



Hamburgisches Oberverwaltungsgericht

2 E 3/23.N

Urteil

Im Namen des Volkes

In der Normenkontrollsache

...

- Antragsteller -

Prozessbevollmächtigte:

g e g e n

...

- Antragsgegnerin -

hat das Hamburgische Oberverwaltungsgericht, 2. Senat am 4. September 2025 durch

...,
...,
...,
...,
...

für Recht erkannt:

Die Verordnung über den Bebauungsplan Bahrenfeld 68 vom 27. März 2023 (HmbGVBl. S. 151) ist unwirksam.

Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten für den Antragsteller gegen Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des zu vollstreckenden Betrages vorläufig vollstreckbar.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden (§ 133 Abs. 1 VwGO).

Die Beschwerde ist innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils bei dem Hamburgischen Obergericht, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, einzulegen.

Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist beim Hamburgischen Obergericht einzureichen.

Tatbestand

Der Antragsteller wendet sich gegen die Wirksamkeit der Verordnung über den Bebauungsplan Bahrenfeld 68.

Der Antragsteller ist Eigentümer des Grundstücks ... (Flurstück ..., Gemarkung ...) in ... Das Grundstück ist Teil der geschlossenen Blockrandbebauung des Straßenquarrees Stresemannstraße/Ruhrstraße/Leverkusenstraße/Schützenstraße und mit einem fünfgeschossigen Wohnhaus bebaut. Zu der stark befahrenen, vierspurigen ... hin verfügt das Gebäude über einen Vorgarten, im rückwärtigen Bereich schließt sich eine kleine Grünfläche an. Während die Blockrandbebauung ganz überwiegend zum Wohnen genutzt wird, befinden sich innerhalb des mit diversen Bäumen bewachsenen Baublocks (Flurstücke 2082 und 2077) jenseits der Gartenflächen der Wohnhäuser westlich und mittig überwiegend Stellplätze, eingeschossige Garagen und - bis auf ein viergeschossiges Gebäude - ein- und zweigeschossige, gewerblich nutzbare Bauten. Im Osten des Blockinnenbereichs ist der rückwärtige Bereich des Flurstücks 5384 mittels einer Mauer abgetrennt und mit einem asphaltierten Weg und Grünflächen versehen. Die Straßenrandbebauung dieses Flurstücks reicht vom Haus Leverkusensstraße 20 über die Wohngebäude an der Schützenstraße bis zum Gebäude Stresemannstraße 311 und stellt ein Denkmalensemble dar.

Das gesamte Gebiet lag im Geltungsbereich des Baustufenplans Bahrenfeld vom 14. Januar 1955 (zuletzt geändert mit Verordnung v. 13.9.1960, HmbGVBl. S. 408), der seit der Ersten Änderung vom 7. Dezember 1954 (Amt. Anz. S. 1071) die Grundstücke der Blockrandbebauung überwiegend als Wohngebiet mit vier Geschossen in geschlossener Bauweise und den Blockinnenbereich als Geschäftsgebiet, eingeschossig, in geschlossener Bauweise festgesetzt hatte. Einige Grundstücke an der ..., zu denen auch das Grundstück des Antragstellers gehört, wurden zudem vom Teilbebauungsplan 84 vom 21. September 1954 (Amtl. Anz. S. 827) erfasst. Dieser setzte u.a. die ... als Straßen- und Wegefläche, eine neue Straßenlinie und Teile der von ihm erfassten Grundstücke als für die Straßenverbreiterung abzutretende Flächen fest.

Am 30. Mai 2013 beschloss die Bezirksversammlung Altona die Einleitung eines vorhabenbezogenen Bebauungsplanverfahrens für den Bereich des Straßenquarrees Stresemannstraße/Ruhrstraße/Leverkusensstraße/Schützenstraße. Dem Verfahren lag das konkrete Vorhaben einer privaten Vorhabenträgerin - der Eigentümerin der Flurstücke 2082 und 2077 - zugrunde, im Innenbereich der bestehenden Blockrandbebauung ca. 90 bis 100

Wohnungen im Geschosswohnungsbau zu errichten. Der Entwurf für die behördeninterne Grobabstimmung sah die Ausweisung eines allgemeinen Wohngebiets vor. Im Blockinnenbereich waren drei rechteckige Baufenster in Nord-Süd-Ausrichtung vorgesehen, deren Länge - orientiert an der sich nach Westen verjüngenden, trapezartigen Form des Straßengevierts - von Westen nach Osten zunimmt. Zulässig sollten maximal vier Vollgeschosse plus Staffel sein.

Mit Aufstellungsbeschluss vom 24. Juni 2015 (Amtl. Anz. S. 1102) beschloss die Antragsgegnerin für den Bereich zwischen Ruhrstraße, Leverkusenstraße, Schützenstraße und Stresemannstraße die bestehenden Bebauungspläne zu ändern und durch den Bebauungsplan Bahrenfeld 68 die planungsrechtlichen Voraussetzungen dafür herzustellen, durch Nachverdichtung im Blockinnenbereich neue Wohnbauflächen im Stadtteil zu schaffen.

Nachdem am 4. Mai 2016 die öffentliche Plandiskussion stattgefunden hatte, teilten in der Folgezeit zahlreiche Bürger der Antragsgegnerin ihre Bedenken gegen die Planung mit. Die Bürgerinitiative ... führte am 10. Mai 2017 ein Gespräch mit dem Staatsrat der Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen. Im Anschluss daran zeigten Vertreter der Bürgerinitiative mit Schreiben vom 15. Mai 2017 das Bürgerbegehren ... – AG Bürgerbegehren betreffend den Bebauungsplan Bahrenfeld 68 an. Am 16. Mai 2017 beschloss der Senat der Antragsgegnerin (Senatsds. 2017/01402), dem Bezirksamt Altona zum Bebauungsplanverfahren Bahrenfeld 68 die Weisung zu erteilen,

„... das eingeleitete Bebauungsplanverfahren Bahrenfeld 68 mit dem Ziel der Schaffung von Planrecht für eine Wohnbebauung (viergeschossig plus Staffelgeschoss, vgl. anliegende Entwurfsskizze) im Innenhof Leverkusenstraße/Stresemannstraße/Schützenstraße/Ruhrstraße zügig und mit Priorität durchzuführen und den Bebauungsplan unter Beachtung des Abwägungsgebots festzustellen.“

Daraufhin stellte die Antragsgegnerin mit Bescheiden vom 22. Mai 2017 die Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens fest und verwies zu Begründung auf die vom Senat erteilte Weisung, in der die Geschosshöhe und die Dichte der geplanten Innenhofbebauung verbindlich festgelegt worden seien.

Am 10. August 2018 fand die Sitzung des Arbeitskreises I statt.

Nachdem die Bezirksversammlung Altona am 28. Februar 2019 nach politischen Diskussionen zunächst den Beschluss gefasst hatte, das Bezirksamt gemäß § 19 Abs. 2 BezVG aufzufordern, den Bebauungsplanentwurf nicht auszulegen, beschloss sie am 24. Oktober 2019, das Bezirksamt aufzufordern, den Bebauungsplan-Entwurf Bahrenfeld 68 nach Abschluss der Rechtsprüfung sofort auszulegen.

Der Auslegungsbeschluss vom 10. August 2020 wurde am 18. August 2020 (Amtl. Anz. S. 1509 ff.) u.a. wie folgt bekanntgemacht:

„Das Bezirksamt Altona hat beschlossen, folgenden Bebauungsplan-Entwurf gemäß § 3 Absatz 2 des Baugesetzbuches (BauGB) in der Fassung vom 3. November 2017 ... öffentlich auszulegen: ... Bebauungsplan Bahrenfeld 68 ... Zu diesem Bebauungsplan- Entwurf besteht ein Städtebaulicher Vertrag gemäß § 11 BauGB. Der Vertrag wird (geschwärzt) im Entwurfsstand als Ergänzung zu den Bebauungsplanunterlagen veröffentlicht. ...

Auf Grund der zur Eindämmung von COVID-19 ... nötigen Hygiene-Maßnahmen können die Unterlagen des ausliegenden Bebauungsplan-Entwurfs nur nach vorheriger telefonischer Terminabsprache unter ... sowie per E-Mail unter ... eingesehen werden. Für den Auslegungsraum sind die einschlägigen Regelungen der Verordnung zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus (Hamburgische SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung ...) in der jeweils geltenden Fassung zu beachten. Insbesondere gelten für den Auslegungsraum die Kontaktbeschränkungen nach § 1 Hmb SARS-CoV-2-EindämmungsVO.

...
Die vorgenannten Planunterlagen können ... ergänzend auch im Internet ... eingesehen werden.
...“

Vom 27. August 2020 bis zum 28. September 2020 erfolgte die öffentliche Auslegung der Entwürfe des Bebauungsplans, der Verordnung, der Begründung und weiterer Unterlagen. Der Bebauungsplanentwurf sah für die Grundstücke der Blockrandbebauung ein Allgemeines Wohngebiet - WA 1 - und für den Blockinnenbereich ebenfalls ein Allgemeines Wohngebiet - WA 2 - , maximal vier Vollgeschosse mit Staffelgeschoss vor. In letzterem sollen der Versorgung des Gebiets dienende Läden, Schank- und Speisewirtschaften, nicht störende Handwerksbetriebe sowie Anlagen für sportliche Zwecke unzulässig sein. Ausnahmen für Verwaltungen, Gartenbaubetriebe und Tankstellen sollen ausgeschlossen werden.

Ausweislich des Entwurfs des Städtebaulichen Vertrages dient dieser der Realisierung eines Wohnbauprojekts auf den Flurstücken 2077 und 2082 der Gemarkung Ottensen und verpflichtet die Vorhabenträgerin zur Durchführung eines Bauvorhabens mit drei Wohngebäuden mit ca. 110 Wohneinheiten auf eigene Kosten und eigenes wirtschaftliches Risiko. Dabei muss das Vorhaben jeweils mindestens ein Drittel öffentlich geförderte

Mietwohnungen und mindestens ein Drittel freifinanzierte Mietwohnungen und darf höchstens ein Drittel Eigentumswohnungen enthalten.

Der Antragsteller erhob nach der öffentlichen Auslegung mit Schreiben vom 25. September 2020 folgende Einwendungen: Das Planaufstellungsverfahren leide an formellen Fehlern. So sei die Öffentlichkeit der Auslegung entgegen § 3 Abs. 2 Satz 1 BauGB nicht ausreichend gewahrt worden. Der in der Bekanntmachung der öffentlichen Auslegung enthaltene Verweis auf sich aus § 1 HmbSars-CoV-2-VO ergebende Kontaktbeschränkungen sei irreführend. Denn in dieser Norm sei nur der Zweck der Verordnung geregelt. Sie enthalte nur unverbindliche Handlungsgebote, aber keine konkreten Kontakteinschränkungen. Dies könne dazu führen, dass ein Bürger, der auf den Hinweis vertraue, wegen tatsächlich bestehender Kontaktbeschränkungen abgewiesen werde und infolgedessen von einem erneuten Einsichtnahmeversuch absehe. Darüber hinaus sei der Auslegungszeitraum zu kurz bemessen gewesen. Nach § 3 Abs. 1 und 2 Nr. 4 HmbSars-CoV-2-VO seien nur 10 Personen im Sitzungssaal zugelassen gewesen. Im Hinblick hierauf und auf die Anzahl der von der Planung betroffenen Personen sei die Anzahl von 23 Werktagen zu knapp bemessen gewesen. Vielmehr wäre gem. § 3 Abs. 2 Var. 2 BauGB wegen des Vorliegens eines wichtigen Grundes eine Verlängerung der Auslegungsfrist erforderlich gewesen, die in Anbetracht der bereits mehrjährigen Verfahrensdauer auch nicht zu einer unzumutbaren Verzögerung geführt hätte.

