



LANDTAG VON BADEN-WÜRTTEMBERG
Petitionsausschuss - Der Vorsitzende

Landtag von Baden-Württemberg Konrad-Adenauer-Straße 3 70173 Stuttgart

Frau
Barbara Herzig
Kirchbühl 21
88374 Hoßkirch

Stuttgart, 21.07.2023
Telefon: 0711 2063 2525
Telefax: 0711 2063 142540
Aktenzeichen: Petition 16/05543

E-Mail: petitionen@landtag-bw.de

**Petition 16/05543; Initiative Zukunftsfähiger Regionalplan, 88374 Hoßkirch
Regionalplan Bodensee-Oberschwaben**

Sehr geehrte Frau Herzig,

der 17. Landtag von Baden-Württemberg hat in seiner 72. Sitzung am 20.07.2023 entsprechend der Beschlussempfehlung des Petitionsausschusses über die Petition 16/05543 entschieden. Die Entscheidung und Begründung wollen Sie bitte der beiliegenden Kopie aus der Landtagsdrucksache 17/5028 entnehmen.

Gemäß § 68 Absatz 4 der Geschäftsordnung des Landtags benachrichtige ich Sie als Vorsitzender des Petitionsausschusses über diese Landtagsentscheidung.

Das Petitionsverfahren ist mit dieser Mitteilung abgeschlossen.

Ich bitte Sie, die Mitunterstützer der Petition entsprechend zu benachrichtigen.

Mit freundlichen Grüßen

gez.

Thomas Marwein

Anlage



Für die Richtigkeit

Susanne Sch

Angestellte

5. Petition 16/5543 betr. Regionalplan Bodensee-Oberschwaben

I. Gegenstand der Petition

Die Petenten wenden sich gegen den Entwurf des Regionalplans Bodensee-Oberschwaben.

Gegen den Regionalplanentwurf machen die Petenten insbesondere geltend:

- Das Ziel der Bundesregierung, die Neuinanspruchnahme von Flächen auf 30 Hektar pro Tag zu begrenzen, werde verfehlt.
- Der Regionalverband werde seiner Steuerungsfunktion im Hinblick auf die Siedlungsentwicklung nicht gerecht.
- Die gesetzlichen Klimaschutzziele würden nicht erreicht.
- Bei der Infrastruktur für Bahn, ÖPNV und Radwege gebe es großen Nachholbedarf.
- Die Kies- und Rohstoffabbauflächen seien überdimensioniert geplant. Ferner fehle eine dringend nötige Umweltabgabe auf den Kiesabbau.
- Aus Sicht der Landwirtschaft werde ein zu hoher Verlust wertvoller Böden für die Nahrungsmittelproduktion befürchtet.
- Hinsichtlich des Landschaftsschutzes müsse der Altdorfer Wald zusammenhängend gesichert werden. Außerdem gelte es, möglichst viele Grünzüge zu erhalten.

Im Hinblick auf diese Themenfelder fordern die Petenten eine Überprüfung des Regionalplanentwurfs durch das Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft sowie durch das Ministerium für Verkehr. Darüber hinaus fordern die Petenten einen sofortigen Stopp des Verfahrens und eine angemessene Überarbeitung des Regionalplanentwurfs, in dem Klima- und Nachhaltigkeitsziele tatsächlich und wissenschaftlich nachgewiesenermaßen erfüllt werden. Die Petenten erwarten, dass die Entscheidungsträger des Regionalverbands ihrer Verantwortung gerecht werden.

II. Die Prüfung der Petition ergab Folgendes:

I. Sachverhalt

Der Regionalverband befindet sich derzeit im Verfahren zur gesamthaften Fortschreibung seines Regionalplans (mit Ausnahme des Kapitels 4.2 Energie, das in einem gesonderten Verfahren fortgeschrieben werden soll). Nach der Durchführung eines ersten Beteiligungsverfahrens zu den Plansätzen zu Rohstoffabbau und Rohstoffsicherung im Jahr 2018 sowie eines separaten Beteiligungsverfahrens zum ersten Entwurf der Gesamtfortschreibung (ohne Kap. 3.4 Rohstoffe und Kap. 4.2 Energie) im Jahre 2019, hat sich der Verband für eine Zusammenlegung dieser Verfahren entschieden. Nach Beschlussfassung am 23. Oktober

2020 wurde die Gesamtfortschreibung (inkl. des Kapitels Rohstoffe) in das zweite Verfahren zur Anhörung der Träger öffentlicher Belange und der Öffentlichkeit gegeben.

