



Stadt Schmallingenberg

Vorlage Nr. X/412

Datum: 09.03.2022

Vorlage der Verwaltung für:	Abstimmergebnis		
	Ja	Nein	Enth.
Technischer Ausschuss			
Stadtvertretung			

☒ öffentliche Sitzung	☐ nichtöffentliche Sitzung
---	---

Dezernat: III	Amt: Amt für Stadtentwicklung/Bauleitplanung	Sachbearb.: Herr Beste
------------------	---	---------------------------

Beteiligte Ämter:	Sichtvermerk:	gesehen:  III 
Finanzabteilung		
Amt für Stadtentwicklung		
Amt für Stadtentwicklung/Bauleitplanung		

TOP: Zukünftige Wohnbauflächenentwicklung der Stadt Schmallingenberg
Konzeptentwurf zur landesplanerischen Vorabstimmung mit der Regionalplanungsbehörde der Bezirksregierung Arnsberg
Inhalt: Geplante Bauflächen-Rücknahmen und perspektivische Aktivierungs- und Neudarstellungsabsichten
Hier: Billigungsbeschluss zu Inhalt und Vorgehensweise

Produktgruppe: 51.01 Räumliche Planung und Entwicklung

1. Beschlussvorschlag:

Der Technische Ausschuss schlägt der Stadtvertretung Schmallingenberg folgende Beschlussfassung vor:

Die Stadtvertretung Schmallingenberg billigt bis auf Weiteres die in der Anlage zur Verwaltungsvorlage X/412 dargelegten Konzeptentwurfsinhalte zur zukünftigen Wohnbauflächenentwicklung im Stadtgebiet und beauftragt die Verwaltung, auf dieser Basis mit der Regionalplanungsbehörde der Bezirksregierung Arnsberg in die landesplanerische Vorabstimmung einzutreten und bei positivem Ergebnis für die geplanten Wohnbauflächen-Rücknahmen eine Beschlussvorlage zur Einleitung einer gemeinsamen Flächennutzungsplanänderung einzubringen.

2. Sachverhalt und Begründung:

Der aktuelle Flächennutzungsplan der Stadt trat am 31.07.2001 in Kraft. Diesem Inkrafttreten ging die inhaltliche wie formalrechtliche Genehmigung der Bezirksregierung Arnsberg (BRA) voraus, die mit Verfügung vom 27.07.2001 erteilt wurde.

Seit etwa 2007 wird (auch) für das Stadtgebiet Schmallenberg durch die vg. Behörde das sogen. „Siedlungsflächenmonitoring“ (SFM) betrieben, welches gem. Landesplanungsgesetz NRW eine Pflichtaufgabe der Regionalplanung darstellt.

Das „SFM“ steht für die Erfassung und regelmäßige Fortschreibung der planerisch verfügbaren kommunalen Bauflächenreserven, die für Wohn-, Misch- oder Gewerbebezwecke genutzt werden können.

Erhebungsbasis ist der Flächennutzungsplan (FNP) mit den darin dargestellten Bauflächen.

Als Reservebauflächen erfasst werden -grob gesagt- alle dargestellten und noch unbebauten Bauflächen ab 0,2 ha Größe. Die jeweilige Lage der Fläche in einem unbeplanten Innenbereich, in einem Bebauungsplangebiet oder im Außenbereich ist dabei unerheblich.

Kombiniert bzw. verschnitten mit periodisch aktualisierten Berechnungsmodellen zur Bevölkerungsentwicklung und daraus abzuleitenden örtlichen Bedarfsansprüchen an Bauflächenreserven dient das Ergebnis im Falle von gemeindlichen Siedlungsflächen-Erweiterungsbestrebungen der BRA als Genehmigungsbehörde als (eine) Beurteilungsgrundlage für das Kriterium „bedarfsgerecht – ja oder nein“ und damit für den Anspruch der letztendlich kommunal zu gewährleistenden „nachhaltigen Siedlungsentwicklung“.