Darüber hinaus weise der Bebauungsplan materielle Fehler auf. Die beabsichtigte Bebauung verstoße gegen das auch bereits im Stadium der Planaufstellung zu beachtende Gebot der Rücksichtnahme. Durch die nach dem Planentwurf zulässige massive Bebauung werde bei den Eigentümern und Bewohnern der Blockrandbebauung in inakzeptabler Weise der Eindruck des Eingemauertseins hervorgerufen. Die zu einem großen Teil unbebaute Fläche im Blockinnenbereich habe bisher einen Ausgleich geboten zu den Nachteilen, die die Lage der Blockrandbebauung mit gesundheitsgefährdenden Geräuschimmissionen, eingeschränkter Privatsphäre in den vorderen Räumen und Vorgärten und begrenzte Sichtweite mit sich bringe. Die entstehende gravierende Verdichtung im Blockinnenbereich benachteilige die Grundstücke der Blockrandbebauung unangemessen und sei unzumutbar. Die innere Bebauung wirke geradezu übermächtig und erzeuge in dem bisher offenen Luftkörper eine abriegelnde Wirkung. Der entstehende Eindruck des Eingemauertseins gelte dabei nicht nur für die Bewohner der Blockrandbebauung, sondern auch für die der Neubauten. Die Situation führe zudem zu fehlendem Sozialabstand, da erhebliche Einsichtsmöglichkeiten geschaffen würden.

Die Planung verstoße des Weiteren gegen die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse gem. § 1 Abs. 6 Nr. 1 BauGB. Nicht nur habe die erdrückende Wirkung der Baukörper physisch und psychisch abträgliche Wirkungen. Auch würden ausweislich der Verschattungsstudie viele Wohnungen der Blockrandbebauung nur in sehr geringem Maße besonnt. Die Dauer der Besonnung werde in vielen der Wohnungen zusätzlich verringert. Dies gelte für 24 Wohngebäude. Dabei werde in grob praxisferner Betrachtung die Mindestbesonnungsdauer mit einer angemessenen Besonnungsdauer gleichgesetzt. Gesunde Wohnverhältnisse stellten sich stets als eine multifaktorielle Bewertung dar, die sich nicht schematisch durch die Einhaltung von Mindestgrenzwerten bejahen lasse. Der Verweis der Antragsgegnerin auf die ruhige Innenhoflage der betroffenen Wohnungen führe nicht weiter. Diese stelle keinen Ausgleich für die fehlende Besonnung dar, da sie bereits bestehe. Außerdem könne Ruhe nicht fehlende Belichtung kompensieren.

Darüber hinaus werde die für 42 Stellplätze geplante Tiefgarage zu einer Erhöhung der Lärmbelastung führen. Die zu erwartenden 2,5 pro Auto, und damit 105 Fahrzeugbewegungen pro Tag führten aufgrund der Zufahrt durch die Durchführung in der Leverkusenstraße jeweils durch den Blockinnenbereich und erzeugten dort Lärm.

Der Plangeber verstoße des Weiteren gegen das in § 50 Satz 1 BImSchG konkretisierte Gebot der Konfliktbewältigung im Hinblick auf die Beziehungen des potenziell schutzbedürftigen Plangebiets zu dem Störfallbetrieb ... in der Ruhrstraße.

Die Ausweisung des Blockinnenbereichs als allgemeines Wohngebiet stelle einen "Etikettenschwindel" dar. Der Plangeber habe den Innenbereich unter weitgehendem Ausschluss der Regel-Ausnahme-Bebauung als von der Blockrandbebauung abgegrenztes eigenständiges Baugebiet festgesetzt. Beabsichtigt sei im Blockinnenbereich ausschließlich eine Wohnnutzung, wie das Vorhabenmaterial zeige. Aus welchen Gründen der Schutz der Bewohner der Blockrandbebauung vor lärm- und publikumsintensiven Nutzungen es rechtfertige, der Versorgung des Gebiets dienende Läden oder nicht störende Handwerksbetriebe auszuschließen, aber Anlagen für kulturelle, soziale und gesundheitliche Zwecke zuzulassen, erschließe sich nicht. Tatsächlich sei es dem Plangeber darum gegangen, einerseits die höheren Grenzwerte eines allgemeinen Wohngebiets für sich nutzbar zu machen, andererseits aber faktisch ein reines Wohngebiet zu schaffen.

Der Antragsteller rügte weiter, dass die Übernahme des bisher im Teilbebauungsplan 84 aus dem Jahr 1954 als „für die Straßenerweiterung abzutretende Flächen“ festgesetzten Planbereichs südlich der Blockrandbebauung entlang der ... als Straßenverkehrsflächen eine Inhalts- und Schrankenbestimmung i.S.v. Art. 14 GG darstelle, die unverhältnismäßig, abwägungsdefizitär und nicht erforderlich i.S.v. § 1 Abs. 3 BauGB sei.

Zudem würden artenschutzrechtliche Belange nicht bewältigt, da der Schutzbedarf für in dem durchgrüntem Bereich lebende geschützte Arten nicht berücksichtigt worden sei. Schließlich erscheine der Umweltbericht hinsichtlich der Schutzgüter Luft/Klima, Wasser und Lärm völlig unplausibel. Insbesondere würden nicht die Auswirkungen des in dramatischem Umfang vorgesehenen Fällens von Bäumen und Beseitigens von Begrünung auf die lufthygienische und kleinklimatische Situation beachtet.

Am 9. Juli 2021 fand die Sitzung des Arbeitskreises II zur Auswertung der Stellungnahmen aus der Öffentlichkeitsbeteiligung statt.

Mit Grundstückskaufvertrag vom 23. Juli 2022 verkaufte die Eigentümerin der Flurstücke 2077 und 2082 diese und weitere Grundstücke aus dem Straßenquarree Stresemannstraße/Ruhrstraße/Leverkusenstraße/Schützenstraße an die ... (im Folgenden: Vorhabenträgerin).

Am 2. November 2022 schloss die Antragsgegnerin mit der Vorhabenträgerin einen Städtebaulichen Vertrag betreffend die Flurstücke 2077 und 2082, der die Vorhabenträgerin zur Vorbereitung und Durchführung eines durch den Vertrag und seine Anlagen näher bestimmten Wohnungsbauvorhabens verpflichtete.

Auf ihrer Sitzung am 26. Januar 2023 stimmte die Bezirksversammlung Altona der Feststellung des Bebauungsplans Bahrenfeld 68 zu.

Mit Schreiben vom 9. März 2023 genehmigte die Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen den Bebauungsplan. Am 27. März 2023 stellte die Bezirksamtsleiterin den Bebauungsplan Bahrenfeld 68 fest.

Am 11. April 2023 wurde die Verordnung über den Bebauungsplan Bahrenfeld 68 vom 27. März 2023 (im Folgenden: BPlan-VO) veröffentlicht (HmbGVBl. S. 151). Der Bebauungsplan setzt für die Grundstücke der Blockrandbebauung mit WA 1 und für den Blockinnenbereich mit WA 2 jeweils ein allgemeines Wohngebiet fest.

Für das als WA 1 bezeichnete Teilgebiet des Blockrands gilt die Festsetzung geschlossene Bauweise. Hier werden nach § 2 Nr. 2 BPlan-VO Ausnahmen für Betriebe des Beherbergungsgewerbes, Anlagen für Verwaltungen, Gartenbaubetriebe und Tankstellen nach § 4 Abs. 3 BauNVO ausgeschlossen. Das WA 1-Gebiet ist zudem als städtebaulicher Erhaltungsbereich festgesetzt worden. Auf dem Grundstück des Antragstellers sind höchstens sechs Vollgeschosse zulässig. Die maximal zulässige Grundflächenzahl beträgt 0,7. Die vordere und die rückwärtig festgesetzte Baugrenze bilden die vorhandene Bebauung ab. Zur Straße hin ist ein Teil des Grundstücks - ebenso wie bei den Nachbargrundstücken an der ... - als Straßenverkehrsfläche festgesetzt worden.

Für das Teilgebiet WA 2 des Blockinnenbereichs beträgt die zulässige Grundflächenzahl 0,4. Hier sind gem. § 2 Nr. 3 BPlan-VO der Versorgung des Gebiets dienende Läden, Schank- und Speisewirtschaften, nicht störende Handwerksbetriebe sowie Anlagen für sportliche Zwecke unzulässig. Ausnahmen für Betriebe des Beherbergungsgewerbes, sonstige nicht störende Gewerbebetriebe, Anlagen für Verwaltungen, Gartenbaubetriebe und Tankstellen werden ausgeschlossen. Mittels Baugrenzen sind im Blockinnenbereich drei rechteckige Baufenster festgesetzt, die mit ihren kurzen Seiten zur Leverkusenstraße und zur Stresemannstraße zeigen. Die Länge der Baufenster nimmt - orientiert an der sich nach Westen verjüngenden, trapezartigen Form des Straßengevierts - von Westen nach Osten zu. Das mittlere und das östliche Baufenster verlaufen mit ihrer langen Seite ein Stück parallel zur Schützenstraße und knicken dann in westliche Richtung ab. Die Baugrenzen weisen für die drei Baufenster eine stufenartige Bebauung aus. Für die unterste, flächenmäßig größte Stufe sind jeweils maximal drei Geschosse, für die etwas zurückgesetzte, mittlere Stufe jeweils maximal vier Vollgeschosse und für die noch weiter zurückgesetzte dritte Stufe jeweils maximal fünf Vollgeschosse zulässig. Für das mittlere Baufenster, ..., ist zudem für die erste Stufe eine maximale Gebäudehöhe von 8,70 m, für die zweite Stufe eine maximale Gebäudehöhe von 11,55 m und für die dritte Stufe eine maximale Gebäudehöhe von 14,35 m festgesetzt. Des Weiteren sieht der Bebauungsplan eine Tiefgarage mit einer Zufahrt von der Leverkusenstraße aus vor. Die nicht überbauten Flächen der Tiefgarage (§ 2 Nr. 15) und Flachdächer (§ 2 Nr. 16) sind zu begrünen. Zudem sind gem. § 2 Nr. 17 BPlan-VO 10% der Grundstücksflächen mit Bäumen und Sträuchern zu bepflanzen.

Mit Schreiben vom 6. Juni 2023 rügte der Antragsteller gegenüber der Antragsgegnerin formelle und materielle Fehler des Bebauungsplans Bahrenfeld 68. Er wiederholte und vertiefte insoweit sein Vorbringen aus dem Schreiben vom 25. September 2020.

Ergänzend führte er aus, dass im Rahmen der öffentlichen Auslegung aufgestellte Erfordernis einer zwingenden Terminabsprache für die Einsichtnahme in die Unterlagen stehe im Widerspruch zu den Grundsätzen der öffentlichen Auslegung. Um die Öffentlichkeitsbeteiligung zu gewährleisten, dürfe die öffentliche Bekanntmachung keine Zusätze oder Einschränkungen enthalten, die geeignet sein könnten, auch nur einzelne an der Bauleitplanung interessierte Bürger von der Erhebung von Stellungnahmen abzuhalten. Sei - wie im vorliegenden Fall - eine Terminabsprache zwingend erforderlich, stehe es der interessierten Öffentlichkeit gerade nicht frei, den Auslegungsort jederzeit zur Einsichtnahme zu betreten. Dies widerspreche dem Begriffsverständnis einer „öffentlichen“ Auslegung gem. § 3 Abs. 2 BauGB und den Anforderungen an eine Minimierung von Zugänglichkeitshürden. Dieser formelle Fehler werde nicht durch die Veröffentlichung im Internet geheilt. Zwar stellen Internetveröffentlichungen in den Fällen der §§ 2 bis 5 PlanSiG formwahrende Alternativen für Verfahrensschritte in Planungs- und Genehmigungsverfahren dar. Die Durchführung sei jedoch in diesem Fall formell fehlerhaft.

