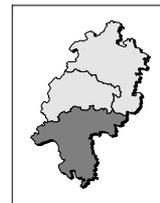


REGIONALVERSAMMLUNG SÜDHESSEN

Regierungspräsidium Darmstadt



- Geschäftsstelle -

Drucksache für die Regionalversammlung Südhessen

Nr.: IX / 141.0
27.01.2021

Az. III 31.1 - 93 b 10/01	Sitzungstag:	Anlagen: -1-
---------------------------	--------------	-----------------

Antrag der Landeshauptstadt Wiesbaden auf Zielabweichung vom Regionalplan Südhessen / Regionalen Flächennutzungsplan (RPS/RegFNP 2010) gemäß § 6 Abs. 2 ROG i.V.m. § 8 Abs. 2 HLPG im Bereich der Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme Wiesbaden Ostfeld

Sehr geehrte Damen und Herren,

hiermit gebe ich Ihnen von der Einleitung des Abweichungsverfahrens Kenntnis.

Mit Schreiben vom **24.11.2020** wurden die zu beteiligenden Stellen um Stellungnahme gebeten.

Die Langfassung des Antrages liegt den Geschäftsstellen zweifach in Form von USB-Sticks vor.

Mit freundlichen Grüßen

Lindscheid

Regierungspräsidentin



**Antrag der Landeshauptstadt Wiesbaden für eine
Zielabweichung vom Regionalplan Südhessen /
Regionaler Flächennutzungsplan 2010
gemäß § 6 Abs. 2 ROG i.V.m. § 8 Abs. 2 HLP
im Bereich der Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme
Wiesbaden Ostfeld**

beim Regierungspräsidium Darmstadt
als Geschäftsstelle der Regionalversammlung

- Kurzfassung -

Antragsteller:
Landeshauptstadt Wiesbaden
Dezernat für Stadtentwicklung und Bau
Stadtplanungsamt

23.11.2020

Beschreibung des Vorhabens

Um den strukturell erhöhten Bedarf an Wohn- und Arbeitsstätten decken zu können und ihrer Funktion als Oberzentrum mit dem Schwerpunkt als Behördenstandort gerecht zu werden, plant die Landeshauptstadt Wiesbaden einen neuen Stadtteil im Osten des Stadtgebietes. Die im Flächennutzungsplan und Regionalplan Südhessen / Regionalen Flächennutzungsplan 2010 festgelegten Gebiete kommen nur teilweise dafür in Frage, da sie häufig nicht verfügbar sind oder keine geeigneten Flächenzuschnitte bieten. Der Bereich Ostfeld / Kalkofen, der bisher weder im Flächennutzungsplan noch im Regionalplan als Baufläche festgesetzt bzw. als Vorranggebiet für Siedlung oder Industrie und Gewerbe festgelegt ist, bietet gleich mehrere Vorteile: Ein vergleichsweise hoher Anteil der Fläche steht in städtischem Eigentum, der Bereich lässt sich gut sowohl für den MIV erschließen, als auch an den ÖPNV anbinden und es sind ausreichend Flächen für den geplanten zentralen Standort des Bundeskriminalamtes sowie für die Deckung eines beträchtlichen Anteils des benötigten Wohnungsbedarfs vorhanden. Auch das integrierte Stadtentwicklungskonzept „WISEK 2030+“ identifiziert den Bereich Ostfeld / Kalkofen als wichtigen Impulsraum der künftigen Stadtentwicklung.

Das Stadtentwicklungsprojekt Ostfeld soll nach Planung der Landeshauptstadt Wiesbaden mehrere Funktionen umfassen. Geplant ist die Schaffung von zwei Baufeldern im Norden und im Südosten des Untersuchungsraumes Ostfeld / Kalkofen. Im Norden ist eine gewerbliche Fläche von rd. 27 ha als Behördenstandort des Bundeskriminalamtes vorgesehen. Dieses plant dort seine zahlreichen in der Stadt verteilten Standorte zentral zu bündeln. Dabei ist ein Erweiterungspotenzial auf bis zu 7.000 Beschäftigte möglich, womit diese bedeutende Bundeseinrichtung langfristig am Standort Wiesbaden gehalten werden kann.