Im Hinblick auf die hiesige Wohnbauflächensituation wird Schmallenberg im Rahmen des SFM aktuell ein darstellungsmäßiger Überhang von ca. 60 ha für das Gesamtstadtgebiet attestiert. Hinzu kommt bei ortsspezifischen Neudarstellungsanfragen dann immer noch ein mehr oder weniger ausgeprägter Umfang an innerörtlichen Baulücken, d.h. von potenziellen Baumöglichkeiten auf Flächen kleiner als 0,2 ha. Diese tauchen zwar nicht explizit in der Reserveflächenerhebung auf, werden seitens der BRA im Beurteilungsfall aber dennoch mit in die jeweilige Betrachtung einbezogen.

Gab man sich seitens der BRA im Falle von städtischerseits beabsichtigten Bauflächen-Neuausweisungen anfangs noch mit ratsseitig beschlossenen „Absichtserklärungen“ zur (zeitlich nicht näher bestimmten) späteren Herausnahme von anderweitigen bisher im FNP dargestellten Bauflächen im Verhältnis von mind. 2:1 zufrieden, so wurde diese relativ „kommunalfreundliche“ Praxis in den letzten Jahren von der BRA erst zunehmend und schließlich vollkommen aufgekündigt.

Wurde zunächst noch die zwingende unmittelbare formale Herausnahme der städtischerseits vorgesehenen Rücknahmeflächen im (zeitlichen) Parallelverfahren zur beabsichtigten Neudarstellung akzeptiert bzw. gefordert -und nicht mehr nur eine bloße Absichtserklärung-, ging man zuletzt dazu über, nicht mehr nur einzelfallbezogen zu entscheiden/entscheiden zu wollen, sondern (vorab) ein stadtgebietsweites Gesamtkonzept zur Bauflächen-Überhangsreduzierung einzufordern, welches in Folge und einzelfallunabhängig zunächst mal eine deutliche Reduzierung der Reserven zur Folge haben sollte. Dieser Effekt sollte auch real zeitnah dergestalt bewirkt bzw. sichergestellt werden, dass die Stadt unmittelbar ein oder mehrere FNP-Änderungsverfahren auf den Weg bringt, die den seitens der BRA zuvor auf Basis des Konzepts als „im ersten Aufschlag“ als genügend erachteten Bauflächenumfang in eine „Freiraum-Darstellung“, i.d.R. (die Auffangdarstellung) „Fläche für die Landwirtschaft“ rücküberführt.

Erst danach wollte man seitens der BRA wieder „Verhandlungsbereitschaft“ in Richtung etwaiger kommunaler Neuausweisungen zeigen und Einzelanfragen bearbeiten.

Informell einzuschieben an dieser Stelle gilt es, dass die vorstehende Thematik beileibe kein alleiniges Problem der Stadt Schmallenberg darstellt, sondern -in vielen Fällen gut in der örtlichen Presse zu verfolgen-, praktisch 1-zu-1 auch nahezu jede andere Kommune beschäftigt (hat).

In zahlreichen Gesprächen mit der Regionalplanungsbehörde hat die Stadt Schmallenberg in der jüngeren Vergangenheit daher versucht, diesbzgl. „Aufweichungen“ und „gewisse Zuge-

ständnisse“ zu erwirken, insbes. im Hinblick darauf, dass es weder politisch möglich noch taktisch vor Ort sinnvoll ist, einen vollkommenen Überhangsabbau anzustreben. Letzteres sah auch die BRA so. Allerdings wurde mit Blick auf die anderen Kommunen keine Sonderbehandlungsmöglichkeit gesehen und eingeräumt.

Vor diesem Hintergrund wurde in der letzten Gesprächsrunde mit der Bezirksregierung am 12.01.2022 ein aus städtischer Sicht wohl oder übel zu akzeptierendes Format zu den weiteren Erfordernissen bzw. nächsten Schritten vorgegeben:

Erfordernis Konzepterstellung:

Die Stadt Schmallenberg legt der Regionalplanungsbehörde der BR Arnsberg möglichst zeitnah ein Konzept vor, welches im Ergebnis die Rückumwandlung von mind. 25 ha derzeit im FNP dargestellter und im SFM als „Unbebaute Reserve“ geführter Wohnbauflächen zur Folge hat.