Darüber hinaus rügte der Antragsteller materielle Fehler des Bebauungsplans. Er wiederholte und vertiefte insoweit sein Vorbringen, dass die Planung gegen das Gebot der Rücksichtnahme verstoße. Die Unzumutbarkeit der Beeinträchtigungen für die Nachbarn ergebe sich durch die kumulierten Beeinträchtigungen infolge der möglichen Höhe und Breite, der Quadergestalt und der Anzahl der neuen Gebäude. Dem Zusammenspiel dieser beeinträchtigenden Faktoren schenke die Abwägung keine Bedeutung. Auch aus dem Abwägungsvermerk der Antragsgegnerin ergebe sich, dass nur Einzelbelange abgeprüft und für hinnehmbar befunden worden seien. Eine Abwägung verlange eine Gesamtschau in Form einer umfassenden Würdigung der Gesamtbelange inklusive der Berücksichtigung kumulativ wirkender Störfaktoren, die im vorliegenden Fall die nachbarlichen Belange in Summe rücksichtslos benachteiligten. Die massive Verdichtung im Blockinnenbereich rufe bei den betroffenen Bewohnern den Eindruck des Eingemauertseins hervor, und den Bewohnern der Blockrandbebauung werde ein letzter verbleibender Freiraum genommen. So würden auch wesentliche Vorgaben zu Grundflächenzahl und Geschossflächenzahl in § 17 BauNVO teilweise erheblich überschritten.

Der Antragsteller erneuerte seinen Einwand, dass die Festsetzungen des Bebauungsplans insbesondere durch die erdrückende Wirkung der Baukörper, die unzulängliche Belichtungs- und Besonnungssituation und den durch die Tiefgarage entstehenden zusätzlichen Lärm gegen § 1 Abs. 6 Nr. 1 BauGB verstießen. Darüber hinaus wären die Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse auch vor dem Hintergrund klimawandelbedingter Erwärmung zu betrachten gewesen.

Desgleichen vertiefte der Antragsteller seine Einwände gegen die Festsetzung des WA-Gebiets im Blockinnenbereich, das einen „Etikettenschwindel“ darstelle, weil die im allgemeinen Wohngebiet regelmäßig zulässigen weiteren Nutzungen ausgeschlossen würden. Die Gebietsfestsetzung sei offensichtlich nicht ernsthaft beabsichtigt, sondern nur vorge-schoben, um auf dem Papier ein reines Wohnkonzept und zugleich höhere Grenzwerte für Lärmemissionen einzuhalten.

Mit Schreiben vom 12. Juni 2023 kündigte die Vorhabenträgerin den Städtebaulichen Ver-trag vom 2. November 2022.

Am 7. August 2023 hat der Antragsteller den Normenkontrollantrag gestellt.

Zur Begründung wiederholt und vertieft der Antragsteller sein bisheriges Vorbringen. Er führt darüber hinaus aus, dass bei der Planung § 13 KSG ausgeblendet worden sei. Dabei hätte das Klimaschutzgebot mit erhöhter Bedeutung in die Abwägung eingestellt werden müssen. Die Regelung in § 2 Nr. 5 B-PlanVO, die ausnahmsweise höhere Dachaufbauten zulasse, stehe im Konflikt zu den Anforderungen des Hamburgischen Klimaschutzgeset-zes, wonach ab dem 1. Januar 2024 bei zu errichtenden Gebäuden 30% der Dachfläche mit Photovoltaik-Anlagen bedeckt sein müssten. Darüber hinaus ist der Antragsteller der Ansicht, dass der Rücktritt der Vertragspartnerin vom städtebaulichen Vertrag rechtlich nicht zu beanstanden sei. Dies hätte zur Folge, dass Bauanträge des Eigentümers ohne Bindung an die vertraglich vereinbarten Regelungen, die auch für die Abwägung von Be-deutung gewesen seien, und damit ohne „jedwede disziplinierende Bindung“ gestellt wer-den könnten und genehmigt werden müssten. Die Planung sei aufgrund der Verlagerung der Problemlösung in den Vertrag als reine Angebotsplanung nicht mehr ausgewogen. Die Beklagte könne nach der geänderten Sachlage zahlreiche Ziele, wie die Bereitstellung preisgünstigen Wohnraums durch den Drittmix, nicht mehr erreichen. Durch den Wegfall des städtebaulichen Vertrages sei die Abwägung rechtsfehlerhaft. Der Vertrag habe neben dem Drittmix nämlich auch die Einhaltung der Richtwerte der TA Lärm im Bereich der Tiefgarageneinfahrt durch spezifische Maßgaben gesichert. Zudem ergäben sich Maßnah-men zur Vermeidung, Verringerung und zum Ausgleich der Natureingriffe durch die Ver-pflichtung der Fassadenbegründung allein aus dem städtebaulichen Vertrag. Auch die Ab-sicherung von Baumschutz- und -pflfegemaßnahmen und weitere artenschutzfachliche Maßnahmen seien in diesem Vertrag geregelt. Städtebauliche Verträge, die einen Bebau-ungsplan in der dargestellten Weise ergänzten, seien abwägungsrelevant.

Der Antragsteller beantragt,

die Verordnung über den Bebauungsplan Bahrenfeld 68 vom 27. März 2023 (HmbGVBl. S. 151) für unwirksam zu erklären.

Die Antragsgegnerin beantragt,

den Antrag abzulehnen.

Sie ist der Ansicht, der Bebauungsplan Bahrenfeld 68 weise weder formelle noch materielle Fehler auf.

Die Bekanntmachung der öffentlichen Auslegung begegne keinen Bedenken. Darin werde nicht nur auf § 1 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO, sondern auch auf die einschlägigen Regelungen dieser Verordnung verwiesen. Es dürfe insoweit davon ausgegangen werden, dass der Großteil der Bürger über die zum Zeitpunkt der Planauslegung geltenden gesetzlichen Vorgaben in Kenntnis gewesen sei und daher von den Hinweisen in der Bekanntmachung nicht von der Einsicht und Geltendmachung von Einwendungen abgehalten worden sei. Das Terminerfordernis in der Bekanntmachung sei unbedenklich. Das Bundesverwaltungsgericht habe die in einer öffentlichen Bekanntmachung enthaltene Bitte um eine Terminvereinbarung als unbedenklich angesehen, da diese keine unzulässige Beteiligungshürde darstelle. Im Hinblick auf das Interesse der Allgemeinheit am Infektionsschutz und der Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung sei davon auszugehen, dass Anstrengungen bei der Einsichtnahme dem Betroffenen zugemutet werden könnten und diese ihn nicht überforderten. Die Ausnahmesituation der Pandemie habe die Vorkehrungen auch „abseits der Anwendung des Plansicherstellungsgesetzes“ gerechtfertigt. Aus Sicht eines mündigen Bürgers hätte es in diesen Zeiten gerade eine psychologische Hemmschwelle darstellen können, wenn die Räumlichkeiten eines öffentlichen Gebäudes aufgesucht würden, ohne zu wissen, wie viele weitere Personen zeitgleich anwesend sein würden und wie lange man sich dort aufhalten müsse, um das Einsichtsrecht auszuüben. Ein mündiger Bürger verstehe die gewählte Vorgehensweise und empfinde sie nicht als hinderlich. Ein wichtiger Grund i.S.v. § 3 Abs. 2 Satz 1 BauGB für eine Verlängerung der Auslegung über die Regelfrist hinaus habe nicht vorgelegen.

Die vom Antragsteller gerügten materiellen Fehler lägen ebenfalls nicht vor. Insbesondere sei das Abwägungsgebot nicht verletzt worden. Die Weisung des Senats vom 16. Mai 2017 widerspreche nicht bundesrechtlichen Grundsätzen des Bauplanungsrechts, da das

Bezirksamt nicht von der Prüfung und Beachtung der zwingenden baurechtlichen Normen entbunden werde. Es sei nicht erkennbar, dass sie – die Antragsgegnerin – ermessensfehlerhaft davon ausgegangen sei, im Rahmen des Bebauungsplanverfahrens bei der Abwägung durch die Weisung des Senats vom 16. Mai 2017 gebunden gewesen zu sein.

Auch der Einwand des Antragstellers, dass es sich bei dem für den Blockinnenbereich festgesetzten allgemeinen Wohngebiet um einen „Etikettenschwindel“ handele, gehe fehl. Der Ausschluss der nach § 4 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 BauNVO allgemein zulässigen Nutzungsarten der der Versorgung des Gebiets dienenden Läden, Schank- und Speisewirtschaften, nicht störenden Handwerksbetriebe sowie Anlagen für sportliche Zwecke sowie der nach § 4 Abs. 3 BauNVO ausnahmsweise zulässigen Betriebe des Beherbergungsgewerbes, sonstigen nicht störenden Gewerbebetriebe, Anlagen für Verwaltungen, Gartenbaubetriebe und Tankstellen sei nicht zu beanstanden. Der Ausschluss sei durch städtebauliche Gründe gerechtfertigt. So sollten nach der Planbegründung unerwünschte städtebauliche Auswirkungen wie ein erhöhtes Verkehrs- und Immissionsaufkommen vermieden werden. Insofern fehle den Ausführungen in der Planbegründung auch nicht der Bezug auf die konkrete Situation, in die hineingeplant worden sei, da sie ausdrücklich auf die „umgebende bestehende Wohnnutzung“ Bezug nähmen. Damit werde die hier gegebene Besonderheit der Überplanung eines Blockinnenbereichs deutlich gemacht. Einem Baublock dürfe immanent sein, dass das, was vom Blockinnenbereich an Emissionen ausgehe, folgenschwerer für die Blockrandbebauung sei, als das, was üblicherweise bei einem Nebeneinander von Wohnen und Gewerbe in einem allgemeinen Wohngebiet zu erwarten sei. Städtebauliche Gründe für den Nutzungsausschluss könnten sich zudem auch auf ein städtebauliches Entwicklungskonzept stützen. Hier werde sich in der Planbegründung auf das des Bezirks Altona 2021 gestützt, in das das Plangebiet als Potenzialfläche A 16 Wohnungsbauprogramm – Leverkusenstraße („gesicherte Potenziale“, „kurzfristiger Realisierungszeitraum“) aufgenommen worden sei. Damit sei zum Ausdruck gebracht worden, dass für den Standort vorwiegend eine wohnbauliche Entwicklung angestrebt worden sei.

Die Kündigung des städtebaulichen Vertrages durch den Investor sei unwirksam, da dieser die geltend gemachte fehlende Aussicht auf den Eigentumserwerb der Flurstücke 2077 und 2082 durch den von ihm erklärten Rücktritt vom Kaufvertrag selbst herbeigeführt habe. Die Kündigung habe zudem keine Auswirkung auf die Rechtswirksamkeit des Bebauungsplans. Dabei könne dahinstehen, inwieweit der städtebauliche Vertrag überhaupt einen abwägungsdirigierenden Charakter aufweise. Denn im Zeitpunkt der Abwägung habe ein wirksam geschlossener Vertrag vorgelegen. Nur hierauf komme es an, da für den Fall, dass sich der Vertrag nach der Abwägungsentscheidung als nichtig oder nicht vollziehbar

erweise, auf § 214 Abs. 3 BauGB abzustellen sei, wonach für die Abwägung die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Bebauungsplan maßgeblich sei. Im Übrigen habe die Kündigung des Vertrags i.S.d. § 60 Abs. 1 HmbVwVfG grundsätzlich nur ex nunc Wirkung und könne nichts daran ändern, dass zum maßgeblichen Zeitpunkt der Abwägung ein wirksamer Vertrag vorgelegen habe.

Auf den Antrag des Antragstellers vom 5. August 2024 hat der Senat mit Beschluss vom 31. März 2025 (2 Es 5/24.N) die Verordnung über den Bebauungsplan Bahrenfeld 68 bis zu einer Entscheidung über den Normenkontrollantrag außer Vollzug gesetzt.

Mit Beschluss vom 4. September 2025 hat der Senat das Verfahren mit dem parallelen Normenkontrollverfahren 2 E 11/24.N zur gemeinsamen Verhandlung verbunden.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird ergänzend auf die gewechselten Schriftsätze und die beigezogenen Sachakten der Antragsgegnerin (Beiakten A bis V), die zum Gegenstand der mündlichen Verhandlung gemacht worden sind, verwiesen.

Entscheidungsgründe

I.

Der zulässige Normenkontrollantrag (hierzu 1.) hat in der Sache Erfolg (hierzu 2.).

1. Der Normenkontrollantrag des Antragstellers ist zulässig.

Die Jahresfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO wurde eingehalten. Die Bekanntmachung der Rechtsverordnung über den Bebauungsplan Bahrenfeld 68 erfolgte am 11. April 2023. Der Antragsteller hat den Normenkontrollantrag am 7. August 2023 gestellt. Er ist als Eigentümer eines im Plangebiet gelegenen Grundstückes auch antragsbefugt i.S.v. § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO.

