

Anlage 1

67. Änderung des Flächennutzungsplans der Stadt Burgdorf: Begründung des vereinfachten Verfahrens nach § 13 BauGB

1. Planung der Stadt und Urteil des BVerwG vom 18.07.2023:

Die Stadt Burgdorf hat die Absicht, im Ortsteil Schillerslage künftig eine beidseitige Bebauung des bislang nur einseitig bebauten Hornwegs zu ermöglichen.

Um dieses Ziel zu verwirklichen, hatte sie sich entschlossen, einen entsprechenden Bebauungsplan aufzustellen (Bebauungsplan Nr. 4-07 „Hornweg“) – und zwar nach § 13b BauGB, weil die Fläche verhältnismäßig klein ist und eine Bebauung den Ortsteil Schillerslage in diesem Bereich in geeigneter Weise abrunden würde. Das Verfahren ist noch nicht abgeschlossen

Das BVerwG in Leipzig hat nun mit Urteil Nr. 59/2023 vom 18. Juli 2023 entschieden, dass Freiflächen außerhalb des Siedlungsbereichs einer Gemeinde nicht im beschleunigten Verfahren nach § 13b Satz 1 BauGB ohne Umweltprüfung überplant werden dürfen, weil dies nach Ansicht des Gerichts gegen Europarecht verstößt.

Folglich darf § 13b BauGB für die Schaffung von Baurechten nicht (mehr) angewendet werden.

Das ursprüngliche Verfahren für den Bebauungsplan Nr. 4-07 „Hornweg“ kann somit nicht fortgeführt werden, und der Bebauungsplan kann nicht als Satzung beschlossen werden, obwohl dies unmittelbar bevorstand:

Nachdem im Frühjahr dieses Jahres die öffentliche Auslegung nach § 3 (2) BauGB sowie die Beteiligung der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange nach § 4 (2) BauGB erfolgt war, sollte nun eigentlich der Satzungsbeschluss für den Bebauungsplan erfolgen (Ortsrat Schillerslage 07.09.2023, A-USB 25.09.2023, VA 10.10.2023, Ratsbeschluss 16.11.2023).

Die Stadt Burgdorf hält nach wie vor an ihrer Absicht fest, zur Abrundung des Ortsteils Schillerslages in Norden eine beidseitige Bebauung des bislang nur einseitig bebauten Hornwegs zu ermöglichen.

Die Stadt möchte die hierfür anstehenden neuen Planverfahren aber möglichst schlank halten.

Dies betrifft sowohl die Wiederholung (nahezu) des vollständigen Aufstellungsverfahrens für den Bebauungsplan Nr. 4-07 „Hornweg“ als auch ein geeignetes Verfahren, um den Anforderungen des § 8 Abs. 2 Satz 1 BauGB entsprechen zu können, nämlich der erforderlichen Entwicklung dieses Bebauungsplans aus dem Flächennutzungsplans.

Die Stadt ist der Auffassung, dass sich letzteres nur über eine ordnungsgemäße Änderung des Flächennutzungsplans der Stadt Burgdorf bewerkstelligen lassen wird (67. Änderung des FNP - „Hornweg“).

Dabei führt die Stadt das vereinfachte Verfahren nach § 13 BauGB durch, da die Grundzüge der Planung nicht berührt werden (s.u.).



Blick in den Hornweg



städtebauliches Konzept



Planentwurf Auslegung



Überarbeiteter Vorentwurf:
In der Planzeichnung wird lediglich eine Ausgleichsfläche ergänzt.

2. Begründung des vereinfachten Verfahrens:

Der wirksame FNP der Stadt Burgdorf stellt die Ortschaft Schillerslage als isolierten (also im Gegensatz zu Heeßel und Hülptingsen nicht mit der Kernstadt Burgdorfs verwachsenen) und mehr oder weniger kompakten Siedlungskörper mit Dorfgebieten MD im historischen Ortskern und ansonsten allgemeinen Wohngebieten WA dar. Dieser mehr oder weniger kompakte Siedlungskörper grenzt seinerseits an landwirtschaftliche Flächen an und wird von ihnen vollständig umgeben.

