



Baden-Württemberg
REGIERUNGSPRÄSIDIUM TÜBINGEN

Regierungspräsidium Tübingen · Postfach 26 66 · 72016 Tübingen

Zweckverband
Interkommunales Industriegebiet Rißtal
Geschäftsstelle
88400 Biberach

Tübingen 15.05.2018
Name Andrea Gamerdinger
Durchwahl 07071 757-3213
Aktenzeichen 21-10a/2423.42/Biberach
(Bitte bei Antwort angeben)

 Interkommunales Industriegebiet "IGI Rißtal" des Zweckverbands „IGI Rißtal“, Landkreis Biberach; Zielabweichungsverfahren nach § 6 Raumordnungsgesetz und Art. 21 Abs. 3 des Staatsvertrags zwischen dem Land Baden-Württemberg und dem Freistaat Bayern über die Zusammenarbeit bei der Landesentwicklung und über die Regionalplanung in der Region Donau-Iller.

Ihr Antrag vom 1. Februar 2017 und 9. Januar 2018

Anlagen

Entscheidung vom 15. Mai 2018

4 Mehrfertigungen der Entscheidung vom 15. Mai 2018

Schreiben an die Träger öffentlicher Belange vom 15. Mai 2018

Schreiben an die Beteiligten des „Runden Tisches“ vom 15. Mai 2018

Sehr geehrter Damen und Herren,

anbei wird die Entscheidung im Zielabweichungsverfahren für das Interkommunale Industriegebiet Rißtal (IGI Rißtal) übersandt.

Zu Ihrer Kenntnis sind weiterhin die Schreiben des Regierungspräsidiums an die Träger öffentlicher Belange sowie an die Bürgerinitiative beigefügt.

Mit freundlichen Grüßen


Gamerdinger



Baden-Württemberg

REGIERUNGSPRÄSIDIUM TÜBINGEN

Industriegebiet Rißtal
Zielabweichungsentscheidung

vom

15. Mai 2018

Inhalt

A. Entscheidung.....	2
I. Tenor.....	2
II. Nebenbestimmungen.....	2
B. Begründung.....	3
I. Vorhabenbeschreibung.....	3
II. Verfahren.....	4
1. Antragstellung.....	4
2. Antragsunterlagen.....	5
3. Verfahrensablauf.....	7
4. Anhörung.....	12
III. Erforderlichkeit der Planung.....	22
IV. Tatbestandsvoraussetzungen.....	25
1. Verstoß gegen Ziele der Raumordnung.....	26
2. Vorliegen eines Härtefalls.....	45
3. Grundzüge der Planung.....	50
4. Raumordnerische Vertretbarkeit.....	55
V. Ermessensentscheidung.....	68
1. Einzuhaltender Rahmen des Ermessens.....	68
2. Prüfungsumfang.....	70
3. Gesamtergebnis.....	78
VI. Kostenentscheidung.....	78
VII. Rechtsbehelfsbelehrung.....	78

A. Entscheidung

I. Tenor

1. Für das geplante Interkommunale Industriegebiet Rißtal wird eine Abweichung von den verbindlichen Zielen in Plansatz 3.1.9 des Landesentwicklungsplans Baden-Württemberg 2002 und in Plansatz B II 1.4 des Regionalplans Donau-Iller zugelassen.
2. Vorsorglich wird ebenfalls eine Abweichung vom verbindlichen Ziel in Plansatz 3.1.6 des Landesentwicklungsplans Baden-Württemberg 2002 zugelassen.
3. Die im Verfahren vorgelegten Unterlagen sind Bestandteil dieser Entscheidung
4. Diese Entscheidung ergeht unter dem Vorbehalt, dass in der nachfolgenden Bauleitplanung die Vereinbarkeit der Planung mit den fachgesetzlichen Vorschriften nachgewiesen werden kann.
5. Diese Entscheidung ergeht gebührenfrei.

II. Nebenbestimmungen

1. In der nachfolgenden Bauleitplanung sind innerhalb des Planungsgebiets ausreichend Flächen für einen möglichen Bahnanschluss (Güterverkehr und Öffentlicher Personennahverkehr) festzusetzen und dauerhaft zu sichern.
2. Auf Grundlage eines Gesamtkonzepts ist die Fläche bedarfsorientiert von Süden her zu entwickeln.
3. In der Bauleitplanung ist auf einen sparsamen Umgang mit Fläche zu achten. Es ist eine intensive Nutzung unter Vermeidung nicht zwingend notwendiger versiegelter Flächen vorzusehen.
4. Im Bebauungsplan ist innerhalb des Wasserschutzgebiets Höfen durch geeignete Festsetzungen der Schutz des Grundwassers sicher zu stellen.
5. Das Wasserschongebiet nach Plansatz B XI 2.1 des Regionalplans Donau-Iller ist im Bebauungsplan in besonderem Maße zu berücksichtigen. Es sind gege-

benenfalls geeignete Maßnahmen zum Schutz des Grundwassers und der Grundwasserneubildung vorzusehen.

6. Im Ausgleichskonzept ist auf einen sachgerechten Ausgleich zwischen landwirtschaftlicher Nutzung und naturschutzfachlichen Anforderungen zu achten. Hochwertige landwirtschaftliche Flächen sollen möglichst geschont und planinterne Flächen in einen Ausgleich einbezogen werden. Das Ausgleichskonzept soll zur Steigerung der ökologischen Wertigkeit des Rißtals beitragen.
7. Eine geeignete Einbindung des Gebiets in die umgebende Landschaft ist vorzusehen.

B. Begründung

I. Vorhabenbeschreibung

Zur Deckung ihres Bedarfs an Industrieflächen plant der Zweckverband IGI Rißtal, bestehend aus der Stadt Biberach und den Gemeinden Maselheim, Schemmerhofen und Warthausen, die Entwicklung eines interkommunalen Industriegebiets nördlich von Herrlishöfen auf Gemarkung der Gemeinde Warthausen.

Vor allem das Mittelzentrum Biberach ist Standort einer Reihe großer, überregional und teilweise international tätiger Industriebetriebe. Übergeordnete Zielsetzung ist nach den Unterlagen zum Zielabweichungsverfahren die Bereitstellung von Flächen für die standortnahe Erweiterung von in Biberach ansässigen Großbetrieben und Konzernen sowie deren Zulieferer. Die dem Zielabweichungsverfahren zugrundeliegende Fläche umfasst 45 ha und ist nach den Angaben des Antragstellers damit geeignet, sowohl den ermittelten kurz- bis mittelfristigen als auch den langfristigen Bedarf mit Planungshorizont 2030 zu decken. Anlass, zum jetzigen Zeitpunkt in die Planung einzusteigen, ist ein akuter Bedarf der in Biberach ansässigen Fa. Handtmann von zeitnah ca. 15 ha Industriefläche.

Der Standort liegt nördlich von Herrlishöfen im Rißtal und wird im Westen von der Bahnlinie Ulm-Friedrichshafen und im Osten von der L 267 begrenzt. Südlich des geplanten Standorts liegt die Wohnsiedlung Karl-Arnold-Straße des Warthäuser Ortsteils Galmutshöfen, östlich der ebenfalls zu Warthausen gehörende Ortsteil Barabein. Im Südwesten befindet sich der Warthäuser Ortsteil Herrlishöfen. Nach Norden öffnet sich das Tal der Riß. Der verkehrliche Anschluss soll über die L 267 an die B 30 her-

gestellt werden. Mit der Bahnlinie Ulm-Friedrichshafen besteht die Option eines Güterverkehrs- sowie eines Personennahverkehrsanschlusses an die Regio-S-Bahn Donau-Iller.

Die Fläche wird derzeit landwirtschaftlich genutzt. Ca. 50 % der Fläche liegt innerhalb der Schutzzone III des Wasserschutzgebiets (WSG) „Höfen“ des Zweckverbands Wasserversorgung Mühlbachgruppe vom 22. August 1990.

Der Regionalplan Donau-Iller¹ legt für den Bereich ein Wasserschongebiet nach Plansatz (PS) B XI 2.1 fest. Weiterhin liegt der Planbereich am südlichen Rand eines im Landesentwicklungsplan (LEP) Baden-Württemberg² dargestellten überregional bedeutsamen naturnahen Landschaftsraums (PS 5.1.2).

II. Verfahren

1. Antragstellung

Mit Schreiben vom 1. Februar 2017 haben die Stadt Biberach und die Gemeinden Maselheim, Schemmerhofen und Warthausen beim zuständigen Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg folgenden Antrag auf Zielabweichung gestellt:

1. *„Für das geplante Interkommunale Industriegebiet Rißtal (IGI Rißtal) wird eine Abweichung vom verbindlichen Ziel PS 3.1.9 des Landesentwicklungsplans Baden-Württemberg (LEP) 2002 zugelassen.“*

Hilfsweise:

2. *Für das geplante Industriegebiet Rißtal (IGI Rißtal) wird eine Abweichung vom verbindlichen Ziel im Plansatz B II 1.4 des Regionalplans Donau-Iller zugelassen.*
3. *Sofern der Bauleitplanung für das interkommunale Industriegebiet Rißtal weitere verbindliche Ziele der Raumordnung, sei es im Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg oder im Regionalplan Donau-Iller, entgegenstehen, wird auch insoweit eine Abweichung zugelassen.“*

¹ Verbindlich seit 25. Oktober 1987

² Landesentwicklungsplan 2002 Baden-Württemberg, verbindlich seit 21. August 2002

Zur Begründung wird auf die zum Gegenstand des Antrags gemachten Unterlagen verwiesen.

2. Antragsunterlagen

Die Unterlagen zum Zielabweichungsverfahren umfassen folgende Teile:

- Antragsunterlagen für das Zielabweichungsverfahren, Januar 2017
- Übersichtslageplan
- Interkommunales Industriegebiet im Verwaltungsraum Biberach und in der Gemeinde Schemmerhofen; Fachliche Analyse und Überprüfung der vorab vom RVDI ermittelten Standortgutachten, Januar 2017
- Anlagen:
 - Regionalverband Donau-Iller: Regionale Standortsuche für interkommunale Industriegebiete im Verwaltungsraum Biberach und in der Gemeinde Schemmerhofen, Stand: 21.07.2015, redaktionell geändert 03.11.2016
 - Imakomm Akademie; Strategisches Gewerbeflächenentwicklungskonzept für den Verwaltungsraum Biberach, Oktober 2015
 - Handtmann Unternehmensgruppe; Unternehmensentwicklung Geschäftsbereich Leichtmetallguss
 - Entwicklung im Großraum Biberach; 21. Oktober 2016
 - Regionalverband Donau-Iller: Regionale Biotopverbundplanung
 - Grundlagen zur Gesamtfortschreibung des Regionalplans Donau-Iller; Mai 2012
 - Regionalverband Donau-Iller: Biotopverbundplanung in der Region Donau-Iller -
 - Schwerpunktgebiete Naturschutz; Mai 2012
 - Themenpläne Boden, Landschaftsbild, Mensch, Tiere-Pflanzen, Klima-Wasser

In den Unterlagen wird das Vorliegen der Voraussetzungen für eine Zielabweichung unter anderem begründet mit

- den spezifischen Anforderungen an ein interkommunales Industriegebiet und der begrenzten Flächenkapazitäten für eine solche Fläche aufgrund der *„bewegten topographischen Gegebenheiten, der Siedlungsstruktur sowie der kleinteili-*

gen und strukturräumlichen Ausstattung im südlichen Teil der Planungsregion Donau-Iller.³ Eine zielkonforme Ausgestaltung sei weder am beabsichtigten Standort noch an einem anderen Standort im Umfeld des Mittelzentrums Biberach/Riß möglich. Eine weitere industrielle Entwicklung sei landesplanerisch jedoch durchaus gewollt. Der Antragsteller gehe davon aus, dass „der Gesetzgeber in Kenntnis der spezifischen Situation vor Ort nicht darauf abzielte, eine weitere Entwicklung von Biberach/Riß prinzipiell zu unterbinden“⁴. In ihrer Stellungnahme vom 29. Juni 2017 führen die Antragsteller ergänzend aus, dass sich hier der Härtefall aus den komplexen Zusammenhängen zwischen begrenzter Flächenverfügbarkeit im Stadtgebiet Biberach in Verbindung mit einem überdurchschnittlich schnellen Wirtschaftswachstum in den vergangenen Jahren begründe. Durch die eingeschränkte Flächenverfügbarkeit und dem Ziel, hochwertige Bereiche im Stadtgebiet eher für den Wohnungsbau heranzuziehen, sei ein Härtefall gegeben.

- der räumlichen Nähe der gewachsenen gewerblichen Entwicklung im Norden mit der nun geplanten gewerblichen Entwicklung in Herrlishöfen. Die Fläche sei räumlich begrenzt durch die vorhandenen Verkehrsachsen von Bahn und L 267, die bereits eine erhebliche Zäsur des Landschaftsraums darstellten. Eine klare räumliche Gliederung der einzelnen Siedlungsschwerpunkte bliebe weiterhin erhalten. Der Eingriff sei deshalb von minderem Gewicht und berühre die Grundzüge der Planung nicht.
- dem dringenden Planungsbedürfnis aufgrund des akuten Bedarfs eines ansässigen Großunternehmens. Mit der Planung wolle man Teile des Betriebs bzw. die Arbeitsplätze im Raum Biberach sichern. Darüber hinaus läge weiterer Flächen- und Entwicklungsbedarf ortsansässiger Großbetriebe vor. Auf das Gutachten der Fa. Imakomm⁵ wird verwiesen. Da keine zusammenhängenden Flächen in der erforderlichen Größe mehr vorhanden seien, habe man eine zweistufige Alternativenprüfung vorgenommen. Da keiner der untersuchten Standorte eine uneingeschränkte Eignung für ein Industriegebiet aufweise, habe man einen Standortvorschlag entwickelt, welcher die erforderlichen Eignungskriterien für ein Industriegebiet bei geringstmöglichen Raumwiderständen erfülle. Das Vorhaben habe bei der Landesplanung noch nicht berücksichtigt werden kön-

³ Lars consult; Antragsunterlagen für das Zielabweichungsverfahren, S. 45

⁴ Lars consult; Antragsunterlagen für das Zielabweichungsverfahren, S. 46

⁵ Imakomm Akademie; Strategisches Gewerbeflächenentwicklungskonzept für den Verwaltungsraum Biberach, Oktober 2015

nen. Da es aber inhaltlich den Grundsätzen der Landesplanung entspreche, könne davon ausgegangen werden, dass bei Kenntnis des vorliegenden Bedarfs die Rahmenbedingungen geschaffen worden wären, um das Vorhaben konfliktfrei realisieren zu können.

3. Verfahrensablauf

Zur Vorbereitung des Verfahrens wurde zunächst eine Standortalternativenprüfung durchgeführt. In einem ersten Schritt hat der Regionalverband Donau-Iller⁶ auf Grundlage regional definierter Eignungs-, Ausschluss- und Abwägungskriterien Standortbereiche im regionalen Kontext identifiziert. Die so ermittelten geeigneten Standortbereiche S 4.1 bis S 4.3 sowie S 9.1 und S 9.2 wurden im Auftrag der Zweckverbandsgemeinden durch das Büro Lars consult nochmals detaillierter untersucht und einer vergleichenden Beurteilung unterzogen⁷.

Parallel hierzu haben die Verwaltungsgemeinschaft Biberach und die Gemeinde Schemmerhofen die Fa. Imakomm Akademie mit der Erarbeitung eines strategischen Gewerbeflächenentwicklungskonzepts für den Verwaltungsraum Biberach und die Gemeinde Schemmerhofen⁸ beauftragt.

Nach Entscheidung der Zweckverbandsgemeinden für den Standort im Rißtal haben die vier Gemeinden - der Zweckverband war zu diesem Zeitpunkt noch nicht gegründet - mit Schreiben vom 1. Februar 2017 beim zuständigen Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg o.a. Antrag gestellt.

Mit Schreiben vom 8. Februar 2017 hat das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg das Regierungspräsidium Tübingen als höhere Landesplanungsbehörde damit beauftragt, das von der Stadt Biberach/Riß sowie den Gemeinden Maselheim, Schemmerhofen und Warthausen beantragte Zielabweichungsverfahren für das Interkommunale Industriegebiet „IGI Rißtal“ gemäß Artikel 21 Abs. 3 des Staatsvertrags zwischen dem Land Baden-Württemberg und dem Frei-

⁶ Regionalverband Donau-Iller; Regionale Standortsuche für interkommunale Industriegebiete im Verwaltungsraum Biberach und in der Gemeinde Schemmerhofen vom 21.07.2015, redaktionell geändert 03.11.2016; siehe hierzu detaillierter unter B.IV.4.b) Alternativenprüfung

⁷ LARS consult; Interkommunales Industriegebiet im Verwaltungsraum Biberach und in der Gemeinde Schemmerhofen - Fachliche Analyse und Überprüfung der vorab vom RVDI ermittelten Standortalternativen; Januar 2017: siehe hierzu detaillierter unter B.IV.4.b) Alternativenprüfung

⁸ Imakomm Akademie GmbH; Strategisches Gewerbeflächenentwicklungskonzept für den Verwaltungsraum Biberach ; Oktober 2015

staat Bayern über die Zusammenarbeit bei der Landesentwicklung und über die Regionalplanung in der Region Donau-Iller durchzuführen.

Zur Klärung des Flächenbedarfs und zum prognostizierten Zeitrahmen des ermittelten Bedarfs von 40 ha im Imakomm-Gutachten, den Antragsunterlagen und verschiedenen Aussagen des Zweckverbands hat das Regierungspräsidium am 8. Mai 2017 die Bürgermeister der Zweckverbandskommunen angeschrieben und um Konkretisierung gebeten.

Mit Schreiben vom 29. Juni 2017 haben die Antragsteller bzw. das beauftragte Büro Lars consult ihrerseits Stellung zu Bedenken aus der Anhörung und der o.g. Anfrage des Regierungspräsidiums genommen. Dabei wurde unter anderem ausgeführt, dass *„nach Aussage der Vorhabenträger sich im Gewerbegebiet Flugplatz zum einen die Fa. Liebherr, die dort bereits gebaut hat, weiterentwickeln wird und sich konkret um weitere Flächen bemüht. Darüber hinaus plant die Fa. Vollmer eine komplette Betriebsverlagerung an diesen Standort. Die Flächen, die durch diesen Umzug in der Kernstadt frei werden, sollen im Anschluss nicht mehr gewerblich genutzt werden.“*

Bezogen auf das IGI geht es weniger um konkrete Bedarfe. Man kann die weitere Entwicklung über den Bedarf der Fa. Handtmann hinaus durchaus als mittel- bis langfristige Option für die bestehenden Industrieunternehmen in der Raumschaft verstehen, wenn man bedenkt, dass im Bereich des GE Flugplatz letztlich nur noch knapp 6 ha verbleiben, die für eine großflächige Ansiedlung bzw. Expansion der ansässigen Unternehmen nicht ausreichend sind.“

Darüber hinaus wird darauf hingewiesen, dass die Überlegungen bezüglich der Bedarfssituation ausführlich im GE-Entwicklungskonzept der Imakomm dokumentiert sind – die Vorhabenträger vertrauen hier auf das Urteil und die Ergebnisse des Gutachtens“.