Der Entwurf enthält insbesondere Festlegungen zur anzustrebenden Siedlungsstruktur, zur anzustrebenden Freiraumstruktur und zur Verkehrsinfrastruktur der Region. Die Festlegungen umfassen einen mittelfristigen Planungszeitraum für die nächsten 15 bis 20 Jahre. Ausgenommen hiervon sind die Rohstoffplanungen, die für einen perspektivischen Zeitraum von zweimal 20 Jahren (40 Jahre) festgelegt werden.

Der Regionalverband hat eine umfassende Abwägung der öffentlichen und privaten Belange vorgenommen. Den Beschluss über die Abwägung hat die Verbandsversammlung als politisches Organ des Verbands am 25. Juni 2021 getroffen. Dabei hat eine intensive Befassung mit den in der Petition aufgeführten Themenfeldern Flächeninanspruchnahme sowie Klimaschutz- und Klimawandelanpassung stattgefunden. Auch die angeführten landwirtschaftlichen Belange wurden berücksichtigt. Entsprechende in der Petition aufgeführte Belange sind demnach im Rahmen des Satzungsbeschlusses berücksichtigt und nach Einschätzung der obersten Raumordnungs- und Landesplanungsbehörde in ausreichendem Maße in die Abwägung eingestellt worden. Dem Regionalverband obliegt als Träger der Regionalplanung insoweit eine eigenständige Abwägung.

Die Einreichung der Genehmigungsunterlagen in gedruckter Form beim Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen als oberste Raumordnungs- und Landesplanungsbehörde erfolgte am 27. Oktober 2021, die Nachreichung digitaler Unterlagen mit Schreiben vom 19. November 2021.

2. Rechtliche Würdigung

Leitvorstellung der Raumordnung ist nach § 1 Absatz 2 des Raumordnungsgesetzes (ROG) eine nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen führt.

Aufgabe der Regionalplanung ist es, die vielfältigen Nutzungsansprüche an den Raum zu koordinieren, einen zusammenfassenden, überörtlichen und fachübergreifenden Grundkonsens über die nachhaltige Nutzung und Entwicklung des Raums zu schaffen und die Entwicklung einer Region zu steuern. Die Regionalverbände legen daher – im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben und im Rahmen ihres sogenannten planerischen Ermessens – konkrete Flächen und Entwicklungsziele fest.

Im Einzelnen kann Folgendes festgestellt werden:

2.1 Zu den von den Petenten genannten Gründen

- a) Flächeninanspruchnahme/Steuerungsfunktion des Regionalplans

Die Petenten greifen die Inhalte der Stellungnahmen der Umweltschutzverbände sowie insbesondere einer Initiative von Wissenschaftlern auf, die im Verfahren zur zweiten Offenlage beim Regionalverband eingegangen sind und insbesondere den Flächenverbrauch im Rahmen des zweiten Anhörungsentwurfs als zu hoch einstufen. Im Einzelnen nehmen die Petenten Bezug auf das 30-Hektar-Ziel der Bundesregierung, wonach bis 2030 die Neuinanspruchnahme von Flächen für Siedlung und Verkehr auf unter 30 Hektar pro Tag verringert werden soll. Aus Sicht der Initiative der Wissenschaftler sowie der Petenten werde dieses Ziel in der Region Bodensee-Oberschwaben deutlich überschritten (zulässig seien nach diesem Ziel maximal 1 250 Hektar für die Region, geplant seien mehr als das Doppelte dieser Fläche). Darüber hinaus werde der Regionalverband seiner Steuerungsfunktion nicht gerecht.

Bei den Stellungnahmen der Umweltschutzverbände sowie der „kritische[n] Würdigung des Entwurfs für den Regionalplan Bodensee-Oberschwaben“ der Initiative der Wissenschaftler handelt es sich um Stellungnahmen, die im Rahmen der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange sowie der Öffentlichkeit beim Regionalverband eingegangen sind. Gemäß § 7 Absatz 2 Satz 1 ROG sind bei der Aufstellung der Raumordnungspläne die öffentlichen und privaten Belange, soweit sie auf der jeweiligen Planungsebene erkennbar und von Bedeutung sind, gegeneinander und untereinander abzuwägen. Die Stellungnahmen aus dem Beteiligungsverfahren sind vom Regionalverband gemäß § 7 Absatz 2 Satz 2 ROG in dieser Abwägung zu berücksichtigen. Der Regionalverband hat daher die angeführten Stellungnahmen zu prüfen, zu bewerten und in die Abwägungsentscheidung über den Planentwurf einzustellen. Den Beschluss über die Abwägung trifft die Verbandsversammlung als politisches Organ des Verbands.

