) zugunsten einer Wohnbaufläche für den Bereich des Bebauungsplanes Nr. 926 "Nordwestlich Silobad", Stadtteil Unterliederbach

Sehr geehrte Damen und Herren,

den folgenden Beschluss empfehle ich Ihnen:

Dem beabsichtigten Abschluss des Abweichungsverfahrens entsprechend der Vorlage der oberen Landesplanungsbehörde wird zugestimmt.

Mit freundlichen Grüßen

Lindscheid
Regierungspräsidentin

**Abweichungsverfahren der Stadt Frankfurt am Main
für das Gebiet
„Nordwestlich Silobad“**



Abbildung 1: Antragsfläche – Stadtplanungsamt Frankfurt am Main, Kartengrundlage: ©Stadtvermessungsamt Frankfurt am Main

Antrag der Stadt Frankfurt am Main (Antragstellerin) vom 17. Januar 2020 und Nachtrag vom 8. April 2020 auf Zulassung einer Zielabweichung von Zielen des Regionalplans Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplans 2010 aus Anlass der Aufstellung des Bebauungsplans „Nr. 962 – Nordwestlich Silobad“ in der Stadt Frankfurt am Main

Entscheidung

- I. Für die Aufstellung des Bebauungsplanes „Nr. 962 – Nordwestlich Silobad“ sowie die entsprechende Änderung des Regionalen Flächennutzungsplans wird die Abweichung von den Zielen Z3.4.1-3 und Z10.1-10 des Regionalplans Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplans 2010 nach Maßgabe der Antragsunterlagen, der unter Ziffer II. aufgeführten Nebenbestimmungen sowie der als Anhang beigefügten Plankarte, die Bestandteil dieser Entscheidung ist, zugelassen.
- II. Die Abweichungszulassung erfolgt unter folgenden Auflagen und Bedingungen:
 1. Die Zulassung der Abweichung erlischt, wenn die Genehmigung der Änderung des Regionalen Flächennutzungsplans nach § 6 Abs. 1 BauGB bestandskräftig versagt wurde, weil
 - a) die Stadt Frankfurt am Main nicht durch entsprechende Gutachten sowie nach Maßgabe der Stellungnahme der Abteilung Arbeitsschutz und Umwelt Frankfurt des Regierungspräsidiums Darmstadt nachgewiesen hat, dass Schalleinträge aus dem Gewerbegebiet an der Silostraße, dem Industriepark Höchst und den umliegenden Sport- bzw. Freizeitanlagen (z.B. Jahrhunderthalle, Fraport Arena und Silobad) keine für die spätere Festsetzung eines Allgemeinen Wohngebietes unzulässigen Beeinträchtigungen darstellen. Eine Beeinträchtigung liegt dann vor, wenn die entsprechenden Schalleinträge die jeweils für das Allgemeine Wohngebiet geltenden Immissionsrichtwerte der Technischen Anleitung zum Schutz gegen Lärm (TA Lärm), der Sportanlagenlärmschutzverordnung (18. BImSchV) bzw. der Freizeitlärmrichtlinie überschreiten;

- b) die in der Begründung des vorliegenden Abweichungsantrags enthaltenen Aussagen zum zeitlichen Verlauf der Konzentrationen (SO₂ und Chlor) an den verschiedenen Aufpunkten und den sich daraus ergebenden Zeitfenstern nicht durch überprüfbare Unterlagen (insbesondere Diagramme) belegt werden können;
 - c) die Stadt Frankfurt am Main nicht durch entsprechende Gutachten nachgewiesen hat, dass von der Bebauung des Antragsgrundstücks keine im Rahmen der Abwägung nicht überwindbaren Auswirkungen auf Frisch- und Kaltluftentstehungsgebiete hervorgerufen werden.
 - d) eine vorzunehmende Kartierung von Feldhamstervorkommen ergibt, dass nicht lösbare artenschutzrechtliche Konflikte gegeben sind.
2. Für den Fall, dass der Nachweis nach Ziffer II.1.b) gelingt, sind im Bebauungsplan Festsetzungen gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 23 lit. c) BauGB zu treffen, die der Vermeidung oder Minderung der Folgen von Störfällen dienen. Soweit diese Rechtsgrundlage nicht zum Tragen kommen kann, z. B. weil Maßnahmen außerhalb des Plangebiets erforderlich werden, ist die zwischen dem Magistrat der Stadt Frankfurt am Main und den Störfallbetreibern im Industriepark Höchst unterzeichnete Vereinbarung anzuwenden.
 3. Durch entsprechende Festsetzungen des Maßes der baulichen Nutzung im Sinne der §§ 16 ff. Baunutzungsverordnung (BauNVO) ist sicherzustellen, dass eine Mindestdichte von 60 Wohneinheiten je Hektar Bruttowohnbauland nicht unterschritten wird.
 4. Eine weitere Beanspruchung von landwirtschaftlichen Flächen durch möglicherweise entstehende Ausgleichsbedarfe ist auszuschließen.
- III. Es wird darauf hingewiesen, dass die in der Verantwortung der Kommune liegende Wasserversorgung zum Zeitpunkt der Ausweisung des Baugebietes gesichert sein muss. Die Sicherstellung der Wasserversorgungsinfrastruktur und der Niederschlagswasserbewirtschaftung (Nutzung, Versickerung, etc.) ist im Rahmen eines hydrogeologischen Gutachtens zu untersuchen und nachzuweisen.

Inhaltsverzeichnis

A. Zusammenfassung	7
B. Sachverhalt und Antragsbegründung	8
I. Beabsichtigte Planung	8
1. Lage des Bebauungsplangebietes und räumlicher Geltungsbereich	8
2. Lage der Antragsfläche	9
3. Antragsgegenstand und Beschreibung des Vorhabens	10
II. Von schweren Unfällen in Betriebsbereichen ausgehende Auswirkungen	12
C. Beteiligung der Gebietskörperschaften sowie der Fachbehörden	17
I. Regierungspräsidium Darmstadt	17
1. Dezernat III 31.1 – Regionalplanung, Geschäftsstelle der Regionalversammlung	17
2. Dezernat V 53.1 – Naturschutz (Planungen und Verfahren)	18
3. Abteilung IV/F – Arbeitsschutz und Umwelt Frankfurt	18
a) Oberflächengewässer	18
b) Grundwasser	18
c) Bodenschutz	19
d) Immissionsschutz	19
4. Dezernat V 51.2 Landwirtschaft, Fischerei und internationaler Artenschutz	21
II. Regionalverband FrankfurtRheinMain	21
III. Hochtaunuskreis – Fachbereich ländlicher Raum	22
IV. Gemeinde Sulzbach (Taunus)	23
V. Weitere beteiligte Kommunen und Fachbehörden	24
D. Rechtliche Würdigung	25
I. Erforderlichkeit der Abweichung	25
II. Vorliegen der Voraussetzungen für die Zulassung einer Abweichung	26
1. Vertretbarkeit unter raumordnerischen Gesichtspunkten	26
2. Grundzüge der Planung nicht berührt	28
3. Ausübung planerischen Ermessens	30
E. Hinweis	32

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Antragsfläche – Stadtplanungsamt Frankfurt am Main, Kartengrundlage: ©Stadtvermessungsamt Frankfurt am Main	1
Abbildung 2:	Luftbild (Stand April 2019) mit Abgrenzung des Bebauungsplangebietes (Maßstab 1:20.000).....	8
Abbildung 3:	Auszug Regionaler Flächennutzungsplan 2010 mit Abgrenzung der Antragsfläche (M 1:50.000).....	9
Abbildung 4:	Lage des Bebauungsplangebietes innerhalb der angemessenen Abstände nach dem KAS 18 - Leitfaden (orange).....	13

A. Zusammenfassung

Die Stadt Frankfurt am Main stellt zurzeit den Bebauungsplan „Nr. 926 – Nordwestlich Silobad“ auf. Dem dringenden Wohnungsbedarf entsprechend enthält er überwiegend Wohnbauflächen sowie einen gesonderten Schulstandort. Der Regionalplan Südhessen/Regionale Flächennutzungsplan 2010 stellt an dieser Stelle überwiegend „Vorranggebiet Landwirtschaft“ sowie kleinere Teilflächen als Grünfläche, Parkanlage und als Fläche für die Landbewirtschaftung dar. Der gesamte Bereich wird von einem „Vorbehaltsgebiet für besondere Klimafunktionen“ überlagert. Damit der Bebauungsplan aus ihm entwickelt werden kann, ist die Änderung des Regionalen Flächennutzungsplans im Bereich der Stadt Frankfurt am Main erforderlich. Die vorhandene Darstellung als „Vorranggebiet für Landwirtschaft“ auf ca. 14 ha soll als „Wohnbaufläche“ geändert werden. Da insoweit Ziele der Raumordnung entgegenstehen, ist die Zulassung einer Abweichung notwendig.