Weiter wird mitgeteilt, dass es *„explizites und offiziell formuliertes Ziel der Gemeinden ist, hier den Schienenanschluss sowohl im Personen- als auch im Güterverkehr zu realisieren“⁹*. Ein differenziertes Anschlusskonzept der Fa. Handtmann sei zum aktuellen Zeitpunkt noch nicht verfügbar und werde voraussichtlich erst erstellt, wenn eine Umsetzung des IGI Rißtal zumindest möglich werde¹⁰.

Da die Möglichkeit eines Schienenanschlusses ein wesentliches Eignungskriterium bei der Standortsuche war, hat das Regierungspräsidium den Regionalverband Do-

⁹ Lars consult; Stellungnahme zu NABU Biberach vom 29. 06.2017

¹⁰ Ebenda, Stellungnahme zur Anfrage des Regierungspräsidiums

nau-Iller ebenfalls am 8. Mai 2017 um eine ergänzende Aussage zu dessen Realisierungschancen gebeten.

Der Regionalverband legt in seiner Antwort vom 18. Mai 2017 dar, dass der Regionalverband Schwerpunkte für Gewerbe, Dienstleistungen und Industrie festlegen wolle, die wenn möglich über einen Gleisanschluss verfügen sollten. *„Ein möglicher Schienenanschluss wurde bei der von uns erstellten Untersuchung nicht als absolute Bedingung, jedoch bei der Alternativenprüfung als wichtiges Kriterium berücksichtigt. Dies liegt zudem darin begründet, dass die Firma Handtmann, welche sich voraussichtlich in einem IGI Rißtal ansiedeln möchte, auch einen Gleisanschluss zur Verladung von Gütern als für sie wichtiges Ansiedlungskriterium in einem Schreiben an die Stadt Biberach angeführt hat. Ein Schienengüteranschluss kann bereits für die Ansiedlung nur eines Industriebetriebes notwendig sein“.*

Ein optionaler Halt der geplanten Regio-S-Bahn Donau-Iller am IGI Rißtal sei *„in das Regionale SPNV-Zielkonzept der Region Donau-Iller aufgenommen (Regio-S-Bahn Donau-Iller: Regionales SPNV-Zielkonzept vom 17. August 2016)“*.

Im Gegensatz zu fest im Regio-S-Bahn Konzept geplanten neuen Personenhalten seien optionale Halte nicht hinsichtlich einer Wirtschaftlichkeit geprüft. Dies sei bei dem optionalen Halt „IGI Rißtal“ auch nicht möglich, da dessen Wirtschaftlichkeit und somit auch dessen Umsetzbarkeit vorrangig von der Arbeitskräfteanzahl vor Ort abhängig sei und zudem weitere Faktoren wie beispielsweise Schichtbetrieb berücksichtigt werden müssten. Die Entwicklung des geplanten IGI Rißtal werde deshalb verfolgt und ggf. zu einem späteren Zeitpunkt für die Umsetzung eines Personenhalts die Vorprüfung (Leistungsphasen 1 und 2 einschließlich Standardisierter Bewertung) veranlasst.

Für die geplanten neuen Haltepunkte sowie auch für optionale Halte im System der Regio-S-Bahn sei eine Flächensicherung über den Regionalplan als Ziele der Raumordnung fest vorgesehen. Somit könne erreicht werden, dass bereits heute alle raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen den zukünftigen Bau eines Personenhalts am IGI Rißtal berücksichtigen müssten.

Die Planungen eines möglichen Schienengüteranschlusses sowie auch ein optionaler Personenhalt seien der DB Netz AG als Infrastrukturbetreiber bereits zur Kenntnis gegeben worden. Dies sei erforderlich gewesen, da die anstehende Elektrifizierung dieser Schienenstrecke beide Maßnahmen soweit wie möglich und soweit wie nötig berücksichtigen soll.

Nachdem auch aus dem Kreis der Bürgerschaft eine Vielzahl von Anregungen und Bedenken gegen die Planung vorgetragen wurde, hat das Regierungspräsidium einen sog. „Runden Tisch“ mit Vertretern der Kommunen, des Landratsamts Biberach, des Regionalverbands Donau-Iller, von Naturschutzverbänden, der zwischenzeitlich gegründeten Bürgerinitiative „Schutzgemeinschaft Rißtal“ sowie der Fa. Handtmann initiiert und am 24. Oktober 2017 in Warthausen moderiert. Dieser sollte dem Informationsaustausch dienen, die verschiedenen Verfahrenswege aufzeigen und Transparenz im Hinblick auf die komplexen Abschichtungsprozesse einer Industriegebietsplanung herstellen.

Im Nachgang zu den Ausführungen am Runden Tisch hat das Regierungspräsidium am 24. November 2017 darum gebeten, Flächenbedarf und Realisierungszeitraum nochmals zu präzisieren. Mit Schreiben vom 1. Dezember 2017 teilte der Vorsitzende des Zweckverbands mit, dass *„sich der Flächenbedarf entsprechend der Bedarfsberechnung und den Gesprächen mit großen ansässigen Unternehmen kurz- bis mittelfristig (kurzfristig = im nächsten Jahr, mittelfristig = in den nächsten 1 bis 5 Jahre, langfristig = in den nächsten 5-10 Jahren) auf ca. 40 ha“* belaufe. Bezüglich vorhandener Potentialflächen wird auf die Ausführungen beim „Runden Tisch“ verwiesen. Nach den Ausführungen dort sind im Gewerbegebiet am Flugplatz Biberach kurz- bis mittelfristig noch ca. 12,7 ha Gewerbeflächen verfügbar, für ca. 8,3 ha bestünden langfristige Optionen.

Mit Schreiben vom 5. Januar 2018 erläutert der Zweckverband nochmals die aktuelle Bedarfssituation. Ausgehend von dem im Bearbeitungszeitraum des Strategischen Gewerbeflächenentwicklungskonzepts erhobenen Bedarf zweier großer Industrieunternehmen habe die Fa. Imakomm die Empfehlung ausgesprochen, kurz- bis mittelfristig ein Interkommunales Industriegebiet mit ca. 40 ha Fläche zu entwickeln. Auf diese Bedarfsermittlung habe Lars consult Bezug genommen. Die im Zielabweichungsverfahren beantragte Fläche berücksichtige diesen von der Imakomm AKA-DEMIE ermittelten Bedarf (40 ha) einschließlich einer Unschärfe, die in der nachfolgenden Bauleitplanung präzisiert werden sollte. Zur aktuellen Bedarfssituation 2017/2018 wird ausgeführt, dass der Flächenbedarf der Fa. Handtmann konkret benannt sei. Neben dem steigenden Auftragsvolumen stellten strukturelle Veränderungen (hier z.B. im Aluminiumguss) große Herausforderungen dar. Die Firma begründe einen kurz- bis mittelfristigen Bedarf von 10 - 15 ha Fläche. Die Erweiterungsmöglichkeiten am bestehenden Standort seien ausgeschöpft. Die Entwicklungsdynamik bei den in Biberach ansässigen Großunternehmen spiegele sich im ermittelten Gewerbeflächenbedarf wieder. Am Beispiel der Fa. Handtmann werde deutlich, dass diese

Bedarfe auch kurz- bis mittelfristig entstünden und häufig langfristig nicht planbar seien. Da an den Standorten der Betriebe nur noch eingeschränkte Entwicklungsoptionen vorhanden seien, müssten im Raum Biberach weitere, schnell verfügbare Flächenangebote geschaffen werden. Nur so könne auf diese Dynamik flexibel reagiert werden um den Wirtschaftsstandort Biberach langfristig und nachhaltig zu sichern. Da in Biberach planerisch verfügbare Industrieflächen weitestgehend ausgeschöpft seien, gewinne das IGI Rißtal eine zentrale strategische Bedeutung für die Wirtschaftsentwicklung der Raumschaft, um den nachgewiesenen Flächenbedarf kurz-, mittel- und langfristig decken zu können.

Weiterhin hat das Regierungspräsidium im Hinblick auf den Vortrag der Bürgerinitiative „Schutzgemeinschaft Rißtal“ vorab geklärt, dass sich das geplante IGI Rißtal nicht innerhalb eines Bereichs befindet, der bei einem statistisch alle 100 Jahre auftretenden Hochwasser überflutet wird. Auch ein Bereich, der bei einem extremen Hochwasser überflutet wird, ist nicht betroffen¹¹.

Der Zweckverband „Interkommunales Industriegebiet Rißtal (IGI Rißtal)“, bestehend aus der Stadt Biberach und den Gemeinden Maselheim, Schemmerhofen und Warthausen hat sich auf seiner konstituierenden Sitzung am 15. November 2017 gegründet. Die Verbandssatzung wurde am 4. November 2017 rechtswirksam. Die Genehmigung datiert vom 13. Oktober 2017.

Der Zweckverband plant, erschließt und vermarktet das Verbandsgebiet. Er siedelt dort Betriebe an. Er erwirbt und veräußert die hierfür erforderlichen Grundstücke. Er ist auch für notwendige Ausgleichsflächen verantwortlich, selbst wenn diese außerhalb des Verbandsgebiets liegen (§ 2 Abs. 1 Verbandssatzung). Der Zweckverband übernimmt nach § 2 Abs. 3 der Verbandssatzung u.a. die Aufgabe eines Planungsverbands i.S.v. § 205 BauGB für die verbindliche Bauleitplanung (Bebauungsplan). Die vorbereitende Bauleitplanung (Flächennutzungsplan) verbleibt bei den Verbandsmitgliedern, in deren Gebiet die betroffenen Flächen liegen.

Mit Schreiben des Verbandsvorsitzenden vom 9. Januar 2018 ist der Zweckverband in den Antrag der Kommunen auf Zielabweichung eingetreten und hat diesen als Antragsteller übernommen.

¹¹ Schreiben des Regierungspräsidiums an die Bürgerinitiative „Schutzgemeinschaft Rißtal“ vom 26. Juli 2017

Die Vereinbarte Verwaltungsgemeinschaft Biberach als Träger der Flächennutzungsplanung für die Gemeinde Warthausen ist mit Schreiben vom 7. Februar 2018 in den Antrag eingetreten.

Das nach Art. 21 Abs. 3 des Staatsvertrags erforderliche Einvernehmen der obersten Landesplanungsbehörde des Freistaats Bayern zur vorliegenden Zielabweichung wurde mit Schreiben vom 24. April 2018 erteilt.

4. Anhörung

Im Rahmen des Verfahrens hat das Regierungspräsidium folgende Träger öffentlicher Belange beteiligt, die von der Zulassung einer Zielabweichung berührt sein können:

- Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg
- Verwaltungsgemeinschaft Biberach/Riß
- Landratsamt Biberach
- Regionalverband Donau-Iller
- Regierungspräsidium Freiburg, Abteilung 9 - Landesamt für Geologie, Rohstoffe und Bergbau
- Landesamt für Denkmalpflege
- Vermögen und Bau Baden-Württemberg, Amt Ulm
- Beauftragter für Naturschutz und Landschaftspflege beim Landratsamt Biberach
- Bund für Umwelt- und Naturschutz Deutschland (BUND)
- Landesnaturschutzverband Baden-Württemberg e.V., Arbeitskreis Biberach
- Naturschutzbund Deutschland (NABU) - Landesgeschäftsstelle -, Stuttgart
- Handwerkskammer Ulm
- Industrie- und Handelskammer Ulm
- Kreisbauernverband Biberach-Sigmaringen e.V
- Netze BW GmbH
- Regierungspräsidium: Abteilungen 3 (Landwirtschaft), 4 (Straßenwesen und Verkehr), 5 (Umwelt); Referate 52 (Gewässer und Boden) und 55 (Naturschutz Recht)

- Nachrichtlich wurden informiert:
- Regierungspräsidium: Koordinierungsstelle, Sachgebiete 21-1b Bauleitplanung, 21-4 Denkmalschutz
- Landesbauernverband in Baden-Württemberg e.V.,
- Landesjagdverband Baden-Württemberg e.V., Stuttgart
- Landesnaturschutzverband Baden-Württemberg, Stuttgart

Die Interessenverbände von Industrie, Gewerbe und Handwerk, **Industrie- und Handelskammer Ulm** und **Handwerkskammer Ulm** begrüßen und unterstützen den Antrag ausdrücklich. Die **IHK Ulm** verweist auf die hohe Wirtschaftskraft des Landkreises Biberach und der Zweckverbandsgemeinden (der Landkreis Biberach sei beim Bruttoinlandsprodukt unter den „Top 10“ aller Landkreise in Deutschland) und die positive Bevölkerungsentwicklung, die voraussichtlich auch zukünftig anhalte. Für eine sinnvolle Gewerbe- und Industrieentwicklung seien große zusammenhängende Flächen notwendig, die vor Ort nicht mehr möglich, aber notwendig seien, um den ansässigen Betrieben auch zukünftig Entwicklungschancen zu bieten. Die Fa. Handtmann als einer der größten Arbeitgeber in Biberach benötige dringend Flächen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit. Eine weitere Nachverdichtung am bestehenden Standort stoße aus praktischen, logistischen und produktionstechnischen Gründen an ihre Grenzen. Daneben gebe es weitere Industriebetriebe, die in absehbarer Zeit weitere Flächen aus Gründen logistischer und personeller Verflechtungen in räumlicher Nähe zu den bestehenden Stammwerken benötigten. Der Standort sei sowohl in Bezug auf einen Bahnanschluss als auch durch die Nähe zur B 30 sehr gut geeignet. Da es keine alternativen Flächen gäbe und ein Industriegebiet dieser Größe zwangsläufig einen ausreichenden Abstand zu Siedlungen benötige, müsse die Trennung u.a. zu einer Wohnbebauung planerisch gelöst werden. Die **Handwerkskammer Ulm** weist weiterhin auf die Bedeutung der Planung für die Funktion des ländlichen Raums als attraktiven Wohn-, Lebens- und Arbeitsstandort hin. Durch den interkommunalen Ansatz könne eine höhere Standortqualität erzielt und einer Zersiedelung entgegen gewirkt werden. Maßgebliche Faktoren seien Größe und Zuschnitt des Gebiets. So könne eine höhere Qualität bei gleichzeitig günstigeren Kosten geschaffen werden.

Seitens der **Naturschutzbehörde des Landratsamts Biberach** bestehen grundsätzliche Bedenken gegen den nicht unerheblichen Flächenverbrauch. Diese könnten jedoch zurückgestellt werden, sofern keine alternativen Standorte nutzbar sind und ein entsprechender Bedarf bestehe. Der Standort Oberessendorf (S 9.1) werde jedoch favorisiert, da Arten- und Biotopschutz, Landschaftsbild und Erholung und das Schutzgut Mensch geringer beeinträchtigt würden und daher vermutlich ein geringerer Kompensationsbedarf bestehe. Die **höhere Naturschutzbehörde beim Regierungspräsidium** formuliert erhebliche naturschutzfachliche Bedenken gegen die Entwicklung eines Industriegebiets im Rißtal. Das Rißtal sei als überregional bedeutender naturnaher Landschaftsraum im LEP ausgewiesen, sei geprägt von Nieder-, Anmoor und Hochmooren, die eine hohe Zahl an Elementen des Biotopverbundes feuchter Offenland- und Waldstandorten aufweise. Die Riß und die in das Tal entwässernden kleinen Fließgewässer und Gräben hätten eine besondere Bedeutung für

einen Fließgewässerbiotopverbund. Weiterhin bestehe eine hohe Bedeutung als Vogelzug- und Rastgebiet. Da bezüglich der Beurteilung des Schutzguts Pflanzen und Tiere keine Fachdaten zugrunde lägen, sei das Schutzgut nicht mit dem notwendigen Gewicht in die Alternativenprüfung eingeflossen und insbesondere der Standort S 4.2 damit potentiell - bezogen auf dieses Schutzgut - zu schlecht bewertet worden. Trotz der intensiven landwirtschaftlichen Nutzung sei das naturschutzfachliche Entwicklungspotential des Rißtals noch in hohem Maße vorhanden. Dieses werde gegenüber den Standortalternativen S 9 durch ein Industriegebiet deutlich stärker beeinträchtigt. Durch die zukünftige Erweiterungsoption sei mit einer weiteren Zersiedelung und Verschlechterung zu rechnen. Hingegen sieht der **Naturschutzbeauftragte des Landkreises Biberach** die Alternativenprüfung als nachvollziehbar an. Insbesondere die kritische Betrachtung des Standorts S 4.3 wird begrüßt. Allerdings sollte die Fläche westlich der Bahnlinie wegen der dort gegebenen flächigen Beeinträchtigung des Wasserschutzgebiets, der landschaftlichen Bedeutung und des dortigen Anmoorausläufers des Äpfinger Rieds entfallen. Eine potentielle Erweiterungsfläche wird am Standort S 4.3s oder im Bereich der nördlich gelegenen Kiesgruben gesehen.