Diese Darstellungen (isolierter, mehr oder weniger kompakter Siedlungskörper, umgeben von Land(wirt)schaft) beschreiben den Grundzug der Planungsabsichten der Stadt Burgdorf für Schillerslage.

Die geplante Ergänzung (Abrundung) der Ortslage durch den geplanten Bebauungsplan 4-07 „Hornweg“ verletzt / berührt diesen Grundzug nicht – es wird lediglich die Siedlungsfläche etwas vergrößert.

Die beabsichtigte künftige Darstellung vermittelt möglicherweise einen falschen Eindruck zum Ausmaß der Flächeninanspruchnahme. Denn die neue Darstellung Wohnbaufläche W erscheint größer, als sie tatsächlich ist. Sie soll sich nämlich nicht nur auf das eigentliche neue Wohnbauland beziehen, sondern auch auf den bislang als landwirtschaftliche Fläche dargestellten Hornweg sowie die künftige 12 Meter breite Fläche für ökologische Ausgleichsmaßnahmen am östlichen Rand der Fläche:

Straßenfläche Hornweg:	0,21 ha (18%)
Maßnahmenfläche:	0,15 ha (13%)
Bauland:	<u>0,81 ha (69%)</u>
Flächengröße Änderungsbereich:	1,17 ha (100%)

Möglicherweise bietet es sich an, für die Fläche für ökologische Ausgleichsmaßnahmen eine andere Darstellung im FNP zu wählen, wobei diese dann aber aufgrund des Originalmaßstabs des Burgdorfer FNP (1:10.000) kaum zu erkennen wäre.

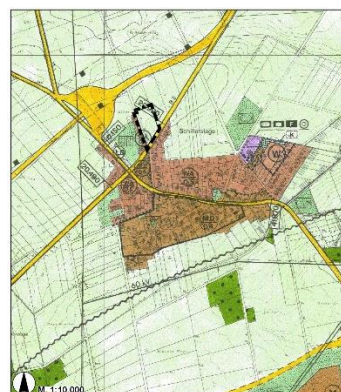
Auch die übrigen im Gesetz genannten Voraussetzungen für ein vereinfachtes Verfahren nach § 13 BauGB wären erfüllt:

- Die geplante Änderung des FNP begründet nicht die Zulässigkeit von Vorhaben, die einer Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegen.
- Es bestehen keine Anhaltspunkte für eine Beeinträchtigung der Erhaltungsziele von Natura 2000-Gebieten (§ 1 Abs. 6 Nr. 7b BauGB).
- Es bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass Pflichten hinsichtlich der Vermeidung etc. von schweren Unfällen nach § 50 BImSchG zu beachten sind.

3. weitere Aspekte

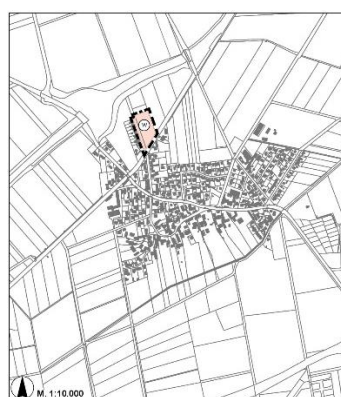
3.1. Bisheriges Verfahren

Im Rahmen des bisherigen B-Plan Verfahrens fand bereits eine umfassende Beteiligung sowohl der Bevölkerung als auch der Behörden und Träger öffentlicher Belange auch hinsichtlich des grundsätzlichen Planungsziels für diesen Bereich (nämlich die Schaffung von knapp über 8.000 qm Wohnbauland) statt.



Darstellung im wirksamen Flächennutzungsplan

wirksamer FNP



67. Änderung des Flächennutzungsplans

mögliche 67. Änderung des FNP

Insofern war auch das allgemeine Planungsziel (Schaffung von Wohnbauland) bereits Gegenstand in zwei Verfahrensschritten, und es wurden die jeweiligen Belange auch hinsichtlich dieses allgemeinen Planungsziels bereits im bisherigen Bebauungsplanverfahren ermittelt und abgewogen.