Das Plangebiet des aufzustellenden Bebauungsplanes „Nr. 926 – Nordwestlich Silobad“ liegt im Stadtteil Unterliederbach und umfasst eine Fläche von etwa 17 ha. Die Fläche, für die das Zielabweichungsverfahren beantragt wird, ist ca. 14 ha groß.

Die Fläche war in der Vergangenheit bereits als Wohnstandort ausgewählt und im Regionalen Flächennutzungsplan entsprechend dargestellt. Sie wurde allerdings aufgrund der ungelösten Seveso-Problematik in Landwirtschaftsfläche umgewandelt. Der Stadt war zum damaligen Zeitpunkt in Aussicht gestellt worden, dass die betroffenen Flächen bei einer Lösung der Seveso-Thematik wieder als Wohnbaufläche in den Regionalen Flächennutzungsplan aufgenommen werden könnten.

Die Beteiligung der Kommunen und Fachbehörden im Rahmen des Abweichungsverfahrens hat ergeben, dass gegen die Zulassung der Abweichung Bedenken bestehen, die dem Abwägungsprozess unterliegen.

B. Sachverhalt und Antragsbegründung

I. Beabsichtigte Planung

1. Lage des Bebauungsplangebietes und räumlicher Geltungsbereich

Das Plangebiet des aufzustellenden Bebauungsplanes „Nr. 926 – Nordwestlich Silobad“ liegt im Stadtteil Unterliederbach im Westen der Stadt. Es umfasst eine Fläche von ca. 17 ha. Die räumliche Geltungsbereichsgrenze verläuft im Norden, im Westen sowie im Südwesten durch landwirtschaftliche Flächen. Im Süden verläuft ein schmaler Streifen des Geltungsbereiches am westlichen Rand des Silobades und am Gelände der Fraport Arena entlang bis zur Silostraße. Im östlichen Teil verläuft die Grenze in Nord-Süd-Richtung entlang der Grünzone am Rande der bereits bestehenden Bebauung, die durch die nun geplante Bebauung fortgesetzt wird (vgl. Abbildung 2). Ursprünglich sollten beide Gebiete innerhalb eines Bebauungsplanes entwickelt werden. Durch die zwischenzeitlich veränderten Vorschriften zu SEVESO II konnte der ursprüngliche Bebauungsplan Nr. B 478 aber nur auf der östlichen Hälfte vollzogen werden. Die Neuaufstellung des Bebauungsplanes Nr. 926 soll nunmehr die Bebauung auch der westlichen Flächen ermöglichen. Weiter nach Osten entlang des Hortensienrings verläuft die Grenze bis zur Hunsrückstraße und parallel zu den Bahngleisen.



Abbildung 2: Luftbild (Stand April 2019) mit Abgrenzung des Bebauungsplangebietes (Maßstab 1:20.000)

2. Lage der Antragsfläche

Das Gebiet der Antragsfläche (ca. 14 ha) ist ein wesentlicher Teil des Bebauungsplangebietes (ca. 17 ha) und liegt im Westen der Stadt, zwischen dem Industriepark Höchst im Süden, der Bundesautobahn BAB 66 im Norden sowie den beiden Ortsteilen Zeilsheim und Unterliederbach (vgl. Plananlage I und II). Keiner Abweichung bedürfen die im Bebauungsplangebiet enthaltene südwestliche Grünfläche Parkanlage, die östlich daran anschließende Fläche für die Landwirtschaft sowie eine kleine Grünfläche im äußersten Osten des Plangebietes. Die geplante Erschließungsstraße im Süden ist ebenfalls nicht Gegenstand der Abweichung, da sie keine entgegenstehenden Ziele berührt. Die Abgrenzung der Antragsfläche ist gegenüber dem Geltungsbereich des geplanten Bebauungsplans entsprechend reduziert.



Abbildung 3: Auszug Regionaler Flächennutzungsplan 2010 mit Abgrenzung der Antragsfläche (M 1:50.000)

Der östliche Teil des rechtsverbindlichen Bebauungsplans „Nr. 478 – Silogebiet“, dessen Plangebiet auch teilweise im Geltungsbereich des vorliegend verfahrensgegenständlichen Bebauungsplans liegt, wurde überwiegend mit zweigeschossigen Einfamilienhäusern bebaut. Im südwestlichen Bereich wurde in den 1990er Jahren Geschosswohnungsbau realisiert, der sich von der restlichen Bebauung deutlich abhebt.

Zusätzlich ist am Hortensienring eine Kindertagesstätte errichtet worden. Der westliche Abschluss der vorhandenen Bebauung wird durch einen öffentlichen Grünzug gebildet, an den sich die Neubebauung des Plangebietes anschließen soll.

3. Antragsgegenstand und Beschreibung des Vorhabens

Die Stadt Frankfurt am Main stellt zurzeit den Bebauungsplan „Nr. 926 – Nordwestlich Silobad“ auf. Dem dringenden Wohnungsbedarf entsprechend enthält er überwiegend Wohnbauflächen sowie einen gesonderten Schulstandort.

Die Zahl der Einwohner in Frankfurt am Main hat sich von 632.000 im Jahr 2006 auf rund 750.000 im Jahr 2019 erhöht. Da weiterhin mit einem deutlichen Bevölkerungswachstum zu rechnen ist, hat Frankfurt am Main einen hohen Bedarf an zusätzlichen Wohnungen. Ziel des Bebauungsplans Nr. 926 – und somit auch des vorliegenden Abweichungsantrags – ist es, die Voraussetzungen für die Herstellung von Planungsrecht für ein Wohnquartier mit ca. 1.000 Wohneinheiten und einem Anteil von 30% an öffentlich gefördertem Wohnungsbau sowie gebietsergänzenden Infrastruktureinrichtungen zu schaffen. Auf dem Gebiet des Abweichungsverfahrens ist eine mäßig dichte drei- bis fünfgeschossige Bebauung vorgesehen. Das führt zu einer Bebauungsdichte von rund 60 Wohneinheiten je Hektar. Dies entspricht in etwa dem im Großstadtbereich mindestens einzuhaltenden Wert nach Ziel Z3.4.1-9 des Regionalplans Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplans 2010. Die gegenüber der alten Planung höhere Bebauungsdichte dient sowohl dem sparsamen Umgang mit Grund und Boden als auch der verbesserten Ausnutzung des vorhandenen Systems des Öffentlichen Personennahverkehrs.

Der Landschaftsplan stellt für den überwiegenden Teil des Plangebietes „Siedlungsflächen gemäß geltendem FNP Stand Juli 2000 sowie Siedlungsflächen aus Bebauungsplänen“ dar. Das landwirtschaftlich geprägte Plangebiet weist keinen nennenswerten Baum- und anderen Grünbestand auf. Konkrete Hinweise auf geschützte Tier- und Pflanzenarten liegen derzeit nicht vor. Die Ergebnisse der laufenden Artenschutzkartierungen bleiben abzuwarten.

Die stadtklimatische Bedeutung des Plangebiets ergibt sich aus seiner Lage, Offenheit und Nutzung. Inwieweit seine Bedeutung für den örtlichen Kaltlufthaushalt und das allgemeine Strömungsgeschehen im Frankfurter Westen durch die Planung tangiert ist, wird mittels mikroklimatischer Untersuchungen überprüft. Angesichts der orographischen Verhältnisse, das heißt der Höhenentwicklung im Plangebiet und in seiner Umgebung, die sich durch eine geringe Reliefenergie und das Fehlen ausgeprägter Tiefenlinien auszeichnen, sind nach Aussage der Antragstellerin signifikante Beeinträchtigungen in möglichen Belastungs- beziehungsweise Wirkungsräumen in Unterliederbach, Zeilsheim, Sindlingen und Höchst nicht zu erwarten.

Beeinträchtigungen des örtlichen Wasser- beziehungsweise Grundwasserhaushalts soll durch Maßnahmen zur Regenwasserbewirtschaftung entgegengewirkt werden. Das anfallende Niederschlagswasser ist deshalb zur Substitution von Trinkwasser zu verwenden oder zu versickern (Grundwasseranreicherung).

Die bisherige Planung der Erschließung und Einbindung in das bestehende Verkehrsnetz basiert auf einer Betrachtung der Leistungsfähigkeit der anliegenden Knotenpunkte entlang der Hunsrück- und der Silostraße. Eine vertiefte Untersuchung – auch im Hinblick auf eine mögliche Entwicklung des Bildungscampus Unterliederbach – wird weitere Erkenntnisse ergeben. Eine Anbindung des Plangebietes über Busse an die bestehenden Bahnhaltdepunkte sowie die Entwicklung eines Mobilitätskonzeptes sollen dazu beitragen, das zusätzliche Verkehrsaufkommen zu bewältigen.