Der Planungsausschuss des **Regionalverbands Donau-Iller** hat dem Antrag auf Zielabweichung in seiner Sitzung am 28. März 2017 zugestimmt. Aus Sicht des Regionalverbands sind außer den Zielen zum Zersiedelungsverbot keine weiteren Ziele des LEP oder des Regionalplans beeinträchtigt. Der Regionalverband unterstützt die interkommunale Zusammenarbeit der Gemeinden, die dazu beitrage, Flächen optimal zu nutzen, und die positive Synergieeffekte erzeugen könne. Durch diese Kooperation sei die Ausweisung einer größeren Industriefläche regionalplanerisch vertretbar, auch wenn diese nicht direkt in der Stadt Biberach liege. Der Regionalverband habe eine unabhängige Standortsuche nach regionalplanerischen Kriterien vorgenommen, die auch bei einer Festlegung von regionalen Schwerpunkten in der Regionalplanfortschreibung Verwendung finden könnte. Die ergänzenden, der Regionalplanung nicht zugänglichen ortsspezifischen Kriterien seien nicht zu beanstanden und könnten aus regionalplanerischer Sicht nachvollzogen werden. Weitere geeignete Standorte, welche der Zielvorgabe des Plansatzes 3.1.9 LEP entsprächen, bestünden im Untersuchungsraum nicht. Die Siedlungsanbindung an den Siedlungssplitter Herrlishöfen sei nicht geeignet, das Ziel in Plansatz (PS) B II 1.4 des Regionalplans zumindest teilweise beeinträchtigt. Auch hier könne auf Basis der durchgeführten Standortanalyse sowie der Formulierung „soweit wie möglich“ einer Abweichung zugestimmt werden. Auch im festgelegten Wasserschongebiet seien Industriegebiete nur dann unzulässig, wenn diese den Schutzbelang des Gebiets gefährdeten. Aufgrund der randlichen Lage, der nicht flächenscharfen Ausweisung und der teilweisen Konkretisierung durch

das Wasserschutzgebiet komme eine mögliche Bebaubarkeit unter Berücksichtigung der gesteigerten Schutzwürdigkeit des Grundwassers in Betracht. Im Zuge der Vorbereitung der Regionalplanfortschreibung habe der Regionalverband die überregional bedeutsamen naturnahen Landschaftsräume konkretisiert und deren Bedeutung für die Biotopvernetzung erhoben. Dabei liege der vorgesehene Standort nicht innerhalb eines Schwerpunktraums 1. Priorität.

Von den beteiligten Naturschutzverbänden hat sich der **NABU Biberach** im Namen und in Vollmacht des NABU Landesverbandes zur Planung geäußert. Der angegebene Flächenbedarf von 45 ha für die nächsten 5 Jahre sei zu hinterfragen, da es einerseits auch zusammenhängende Flächen noch gäbe, z.B. am Flugplatz Biberach oder in Ummendorf und andererseits möglicherweise Erweiterungsmöglichkeiten für die Firmen an deren jetzigen Standorten möglich seien. Es sei zu befürchten, dass Fakten geschaffen und in den nächsten Jahren in großem Stil Erweiterungen in die Landschaft hinaus entwickelt würden. Auch sei die Entwicklung insgesamt kritisch zu hinterfragen, da bereits seit vielen Jahren Zuzüge mit der Folge weiterer Siedlungsentwicklungen zu beobachten seien. Eine ausreichende Alternativenprüfung läge nicht vor, da z.B. der vor Jahren ins Auge gefasste Standort in Schemmerhofen mit bereits vorhandenem Bahnanschluss nicht geprüft worden sei. Zu einzelnen Plansätzen wird ausgeführt¹²:

Plansatz 3.1.2 Z LEP: Bezüglich der nicht erfolgten Festlegung von Siedlungsschwerpunkten dürften keine Tatsachen geschaffen werden; hier gelte eine besondere Sorgfaltspflicht der Aufsichtsbehörden und Planer.

Plansatz 3.1.6 Z LEP: Hier wird kein Verstoß gesehen, jedoch sei in den folgenden planungsrechtlichen Verfahren die Schienenanbindung des Personen- und Schienenverkehrs verpflichtend zu machen. Die Notwendigkeit vorgesehener Straßenbauprojekte sei zu prüfen.

Plansätze 3.1.9 Z LEP und B II 1.4 Regionalplan: Hier wird ein Verstoß gesehen, da eine Nutzung bereits geplanter und ausgewiesener Gewerbeflächen pauschal als nicht geeignet angesehen werde. Eine detailliertere Betrachtungsweise sei notwendig. Die zusätzlichen Flächenbedarfe, z.B. durch Ausgleichsmaßnahmen sollten geprüft werden, insbesondere die Eignung der angrenzenden nicht mehr genutzten Kiesabbauflächen. Dies schon auch Böden mit Bedeutung für die Landwirtschaft. Insofern wird auf Plansatz 5.1.2.4 LEP verwiesen. Die bisherige Vorbelastung bestehe

¹² Zu den Inhalten der Plansätze siehe Kap. B.IV.1.

aus einem handwerklich geprägten Mischgebiet und einer wohl nicht realisierbaren Gewerbefläche. Der NABU weist außerdem darauf hin, dass die im Bereich noch vorhandenen Biotope gerade aufgrund der geringen Dichte eine umso höhere Bedeutung hätten. Die Region südlich der Donau sei ein Defizitraum, in dem kein Kerngebiet mehr vorhanden sei, weshalb dringender Handlungsbedarf bezüglich einer Verbesserung des Biotopverbunds bestehe.

Plansatz 3.3.6 Z LEP: Besondere Eignung sei gegeben, die Verlagerung auf die Schiene sei zwingend vorzuschreiben, der Flächenverbrauch z.B. durch Vermeidung weitläufiger Parkierungsflächen zu reduzieren.

Plansätze 4.3.1 LEP und B XI 2.1 Ziff. 6 Regionalplan: Da ein Bedarf nicht gegeben sei, wird ein Verstoß gegen den LEP gesehen. Der großräumige Schutz der Trinkwasservorkommen sei nicht gewährleistet.

Plansätze 5.1.2 und 5.1.3 Z LEP: Nach Ansicht des NABU ist die Funktions- und Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts und der natürlichen Lebensräume zu erhalten und zu verbessern. Diesbezüglich sei eine Einbeziehung der Kiesabbauflächen im Sinne eines Gesamtkonzepts zu prüfen. Eine Verbesserung des Biotopverbunds sei zwingend erforderlich.

Zu den rechtlichen Grundlagen eines Zielabweichungsverfahrens wird ausgeführt, dass die Größe des geplanten Gebiets keinesfalls einen Härtefall darstelle, da nur von einem akuten Bedarf von ca. 10 bis 15 ha auszugehen sei. Bezüglich der Grundzüge der Planung könne der Argumentation, dass keine negative Vorbildwirkung vorliege, weil die Planung nur aufgrund einer konkreten Bedarfssituation bestehender Industriebetriebe erfolge, nicht gefolgt werden, da der konkrete Bedarf nur 10 ha bis 15 ha umfasse und der restliche Teil eine beliebige Angebotsplanung darstelle und damit Grundzügen der Planung widerspreche. Aus Sicht des NABU könne der Zielabweichung deshalb nicht zugestimmt werden.

Seitens der **Wasserbehörden** und des **Landesamts für Geologie, Rohstoffe und Bergbau (LGRB)** wird auf die teilweise Lage des Standorts in der weiteren Schutzzone III des WSG Höfen und das Gefährdungspotential eines Industriegebiets für die Trinkwassergewinnung hingewiesen. Zwar sei die Ansiedlung von Industrie und Gewerbe grundsätzlich möglich, allerdings sei mit deutlichen Einschränkungen im Hinblick auf den Umgang mit wassergefährdenden Stoffen und bei der Abwasser- / Niederschlagswasserbeseitigung zu rechnen. Die **untere Wasserbehörde beim Landratsamt Biberach** beschreibt die Situation vor Ort wie folgt:

- innerhalb der würmeiszeitlichen Rinnenkiese des Rißtals, vorwiegend sandige Mittel- und Grobkiese, vereinzelt eingelagerte Sand- bzw. Kiesschichten; unterlagert von undurchlässigen Schichten der Oberen Süßwassermolasse
- Kiesmächtigkeit ca. 26 Meter
- Deckschicht mit ca. 0,5 m nur geringmächtig ausgebildet
- Grundwasserflurabstand je nach hydrologischer Situation ca. 1 bis 2 m
- Fließrichtung des Grundwassers etwa von Südwest nach Nordost; Gefälle ca. 1 ‰; Grundwasserabstrom 135 l/s = 4,26 Mio. m³/Jahr
- Entnahme aus den Brunnen < 19 l/s = 14 % des Grundwasserabstroms.

Im Hinblick auf das Wasserschongebiet seien Industriegebiete nur dann unzulässig, wenn diese den Schutzbelang des Wasserschongebiets gefährden. Unter Einbezug der randlichen Lage des Wasserschongebiets und der im Regionalplan nicht flächenhaft abgegrenzten Lage sowie der Tatsache, dass die Flächen im Wasserschutzgebiet Höfen lägen, welches detaillierte Auflagen mache, folge gleichwohl eine mögliche Bebaubarkeit unter Berücksichtigung der gesteigerten Schutzwürdigkeit des Grundwassers. Der Regionalplan formuliere keine konkreten Anforderungen, so dass wasserwirtschaftliche Standardbedingungen wie außerhalb von Wasserschutzgebieten festzulegen seien. Innerhalb des Wasserschutzgebiets gälten die Regelungen der Schutzgebietsverordnung und zusätzlich die Anlagenverordnung für wassergefährdende Stoffe (VAwS). Die Einschätzung des Büros Lars consult werde geteilt, dass wenn die genannten Auflagen und Schutzvorkehrungen der Verordnung eingehalten würden, der erforderliche Grundwasserschutz für die Wasserfassung Höfen gesichert werden könne. Weiterhin wird eine Kategorisierung von Anlagen in Abhängigkeit von der Nutzung wassergefährdender Stoffe vorgenommen und darauf hingewiesen, dass bei einer eventuellen Erweiterung nach Norden das Gebiet näher an die Zone II des Wasserschutzgebiets (sog. 50-Tage-Linie) heranrücke und ggf. eine Änderung des WSG erforderlich werden könne. Diese Einschätzung wird von der **höheren Wasserbehörde** geteilt. Eine Zustimmung sei denkbar, wenn bereits bei der Bauleitplanung unzulässige Nutzungen ausgeschlossen würden. Durch die Lage im Wasserschongebiet nach Regionalplan habe der Grundwasserschutz auch außerhalb des WSG ein besonderes Gewicht. Das Thema sei bei der Bauleitplanung abschließend abzuarbeiten und Konflikte durch entsprechende Regelungen in enger Abstimmung mit der unteren Wasserbehörde auszuschließen.

Das **Landwirtschaftsamt des Landratsamts Biberach** weist auf die Plansätze 5.3.2 Z und 5.3.3 G LEP hin, die den Schutz der für land- und forstwirtschaftliche Nutzung gut geeigneter Böden zum Ziel hätten. Gleiches enthalte Plansatz B III 1.2.1 des Regionalplans Donau-Iller. Durch die Einordnung des Standortbereiche S 4 und

S 9 als Vorrangflur Stufe I seien diese Ziele und Grundsätze auch auf diesen Flächen anwendbar und es lägen gute Gründe vor, diese hervorragend geeigneten Flächen der Landwirtschaft vorzubehalten. Sollte eine positive Entscheidung gefällt werden, wird eine besondere Schonung der landwirtschaftlichen Belange für künftige Vorhaben auf dieser Fläche und bei der Ausgestaltung der Planung angemahnt, z.B. flächensparende Bauweise oder möglichst planinterne Ausgleichsmaßnahmen bzw. solche ohne weitere Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Flächen. Auf § 15 Abs. 3 BNatSchG bzw. § 15 Abs. 6 NatSchG¹³ wird hingewiesen.

Seitens der **höheren Landwirtschaftsbehörde des Regierungspräsidiums** wird die Berücksichtigung von Flächen, die aus agrarstruktureller Sicht weniger für die Ausweisung eines interkommunalen Industriegebiets geeignet sind, begrüßt. Es wird aber darauf hingewiesen, dass auch Flächen, die nicht als Vorrangflur Stufe I eingestuft sind, von besonderer Bedeutung für die Landwirtschaft sein können, z.B. aufgrund relativer Flächenknappheit durch eine hohe Vieh- und Biogasanlagendichte wie im Landkreis Biberach. Es sei deshalb ergänzend zu untersuchen, ob der Flächenverlust von ca. 45 ha landwirtschaftlicher Fläche eine besondere Härte für die umliegenden landwirtschaftlichen Betriebe bezüglich Betriebsentwicklung oder -struktur darstelle. Für die Landwirtschaft sei durch externe Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen mit einem weit höheren Flächenverlust als die angegebenen 45 ha zu rechnen. Aus landwirtschaftlich-fachlicher Sicht bestünden daher grundsätzliche Bedenken, da die relative Flächenknappheit weiter verschärft werde. Es sei nicht ersichtlich, ob ein Teil der auszuweisenden Fläche ggf. als Entwicklungsflächen für landwirtschaftliche Betriebsstandorte von besonderer Bedeutung sei.

Seitens des **Landesamts für Denkmalpflege** wird darauf hingewiesen, dass Schloss Warthausen ein regional bedeutsames Kulturdenkmal mit einer beachtlichen Fernwirkung nach Süden, Osten und Nordosten darstelle. Mögliche Sichtachsen von der L 266 bzw. der L 267 seien jedoch durch die Planung nicht erheblich beeinträchtigt.

¹³ § 15 Abs. 3 BNatSchG: „Bei der Inanspruchnahme von land- oder forstwirtschaftlich genutzten Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ist auf agrarstrukturelle Belange Rücksicht zu nehmen, insbesondere sind für die landwirtschaftliche Nutzung besonders geeignete Böden nur im notwendigen Umfang in Anspruch zu nehmen. Es ist vorrangig zu prüfen, ob der Ausgleich oder Ersatz auch durch Maßnahmen zur Entsiegelung, durch Maßnahmen zur Wiedervernetzung von Lebensräumen oder durch Bewirtschaftungs- oder Pflegemaßnahmen, die der dauerhaften Aufwertung des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes dienen, erbracht werden kann, um möglichst zu vermeiden, dass Flächen aus der Nutzung genommen werden“

§ 15 Abs. 6 NatSchG BW: „Ist geplant, für Ersatz- und Ausgleichsmaßnahmen landwirtschaftlich genutzte Flächen in Anspruch zu nehmen, ist die zuständige Landwirtschaftsbehörde bei der Auswahl der Flächen frühzeitig zu beteiligen“

Die Planung betreffe das Prüffallgebiet „mittelalterliche Siedlung Rappenhof“. Für Erdbaumaßnahmen sei eine denkmalschutzrechtliche Genehmigung erforderlich, die ggf. Auflagen enthalten werde. Auf §§ 20, 27 Denkmalschutzgesetz¹⁴ wird hingewiesen.

Seitens der **Straßenbauverwaltung des Regierungspräsidiums** wird auf das Anbauverbot an Bundes- und Landesstraßen hingewiesen. Bauabsichten des Landes an der L 267 bestünden nicht. Abhängig von der raumordnerischen Zulässigkeit sei ein Anschluss denkbar, Details im Bauleitplanverfahren zu klären.

Die **NetzeBW** weist auf bestehende Leitungen im Plangebiet hin, die bei der Bauleitplanung zu beachten seien.

Seitens des **Landratsamts Biberach** wurde noch auf den notwendigen Waldabstand zu Wald im Süden hingewiesen, auf Anforderungen an die Brandschutzausstattung sowie darum gebeten, auf die olfaktorische Belastung bzw. den Fall eines Ausbruchs einer hochkontagiösen Tierseuche durch die nahe gelegene Tierkörperbeseitigungsanstalt in Warthausen hinzuweisen.

Zu der Planung im Rißtal hat sich auch eine Reihe von **Privatpersonen**, die sich im Lauf des Verfahrens zur Bürgerinitiative „Schutzgemeinschaft Rißtal“ zusammengeschlossen haben, bereits im Zielabweichungsverfahren geäußert. Die angesprochenen Themen werden hier zusammengefasst dargestellt. Ganz grundsätzlich wird kritisiert, dass in Biberach Vollbeschäftigung herrsche und weitere Industrie- und Gewerbeflächen zwingend weiteren Zuzug von Arbeitskräften und weitere Flächenversiegelung zur Folge habe oder noch mehr Pendler generiere. Andernorts würden dringender Arbeitsplätze benötigt. Auch seien die hergestellten Produkte für die Autoindustrie nicht zukunftsfähig. Außer der Fa. Handtmann seien alle Großbetriebe aus Biberach versorgt und hätten noch ausreichend Reserveflächen, so dass ein Bedarf für ein weiteres Indust-

¹⁴ § 20 DSchG: (1) Wer Sachen, Sachgesamtheiten oder Teile von Sachen entdeckt, von denen anzunehmen ist, dass an ihrer Erhaltung aus wissenschaftlichen, künstlerischen oder heimatgeschichtlichen Gründen ein öffentliches Interesse besteht, hat dies unverzüglich einer Denkmalschutzbehörde oder der Gemeinde anzuzeigen. Der Fund und die Fundstelle sind bis zum Ablauf des vierten Werktages nach der Anzeige in unverändertem Zustand zu erhalten, sofern nicht die Denkmalschutzbehörde mit einer Verkürzung der Frist einverstanden ist. Diese Verpflichtung besteht nicht, wenn damit unverhältnismäßig hohe Kosten oder Nachteile verbunden sind und die Denkmalschutzbehörde es ablehnt, hierfür Ersatz zu leisten.

(2) Das Landesamt für Denkmalpflege und seine Beauftragten sind berechtigt, den Fund auszuwerten und, soweit es sich um bewegliche Kulturdenkmale handelt, zu bergen und zur wissenschaftlichen Bearbeitung in Besitz zu nehmen.

(3) Die Gemeinden sind verpflichtet, die ihnen bekanntwerdenden Funde unverzüglich dem Landesamt für Denkmalpflege mitzuteilen.“

riegebiet mit im Endausbau 140 ha Fläche nicht bestehe. Es sei auch nicht zu erwarten, dass die in Biberach herrschende Vollbeschäftigung gefährdet sei, wenn das geplante Werk der Fa. Handtmann an anderer Stelle errichtet werde. Die Kommunen hätten keinen Nachteil im Vergleich zum Status Quo, im Gegenteil seien die entstehenden Kosten auch durch einen Bahnanschluss für die Gemeinde Warthausen nicht absehbar.

Inhaltlich wird bemängelt, dass durch das geplante Industriegebiet der Verkehrs- und Gewerbelärm insbesondere für das Wohngebiet Karl-Arnold-Straße¹⁵, das bisher noch überhaupt keine Berücksichtigung gefunden habe, Herrlishöfen und Galmutshöfen erheblich zunehmen würden, auch durch einen zu befürchtenden Schleichverkehr über Barabain und Oberhöfen. Die Wohngebiete würden noch stärker durch Abgasimmissionen belastet, die sich insbesondere bei zähem Nebel, wie er im Rißtal im Winter häufig auftrete, noch verstärkten.