In Verbindung mit den

- im Rahmen des bisherigen Bebauungsplanverfahrens bereits erfolgten Beteiligungen nach §§ 3(1) und 4 (1) BauGB sowie §§ 3(2) und 4 (2) BauGB (auch) zur allgemeinen Planungsabsicht sowie den
- im Rahmen des neuen Bebauungsplanverfahrens anstehenden erneuten Beteiligungsverfahren zumindest nach § 4 (1) BauGB sowie §§ 3 (2) und 4 (2) BauGB

stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, ob bei einer nun (wahrscheinlich) erforderliche FNP-Änderung wirklich beide Verfahrensschritte (nämlich §§ 3(1) und 4 (1) BauGB sowie §§ 3(2) und 4 (2) BauGB) durchlaufen werden müssen oder gar sollten. Denn vor dem Hintergrund der bisherigen Planungsgeschichte und bei dieser Vielzahl der bereits durchgeführten und noch durchzuführenden Verfahrensschritte könnte bei Durchführung des „Vollverfahrens“ auch auf FNP-Ebene das entsprechende frühzeitige Beteiligungsverfahren als Verfahren angesehen werden, „das um seiner selbst willen“ betrieben wird bzw. „eine bloße Förmlichkeit [darstellt], die für die beabsichtigte Änderung des [Flächennutzungsplans] i. S. der mit der Beteiligung der Bürger und der Träger öffentlicher Belange vom Gesetz verfolgten Zwecke nicht erbringen könnte.“

(Zitate - allerdings in einem anderen Zusammenhang, aber auch vorliegend passend - aus: ERNST /ZINKAHN /BIELENBERG/ KRAUTZBERGER: BAUGESETZBUCH – KOMMENTAR; 149. ERGÄNZUNGSLIEFERUNG, MÜNCHEN 2023, zu § 4a BauGB, Rn 21b,)

3.2. Umweltbelange, Umweltbericht

Im vereinfachten Verfahren entfielen auch die Pflicht zur Durchführung einer Umweltprüfung und zur Erstellung eines Umweltberichts (auch) auf FNP-Ebene (§13 Abs. 3 BauGB).

Für den vorliegenden Fall erscheint dies der Stadt Burgdorf auch angemessen: Insbesondere Umweltbelange sind bereits jetzt in die Planung nicht nur eingeflossen, sondern Umweltbelange haben die Planung sogar entscheidend geprägt:

- Festsetzung einer besonders niedrigen GRZ,
- Erhalt des Baumbestands am Hornweg und an der Zollstraße durch Festlegung der Zufahrtsbereiche, Bündelung der Grundstückszufahrten, Anpassung des Grundstückszuschnitts und Ermöglichung der Verlegung der bislang im Bereich der Baumstandorte am Hornweg verlegten Trinkwasserleitung,
- Versickerung von Niederschlagswasser auf dem jeweiligen Baugrundstück,
- Anordnung der Baukörper ohne gegenseitige Verschattung,
- Anordnung der Außenwohnbereiche von der B3 abgeschirmt und
- Festsetzung von Pflanzgeboten.

Aktuell erarbeitet die Stadt den Umweltbericht für den Bebauungsplan. Dabei zeichnet sich ab, dass es keine großen inhaltlichen Unterschiede zwischen diesem neuen Umweltbericht für den Bebauungsplan und den im bisherigen 13b-Verfahren getroffenen Ausführungen zu den Umweltbelangen geben wird, sondern lediglich formelle Unterschiede (Anpassen der Darstellung der bislang ermittelten Umweltaspekte bzw. der erheblichen Auswirkungen auf Umweltbelange an die formellen Anforderungen der Anlage 1 zu § 2 Abs. 4 und den §§ 2a und 4c BauGB).

Ursache hierfür ist nicht etwa, dass der Umweltbericht zu oberflächlich sein wird, sondern dass bereits im bisherigen Verfahren (auch) nach § 13b BauGB die Stadt eine umfassende Prüfung, Beachtung und entsprechende Dokumentation der Umweltbelange vorgenommen hatte.