Im Südosten soll ein mischgenutztes urbanes Stadtquartier mit eigener Identität und Funktionalität entstehen. Das Stadtquartier soll Wohnen, Arbeiten und Freizeit miteinander verbinden und so kurze Wege gewährleisten. Um möglichst wenige landwirtschaftliche und für den Naturhaushalt bedeutende Flächen in Anspruch nehmen zu müssen, soll das Quartier mit einer vergleichsweise hohen städtebaulichen Dichte entstehen, wodurch besonders urbane Wohnformen entwickelt werden können. Auf einer Fläche von rd. 68 ha wird dadurch Lebensraum für 8.000 bis 12.000 Menschen ermöglicht. Ein bedeutender Teil der geplanten Wohnungen ist für geförderten Wohnungsbau für geringe und mittlere Einkommensgruppen sowie durch Konzeptvergaben für weitere Nutzergruppen vorgesehen. Die bestehende Wohnsiedlung am Fort Biehler soll in die Quartiersentwicklung integriert werden und somit einen deutlich besseren Zugang zu sozialer Infrastruktur, zur Nahversorgung und zum öffentlichen Personennahverkehr erhalten.

Um die Möglichkeit einer zügigen Entwicklung zu gewährleisten, entschied die Stadtverordnetenversammlung der Landeshauptstadt den Bereich Ostfeld / Kalkofen im Rahmen einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme nach §§ 165 ff. BauGB zu entwickeln. Dazu fasste sie zunächst am 29.06.2017 einen Einleitungsbeschluss über die Durchführung von vorbereitenden Untersuchungen gemäß § 165 Abs. 4 BauGB. Die Untersuchungen ergaben, dass die Voraussetzungen zur Durchführung einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme gegeben sind und dass diese ein geeignetes Instrument darstellt, um die städtebauliche Maßnahme innerhalb eines absehbaren Zeitraums zügig durchzuführen. Am 17.09.2020 beschloss die Stadtverordnetenversammlung die förmliche Festlegung des städtebaulichen Entwicklungsbereichs „Ostfeld“ gemäß § 165 Abs. 6 Satz 1 BauGB als Satzung. Die Entwicklungsmaßnahme darf den Zielen der Raumordnung nicht widersprechen (vgl. § 1 Abs. 4 BauGB, § 3 Abs. 1 Nr. 2 Raumordnungsgesetz (ROG)).

In den vorbereitenden Untersuchungen wurde nachgewiesen, dass die verkehrliche Erschließung des Ostfelds gesichert ist. Das Ostfeld ist bereits heute durch bestehende Anknüpfungspunkte an das örtliche und überörtliche Straßennetz angebunden. Die verkehrliche Erschließung des neuen Stadtteiles soll sich allerdings durch die Anbindung an nachhaltige Verkehrsträger auszeichnen. Deswegen wurden bereits Möglichkeiten zur ÖPNV-Erschließung untersucht. Die Verknüpfungsmöglichkeiten zwischen

Bus, Fahrrad und der bereits durch das Gebiet verlaufenden bzw. am Gebiet entlangführenden Schienenstrecken werden im weiteren Verfahren geprüft. Nach dem negativem Bürgerentscheid zum Projekt CityBahn vom 01.11.2020 liegt der Fokus zur Entwicklung eines nachhaltigen Verkehrskonzeptes auf der Vernetzung der bestehenden Anknüpfungsmöglichkeiten. Die Machbarkeit einer Straßenbahnanbindung aus Richtung Mainz-Kastel über das Ostfeld Richtung Innenstadt wurde in einer Studie belegt und wird weiterhin als mögliche Ergänzung zu den übrigen Mobilitätslösungen in Erwägung gezogen.