Dass die Flächeninanspruchnahme zu begrenzen ist, ist sowohl bundesrechtlich durch die Grundsätze der Raumordnung und die Regelungen im Baugesetzbuch als auch vom Landesrecht wie z. B. dem Landesplanungsgesetz (LplG) vorgesehen. Bei dem angesprochenen Ziel der Bundesregierung zur Reduktion des Flächenverbrauchs bis 2030 auf unter 30 Hektar pro Tag handelt es sich um ein unverbindliches Ziel, das nach den aktuellen rechtlichen Vorgaben nicht auf einzelne Regionen herunterzubrechen ist.

Grundsätzlich steht der Flächenschutz auch nicht jeder Flächeninanspruchnahme entgegen. Insbesondere die Schaffung von Standortvoraussetzungen für wirtschaftliche Entwicklungen und die Deckung des Wohnraumbedarfs erfordern eine koordinierte und strukturierte Flächeninanspruchnahme. Es ist Aufgabe der Regionalplanung, die Flächeninanspruchnahme räumlich zu steuern und so andere Teile der Region hinsichtlich des Flächenverbrauchs zu schonen. Hierfür nutzt der Regionalverband insbesondere das Instrument der Schwerpunkte für Wohnungsbau (circa 320 Hektar) sowie der Schwerpunkte für Industrie und Gewerbe (circa 800 Hektar). Mit diesen Festlegungen werden in Summe circa 1 100 Hektar für Siedlungs-

zwecke verbindlich festgelegt. Gleichzeitig wird der Bedarf vorrangig in diese Gebiete gelenkt und andere Gebiete werden entlastet. Beides entspricht der dem Regionalverband zugewiesenen Steuerungsaufgabe. Dass die Entwicklung grundsätzlich in seceabgewandte Gebiete und in das angrenzende Hinterland gelenkt werden soll, entspricht den Vorgaben des Landesentwicklungsplans.

Die Festlegungen beruhen auf Bedarfsermittlungen, die im Rahmen der Planaufstellung vorgenommen wurden. Dabei liegt den Vorranggebieten für Industrie und Gewerbe eine vom Regionalverband beauftragte Studie zur Ermittlung des voraussichtlichen Gewerbeflächenbedarfs zugrunde, innerhalb dessen Rahmen sich der Regionalverband mit seinen Ausweisungen bewegt. Die Ermittlung der Wohnraumbedarfe erfolgt durch den Regionalverband auf Grundlage der prognostizierten Bevölkerungsentwicklung. Aufbauend auf dem Prognosewert der Bevölkerungsvorausberechnung soll eine zielgerichtete regionale Steuerung der Wohnbauflächenentwicklung vor allem in die Schwerpunkte des Wohnungsbaus, das heißt vor allem in die Ober-, Mittel- und Unterzentren erfolgen.

Entsprechende Bedarfsermittlungen obliegen dem Regionalverband als Träger der Regionalplanung und werden im Rahmen seiner Planungen transparent und nachvollziehbar dargelegt. Rechtsfehler sind nicht erkennbar.

An dieser Stelle soll nochmals auf die beiden unterschiedlichen Aspekte der Siedlungsplanung, nämlich einerseits die Steuerungsfunktion (welche Flächen sind vorrangig zu nutzen) und andererseits die Bedarfsermittlung auf der kommunalen Ebene hingewiesen werden.

Der Regionalverband sieht in seinem Plan eine Steuerung seiner Siedlungsflächen vor. Wie den Plansätzen der Gesamtfortschreibung entnommen werden kann, sind die Schwerpunkte für Wohnen und Gewerbe sowie bauplanungsrechtlich gesicherte, aber noch nicht bebaute Wohnbau- und Gewerbeflächen und aktivierbare Flächenpotenziale im unbeplanten Innenbereich (Baulücken und Konversionsflächen) vorrangig zu nutzen.

Zu berücksichtigen ist aber grundsätzlich auch, dass durch die Festlegungen von Flächen im Regionalplan noch kein Baurecht geschaffen wird. Hierfür ist erst eine entsprechende Bauleitplanung (in der Regel eine Flächennutzungsplanänderung und in jedem Fall ein Bebauungsplan) durch die jeweilige Kommune erforderlich. Durch die Festlegung im Regionalplan wird nur die Möglichkeit entsprechender Flächenfestsetzungen für die jeweilige Kommune geschaffen (oder verwehrt). Im Rahmen der Bauleitplanung der Kommunen muss der Bedarf für die Wohnbau- und Gewerbeflächen nach den Vorgaben des Baugesetzbuches dargelegt werden. Sollte nach diesen Vorgaben tatsächlich kein Bedarf bestehen, wären entsprechende Flächenausweisungen nicht möglich.