Verkehrslärmeinträge in das Plangebiet beschränken sich vor allem auf Schallimmissionen der Bundesautobahn BAB 66, die jedoch aufgrund des großen Abstands keine erhebliche Störwirkung entfalten. Planungsrelevante Anlagengeräusche im Sinne der TA-Lärm können von den Betrieben im Industriepark Höchst und entlang der Silostraße ausgehen. Mögliche Konflikte beschränken sich auf den Nachtzeitraum und ergeben sich aus den Regelungen des rechtskräftigen Bebauungsplans „Nr. 478 – Silogebiet“, der überwiegend Reine Wohngebiete (WR) festsetzt. Mit der Überplanung von Teilen des Geltungsbereichs dieses Bebauungsplans ist auch die Umwandlung der Reinen Wohngebiete in Allgemeine Wohngebiete (WA) verbunden, wodurch mögliche immissionsschutzrechtliche Konflikte entschärft werden. Dies gilt auch für Immissionen ausgehend von der benachbarten Fraport Arena und dem Silobad.

Beide Einrichtungen werden durch die beabsichtigte Ausweisung neuer Allgemeiner Wohngebiete nicht zusätzlich eingeschränkt. Ihr Fortbestand ist mithin weiterhin möglich. Andere Immissionen (Gerüche, Licht, etc.) tangieren das Plangebiet nicht signifikant.

Die Stadt Frankfurt am Main führt in der Begründung des Abweichungsantrags weiter aus, der Regionalplan Südhessen/Regionale Flächennutzungsplan 2010 sehe für die Stadt Frankfurt am Main ein Wohnbauflächenpotential bis 2020 von 269 ha vor. Von diesen 269 ha seien aktuell ca. 149 ha bebaut oder würden zurzeit bebaut. Bebauungspläne für weitere ca. 105 ha seien in Kraft oder in Bearbeitung. Es verbleiben also noch ca. 15 ha Baupotential für Wohnen zur Aufstellung eines Bebauungsplans. Diese zusammen ca. 120 ha ergäben bei 60 WE/ha im Großstadtbereich ein Potential von rund 7.200 Wohneinheiten. Bei bis zu 15.000 Zuzügen pro Jahr reiche dies rein rechnerisch für gut ein Jahr. Die Überschreitung des Tabellenwertes durch das Vorhaben um 14 ha und damit eine Abweichung von Ziel Z3.4.1-4 des Regionalplans Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplans 2010 seien daher dringend geboten.

II. Von schweren Unfällen in Betriebsbereichen ausgehende Auswirkungen

Das Plangebiet liegt in der Nachbarschaft des Industrieparks Höchst, in dem mehrere Betriebsbereiche nach der Zwölften Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes – Störfallverordnung (12. BImSchV) ansässig sind. Ein Betriebsbereich liegt vor, wenn es bei schweren Unfällen innerhalb dieser Anlagen zu ernststen Gefahren für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt im Sinne des Art. 3 Nr. 13 der Richtlinie 2012/18/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Juli 2012 zur Beherrschung der Gefahren schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen, zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinie 96/82/EG des Rates (Seveso III-Richtlinie) bzw. des § 50 Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) kommen kann. Die aktuelle gutachterliche Überprüfung nach den Vorgaben der Kommission für Anlagensicherheit (KAS) im sogenannten KAS 18- Leitfadens hat einen angemessenen Sicherheitsabstand, der bei Planungen in der Umgebung vorhandener Betriebsbereiche einzuhalten ist, von bis zu 1.060 m ergeben, der sich über das gesamte Plangebiet erstreckt (siehe Abbildung 4).

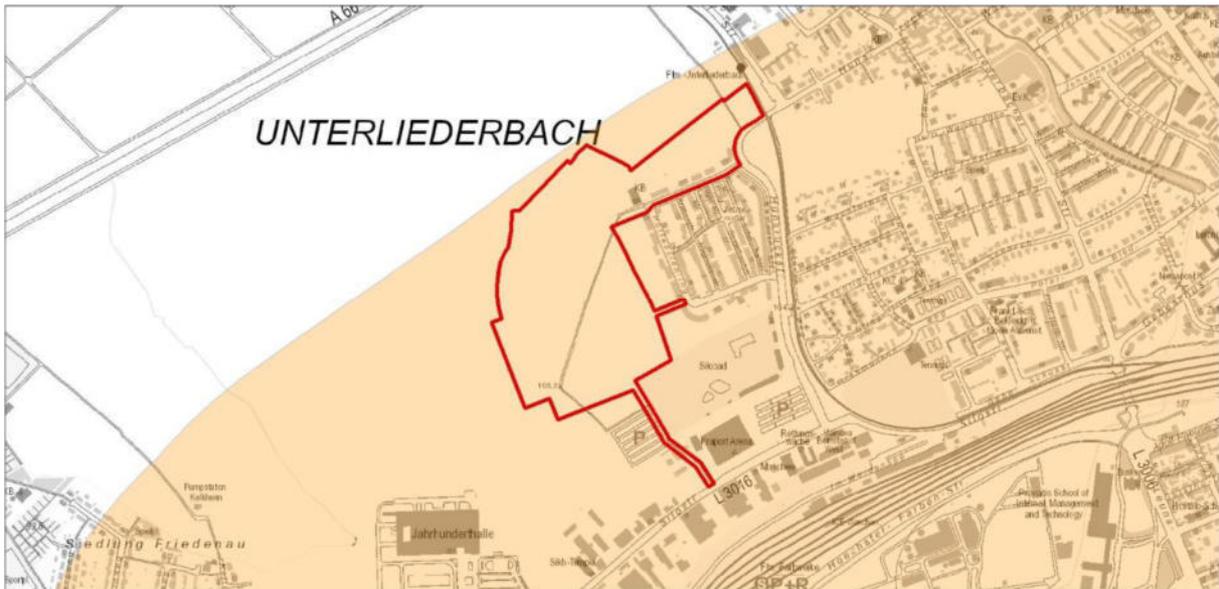


Abbildung 4: Lage des Bebauungsplangebietes innerhalb der angemessenen Abstände nach dem KAS 18- Leitfaden (orange)

Dieser Sicherheitsabstand basiert auf der angenommenen Freisetzung eines Gefahrstoffes aus einem Bahnkesselwagen, der auf der sogenannten Gleisharfe am nördlichen Rand des Industrieparks steht.

Im Zuge des nachfolgenden Bebauungsplanverfahrens ist daher zu klären, ob trotz der Unterschreitung des angemessenen Sicherheitsabstands das gemäß Art. 13 der Seveso III- Richtlinie schutzbedürftige Wohngebiet entwickelt werden kann. Die für den Schutz der Bewohner erforderlichen Maßnahmen müssen sich dabei ausschließlich auf Vorkehrungen innerhalb des Plangebiets beschränken, da Schutzvorkehrungen am Emissionsort bereits überprüft und als nicht umsetzbar eingestuft wurden. Es ist somit für das Plangebiet ein Schutzkonzept zu entwickeln, das die zukünftigen Bewohnerinnen und Bewohner des neuen Wohnquartiers vor den gesundheitsschädigenden Wirkungen eines Gases, wie z. B. Chlorgas, wirkungsvoll schützt.

Bei der Entwicklung eines solchen Schutzkonzeptes ist vor allem der spezifische Konzentrationsverlauf eines freigesetzten Gases zu beachten, dessen Intensität in erster Linie von der Entfernung zum Freisetzungsort bestimmt wird. Deshalb wurden die nach einer Leckage eines Bahnkesselwagens gemäß dem anzusetzenden KAS 18- Szenario zu erwartenden Chlorgas- Konzentrationen für zwei unterschiedlich weit entfernte Stellen im Plangebiet berechnet:

Für einen Aufpunkt am südlichen Rand des Plangebiets, der etwa 575 m von einem möglichen Freisetzungsort entfernt liegt, ist demnach mit folgendem Immissionskonzentrationsverlauf für Chlor zu rechnen: Aufgrund der anzusetzenden Windgeschwindigkeit von 3 m/s würde das freigesetzte Chlorgas den Aufpunkt nach etwas mehr als drei Minuten erreichen. Die Konzentration stiege sodann innerhalb von einer Minute auf den beurteilungsrelevanten ERPG 2- Störfallwert (Wert zur Gefahrenabschätzung bei der Einsatzplanung von Großschadenslagen oder Katastrophen und zur Informationsgewinnung durch Einsatzleiter - Emergency Response Preparation Guideline) von $8,8 \text{ mg/m}^3$ an und verbliebe für weitere 16,5 Minuten oberhalb dieses Schwellenwertes. Der ERPG 3- Störfallwert (59 mg/m^3) würde dabei stets deutlich unterschritten. Nach weiteren 13 Minuten wäre die Konzentration soweit abgeklungen, dass der ERPG 1- Störfallwert von $2,9 \text{ mg/m}^3$ unterschritten würde.