Erforderlichkeit der Zielabweichung

Die förmliche Festlegung des Bereichs Ostfeld als Entwicklungsbereich ist nur dann zulässig, wenn das Wohl der Allgemeinheit die Durchführung der Entwicklungsmaßnahme erfordert. Widerspricht eine Maßnahme den Zielen der Raumordnung, ist allein deshalb ausgeschlossen, dass die Entwicklungsmaßnahme dem öffentlichen Wohl entspricht. Daher ist für die Ziele der Raumordnung, die nicht mit den kommunalen Planungszielen übereinstimmen, eine Zielabweichung erforderlich. Gemäß § 8 Abs. 1 Satz 1 HLPG i.V.m. § 6 Abs. 2 Satz 1 ROG kann unter den dort bestimmten Voraussetzungen von Zielen der Raumordnung abgewichen werden, falls ein Zielverstoß vorliegt.

Die Untersuchung der Betroffenheit der Ziele der Raumordnung umfasste die Ziele des Landesentwicklungsplans 2000 und des Regionalplans Südhessen / Regionalen Flächennutzungsplans 2010. Die Ziele wurden hinsichtlich ihres Umfangs und der Art der Betroffenheit bewertet. Wesentliche Kriterien waren die Vereinbarkeit der Planung mit den inhaltlichen Zielformulierungen sowie die räumliche Betroffenheit der künftigen Baufelder im Entwicklungsbereich Ostfeld. Unter diesen Voraussetzungen wurden vier Abweichungen identifiziert. Sie umfassen folgende Ziele des Regionalplans Südhessen / Regionalen Flächennutzungsplans 2010:

Das Ziel Z3.4.1-3 „Vorranggebiet Siedlung“ ist durch die entgegenstehende Planung des urbanen Stadtquartiers betroffen. Die vorgesehene Planung ist mit dem Raumordnungsziel nicht vereinbar. Die Abweichung ist erforderlich, zur Entwicklung eines nachhaltigen urbanen Stadtquartiers der kurzen Wege. Sie leistet damit einen wesentlichen Beitrag zur Deckung des nötigen Bedarfs an Wohnstätten. Der Vergleich zwischen Bedarf und Potenzialen zeigt, dass ohne die Entwicklung des Ostfeldes der Bedarf an Wohnstätten nicht gedeckt werden kann. Die Maßnahme bietet die beste Möglichkeit zügig in einem großen Umfang zur Bedarfsdeckung beizutragen und somit die der Landeshauptstadt zugewiesenen regionalplanerischen Funktionen ausüben zu können.

Das Ziel Z3.4.2-4 „Vorranggebiet Industrie und Gewerbe“ ist durch die entgegenstehende Planung des Behördenstandortes betroffen. Die vorgesehene Planung ist mit dem Raumordnungsziel nicht vereinbar. Die Abweichung ist erforderlich zur Entwicklung einer gewerblichen Baufläche als Standort für bis zu 7.000 Beschäftigte des Bundeskriminalamtes. Diese Einrichtung ist wesentlich für die Sicherung des Behördenstandorts der Landeshauptstadt und dient somit der Funktion als Oberzentrum. Die Einrichtung ist aufgrund der Vorteile des Standortes Ostfeldes wie Flächenzuschnitt, Verfügbarkeit, zügige Umsetzung durch die Entwicklungsmaßnahme und Verkehrsanbindung prädestiniert und dient der qualitativen Deckung des Bedarfs an Arbeitsstätten.

Das Ziel Z9.2-1 „Vorranggebiet für oberflächennahe Lagerstätten“ ist im Umfang von rd. 42 ha innerhalb der beiden Baufelder betroffen. Die vorgesehene Planung ist mit dem Raumordnungsziel nicht vereinbar. Der Abbaubereich nördlich der A66 ist unwirtschaftlich geworden, es existiert insofern auch kein Planfeststellungsbeschluss mehr. Eine Zielabweichung ist vor diesem Hintergrund regionalplanerisch vertretbar und berührt die Grundzüge der Planung nicht. Hinsichtlich des Abbaubereichs südlich der A66 ist die belastbare Prognose möglich, dass die Flächen, in denen das Stadtquartier errichtet werden soll, vor Beginn der Bauarbeiten für das Stadtquartier exploriert sein werden. Die Abbautätigkeiten ste-

hen der Maßnahme daher nicht entgegen. Es spricht auch nichts gegen die Annahme, dass die Planfeststellungsbehörde die ggf. erforderlichen Anpassungen am geltenden Planfeststellungsbeschluss vornehmen wird.