Die Planung liege im Wasserschutzgebiet sowie in einem Wasserschongebiet des Regionalplans Donau-Iller und gefährde die Trinkwasserversorgung für ca. 10.000 Menschen. Das Gebiet liege im Überschwemmungsgebiet, was einer Bebauung entgegenstehe. Durch die Versiegelung werde die Überschwemmungsgefahr durch die Riß (HQ-100-Gebiet) und bei Starkregen verstärkt. Das Grundwasser stehe bereits jetzt sehr hoch an und der Bereich wirke als Wasserpuffer und Barriere für Hochwasserereignisse und könne sehr viel Wasser aufnehmen. Bei Starkregenereignissen stehe das Wasser im Gebiet, was gerade die Starkregenereignisse der letzten Jahre gezeigt hätten. Das Gebiet habe eine hohe Bedeutung als Vogelzug- und -rastgebiet. Ein Industriegebiet bedeute einen erheblichen Eingriff in das Landschaftsbild des Rißtals und zerstöre ein beliebtes Naherholungsgebiet. Weiter werden die mangelhafte Bodeneignung für ein Industriegebiet, die hohe Bodenqualität und das Anstehen von Anmoorböden genannt, die einer Bebauung entgegenstünden.

Die bereits jetzt bestehende Überlastung der L 267 vor allem im Berufsverkehr werde noch zunehmen. Die als Argumentation herangezogene Möglichkeit eines Bahnanschlusses überzeuge nicht, da die Fa. Handtmann bereits jetzt an der Bahnlinie liege, diese aber nicht nutze. Das Argument des Bahnanschlusses sei nur vorgeschoben. Zusammen mit der geplanten Ortsumfahrung Warthausen würde Herrlishöfen zwischen Straße und Industriegebiet eingezwängt.

¹⁵ Liegt zwischen Herrlishöfen und Galmutshöfen

Mit der Ausweisung des Industriegebiets werde hochwertigste landwirtschaftliche Fläche, die die beste Bodenqualität des Rißtals aufweise, dauerhaft zerstört. Weitere Verluste drohten durch notwendige Ausgleichsmaßnahmen. Die Darstellung zur Qualität der landwirtschaftlichen Flächen im Antrag und Gutachten von Lars consult seien falsch. Dies ergebe sich aus den Aussagen der örtlichen Landwirte, die die Fläche bewirtschaften und der Einschätzung des Finanzamts. Eine Abweichung von den Zielen der Raumordnung sei daher raumordnerisch nicht vertretbar, da ein Plangeber nicht überdurchschnittlich ertragreiche Flächen für immer der landwirtschaftlichen Nutzung entziehen dürfe, um in einem rechtskräftig festgestellten Wasserschutz- und -schongebiet Schwermetallindustrie anzusiedeln.

Die Planung verstoße gegen die Plansätze 2.2.3.7, 2.4.1, 3.1.9, 5.1.2.3, 5.3.2 und 5.3.3 LEP. Die Voraussetzungen für ein Zielabweichungsverfahren lägen nicht vor, da weder für die Kommunen noch für die Fa. Handtmann ein Härtefall vorliege, was zwingende Voraussetzung für eine Zielabweichung sei. Anders als im Urteil des VG Stuttgart vom 5. Februar 2013 - 2 K 287/12 - wo im Interesse des Klimaschutzes eine Biogasanlage zugelassen wurde, könne hier nicht ansatzweise davon ausgegangen werden, dass durch das geplante Industriegebiet dem Klimaschutz, den erneuerbaren Energien oder der Daseinsvorsorge zugetragen würde. Vielmehr solle auf überdurchschnittlich ertragreichen Böden in einer Region mit Vollbeschäftigung Schwermetallindustrie angesiedelt werden.

An der guten Situation des Raums Biberach werde sich auch nichts ändern, wenn der Zielabweichung nicht stattgegeben werde. Für die beteiligten Kommunen ergäben sich keine Nachteile im Vergleich zum derzeitigen Stand. Dies gelte auch für die einzige derzeit interessierte Firma, die angegeben habe, andere Alternativen zu haben. Die Planung sei raumordnerisch nicht vertretbar, da ein Plangeber angesichts des Nachhaltigkeitsgedankens nicht hochwertigste landwirtschaftliche Fläche in diesem Umfang für ein Industriegebiet in Anspruch nehmen würde. Es könne nicht davon ausgegangen werden, dass diese Abweichung noch im Bereich dessen liege, was der Plangeber gewollt hat oder gewollt hätte, wenn er den Grund für die Abweichung gekannt hätte. Die Ausführungen des VG Stuttgart in o.a. Urteil zu einer Biogasanlage würden ignoriert.

Bisher seien keine gewerblichen Schwerpunkte im Regionalplan festgelegt. Hier dürften keine vollendeten Tatsachen geschaffen werden. Außerdem seien die Antragsunterlagen nicht geeignet, da notwendige Erkenntnisse nicht eingeholt und keine Untersuchungen vor Ort durchgeführt worden seien. Zudem handele es sich nicht um eine unparteiische Erörterung und Feststellung der Gegebenheiten, vielmehr sei mit spe-

ziellem Auftrag und der Vorgabe vorgegangen worden, das Industriegebiet an genau dieser Stelle zu realisieren, was auch dadurch untermauert werde, dass die Fa. Handtmann das Gelände bereits erworben habe. Es bestehe das Erfordernis einer unabhängigen Ermittlung der Auswirkungen.

III. Erforderlichkeit der Planung

Grundvoraussetzung jeglicher Planung ist deren Erforderlichkeit. Ist diese nicht gegeben, kann auch keine Zielabweichung zugelassen werden. Im Verfahren wurde gerügt, dass der Bedarf für ein Industriegebiet der geplanten Größenordnung nicht vorhanden sei. Jedenfalls gebe es Alternativen in Gebiet der Stadt Biberach.

Ausgangsbasis der Planung ist das „Strategische Gewerbeflächenentwicklungskonzept für den Verwaltungsraum Biberach – Stand Oktober 2015“, erstellt von der Imakomm Akademie GmbH, Aalen¹⁶. Als Gesamtbedarf für Gewerbe- und Industriegebietsflächen werden darin bis 2030 im Verwaltungsraum Biberach 120 ha – 130 ha Fläche berechnet. In diesem Bedarf sind rund 40 ha enthalten, die strategisch interkommunal für Industrieentwicklung und für großflächige, industrielle Ansiedlungen vorgesehen sind.

Auf Grundlage eines Methodenmix aus GIFPRO¹⁷-Berechnung, einer Befragung von Betrieben und den Bürgermeistern der Kommunen sowie Auswertung der Anfragen nach Gewerbeflächen wurde der vorgenannte Bedarf ermittelt. Grundlage der Prognose war u.a. der zu diesem Zeitpunkt konkret von zwei großen Industriebetrieben als kurz- bis mittelfristig benannte Bedarf von ca. 32 ha Industrieflächen¹⁸.

Als klassisches Betriebsprofil wird im Imakomm-Gutachten¹⁹ genannt:

- Große Industriebetriebe (>5 ha) mit entsprechenden Emissionen (nach BImSchG), die die Ausweisung des Industriegebiets (GI) benötigen
- Spezifische Standortanforderungen, z.B. Bahnanschluss müssen erfüllt sein.

In den Unterlagen zum Zielabweichungsverfahren werden folgende lokale Anforderungsprofile ergänzt²⁰:

¹⁶ Imakomm Akademie; Strategisches Gewerbeflächenentwicklungskonzept für den Verwaltungsraum Biberach, Oktober 2015

¹⁷ GIFPRO: Gewerbe- und Industrieflächenbedarfsprognose

¹⁸ Imakomm, S. 64 des Endberichtes

¹⁹ Imakomm, S. 64

- Unmittelbare Anbindung an B 30
- Anbindung an das überregionale Schienennetz für den Güter- und Personenverkehr.

Unter Punkt 7 des Endberichtes wurden daraus abgeleitet Umsetzungsempfehlungen unter Berücksichtigung der Prognosen und der aktuellen Bedarfssituation gegeben. Bezogen auf den prognostizierten Bedarf bis 2030 und die Bedarfsmeldung von 32 ha wird die Empfehlung ausgesprochen, ein interkommunales Industriegebiet mit rund 40 ha Fläche kurz- bis mittelfristig zu entwickeln. Dieses soll insbesondere für Betriebe mit einem Bedarf nach großen zusammenhängenden Flächen von > 5 ha mit entsprechenden Immissionen zur Verfügung stehen. Betriebe mit kleinerem Flächenbedarf sollen in örtlichen oder auch einem interkommunalen Gewerbegebiet zur Verfügung gestellt werden. Aufgrund dieser Prognosen wurde der Antrag für das Zielabweichungsverfahren formuliert: „[...] 45 ha kurz bis mittelfristig“.

Inzwischen wurde bekannt, dass sich aktuell eine der beiden großen Firmen (Fa. Liebherr) im Bereich des Flugplatzes um Erweiterungsflächen bemüht und dadurch jedenfalls deren kurz- bis mittelfristiger Bedarf an Industrieflächen in einem anderen Industriegebiet entfallen dürfte.

Aufgrund verschiedener Nachfragen im Verfahren wurde am Runden Tisch in Wartshausen erläutert, wie sich der Flächenbedarf darstellt und warum trotz der aktuellen unternehmerischen Entscheidung eines Betriebes, sich kurz- bis mittelfristig andere Flächen zu sichern, weiterhin Bedarf für die beantragten 45 ha Industrieflächen besteht - wenn auch nicht mehr im gesamten Umfang kurz- bis mittelfristig. Der Bedarf ergebe sich jedoch in einem Zeitraum bis 2030. Entscheidend hierfür sei insbesondere die dynamische Entwicklung des Wirtschaftsraumes und hier insbesondere der ortsansässigen Großbetriebe. Gerade diese jedoch produzierten bereits in großer Enge ohne Erweiterungsmöglichkeiten am Standort.

Die Fa. Handtmann erläuterte dazu ergänzend, wie wichtig eine kurzfristige Flächenverfügbarkeit sei, um bei Auftragsvergaben wettbewerbsfähig zu sein. So sei eine Ausschreibung unter Umständen nur zu gewinnen, wenn das Werk, in dem das jeweilige Teil produziert werde, bereits fertig sei, selbst wenn das konkrete Werkstück womöglich erst nach Auftragserteilung zusammen mit dem Auftraggeber endgültig entwickelt werde. Dies erfordere eine sehr hohe Flexibilität der Unternehmen bei der Einrichtung ihrer Produktionsanlagen. Dadurch könne sehr kurzfristiger Bedarf an neuen

²⁰ Lars Consult, S. 11

großen Industrieflächen entstehen. Wann genau dieser Bedarf entstehe, hänge eben auch von der Auftragsvergabe ab.

Für das Regierungspräsidium stellt sich der Flächenbedarf danach so dar, dass es einen plausibel begründeten strategischen Bedarf für große, zusammenhängende Industrieflächen in einem Umfang von 40 ha bis 45 ha gibt, der sich teilweise kurzfristig, teilweise aber auch erst mittel- bis langfristig realisieren wird. Das strategische Gewerbeflächenentwicklungskonzept prognostiziert den Bedarf insgesamt bis 2030. Dieser Zeitraum wird auch der Fortschreibung des Flächennutzungsplans (FNP) für den Verwaltungsraum Biberach zu Grunde gelegt. Damit fügt sich der Antrag, für die Änderung des FNP für ein interkommunales Gewerbegebiet im Rißtal mit einem Umfang von 45 ha eine Zielabweichung zuzulassen, in die beabsichtigte Fortschreibung des FNP ein - auch hinsichtlich des Realisierungszeitraums.

Da ein Teil der beantragten 45 ha auf dem - nach den Darlegungen beim Runden Tisch im Ergebnis unbestrittenen - kurz- bis mittelfristigen Bedarf der Fa. Handtmann beruht, liegt trotz der zwischenzeitlich etwas anderen Ausgangslage gegenüber der Antragstellung auch eine Rechtfertigung dafür vor, zum jetzigen Zeitpunkt eine Zielabweichung für die (der Gesamtfortschreibung vorgezogene) FNP-Änderung zuzulassen.

Die Formulierung im Endbericht der Fa. Imakomm ist demnach so zu verstehen, dass das zur Umsetzung empfohlene Industriegebiet zwar kurz- bis mittelfristig *entwickelt* werden soll, dies jedoch nicht zwingend bedeutet, dass sich der prognostizierte Gesamtbedarf auch kurz- bis mittelfristig realisieren müsste.

Der Zweckverband hat mit Schreiben vom 5. Januar 2018 bestätigt, dass der Antrag im ZAV dahingehend zu verstehen sei, dass es aktuell einen prognostizierten Bedarf für große zusammenhängende Industrieflächen von 40 ha bis 45 ha gäbe, der insgesamt Grundlage einer längerfristigen Planung bis 2030 sei. Da der Bedarf sich in Teilen bereits kurz- bis mittelfristig realisieren werde, sei der Antrag aber jetzt zu stellen und das Gebiet kurz- bis mittelfristig zu entwickeln.

Auch ist zu berücksichtigen, dass die Stadt Biberach als Mittelzentrum und wirtschaftlicher Motor des Raums als Standort für gewerbliche und industrielle Entwicklung landesplanerisch festgelegt ist und damit auch ein entsprechendes Flächenangebot für sich reklamieren kann. Dass dabei der konkrete Standort für das IGI Rißtal nicht auf Gemarkung Biberach liegt, ist unschädlich, solange die Aufgabe auf den Zweckverband übertragen und damit die interkommunale Zusammenarbeit gesichert ist.

Vor dem Hintergrund der dynamischen Entwicklung des Raums und der Stadt Biberach und in Zusammenschau mit der Planung von Schwerpunkten für Industrie, Gewerbe und Dienstleistungen durch den Regionalverband Donau-Iller ist die Entscheidung, die industrielle Entwicklung an einem geeigneten Standort zu konzentrieren, nachvollziehbar und schlüssig. Eine isolierte Standortsuche für die Fa. Handtmann hätte möglicherweise zu einem Standort geführt, der für eine nachhaltige Industrieflächenentwicklung im Raum Biberach nicht geeignet gewesen wäre.

Der Raum Biberach gehört zu den dynamischsten Wirtschaftsregionen des Landes, was insbesondere die IHK Ulm in ihrer Stellungnahme mit Zahlen hinterlegt. Wie diese wirtschaftliche Prosperität für die Zukunft erhalten werden soll, obliegt der Entscheidung der kommunalen Planungsträger. Landesplanerisch soll die Stadt Biberach nach Plansatz 2.5.9 Z; G LEP als Mittelzentrum als Standort eines vielfältigen Angebots an höherwertigen Einrichtungen und Arbeitsplätzen so entwickelt werden, dass es den gehobenen spezialisierten Bedarf decken kann. In den zugeordneten Mittelbereichen ist auf eine mit den Versorgungs-, Arbeitsplatz- und Verkehrsangeboten abgestimmte Verteilung von Wohn- und Arbeitsstätten sowie auf ausgewogene Raumfunktionen hinzuwirken.

Unter Berücksichtigung dieser raumordnerischen Leitgedanken für die Stadt Biberach ist die kommunale Entscheidung, zur Erhaltung der Zukunftsfähigkeit des Raums ein Industriegebiet vor allem für die in Biberach ansässigen großen Firmen zu entwickeln, nachvollziehbar. Es wird damit der städtebaulichen Entwicklungsaufgabe nachgekommen, den Wirtschaftsstandort Biberach langfristig zu sichern.

Das Regierungspräsidium hält daher den Antrag auf Zielabweichung für eine über den akuten Bedarf hinausgehende Angebotsplanung im Rahmen einer (inter-) kommunalen Bauleitplanung unter dem Aspekt der Erforderlichkeit für begründet. Allerdings ist im Zuge der Aufstellung des Bebauungsplans oder der Bebauungspläne darauf zu achten, dass der Standort bedarfsorientiert unter Beachtung der städtebaulichen Ziele insgesamt entwickelt wird.

IV. Tatbestandsvoraussetzungen

Nach § 1 Abs. 4 BauGB sind die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen. Die Rechtsgrundlagen für eine Abweichung von Zielen der Raumordnung finden

sich im Raumordnungsgesetz (ROG)²¹ und vorliegend im Staatsvertrag zwischen dem Land Baden-Württemberg und dem Freistaat Bayern über die Zusammenarbeit bei der Landesentwicklung und über die Regionalplanung in der Region Donau-Iller²².

Nach Art. 21 Abs. 3 Staatsvertrag i.V.m. § 6 Abs. 2 ROG können die obersten Landesplanungsbehörden oder die von ihnen beauftragten höheren Landesplanungsbehörden in gegenseitigem Einvernehmen nach Anhörung des Regionalverbands und der berührten Stellen Abweichungen von einem Ziel der Raumordnung zulassen, wenn die Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist und die Grundzüge der Planung nicht berührt werden. Antragsbefugt sind öffentliche Stellen und Personen des Privatrechts, die das Ziel der Raumordnung zu beachten haben.

Tatbestandsvoraussetzungen für die Ermessensentscheidung der höheren Raumordnungsbehörde über einen Antrag auf Abweichung von einem Ziel der Raumordnung sind damit:

- Ein Verstoß gegen ein **verbindliches Ziel** der Raumordnung (Kap. B.IV.1.).
- Es handelt sich um einen **Härtefall** (Kap. B.IV.2.).
- Die **Grundzüge der Planung** werden nicht berührt (Kap. B.IV.3.).
- Das Vorhaben ist **raumordnerisch vertretbar** (Kap. B.IV.4.).

1. Verstoß gegen Ziele der Raumordnung

Grundvoraussetzung für eine Abweichung von einem Ziel der Raumordnung ist, dass überhaupt ein verbindliches Ziel vorliegt und dieses durch die Maßnahme oder Planung verletzt wird. Aufgrund des hilfsweise gestellten allgemein formulierten Antrags und zahlreicher Einwände im Verfahren ist zunächst zu ermitteln, mit welchen Zielen der Raumordnung die Planung nicht in Einklang steht.

Ziele der Raumordnung sind nach § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG „*verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbaren, vom Träger der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichne-*

²¹ Raumordnungsgesetzes (ROG) in der Fassung vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), zuletzt geändert durch Artikel 2 Absatz 15 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2808)

²² Gesetz zu dem Staatsvertrag zwischen dem Land Baden-Württemberg und dem Freistaat Bayern zur Änderung des Staatsvertrags über die Zusammenarbeit bei der Landesentwicklung und über die Regionalplanung in der Region Donau-Iller vom 15. März 2011; GBl S. 98; in Kraft seit 21. September 2011

rischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums.“

Zur Beurteilung der Frage, ob ein Ziel der Raumordnung, hier vor allem des LEP, durch die Planung des Zweckverbands IGI Rißtal verletzt wird, ist die Systematik der mit den Plansätzen verfolgten planerischen Prämissen und die Stellung des jeweiligen Ziels innerhalb dieser Systematik von zentraler Bedeutung.