In einer Entfernung von 750 m (dies entspricht in etwa der räumlichen Mitte des Plangebiets, würde das freigesetzte Chlorgas den Aufpunkt nach rund vier Minuten erreichen. Nach weiteren vier Minuten wäre die Konzentration auf den ERPG 2- Störfallwert von $8,8 \text{ mg/m}^3$ angestiegen. In den nächsten zehn Minuten verbliebe sie oberhalb dieses Schwellenwertes, wobei der ERPG 3- Störfallwert von 59 mg/m^3 bei weitem nicht erreicht würde. 15 Minuten später wäre die Chlorgas-Konzentration unter den ERPG 1- Störfallwert von $2,9 \text{ mg/m}^3$ abgefallen.

Für eine gleichfalls simulierte Schwefeldioxid-Freisetzung aus einem Bahnkesselwagen ergäben sich ähnliche Konzentrationsverläufe, die jedoch deutlich abgeschwächer ausgeprägt wären. So würde am 575 m entfernten Aufpunkt der ERPG 2- Störfallwert von $8,0 \text{ mg/m}^3$ nur für einen Zeitraum von rund acht Minuten überschritten werden, während in 750 m Entfernung der ERPG 2- Störfallwert nicht erreicht werden würde. Orientiert an den Gefährdungsrisiken, die den verschiedenen ERPG- Beurteilungswerten definitionsgemäß zuzuordnen sind, ergäbe sich somit aus den oben skizzierten Konzentrationsverläufen für eine sich ungeschützt im Plangebiet aufhaltende Person zwar grundsätzlich ein Gesundheitsrisiko. Die tatsächlich zu erwartenden Gesundheitsrisiken würden jedoch nicht den Risiken entsprechen, wie sie den verschiedenen ERPG- Werten definitionsgemäß zugrunde liegen, da diese immer auf einer einstündigen Expositionsdauer beruhen. Wie die oben skizzierten Konzentrationsverläufe jedoch zeigen, ist an keinem der betrachteten Aufpunkte eine einstündige Exposition oberhalb des ERPG 2- Störfallwerts zu erwarten.

So wird der ERPG 2- Wert, „bei dem davon ausgegangen wird, dass unterhalb dieses Wertes beinahe sämtliche Personen bis zu einer Stunde lang exponiert werden könnten, ohne dass sie unter irreversiblen oder sonstigen schwerwiegenden gesundheitlichen Auswirkungen oder Symptomen leiden bzw. solche entwickeln, die die Fähigkeit einer Person beeinträchtigen könnten, Schutzmaßnahmen zu ergreifen“, am 575 m entfernt gelegenen Aufpunkt lediglich um rund 16,5 Minuten (Chlor) bzw. acht Minuten (SO₂) überschritten. Die Intensität der tatsächlich vor Ort zu erwartenden Gesundheitsrisiken nimmt somit im gleichen Umfang ab. Ob allein deshalb bereits irreversible oder sonstige schwerwiegende gesundheitliche Auswirkungen oder Symptome ausgeschlossen werden können, kann jedoch nicht eindeutig beantwortet werden, da entsprechende toxikologische Studien fehlen. Letztendlich kommt es darauf aber auch nicht an.

Entscheidend ist vielmehr, dass angesichts der nur kurzzeitigen Schwellenwertüberschreitungen die Fähigkeit einer Person, selbstständig Schutzmaßnahmen ergreifen zu können, nicht infrage gestellt werden würde. Dies gilt erst recht für den weiter entfernten Aufpunkt im Zentrum des Plangebiets. Diese Erkenntnis kann somit die Grundlage für ein Schutzkonzept bilden, das vor allem darauf auszurichten ist, den Bewohnerinnen und Bewohnern geeignete Schutzräume zur Verfügung zu stellen, die sie vor den gesundheitsgefährdenden Folgen stark erhöhter Gaskonzentrationen wirkungsvoll schützen.

Wie verschiedene Simulationen zur Ausbreitung von Gasen im Freien und in geschlossenen Räumen belegen, treten selbst in herkömmlichen Aufenthaltsräumen von Wohnungen regelmäßig keine Gaskonzentrationen auf, die eine akute Gesundheitsgefahr darstellen, sofern Türen und Fenster rechtzeitig verschlossen und eventuell vorhandene Anlagen zur Gebäudebelüftung deaktiviert werden. Die sich aus den heutigen Wärmeschutzbestimmungen zwangsläufig ergebende Luftdichtigkeit von modernen Gebäuden reicht somit zum Schutz der Bewohnerinnen und Bewohner aus. Spezielle gasdichte oder druckbelüftete Schutzräume sind deshalb weder in Wohn- und Geschäftsgebäuden noch in anderen sozialen Einrichtungen erforderlich. Entscheidend ist allein, dass die Benutzer schnell und zielgerichtet agieren. Um dies gewährleisten zu können, sind zudem folgende Maßnahmen im Plangebiet vorgesehen:

- Auslösung eines Sirenenalarms im neuen Wohngebiet direkt durch die Leitstelle der Werksfeuerwehr im Industriepark Höchst.
- Ergänzende Alarmierung in allen Wohngebäuden und auf allen relevanten öffentlichen Orten (Schulen, Kindertagesstätten, Bushaltestellen, Geschäften) mittels Lautsprecherdurchsagen, um die Bevölkerung zur sofortigen Einleitung der erforderlichen Schutzmaßnahmen zu veranlassen (u.a. Gebäude aufsuchen, Fenster schließen, Radio anschalten, Warn-App beachten).
- Ausstattung aller Wohngebäude, Schulen und Kindertagesstätten mit Vorrichtungen zur automatischen Deaktivierung von Gebäudebelüftungsanlagen.
- Gegebenenfalls Bereitstellung von separaten Schutzräumen im Nahbereich von relevanten öffentlichen Orten (z. B. Quartiersgarage), falls der Rettungsweg zum eigenen Wohngebäude zu lang wäre.
- Beschränkung des Stellplatzangebots in den öffentlichen Verkehrsflächen auf das unabdingbare Minimum, um keine Parkanreize für ortsfremde Personen zu schaffen.

Rechtliche Grundlage zur Umsetzung dieser Maßnahmen ist der mit der letzten Novellierung des Baugesetzbuchs um die Ziffer 23c erweiterte § 9 Abs. 1 BauGB. Demnach können in Bebauungsplänen „aus städtebaulichen Gründen Gebiete festgesetzt werden, in denen bei der Errichtung, Änderung oder Nutzungsänderung von [...] Gebäuden und sonstigen baulichen Anlagen in der Nachbarschaft von Betriebsbereichen nach § 3 Absatz 5a des Bundes-Immissionsschutzgesetzes bestimmte bauliche und sonstige technische Maßnahmen, die der Vermeidung oder Minderung der Folgen von Störfällen dienen, getroffen werden“. Soweit diese Rechtsgrundlage nicht zum Tragen kommen kann, z. B. weil Maßnahmen außerhalb des Plangebiets erforderlich werden, kann auf ergänzende städtebauliche Verträge zurückgegriffen werden. Im Hinblick auf die notwendigen organisatorischen Regelungen, wie beispielsweise die beabsichtigte Direktalarmierung durch die Leitstelle der Werksfeuerwehr des Industrieparks, kann wiederum auf die zwischen dem Magistrat der Stadt Frankfurt am Main und den Störfallbetreibern im Industriepark Höchst unterzeichnete Vereinbarung verwiesen werden, in der sich beide Seiten ihre gegenseitige Unterstützung zusichern. Vor diesem Hintergrund hat Infraser Höchst, als Betreiber des Industrieparks, bereits zugesichert, ein Alarmierungssignal über seine Gefahrenabwehr- und Meldezentrale per Funk im Alarmfall an eine zentrale Stelle im Plangebiet zu übermitteln.

C. Beteiligung der Gebietskörperschaften sowie der Fachbehörden

Die Beteiligung der Gebietskörperschaften und der Fachbehörden wurde mit folgendem Ergebnis durchgeführt:

I. Regierungspräsidium Darmstadt

1. Dezernat III 31.1 – Regionalplanung, Geschäftsstelle der Regionalversammlung

Die Planung beanspruche etwa 14 ha eines im Regionalplan Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplan 2010 festgelegten „Vorranggebiets für Landwirtschaft“. Die landwirtschaftliche Bodennutzung habe gemäß Ziel Z10.1-10 im Vorranggebiet für Landwirtschaft Vorrang vor anderen Nutzungsansprüchen. Das gesamte Plangebiet sei durch landwirtschaftliche Nutzung geprägt. Die Planung beanspruche landwirtschaftliche Flächen, die im „Landwirtschaftlichen Fachplan Südhessen“ (LFS) in der höchsten Wertigkeitsstufe 1a aufgeführt seien. Die Beanspruchung landwirtschaftlicher Fläche sei insbesondere im Ballungsraum der Region kritisch zu sehen.

Nach nachgereicher Prüfung der landwirtschaftlichen Betroffenheit schlössen die Antragsunterlagen eine landwirtschaftliche Existenzgefährdung aus.