Im Übrigen ist hervorzuheben, dass die Siedlungs- und Verkehrsflächen in erheblichem Umfang Grün-

und Freiflächen umfassen. „Flächenverbrauch“ ist demnach nicht mit „Versiegelung“ gleichzusetzen. Nach Schätzungen des Statistischen Landesamts ist in Baden-Württemberg knapp die Hälfte der Siedlungs- und Verkehrsfläche tatsächlich versiegelt.

b) Klimaschutz

Die Petenten tragen unter Bezugnahme auf die Stellungnahme der Initiative der Wissenschaftler vor, dass der Regionalplan den von Landes-, Bundesregierung und der EU beschlossenen Klimazielen (1,5 Grad-Ziel) nicht gerecht werde. Das vom Regionalverband angenommene Wachstumsszenario führe gegenüber dem Status quo zu einem zusätzlichen Ausstoß von circa 3 Mio. Tonnen CO_{2e} bis zum Jahr 2050.

In Bezug auf das Klimaschutzgesetz Baden-Württemberg (KSG BW) ist in diesem Kontext insbesondere das Minderungsziel des § 4 KSG BW anzuführen, wonach die Gesamtsumme der Treibhausgasemissionen in Baden-Württemberg im Vergleich zu den Gesamtemissionen des Jahres 1990 bis zum Jahr 2030 um mindestens 42 Prozent verringert werden soll.

Grundsätzlich verpflichtet das Raumordnungsgesetz die Träger der Regionalplanung zur Berücksichtigung der Belange des Klimaschutzes durch einen entsprechenden Grundsatz der Raumordnung in § 2 Absatz 2 Nummer 6 Satz 7 und 8 ROG. Danach ist insbesondere den räumlichen Erfordernissen des Klimaschutzes Rechnung zu tragen, sowohl durch Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, als auch durch solche, die der Anpassung an den Klimawandel dienen. Nach der neuen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (Beschluss vom 24. März 2021) zielen die Vorgaben des Grundgesetzes (Artikel 2 Absatz 2 Satz 1 und Artikel 20a) auf die Herbeiführung von Klimaneutralität ab und kommt Schutzmaßnahmen, sogenannte Klimaanpassungsmaßnahmen, demgegenüber nur eine ergänzende Funktion zu. Nach § 11 Absatz 2 LplG konkretisiert der Regionalplan u. a. die Grundsätze der Raumordnung nach § 2 ROG und hat dabei die Vorgaben des Klimaschutzgesetzes Baden-Württemberg ergänzend zu berücksichtigen. Die Belange des Klimaschutzes – und so auch das Minderungsziel des § 4 KSG BW – sind demnach grundsätzlich in die Abwägung über den Planentwurf einzustellen. Das heißt, die klimaschützenden Belange und die sonstigen öffentlichen und privaten Belange sind von der Versammlung gegeneinander und untereinander abzuwägen. Dabei kommt dem Klimaschutz grundsätzlich kein Vorrang vor den anderen Belangen zu, die im konkreten Planungsfall ebenfalls Berücksichtigung finden müssen. Dies gilt auch nach der oben genannten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts. Allerdings ist darin auch ausgeführt worden, dass das relative Gewicht des Klimaschutzgebots (Artikel 20a Grundgesetz) in der Abwägung bei fortschreitendem Klimawandel weiter zunimmt.

Bei dem CO_{2e}-Minderungsziel handelt es sich um ein allgemeines landesweites Ziel. Ein Herunterbrechen des Ziels auf einzelne Ebenen oder auf die einzelnen

Regionen ist rechtlich nicht vorgesehen. Die Klimaschutzziele im Sinne des § 4 KSG BW finden vielmehr gemäß § 2 KSG BW „unter Berücksichtigung der fachgesetzlichen (hier: regionalplanerischen) Abwägungssystematik“ Anwendung (vgl. auch § 11 Absatz 3 KSG BW). Das heißt, dass der Regionalverband sich in der Abwägung mit den von der Planung konkret betroffenen Klimabelangen – Klimaschutz und Klimawandelanpassung – auseinandersetzen muss und dabei insbesondere die Treibhausgasminderungsziele des Klimaschutzgesetzes als Bestandteil der Klimabelange in die Abwägung des Verbands einzustellen sind.

Darüber hinaus wird auf geplante Festlegungen im Planentwurf hingewiesen, die Ergebnis der Berücksichtigung von Klimabelangen sind und sich in verschiedenen Themenfeldern widerspiegeln. So sollen etwa durch Festlegungen zur Förderung der Innenentwicklung und zur effizienten Flächennutzung Siedlungsstrukturen unterstützt werden, die eine sparsame Energienutzung befördern. Ferner soll über die Festlegungen der regionalen Freiraumstruktur ein Beitrag zum Erhalt natürlicher Senken zur Einlagerung klimaschädlicher Stoffe geleistet werden.