Ein zusätzlicher eigener Umweltbericht auf FNP-Ebene würde demzufolge keine neuen Erkenntnisgewinne schaffen, sondern – wie im vorherigen Abschnitt zuletzt angemerkt – wohl eher eine bloße Förmlichkeit darstellen, nur um die Ergebnisse der Umweltprüfung nach § 2 (4) BauGB zwischen FNP-Ebene und B-Plan-Ebene differenzierter darstellen zu können.

3.3. Verfahrensalternativen

Als Alternative zur Wiederholung des Bebauungsplanverfahrens und als Alternative zur Einleitung eines FNP-Änderungsverfahrens hat die Stadt die Aufstellung einer Satzung nach § 34 (4) Nr. 3 BauGB (sog. Ergänzungs- oder Abrundungssatzung) erwogen.

Denn im Rahmen einer solchen Satzung wäre wohl keine Änderung des FNP erforderlich. Die Arbeitshilfe des dt. Instituts für Urbanistik difu zu den Satzungen nach BauGB führt hierzu aus: „Die Darstellung als Fläche für die Landwirtschaft steht der Satzung ... regelmäßig nicht entgegen“.

Hintergrund hierfür ist wohl, dass zu einer Satzung nach § 34 (4) Nr. 3 BauGB im Gesetztext kein Verweis auf § 8 (2) BauGB (erforderliche Entwicklung aus dem FNP) erfolgt; die Satzung muss lediglich „mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung vereinbar“ sein.

Diese Vereinbarkeit mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung wäre auch vorliegend im Plangebiet „Hornweg“ gegeben.

Überdies gibt es entsprechende Rechtsprechung und Kommentierungen:

„Handelt es sich lediglich um Randflächen, kann noch von einem „Entwickeln ausgegangen werden, andernfalls wird diese Grenze überschritten (vgl. BVerwG Beschluss vom 26.02.1999 – 4 CN 6/98; im Nachgang VGH Mannheim Urteil vom 02.02.2001 – 3 S 1000/99 - , der den Verstoß gegen das Entwicklungsgebot bei einem reinen Wohngebiet mit 28 Bauplätzen im Falle einer im Flächennutzungsplan angelegten Dominanz landwirtschaftlicher Flächen als i.S. des § 214 Abs. 2 Nr. 2 unbeachtlich ansieht).“
(ERNST /ZINKAHN /BIELENBERG/ KRAUTZBERGER: BAUGESETZBUCH – KOMMENTAR; 149. ERGÄNZUNGLIEFERUNG, MÜNCHEN 2023, § 8 BauGB, Rn 37)

Die Stadt hat die Aufstellung einer solchen Satzung allerdings verworfen:

In einer Ergänzungs- oder Abrundungssatzung dürfen (lediglich) einzelne Festsetzungen wie in einem Bebauungsplan getroffen werden.

Die Vielzahl der im vorliegenden Fall zu treffenden Festsetzungen aufgrund der erforderlichen Beachtung einer Vielzahl unterschiedlicher Belange spricht hier eher gegen die Zulässigkeit einer solchen Satzung im vorliegenden Fall.

Dies ist aber nur ein Argument gegen die Zulässigkeit einer solchen Satzung als Alternative zu einem „richtigen“ Bebauungsplan.

Es ist kein Argument gegen eine FNP-Änderung im vereinfachten Verfahren, insbesondere da nach obigem Urteil die Missachtung des Entwicklungsgebots absehbar nach § 214 Abs. 2 Nr. 2 BauGB als unbeachtlich anzusehen wäre (dem Urteil lagen zwar Planungen für ein WR, und nicht für ein WA wie beim B-Plan 4-07 „Hornweg“ zugrunde, dafür war das Plangebiet aber deutlich größer).

Selbstverständlich ist § 214 BauGB kein Argument dafür, eine anstehende FNP-Änderung einfach „zu vergessen“, nur weil dieser Verfahrensmangel im vorliegenden Fall wohl absehbar unbeachtlich wäre (die Planungen zum Hornweg sind in jedem Fall mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung vereinbar).

Es ist aber ein starker Hinweis darauf, dass ein vereinfachtes Verfahren nach § 13 BauGB im vorliegenden Fall richtig und angemessen ist.