2. Der Normenkontrollantrag hat in der Sache Erfolg. Die Verordnung über den Bebauungsplan Bahrenfeld 68 ist gem. § 47 Abs. 5 Satz 2 Halbs. 1 VwGO für unwirksam zu erklären, weil sie ungültig ist. Sie ist formell (hierzu a) und materiell (hierzu b) rechtswidrig.

a) Die Rechtsverordnung ist formell rechtswidrig, weil in der Bekanntmachung der öffentlichen Auslegung vom 18. August 2020 für die Einsichtnahme in die ausgelegten Unterlagen eine vorherige telefonische Terminabsprache gefordert worden ist. In dieser Anforderung liegt ein Verstoß gegen § 3 Abs. 2 Satz 2 BauGB (in der hier gem. § 233 Abs. 1 Satz 2 BauGB zur Anwendung gekommenen Fassung v. 3.11.2017, BGBl. I S. 3635), der gemäß § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Halbs. 1 BauGB für die Rechtswirksamkeit der Verordnung beachtlich ist.

aa) Der Antragsteller hat mit Rügeschreiben vom 6. Juni 2023 an die Antragsgegnerin gemäß § 215 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB frist- und ordnungsgemäß geltend gemacht, dass das in der Bekanntmachung enthaltene Erfordernis einer vorherigen Terminabsprache für die Einsichtnahme in die ausgelegten Unterlagen § 3 Abs. 2 Satz 2 BauGB verletzt.

bb) Diese Rüge des Antragstellers greift durch.

aaa) Die Vorschrift des § 3 BauGB regelt die Beteiligung der Öffentlichkeit, wobei das Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung mehrere Zwecke erfüllt. In erster Linie dient es der Beschaffung und Vervollständigung des notwendigen Abwägungsmaterials. Die Bürgerbeteiligung soll ferner den von der Planung Betroffenen die Möglichkeit geben, ihre Interessen und Rechte frühzeitig geltend zu machen und in den Entscheidungsprozess einzubringen. Sie soll schließlich die Bürger in den Prozess der Vorbereitung politischer (Planungs-) Entscheidungen aktiv teilnehmend einbeziehen. Um den Interessierten, an den sich die Auslegung der Planentwürfe wendet, nicht in Wahrheit von einer Beteiligung abzuhalten oder die Beteiligung mindestens zu erschweren, sondern ihn im Gegenteil zu einer Beteiligung zu ermuntern, ordnet § 3 Abs. 2 Satz 2 BauGB an, dass Ort und Dauer der Auslegung ortsüblich bekannt zu machen sind (BVerwG, Urt. v. 29.1.2009, 4 C 16.07, BVerwGE 133, 98, juris Rn. 34 m.w.N.). Diese öffentliche Bekanntmachung muss so formuliert sein, dass ein Bürger nicht davon abgehalten wird, sich am Verfahren zu beteiligen. Sie darf daher keine Zusätze oder Einschränkungen enthalten, die geeignet sein könnten, auch nur einzelne an der Bauleitplanung interessierte Bürger von der Erhebung von Stellungnahmen abzuhalten (BVerwG, Beschl. v. 27.5.2013, 4 BN 28.13, ZfBR 2013, 580, juris Rn. 7 m.w.N.; Beschl. v. 7.6.2021, 4 BN 50.20, NVwZ 2021, 1311, juris Rn. 3; OVG Münster, Urt. v. 8.12.2023,

10 A 2687/20, juris Rn. 63; Krautzberger/Jaeger, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand Februar 2025, § 3 Rn. 47a).

Die in der am 18. August 2020 veröffentlichten Bekanntmachung der Auslegung geforderte vorherige Terminabsprache für die Einsichtnahme in die ausgelegten Unterlagen stellt eine solche, unzulässige Einschränkung dar, weil sie geeignet ist, jedenfalls einzelne betroffene Bürger von der Einsichtnahme und damit von der Erhebung von Stellungnahmen abzuhalten.

Der Senat verkennt insoweit nicht, dass die ortsübliche Bekanntmachung über die oben dargestellten Zwecke hinaus nicht auch bezwecken will, den am Planungsprozess Interessierten jedwede Anstrengung zu ersparen, den Planentwurf ausfindig zu machen. Eigenständige Bemühungen, die den Betroffenen nicht überfordern, dürfen ihm auferlegt werden (BVerwG, Urt. v. 29.1.2009, a.a.O., juris Rn. 34 unter Hinweis auf Beschl. v. 8.9.1992, 4 NB 17.92, BRS 54 Nr. 27, juris). Einem an der Planung Interessierten ist danach beispielsweise zuzumuten, sich zur Vorbereitung auf den Termin zur Einsichtnahme fernmündlich oder vor Ort durch Nachfrage bei einem Bediensteten oder dem Pförtner nach dem genauen Raum, in dem die Entwurfsunterlagen ausgelegt sind, zu erkundigen. Das Baugesetzbuch setzt voraus, dass die zur Beteiligung aufgerufenen Bürger und sonstigen Interessierten "mündig" und in der Lage sind, sich in einem Dienstgebäude durch Nachfragen zurechtzufinden. (BVerwG, Urt. v. 29.1.2009, a.a.O., juris Rn. 35; vgl. auch BVerwG, Urt. v. 31.3.2023, 4 A 10.21, UPR 2023, 495, juris Rn. 22). Unter Hinweis auf diese Grundsätze hat das Bundesverwaltungsgericht mit Beschluss vom 27. Mai 2013 (a.a.O., juris Rn. 7) entschieden, dass der Zusatz in der öffentlichen Bekanntmachung "um eine telefonische Terminvereinbarung (...) wird gebeten" keine unzulässige Hürde für die Einsichtnahme in die ausgelegten Unterlagen darstellt.

Allerdings hat die Antragsgegnerin in der öffentlichen Bekanntmachung der Auslegung der Entwurfsunterlagen für den Bebauungsplan Bahrenfeld 68 nicht lediglich um eine Terminabsprache gebeten, sondern diese gefordert. Damit hat sie die Absprache eines Termins zur Voraussetzung für eine Einsichtnahme der Unterlagen gemacht. Hierin liegt eine Hürde, da - anders als im Fall der bloßen Bitte um eine Terminabsprache - diese Absprache unerlässliche Bedingung für die Möglichkeit einer Einsichtnahme in die Unterlagen ist. Die geforderte Absprache eines Termins geht auch über die bloße Erkundigung nach dem Raum der Einsichtnahme hinaus.

Die Bürger mussten sich telefonisch oder per Mail mit der Antragsgegnerin in Verbindung setzen, wobei ihnen die Verantwortung für den Erfolg einer solchen Kontaktaufnahme aufgebürdet wurde. Bei eventuellen Problemen mit dieser Kontaktaufnahme – beispielsweise wegen der Anzahl der Anfragen – waren sie gezwungen, diese so oft zu versuchen bis sie Erfolg hatten, da die Kontaktaufnahme für die Einsichtnahme unabdingbar war. Hierin liegt ein erheblicher Unterschied zur bloßen Bitte um eine Terminabsprache. Hinzu kommt, dass die beteiligten Bürger an diese Termine gebunden waren und eine spontane Einsichtnahme der ausgelegten Unterlagen ausschied. Damit war das Erfordernis einer Terminabsprache als Voraussetzung für die Einsichtnahme in die Unterlagen geeignet, jedenfalls einzelne betroffene Bürger von einer solchen Einsichtnahme und damit von der Erhebung von Stellungnahmen abzuhalten. Auf die Frage, ob - wie die Antragsgegnerin meint - ein mündiger Bürger ihre Vorgehensweise verstehe, kommt es insoweit nicht an.

bbb) Dieses Hindernis war nicht aufgrund der Ausnahmesituation der COVID-19-Pandemie – auf die sich die Antragsgegnerin beruft – gerechtfertigt.

(1) Der Annahme, eine Erschwernis bei der Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 3 Abs. 2 Satz 2 BauGB könnte aufgrund einer durch die COVID-19-Pandemie entstandenen Notlage gerechtfertigt sein, steht bereits entgegen, dass der Bundesgesetzgeber die Problematik der Durchführung einer Einsichtnahme von Unterlagen vor Ort in der Zeit der Pandemie erkannt und mit dem Gesetz zur Sicherstellung ordnungsgemäßer Planungs- und Genehmigungsverfahren während der COVID-19-Pandemie (Plansicherstellungsgesetz – PlanSiG) vom 20. Mai 2020 (BGBl. I S. 1041) den Behörden formwahrende Alternativen für Verfahrensschritte in Planungs- und Genehmigungsverfahren zur Verfügung gestellt hatte (s. Begründung des Gesetzesentwurfs, BT-Drs. 19/18965, S. 2, im Folgenden: Gesetzesbegründung).

(aa) Dieses Gesetz, das am 29. Mai 2020 in Kraft getreten ist, hätte im vorliegenden Bebauungsplanaufstellungsverfahren gem. § 1 Nr. 4 PlanSiG als ein Verfahren nach dem Baugesetzbuch Anwendung finden können. Seine Regelungen sind gem. § 6 Abs. 1 Satz 1 PlanSiG auch auf bereits vor Inkrafttreten des Gesetzes begonnene, aber noch nicht abgeschlossene Verfahren anwendbar. Demnach hätte die Antragsgegnerin nach § 3 Abs. 1 PlanSiG die Auslegung der Unterlagen durch eine Veröffentlichung im Internet ersetzen können. Da das Plansicherstellungsgesetz keine Verpflichtung zur Anwendung der in ihm enthaltenen Sonderregelungen enthielt, stand es im Ermessen der Antragsgegnerin, wie sie die Auslegung durchführt (vgl. Spieler/Fechter, Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Genehmigungsverfahren während der Covid-19-Pandemie (PlanSiG), in: juris PR-

UmweltR 6/2020, Anm. 1, Punkt 2.1; s. auch Gesetzesbegründung, a.a.O., S. 2; s. Wysk, Plansicherstellung in der COVID-19-Pandemie, NVwZ 2020, 905). Die Antragsgegnerin hat ausweislich des Auslegungsbeschlusses vom 10. August 2020 die Entscheidung getroffen, eine körperliche Auslegung der Unterlagen nach § 3 Abs. 2 Satz 2 BauGB durchzuführen, wie bereits der Wortlaut des Einleitungssatzes dieses Beschlusses zeigt. Die von ihr zusätzlich eingeräumte Möglichkeit, die Unterlagen - ausdrücklich nur ergänzend - im Internet einzusehen, ändert an dieser Entscheidung nichts. Die Antragsgegnerin entschied sich nicht für eine Auslegung von Unterlagen nach § 3 Abs. 1 PlanSiG. Ein Vorgehen nach dieser Vorschrift hätte nach ihrem Satz 3 u.a. erfordert, in der Bekanntmachung der Auslegung darauf hinzuweisen, dass die Veröffentlichung im Internet erfolgt. Gemäß § 3 Abs. 2 Satz 1 PlanSiG soll daneben die physische Auslegung als zusätzliches Informationsangebot erfolgen. So ist die Antragsgegnerin aber nicht vorgegangen. Sie hat nach dem ausdrücklichen Wortlaut des Auslegungsbeschlusses vielmehr umgekehrt, die Unterlagen gem. § 3 Abs. 2 BauGB physisch ausgelegt und nur ergänzend im Internet veröffentlicht.

Hat die Antragsgegnerin damit nicht von den ihr vom Gesetzgeber gerade im Hinblick auf die COVID-19-Pandemie (s. Gesetzesbegründung, a.a.O., S. 1 f., 9) zur Verfügung gestellten Sonderregeln des Plansicherstellungsgesetzes Gebrauch gemacht, sondern sich für ein Vorgehen nach § 3 Abs. 2 Satz 2 BauGB entschieden, ist es ihr nicht möglich, unter Hinweis auf die Sondersituation der Pandemie durch die Einführung eines Terminerfordernisses eigenmächtig und ohne rechtliche Grundlage von den Anforderungen des § 3 Abs. 2 Satz 2 BauGB abzuweichen. Die Annahme eines übergesetzlichen Notstandes ist ausgeschlossen.