Ebenso solle laut Antragsunterlagen eine weitere Beanspruchung von landwirtschaftlichen Flächen durch möglicherweise entstehende Ausgleichsbedarfe ausgeschlossen werden. Dies müsse als Maßgabe in eine positive Beschlussvorlage für die Regionalversammlung Südhessen aufgenommen werden.

Hingewiesen werde zudem auf die besondere Bedeutung der Klimafunktion in diesem Bereich. Im Regionalplan Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplan 2010 seien die Kalt- und Frischluftentstehungsgebiete sowie die Kalt- und Frischluftabflussschneisen, die im räumlichen Zusammenhang mit belasteten Siedlungsbereichen stehen und wichtige Aufgaben für den Klima- und Immissionsschutz erfüllen, als Vorbehaltsgebiete für besondere Klimafunktionen festgelegt. Gemäß Grundsatz G4.6-3 sollen diese Gebiete von Bebauung und anderen Maßnahmen, die die Produktion bzw. den Transport frischer und kühler Luft behindern können, freigehalten werden. Planungen und Maßnahmen, die die Durchlüftung von klimatisch bzw. lufthygienisch belasteten Ortslagen verschlechtern können, sollen in diesen Gebieten vermieden werden.

2. Dezernat V 53.1 – Naturschutz (Planungen und Verfahren)

Seitens der oberen Naturschutzbehörde beim Regierungspräsidium Darmstadt bestehen keine grundsätzlichen Bedenken gegen die beantragte Zielabweichung.

Von der Zielabweichung seien Vorrang- oder Vorbehaltsgebiete für Natur und Landschaft und das Vorranggebiet Regionaler Grünzug des Regionalplans Südhessen/ Regionalen Flächennutzungsplans 2010 nicht berührt. Im Geltungsbereich des Bebauungsplanentwurfs „Nr. 926 – Nordwestlich Silobad“ seien weder Naturschutz- oder Landschaftsschutzgebiete, noch Natura 2000-Gebiet oder geschützte Biotope vorhanden. Auch lägen keine Hinweise auf relevante Arten im Sinne des § 44 Bundes- Naturschutzgesetz (BNatSchG), insbesondere auf ein Feldhamstervorkommen, vor.

3. Abteilung IV/F – Arbeitsschutz und Umwelt Frankfurt

Aus Sicht der Abteilung Arbeitsschutz und Umwelt Frankfurt des Regierungspräsidiums Darmstadt wurden von den Dezernaten „Abwasser, Gewässergüte“ und „Oberflächengewässer“ keine Bedenken im Hinblick auf das geplante Vorhaben geäußert. Es wurde jedoch auf folgendes hingewiesen:

a) Oberflächengewässer

Das Planungsgebiet liege nicht im amtlich festgestellten Überschwemmungsgebiet des Gewässers „Liederbach“. Nach den im Rahmen des Hochwasserrisikomanagementplanes für das Gewässer Liederbach erstellten Gefahrenkarten bei extremen Hochwasserereignissen (Risikogebiete außerhalb amtlich festgestellter Überschwemmungsgebiete) gemäß § 78b des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) sei mit der Überflutung von Teilflächen im nordöstlichen Bereich des Planungsgebietes zu rechnen. Hiervon sei insbesondere der als „Untersuchungsraum Schule“ gekennzeichnete Bereich betroffen. Daher seien die im § 78b WHG festgelegten Anforderungen zu beachten.

b) Grundwasser

Belange des Grundwasserschutzes stünden der beantragten Abweichung von den regionalplanerischen Festlegungen des Regionalplans Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplans 2010 für das Gebiet „Nordwestlich Silobad“ nicht entgegen.

Gleichwohl müsse die in der Verantwortung der Kommune liegende Wasserversorgung eines Siedlungsgebietes zum Zeitpunkt der Ausweisung der Baugebiete gesichert sein. Es werden Hinweise zur Sicherstellung der (Wasser-)Versorgungsinfrastruktur und zur Niederschlagswasserbewirtschaftung (Nutzung, Versickerung, etc.) gegeben, die in den nachfolgenden Verfahrensschritten abzarbeiten seien. Diese Aspekte seien im Rahmen eines hydrogeologischen Gutachtens zu untersuchen und nachzureichen. Eine übermäßige Neuversiegelung der Flächen sei wegen der Verringerung der Grundwasserneubildung zu vermeiden. Durch Versickerung von Niederschlagswasser könne das Grundwasser verstärkt neu gebildet werden. Dabei sei jedoch darauf zu achten, dass das Grundwasser nicht qualitativ beeinträchtigt werde.

c) Bodenschutz

Das Dezernat IV/F 41.5 - Bodenschutz West – weist darauf hin, dass in der abschließenden Planung die Prüfaufträge zum vorsorgenden und nachsorgenden Bodenschutz abzarbeiten seien. Ansonsten bestünden gegen den Abweichungsantrag keine grundsätzlichen Bedenken.

d) Immissionsschutz

Das Dezernat IV/F 43.2 – Immissionsschutz (Chemie West, Chemikalien) – hatte bereits mit Stellungnahme zum Bebauungsplan „Nr. 962 Nordwestlich Silobad“ gefordert, dass zu klären sei, ob die Schalleinträge aus dem Gewerbegebiet an der Silostraße, dem Industriepark Höchst und der umliegenden Sport- bzw. Freizeitanlagen (z. B. Jahrhunderthalle, Fraport Arena und Silobad) eine immissionsschutzrechtliche Relevanz besäßen.

Gemäß den Angaben in der Begründung für das Zielabweichungsverfahren werde im Hinblick auf den einwirkenden Gewerbelärm aufgeführt, dass im weiteren Verfahren zu klären sei, ob die Schalleinträge ausgehend vom Gewerbegebiet und dem Industriepark eine immissionsschutzrechtliche Relevanz besitzen. Weitergehende Untersuchungen hierzu lägen aber derzeit nicht vor.

Im Hinblick auf den einwirkenden Lärm der Sport- und Freizeitanlagen werde nur erläutert, dass das Silobad und die Fraport Arena aufgrund der Wohnbebauung im Hortensienring bereits heute immissionsschutzrechtlichen Beschränkungen unterlägen und sich für beide Anlagen der bestehende Immissionsrahmen nicht weiter verengen könne. Diese Argumentation könne vor allem im Hinblick auf die Fraport Arena nicht nachvollzogen werden, da hier die Wohnbebauung deutlich näher an die Veranstaltungsstätte (Parkplatz direkt im Süden des geplanten Gebietes) heranrücke. Die Schalleinträge aus der Jahrhunderthalle würden hier überhaupt nicht betrachtet. Zum derzeitigen Planungsstand könne nicht sicher ausgeschlossen werden, dass durch die heranrückende Wohnbebauung die gewerblichen bzw. industriellen Anlagen in der Silostraße und dem Industriepark Höchst, sowie die umliegenden Sport- und Freizeitanlagen (Fraport Arena, Jahrhunderthalle und Silobad) in ihrem Betrieb eingeschränkt würden. Aus diesem Grund bestünden derzeit Bedenken gegen die beabsichtigte Planung.

Die von der Stadt Frankfurt mit Anschreiben vom 17. Januar 2020 eingereichte Begründung beschreibe unter der Überschrift „Seveso“ (Seiten 4 ff.) die vorliegende Problematik bei dem geplanten neuen Baugebiet. Es sei versucht worden, die Gefährdungslage des geplanten Baugebiets anhand der zwei relevantesten Szenarien (SO₂- und Chlorfreisetzung aus einem Bahnkesselwagen) und der vorliegenden Ausbreitungsrechnungen abzuschätzen. Es seien Aussagen zum zeitlichen Konzentrationsverlauf an verschiedenen Aufpunkten des Planungsgebietes gemacht worden. Die Auswahl der Szenarien und die Wahl (ERPG 2) und Konzentrationen der Störfallbeurteilungswerte seien hierbei korrekt gewählt worden. Die Aussagen zum zeitlichen Verlauf der Konzentrationen an den verschiedenen Aufpunkten konnten mangels vorliegender Diagramme nicht verifiziert werden, die gemachten Aussagen zu den Konzentrationen wie auch den Zeitfenstern einer Grenzwertüberschreitung klangen aber plausibel.

Die Aussage auf Seite 6 der Antragsunterlagen „Wie verschiedene Simulationen zur Ausbreitung von Gasen im Freien und in geschlossenen Räumen belegen, treten selbst in herkömmlichen Aufenthaltsräumen von Wohnungen regelmäßig keine Gaskonzentrationen auf, die eine akute Gesundheitsgefahr darstellen, sofern Türen und Fenster rechtzeitig verschlossen und eventuell vorhandene Anlagen zur Gebäudebelüftung deaktiviert werden.“ sei inhaltlich nur eingeschränkt nachvollziehbar.