Wie sich bereits an diesen Beispielen zeigt, ist die Bewältigung des Themas Klimaschutz auf planerischer Ebene sehr komplexer Natur. Die vielfältigen in diesem Zusammenhang zu berücksichtigenden Belange müssen vom Regionalverband in ihren unterschiedlichen Gewichtungen in die Abwägung eingestellt werden.

Das Klimaschutzgesetz Baden-Württemberg wurde im Februar 2023 durch das Klimaschutz- und Klimawandelanpassungsgesetz Baden-Württemberg (KlimaG BW) abgelöst. Nach § 11 Absatz 3 ROG ist für die Abwägung des Regionalverbands jedoch die Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Regionalplan maßgebend. Entsprechende Ausführungen gelten auch für Änderungen des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG), die erst nach dem Abwägungs- bzw. Satzungsbeschluss in Kraft getreten sind.

Ungeachtet dessen mussten die Klimabelange auch zum Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses mit dem fortschreitenden Klimawandel Rechnung tragenden Gewicht in die Abwägung eingestellt werden.

Nach wie vor gilt, dass ein Herunterbrechen des allgemeinen Treibhausgas-Minderungsziels auf einzelne Regionen rechtlich nicht vorgesehen ist.

Allerdings werden die neuen Klimaschutzvorschriften einschließlich der §§ 2 Absatz 1 Nummer 2a, 2c, 11 Absatz 3 Nummer 7 und 11 LplG und des § 2 EEG im Rahmen der aktuell durch den Regionalverband erfolgten Aufstellung des Teilregionalplans Erneuerbare Energien einzuhalten sein.

Dieser Teilregionalplan Erneuerbare Energie wird sich mit dem bislang aus der Gesamtfortschreibung ausgeklammerten Themenfeld „Energie“ befassen. Der Aufstellungsbeschluss für diese Teilfortschreibung wurde in der Sitzung der Versammlung

des Regionalverbands am 18. Dezember 2020 gefasst. Im Rahmen der regionalen Planungsoffensive erfolgt derzeit die Ausarbeitung eines ersten Planentwurfs, der gemäß den Vorgaben in § 13 a LplG spätestens bis zum 1. Januar 2024 in die erste Auslegung zu bringen ist. Der Verband wird sich in diesem Rahmen intensiv mit dem Thema erneuerbare Energien auseinandersetzen und die notwendigen Flächen für Windenergieanlagen und Freiflächen-Photovoltaikanlagen sichern. Ferner werden im Rahmen dieses Plans auch die regionalen Grünzüge im Hinblick auf die Öffnung für Windkraft- und Freiflächen-Photovoltaikanlagen einer intensiven Prüfung unterzogen werden. In diesem Teilregionalplan gilt es somit, einen wesentlichen Beitrag für den Schutz des Klimas und eine nachhaltige Energiewende im Sinne des Klimaschutz- und Klimawandelanpassungsgesetzes Baden-Württemberg in der Region zu leisten.

c) Verkehrsinfrastrukturausbau

Die in der Petition vorgetragene Kritik zum einseitigen Vorantreiben großer Straßenbauprojekte durch den Regionalplanentwurf und dem zurückbleibenden Nachholbedarf bei der Infrastruktur der Bahn, dem ÖPNV und den Radwegen, kann nicht geteilt werden.

Der Regionalplan trifft in seinem Textteil neben den Festlegungen zum Straßenverkehr insbesondere auch Festlegungen zum Schienenverkehr, dem ÖPNV, dem Güterverkehr sowie dem Fuß- und Radverkehr. Darüber hinaus werden in dem Kapitel 4.1.0 Allgemeine Grundsätze auch Aussagen zur umweltverträglichen Mobilität und dem Verhältnis öffentlicher Verkehr zu Individualverkehr getroffen. Insbesondere soll der Anteil der umweltfreundlichen Verkehrsträger und Mobilitätsangebote am gesamten Personen- und Güterverkehr gesteigert werden. Hierzu soll dem öffentlichen Verkehr Priorität gegenüber dem motorisierten Individualverkehr, dem Schienenverkehr Priorität gegenüber dem motorisierten Straßen- und Flugverkehr und dem Fuß- und Radverkehr Priorität gegenüber motorisierten Verkehren eingeräumt werden. Weiterhin werden im Regionalplanentwurf Freihaltetrassen für den zweigleisigen Ausbau einzelner Schienenstrecken festgelegt, die von einer konkurrierenden Nutzung freizuhalten sind.