(bb) Das Plansicherstellungsgesetz sieht schließlich keine Heilung eines Verfahrensfehlers vor, so dass die ergänzend erfolgte Veröffentlichung der Planunterlagen im Internet den formellen Verstoß nicht zu heilen vermag. Wie bereits ausgeführt, stellte das Plansicherstellungsgesetz ausweislich seiner Begründung (s.o.) den Behörden formwahrende Alternativen für bestimmte Verfahrensschritte zur Verfügung und stellte es in ihr Ermessen, ob sie davon Gebrauch machen. Das Gesetz enthält aber keine Vorschriften, die Fehler heilen, wenn diese Alternativen nicht angewendet worden sind.

Dies zeigt auch die Regelung des § 6 Abs. 1 Satz 2 PlanSiG, wonach ein Verfahrensschritt, der bei Inkrafttreten bereits begonnen wurde, zu wiederholen ist, wenn er nach diesem Gesetz durchgeführt werden soll. Lediglich nach Satz 3 gilt dies unter bestimmten Bedingungen nicht für Verfahrensschritte, die vor dem 16. März 2020 – dem Beginn der pandemiebedingten Einschränkungen – begonnen wurden. Diese Regelung stellt eine spezielle

Heilungsvorschrift dar, die nicht auf andere Fälle ausgedehnt werden kann. So hat der Gesetzgeber in § 6 Abs. 3 Satz 1, Halbs. 2 PlanSiG auch ausdrücklich klargestellt, dass die in den Spezialgesetzen enthaltenen Fehlerfolgeregelungen - und damit auch §§ 214, 215 BauGB ff. - unberührt bleiben (s. Gesetzesbegründung, BT-Ds. 19/18965, S. 14). § 6 Abs. 3 Satz 2 PlanSiG enthält zwar eine Sonderregelung für Fehlerfolgen bei der Bekanntmachung, bezieht sich aber nach seinem systematischen Zusammenhang nur auf § 6 Abs. 3 Satz 1 Halbs. 1 PlanSiG und damit ausschließlich auf Fehler bei Bekanntmachungen nach dem Plansicherstellungsgesetz (wohl ebenso: Wysk, Plansicherstellung in der COVID-19-Pandemie, a.a.O., S. 906 und Wormit, Die Digitalisierung der Öffentlichkeitsbeteiligung unter dem neuen Plansicherstellungsgesetz, DÖV 2020, 1026, 1030; ausdrücklich offen gelassen von Spieler/Fechter, Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Genehmigungsverfahren während der Covid-19-Pandemie (PlanSiG), a.a.O., Punkt 2.6). Hierfür spricht auch, dass der Gesetzgeber in der Gesetzesbegründung (a.a.O., S. 14) explizit klargestellt hat, dass die Regeln der §§ 214, 215 BauGB unberührt bleiben sollen, ohne insoweit ausdrücklich jegliche Fehler bei Bekanntmachungen auszunehmen.

(2) Darüber hinaus ist unabhängig von den Regelungen des Plansicherstellungsgesetzes nicht ersichtlich, aus welchem Grund das zwingende Erfordernis einer Terminabsprache bei der Einsichtnahme der Unterlagen aufgrund der COVID-19-Pandemie geboten gewesen sein sollte. Eine entsprechende Verpflichtung lässt sich den damals geltenden Regeln der HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO nicht entnehmen. Auch die von der Antragsgegnerin behauptete „psychologische Hemmschwelle“ vor dem Betreten öffentlicher Gebäude in der Pandemie vermag keine Terminpflicht zu rechtfertigen. Hätte die Antragsgegnerin unter Hinweis auf die Pandemie lediglich um eine vorherige Terminabsprache gebeten, hätte sie die Einsichtnahme ebenfalls steuern bzw. organisieren können. Die Bürger, die ohne Termin vorsprechen, hätten in dem Fall, in dem die Einsichtnahme gerade nicht möglich ist, ohne Weiteres vor der Tür warten können oder sie wären gebeten worden, wiederzukommen.

b) Die Verordnung über den Bebauungsplan Bahrenfeld 68 vom 11. März 2023 ist materiell rechtswidrig, weil die Baugebietsgliederung im Teilgebiet WA 2 fehlerhaft ist (hierzu aa) und zudem die Abwägung gemäß § 1 Abs. 7 BauGB Fehler aufweist (hierzu bb).

aa) In dem Teilgebiet WA 2 im Blockinnenbereich sind gem. § 2 Nr. 3 Satz 1 BPlan-VO der Versorgung des Gebiets dienende Läden, Schank- und Speisewirtschaften, nicht störende Handwerksbetriebe sowie Anlagen für sportliche Zwecke unzulässig. Damit schließt der Plan für das allgemeine Wohngebiet WA 2 alle nach § 4 Abs. 2 Nr. 2 BauNVO allgemein

zulässigen baulichen Nutzungen und eine der nach § 4 Abs. 2 Nr. 3 BauNVO allgemein zulässigen Anlagen aus.

Diese Ausschlussregelung ist nicht durch § 1 Abs. 5 BauNVO gerechtfertigt, was zu einem generell beachtlichen Fehler für die Wirksamkeit der Rechtsverordnung führt. Zwar kann gemäß § 1 Abs. 5 BauNVO im Bebauungsplan festgesetzt werden, dass bestimmte Arten von Nutzungen, die nach §§ 2 bis 9 allgemein zulässig sind, nicht zulässig sind, sofern die allgemeine Zweckbestimmung des Baugebiets gewahrt bleibt. Die Voraussetzungen des § 1 Abs. 5 BauNVO liegen aber für die von der Antragsgegnerin festgesetzten, o.g. Ausschlüsse nicht vor.

§ 1 Abs. 5 BauNVO gestattet abweichend von den festgelegten Baugebietstypen Differenzierungen aus städtebaulichen Gründen, unter der Voraussetzung, dass die Zweckbestimmung des Baugebiets gewahrt bleibt (BVerwG, Beschl. v. 22.5.1987, 4 N 4.86, BVerwGE 77, 308, juris Rn. 21). Das heißt, auch für Festsetzungen nach § 1 Abs. 5 BauNVO müssen städtebauliche Gründe maßgebend sein (BVerwG, Beschl. v. 22.5.1987, a.a.O., juris Rn. 12 f.; Beschl. v. 29.7.1991, 4 B 80.91, BauR 1991, 713, juris Rn. 5; Beschl. v. 25.4.2002, 4 BN 20.02, juris Rn. 6; Roeser in: König/Roeser/Stock, BauNVO, 6. Aufl., 2025, § 1 Rn. 67; Fickert/Fieseler, BauNVO, 14. Aufl., 2023, § 1 Rn. 204). Die Vorschrift ermächtigt den Plangeber allerdings nicht dazu, außerhalb der in § 1 Abs. 2 BauNVO genannten Baugebietstypen andere Gebietstypen zu entwickeln (BVerwG, Beschl. v. 8.2.1999, 4 BN 1.99, BauR 1999, 1435, juris Rn. 12). Vielmehr ist die Gemeinde insoweit an die bundesgesetzlichen Wertungen und Vorgaben gebunden (BVerwG, Beschl. v. 22.5.1987, a.a.O., juris Rn. 13).

Der Ausschluss einzelner Nutzungen ist dabei auch nur dann aus städtebaulichen Gründen gerechtfertigt, wenn diese nicht vorgeschoben sind. Das wäre der Fall, wenn die Motive der Gemeinde, die für die Festsetzung nach § 1 Abs. 5 BauNVO maßgebend waren, überhaupt nicht städtebaulicher Natur sind (BVerwG, Beschl. v. 29.7.1991, a.a.O., juris Rn. 5; Fickert/Fieseler, a.a.O., § 1 Rn. 204). So ist es beispielsweise im Fall einer Um- oder Überplanung unzulässig, eine Änderung des tatsächlichen Gebietscharakters vorzunehmen, um lediglich den Erfordernissen eines städtebaulich gebotenen Immissionsschutzes auszuweichen (s. BVerwG, Beschl. v. 8.2.2000, 4 BN 1.00, Buchholz 406.11 § 5 BauGB Nr. 11, juris Rn. 10). Entscheidend kommt es für eine nach § 1 Abs. 5 BauNVO zulässige Regelung darauf an, ob sich die für sie gegebene Begründung des Plangebers nach den Umständen des Einzelfalls als insgesamt tragfähig erweist (vgl. BVerwG, Beschl. v. 29.7.1991, a.a.O., juris Rn. 5). Für die Abweichung von den nach der Baunutzungsverordnung vorgegebenen Gebietstypen bedarf es einer städtebaulichen Begründung, die sich aus der jeweiligen

konkreten Plansituation ergeben muss und die Abweichung rechtfertigt (BVerwG, Beschl. v. 1.7.2013, 4 BN 11.13, BauR 2013, 1811, juris Rn. 4; vgl. auch BVerwG, Beschl. v. 25.4.2002, 4 BN 20.02, juris Rn. 3).

Eine solche tragfähige städtebauliche Begründung fehlt für die Regelung des § 2 Nr. 3 Satz 1 B-PlanVO.

Auf Seite 58 der Begründung zum Bebauungsplan führt die Antragsgegnerin aus, im WA 2-Gebiet solle eine Wohnbebauung ermöglicht werden. Dabei werde das städtebauliche Ziel verfolgt, diesen Bereich mit einem möglichst großen Begrünungsanteil zu gestalten. Aus diesem Grund sollten die in einem allgemeinen Wohngebiet gem. § 4 Abs. 2 Nr. 2 BauNVO allgemein zulässigen Nutzungen sowie Anlagen für sportliche Zwecke i.S.v. § 4 Abs. 2 Nr. 3 BauNVO unzulässig sein. Des Weiteren heißt es, der Ausschluss dieser Nutzungen werde festgesetzt, um Konflikte mit der geplanten und der umgebenden bestehenden Wohnnutzung zu vermeiden, die insbesondere durch die Verkehrs- und Immissionserzeugung der genannten Nutzungen auftreten könnten.

Diese Begründung stellt keine hinreichend tragfähige städtebauliche Begründung für den in § 2 Nr. 3 Satz 1 B-PlanVO geregelten Ausschluss der aufgezählten, nach § 4 Abs. 2 Nr. 2 und 3 BauNVO allgemein zulässigen Nutzungen und Anlagen in einem allgemeinen Wohngebiet dar.

Es ist schon nicht nachvollziehbar, aus welchem Grund der Versorgung des Gebietes dienende Läden, Schank- und Speisewirtschaften, nicht störende Handwerksbetriebe sowie Anlagen für sportliche Zwecke dem von der Plangeberin angeführten Ziel der Begrünung des WA 2-Gebiets entgegenstehen sollten. Läden und zahlreiche nicht störende Handwerksbetriebe werden regelhaft betrieben, ohne Außenflächen in Anspruch zu nehmen. Schank- und Speisewirtschaften benötigen ebenfalls keine Außenflächen. Schließlich könnten Anlagen für sportliche Zwecke auch auf Grünflächen errichtet werden. Insoweit erschließt sich der Zusammenhang zwischen dem Ausschluss der genannten Nutzungen und dem Ziel, einen möglichst hohen Begrünungsanteil zu gestalten, nicht. Im Übrigen hätte der geforderte hohe Begrünungsanteil ggf. durch entsprechende Grünflächenfestsetzungen sichergestellt werden können.

Auch der Hinweis auf die Vermeidung von Konflikten mit der vorhandenen und geplanten Wohnbebauung trägt die Nutzungsausschlüsse gem. § 1 Abs. 5 BauNVO nicht. In der Begründung wird dazu ausgeführt, Anlagen für kulturelle und gesundheitliche Zwecke, wie

etwa Seniorentreffs, Nachbarschaftseinrichtungen, Räume für soziale Dienste etc. blieben zulässig, da sie die Wohnnutzung sinnvoll ergänzen könnten, ohne dass von ihnen nennenswerte Immissionen ausgingen, insbesondere kein Kfz-Verkehr, da im Gegensatz zu Läden oder Handwerksbetrieben i.d.R. keine oder nur sehr selten Anlieferungen erforderlich seien.