Nach der Darstellung der Leitvorstellungen der räumlichen Planung in Baden-Württemberg in Kapitel 1 des LEP werden in Kapitel 2 mit der Definition der Raumstruktur und der Zentralen Orte die grundlegenden Festlegungen zur räumlichen Struktur getroffen und bestimmt, welche Aufgaben und Rahmenbedingungen in den verschiedenen Raumkategorien und Zentralen Orten zu erfüllen und zu beachten sind.

In Kapitel 3 schließlich werden zunächst allgemeine Ziele und Grundsätze für die angestrebte Siedlungsentwicklung festgelegt, die dann durch spezielle Vorgaben für die städtebauliche Entwicklung und die gewerbliche Entwicklung konkretisiert und ergänzt werden.

Bezüglich der Siedlungsentwicklung allgemein gibt der LEP zunächst als „Leitziel“ die dezentrale Siedlungsentwicklung auf Grundlage des Zentrale-Orte-Systems vor. Im Weiteren ist dann geregelt, wie dieses grundlegende Ziel erreicht werden soll, nämlich durch

- Konzentration der Siedlungsentwicklung in Schwerpunkten (PS 3.1.2 Z);
- Kleinräumige Strukturen innerhalb der Siedlungsbereiche (PS 3.1.6 Z);
- Räumliche Lage der Entwicklungsflächen (PS 3.1.9 Z).

Auch die Ausführungen zur Wirtschaftsentwicklung sind diesen planerischen Grundlagen untergeordnet mit der Stoßrichtung, der Wirtschaft geeignete Rahmenbedingungen für die zukünftige Wettbewerbsfähigkeit zur Verfügung zu stellen. Der Schwerpunkt liegt dabei auf der regionalen Kooperation aller Akteure - insbesondere auch aus der Wirtschaft - zur Definition von Bedarfen und Standortmerkmalen. Benötigte Flächen sollen planerisch bereitgestellt werden. Im Ziel des Plansatzes 3.3.6 werden sodann Anforderungen aus landesplanerischer Sicht an Lage und Anforderungsprofile geeigneter Flächen gestellt mit dem Grundsatz, hier verstärkt auf interkommunale Zusammenarbeit abzustellen.

Kapitel 4 und 5 schließlich enthalten weitere Konkretisierungen in Bezug auf die Infrastrukturentwicklung und die Festlegungen zum Schutz des Freiraums und der natürlichen Lebensgrundlagen.

Im Folgenden werden die einschlägigen Ziele im Einzelnen geprüft.

**a) Plansatz 2.4.3.6 LEP
(Ländlicher Raum im engeren Sinne)**

Einschlägig könnte hier der für den ländlichen Raum in engerem Sinne, welchem der Raum Biberach zugeordnet ist, relevante Plansatz 2.4.3.6 LEP sein. Der von der Schutzgemeinschaft Rißtal angesprochene Plansatz 2.2.3.7 Z LEP betrifft dagegen den Verdichtungsraum. Dieser liegt hier nicht vor.

Nach Plansatz 2.4.3.6 Z LEP sind *„zum Schutz der ökologischen Ressourcen, für Zwecke der Erholung und für land- und forstwirtschaftliche Nutzungen ausreichend Freiräume zu sichern“*.

Die Begründung zu diesem Plansatz lautet:

„Um die Land- und Forstwirtschaft als leistungsfähige Wirtschaftszweige und als - gerade im Ländlichen Raum i.e.S. - auch soziokulturell bedeutsamen Faktor zu erhalten, sind die für eine wettbewerbsfähige Land- und Forstwirtschaft erforderlichen großflächigen Freiräume planerisch zu sichern und die land- und forstwirtschaftlichen Leistungen zur Erhaltung des Naturhaushalts und zur Pflege der Kulturlandschaft zu stärken. Land- oder forstwirtschaftlich gut geeignete Böden sind als zentrale Produktionsgrundlagen zu schützen (Plansätze 2.4.3.5 bis 2.4.3.7 sowie Kapitel 5.3).

Die ökologisch besonders bedeutsamen und für die Umweltqualität des gesamten Landes wichtigen Teile der großflächigen Freiräume des Ländlichen Raums i.e.S. sollen vor Beeinträchtigungen geschützt und planerisch in großräumigen, ökologisch wirksamen Zusammenhängen gesichert werden. Außerdem sollen die für Erholung und Tourismus besonders geeigneten Freiräume erhalten und ihre landschaftliche Attraktivität als Grundlage der Erholungsfunktion und der wirtschaftlichen Entwicklung von Tourismus und Erholungswesen langfristig bewahrt werden (Plansätze 2.4.3.8 und 2.4.3.9)“.

Aus dem Kontext, in welchen dieser Plansatz gestellt ist, ergibt sich, dass im ländlichen Raum zwar die wirtschaftlichen und siedlungsstrukturellen Voraussetzungen gestärkt, aber gerade auch der noch vorhandene Freiraum und seine Funktionen (Schutz ökologischer Ressourcen, Erholung, land- und forstwirtschaftliche Nutzun-

gen) als herausragendes Merkmal dieser Raumkategorie im Verhältnis zum Verdichtungsraum erhalten werden sollen. Damit ist Inhalt dieses Ziels das großräumige Verhältnis zwischen Siedlung und Freiraum. Dieses großräumige Verhältnis wird jedoch durch die Planung nicht in erheblichem Umfang gestört oder gar zum Kippen gebracht. Außerhalb der Siedlungsverdichtung im nahen Umfeld der Stadt Biberach im Zuge des Rißtals von Ummendorf im Süden bis Warthausen im Norden bestehen großräumig relativ gering besiedelte Räume, die den landesplanerischen Vorgaben entsprechen und die beschriebenen Freiraumnutzungen auch weiterhin großflächig zulassen.

Damit sind auch planerische Festsetzungen zur Sicherung von großflächigen Freiräumen für eine wettbewerbsfähige landwirtschaftliche Nutzung nach wie vor möglich.

In seinen Vorarbeiten für die anstehende Regionalplanfortschreibung hat der Regionalverband Donau-Iller diese im Sinne des Plansatzes und seiner Begründung bedeutsamen großräumigen Freiräume ermittelt. Dabei hat sich heraus gestellt, dass der Standortbereich des IGI Rißtal nicht zu diesen bedeutsamen Freiräumen gehört, wohl aber der nördlich anschließende Teil des Rißtals.

Insoweit ist dieses Ziel der Raumordnung durch die Planung nicht betroffen und steht dieser nicht entgegen.

**b) Plansatz 3.1.6 LEP
(Räumliche Zuordnung von Raumnutzungen)**

Nach Plansatz 3.1.6 Z ist *„die Siedlungsentwicklung durch kleinräumige Zuordnungen von Raumnutzungen, insbesondere der Funktionen Wohnen und Arbeiten, so zu gestalten, dass verkehrsbedingte Belastungen zurückgehen und zusätzlicher motorisierter Verkehr möglichst vermieden wird. Größere Neubauflächen sollen nur dann ausgewiesen werden, wenn dabei ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Wohnbauflächen und gewerblichen Flächen in derselben Gemeinde oder in Abstimmung mit Nachbargemeinden gewährleistet wird“*.

Die Begründung zu diesem Plansatz lautet:

„Die weitere Siedlungsentwicklung soll am Prinzip der kurzen Wege ausgerichtet werden. Soweit nicht Immissionsschutzbelange entgegenstehen, soll durch eine gezielte Ansiedlung von Gewerbe in der Nähe von Wohngebieten, die Kopplung von Wohn- und Arbeitsstätten sowie die Ausstattung der Gewerbegebiete mit bürgernahe Infrastruktur sowohl im Bestand als auch bei Neubaugebieten eine einseitige Ausrichtung von Gemeinden und Gemeindeteilen auf Wohnen bzw. Gewerbe und Dienstleis-

tungen vermieden und eine kleinräumige Durchmischung der verschiedenen Raumnutzungen angestrebt werden. Auf diese Weise sollen die Wege zwischen den Orten der täglichen Daseinsvorsorge minimiert, das Verkehrsaufkommen und die Umweltbelastung niedrig gehalten und damit insbesondere für Familien und ältere Menschen vielseitige Erleichterungen erreicht werden. Die Vernetzung von Wohnen und Arbeiten ist dabei wegen ihrer räumlichen und fachübergreifenden Wirkungen nicht nur von örtlicher Bedeutung. Vielfach erfordern planerische Überlegungen sowie Gesichtspunkte der verkehrlichen Entlastung und des Umweltschutzes eine überörtliche Abstimmung.“

Dieser Plansatz ist Ausdruck des Willens des Plangebers, die Siedlungsentwicklung im Hinblick auf den Schutz der Menschen vor verkehrsbedingten Belastungen kleinräumig zu gestalten. Damit soll zusätzlicher motorisierter Verkehr vermieden und die Daseinsfürsorge erleichtert werden.

Zur Beurteilung, ob Plansatz 3.1.6 durch die Planung berührt ist, kommt es deshalb zunächst darauf an, welchen inhaltlichen Umfang die Aussage „verkehrsbedingte Belastungen“ und „zusätzlicher motorisierter Verkehr“ hat. Aus Sicht der Raumordnung umfasst diese Belastung im zu entscheidenden Kontext nicht nur den täglichen Verkehr von und zur Arbeit, sondern auch und gerade den durch gewerbliche Tätigkeit hervorgerufenen Schwerlastverkehr. Diese Sichtweise wird durch die Begründung zum Plansatz und den dort aufgeführten Vorbehalt der Immissionsbelastung gestützt.

Der Belastung der Menschen in den Siedlungen durch Schwerlastverkehr wird mit der vorliegenden Planung insoweit Rechnung getragen, als die Zuordnung an eine überregionale Straßenverbindung ohne Ortsdurchfahrten die Belastung reduziert. Mit der räumlichen Verortung des IGI Rißtal wird damit die Belastung der Menschen in den Siedlungsbereichen durch gewerblich bedingten (Schwer-)Verkehr im Sinne des Plansatzes minimiert. Dies gilt auch im Hinblick auf die Ausführungen der privaten Einwender. Eine direkte Durchfahrung der Siedlungsstrukturen im Zuge der L 267 ist bis zur Einmündung in die vierspurige B 30 nicht erforderlich. Der Umfang der Beeinträchtigungen der Anwohner entlang der L 267 nach Norden und Süden und gegebenenfalls erforderliche Schutzmaßnahmen sind im nachfolgenden Bauleitplanverfahren zu ermitteln, zu prüfen und festzulegen.

Auch wenn der Schwerpunkt der Betrachtung auf „*kleinräumige Zuordnungen von Raumnutzungen*“, insbesondere der Funktionen Wohnen und Arbeiten, gelegt wird, ergibt sich mit Blick auf die Begründung des Plansatzes keine andere Beurteilung. Durch die Zuordnung des immissionsträchtigen interkommunalen Industriegebiets zu leistungsfähigen Verkehrsinfrastrukturen (Bahn und Straße) wird dieser Zielaussage

grundsätzlich Rechnung getragen. Als Kernaussage sieht das Regierungspräsidium vor allem die Aufgabe, verkehrliche Belastungen zu reduzieren, wozu diese kleinräumige Zuordnung ein Mittel ist, sofern die Art der Nutzung dies zulässt und „soweit nicht Immissionsschutzbelange entgegenstehen“. Im Kontext mit den Aussagen des LEP zur Wirtschaftsentwicklung und der in Plansatz 3.1.2 geforderten Schwerpunktbildung ist zudem ersichtlich, dass das Ziel des Plansatzes 3.1.6 nur soweit reichen kann, wie es mit diesen Festlegungen nicht in Widerspruch tritt.

Im Verwaltungsraum Biberach besteht insgesamt ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Wohn- und Gewerbeflächen, das auch durch die Neuplanung nicht grundlegend tangiert wird. Eine Funktionsmischung innerhalb eines Industriegebietes kommt ohnehin nicht in Betracht.

Demnach besteht nach Überzeugung des Regierungspräsidiums kein Konflikt mit Plansatz 3.1.6 des LEP.

Da die Einschränkung „soweit nicht Immissionsschutzbelange entgegenstehen“ allerdings nicht im Plansatz selbst, sondern nur in der Begründung enthalten ist, könnte bei enger wortgetreuer Anwendung an einen Zielverstoß gedacht werden. Daher war die Zulässigkeit einer Abweichung vorsorglich zu prüfen.

c) Plansätze 3.1.9 LEP und B II 1.4 Regionalplan Donau-Iller (Zersiedelungsverbot)

Nach Plansatz 3.1.9 Z LEP ist „die Siedlungsentwicklung vorrangig am Bestand auszurichten. Dazu sind Möglichkeiten der Verdichtung und Arrondierung zu nutzen, Baulücken und Baulandreserven zu berücksichtigen sowie Brach-, Konversions- und Altlastenflächen neuen Nutzungen zuzuführen. Die Inanspruchnahme von Böden mit besonderer Bedeutung für den Naturhaushalt und die Landwirtschaft ist auf das Unvermeidbare zu beschränken“.

Die Begründung zu diesem Plansatz lautet:

„Die Zielsetzung dieses Plansatzes dient in hohem Maß der Umsetzung des Nachhaltigkeitsprinzips. Der Grundsatz Ausbau vor Neubau gilt sinngemäß auch für die Siedlungsentwicklung; die weitere Flächeninanspruchnahme für Wohnungsbau, Gewerbe, Dienstleistungen und Infrastruktur muss möglichst gering gehalten werden. Industrielle Brachflächen, stillgelegte Bahnanlagen, aufgegebene Militärfelder, durch Altlasten belastete Areale sowie nur extensiv und unterwertig genutzte Grundstücke sind daher nach Möglichkeit neuen, effizienteren Nutzungen zuzuführen. Durch Flächenrecycling und optimierte Flächenausnutzung wird die Notwendigkeit der Ausweisung

von neuen Bauflächen reduziert. Der Anteil nicht oder suboptimal genutzter Flächen im Bestand ist vielfach sehr hoch. Neben einer Schonung wertvoller Flächen außerhalb der Bebauung wird durch Ausbau vor Neubau eine bessere Ausnutzung vorhandener Infrastruktur mit entsprechenden Kosteneinsparungen erreicht.“

Nach Plansatz B II 1.4 des Regionalplans Donau-Iller soll eine Zersiedlung der Landschaft verhindert werden. Besonders exponierte und weithin einsehbare Landschaftsteile wie der die Landschaft der Region prägenden Flusstäler sollen grundsätzlich von einer Bebauung freigehalten werden.

In der Begründung zu diesem Plansatz wird ausgeführt, dass „eine Zersiedlung der Landschaft ihre Funktionsfähigkeit als Freiraum beeinträchtigen würde. Freiräume erfüllen wichtige ökologische Ausgleichsfunktionen und sind in zunehmendem Maße für Freizeit und Erholung wichtig. Deshalb kommt es auch in der Region Donau-Iller darauf an, vor der Neuausweisung von Bauflächen alle Anstrengungen zu unternehmen, um bereits ausgewiesene Bauflächen zu nutzen und Neubauflächen soweit wie möglich in Anbindung an geeignete Siedlungseinheiten auszuweisen.

Besonders exponierte und weithin einsehbare Landschaftsteile sind in der Region in erster Linie die Hangbereiche der die Landschaft der Region prägenden, meist in Nord-Süd-Richtung verlaufenden Flusstäler, die bisher noch überwiegend land- und forstwirtschaftlich genutzt werden. Diese für das Landschaftsbild bedeutsamen Bereiche sind auch für den Naturhaushalt von Bedeutung und sollten von einer Bebauung freigehalten werden.

Einer Zersiedlung der Landschaft soll auch in den Entwicklungsachsen, die in der Region überwiegend in Flusstälern verlaufen, dadurch entgegen gewirkt werden, dass zwischen den Siedlungseinheiten ausreichende Grünflächen erhalten bleiben. Eine ungegliederte, bandartige Siedlungsentwicklung hätte vor allem nachteilige Auswirkungen auf Naturhaushalt, Klima und Landschaftsbild und damit auch auf die Umweltqualität. Deshalb ist in den dicht besiedelten und durch den Kiesabbau bereits erheblich vorbelasteten Abschnitten des Iller- und Donautals die Erhaltung der noch vorhandenen Grünflächen besonders wichtig“.

Zu Plansatz 3.1.9 LEP hat der VGH Baden-Württemberg²³ festgestellt, dass dieser ein verbindliches Ziel der Raumordnung darstellt, das bei der kommunalen Bauleitplanung nach § 1 Abs. 4 Baugesetzbuch (BauGB) zu beachten ist.

²³ VGH Baden-Württemberg; Urteil vom 05.03.2014; - 8 S 808/12

Als eine Möglichkeit, das Ziel einer vorrangigen Siedlungsentwicklung im Bestand umzusetzen, benennt der LEP in Satz 2 des Plansatzes u.a. die Arrondierung. Unter „Arrondierung“ ist nach dem allgemeinen Sprachgebrauch die Einbeziehung angrenzender Flächen zu einem bestimmten Grundstück oder eines bestimmten Bereichs, z.B. zur besseren Nutzung vorhandener Infrastruktur zu verstehen²⁴.

In diesem Sinne liegt vorliegend keine Arrondierung bestehender Siedlungsstrukturen vor, auch wenn südlich an den Standort eine im FNP dargestellte gewerbliche Baufläche und eine Mischgebietsnutzung angrenzen. Zwischen den baulichen Strukturen besteht zum einen eine Zäsur. Die Planung stellt zum anderen aber auch keine Abrundung einer bestehenden Siedlungsstruktur dar, sondern eröffnet einen neuen, in die offene Landschaft ausgreifenden Siedlungsansatz mit einem Gewicht, das den vorhandenen Siedlungsbestand überlagert.

