



Sitzung des Stadtrates am 27.03.2024

**Änderungsantrag der Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, DIE LINKE., Hauptsache Halle und SPD zur Beschlussvorlage "Neuaufstellung des Flächennutzungsplanes der Stadt Halle (Saale) – frühzeitige Beteiligung und öffentliche Auslegung des Vorentwurfs" (Vorlagen-Nummer: VII/2023/05853) – hier: Darstellungsmethodik
Vorlagen Nummer: VII/2024/06984**

TOP: 8.6.4

Stellungnahme der Verwaltung:

Die Stadtverwaltung empfiehlt, den Antrag abzulehnen.

Begründung:

Die gesetzlichen Anforderungen der Darstellung der Grundzüge der baulichen und sonstigen Nutzung sind im Laufe der vergangenen Jahrzehnte unterschiedlich ausgelegt worden. Rechtsprechung und Kommentierung haben klargemacht, dass man zwar sehr detaillierte Darstellungen wählen kann, dies aber die Ausnahme mit entsprechender Begründung sein muss. Die Darstellung von Flächen in einem Detaillierungsgrad von 0,5 ha ist nicht das, was nach allgemeiner Auffassung gesetzgeberisch gewollt ist. Diese Art der Darstellung hat in der Vergangenheit auch nicht dazu geführt, dass die Ziele der Stadtentwicklung entsprechend gesteuert werden konnten. Sie hat nicht verhindert, dass kleine Freiflächen gerade im innerstädtischen Kontext bei bestehendem Baurecht für bauliche Zwecke beansprucht wurden. Außerdem resultiert aus der vergleichsweise detaillierten Darstellung des wirksamen Flächennutzungsplans eine aktuell zunehmende Zahl von Änderungsverfahren, die vom Aufwand her immer schwieriger zu bewältigen sind. Dort, wo der Flächennutzungsplan bei der Ausweisung neuer Bauflächen oder der Sicherung von Nutzungszusammenhängen entgegen einer baulichen Inanspruchnahme steuern soll, tut er dies mit der für den Vorentwurf verwendeten Methodik. Bürgerinnen und Bürger können die Grundzüge der Nutzung auch im aktuellen Planprodukt erkennen. Ob eine Erhöhung des Detaillierungsgrades wie vorgeschlagen zu einer besseren Orientierung für Bürgerinnen und Bürger führt, ist zweifelhaft. Für die Erhaltung von z. B. kleinteiligen Grünflächen hat die Erfahrung der letzten gut 25 Jahre gezeigt, dass eine Darstellung im Flächennutzungsplan die Nutzungsziele nicht sichert. Entweder gab es eine mehrheitliche Entscheidung zur Sicherung einer Nutzung, dann wurde dies über andere Instrumente erreicht (Ratsbeschluss, Vertrag, Eigentum, Vergabeverfahren, Bebauungsplan o. ä.) oder der Flächennutzungsplan wurde auch trotz detaillierter Darstellung übergangen. Auch die aktuell vorliegenden Änderungsanträge zeigen, dass es bei der Steuerung der Flächennutzung um eine Dimension deutlich jenseits der 0,5 ha geht.

Im Aufstellungsbeschluss vom 27.11.2019 ist unter Punkt 2.2 Planungsziele explizit Bezug auf die methodische Anpassung genommen, Zitat:

„Auf methodischer Ebene – das betrifft die planerische Darstellung und textliche Begründung – verfolgt die Neuaufstellung die Zielsetzung einer verstärkten Flexibilisierung bzw. Generalisierung der Plandarstellungen. Zum einen kann dadurch die Handhabbarkeit der



Planzeichnung erleichtert werden, zum anderen wird das Planprodukt auf diese Weise dem gesetzgeberischen Anspruch zur Darstellung der Grundzüge der vorhandenen und beabsichtigten Flächennutzung am ehesten gerecht. Aufgrund der Erfahrungen der Flächennutzungsplanänderungen der letzten gut 20 Jahre ist mit dieser Optimierung auch eine Minimierung des Änderungsaufwandes für die Zukunft avisiert. In diesem Sinne sollen die Detailaussagen in der Planzeichnung auf das vom Gesetzgeber gewollte Maß reduziert werden.“

Der entsprechende methodische Ansatz wurde darüber hinaus mündlich in den Ausschüssen erläutert und dabei deutlich gemacht, dass die Mindestflächenanforderung größer und der Maßstab kleiner werden soll.