Diese Ausführungen überzeugen nicht. Es handelt sich hierbei nicht – wie es aber gem. § 1 Abs. 5 BauNVO erforderlich wäre - um eine städtebauliche Begründung des Nutzungsausschlusses, die sich aus der jeweiligen konkreten Plansituation ergibt und die die Abweichung von § 4 Abs. 2 Nr. 2 und 3 BauNVO rechtfertigt. So lassen die Ausführungen der Antragsgegnerin keine Bezugnahme auf die konkrete Situation, in die hineingeplant wird, erkennen. Die Antragsgegnerin argumentiert der Sache nach lediglich allgemein mit Immissionskonflikten zwischen den nach § 4 Abs. 2 Nr. 2 und 3 BauNVO allgemein zulässigen Nutzungen einerseits und dem Wohnen andererseits. Der Ordnungsgeber hat aber in § 4 Abs. 2 Nr. 2 und 3 BauNVO die in einem allgemeinen Wohngebiet neben dem Wohnen allgemein zulässigen Nutzungen bestimmt, da sie nach seiner Wertung regelhaft – auch unter Lärmschutzgesichtspunkten - mit dem Wohnen vereinbar und verträglich sind. Die o.g. Ausführungen in der Planbegründung zu Immissionskonflikten stellen diese vom Ordnungsgeber getroffene Wertung ohne Bezug auf die konkrete Situation allgemein in Frage. Die Antragsgegnerin ist zu einer solchen, von der des Ordnungsgebers abweichenden Bewertung nicht befugt (vgl. BVerwG, Beschl. v. 22.5.1987, a.a.O., juris Rn. 13). § 1 Abs. 5 BauNVO gibt ihr lediglich die Befugnis, in konkreten Einzelfällen, von der gesetzlichen Vorgabe abzuweichen, wenn sie dies aus städtebaulichen Gründen, die sich aus der jeweiligen konkreten Plansituation ergeben müssen, rechtfertigen kann. Solche Gründe nennt die Antragsgegnerin hier jedoch nicht.

Die erforderliche Bezugnahme auf die konkrete städtebauliche Situation ergibt sich - entgegen der Ansicht der Antragsgegnerin - auch nicht aus der Aussage, es sollten Konflikte mit der „umgebenden bestehenden Wohnnutzung“ vermieden werden. Denn die Planbegründung stellt hierbei lediglich allgemein auf umgebende Wohnnutzung ab und nicht auf die konkrete städtebauliche Situation. Erstmals im Gerichtsverfahren versucht die Antragsgegnerin, die Planungssituation konkreter darzulegen. Vergleichbare Überlegungen finden sich – wie dargelegt – in der Planbegründung jedoch nicht. Im Übrigen überzeugen die Ausführungen der Antragsgegnerin auch inhaltlich nicht. Sie beschreiben allenfalls eine erhöhte Schutzbedürftigkeit der bestehenden Blockrandbebauung. Aus welchem Grund die ausgeschlossenen Nutzungen mit dieser unvereinbar sein sollen, bleibt unbeantwortet.

Soweit die Antragsgegnerin darauf verweist, sie habe durch die Bezugnahme auf das „Wohnungsbauprogramm Altona 2021“ in der Planbegründung zum Ausdruck gebracht, dass für den Standort eine vorwiegend wohnbauliche Entwicklung angestrebt werde (S. 10, 92, 93 der Planbegründung) und die Regelung des § 2 Nr. 3 Satz 1 B-PlanVO diene diesem Ziel, vermag auch dies den Anforderungen an eine hinreichend tragfähige städtebauliche Begründung im oben dargestellten Sinne nicht zu genügen. So beziehen sich die von der Antragsgegnerin in Bezug genommenen Erläuterungen auf S. 92/93 der Planbegründung schon überhaupt nicht auf die in Frage stehende Regelung, sondern sind Bestandteil des Punktes „Abwägungsergebnis“. Zudem wird dem Wohnungsbauprogramm durch die Ausweisung eines allgemeinen Wohngebietes grundsätzlich genügt. Dass sich aus diesem Wohnungsbauprogramm städtebauliche Gründe für die Ausschlüsse zulässiger Nutzungen im allgemeinen Wohngebiet gem. § 1 Abs. 5 BauNVO ergeben könnten, ist nicht festzustellen.

Der Nutzungsausschluss wird darüber hinaus nicht von einem kohärenten Plankonzept getragen. Die Antragsgegnerin will den Nutzungsausschluss mit der Schutzbedürftigkeit der umgebenden Wohnbebauung rechtfertigen, hat aber die Festsetzung eines reinen Wohngebiets im Blockinnenbereich im Hinblick auf die dann gebotene Gewährleistung der größtmöglichen Störungsfreiheit mit der Erwägung verworfen, dass dies wegen des „zukünftig gewünschten Gebietscharakters nicht in Betracht“ komme (S. 57 der Planbegründung). Allgemeine Wohngebiete gem. § 4 BauNVO sind durch das Nebeneinander von Wohnnutzungen und gem. § 4 Abs. 2 Nr. 2 BauNVO solchen gewerblichen Nutzungen geprägt, die das Wohnen nicht stören. Da diese Nutzungen vorliegend aber generell gerade wegen ihres Störungspotentials ausgeschlossen werden, nähert sich die Plangeberin wieder der Schaffung eines reinen Wohngebiets an.

bb) Die Verordnung über den Bebauungsplan Bahrenfeld 68 ist auch deshalb materiell rechtswidrig, weil die Abwägung fehlerhaft ist.

Das Abwägungsgebot nach § 1 Abs. 7 BauGB ist verletzt, da die Abwägung gegen das Gebot der Einheit der Abwägung verstößt (aaa). Diese Verletzung des Abwägungsgebots führt zur Unwirksamkeit der Rechtsverordnung über den Bebauungsplan (bbb).

aaa) Das Abwägungsgebot nach § 1 Abs. 7 BauGB beinhaltet auch das bundesrechtliche Gebot der Einheit der Abwägung, das die Einheit des Abwägungsvorgangs und des darauf bezogenen Abwägungsergebnisses umfasst (1). Dieses Gebot der Einheit der Abwägung wurde infolge eines Abwägungsausfalls bei der Feststellung des Bebauungsplans aufgrund

der Bindung der Bezirksamtsleitung an die Weisung des Senats der Antragsgegnerin vom 16. Mai 2017 verletzt (2).

(1) Das Abwägungsgebot nach § 1 Abs. 7 BauGB ist ein dem Wesen rechtsstaatlicher Planung innewohnender Grundsatz (BVerwG, Urt. v. 12.12.1969, IV C 105.66, BVerwGE 34, 301, juris Rn. 26). Es bildet den Kern des eigentlichen Planungsaktes und bestimmt die wesentlichen rechtlichen Anforderungen an die Planung (Söfker in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand Februar 2025, § 1 BauGB Rn. 180). Denn Planung erfordert einen Ausgleich zwischen den verschiedenen Belangen, wobei häufig im Zuge der Planung dem einen Bedürfnis nichts zugestanden werden kann, was nicht zugleich einem anderen Bedürfnis genommen wird. Es ist der Kern der Planung, hierbei einen gerechten Ausgleich zu schaffen. Sie äußert und bewährt sich darin, die erforderliche Entscheidung über Vorzugswürdigkeit und Priorität der Belange zu treffen (BVerwG, Urt. v. 12.12.1969, a.a.O., juris Rn. 29).

Daraus ergibt sich, dass das Abwägungsgebot verletzt ist, wenn eine (sachgerechte) Abwägung überhaupt nicht stattfindet oder wenn in die Abwägung nicht das eingestellt wird, was nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden muss. Das Abwägungsgebot ist ferner verletzt, wenn die Bedeutung der betroffenen privaten Belange verkannt oder wenn der Ausgleich zwischen den von der Planung berührten öffentlichen Belangen in einer Weise vorgenommen wird, der zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht. Innerhalb des so gezogenen Rahmens wird das Abwägungsgebot jedoch nicht verletzt, wenn sich die zur Planung berufene Gemeinde in der Kollision zwischen verschiedenen Belangen für die Bevorzugung des einen und damit notwendig für die Zurückstellung eines anderen entscheidet (BVerwG, Urt. v. 12.12.1969, a.a.O., juris Rn. 29).

Zu beachten ist insoweit zudem, dass die Abwägung in einer Hand liegen muss. Denn zum Kern der abwägenden Entscheidung gehört die Einheit des Abwägungsvorgangs und des darauf bezogenen Abwägungsergebnisses. Bundesrechtlich besteht grundsätzlich das Gebot der Einheit von instanziellem Abwägungsverfahren und sachlicher Abwägungsentscheidung (BVerwG, Urt. v. 19.9.2002, 4 CN 1.02, BVerwGE 117, 58, juris Rn. 25; s. auch Urt. v. 25.11.1999, 4 CN 12.98, BVerwGE 110, 118, juris Rn. 23; VGH München, Urt. v. 30.1.2023, 9 N 20.2859, BRS 91 Nr. 2 (2023), juris Rn. 26; vgl. Durinke/Zepf, Einheit der Abwägung und bezirkliche Selbstverwaltung in Berlin bei der Aufstellung von Bebauungsplänen, LKV 2011, 385, 386).

(2) Dieses Gebot der Einheit der Abwägung wurde infolge eines Abwägungsausfalls bei der Feststellung des Bebauungsplans aufgrund der Bindung der Bezirksamtsleitung an die Weisung des Senats der Antragsgegnerin vom 16. Mai 2017 verletzt.

Der Senat der Antragsgegnerin hat mit seiner Weisung vom 16. Mai 2017 an das für die Abwägung zuständige Bezirksamt Altona eine der Abwägung vorausgehende, sich planerisch bindend auswirkende Festlegung vorgenommen, da er mit dieser Weisung eine Vorabentscheidung über die Art und das Maß der baulichen Nutzung getroffen hat (hierzu (a)). Diese Vorabfestlegung des Senats verstößt gegen den Grundsatz der Einheit des Abwägungsvorganges und war nicht ausnahmsweise als zulässige Vorabentscheidung rechtmäßig (hierzu (b)).

(a) Die Weisung des Senats vom 16. Mai 2017 bindet die für die Abwägungsentscheidung zuständige Bezirksamtsleitung bei der Abwägung vorab dahingehend, dass der Bebauungsplan Bahrenfeld 68 Wohnbebauung mit maximal vier Vollgeschossen plus Staffel auszuweisen hat.

(aa) Eine Auslegung der Weisung des Senats ergibt, dass ihr Inhalt für das Bezirksamt Altona bzw. dessen Leitung verbindlich ist.

Die Weisung des Senats an das Bezirksamt stellt ein Verwaltungsinternum dar, dem mangels unmittelbarer Außenwirkung gegenüber den Bürgern keine Verwaltungsaktqualität zukommt (vgl. Ramsauer in: Kopp/Ramsauer, VwVfG, 26. Aufl., 2025, § 35 Rn. 152a). Eine solche Anordnung ist nicht wie eine Rechtsvorschrift aus sich heraus, sondern als Willenserklärung der übergeordneten Landesbehörde unter Berücksichtigung des wirklichen Willens des Erklärenden und ihrer tatsächlichen Handhabung auszulegen und anzuwenden (vgl. BVerwG, Urt. v. 24.3.1977, II C 14.75, BVerwGE 52, 193, juris Rn. 20; Urt. v. 19.9.2000, I C 19.99, BVerwGE 112, 63, juris Rn. 17 m.w.N.).

Ihrem Wortlaut nach zielt die Weisung darauf ab, den eingeleiteten Bebauungsplan „unter Beachtung des Abwägungsgebots“ mit dem „Ziel der Schaffung von Planrecht für eine Wohnbebauung (viergeschossig plus Staffelgeschoss, vgl. anliegende Entwurfsskizze) im Innenhof Leverkusenstraße/Stresemannstraße/Schützenstraße/Ruhrstraße zügig und mit Priorität durchzuführen und ... festzustellen“. Dieser Wortlaut könnte auf den ersten Blick zwar für einen offenen Charakter der Weisung sprechen. Die Detailliertheit der Weisung im Hinblick auf die Vorgaben der Geschossigkeit und die Umstände, unter denen die Weisung des Senats erging, zeigen aber, dass es dem wirklichen Willen des Senats entsprochen

hat, die Art der Bebauung und die Geschosshöhe verbindlich vorzugeben, die Bezirksamtsleitung also inhaltlich insoweit abwägungsfest zu binden.