Das Ziel Z10.1-10 „Vorranggebiet für Landwirtschaft“ ist im Umfang von rd. 50 ha innerhalb der beiden Baufelder betroffen. Die vorgesehene Planung ist mit dem Raumordnungsziel nicht vereinbar. Der weitestgrößte Teil der landwirtschaftlich genutzten Flächen befindet sich nicht im Eigentum der dort tätigen Landwirte ist, sondern ist von diesen gepachtet. Nach erfolgtem Zielabweichungsverfahren und vor Durchführung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme wird unter Berücksichtigung der Betriebsgröße, des wirtschaftlichen Konzeptes der Betriebe und weiterer Parameter die mögliche Existenzgefährdung der betroffenen Landwirte differenziert geprüft und betrachtet. Es bestehen derzeit keine Erkenntnisse, nach denen eine mögliche Existenzgefährdung nicht durch die Bereitstellung von Ersatzflächen und andere Maßnahmen vermieden werden könnte. Die Auswirkungen des Vorhabens auf die landwirtschaftlichen Betriebe stehen daher der Entwicklungsmaßnahme und dem positiven Abschluss des Zielabweichungsverfahrens nicht entgegen.

Das Ziel Z4.3-2 „Vorranggebiet Regionaler Grünzug“ ist im Umfang von rd. 37 ha innerhalb der beiden Baufelder betroffen. Entsprechend Ziel Z4.3-3 wird der wegfallende Regionale Grünzug innerhalb des Entwicklungsbereichs Ostfeld, und somit innerhalb desselben Naturraums, kompensiert. Dafür sind innerhalb des Entwicklungsbereichs zwei geeignete Standorte möglich, von denen der bestgeeignete im neu aufzustellenden Regionalplan als Regionaler Grünzug festgelegt werden könnte. Damit liegt die Zielausnahme vor. Liegt eine Zielausnahme vor, so unterliegen die von der Zielausnahme erfassten Planungen ohne einen weiteren behördlichen Verwaltungsakt dieser Beachtungspflicht nicht. Die jeweils zuständige Raumordnungsbehörde kann aber auf Antrag eines Vorhabenträgers durch feststellenden Verwaltungsakt aussprechen, dass dem fraglichen Vorhaben aufgrund der planerischen Zielausnahme ein einschlägiges Raumordnungsziel nicht entgegensteht. Dementsprechend wird die Feststellung beantragt, dass der Entwicklungsmaßnahme aufgrund der planerischen Zielausnahme ein einschlägiges Raumordnungsziel nicht entgegensteht. Für den Fall, dass das Regierungspräsidium entgegen hiesiger Auffassung davon ausgeht, dass die Voraussetzungen des Ausnahmetatbestands in Raumordnungsziels Z4.3-3 nicht vorliegen, wird gemäß § 8 Abs. 1 Satz 1 HLPG i.V.m. § 6 Abs. 2 Satz 1 ROG hilfsweise eine Zielabweichung beantragt.

Neben den Zielen der Raumordnung, wurden im Rahmen dieses Antrags auch weitere Aspekte der Raumordnung betrachtet, die im Hinblick auf eine Abwägung der Belange relevant sind. Dazu zählen insbesondere innerhalb des Entwicklungsbereichs festgelegte Grundsätze der Raumordnung aber auch die Auseinandersetzung mit besonderen planerischen Herausforderungen im Ostfeld wie dem Natur- und Landschaftsschutz, dem Verkehr und dem Lärmschutz. Für die betroffenen Grundsätze der Raumordnung konnte nachgewiesen werden, dass die öffentlichen Belange, die für die Umsetzung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme und der Deckung des quantitativen und qualitativen Wohn- und Gewerbebedarfs sprechen, höher zu gewichten sind als die Belange der betroffenen Grundsätze. Die Anforderungen an den Klimaschutz, den vorbeugenden Hochwasserschutz, der Land- und Forstwirtschaft, des Natur- und Landschaftsschutzes, des Verkehrs und des Lärmschutzes sind gewährleistet bzw. werden in den weiteren Verfahren berücksichtigt. Für die notwendige Teillöschung des Landschaftsschutzgebietes im Bereich der Entwicklungsmaßnahme kann eine positive Prognose abgegeben werden.