Es gäbe Modellrechnungen, welche zeigen, dass die Innenraumkonzentrationen bei geschlossenen Fenstern deutlich niedriger lägen als die Außenkonzentrationen. Am südlichen Rand des geplanten Baugebiets lägen die berechneten Konzentrationen ca. beim dreifachen des ERPG 2- Grenzwerts; es sei fraglich, ob der oben beschriebene Effekt so groß sei. Konkrete gutachterliche Berechnungen zu den erwarteten Innenraumkonzentrationen seien im Falle des geplanten Baugebiets dem Dezernat bisher nicht bekannt.

Auf Seite 7 der Antragsunterlagen würde ein Schutzkonzept für das geplante Baugebiet mit verschiedenen Maßnahmen skizziert, zu dem das Dezernat aufgrund einer fehlenden Zuständigkeit keine Stellungnahme abgeben könne.

4. Dezernat V 51.2 Landwirtschaft, Fischerei und internationaler Artenschutz

Bezüglich der landwirtschaftlichen Belange wurde eine Ergänzung der Unterlagen mit Angaben u. a. zur landwirtschaftlichen Betroffenheit (Verlust landwirtschaftlicher Flächen der einzelnen Betriebe), zur Einstufung der Flächen im Regionalplan Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplan 2010 und im Landwirtschaftlichen Fachplan Südhessen (LFS) sowie zur aktuellen Nutzung der Flächen (Acker, Grünland, Sonderkulturen, Intensiv, extensiv usw.) und eventuellen Kompensationsflächen gefordert. Zu den nachgereichten Unterlagen wurde auf die mit dem Fachdezernat abgestimmte Stellungnahme des zuständigen - Fachbereichs Ländlicher Raum - beim Hochtaunuskreis verwiesen.

II. Regionalverband FrankfurtRheinMain

Zu der Planung wird hinsichtlich der vom Regionalverband FrankfurtRheinMain zu vertretenden Belange auf Folgendes hingewiesen:

Der Bereich sei im Regionalplan Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplan 2010 als „Vorranggebiet für Landwirtschaft“ mit „Vorbehaltsgebiet für besondere Klimafunktionen“ dargestellt sowie am nordöstlichen Rand kleinflächig als „Grünfläche – Wohnungserne Gärten“ und „Fläche für die Landbewirtschaftung“.

Im vorliegenden Antrag sei zutreffend dargelegt, dass das „Silogebiet“ bereits im Flächennutzungsplan des früheren Umlandverbandes als Wohnbaufläche dargestellt war, aufgrund der Seveso- Problematik jedoch nicht in den Regionalplan Südhessen/Regionaler Flächennutzungsplan 2010 übernommen wurde.

Das östlich angrenzende Wohngebiet „Parkstadt Unterliederbach“ sei aus diesem Grund ebenfalls noch als Vorranggebiet für Landwirtschaft mit Vorbehaltsgebiet für besondere Klimafunktionen dargestellt, wurde aber auf Grundlage des rechtswirksamen Bebauungsplanes „Nr. 478 – Silogebiet“ bereits realisiert.

Grundsätzlich werde der hohe Flächenbedarf für Wohnungsbau in Frankfurt am Main seitens des Regionalverbandes gesehen. Das „Silogebiet“ werde hinsichtlich der Lage (Weiterentwicklung eines Stadtteils innerhalb eines 1.000 bis 2.000m-Radius um Haltepunkte des öffentlichen schienengebundenen Nahverkehrs) als geeignet angesehen.

III. Hochtaunuskreis – Fachbereich ländlicher Raum

Vom Amt für den ländlichen Raum Bad Homburg werden die öffentlichen Belange der Landwirtschaft / Feldflur im Stadtgebiet Frankfurt am Main vertreten. Hierin sind die Aufgaben der Landespflege enthalten. Aus dieser Sicht werden nach Vorlage der ergänzten Unterlagen folgende Anregungen und Bedenken vorgebracht:

Der Geltungsbereich sei aufgrund der guten Böden durch ein hohes Ertragspotential für die landwirtschaftliche Produktion gekennzeichnet. Im BodenViewer Hessen des Hessischen Landesamtes für Naturschutz, Umwelt und Geologie sei der Geltungsbereich entsprechend bei der Bodenfunktionsbewertung insgesamt als sehr hoch und dem landwirtschaftlichen Ertragspotential ebenfalls mit der Stufe 5 sehr hoch bewertet. Der für den Regierungsbezirk Darmstadt vorliegende Landwirtschaftliche Fachplan Südhessen (LFS) weise den Bereich in der Karte Gesamtbewertung der Feldflurfunktionen entsprechend mit der Stufe 1a (höchste Bedeutung) aus. Es handele sich somit um einen agrarischen Vorzugsraum.

Zur Frage einer möglichen Existenzgefährdung der betroffenen landwirtschaftlichen Betriebe seien aufgrund eigener Ermittlungen insgesamt fünf landwirtschaftliche Betriebe von der Planung betroffen. Die Planungsabsicht führe bei Umsetzung zu einem Verlust hochwertigster landwirtschaftlicher Produktionsflächen für regionale Lebensmittel, die unwiederbringlich der Versiegelung zugeführt würden. Eine Existenzgefährdung sei aber fachbehördlicherseits für keinen der betroffenen landwirtschaftlichen Betriebe zu konstatieren. Dies decke sich insoweit mit den Ausführungen des Stadtplanungsamtes der Stadt Frankfurt am Main zu diesem Punkt.

Aus landespflegerischer Sicht werde darauf hingewiesen, dass der Geltungsbereich des Bebauungsplan- Entwurfs ein Feldhamsterverbreitungsgebiet überplane, hier den Feldhamster-Populationsraum Frankfurt-West. Gemäß Ziffer 10.4 – Lebensräume und Artenschutz – des Erläuterungsberichtes sei nach jetzigem Kenntnisstand von keiner Hamsterpopulation im Geltungsbereich auszugehen. Dies decke sich mit dem fachbehördlichen Kenntnisstand. Es werde im Erläuterungsbericht aber weiterhin ausgesagt, dass der Feldhamster sich auch siedlungsnahе Lebensräume (wieder)erschließe, was fachbehördlich bestätigt werden könne. Insofern sei zu fordern, dass der Vorhabensbereich im Rahmen der Planaufstellung einer nochmaligen aktuellen Feldhamsterkartierung unterzogen werde.

Der durch die Stadt Frankfurt am Main mit der Planung weiter vorangetriebene Verbrauch hochwertiger landwirtschaftlicher Flächen werde zusammenfassend aus Sicht der öffentlichen Belange der Landwirtschaft kritisch gesehen. Es werde regionalplanerisch für eine über den Verdichtungsraum FrankfurtRheinMain hinausgehende Betrachtung der Wohnraumsituation angeregt, die bei der Planung auch die vorhandenen Leerstände in unweit angrenzenden ländlichen Regionen mit in die Abwägung mit einbezüge. Die Beanspruchung von landwirtschaftlicher Fläche sei zu begründen und hierzu Ermittlungen zu den Möglichkeiten der Innenentwicklung gemäß § 1a Abs. 2 Satz 4 BauGB vorzunehmen. Dies sei im Rahmen des Gebots der planerischen Konfliktbewältigung und des Abwägungsgebots gem. § 1 Abs. 6 Nr. 8b), Abs. 7 BauGB entsprechend zu berücksichtigen.

IV. Gemeinde Sulzbach (Taunus)

Die Gemeinde Sulzbach (Taunus) begrüßt grundsätzlich die Ausweisung von Wohnbauflächen mit anteilig preiswertem Wohnraum an dieser Stelle. Die Fläche sei weiteren Planungen nördlich der Bundesautobahn BAB 66 auf Frankfurter Gebiet und im Bereich rund um das Main-Taunus-Zentrum vorzuziehen. Eine weitere Inanspruchnahme insbesondere der Freiflächen nördlich der Bundesautobahn sei daher zu vermeiden.

V. Weitere Beteiligte Kommunen und Fachbehörden

Die am Verfahren beteiligten Kommunen Offenbach, Neu-Isenburg, Mörfelden-Walldorf, Hattersheim, Kriftel und das Dezernat IV/Wi 44 – Bergaufsicht – des Regierungspräsidiums Darmstadt haben keine Bedenken geäußert. Von den restlichen am Verfahren beteiligten Kommunen und von Hessen-Mobil wurden keine Stellungnahmen abgegeben.