Bezüglich des **Plansatzes B II 1.4** wird in den Antragsunterlagen ausgeführt, dass *„das Plangebiet im südlichen Ausläufer des offenen Talbereiches des Rißtals liegt - am Übergang zwischen Offenland (im Norden) und den Siedlungsflächen des Großraums Biberach/Riß (im Süden). Kleinräumig liegt das Plangebiet im Zwickel zwischen den gewerblichen Flächen von Herrlishöfen im Süden, der L 267 (im Osten) und der Bahntrasse (im Westen). Somit liegt bereits eine nicht unerhebliche landschaftliche Vorbelastung vor“*²⁵.“ Dieser Einschätzung kann der Regionalverband Donau-Iller in seiner Stellungnahme folgen. Allerdings verbleibt auch nach Ansicht des Regionalverbands die Forderung, eine Zersiedelung der Landschaft zu verhindern. Die Anbindung an den Siedlungssplitter Herrlishöfen könne nicht als geeignete Siedlungsanbindung angesehen werden. Daher sei das Ziel B II 1.4 des Regionalplans zumindest teilweise beeinträchtigt. Hinzu kommt nach Einschätzung des Regierungspräsidiums der in der Begründung des Plansatzes enthaltene Aspekt „Verhinderung einer bandartigen Siedlungsentwicklung“. Mit den Gewerbegebieten in Biberach und der Bebauung an der L 267 wird einer solchen Entwicklung zumindest Vorschub geleistet. Das Regierungspräsidium schließt sich deshalb der Einschätzung des Regionalverbands an, dass das Zersiedelungsverbot des Regionalplans nicht eingehalten werden kann.

Die vorliegende Planung ist daher mit den Plansätzen 3.1.9 LEP und B II 1.4 Regionalplan Donau-Iller nicht vereinbar, so dass eine Bauleitplanung nach § 1 Abs. 4 BauGB nicht an diese Ziele der Raumordnung angepasst wäre.

²⁴ Siehe auch wikipedia; <https://de.wikipedia.org/wiki/Arrondierung>

²⁵ Lars consult; Antragsunterlagen zum Zielabweichungsverfahren, S. 30

**d) Plansätze 4.3.1, 4.3.2 LEP und B XI 2.1 Regionalplan Donau-Iller
(Wasserversorgung und Grundwasserschutz)**

Nach Plansatz 4.3.1 Z LEP ist *„in allen Teilräumen des Landes eine ausreichende Versorgung mit Trink- und Nutzwasser sicherzustellen. Nutzungswürdige Vorkommen sind planerisch zu sichern und sparsam zu bewirtschaften, Trinkwassereinzugsgebiete großräumig zu schützen und für die Versorgung geeignete ortsnahe Vorkommen vorrangig zu nutzen.*

[...]

4.3.2 Z (Grundwasserschutz)

Grundwasser ist als natürliche Ressource flächendeckend vor nachteiliger Beeinflussung zu sichern. Grundwasserempfindliche Gebiete sind durch standortangepasste Nutzungen und weiter gehende Auflagen besonders zu schützen. Zur Sicherung des Wasserschatzes ist Grundwasser so zu nutzen, dass seine ökologische Funktion erhalten bleibt und die Neubildung nicht überschritten wird.“

In der Begründung zu diesen Plansätzen wird u.a. ausgeführt:

Zu 4.3.1 (Wasserversorgung)

„Die Trinkwasserversorgung ist unverzichtbarer Bestandteil der Infrastruktur einer modernen Industriegesellschaft. Die bedarfsgerechte Bereitstellung von Trink- und Nutzwasser durch örtliche Wasserversorgungen sowie durch Gruppen- und Fernwasserversorgungen ist Grundlage für Gesundheit, wirtschaftliche Entwicklung und Wohlstand. Die Wasservorkommen des Landes müssen daher zur langfristigen Sicherung der Wasserversorgung sparsam bewirtschaftet und planerisch gesichert werden. Dabei trägt der Vorrang ortsnaher Wasservorkommen wesentlich zu einem verantwortungsvollen Umgang mit dem Wasserschatz bei. Die Wasservorkommen sind als natürliche Lebensgrundlage für künftige Generationen vor Verunreinigungen und anderen nachteiligen Einwirkungen zu schützen, da diese meist lang anhaltende, vielfach sogar irreparable Folgen nach sich ziehen“.

In Baugebieten ist auf eine Verbesserung der Grundwasserneubildung hinzuwirken. In den Bereichen zur Sicherung von Wasservorkommen dürfen keine Maßnahmen ergriffen werden, die zu einer wesentlichen Beeinträchtigung der Qualität und Quantität des Grundwassers führen. Diese Bereiche sind zur Sicherung der Trinkwasserqualität insbesondere von neuen Abbaustätten für Kies und Sand freizuhalten.“

Plansatz B XI 2.1 Regionalplan Donau-Iller lautet:

„Grundwasser sowie die Quellwässer und oberirdischen Gewässer, letztere soweit sie für die öffentliche Wasserversorgung genutzt werden oder geeignet sind, sollen für die langfristige Wasserversorgung geschützt werden. Über die Wasserschutzgebiete hinaus werden folgende noch nicht genutzte Grundwasservorkommen im baden-württembergischen Teil der Region als Wasserschongebiete ausgewiesen und in der Karte 2 Siedlung und Versorgung dargestellt:

[...]

6. im mittleren Rißtal die Bereiche westlich Äpfingen und südlich Aßmannshardt.

Die Begründung lautet:

[...]

„Im baden-württembergischen Teil der Region gibt es umfangreiche Grundwasservorkommen, die bisher noch nicht genutzt werden. Diese Vorkommen wurden vom Wasserwirtschaftsamt Ulm erkundet.

Jene Gebiete, die besonders geeignet und ergiebig sind (Mindestergiebigkeit 50 l/s), sollen im Interesse der langfristigen Wasserversorgung als Wasserschongebiete ausgewiesen und gesichert werden.

Grundlage für die Ausweisung von Wasserschongebieten im Regionalplan ist der Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg (2.7.13)²⁶, das „Mittelfristige Umweltschutzprogramm Baden-Württemberg“ und der „Sonderplan Wasserversorgung Baden-Württemberg“. Danach können als Wasserschongebiete solche Gebiete in den Regionalplänen festgelegt werden, die nutzungswürdige Wasservorkommen bergen, deren Inanspruchnahme für Zwecke der öffentlichen Wasserversorgung zeitlich noch nicht abzusehen ist, die aber in der Wasserbilanz als vorhandenes Wasserdargebot erscheinen. Die Festlegung von Wasserschongebieten in den Regionalplänen ist für alle öffentlichen Planungsträger, insbesondere für die Träger der Bauleitplanung, verbindlich. Dazu heißt es im Mittelfristigen Umweltschutzprogramm:

²⁶ Plansatz 2.7.13 LEP 1983 lautet:

2.7.1 Der Wasserschatz des Landes ist als natürliche Lebensgrundlage zu erhalten, zu mehren, zu schützen und pfleglich zu behandeln. Die für die angestrebte Entwicklung des Landes erforderlichen wasser- und abfallwirtschaftlichen Voraussetzungen sind rechtzeitig zu schaffen und auf lange Sicht zu sichern. Gefährdungen des Wasserschatzes durch Transport und Lagerung wassergefährdender Wirtschaftsgüter und Abfälle sind weitestgehend zu vermeiden. Dazu sind

2.7.13 Wasserschutz- und Wasserschongebiete auszuweisen.

„In den Bauleitplänen sind geeignete Hinweise auf die Wasserschongebiete aufzunehmen. Auch bei der Zulassung von Bauvorhaben im Außenbereich müssen Wasserschongebiete besondere Beachtung finden. Vor allem bei der Verkehrsplanung müssen die Trassen neuer Verkehrswege so gewählt werden, dass Wasserschongebiete möglichst unberührt bleiben. Ist dies nicht möglich, müssen die Verkehrswege baulich so gestaltet werden, dass eine Gewässerverunreinigung nicht zu besorgen ist“.

Die beiden Ziele des LEP werden nach jetzigem Kenntnis- und Planungsstand nicht berührt. Bei Einhaltung der gesetzlichen Regelungen für das WSG Höfen und der Anlagenverordnung für wassergefährdende Stoffe (VAwS) wird die lokale Trinkwasserversorgung durch das Vorhaben nicht beeinträchtigt. Dies ist in den nachfolgenden Verfahren sicherzustellen (siehe Nebenbestimmung A II 4). Auch in den Bereichen, die nicht vom Wasserschutzgebiet überlagert werden, sind aufgrund des festgelegten Wasserschongebiets auf Ebene des Bebauungsplans gegebenenfalls Vorkehrungen zum Schutz des Grundwassers in qualitativer und quantitativer Hinsicht darzustellen und an die landesplanerischen Vorgaben anzupassen (siehe Nebenbestimmung A II 5).

Ob das Wasserschongebiet und damit Plansatz B XI 2.1 des Regionalplans überhaupt ein Ziel der Raumordnung darstellt, sei dahingestellt. Maßgeblich ist bei der Frage der Zielqualität eines Plansatzes jedenfalls nicht die Kennzeichnung mit „Z“ oder „G“, sondern die tatsächliche Planaussage. Jedenfalls enthält dieser Plansatz des Regionalplans Donau-Iller keine Aussage darüber, welche Handlungen im Wasserschongebiet zulässig oder unzulässig sein sollen. Lediglich in der Begründung wird die Zielrichtung des Plansatzes weiter erläutert. Ein Vorhaben wie das geplante IGI Rißtal ist jedoch auch nach der Begründung nicht von vorne herein ausgeschlossen. Insofern gilt das oben zu den Zielen des LEP ausgeführte. In der Bauleitplanung, insbesondere im Bebauungsplan sind die konkreten örtlichen Verhältnisse zu ermitteln und geeignete Maßnahmen zum großflächigen Schutz des Grundwassers vorzusehen und vor dem regionalplanerischen Hintergrund zu prüfen. Nach derzeitigem Kenntnisstand geht das Regierungspräsidium jedoch davon aus, dass das im Verhältnis zur gesamten Fläche des geschützten Grundwasserkörpers relativ kleine Industriegebiet nicht per se die Sicherstellung des gesamten Grundwasserkörpers für eine zukünftige Trinkwasserversorgung in Frage stellt.

**e) Plansatz 4.3.7 LEP
(Vorbeugender Hochwasserschutz)**

Beim „Runden Tisch“ wurde auch der Plansatz 4.3.7 thematisiert. Dieser lautet:

„Durch zusätzliche abflusshemmende und landschaftsökologische Maßnahmen, insbesondere durch Rückverlegung von Deichen, Rückbau von Gewässerausbauten, naturnahe Gewässerentwicklung und Bau von Rückhaltebecken, sollen Hochwasserspitzen reduziert werden“.

Der Plansatz zielt in erster Linie auf die regionale Aufgabe, Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für den vorbeugenden Hochwasserschutz auszuweisen. Dies ergibt sich aus der Zusammenschau mit dem vorangestellten Plansatz 4.3.6 und der Begründung des Plansatzes. Der Plansatz 4.3.6 formuliert ausdrücklich die Aufgabe der Regionalverbände, solche Gebiete in den Regionalplänen festzulegen und umreißt den Rahmen für die Festlegungen. Weiterhin kann der Formulierung entnommen werden, dass hier auch Hochwasserereignisse durch über die Ufer tretende Fließ- oder Stehgewässer angesprochen sind. Bei der Ausweisung dieser Bereiche sind auch Freiflächen hinter und unterhalb von Hochwasserschutzanlagen im Blick zu behalten. Solche liegen hier nicht vor. Ein Zusammenhang mit der gegenständlichen Planung ist auch insoweit nicht zu erkennen, als die durch die Riß hochwassergefährdeten Bereiche westlich der Bahnlinie gelegen sind. Ein Zielverstoß ist daher nicht zu erkennen.

**f) Plansatz 5.1.2 LEP
(Überregional bedeutsame naturnahe Landschaftsräume)**

Der Plansatz 5.1.2 LEP lautet:

*„5.1.2 Z Als Bestandteile zur Entwicklung eines ökologisch wirksamen großräumigen Freiraumverbunds werden folgende **überregional bedeutsame naturnahe Landschaftsräume** festgelegt:*

- Gebiete, die Teil des künftigen europaweiten, kohärenten Schutzgebietsnetzes "NATURA 2000" sind,*
- Gebiete, die sich durch eine überdurchschnittliche Dichte schutzwürdiger Biotope oder überdurchschnittliche Vorkommen landesweit gefährdeter Arten auszeichnen und die eine besondere Bedeutung für die Entwicklung eines ökologisch wirksamen Freiraumverbunds und im Hinblick auf die Kohärenz des europäischen Schutzgebietsnetzes besitzen,*

- unzerschnittene Räume mit hohem Wald- und Biotopanteil und einer Größe über 100 km²,
- Gewässer mit besonderer Bedeutung für den Arten- und Biotopschutz, die bereits lange natürliche und naturnahe Fließstrecken und Auen aufweisen.

Die derzeit vorhandenen Gebiete und Landschaftsräume sind im Anhang in Karte 4 dargestellt.

Die Begründung zu diesem Plansatz führt aus:

„Mit ihrer EntschlieÙung zum "Aufbau eines ökologischen Verbundsystems in der räumlichen Planung" vom 27.11.1992 hat die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) die Weichen für ein bundesweites funktional zusammenhängendes Netz ökologisch bedeutsamer Freiräume gestellt. In ihrer ergänzenden EntschlieÙung vom 08.03.1995 fordert die MKRO die Integration des europäischen Netzes besonderer Schutzgebiete gemäß Fauna-Flora-Habitat (FFH)-Richtlinie in die ökologischen Verbundsysteme der Länder. Der Landesentwicklungsplan trägt dem Rechnung durch die Vorgabe von europäisch und national sowie überregional und regional bedeutsamen Landschaftsteilen als Grobgerüst für einen ökologisch wirksamen Freiraumverbund. Die aktive Freiraumpolitik des Landes wird damit fortgesetzt und konkretisiert.

Die Vorgaben der Ministerkonferenz für Raumordnung zur Ausweisung überregional bedeutsamer naturnaher Landschaftsräume sollen auf der Grundlage der fachplanerischen Festlegungen eines Landschaftsrahmenprogramms umgesetzt werden. Für den Bereich des südlichen Oberrheins existiert bereits eine grenzübergreifende Freiraumkonzeption. Die zur Umsetzung von NATURA 2000 gemeldeten Gebiete sind in Karte 4 dargestellt; außerdem Gebiete, die sich durch eine überdurchschnittliche Dichte schutzwürdiger Biotope oder überdurchschnittliche Vorkommen landesweit gefährdeter Arten auszeichnen. Die Ausweisung umfasst darüber hinaus ökologisch wie raumplanerisch besonders wichtige große unzerschnittene Freiräume und Fließgewässer mit ihren unbebauten Talauen. Letztere haben zugleich große Bedeutung für den vorbeugenden Hochwasserschutz (vgl. Plansatz 4.3.6). Ein besonderer Stellenwert kommt den Natura-2000-Gebieten (FFH- und Vogelschutzgebiete) der EU-Richtlinien zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen und den Schutzgebieten mit internationaler Bedeutung gemäß der Ramsar-Konvention vom 02.02.1971 zu.

Der geplante Standort für das IGI Rißtal befindet sich an der äußersten südlichen Grenze des im LEP dargestellten überregional bedeutsamen naturnahen Landschaftsraums, der in groben Zügen den Nordraum von Warthausen und den nördlich

anschließenden offenen Talraum der Riß umfasst und der Kategorie „Gebiete, die sich durch eine überdurchschnittliche Dichte schutzwürdiger Biotope oder überdurchschnittliche Vorkommen landesweit gefährdeter Arten auszeichnen und die eine besondere Bedeutung für die Entwicklung eines ökologisch wirksamen Freiraumverbunds und im Hinblick auf die Kohärenz des europäischen Schutzgebietsnetzes besitzen“ zugeordnet ist. Eine planerische Konkretisierung durch den Regionalverband Donau-Iller ist bisher nicht erfolgt, allerdings hat der Regionalverband in Vorbereitung seiner Regionalplanfortschreibung die fachlichen Grundlagen erarbeitet²⁷ und in öffentlicher Sitzung des Planungsausschusses²⁸ erste grobe Abgrenzungen für die zukünftigen Vorrang- und Vorbehaltsgebiete vorgestellt.

Solange eine verbindliche Festlegung und damit Konkretisierung oder Ergänzung der überregional bedeutsamen naturnahen Landschaftsräume durch den Regionalverband noch nicht erfolgt ist, kommt Plansatz 5.1.2 unmittelbare Wirkung zu. Dies hat aus Sicht des Regierungspräsidiums zur Folge, dass neben der Prüfung der Festlegungen des Regionalplans Donau-Iller innerhalb der dargestellten überregional bedeutsamen naturnahen Landschaftsräume in jedem Einzelfall zu prüfen ist, ob dieses Ziel des LEP überhaupt tangiert wird. Die Darstellung im LEP kann aufgrund der Maßstäblichkeit und der landesweiten Betrachtung nur ein „Grobgerüst“ darstellen, das keinen hohen Bestimmtheitsgrad aufweist - und diesen Anspruch im Übrigen auch gar nicht erhebt.

Der Standort des geplanten IGI Rißtal liegt nach der fachlichen Grundlage des Regionalverbands Donau-Iller außerhalb von Gebieten, die als Schwerpunkträume der 1. Priorität ermittelt wurden. Im nördlichen Randbereich sind Schwerpunkträume 2. Priorität tangiert. Schwerpunkträume der 1. Priorität sind erst weiter nördlich im Rißtal, z.B. im Äpfinger Ried angesiedelt. Im zukünftigen Regionalplan sollen nach derzeitiger Beschlusslage insbesondere Schwerpunkträume der 1. Priorität als Gebiete für Naturschutz und Landschaftspflege festgelegt werden²⁹. Aus der im Planungsausschuss beigefügten Übersichtskarte ist ebenfalls ersichtlich, dass der geplante Standort nicht innerhalb eines zukünftigen Gebiets für Naturschutz und Landschaftspflege liegen wird. Auch nach dem Biotopverbundkonzept der LUBW³⁰ ist das Areal

²⁷ Regionalverband Donau-Iller; Regionale Biotopverbundplanung - Grundlagen zur Gesamtfortschreibung des Regionalplans Donau-Iller; Mai 2012

²⁸ Homepage des Regionalverbands Donau-Iller; Sitzung des Planungsausschusses am 4. Juli 2017

²⁹ Beratungsunterlage zur Sitzung des Planungsausschusses am 4. Juli 2017

³⁰ Landesanstalt für Umwelt Baden-Württemberg

weder als Kern- noch als Suchraum eingestuft. Daraus ergibt sich, dass derzeit die ökologisch für einen Freiraumverbund wertvollen Standorte vor allem weiter nördlich (und westlich der Bahnlinie) im offenen Bereich des Rißtals zu finden sind. Nach Aussage des Büros Lars consult haben erste Begehungen des Bereichs diesen Eindruck bestätigt. Im Plangebiet selbst ist lediglich ein Biotop der Offenlandbiotopkartierung (Feldgehölz nördliche Rappenhof) verzeichnet. Die Themenkarte „Tiere und Pflanzen“, die den Unterlagen beigelegt ist, weist dem Lebensraum eine mittlere Bedeutung zu und verortet diesen vor allem im Bereich des Feldgehölzes (Vögel) oder entlang des Bahndamms, der jedoch weitgehend außerhalb des Plangebiets liegt.