Eine Überarbeitung erst zum Entwurf ist aus mehreren Gründen problematisch:

1. Der zeitliche Rahmen für eine Überarbeitung liegt aufgrund des methodischen Bruchs bei schätzungsweise mindestens zwei Jahren, da die komplette Begründung neu verfasst werden muss und jede einzelne Flächenausweisung überprüft und neu digitalisiert werden muss. Die notwendigen Arbeitsprozesse gehen weit über eine reine technische Übertragung der zeichnerischen Darstellung hinaus. Darüber hinaus müssen die zentralen Abstimmungen sowohl verwaltungsintern, als auch extern (Genehmigungsbehörde, Landesentwicklungsbehörde, Fachbehörden, Träger öffentlicher Belange etc.) wiederholt werden. Die Aussagen des Landschaftsplans, der parallel mit dem Flächennutzungsplan neu aufgestellt wird, müssen ebenfalls konzeptionell überprüft und angepasst werden, da vor allem die Flexibilisierung der Zielaussagen im Landschaftsplan bei einer detaillierteren Darstellung im Flächennutzungsplan nicht mehr in jedem Fall umsetzbar sein kann (vgl. Beantwortung der Fragen der Fraktionen zur Neuauflistung des Flächennutzungsplans zum Thema Grünflächen, Wald, Flächen für die Landwirtschaft, etc.). Außerdem muss die Umweltprüfung sowie die gesamte Eingriffsbilanzierung samt Kompensationsflächenkulisse grundlegend überarbeitet werden. Da die Abstimmung zweier derartig komplexer Planwerke ebenfalls sehr zeitaufwändig ist, muss von einer massiven zeitlichen Verzögerung im ohnehin langwierigen Verfahrensablauf ausgegangen werden. Letztlich wurde die Erarbeitung des Landschaftsplanes durch ein externes Fachbüro begleitet, sodass hierfür ebenfalls bisher nicht einkalkulierte Mittel für die Überarbeitung bereitgestellt werden müssten.
2. Ein höherer Detaillierungsgrad wird, wie die Praxis gezeigt hat, zu höherem Aufwand an Änderungsverfahren führen. Die Reduzierung des Änderungsaufwands und damit die Sicherung der Handlungsfähigkeit der Verwaltung bei der Bearbeitung der Änderungsverfahren war einer der Gründe für die methodische Anpassung.
3. Bei einer frühzeitigen Beteiligung mit dem aktuellen Planprodukt und erst danach vorgenommenen Änderung der Darstellungsmethodik besteht die Gefahr, dass die Anstoßwirkung der frühzeitigen Beteiligung teilweise ausgehebelt wird. Die Aussagen der Begründung zur stärkeren Generalisierung und Darstellung der Grundzüge der Planung würden dadurch ad absurdum geführt. Hinsichtlich der Wahrnehmung dieser Vorgehensweise in der Öffentlichkeit besteht ein unkalkulierbares Risiko, dass diese als irreführend wahrgenommen wird, wenn im Entwurf auf einmal andere Zielaussagen für dieselben Flächen formuliert werden. Aus fachlicher Sicht würde daraus eine hohe Unsicherheit für die Verfahrensführung und ein hohes Risiko bestehen, dass die frühzeitige Beteiligung wiederholt werden muss, weil aus den dann zum Vorentwurf beschlossenen Planunterlagen nicht der planerische Wille der Kommune ersichtlich wäre, worauf die Argumentation des Antrags fälschlicherweise abstellt.