Im Gegensatz zu einer solchen abwägungsfesten Weisung, die das Ergebnis der Planung teilweise vorwegnimmt, steht eine Weisung, die als Auftrag zur Aufnahme eines Planungsverfahrens zu verstehen ist und nur die Zielrichtung, die einer Planung zugrundeliegende Konzeption vorgibt. Eine solche Weisung enthält keine abwägungsfeste Vorgabe, sondern stellt lediglich den Auftrag dar, ein Planungsverfahren auf Grundlage der vorgegebenen Konzeption einzuleiten. Daraus ergeben sich keine Vorgaben für das Ergebnis der Planung, denn eine bestimmte Konzeption ist Ausgangspunkt jeder Planung (vgl. zu alledem HVerfG, Urt. v. 8.12.2023, HVerfG 4/22, NordÖR 2024, 110, juris Rn. 139 unter Bezug auf VG Hamburg, Urt. v. 20.11.2007, 13 K 3512/06, NordÖR 2008, 167, juris Rn. 34 ff.; s. dazu auch Niere, Zur Einheitlichkeit der Abwägungsentscheidung im Stadtstaat, NordÖR 2008, 153 ff.; kritisch: Durinke/Zepf, a.a.O., S. 394 f.).

Eine solche Weisung, die lediglich als Auftrag zur Aufnahme eines Planverfahrens mit einer bestimmten planerischen Konzeption verstanden werden kann, liegt hier aber nicht vor.

Die in der Weisung enthaltenen Vorgaben sind präzise und detailgenau, wie die Angabe der Geschosshöhe mit „viergeschossig plus Staffel“ und der Bezug auf einen konkreten Entwurf zeigen. In derartigen detaillierten Vorgaben liegt nicht lediglich der Anstoß eines Planungsprozesses mit einem bestimmten planerischen Konzept, das im Laufe eines Planverfahrens weiter auszufüllen wäre. Um das Ingangsetzen eines Planungsprozesses konnte es zum Zeitpunkt des Erlasses der Weisung auch gar nicht mehr gehen. Denn der Bebauungsplan Bahrenfeld 68 wurde von der Antragsgegnerin bereits seit längerem bearbeitet, dieser befand sich bereits im Planungsverfahren. Die mit der Weisung verfolgte Absicht des Senats musste also über den Anstoß einer Planung hinausgehen. Die Weisung des Senats erging am 16. Mai 2017 und damit nach dem Aufstellungsbeschluss für den Bebauungsplan Bahrenfeld 68, der am 24. Juni 2015 gefasst worden war. Nach der öffentlichen Plandiskussion am 4. Mai 2016 hatten zahlreiche Bürger der Antragsgegnerin ihre Bedenken gegen die Planung mitgeteilt. Es hatte sich die Bürgerinitiative ... gegründet, deren Vertreter sechs Tage vor dem Erlass der Weisung ein Gespräch mit einem Staatsrat der Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen geführt hatten. Ausweislich des Protokolls (Bl. 5721 d. SA) ging es in diesem Gespräch im Wesentlichen darum, dass der vorliegende Planentwurf hinsichtlich Baumasse und Geschosshöhe nicht den Vorstellungen der Bürgerinitiative entsprach, die erhebliche Beeinträchtigungen der Wohnqualität befürchtete und sich für eine dreigeschossige Bebauung plus Staffel aussprach. Der Versuch des Staatsrats, in dem

Gespräch am 10. Mai 2017 mit der Bürgerinitiative eine Einigung herbeizuführen, scheiterte. Am 15. Mai 2017 wurde das Bürgerbegehren ... bezüglich des Plans eingereicht, das hinsichtlich der festzusetzenden Geschosshöhe und der Dichte der Innenhofbebauung eine maßgebliche Beteiligung der Bürger forderte.

Die nur einen Tag später, am 16. Mai 2017, beschlossene Weisung diente zu diesem Zeitpunkt ersichtlich dazu, den Fortgang des Planungsverfahrens zu gewährleisten und dabei sicherzustellen, dass der Plan einen bestimmten Inhalt hat. Dies zeigt der ausdrückliche Bezug der Weisung auf eine Wohnbebauung und die Viergeschossigkeit der Bauten zuzüglich Staffel sowie der Umstand, dass der Weisung eine Entwurfsskizze beigelegt war. Diese detaillierte Vorgabe zum Inhalt des Bebauungsplans war ersichtlich eine Reaktion des Senats auf die Diskussionen über den Plan und die Einwände insbesondere gegen die Anzahl der Geschosse der geplanten Wohnbebauung und die gescheiterte Einigung mit der Bürgerinitiative. Der Senat verfolgte die Absicht, diese Diskussionen zu beenden und den Bebauungsplan in der geplanten Fassung zum Abschluss bringen zu lassen. Dies zeigen auch die Ausführungen in der Senatsdrucksache 2017/01402 (Bl. 5730 d. SA) zur Begründung der Weisung. Darin heißt es, das Bebauungsplanverfahren sei aufgrund der erheblichen Widerstände der Anwohner bisher nicht zum Abschluss gekommen. Die Anwohner hätten sich in der Vergangenheit gegen das Vorhaben bzw. für eine maximal dreigeschossige Bebauung im Innenhof ausgesprochen. Diese Reduzierung schränke die Möglichkeit, im Innenhof qualitätsvollen Wohnungsbau errichten zu können, zu weitgehend ein und sei auch planerisch nicht geboten. In diesen Ausführungen zu den Einwänden der Bürgerinitiative liegt der Sache nach bereits eine nicht mehr ergebnisoffene, verbindliche Abwägung, die nach dem Wortlaut der Weisung vermeintlich erst später der Bezirksamtsleitung vorbehalten bleiben sollte.

Angesichts dessen entsprach es dem Willen des Senats, mit den detaillierten Vorgaben in der Weisung insbesondere zur Zahl der maximal zulässigen Vollgeschosse inhaltlich auf die umstrittene Planung Einfluss zu nehmen und den Abschluss des Verfahrens mit einem dem vorhandenen Entwurf entsprechenden Plan mit einer viergeschossigen Wohnbebauung plus Staffel sicherzustellen. Diesem Willen konnte nur eine verbindliche Weisung entsprechen. Der Senat hat dem Bezirksamt konkrete inhaltliche Vorgaben gemacht, indem er den vorhandenen Entwurf der Weisung beigelegt und zudem die Art der Bebauung - Wohnbebauung - und die Zahl der zulässigen Geschosse - viergeschossig mit Staffel - angegeben hat. Damit hat er die inhaltlich verbindliche Weisung erteilt, den Plan mit diesen Vorgaben festzustellen.

(bb) Die Weisung hat das Bezirksamt und damit die Bezirksamtsleitung rechtlich gebunden.

Dem Senat der Antragsgegnerin, die gem. Art. 4 Abs. 1 HV eine Einheitsgemeinde darstellt, ist trotz der sich aus § 1 der Verordnung zur Weiterübertragung von Verordnungsermächtigungen im Bereich der Bauleitplanung und der Landschaftsplanung vom 8. August 2006 (HmbGVBl. S. 481) ergebenden Zuständigkeit des Bezirksamtes Altona für die Aufstellung des Bebauungsplans Bahrenfeld 68 gem. § 8 BauleitplanfestG vorbehalten, von seinem ihm gem. § 1 Abs. 4 VwBehG eingeräumten Recht Gebrauch zu machen, im Einzelfall Weisungen zu erteilen. Eine solche Weisung hat der Senat erteilt.

Weisungen erzeugen durch ihren Charakter als Steuerungsinstrumente innerhalb der hierarchisch geordneten Verwaltung aus sich heraus eine inneradministrative Bindungswirkung für ihre Adressaten, hier das Bezirksamt vertreten durch dessen Leitung.

Soweit die Antragsgegnerin einwendet, es sei nicht erkennbar, dass die Bezirksamtsleiterin davon ausgegangen sei, im Rahmen des Bebauungsplanverfahrens bei der Abwägung aller betroffenen Belange durch die Weisung des Senats gebunden gewesen zu sein, kommt es darauf nicht an. Der Senat hat die inhaltlich bindende Weisung nicht aufgehoben. Die Bezirksamtsleiterin ist gem. § 34 Abs. 4 BezVG i.V.m. § 7 Abs. 1 Nr. 2 HmbBG Beamtin auf Zeit. Sie unterliegt damit gem. § 35 Abs. 1 Satz 2 BeamtStG der Folgepflicht bei dienstlichen Anordnungen. Nach § 36 Abs. 2 BeamtStG obliegt ihr bei Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit einer Weisung eine Remonstrationspflicht (vgl. dazu Grigoleit in: Battis, Bundesbeamtengesetz, 6. Aufl., 2022, BBG § 63, Rz. 2, 4).

Es ist nicht festzustellen, dass die Bezirksamtsleiterin, der die Weisung unzweifelhaft bekannt war - wie bereits deren mehrfache Erwähnung in dem bei der Feststellung des Bebauungsplans vorgelegten Arbeitskreis II-Papier (s. Bl. 4040, 4045 und 4046 d. SA) zeigt - gegen die Weisung remonstriert hat. Das Bezirksamt hat zudem - ohne dass es darauf im Ergebnis ankäme - die Weisung offenbar für rechtmäßig und bindend gehalten. So hat es in seinen Bescheiden vom 22. Mai 2017, mit denen es das Bürgerbegehren „[...] ...“ für unzulässig erklärt hat, diese Unzulässigkeit mit einem Verstoß des Bürgerbegehrens gegen die Weisung begründet. Der Senat habe „damit sowohl die Geschosshöhe und die Dichte der geplanten Innenhofbebauung als auch – daraus folgend – die im Innenhof verbleibende „Entlastungsfläche“ verbindlich festgelegt“ (Bl. 5738 d. SA). Damit ist das Bezirksamt ausdrücklich von einer bindenden Festlegung des Senats ausgegangen.

(b) Die vom Senat der Antragsgegnerin, der an die Vorgaben des Baugesetzbuches gebunden ist (hierzu (aa)), vorweggenommene Entscheidung über die Art und das Maß der baulichen Nutzung für einen Teil des Bebauungsplangebiets verletzt den Grundsatz der Einheit des Abwägungsvorgangs (hierzu (bb)), die Voraussetzungen für eine zulässige Vorabbildung sind nicht erfüllt (hierzu (cc)).

(aa) Der Senat der Antragsgegnerin ist bei der Wahrnehmung seines Weisungsrechts gem. § 1 Abs. 4 VwBehG an die materiell-rechtlichen Vorgaben des Baugesetzbuches gebunden.

Mit dem Baugesetzbuch hat der Bund einen grundsätzlich abschließenden und verbindlichen Rahmen für die Bauleitplanung festgelegt (Söfker in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand Februar 2025, § 1 BauGB Rn. 18). Die Gemeinden nehmen ihren städtebaulichen Entwicklungs- und Ordnungsauftrag durch Bauleitpläne in der durch das Baugesetzbuch bestimmten Ausgestaltung wahr (Söfker, a.a.O., § 1 BauGB Rn. 17). Der Bauleitplanung kommt dabei eine Entwicklungs- und Ordnungsfunktion zu, die dem Ausgleich von Interessen, der Koordination von Aktivitäten und der Verknüpfung von Maßnahmen dient (Söfker, a.a.O., § 1 BauGB Rn. 16). Die Grundsätze der Bauleitplanung gelten grundsätzlich auch für die Freie und Hansestadt Hamburg. Durch die Öffnungsklauseln des § 246 Abs. 2 und Abs. 4 BauGB wird dem Stadtstaat aus Gründen förderativer Selbständigkeit allerdings in formaler Hinsicht ein großer Entscheidungsspielraum verschafft (vgl. BVerwG, Beschl. v. 24.10.1990, 4 NB 29.90, ZfBR 1991, 111, juris Rn. 8). So ist es gem. § 246 Abs. 2 Satz 1 BauGB dem Bundesland Hamburg überlassen, zu bestimmen, welche Form der Rechtsetzung an die Stelle der im Baugesetzbuch vorgesehenen Satzungen tritt. Auch kann es nach § 246 Abs. 4 BauGB die Vorschriften des Baugesetzbuches dem besonderen Verwaltungsaufbau seines Landes anpassen. Inhaltlich aber bleibt die der Antragsgegnerin eingeräumte Gestaltungsfreiheit für die Bauleitplanung durch die besonderen bauplanungsrechtlichen Erfordernisse begrenzt (HVerfG, Urt. v. 8.12.2013, a.a.O., juris Rn. 118 unter Hinweis auf BVerwG, Beschl. v. 24.10.1990, a.a.O., juris Rn. 4; ebenso Durinke/Zepf, a.a.O., S. 386).