Aus naturschutzfachlicher Sicht wird vor allem auf das Entwicklungspotential des Gebiets und auf die relativ betrachtet hohe Bedeutung der noch vorhandenen Strukturen gerade in einer ansonsten ökologisch nicht sehr hochwertigen Landschaft hingewiesen.

Nach dem Wortlaut des Ziels in Plansatz 5.1.2 Z LEP sind beide Voraussetzungen - hohe Dichte an schutzwürdigen Biotopen/überdurchschnittliches Vorkommen gefährdeter Arten und besondere Bedeutung für einen wirksamen Freiraumverbund - kumulativ erforderlich. Da die erste Voraussetzung nicht vorliegt, kommt es im Hinblick auf die Frage, ob die Ziele verletzt sind, auf die besondere Bedeutung für die Entwicklung eines Freiraumverbunds im Ergebnis nicht an.

Aufgrund der mangelhaften Ausstattung des Gebiets im Hinblick auf die Entwicklung eines großräumigen Biotopverbunds ist dieses Ziel des LEP nicht verletzt.

g) Plansätze 5.3.2 LEP und B III 1.2.1 Regionalplan Donau-Iller (Land- und Forstwirtschaft)

Plansatz 5.3.2 Z LEP formuliert, dass *„die für eine land- und forstwirtschaftliche Nutzung gut geeigneten Böden und Standorte, die eine ökonomisch und ökologisch effiziente Produktion ermöglichen, als zentrale Produktionsgrundlage geschont werden sollen; sie dürfen nur in unabweisbar notwendigem Umfang für andere Nutzungen vorgesehen werden. Die Bodengüte ist dauerhaft zu bewahren“*.

In der Begründung wird ausgeführt, dass *„die Land- und die Forstwirtschaft als leistungsfähige Wirtschaftszweige so fortentwickelt werden sollen, dass sie für den Wettbewerb gestärkt werden und ihre Funktionen für die Ernährungs- und Rohstoffsicherung sowie ihre naturschutzrelevanten und landschaftspflegerischen Aufgaben auf Dauer erfüllen können*.

Obwohl die Anzahl der landwirtschaftlichen Betriebe im Zug des tiefgreifenden wirtschaftlichen Strukturwandels in den vergangenen Jahrzehnten stark zurückging und im Landesdurchschnitt weniger als 3 % der Erwerbstätigen im primären Sektor beschäftigt sind, kommt der Land- und Forstwirtschaft in Baden-Württemberg nach wie vor erhebliche Bedeutung zu. Sie besitzt durch die Produktion von Grundnahrungsmitteln und regionalen Spezialitäten, aber auch und künftig vermehrt als Rohstofflieferant für die heimische Industrie vor allem für den Ländlichen Raum ein hohes Gewicht und ein erhebliches Entwicklungspotenzial. Sie stützt zudem durch ihre vielfältigen Verflechtungen mit anderen Wirtschaftsbereichen das im Ländlichen Raum angesiedelte mittelständische Handwerk und Dienstleistungsgewerbe und trägt damit auch zur Erhaltung außerlandwirtschaftlicher Arbeitsplätze bei.

Die Ertragsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft ist durch Strukturverbesserungen, Beratung und Honorierung nicht marktfähiger Leistungen sowie durch Förderung der Verwendung des umweltfreundlich nachwachsenden Rohstoffs Holz zu sichern. Auf der landwirtschaftlichen Fläche werden wichtige Leistungen für die Gesellschaft erbracht. Durch die Multifunktionalität der Landwirtschaft ist gewährleistet, dass diese Flächen als Kulturlandschaft erhalten und genutzt werden. Damit ist die Landwirtschaft in Baden-Württemberg auch ein Garant für die Erhaltung „weicher Standortfaktoren“, die in der heutigen globalen Konkurrenzsituation zunehmend an Bedeutung gewinnen.

[...]

Derzeit werden noch rund 80 % der Landesfläche land- und forstwirtschaftlich genutzt. Die land- und forstwirtschaftlich genutzte Fläche wird jedoch durch die Flächeninanspruchnahme für Wohnungsbau, Industrieansiedlung und Verkehrsinfrastruktur, aber auch durch Nutzungs- und Betriebsaufgaben weiter zurückgehen. Die Landwirtschaft kann ihre Aufgaben nur dann erfüllen, wenn entsprechende räumliche, bodenbezogene, betriebs- und flurstrukturelle Voraussetzungen erhalten bzw. geschaffen werden. Die Begrenzung des Produktionsmitteleinsatzes im Interesse des Umwelt- und Verbraucherschutzes bedarf in Zukunft noch mehr als bisher einer Sicherung gut geeigneter Standorte. Für die land- und forstwirtschaftliche Nutzung gut geeignete Böden und Standorte, die eine ökonomisch und ökologisch effiziente Produktion ermöglichen, sollen als zentrale Produktionsgrundlage geschont und nur in unabweisbar notwendigem Umfang für andere Nutzungsarten vorgesehen werden. Gerade auf Grund der in den Räumen mit starkem Siedlungsdruck zu erkennenden Mehrfachansprüche an die Flur ist eine langfristig gesicherte, ökonomische Bewirtschaftung durch landwirtschaftliche Betriebe letztlich Voraussetzung für eine verbrauchernahe

Versorgung und die Sicherung der vielfältigen Funktionen. [...] Gleichzeitig ist auf eine dauerhafte Bewahrung der Bodengüte hinzuwirken, da Böden nicht vermehrbar und in menschlichen Lebens- und Planungszeiträumen nicht erneuerbar sind.

[...] Während die klassische Produktionsfunktion durch die Globalisierung der Agrar- und Lebensmittelmärkte stark an Bedeutung verloren hat, haben sich für die Land- und Forstwirtschaft neue wichtige Aufgaben für das Gemeinwohl ergeben. Die Produktion nachwachsender Rohstoffe und regenerativer Energieträger, der nachhaltige Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen Boden, Wasser und Luft sowie mit zunehmendem Stellenwert die Pflege und Erhaltung der vielfältigen Natur- und Kulturlandschaften Baden-Württembergs sind Aufgaben, auf die unsere Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft nicht verzichten kann. Eine flächendeckende Land- und Forstbewirtschaftung durch leistungsfähige Haupt- und Nebenerwerbsbetriebe soll daher gesichert werden.“

Nach Plansatz B III 1.2.1 des Regionalplans Donau-Iller „sollen die landwirtschaftlichen Flächen in der Region Donau-Iller, insbesondere die für die landwirtschaftliche Erzeugung besonders geeigneten Flächen, so weit als möglich von anderen Nutzungen freigehalten werden.“

In der Begründung wird ausgeführt: „Die Erhaltung der landwirtschaftlichen Flächen in der Region ist notwendig, um die Versorgung der Bevölkerung sicherzustellen und die Existenzgrundlage für zahlreiche landwirtschaftliche Betriebe zu gewährleisten, Die landwirtschaftlich genutzte Fläche hat auch in der Region Donau-Iller in den letzten Jahren in starkem Maße vor allem durch Siedlungserweiterungen, Verkehrsanlagen und andere Infrastruktureinrichtungen sowie durch Kiesabbau abgenommen. Dies gilt vor allem für den Verdichtungsbereich Ulm/Neu-Ulm, für bestimmte Abschnitte der Entwicklungsachsen im Iller- und Donautal und für das nähere Umland der größeren zentralen Orte. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass sich vor allem durch die umfangreichen Wasserschutzgebiete im Bereich der Schwäbischen Alb Einschränkungen für die Landwirtschaft ergeben.

Das Ziel, die landwirtschaftlichen Flächen zu erhalten, gilt noch verstärkt für die Flächen mit besonders guten natürlichen Erzeugungsbedingungen. Sie liegen in der Region Donau-Iller in den Landkreisen Unterallgäu und Biberach und in Teilen der Landkreise Neu-Ulm, Günzburg und Alb-Donau-Kreis. [...]“

Mit diesen Zielen soll der Schutz gut geeigneter landwirtschaftlicher Flächen vor nicht notwendigen bzw. vermeidbaren Raumnutzungen sichergestellt werden. Damit soll jedoch kein vollumfänglicher Schutz in dem Sinne gewährleistet werden, dass jegli-

cher Eingriff in diese Flächen untersagt wäre. Vielmehr müssen Planungen und Maßnahmen, für die ein so hohes öffentliches Interesse besteht, dass der Belang des strukturellen Schutzes der Land- und Forstwirtschaft einschließlich des Bodens als deren Produktionsgrundlage in der Abwägung überwunden werden kann, auch weiterhin möglich sein. Dies wird durch eine zielimmanente Ausnahmeregelung ermöglicht, die dann zum Tragen kommt, wenn die Inanspruchnahme solcher landwirtschaftlich gut geeigneten Flächen auf das zur Umsetzung der Planung „unabweisbare“ Maß reduziert wird.

aa) Gut geeignete Böden

Aus der Flurbilanzkarte³¹ des Regionalverbands, die der regionalen Untersuchung³² zugrunde lag, ergibt sich, dass der Standort S 4.2, der vom Zweckverband weiter verfolgt wird, nicht innerhalb von Flächen der Vorrangflur Stufe 1, also der regional betrachtet für eine landwirtschaftliche Nutzung am besten geeigneten Standorte, liegt. Die Bodenfruchtbarkeit wird in der Untersuchung von Lars consult als „mittel“ beschrieben. Gleichwohl ist nach den Aussagen der Landwirtschaftsbehörden auch aufgrund der ökonomischen Bewirtschaftungsmöglichkeit davon auszugehen, dass es sich vorliegend zwar nicht um die besten landwirtschaftlich nutzbaren Flächen handelt, sehr wohl aber um solche, die im Sinne der Plansätze eine ökonomisch und ökologisch effiziente Produktion ermöglichen.

Die in Anspruch genommene Fläche gehört damit zu den „für eine land- und forstwirtschaftliche Nutzung gut geeigneten Böden und Standorten“ im Sinne des LEP bzw.

³¹ Die Wirtschaftsfunktionenkarte der digitalen Flurbilanz bewertet zusammengefasst die natürliche und die ökonomische Standortgunst landwirtschaftlicher Flächen. Die digitale Flurbilanz wurde durch die „Landesanstalt für Entwicklung der Landwirtschaft und der ländlichen Räume Baden-Württemberg“ (LEL BW) und die Unteren Landwirtschaftsbehörden erstellt und steht für den baden-württembergischen Teil der Region Donau-Iller seit dem Jahr 2014 flächendeckend zur Verfügung. Die natürliche Standortgunst oder Leistungsfähigkeit der Böden wurde auf Grundlage der Reichsbodenschätzung sowie unter Berücksichtigung der Hangneigung errechnet. Die ökonomische Standortgunst ergab sich aus verschiedenen Standortfaktoren, die aus den sog. agrarstrukturellen Themenkarten (Betriebsgrößen, Nutzungsklassen, Flurstruktur etc.) und dem Fachwissen vor Ort bei den jeweils zuständigen Unteren Naturschutzbehörden abgeleitet wurden. Im Ergebnis zeigt die Wirtschaftsfunktionenkarte der digitalen Flurbilanz in einer vierstufigen Abgrenzung aus Sicht der Landwirtschaft die landbauwürdigen („Vorrang“-)Flächen, die landbauproblematischen und die nicht landbauwürdigen Flächen. Das Kartenwerk Flurbilanz soll als Grundlage für Stellungnahmen der Landwirtschaftsverwaltung, als Grundlage für weitere flächen- bzw. raumbezogene Planungen (Regionalplan, Landschafts-, Flächennutzungsplan) sowie anderen Fachbehörden als Grundlage für flächenbezogene Fachplanungen (Landnutzungskonzepte, ...) dienen.

³² Siehe hierzu unten B.IV.4.b)

zu den „für die landwirtschaftliche Nutzung besonders geeigneten Flächen“ nach dem Regionalplan Donau-Iller. Die Plansätze sind damit einschlägig.

bb) Unabweisbares Maß der Inanspruchnahme

Wie unter Kap. B.III. dieser Entscheidung ausgeführt, wurde durch das Strategische Gewerbeflächenentwicklungskonzept des Verwaltungsraums Biberach und der Gemeinde Schemmerhofen ein Bedarf für eine industriell nutzbare Fläche im beantragten Umfang ermittelt. Die Alternativenprüfung hat ihrerseits ergeben, dass ein anderer geeigneter Standort ohne Beanspruchung landwirtschaftlich gut geeigneter Flächen nicht gefunden werden kann³³. Die vom kommunalen Planungsträger vorgenommene Abwägung, einen notwendigen (Industrieflächen)Bedarf an dieser Stelle zu decken, ist nachvollziehbar. Der Belang „Landwirtschaft“ kann daher zugunsten einer Industrieflächenplanung zurückgestellt werden. Damit ist sowohl der Flächenbedarf als auch der Standort zum jetzigen Kenntnis- und Planungsstand ausreichend begründet, so dass für die Ebene der Flächennutzungsplanung nur Flächen in unabweisbar notwendigem Umfang in Anspruch genommen werden und damit die zielimmanente Ausnahmeregelung zum Tragen kommt.

Auf der Ebene des Bebauungsplanes muss erneut geprüft werden, ob nur die für die Umsetzung der Planung unabweisbaren Flächen in Anspruch genommen werden. Zum jetzigen Zeitpunkt ist lediglich die Planungsnotwendigkeit nachgewiesen. Konkrete Festsetzungen des Bebauungsplans liegen dagegen noch nicht vor. Notwendige Detailuntersuchungen sind noch vorzunehmen. Die Übereinstimmung des Bebauungsplans mit diesen Zielen der Raumordnung kann deshalb erst beurteilt werden, wenn die Bebauungsplanung vorliegt.

Bei dem ebenfalls angesprochenen Plansatz 5.3.3 LEP³⁴ handelt es sich um einen Grundsatz der Raumordnung, der von den kommunalen Planungsträgern in ihre Abwägung einzustellen ist, aber keine Anpassungspflicht auslöst. Grundsätze der Raumordnung können daher nicht Gegenstand einer Zielabweichung sein.

³³ Siehe hierzu unten B.IV.4.b)

³⁴ PS 5.3.3 G LEP: Die Betriebs- und Flurstrukturen sind so zu erhalten und zu entwickeln, dass eine langfristige, funktionsgerechte und wettbewerbsfähige Landbewirtschaftung möglich ist. Insbesondere in Räumen mit starkem Siedlungsdruck sind die Fluren in den Freiräumen so auszuwählen, zu bemessen, zu sichern oder zu entwickeln, dass eine rationelle landwirtschaftliche Bodennutzung möglich ist. Insbesondere für die Land- und Forstwirtschaft wertvolle Böden sind zu schonen.

h) Zwischenergebnis

Eine Zielabweichung ist folglich zu prüfen für PS 3.1.9 Z LEP (Zersiedelungsverbot) und PS B II 1.4 Regionalplan Donau-Iller sowie vorsorglich für PS 3.1.6 Z LEP (Räumliche Zuordnung von Raumnutzungen). Für Plansatz 5.3.2 Z LEP und B III 1.2.1 des Regionalplans kommt die zielimmanente Ausnahme zum Tragen. Die übrigen geprüften Plansätze sind nicht verletzt.

2. Vorliegen eines Härtefalls

a) Prüfungsumfang

Das Zielabweichungsverfahren ist nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nicht auf den atypischen Fall, sondern auf den Härtefall ausgerichtet, bei dem die Planaussage in Gestalt der Regelvorgabe dem Vorhaben zunächst entgegensteht, gleichwohl eine Zulassung vertretbar erscheint³⁵. Nach Überzeugung des Regierungspräsidiums unterliegen auch interkommunale Gewerbe- und Industriegebiete der Planungskonzeption des LEP bzw. des Regionalplans und sind damit grundsätzlich ebenfalls in das Siedlungsgefüge einzubinden. Darauf weist auch der VGH Baden-Württemberg in seinem Urteil zum Oberschwäbischen Gewerbe- und Industriepark Bad Wurzach hin. Zu Plansatz 3.3.6 LEP führt der VGH aus, dass *„aus dem textlichen und systematischen Zusammenhang zwischen Ziel und Grundsatz folge, dass die Ansiedlung interkommunaler Gewerbegebiete ihrerseits nur als Standortweiterung oder Neuentwicklung im Anschluss an bestehende Siedlungsflächen erfolgen darf, denn nur der bündelnde interkommunale Ansatz an zielkonformen Standorten kann einen Beitrag zum Freiraumschutz leisten“*³⁶.

Damit liegt hier kein atypischer Fall vor, weil nach dieser Rechtsprechung ein interkommunales Gewerbe- oder Industriegebiete wie jedes andere Gewerbegebiet zielkonform sein muss. Die interkommunale Organisation allein stellt keine Atypik dar. Zur Überwindung von der Planung entgegenstehenden Zielen sei, so der VGH, zu prüfen, ob eine Zielabweichung in Frage kommen kann.³⁷

³⁵ BVerwG; Urteil vom 16.12.2010 - 4 C 8/10

³⁶ VGH Baden-Württemberg; Urteil vom 05.03.2014 - 8 S 808/12

³⁷ VGH Baden-Württemberg; Urteil vom 05.03.2014 - 8 S 808/12

Eine Zielabweichung kommt nur für einen Einzelfall in Betracht, wenn es sich dabei um einen „Härtefall“ handelt. Damit soll verhindert werden, dass die Landes- und Regionalplanung durch Verwaltungsverfahren wie das Zielabweichungsverfahren ausgehöhlt wird. Der Plan (LEP bzw. Regionalplan) soll nicht durch wiederholbare, sich gleichende Fälle „unterlaufen“ werden, weil den Abweichungen Sachverhalte zugrunde liegen, die überall im Plangebiet oder seinen wesentlichen Teilen anzutreffen sind³⁸. Eine Atypik des Einzelfalls ist nach der Rechtsprechung des BVerwG hingegen nicht erforderlich³⁹. Auch wenn in der Formulierung des § 6 Abs. 2 ROG und in Art. 21 Abs. 3 Staatsvertrags das Tatbestandsmerkmal „Einzelfall“ nicht ausdrücklich erwähnt ist, weist das BVerwG in seiner IKEA-Entscheidung darauf hin, dass *„die Zielabweichung nicht auf den atypischen Fall, sondern gerade auf den Härtefall ausgerichtet ist, bei dem die Planaussage in Gestalt der Regelvorgabe dem Vorhaben zunächst entgegensteht, gleichwohl eine Zulassung vertretbar erscheint“*⁴⁰.