Nach grundsätzlicher landesplanerischer Billigung der Rücknahmevorschläge bzw. des Konzepts durch die Behörde sind seitens der Stadt das oder die formalrechtlich erforderliche(n) Verfahren nach dem Baugesetzbuch (BauGB) zur entsprechenden wirksamen Rückumwandlung der Bauflächen in Freiraum anzustrengen.

Konzeptioneller Ansatz:

Aus Sicht der Verwaltung sollte das zu entwickelnde Konzept trotz Allem nicht allein einen rein „destruktiven Charakter“ aufweisen und sich ausschließlich auf Überlegungen und konkrete Vorschläge zu Bauflächen-Rücknahmen beschränken.

Im Sinne einer zumindest ansatzweisen städtebaulichen Ausgewogenheit und einer besseren Vertretbarkeit gegenüber Politik und Bevölkerung sollte das Konzept auch positive Entwicklungsüberlegungen beinhalten, aufzeigen und -soweit möglich- konkret verorten.

Konzeptionelle Prämissen:

- Die vorgeschlagenen Rücknahmeflächen sollten in erster Linie solche sein, die noch nicht mit faktischen Baurechten belegt sind, auf denen also noch keine durch Bebauungsplanung, sonstiges Satzungsrecht nach § 34 BauGB (Abrundungs-, Entwicklungs-, Ergänzungssatzung) oder durch Innenbereichslage (Baulücke) geschaffenen/entstandenen Baurechte liegen, um etwaige Entschädigungsansprüche von vornherein soweit als möglich auszuschließen.
- Die Vorschlagsflächen sollten für sich möglichst groß sein, um den anzupeilenden Mindestrücknahmeumfang (ca. 25 ha) auch im Sinne einer Verfahrensaufwandsreduzierung grundsätzlich mit möglichst wenigen bzw. zumindest einer überschaubaren Anzahl von Einzelflächen erreichen zu können. In der Konsequenz sollte in diesem Zuge nicht zwingend jede „Kleinstfläche“ für eine Rücknahme vorgesehen werden, wobei eine dadurch begründete derzeitige „Nicht-Berücksichtigung“ nicht als gewollte dauerhafte Beibehaltung und spätere bauliche Ausnutzungsabsicht auszulegen und „einzufordern“ wäre.
- Die Aussagen des „Integrierten Stadtentwicklungskonzeptes (ISEK) Schmallenberg 2030“ zur „größenmäßig“ abgestuften Funktionsteilung respektive -zuteilung der Orte sollten insbes. im Zweifelsfall von besonderem Gewicht sein – und das sowohl hinsichtlich etwaiger Rücknahme- als auch möglicher Neuausweisungs-Vorschlägen.

Rechtlicher Hinweis zur Entschädigungsfrage:

Im Zusammenhang mit Änderungen von Flächennutzungsplandarstellungen ist festzuhalten bzw. nochmals darauf hinzuweisen, dass der Öffentlichkeit, speziell den Eigentümern von betroffenen Flächen, über das BauGB zwar eine Verfahrensbeteiligungsoption eingeräumt wird, dass es für die Betroffenen aber keinen Rechtsanspruch auf Beibehaltung einer Bauflächendarstellung im FNP gibt, da Letzterer im Grundsatz lediglich ein behördenverbindlicher Plan ist, aus dem Bürgern i.d.R. weder Rechte erwachsen noch Pflichten, bspw. zur Entrichtung erhöhter Steuern/Beiträge, nur weil ein Besitztum im FNP z.B. als „Wohnbaufläche“ dargestellt ist. Diesbzgl. FNP-Änderungen bedingen keine Entschädigungsansprüche, es ergibt sich kein Planungs- oder Vertrauensschaden i.S. des Gesetzes (zumindest im Zusammenhang mit den hier ausschließlich gegenständlichen Bauflächentypen). Da es sich zudem dabei meist auch um Außenbereichsflächen handelt, bestehen i.d.R. auch keine einklagbaren Baurechte; diese resultieren grundsätzlich erst aus einer weiterführenden verbindlichen Bauleitplanung.