Bei den in der Raumnutzungskarte dargestellten Straßenplanungen handelt es sich demgegenüber nicht um eigenständige Festlegungen des Verbands, sondern um nachrichtliche Übernahmen von Planungen anderer Baulastträger (Bund, Land, Kreis) oder bloße Vorschläge. Maßgeblich für die nachrichtlichen Übernahmen sind unter anderem der Bundesverkehrswegeplan des Bundes sowie der Generalverkehrsplan Baden-Württemberg. Die darüber hinaus vorgeschlagenen Bundesstraßenprojekte, die nicht im Bedarfsplan des Bundes enthalten sind, bzw. die Landesstraßenprojekte, die dem Maßnahmenplan des Landes entnommen sind, richten sich an die jeweiligen Fachplanungsträger. Sie nehmen nicht an der Verbindlichkeit des Plans teil.

d) Rohstoffabbau

Bezüglich des Themenfeldes Kies- und Rohstoffabbau führen die Petenten an, dass zu den bereits genehmigten Flächen überdimensionierte 630 Hektar als Vorranggebiete und 730 Hektar als Reserveflächen geplant würden, ohne dass ausreichend Vorsorge dafür getroffen worden sei, dass der Kiestransport möglichst auf der Schiene erfolge.

Grundlage der Fortschreibung der Plansätze zum Abbau und zur Sicherung oberflächennaher Rohstoffe ist der vom Regionalverband prognostisch zu ermittelnde Bedarf an Abbauflächen und Sicherungsflächen für den Zeitraum der nächsten 40 Jahre. Hierfür nutzt der Verband die ermittelten durchschnittlichen Rohförder- bzw. Produktionsmengen der vergangenen Jahre. Auf Grundlage dieser Bedarfsermittlung und entsprechend dem Auftrag des Verbands, die Versorgung mit oberflächennahen Rohstoffen sicherzustellen, sieht der Entwurf des Regionalplans 635 Hektar als Vorranggebiete für den Abbau und 477 Hektar als Vorranggebiete zur Sicherung vor. In diesen Gebieten hat der Abbau bzw. die Sicherung von Rohstoffen Vorrang vor anderen Nutzungen. Im Durchschnitt stehen damit 9 Mio. Tonnen pro Jahr zum Abbau in der Region zur Verfügung. Die Produktionsmenge liegt dabei unter der bisherigen Förderung, die bis zu 11 Mio. Tonnen pro Jahr und im Jahr 2017 10,1 Mio. Tonnen betrug. Der Kiestransport erfolgt zwischen Wolfegg und Kressbronn auf der Schiene. Weitergehende Schienentransporte waren bislang nach Darlegung des Verbands aus wirtschaftlichen Gründen nicht darstellbar.

Zusätzlich zu den Vorranggebieten für den Abbau und zur Sicherung werden Vorbehaltsgebiete zur Sicherung von Rohstoffvorkommen festgelegt, welche die Rohstoffversorgung auch jenseits des Zeithorizonts von 40 Jahren sichern sollen. In diesen Gebieten hat der Rohstoffabbau in der Abwägung mit anderen Nutzungen ein besonderes Gewicht.

In der Petitionsschrift wird weiterhin kritisiert, dass der Kalkabbau im Natura 2000-Gebiet „Oberes Donautal“ in den Planentwurf aufgenommen würde, obwohl sich angrenzende Gemeinden dagegen ausgesprochen haben.

Der angesprochene Standort ist im aktuell verbindlichen Teilregionalplan „Oberflächennahe Rohstoffe von 2003“ als Gebiet zur Sicherung von Rohstoffen festgelegt und war bereits Gegenstand eines Zielabweichungsverfahrens. Der Standort wurde mit der Zielabweichungsentscheidung vom 27. Juni 2017 vom Regierungspräsidium unter dem Vorbehalt zugelassen, dass das Vorhaben aus naturschutzrechtlichen Gründen zulässig ist.

Im Regionalplanentwurf sieht der Regionalverband am Standort Mittelberg ein Vorranggebiet zum Abbau oberflächennaher mineralischer Rohstoffe vor.

Im Rahmen der Genehmigungsprüfung der Gesamtfortschreibung hat sich herausgestellt, dass für das Vorranggebiet für den Abbau oberflächennaher mi-

neralischer Rohstoffe Mittelberg im Oberen Donautal schon auf Regionalplanebene eine vertiefte FFH-Prüfung erforderlich gewesen wäre. Maßgeblich hierfür ist das Gutachten zur Einschätzung des Konfliktpotenzials für die Abbaubereiche oberflächennaher Rohstoffe sowie die FFH-Vorprüfung des Regionalverbands zum o. g. Vorranggebiet. Der Fachgutachter und in Folge dessen auch der Regionalverband sind zu dem Ergebnis gekommen, dass bei dem Abbaugbiet Mittelberg eine „erhebliche Beeinträchtigung Natura 2000 u. a. bei Betroffenheit prioritärer Art“ zu erwarten sei. Soweit ein FFH-Gebiet erheblich beeinträchtigt werden kann, ist grundsätzlich gemäß § 7 Absatz 6 ROG in Verbindung mit § 34 Absatz 2 bis 5 Bundesnaturschutzgesetz schon auf Ebene der Raumordnung eine vertiefte FFH-Verträglichkeitsprüfung durchzuführen. Ein bereits durchgeführtes Zielabweichungsverfahren zum bislang gültigen Regionalplan, auf das der Regionalverband Bezug nimmt, entbindet den Regionalverband im Rahmen des konkreten Regionalplanverfahrens nicht von den o. g. Vorschriften. Deshalb müsste das Vorranggebiet aufgrund ergänzender Prüfung im Rahmen der Genehmigung von der Verbindlichkeit ausgenommen werden.