Damit gelten – unabhängig von den hamburgischen Zuständigkeitsanordnungen – die materiell-rechtlichen Anforderungen des Abwägungsgebots nach § 1 Abs. 7 BauGB uneingeschränkt auch für die von der Freien und Hansestadt Hamburg aufgestellten Bebauungspläne.

(bb) Die mit der bindenden Weisung vorweggenommene Entscheidung über die Art und das Maß der baulichen Nutzung für einen Teil des Bebauungsplangebiets verstößt gegen den Grundsatz der Einheit der Abwägung.

Wie oben ausgeführt muss die Abwägung in einer Hand liegen, da zum Kern der abwägenden Entscheidung die Einheit des Abwägungsvorgangs und des darauf bezogenen Abwägungsergebnisses gehört (BVerwG, Urt. v. 19.9.2002, 4 CN 1.02, BVerwGE 117, 58, juris Rn. 25).

Die dem Abwägungsgebot innewohnende Prüfung der vorgebrachten Bedenken und Anregungen dient dazu, notwendiges Abwägungsmaterial zu beschaffen und zu vervollständigen und die vorgebrachten Anregungen daraufhin zu überprüfen, ob und in welcher Weise sie Berücksichtigung finden können. Dies ist Bestandteil des Abwägungsvorgangs und geht in das Abwägungsergebnis ein. Daher obliegt diese Prüfung allein der für die Abwägung zuständigen Stelle (BVerwG, Urt. v. 25.11.1999, 4 CN 12.98, BVerwGE 110, 118, juris Rn. 23), im vorliegenden Verfahren also der Bezirksamtsleitung Altona (vgl. OVG Hamburg, Beschl. v. 5.3.2015, 2 Bs 20/15, NordÖR 2015, 454, juris Rn. 16). Entscheidet zuvor bereits eine andere Stelle als die zuständige, und sieht sich die für die Abwägung zuständige Stelle daran gebunden, verletzt dies das Abwägungsgebot (vgl. BVerwG, Urt. v. 25.11.1999, 4 CN 12.98, BVerwGE 110, 118, juris Rn. 21; vgl. auch Durinke/Zepf, a.a.O., S. 394 zu Weisungen im Planaufstellungsverfahren nach Berliner Landesrecht).

Soweit in der Literatur (Niere, Zur Einheitlichkeit der Abwägungsentscheidung im Stadtstaat, NordÖR 2008, 153, 155 f.) die Ansicht vertreten wird, das Gebot der Einheit der Abwägung gelte angesichts der Besonderheiten des Stadtstaates für die Freie und Hansestadt Hamburg nicht uneingeschränkt, ist dem nicht zuzustimmen (ebenso: Durinke/Zepf, a.a.O., S. 386).

Ausgangspunkt dieser Auffassung ist die Annahme, dass es sich bei diesem Gebot nicht um eine inhaltliche Frage des Planungsrechts, sondern um eine Frage an die Anforderungen der Kompetenz zur Abwägung handele (Niere, a.a.O., S. 155). Dies trifft nicht zu. Wie dargelegt leitet sich das Gebot der Einheit der Abwägung aus den Anforderungen des § 1 Abs. 7 BauGB ab und umfasst die Einheit des Abwägungsvorgangs und des darauf bezogenen Abwägungsergebnisses. Die Abwägungsentscheidung ist – anders als der Abwägungsvorgang – dem materiellen Recht zuzuordnen (Gierke/Schmidt –Eichstaedt, Die Abwägung in der Bauleitplanung, 2019, Rn. 2731; s. auch Durinke/Zepf, a.a.O., S. 386). Wie bereits oben ausgeführt, gewährt das Baugesetzbuch den Stadtstaaten Freiräume zur

Gestaltung des Verfahrens, nicht aber im Hinblick auf die materiell-rechtlichen Anforderungen an die Planung. Es ist nicht ersichtlich, aus welchem Grund der Stadtstaat Hamburg an diese nicht gebunden sein sollte. Der Einwand, dass die mit der Weisungsbefugnis des § 8 BauleitplanfestG verfolgte Absicht, den überörtlichen Belangen und Interessen Geltung zu verschaffen, nicht hinreichend gewahrt werden könne, überzeugt schon deshalb nicht, weil zum einen die übergeordnete Behörde jeden Plan genehmigen muss (s. § 6 Abs. 3 BauleitplanfestG) und zum anderen der Senat durch die Ausübung des ihm nach § 1 Abs. 4 VwBehG zustehenden Evokationsrechts stets Einfluss auf die Planung nehmen kann, indem er sie an sich zieht.

Soweit darüber hinaus in der Literatur (Niere, a.a.O., S. 155) vertreten wird, dass auf eine Weisung des Senats in einem Bebauungsplanverfahren die Grundsätze Anwendung fänden, die für die Ausübung des Ermessens im Falle von Weisungen einer vorgesetzten Stelle gelten würden, überzeugt auch dies nicht.

Im Falle einer Ermessensentscheidung im Verwaltungsverfahren führen Weisungen eines Vorgesetzten, die innerhalb eines bestehenden Aufsichts- oder Weisungsverhältnisses ergehen, nicht zum Vorliegen eines Ermessensausfalls (Ruffert in: Knack/Hennecke, VwVfG, 11. Aufl., 2019, § 40 Rn. 50). Bei einer solchen sog. gestuften Ermessensausübung werden durch die Weisung nur die Anforderungen an eine rechtmäßige Ermessensausübung „eine Stufe höher“ verschoben, ohne sie inhaltlich zurückzunehmen (Wolff/Humberg in: SoDan/Ziekow, VwGO, 6. Aufl., 2025, § 114 Rn. 115). Diese Grundsätze des Verwaltungsrechts sind aber auf die bauplanungsrechtliche Abwägung gem. § 1 Abs. 7 BauGB nicht übertragbar. Nicht nur ist die materiell-rechtliche Anforderung einer Abwägung aus einer Hand gerade nicht mit einer gestuften Abwägungsentscheidung vereinbar. Der den Gemeinden in der Bauleitplanung eingeräumte Gestaltungsspielraum ist auch nicht mit einer verwaltungsverfahrenrechtlichen Ermessensentscheidung vergleichbar (vgl. zur Unterscheidung von Planungsermessen und Handlungsermessen BVerwG, Urt. v. 26.3.1981, 3 C 134.79, BVerwGE 62, 86, juris Rn. 38 und Urt. v. 25.7.1984, 3 C 25.84, BVerwGE 72, 38, juris Rn. 64 f.). Das Ermessen im Verwaltungsverfahren im Sinne von § 40 VwVfG bezeichnet den vom Gesetzgeber in ermächtigenden Normen eingeräumten Freiraum der Verwaltung bei der Entscheidung über das Tätigwerden und die Auswahl unter möglichen Handlungsvarianten (Ruffert, a.a.O., § 40 Rn. 22). Um einen solchen administrativen Freiraum geht es aber nicht im Bereich der gestaltenden Bauleitplanung. Hier räumt der Bundesgesetzgeber der planenden Gemeinde vielmehr einen besonderen Gestaltungsspielraum ein. Anders als im Bereich des Ermessens im Verwaltungsverfahren, bei dem für den Fall, dass bestimmte Tatbestandsvoraussetzungen vorliegen, die Verwaltung eine oder

mehrere mögliche, gesetzlich vorgesehene Rechtsfolgen auswählen kann, gibt der Gesetzgeber im Bereich der Planung lediglich bestimmte Ziele bzw. Zwecke vor, die im Rahmen des geltenden Rechts optimal verfolgt werden sollen (Ramsauer in: Kopp/Ramsauer, VwVfG, 26. Aufl., 2025, § 40 Rn. 149). Mit der normativen Abwägungsentscheidung wird der derart vom Gesetzgeber im Baugesetzbuch eingeräumte Freiraum ausgefüllt, um zu einer Planungsentscheidung zu gelangen (Gierke/Schmidt-Eichstaedt, a.a.O., Rn. 14).

(cc) Die durch die Weisung des Senats erfolgte Vorabbindung ist nicht mit dem Abwägungsgebot des § 1 Abs. 7 BauGB vereinbar, weil die Voraussetzungen an die Zulässigkeit einer solchen Vorabbindung nicht vorliegen.

Das durch eine Vorabbindung in der Abwägung grundsätzlich entstehende Abwägungsdefizit (vgl. BVerwG, Urt. v. 5.7.1974, IV C 50.72, BVerwGE 45, 309, juris LS 4, Rn. 48) ist mit den Anforderungen an eine gerechte Abwägung vereinbar, wenn die Vorwegnahme der Entscheidung sachlich gerechtfertigt ist, bei der Vorwegnahme die planungsrechtliche Zuständigkeitsordnung gewahrt bleibt und die vorgezogene Entscheidung inhaltlich nicht zu beanstanden ist, also ihrerseits auch selbst den Anforderungen des Abwägungsgebotes genügt (BVerwG, Urt. v. 5.7.1974, a.a.O., juris Rn. 49).

Da im vorliegenden Fall nicht der Senat, sondern die Bezirksamtsleitung für die Abwägung zuständig war, wurde die Zuständigkeitsordnung nicht gewahrt. Bereits aus diesem Grund scheidet eine zulässige Vorabbindung aus.

bbb) Die Verletzung des Abwägungsgebots nach § 1 Abs. 7 BauGB führt zur Unwirksamkeit der Rechtsverordnung über den Bebauungsplan.

Insoweit kommt es nicht darauf an, dass ein Abwägungsausfall grundsätzlich als ein Mangel im Abwägungsvorgang im Sinne der §§ 214, 215 BauGB anzusehen (BVerwG, Urt. v. 22.9.2010, 4 CN 2.10, BVerwGE 138, 21, juris Rn. 22) und ein solcher nur unter den Voraussetzungen dieser Normen erheblich ist. Denn der hier vorliegende Abwägungsausfall führt – wie oben dargelegt – zu einer Verletzung des Gebots der Einheit der Abwägung, das die Einheit des Abwägungsvorgangs und des darauf bezogenen Abwägungsergebnisses umfasst. Die mit der bindenden Weisung des Senats verbundene unzulässige Teilentscheidung bei der Abwägung löst nicht nur die Einheit des Abwägungsvorgangs, sondern auch die des darauf bezogenen Abwägungsergebnisses auf. Das Abwägungsergebnis hat sich aber auf eine unteilbare Abwägungsentscheidung zu gründen, die im maßgeblichen Zeitpunkt der Feststellung des Bebauungsplans einen Ausgleich aller durch die Planung

konkret betroffenen öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander herbeizuführen hat. Damit liegt ein Mangel im Abwägungsergebnis vor, ohne dass es auf die Vertretbarkeit dieses Ergebnisses (s. BVerwG, Urt. v. 22.9.2010, a.a.O., juris Rn. 22; Urt. v. 13.12.2012, 4 CN 1.11, BVerwGE 145, 231, juris Rn. 17) ankäme. Ein Mangel im Abwägungsergebnis ist für die Wirksamkeit eines Bebauungsplans stets beachtlich (BVerwG, Urt. v. 22.9.2010, a.a.O., juris Rn. 21).

II.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit ergibt sich aus § 167 Abs. 1 Satz 1 VwGO i.V.m. § 709 Satz 1 und 2 ZPO.

Gründe, die Revision gem. § 132 Abs. 1 und 2 VwGO zuzulassen, liegen nicht vor. Es stellt sich insbesondere keine Grundsatzfrage i.S.d. § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO in entscheidungserheblicher Weise.