Statthaftigkeit der Zielabweichung

Vorliegend ist ein Zielabweichungsverfahren nach § 8 Abs. 1 Satz 1 HLPG i.V.m. § 6 Abs. 2 Satz 1 ROG statthaft und kein Planänderungsverfahren. Das Zielabweichungsverfahren bewirkt eine Befreiung von der Zielwirkung zugunsten des Antragstellers für einen Einzelfall, also aus Anlass eines konkreten Sachverhaltes (hier: Planung des Entwicklungsgebiets Ostfeldes) mit Entscheidungsbedarf. Sie lässt

aber die abstrakt-generelle Wirksamkeit der betroffenen Raumordnungsziele unberührt. In einem Planänderungsverfahren werden demgegenüber die Raumordnungsziele an sich geändert.

Es sind auch keine Anhaltspunkte dafür ersichtlich, dass der Regionalplan Südhessen / Regionaler Flächennutzungsplan 2010 und damit die festgelegten Raumordnungsziele funktionslos und damit unwirksam geworden sein könnten mit der Folge, dass sie als Gegenstand eines Zielabweichungsverfahrens entfielen. Nach der Rechtsprechung tritt eine regionalplanerische Festlegung wegen Funktionslosigkeit nur dann außer Kraft, wenn und soweit die Verhältnisse, auf die sie sich bezieht, in der tatsächlichen Entwicklung einen Zustand erreicht haben, der eine Verwirklichung der Festsetzung auf unabsehbare Zeit ausschließt, und wenn diese Tatsache offensichtlich ist. Von einer derartig offensichtlichen Änderung der tatsächlichen Verhältnisse kann vorliegend trotz des Umstandes, dass der Regionalplan im Jahr 2011 wirksam geworden ist, keine Rede sein. Das Regelwerk entfaltet nach wie vor seine Steuerungsfunktion.

Ein gesondertes Verfahren ist jenes zur Entlassung von Flächen des Entwicklungsbereichs aus dem Landschaftsschutzgebiet "Stadt Wiesbaden" (Zone II). Für die Durchführung eines Zielabweichungsverfahrens ist es notwendig, eine positive Prognose zur Teillöschung des Landschaftsschutzgebietes abzugeben, da ansonsten das Sachbescheidungsinteresse der Zielabweichung fehlt. Die Prognose für die Entlassung der Baufelder der Entwicklungsmaßnahme aus dem Landschaftsschutzgebiet kommt zu einem positiven Ergebnis und kann als Grundlage für das noch durchzuführende Teillöschungsverfahren genutzt werden.

Zulässigkeit der Zielabweichung

Gemäß § 8 Abs. 1 Satz 1 HLPG i.V.m. § 6 Abs. 2 Satz 1 ROG kann von den Zielen der Raumordnung abgewichen werden, wenn die Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist und die Grundzüge der Planung nicht berührt werden. Erforderlich ist zudem die Möglichkeit einer ermessensfehlerfreien Genehmigung der Zielabweichung.