e) Umweltabgabe

In Bezug auf den Kiesabbau wird von den Petenten weiterhin die Forderung nach einer Umweltabgabe gestellt.

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass eine solche Umweltabgabe nicht im Zuständigkeitsbereich des Regionalverbands liegt und nicht Gegenstand regionalplanerischer Festlegungen sein kann.

Abgaben auf die Rohstoffgewinnung zur Steuerung des Rohstoffbedarfs stehen seit Jahren in der öffentlichen und politischen Diskussion. Mit solchen Abgaben ist die Erwartung verbunden, steuernd auf Rohstoffabbau und Rohstoffexporte einzuwirken sowie Anreize zu mehr Bemühungen um Substitution und Recycling mineralischer Baustoffe zu schaffen. Ob Rohstoffexporte durch eine Verknappung des Rohstoffs auf dem Markt oder eine Preissteigerung tatsächlich eingedämmt beziehungsweise verhindert werden können, ist jedoch fraglich.

f) Landwirtschaft

Die Petenten nehmen weiterhin Bezug auf das Thema Landwirtschaft und befürchten durch die Festlegungen im Regionalplanentwurf einen zu hohen Verlust wertvoller Böden für die Nahrungsmittelproduktion.

Gemäß dem planerischen Grundsatz des PS 2.2.3.7 Landesentwicklungsplan (LEP) sind die für eine landwirtschaftliche Nutzung besonders geeigneten Teile von Freiräumen vor Beeinträchtigungen zu schützen und insbesondere ertragreiche Böden zu sichern. Dieser Grundsatz der Raumordnung ist bei der Aufstellung der Regionalpläne zu berücksichtigen und die Funktionsfähigkeit der Landwirtschaft als wesentlicher Belang in die Abwägung über den Planentwurf einzustellen.

Weiterhin setzt sich auch die Landwirtschaftsverwaltung bei der Regionalplanung, wie in diesem Fall bei der Fortschreibung des Regionalplans, als Träger öffentlicher Belange im Rahmen der zur Verfügung stehenden Möglichkeiten für den Erhalt landwirtschaftlicher Flächen ein. Die Landwirtschaftsverwaltung bringt sich in dem Verfahren als Träger öffentlicher Belange unter anderem auch zu der Thematik des Flächenverbrauchs ein.

Um den Belangen der Landwirtschaft gerecht zu werden, sichert der Regionalverband die regional hochwertigsten landwirtschaftlichen Flächen über die Festlegung von regionalen Grünzügen und Grünzäsuren. Inwieweit die Belange von Landwirtschaft und einzelnen landwirtschaftlichen Betrieben in der raumordnerischen Gesamtbewertung für bestimmte Flächen von entgegenstehenden Belangen überwogen werden, ist Gegenstand der planerischen Abwägung durch den Regionalverband.

g) Landschaftsschutz

Bezüglich des Themenfelds Landschaftsschutz fordern die Petenten eine zusammenhängende Sicherung des Altdorfer Waldes als Wasserspeicher und Bioökosystem sowie den Erhalt möglichst vieler Grünzüge für Erholungszwecke bzw. zum weiteren Bestehen der Region als Tourismusregion.

Nach dem Regionalplanentwurf wird der Altdorfer Wald bereits weitgehend durch Freiraumfestlegungen gesichert. Nahezu der gesamte Altdorfer Wald ist als Vorranggebiet für besondere Waldfunktionen festgelegt und dient damit insbesondere der Vernetzung von Waldlebensräumen, der Sicherung von Wildtierkorridoren und zur Erhaltung der Erholungsqualität des Waldes. Ausnahmen bestehen lediglich auf Offenlandflächen, die in der Regel als Vorranggebiete für Naturschutz- und Landschaftspflege gesichert werden und dort, wo Vorranggebiete für den Abbau und zur Sicherung von oberflächennahen mineralischen Rohstoffen vorliegen. In Summe macht der Rohstoffabbau circa 0,4 Prozent des Altdorfer Waldes aus. Weiterhin erfolgt in weiten Teilen eine überlagernde Sicherung mit regionalen Grünzügen, die neben einer Vielzahl von Schutzzwecken grundsätzlich auch der Erholung und dem Tourismus dienen soll.