D. Rechtliche Würdigung

I. Erforderlichkeit der Abweichung

Mit der beabsichtigten Umsetzung des Planvorhabens wird von den Zielen des Regionalplans Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplans 2010 abgewichen. Der regionale Flächennutzungsplan 2010 stellt im Plangebiet größtenteils ein „Vorranggebiet für Landwirtschaft“ dar. Dies entspricht der regionalplanerischen Festlegung eines entsprechenden Vorranggebiets. Die Festsetzung eines (Allgemeinen) Wohngebietes in diesem Bereich widerspricht zunächst Ziel Z3.4.1-3 des Regionalplans Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplans 2010. Dieses Ziel lautet:

„Die bauleitplanerische Ausweisung von Wohn-, gemischten Bauflächen und Sonderbauflächen sowie dazugehörigen kleineren gewerblichen Bauflächen hat innerhalb der in der Karte ausgewiesenen „Vorranggebiete Siedlung, Bestand und Planung“ stattzufinden. Die „Vorranggebiete Siedlung, Bestand und Planung“ beinhalten auch [...]“

Darüber hinaus widerspricht die Planung dem Ziel Z10.1-10 des Regionalplans Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplans 2010. Dieses Ziel lautet:

„Im Vorranggebiet für Landwirtschaft hat die landwirtschaftliche Bodennutzung Vorrang vor anderen Nutzungsansprüchen.“

Des Weiteren liegt die Abweichungsfläche – wie dargelegt – innerhalb eines im Regionalplan Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplan 2010 festgelegten Vorbehaltsgebiets für besondere Klimafunktionen. Insoweit hat die Regionalversammlung Südhessen am 13. Dezember 2019 beschlossen:

„Im [Aktualisierten Plankonzept] sind die im geltenden Regionalplan festgesetzten Kaltluft- und Frischluftentstehungsgebiete zu beachten; Eingriffe sind hier grundsätzlich ausgeschlossen. Im künftigen [Regionalplan Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplan] sind aufgrund aktueller Gutachten und der „landesweiten Klimaanalyse Hessen“ Vorranggebiete und Vorbehaltsgebiete für besondere Klimafunktionen festzulegen.“

Demgegenüber liegt – für den hier verfahrensgegenständlichen Bebauungsplan bzw. die zugehörige Änderung des Regionalen Flächennutzungsplans – kein Verstoß gegen Ziel Z3.4.1-4 des Regionalplans Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplans 2010 vor.

Die Stadt Frankfurt am Main hat selbst in der Begründung dargelegt, dass noch Wohnbauflächenpotenziale vorhanden sind, die noch nicht (bestandskräftig) ausgenutzt wurden. Die (präventive) Zulassung einer Abweichung für künftige Bauleitplanverfahren kommt nicht in Betracht. Gegenstand der Zielabweichung ist ein konkretes Vorhaben, hier die Nutzung der Antragsfläche zu Wohnbauzwecken.

II. Vorliegen der Voraussetzungen für die Zulassung einer Abweichung

Gemäß § 6 Abs. 2 Satz 1 ROG kann eine Abweichung von Zielen des Regionalplans Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplans 2010 zugelassen werden, wenn sie unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist (dazu 1.) und die Grundzüge der Planung nicht berührt werden (dazu 2.). Dies ist vorliegend der Fall. Die Ausübung pflichtgemäßen Ermessens durch die Regionalversammlung Südhessen ergab, dass die Zulassung der Abweichung von den in Rede stehenden Zielen zweckmäßig ist (dazu 3.).

1. Vertretbarkeit unter raumordnerischen Gesichtspunkten

Die Abweichung wäre unter raumordnerischen Gesichtspunkten nicht vertretbar, wenn alle im Verfahren vorgebrachten und zu würdigenden Aspekte bereits bei der Aufstellung des Regionalplans Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplans 2010 in vollem Umfang bekannt gewesen wären und sich die Regionalversammlung im Rahmen der Abwägung bewusst für eine andere planerische Regelung entschieden hätte. Als raumordnerisch vertretbar kann nur eine Lösung angesehen werden, die auch als zulässiges Ergebnis eines förmlichen Verfahrens zur Aufstellung oder Änderung des Regionalplans Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplans 2010 erreichbar gewesen wäre.

Die Fläche, auf welcher das Vorhaben realisiert werden soll, befindet sich in einem „Vorranggebiet für Landwirtschaft“. Die umzuwidmende Fläche war bis zum Inkrafttreten des Regionalplans Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplans 2010 am 16. November 2011 im Flächennutzungsplan des Umlandverbandes Frankfurt – in Übereinstimmung mit den Festlegungen des Regionalplans Südhessen 2000 – bereits als Wohnbaufläche dargestellt. Ausschließlich wegen der ungeklärten „Seveso-Problematik“, die nun Gegenstand der Abweichungsprüfung ist, konnte diese Darstellung im Regionalen Flächennutzungsplan 2010 nicht beibehalten werden.

Wenn und soweit die Stadt Frankfurt am Main im Rahmen des weiteren Verfahrens zur Aufstellung des Bebauungsplans „Nr. 962 – Nordwestlich Silobad“ nachweist, dass die zu treffenden Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 23c) BauGB gewährleisten, dass die sich in dem Allgemeinen Wohngebiet aufhaltenden Personen auch im Falle eines schweren Unfalls gesundheitlich nicht gefährdet sind, spricht Vieles dafür, dass der Träger der Regionalplanung in Kenntnis dieser Tatsache der Wohnnutzung (erneut) den Vorrang gegenüber der landwirtschaftlichen Nutzung einräumen würde.

Für die raumordnerische Vertretbarkeit der Zulassung einer Abweichung spricht zudem, dass im Bereich des Oberzentrums Frankfurt am Main eine Mindestdichte von 60 Wohneinheiten je Hektar einzuhalten ist. Dadurch gelingt es, bei Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Flächen gleicher Größe erheblich mehr Wohneinheiten zu verwirklichen, als außerhalb von Großstadtbereichen im Sinne des Ziels Z3.4.1-9 des Regionalplans Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplans 2010.

Der Annahme, die Zulassung der beantragten Abweichung sei im Sinne des § 6 Abs. 2 Satz 1 ROG unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar, steht auch der Beschluss der Regionalversammlung Südhessen vom 13. Dezember 2019 nicht entgegen. Die im geltenden Plan festgelegten Kaltluft- und Frischluftentstehungsgebiete sind nach dem Beschluss grundsätzlich, das heißt im Regelfall zu beachten. Dabei ist zunächst zu berücksichtigen, dass das im grundsätzlichen Ausschluss der Vorbehaltsgebiete für besondere Klimafunktionen zum Ausdruck kommenden planerischen Willen der Regionalversammlung Südhessen ausdrücklich nur vorübergehend erfolgen soll. Im Hinblick auf den künftigen Plan werden nicht die im derzeit geltenden Plan festgelegten Vorbehaltsgebiete für besondere Klimafunktionen, sondern die auf der Grundlage aktueller Gutachten, insbesondere des „Landesweiten Klimagutachtens“ ermittelten Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für besondere Klimafunktionen zu beachten sein. Soweit die Stadt Frankfurt am Main – wie angekündigt und durch Maßgabe II.1.c) gewährleistet – durch ein Klimagutachten nachweist, dass die beabsichtigte Bebauung keine negativen Auswirkungen auf das lokale Klima haben wird, kann keine belastbare Aussage dahingehend erfolgen, dass die entsprechende Fläche künftig nicht als Vorranggebiete Siedlung wird festgelegt werden können. Durch entsprechende bauleitplanerische und städtebauliche Maßnahmen innerhalb des Plangebietes kann zudem erreicht werden, dass Frisch- und Kaltluftentstehungsgebiete nicht erheblich beeinträchtigt werden.

Die raumordnerische Vertretbarkeit des Vorhabens ergibt sich zudem aus dem Umstand, dass der fragliche Bereich im Regionalen Entwicklungskonzept Südhessen aus dem Jahr 2019 als prioritäre Fläche des Flächenpools Siedlung Aufnahme gefunden hat. Das Gutachten des Ingenieurbüros Albert, Speer und Partner wurde von der Regionalversammlung Südhessen lediglich zu Kenntnis genommen.

Die fragliche Fläche kann jedoch auch unter Zugrundelegung der Beschlüsse der Regionalversammlung Südhessen vom 13. Dezember 2019 für ein Aktualisiertes Plankonzept weiter als prioritäre Fläche angesehen werden, wenn und soweit im Zuge der verbindlichen Bauleitplanung durch ein Klimagutachten nachgewiesen wird, dass mit dem Vorhaben keine schädlichen Wirkungen für Frisch- bzw. Kaltluftentstehungsgebiete einhergehen.

2. Grundzüge der Planung nicht berührt

Die Zulassung der beantragten Abweichung berührt auch nicht die Grundzüge der Planung im Sinne des § 6 Abs. 2 Satz 1 ROG. Ob eine Abweichung die Grundzüge berührt oder von geringem Gewicht ist, beurteilt sich nach dem im Plan ausgedrückten planerischen Wollen. In Bezug auf dieses Wollen darf der Abweichung vom Planinhalt keine derartige Bedeutung zukommen, dass das „Grundgerüst“, also das dem Plan zugrundeliegende Planungskonzept, in beachtlicher Weise beeinträchtigt wird.

Die Abweichung muss also – soll sie mit den Grundzügen der Planung vereinbar sein – durch das planerische Wollen gedeckt sein. Mit anderen Worten müsste die Abweichung im Rahmen dessen liegen, was der Plangeber bei Kenntnis des Grundes der Abweichung gewollt hat oder gewollt hätte.