Allgemeine Hinweise:

- Es liegt auf der Hand, dass infrage kommende Rücknahmeflächen -insbs. unter den vorstehenden Prämissen- sich vornehmlich (nur) in den größeren Orten des Stadtgebietes ergeben können – zumal viele kleine Ortslagen oder gar Wohnplätze gar nicht bauflächenmäßig im FNP enthalten sind und von daher ohnehin nicht Teil dieser Betrachtung sind.
- Es liegt ferner in der Natur der Sache, dem eigentlichen Anlass für das Konzept, dass es hier vorrangig um die rechtlich unausweichliche Reduzierung des festgestellten Wohnbauflächen-Überhanges geht, gehen muss.
Es muss allen Entscheidungs- und Ortsvertretern bewusst sein, dass es hier nicht um eine mutmaßlich einseitige Benachteiligung irgendwelcher Orte oder Regionen geht. Hier geht es vielmehr um den Erhalt bzw. die Rückgewinnung städtischen Handlungsspielraums, was die siedlungsstrukturelle Fortentwicklung unserer Orte anbelangt – auch der Orte im Übrigen, die sich aktuell durch das Konzept evtl. über Gebühr benachteiligt sehen.
Es sollte, muss allseits realisiert und auch akzeptiert werden, dass -mit Ausnahme der Kernstadt- der Bewegungsspielraum in Sachen „Rücknahme einer bestimmten Fläche ja/nein“ stadtgebietsweit äußerst begrenzt ist, will/muss man die BRA-seitige Rücknahmeforderung von „mind. 25 ha“ erfüllen.
Ohne die zukünftige zustimmende Mitwirkung der BR Arnsberg als Genehmigungsbehörde ist ansonsten allenfalls noch eine äußerst begrenzte Entwicklung innerhalb der (bestehenden) FNP-Darstellungen möglich, wobei realisiert werden muss, dass das Gros der Flächen, die derzeit noch ungenutzt, als „Reserve“ gelistet und in dieses Rücknahmekonzept eingegangen sind, diesen „ungenutzten Reserve-Status“ oft nicht ohne Grund haben, sondern weil irgendwelche Gründe bislang und wohl auch auf absehbare Zeit dagegen stehen, dass sie einer tatsächlichen baulichen Nutzung zugeführt werden können.
- Nicht ausgenommen werden von der etwaigen Einbeziehung in den „Rücknahmetopf“ können leider, und das wissentlich abweichend von der vorstehend erstgenannten „Konzeptionellen Prämisse“, auch diverse, flächengrößenmäßig nicht unrelevante Bebauungsplan- oder sonstige Satzungsgebiete älteren Datums, die teils trotz erheblicher Bemühungen verschiedenster Akteure bis heute nicht ihrer bestimmungsgerechten Nutzung zugeführt werden konnten.
Allerdings werden sich in diesen Fällen die erforderlichen formalen Verfahren, da sie eben nicht allein die FNP-Ebene betreffen, umfangreicher und wohl auch zeitaufwändiger darstellen.

Im Hinblick auf den bereits oben angesprochenen „Entschädigungsaspekt“ ist festzustellen, dass etwaige Verjährungsfristen in allen infrage kommenden Fällen lange abgelaufen sind.