In Summe umfasst der Freiraumschutz im Anhörungsentwurf des Regionalplans 2020 circa 2 000 Quadratkilometer und damit 57 Prozent der Regionsfläche. Kerngedanke aller Freiraumfestlegungen ist, neben der Sicherung des jeweiligen Schutzzwecks, auch der grundlegende Schutz des Freiraums vor Bebauung.

2.2 Zu den Forderungen der Petenten zur Verfahrensweise

a) Zu der Forderung einer Überprüfung des Regionalplanentwurfs durch das Fachministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschafts sowie durch das Fachministerium für Verkehr:

Gemäß § 9 Absatz 2 Satz 1 ROG ist der Öffentlichkeit sowie den in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen frühzeitig Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entwurf des Raumordnungsplans, zu seiner Begründung und im Falle einer durchgeführten Umweltprüfung zum Umweltbericht zu geben. Zu den berührten öffentlichen Stellen gehören regelmäßig auch die höhere Naturschutz- sowie die höhere Verkehrsbehörde (Regierungspräsidium). Das zuständige Regierungspräsidium wurde vom Regionalverband im Verfahren beteiligt und hat zu dem aktuellen Entwurf umfassend Stellung genommen. Hierbei werden auch die naturschutzrechtlichen sowie verkehrsrechtlichen Belange im Einzelnen dargelegt.

Die Beteiligung der obersten Naturschutzbehörde (Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft) sowie der obersten Verkehrsbehörde (Verkehrsministerium) findet – soweit die Ressorts nicht vorab, z. B. über Schreiben von Verbänden eingebunden worden sind – üblicherweise im Rahmen der abschließenden Genehmigung des Regionalplans durch die oberste Raumordnungs- und Landesplanungsbehörde (Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen) statt.

Die von den Petenten angeführten Ressorts sind in das Genehmigungsverfahren der Gesamtfortschreibung eingebunden. Eine Genehmigung erfolgt nur im Einvernehmen mit den betroffenen Ressorts.

- b) Zu der Forderung nach einem sofortigen Stopp des Verfahrens und einer angemessenen Überarbeitung des Regionalplanentwurfs zur Erfüllung der Klima- und Nachhaltigkeitsziele:

Ein Stopp des Verfahrens war aus den oben dargelegten Gründen nicht möglich. Der Regionalverband als eigenständige juristische Person des öffentlichen Rechts ist Träger der Regionalplanung für die Region und Träger des laufenden Regionalplanverfahrens. Die Terminierung einzelner Sitzungen und der Verfahrensfortgang sind Angelegenheit des Verbands. Dementsprechend wurde der Satzungsbeschluss von der Verbandsversammlung des Regionalverbands am 25. Juni 2021 gefasst und der obersten Raumordnungs- und Landesplanungsbehörde Ende 2021 zur Genehmigung vorgelegt. Der Satzungsbeschluss führt jedoch nicht zur Rechtswirksamkeit des Regionalplans. Die Ziele und Grundsätze eines Regionalplans werden vielmehr von der obersten Raumordnungs- und Landesplanungsbehörde durch Genehmigung für verbindlich erklärt. Erst mit Bekanntmachung der Genehmigungserteilung wird der Plan rechtsverbindlich.

Im Rahmen der Genehmigungsprüfung der obersten Raumordnungs- und Landesplanungsbehörde wird die Rechtmäßigkeit des Plans umfassend geprüft. Diese Prüfung umfasst auch die ordnungsgemäße Berücksichtigung von Klima- und Nachhaltigkeitszielen im Rahmen der gebotenen Abwägung. Wie bereits oben ausgeführt, waren in der Abwägung auch die Stellungnahmen der Umweltschutzverbände und der Initiative der Wissenschaftler mit ihren Ausführungen zu

den Klimaschutzzielen in der Abwägung zu berücksichtigen.

Die oberste Raumordnungs- und Landesplanungsbehörde führt im Rahmen des Genehmigungsverfahrens eine Rechtsprüfung durch. Das heißt, es wird geprüft, ob der Planentwurf nach den gesetzlichen Vorgaben aufgestellt wurde. Sofern der Plan die rechtlichen Vorgaben einhält, muss er von der obersten Raumordnungs- und Landesplanungsbehörde genehmigt werden. Eine Überarbeitung des Plans durch die Genehmigungsbehörde ist nicht möglich.

III. Ergebnis

Der Petitionsausschuss hat in seiner Sitzung am 13. Juli 2023 über die Eingabe beraten und beschlossen, die Petition der Regierung als Material zu überweisen.

Beschlussempfehlung:

Die Petition wird der Regierung als Material überwiesen.