Gemessen an den Grundsätzen der höchst- und obergerichtlichen Rechtsprechung ist die beantragte Zielabweichung raumordnerisch vertretbar. Sie wäre unter Berücksichtigung der Grundsätze der Raumordnung planbar gewesen. Zudem besteht ein erhebliches öffentliches Interesse an der Durchführung der Maßnahme: Sie dient der Deckung eines erhöhten, quantitativen und qualitativen Bedarfs an Wohn- und Arbeitsstätten, ein nach § 165 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BauGB anerkannter Allgemeinwohlbelang. Vorzugswürdige Alternativen zu der angestrebten Entwicklung eines eigenständigen, neuen Stadtteils sind nicht gegeben. Der Flächenumgriff der innerhalb der Satzungsgrenzen vorgesehenen Baufelder mit einer Größe von rd. 95 ha spricht nicht gegen die raumordnerische Vertretbarkeit. Schließlich sind effektive Kompensationsmaßnahmen für die unvermeidbaren Eingriffe in Natur und Landschaft vorgesehen.

Das erforderliche Nicht-Berührtsein der Planung ist gegeben. Zum einen würden von der Zielabweichung keinerlei präjudizielle Wirkungen auf weitere Vorhaben ausgehen. Es handelt sich um ein singuläres oder doch zumindest äußerst seltenes Vorhaben. Die hier maßgebliche Fläche von rd. 95 ha ist zwar erheblich, allerdings ist ihr Anteil gegenüber den Flächen ohne Eingriffe im Entwicklungsbereich und auch im Hinblick auf den gesamten Regionalplan deutlich untergeordnet. Zum anderen haben sich die planerischen Rahmenbedingungen seit der Aufstellung des Regionalplans im Jahr 2011 ganz erheblich gewandelt. Maßgeblich sind drei Entwicklungen, die im Jahr 2011 noch nicht absehbar waren: Zunächst ging man zum Zeitpunkt der Aufstellung des Regionalplans im Jahr 2011 davon aus, die im Stadtgebiet vorhandenen militärischen Liegenschaften würden im Zeitraum der Wirksamkeit des Flächennutzungsplans von den Streitkräften aufgegeben und somit für die Stadtentwicklung zur Verfügung stehen. Dies hat sich nicht bewahrheitet. Darüber hinaus ist die Wohnungsnot durch den Zuzug von Geflüchteten insbesondere im Jahr 2015 erheblich gestiegen. Schließlich war bei der Planaufstellung

noch nicht absehbar, dass das Bundeskriminalamt einen Standort zur Konsolidierung aller Behörden-
teile auf einer Fläche mit einer Größe von rd. 27 ha nachfragen würde. Der Regionalplan muss somit
zumindest in Bezug auf das Thema quantitative und bedarfsdeckende Ausstattung mit Siedlungs- und
Gewerbegebieten im Gebiet der Landeshauptstadt Wiesbaden als veraltet angesehen werden. Er er-
öffnet keine ausreichenden Spielräume, um die beschriebenen erheblichen Herausforderungen in ei-
nem absehbaren Zeitraum zügig zu bewältigen. Demnach ist davon auszugehen, dass die Zielabwei-
chung noch im Bereich dessen liegt, was der Plangeber gewollt hätte, wenn er den Grund für die Ab-
weichung gekannt hätte.

Ein abwägungsfehlerfreier Beschluss der Zielabweichung durch die Regionalversammlung ist vorlie-
gend möglich. Dies ergibt sich insbesondere aus der raumordnerischen Planbarkeit der städtebaulichen
Ziele. Hierfür streiten insbesondere die zur angestrebten Siedlungsstruktur im Regionalplan enthaltenen
Festlegungen. Eine fehlerfreie Abwägung der berührten raumordnerischen Belange ist möglich, so dass
die Voraussetzungen für eine fehlerfreien Ausübung des Ermessens nach § 8 Abs. 1 Satz 1 HLPG
i.V.m. § 6 Abs. 2 Satz 1 ROG vorliegen. Im Übrigen ist im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen,
dass die Landeshauptstadt Wiesbaden im Fall der Ablehnung der beantragten Zielabweichung ihre im
Landesentwicklungsplan und im Regionalplan vorgesehene Funktion nicht vollends ausüben kann und
besondere Lasten zu tragen hätte.

Im Ergebnis ist eine Abweichung von den vier betroffenen Zielen des Regionalplans Südhessen / Regi-
onalen Flächennutzungsplans 2010 zulässig.