Nächste Schritte:

- Der verwaltungsseitige Vorschlag geht dahin, dass -vorbehaltlich der weitgehenden grundsätzlichen Akzeptanz der flächenbezogenen Inhalte des Konzeptentwurfs in der anstehenden Beratungsrunde- auf dieser Basis das nächste Abstimmungsgespräch mit der Regionalplanungsbehörde gesucht wird.
Angestrebtes Abstimmungsziel einerseits wäre, dass die Behörde in Bezug auf die Bauflächenrücknahme aus landesplanerischer Sicht sowohl den Flächengesamtumfang als auch die dezidierten Flächenvorschläge akzeptiert und auf dieser Basis die Einleitung eines oder mehrerer formaler FNP-Änderungsverfahren zur entsprechenden Umwandlung erwartet. Andererseits wäre die Zielerwartung an das Gespräch, dass die Behörde nach der formalen Einleitung der vg. Änderung(en) für die im Konzeptentwurf enthaltenen Ansätze für Wohnbauflächen-Neudarstellungen -bezogen auf das SFM-Kriterium- positive landesplanerische Beurteilungen in Aussicht stellt.
- Vorbehaltlich des Gesprächsausgangs wie vorstehend angestrebt, würde verwaltungsseitig anschließend in die nächstmögliche politische Beratungsrunde ein entsprechendes, alle vorgesehenen Rücknahmebauflächen als Teilbestandteile beinhaltendes FNP-Änderungsverfahren zur Fassung des einleitenden Aufstellungsbeschlusses gem. § 2 Abs. 1 BauGB gegeben werden.
Hintergrund dieses Vorgehensvorschlages ist die Erwartung, dass die Gefahr des „allseitigen Aufreibens“ an einer einzigen Flächenrücknahme in einem bestimmten Ort so geringer ausfällt, als wenn es sich dabei um ein separates Einzelverfahren für eben diese Fläche handelt.
Auch aufwandstechnisch sollte sich ein solches Vorgehen, das im Übrigen durchaus allgemein gängige Praxis im Verwaltungshandeln ist, deutlich geringer darstellen als eine Vielzahl von Einzelverfahren. „Notfalls“ besteht ohnehin die Möglichkeit, eine Teilfläche, für die es vielleicht doch keine zeitnahe Einigung zu geben scheint, aus dem Verfahren herauszunehmen. Zudem sollten sich etwaige grundsätzliche Vorbehalte gegen eine bestimmte Flächenrücknahme eigentlich spätestens bereits im Zuge bzw. Vorfeld der Aufstellungsbeschlussfassung herausstellen.

Der **Konzeptentwurf** betreffend die „**Zukünftige Wohnbauflächenentwicklung der Stadt Schmallenberg**“ findet sich im Anschluss dieser Verwaltungsvorlage als Anlage.

Abschließende Anmerkungen zum Stand der Wohnbauflächenentwicklung in den größeren Orten des Stadtgebietes:

Die Kernorte **Schmallenberg** und **Bad Fredeburg** werden im Konzeptentwurf explizit behandelt, ferner auch **Wormbach**, das als einer von insgesamt 11 Ortsteilen im bereits oben genannten „ISEK Schmallenberg 2030“ als „Typ-B-Ort = Ort mit Grundversorgung“ (und gewissen Versorgungsfunktionen (auch) für das jeweils zugeordnete Umland – vgl. ISEK Teil „B“ Seite 20 ff) ausgewiesen ist.

Zu den übrigen 10 „Typ-B-Orten“, als da wären: **Bödefeld, Bracht, Dorlar, Fleckenberg, Gleidorf, Grafschaft, Holthausen, Kircharbach, Oberkirchen** und **Westfeld** kann bzgl.

des jeweiligen Angebotes an Wohnbaumöglichkeiten an dieser Stelle nur verkürzend das Nachfolgende festgestellt werden, da das zentrale Thema dieser Verwaltungsvorlage und des Konzeptentwurfs die Erfüllung der Flächenrücknahmeforderung der BR Arnsberg(!) – bleibt.

Für **Dorlar**, **Grafschaft** und **Oberkirchen** wurde in der jüngsten Zeit durch aktuelle Bauleitplanverfahren die Versorgungssituation entspannt. Hinzu kommen speziell für Grafschaft noch zahlreiche innerörtliche Reserven und Baulücken. Aktueller Handlungsbedarf in Richtung weitere Wohnbauflächenentwicklungen wird bis auf Weiteres nicht gesehen.