Nach der Begründung des Regionalplans Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplans 2010 dient Ziel Z3.4.3-1 der Gewährleistung, dass durch Ausweisung neuer Siedlungsflächen der künftigen Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung Rechnung getragen wird. Die weitere Entwicklung soll sich an der vorhandenen Siedlungsstruktur ausrichten, um damit zugleich die bestmögliche Auslastung der vorhandenen Infrastruktureinrichtungen zu erreichen. Um jedoch in möglichst großem Umfang Freiflächen zu erhalten und der Zersiedlung entgegenzuwirken, ist die Ausweisung der benötigten Siedlungsflächen auf der Grundlage des Konzepts der Schwerpunktbildung an Nahverkehrs- und Siedlungsachsen erfolgt.

Damit wird der Bedarf an Wohnbau- und Gewerbeflächen raum- und umweltverträglich gedeckt. Eine über die Eigenentwicklung hinausgehende Siedlungstätigkeit soll schwerpunktmäßig in den Städten und Gemeinden erfolgen, die aufgrund ihrer räumlichen, verkehrlichen und infrastrukturellen Voraussetzungen hierfür besonders geeignet sind.

Auch wenn die vorgesehene Fläche im Regionalplan Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplan 2010 nicht als Siedlungsfläche ausgewiesen ist, treffen all diese Bedingungen auf das geplante Baugebiet zu. Die Entwicklung der letzten Jahre zeigt, dass insbesondere Frankfurt am Main einen überdurchschnittlichen Zuzug an Einwohnern zu verzeichnen und zu bewältigen hat. Während die Einwohnerzahl der Stadt Frankfurt am Main am 31. Dezember 2006 noch bei 632.000 Einwohnern lag, waren es zum Stichtag 18. Februar 2019 bereits 750.049 Einwohner. Dem im Regionalplan Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplan 2010 prognostizierten Einwohnerrückgang von 7.000 Einwohnern bis 2020 steht somit bereits bis Anfang 2019 ein Anstieg der Einwohnerzahl von rund 118.000 Einwohnern gegenüber.

Ein Ende des Zustroms von arbeitssuchenden und somit auch wohnungssuchenden Menschen nach Frankfurt am Main ist zurzeit nicht absehbar. Das „Bürgeramt, Statistik und Wahlen“ der Stadt Frankfurt am Main hat in seiner Veröffentlichung „Regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung bis 2040“ (Materialien zur Stadtbeobachtung vom November 2015) eine zu erwartende Bevölkerung von 840.000 Einwohnern für das Jahr 2040 ermittelt. Hätte die Regionalversammlung Südhessen die Entwicklung zum Zeitpunkt der Aufstellung des Regionalplans Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplans 2010 gekannt, ist mit Sicherheit anzunehmen, dass sie sich trotz des entgegenstehenden Belangs der landwirtschaftlichen Nutzung hervorragend geeigneter Böden dafür entschieden hätte, vorliegend der Wohnnutzung den Vorrang gegenüber der landwirtschaftlichen Nutzung einzuräumen.

Ein weiterer Grundzug der Planung für die Planungsregion Südhessen ist die vorrangige Nutzung und qualitative Weiterentwicklung der bestehenden Wohn- und Gewerbeflächen. Vor dem Hintergrund des hohen Flächenbedarfs der Stadt Frankfurt wird das „Silogebiet“ als besonders geeignet angesehen.

Darüber hinaus handelt es sich – worauf der Regionalverband FrankfurtRheinMain zutreffend hinweist – um die Weiterentwicklung eines Stadtteils in einer verkehrlich günstigen Lage und innerhalb eines 1.000 bis 2.000m- Radius um Haltepunkte des öffentlichen schienengebundenen Nahverkehrs.

Die Entwicklung des ursprünglichen Bebauungsplans Nr. B 478 konnte aufgrund der veränderten Vorschriften zum Schutz vor den Auswirkungen schwerer Unfälle in sogenannten Betriebsbereichen nur auf der östlichen Hälfte vollzogen werden. Ursprünglich sollten beide Gebiete innerhalb eines Bebauungsplanes entwickelt werden. Die Neuaufstellung des Bebauungsplanes Nr. 962 soll nunmehr die Bebauung auch der westlichen Flächen ermöglichen.

3. Ausübung planerischen Ermessens

Die Stadt Frankfurt am Main hat schlüssig dargelegt, dass die Zielabweichung zweckmäßig ist. Im Geltungsbereich des Regionalen Flächennutzungsplans für den Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main waren zur Eigenentwicklung der Stadt Frankfurt am Main auf ihrem Stadtgebiet einige Wohnbaupotentiale vorgesehen. Der Potentialberechnung lag eine Einwohnerprognose (3.4.1, Tabelle 2) für den Zeitraum von 2006 bis 2020 zugrunde, die einen Einwohnerrückgang von ca. 7.000 Einwohnern auswies. Unter dieser Annahme sollten die städtischen Wohnbaupotentiale bis in das Jahr 2020 ausreichen. Diese Annahmen treffen, wie bereits ausgeführt, aufgrund der tatsächlichen Entwicklung nicht mehr zu.

Die Stadt Frankfurt hat es sich, trotz dieser außergewöhnlichen Umstände, dennoch zur Aufgabe gemacht, den zuziehenden Menschen auf den vorhandenen Bauflächen und –potentialen Wohnraum zur Verfügung zu stellen und damit dem im Baugesetzbuch vorgegebenen planerischen Oberziel der Innenentwicklung (§ 1 Abs. 5 Satz 3 BauGB) zu entsprechen. Die Stadt Frankfurt am Main schöpft dabei alle Instrumente zur Bereitstellung von Wohnbauland aus. Neben der Konversion der amerikanischen Militärliegenschaften und der brachgefallenen Flächen der Deutschen Bahn (z. B. Europaviertel) zu Wohngebieten sowie der Suche nach Baulücken (Baulückenatlas) und Nachverdichtung im Bestand ist es ebenso notwendig, in den vorhandenen Gewerbegebieten nach Flächenreserven für den Wohnungsbau zu suchen.

Durch das erhebliche Bevölkerungswachstum in Frankfurt am Main sind besondere Umstände für die Umnutzung des vorrangig der landwirtschaftlichen Nutzung zugeschriebenen Raums gegeben. Der Bodenschutzklausel des § 1a Abs. 2 BauGB wird dahingehend Rechnung getragen, dass vor der Neuausweisung von Bauflächen alle Möglichkeiten zur Aktivierung von Bauland im Bestand ausgeschöpft werden.

Die landwirtschaftliche Betroffenheit ist unstrittig, jedoch ist es oft unumgänglich, die Belange der Landwirtschaft im Rahmen der Abwägung zu Gunsten wichtiger Belange zurückzustellen. Vor dem Hintergrund des dringenden Wohnraumbedarfs würde es die Entwicklung der Stadt Frankfurt nicht unerheblich beeinträchtigen, wenn sich diese Siedlungsentwicklung nicht gegen das Interesse der Landwirtschaft am Erhalt von Flächen mit überdurchschnittlicher Bodenqualität durchsetzen könnte. Ein wichtiger Aspekt hierbei ist, dass eine Existenzbedrohung für die betroffenen Landwirte nicht gegeben ist, was auch von den für den Belang der Landwirtschaft zuständigen Fachbehörden bestätigt wird.

Die Nebenbestimmungen der Ziffer II. beruhen auf § 36 Abs. 2 Hessisches Verwaltungsverfahrensgesetz (HVwVfG). Ziffer II.1 stellt sicher, dass die Zulassung der Abweichung nur dann wirksam bleibt, wenn die Planung der Stadt Frankfurt am Main entsprechend § 1 Abs. 6 und 7 BauGB abwägungsfehlerfrei erfolgen kann. Hierzu hat die Stadt im Rahmen des Bauleitplanverfahrens weitere Untersuchungen, insbesondere im Hinblick auf die Lärmbelastung des Gebiets, die Gefährdung sich in dem Wohngebiet aufhaltender Personen durch schwere Unfälle in Betriebsbereichen sowie ein mögliches Vorkommen von Feldhamstern, vorzunehmen.

E. Hinweis

Gem. § 8 Abs. 4 Satz 1 HLPG kann die Entscheidung der Regionalversammlung, eine Zielabweichung zuzulassen oder zu versagen, innerhalb von drei Monaten nach der Entscheidung der Regionalversammlung durch die obere Landesplanungsbehörde mit Zustimmung der obersten Landesplanungsbehörde ersetzt werden, wenn dies rechts- oder fachaufsichtlich geboten erscheint.

Dezernat III 31.2

RPDA - Dez. III 31.2-93d 52.07/1-2020/4

Markus Langsdorf

Tel.: 5693

Martina Dickel-Uebers

Tel.: 8924

Anlage: Abweichungsfläche



Fläche, für die die Abweichung zugelassen wird