Für **Holthausen** laufen aktuell städtische Bemühungen um die Aktivierung der Reservefläche an der dortigen „Kirchstraße“. Bis auf Weiteres kein sonstiger Handlungsbedarf für Wohnbauflächenentwicklungen.

Für **Westfeld** befindet sich aktuell der „Alt-Bebauungsplan“ Nr. 111 „Über der Dorfstraße“ in der Umsetzung. Zudem verfügt der Ort innerhalb seiner sonstigen Satzungsgebiete noch über umfangreichen Reserveflächen- respektive Baulückenbestand. Bis auf Weiteres kein sonstiger Handlungsbedarf für Wohnbauflächenentwicklungen.

Umfangreicher Reserveflächen- bzw. Baulückenbestand ist auch für **Bödefeld** und **Fleckenberg** zu attestieren, der keinen unmittelbaren Handlungsdruck in Richtung Wohnbauflächenentwicklung rechtfertigt.

Nichts desto trotz sollte speziell im Fall **Bödefeld** für das entfallende Baugebiet „Auf dem Stadtfeld“ nach einer geeigneten Ersatzfläche gesucht werden, wobei die in den Blick zu nehmende Fläche vor den allgemeinen Anstrengungen zum Freiflächenverbrauch allerdings deutlich kleiner auszufallen hat, als die bisherige im Bereich „Stadtfeld“.

Ähnlich zu Bödefeld verhält sich die Situation in **Gleidorf**, wo ein großes Baugebiet („Ober der Hummeske“) wegen Nicht-Umsetzbarkeit aufgegeben werden soll.

Allerdings ist der Ort nun auch schon seit über 35 Jahren ohne diese Baugebiet zurecht gekommen und verfügt innerhalb anderweitiger Bebauungspläne auch noch über eine vorerst ausreichende Anzahl von Bauplätzen – allerdings in Privatbesitz, was die tatsächliche Verfügbarkeit oftmals leider nachhaltig behindert. Deswegen laufen auch aktuell wieder neuerliche städtische Bemühungen zur Aktivierung der Flächen.

Nichts desto trotz sollte auch im Fall **Gleidorf** für das wegfallende Baugebiet zukünftig nach einer Ersatzfläche Ausschau gehalten werden, die allerdings auch hier sehr viel kleiner als die ursprünglich geplante ausfallen muss und wird.

Der Ortsteil **Bracht** ist, wie verschiedene andere auch, durch einen sehr umfangreichen innerörtlichen Reserve- / Baulückenbestand gekennzeichnet. Hier sollte das Augenmerk in nächster Zeit tatsächlich auf deren Mobilisierung liegen. Erfreulicherweise gibt es eine Arbeitsgruppeninitiative aus dem Ort heraus, die sich dieses Themas vertiefend annehmen will. Hier sind die in nächster Zeit in Aussicht genommenen Gespräche abzuwarten, bis über evtl. Schritte zu beschließen ist.

Auch **Kirchrarbach** verfügt, gemessen an seiner Größe, noch über eine ausreichende Anzahl von Baumöglichkeiten, die sich vornehmlich im Bebauungsplangebiet Nr. 120 „Zur Parmke“ befinden. Hier sollten in einem nächsten Schritt, analog zu Bracht, aus dem Ort heraus weitere Anstrengungen zur Mobilisierung versucht werden. Ansätze dazu hat es, mit Unterstützung der Stadt, in der jüngeren Vergangenheit auch bereits gegeben, diese scheiterten für den ins Auge gefassten Alternativ- bzw. Ergänzungsbereich (ehem. Sportplatzgelände) jedoch am bisherigen Widerstand der BR Arnsberg, der sich wiederum maßgeblich auf die kritische gesamtstädtische SFM-Bilanz stützte. Sollte die Stadt in dieser Hinsicht wieder mehr Handlungsspielraum erlangen, erscheint ein neuerlicher Vorstoß in diese Richtung, so denn noch aus dem Ort heraus gewollt, nicht ausgeschlossen.