Im Rahmen des Zielabweichungsverfahrens hat die höhere Raumordnungsbehörde deshalb zu prüfen, *„ob mit dem Antrag auf Zielabweichung Besonderheiten mit Blick auf das konkrete Vorhaben vorgetragen werden, die einen Härtefall begründen können“*⁴¹. In seiner auch von der Bürgerinitiative zitierten Entscheidung vom 05.02.2013⁴² hat das VG Stuttgart Kriterien entwickelt, anhand derer das Vorliegen eines Härtefalls geprüft werden kann. Auch wenn sich diese konkret auf den dort zu entscheidenden Fall einer Biogasanlage beziehen, können sie verallgemeinernd auf andere Sachverhalte übertragen werden. Genannt werden:

- Raumordnerische und sonstige Restriktionen, die die Entwicklung einer Gemeinde einschränken
- Gegenstand der Planung
- Erreichbarkeit und Infrastruktur in Bezug auf die Planung
- Lage innerhalb der Zielfestlegung (zentral oder randlich)
- Vorbildwirkung
- Vorbelastungen
- Dienende Funktion für eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung.

³⁸ Bielenberg u.a., Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Rn. 132 zu § 5 ROG

³⁹ BVerwG, Urteil vom 16.12.2010 - 4 C 8/10

⁴⁰ BVerwG; Urteil vom 16.12.2010 - 4 C 8/10

⁴¹ BVerwG; Beschluss vom 02.05.2013 - 4 B 59/12

⁴² VG Stuttgart, Urteil vom 05.02.2013 - 2 K 287/12

Aus Sicht des Regierungspräsidiums ergibt sich vorliegend der Härtefall aus den besonderen Anforderungen an ein Industriegebiet. Ein solches ist aufgrund seiner Funktion sehr stark auf eine Lage angewiesen, die gerade diese Funktion unterstützt und die Ansiedlung auch entsprechend großer immissionsträchtiger Industriebetriebe befördert. Dies gilt noch sehr viel stärker bei einem interkommunal betriebenen Industriegebiet. Hier sind neben den Anforderungen an die internen Gestaltungsmöglichkeiten der Flächen insbesondere der Anschluss an regional oder überregional bedeutsame Verkehrswege und entsprechende Abstände zur Wohnnutzung zu nennen. Können diese Anforderungen an den Standort nicht erfüllt werden, ist ein interkommunales Industriegebiet nicht zukunftsfähig, die Flächeninanspruchnahme dafür nicht nachhaltig.

Anlass für die jetzige Standortsuche ist der dringende Flächenbedarf eines in Biberach bereits angesiedelten Großbetriebs, der Fa. Handtmann, der in das strategische Gewerbeflächenentwicklungskonzept einbezogen wurde. Gegenstand der Prüfung im Zielabweichungsverfahren ist nur diese kommunale Planung, für die der Bedarf insgesamt plausibel nachgewiesen wurde. Inwieweit der Bedarf eines einzelnen Betriebes den Anforderungen an eine Zielabweichung genügen kann, bedarf deshalb vorliegend keiner weiteren Betrachtung. Durch den schlüssig dargelegten akuten Bedarf der Fa. Handtmann ist es dem Zweckverband aber auch nicht zumutbar, die erst in Vorbereitung befindliche Fortschreibung des Regionalplans oder gar eine derzeit nicht im Raum stehende Änderung oder Fortschreibung des LEP abzuwarten. Auch diese Situation trägt mit zur Begründung eines Härtefalls bei. Insoweit dient das Instrument des Zielabweichungsverfahrens der Flexibilisierung der Planung⁴³.

Den landesplanerischen Leitlinien folgend hat der Zweckverband seine Planung in einen regionalen Kontext gestellt, indem er seine Standortsuche in diejenige für einen regionalen Schwerpunkt für Industrie und Gewerbe im Raum Biberach für die Fortschreibung des Regionalplans eingebettet hat. Für einen regionalen Schwerpunkt sieht der LEP unter Plansatz 3.3.6 Z vor, dass dieser im Anschluss an bestehende Siedlungsflächen vorzusehen ist und dabei Standorte mit Anschluss an das Schienennetz oder an einen Wasserweg vorrangig zu berücksichtigen sind. In der Begründung zu diesem Plansatz weist der LEP auch darauf hin, dass die Ansiedlungsschwerpunkte für die Wirtschaft so auszuweisen sind, dass sie der Festigung der dezentralen Siedlungsstruktur des Landes dienen, auf das Netz der Zentralen Orte aus-

⁴³ vgl. Hager (Hrsg.); Kommentar zum Landesplanungsrecht in Baden-Württemberg; Rn. 1 zu § 24 LplG

gerichtet sind und im Hinblick auf Umweltbelastungen und Landschaftsverbrauch, die Standorterschließung und Flächenbelegung eine hochwertige und intensive Nutzung des Geländes gewährleisten müssen. Der vorgesehene Standort erfüllt diese Kriterien für einen möglichen künftigen regionalen Schwerpunkt für Industrie und Gewerbe.

Auch wenn derzeit vollkommen offen ist, ob und wann ein Anschluss an die Südbahn für - idealerweise - Güter- und Personenverkehr realisiert werden kann, ist nach der Wertung des LEP ein solcher für ein zukunftsfähiges und damit effizientes Industriegebiet eine wichtige Voraussetzung, die nur dann vernachlässigt werden kann, wenn ein solcher Anschluss überhaupt nicht möglich ist. Ein Bahnanschluss ist jedoch im Verwaltungsraum Biberach ohne längere und damit kostspielige Zulaufstrecken nur im Rißtal überhaupt realisierbar. Hinzu kommt, dass mit dem ortsdurchfahrtsfreien Anschluss an die vierspurige B 30 über die L 267 eine weitere, für das Funktionieren eines Industriestandorts wichtige Infrastruktureinrichtung vorhanden ist.

Darüber hinaus ist zu bedenken, dass eine Bauleitplanung mit dem vorgesehenen Inhalt und Umfang zwangsläufig mit anderen Siedlungsstrukturen, insbesondere mit Wohnnutzungen in Konflikt tritt, also eine siedlungsintegrierte oder siedlungsangebundene Lage - sofern ein Standort der erforderlichen Größe und Qualität überhaupt gefunden werden kann - mit Problemen immissionsschutzrechtlicher Art behaftet ist. Insoweit stellt eine Industriegebietsplanung besondere Anforderungen an die Umgebung, die - wie die Alternativenprüfung gezeigt hat - nicht in oder am Rande der Siedlungsbereiche der Zweckverbandsgemeinden möglich sind. Auf diese besonderen Anforderungen hat auch der VGH Baden-Württemberg in seinem Urteil zum Oberschwäbischen Gewerbe- und Industriepark Bad Wurzach („OGI“)⁴⁴ abgestellt und für derartige Fälle auf die Möglichkeit der Zielabweichung hingewiesen.

Die Planungsintention des Zweckverbandes - Sicherung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit durch das Angebot an industriellen Entwicklungsflächen für vorwiegend im Raum ansässige industrielle Großbetriebe und deren Zulieferer - im Zusammenhang mit der Lage und Gestaltungsmöglichkeiten des beantragten Standorts ist dergestalt, dass sie mit anderen Situationen kaum zu vergleichen sein dürfte. Stadt und Landkreis Biberach gehören zu den wirtschaftlich stärksten Landkreisen in Deutschland mit einem hohen Besatz an national und international agierenden Großbetrieben. Gleichzeitig ist das Rißtal - wie die Taleinschnitte westlich und östlich von

⁴⁴ VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 05.03.2014 - 8 S 808/12

Biberach auch - süd-nord-orientiert. Dies hat zur Folge, dass die großen Verkehrsinfrastruktureinrichtungen wie Bahn und B 30 topographisch bedingt im Tal und in Süd-Nord-Richtung verlaufen. Eine vergleichbare Ost-West-Verkehrsachse ist nicht vorhanden. Wenn also ein Industriegebiet mit Bahnanschlussoption entwickelt werden soll, sind die Möglichkeiten deutlich eingeschränkt. Ein Zusammentreffen dieser beiden den Raum bestimmenden Elemente ist vorliegend wohl einzigartig. Eine negative Vorbildwirkung der Planung ist daher nicht ersichtlich.

Nach dem Zentralen-Orte-Prinzip entsteht der Bedarf aus dem Mittelzentrum heraus. Nachdem auf dem Gebiet der Stadt Biberach keine geeigneten Industrieflächen in dieser Größenordnung gefunden werden konnten, ist der interkommunale Ansatz mit den umliegenden Gemeinden ebenfalls im Sinne des LEP und vorliegend Voraussetzung für die Planung auf der Gemarkung Warthausen. Ein Härtefall ergibt sich deshalb auch aus der Notwendigkeit eines „Ausweichens“ auf umliegende Gemeinden. Damit wird zum einen ein Standort in nicht angebundener Lage wahrscheinlicher, weil die Orte und Siedlungen als Bezugsgröße kleiner werden. Zum anderen ist aus Sicht der planenden Kommunen aber auch darauf zu achten, dass die Entfernung zu den Stammsitzen der Betriebe in Biberach selbst nicht so groß wird, dass der nahebedingte Standortvorteil gefährdet wird. Der Suchraum ist damit in nachvollziehbarer Weise eingeschränkt.

Die im Verfahren vielfach vorgetragenen Bedenken im Hinblick auf „die Grenzen des Wachstums“ in Biberach oder die Sinnhaftigkeit der hergestellten Produkte sind keine Themen eines Verwaltungsverfahrens wie das Zielabweichungsverfahren, sie bleiben der kommunalpolitischen Diskussion bzw. unternehmerischen Entscheidungen vorbehalten. Ebenso wenig ist bei der Prüfung des Härtefalls von Relevanz, zu welchen betrieblichen Entscheidungen ein einzelnes Unternehmen durch die Zielabweichungsentscheidung veranlasst wird. Der akute Bedarf einer in Biberach ansässigen Firma ist lediglich Anlass für die kommunale Entscheidung, jetzt in die Planung einzusteigen. Insofern bedarf es auch keiner Ausführungen dazu, welche Konsequenzen es hätte, wenn die anlassgebende Firma an andere Standorte verwiesen werden müsste. Die Entscheidung, Flächen für eine weitere industrielle Entwicklung im Raum Biberach zur Verfügung zu stellen, wurde kommunalpolitisch getroffen und mit dem Antrag auf Zielabweichung die Umsetzung dieses Beschlusses eingeleitet. Gegenstand des Verfahrens ist einzig und allein diese auf die weitere allgemeine industrielle Entwicklung bezogene Planung des Zweckverbands, die sich als „Härtefall“ darstellen muss, um eine Zielabweichung zu begründen.

b) Zwischenergebnis

Das Tatbestandsmerkmal „Vorliegen eines Härtefalls“ ist vorliegend erfüllt, da die kommunale Planung Besonderheiten aufweist, die eine Abweichung von der Regel rechtfertigen. Der Wille des Zweckverbandes als Plangeber, ein immissionsträchtiges Industriegebiet in der vorgesehenen Größenordnung durch einen optionalen Bahnanschluss und geeignete Verkehrsanbindungen zukunftsfähig zu machen, bedingt in diesem Fall eine Verlagerung des Gebiets in einen Bereich, in welchem eine optimale Anbindung an Siedlungsflächen im Sinne des LEP und des Regionalplans Donau-Iller nicht möglich ist. Da dieses Lagemerkmale tatbestandsbegründend ist, war als Nebenbestimmung für die Bauleitplanung eine Freihaltung der notwendigen Flächen für einen Bahnanschluss sowohl im Bereich der Bahnlinie als auch innerhalb des Industriegebiets selbst verbindlich festzuschreiben. Eine dauerhafte Sicherung dieser Flächen ist ebenfalls vorzusehen (siehe Nebenbestimmung A.II.1.).

3. Grundzüge der Planung

a) Prüfungsumfang

Sind die Grundzüge einer Planung berührt, ist für ein Abweichungsverfahren kein Raum. Was die Grundzüge der Planung in diesem Sinne sind, ist gesetzlich nicht definiert. Nach Sinn und Zweck der Regelung ist darunter die Planungskonzeption zu verstehen, die die im einzelnen aufgeführten Ziele trägt und damit den für sie wesentlichen Gehalt bestimmt⁴⁵. Die Grundzüge der Planung sind das - die Planung tragende - Grundkonzept mit seinen wesentlichen, dieses bestimmenden Elementen, Zielrichtungen und Zwecken. Die im Städtebaurecht hierzu entwickelten Grundsätze können grundsätzlich analog auf das Raumordnungs- und Landesplanungsrecht übertragen werden⁴⁶. Hierbei darf die Abweichung eine geordnete zukünftige regionalplanerische Entwicklung nicht unterlaufen. Zulässig sind daher nur punktuelle Eingriffe mit beschränkten Auswirkungen auf das gesamte Planwerk, welche keine umfängliche Abstimmung erfordern⁴⁷. Abweichungen von mindermem Gewicht, die die

⁴⁵ VGH Baden-Württemberg v. 08.12.2005 - 3 S 2693/04 und BVerwG v. 15.07.2005 - 9 VR 43.04

⁴⁶ Bielenberg u.a., Rn. 126

⁴⁷ vgl. hierzu G. Lautner, Funktionen raumordnerischer Verfahren, Berlin 1999

Planungskonzeption unangetastet lassen, berühren die Grundzüge der Planung daher nicht⁴⁸.

Ob die Grundzüge der Planung berührt werden, hängt von der jeweiligen Planungssituation ab. Je tiefer die Befreiung bzw. die Abweichung in das Interessengeflecht der Planung eingreift, desto eher liegt der Schluss auf eine Änderung der Planungskonzeption nahe, die nur im Wege der (Um-) Planung möglich ist⁴⁹. Das Bundesverwaltungsgericht hat hierzu in seiner Entscheidung zu IKEA in Rastatt folgendes ausgeführt: „Wie auch im Fall des § 31 Abs. 2 BauGB beurteilt sich die Frage, ob eine Abweichung die Grundzüge der Planung berührt oder von minderem Gewicht ist, nach dem im Plan zum Ausdruck gebrachten planerischen Wollen. Bezogen auf dieses Wollen darf der Abweichung vom Planinhalt keine derartige Bedeutung zukommen, dass die dem Plan zugrunde gelegte Planungskonzeption ("Grundgerüst") in beachtlicher Weise beeinträchtigt wird. Die Abweichung muss - soll sie mit den Grundzügen der Planung vereinbar sein - durch das planerische Wollen gedeckt sein; es muss - mit anderen Worten - angenommen werden können, die Abweichung liege noch im Bereich dessen, was der Plangeber gewollt hat oder gewollt hätte, wenn er den Grund für die Abweichung gekannt hätte (Urteile vom 4. August 2009 - BVerwG 4 CN 4.08 - BVerwGE 134, 264 Rn. 12, vom 29. Januar 2009 - BVerwG 4 C 16.07 - BVerwGE 133, 98 Rn. 23 und vom 9. März 1990 - BVerwG 8 C 76.88 - BVerwGE 85, 66 <72>)⁵⁰.

Auf Grundlage der o.a. Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und des VGH Baden-Württemberg geht auch das Regierungspräsidium davon aus, dass die in den Plansätzen 3 ff LEP niedergelegten Ziele und Grundsätze zur Siedlungsstruktur und hier vor allem das in Plansatz 3.1.9 Z bzw. Plansatz B II 1.4 Regionalplan Donau-Iller postulierte Zersiedelungsverbot elementare Bestandteile der jeweiligen Planungskonzeption sind. Allerdings geht aus der genannten Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts auch hervor, dass diese Regelungen kein bedingungsloses „Nein“ darstellen, sondern auch bei zentralen Zielen jeweils im Einzelfall zu prüfen ist, ob der konkrete Abweichungswunsch von solchem Gewicht ist und so einschneidend in das Planungsgerüst des LEP bzw. des Regionalplans Donau-Iller eingreift, dass dies nur über eine Planänderung möglich ist.

⁴⁸ BVerwG v. 15.03.2000 - 4 B 18.00

⁴⁹ BVerwG v. 05.03.1999 - 4 B 5.99

⁵⁰ BVerwG v. 16.12.2010 - 4 C 8/10

Dass eine Zielabweichung von Plansatz 3.1.9 LEP bei Vorliegen der Voraussetzungen grundsätzlich möglich ist, hat der VGH Baden-Württemberg in seinem „OGI“ - Urteil festgehalten: *„Ist eine zielkonforme Siedlungsentwicklung nicht an und für sich, sondern nur im Hinblick auf Größe und Inhalt einer bestimmten Bauleitplanung ausgeschlossen, liegt keine Ausnahme vor, sondern ist gegebenenfalls in einem Zielabweichungsverfahren zu prüfen, ob diese Bauleitplanung dennoch unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist und die weiteren Voraussetzungen für eine Zielabweichung erfüllt“*⁵¹. Gleiches muss auch für den PS 3.1.6. Z gelten.

b) Funktion der betroffenen Ziele

Funktion der betroffenen Ziele zur Siedlungsentwicklung ist eine nachhaltige, flächensparende Nutzung des Raums („Ausbau vor Neubau“) und die Verhinderung einer weiteren Zerschneidung und Fragmentierung des Freiraums. Dies dient zum einen der Stärkung des Zentrale-Orte-Systems und dort insbesondere der Kernorte und damit der Infrastruktursicherung gerade auch im ländlichen Raum. Diese Zielrichtung wird zum anderen ergänzt durch die Forderung des LEP, großflächige Freiräume mit bedeutsamen ökologischen Funktionen zu erhalten⁵². Diese Ziele sollen mit dem im LEP bereit gestellten Instrumentarium der Siedlungsentwicklung erreicht werden.

c) Grundzüge der Planung im Raum Biberach

Bezogen auf den Einzelfall „IGI Rißtal“ manifestieren sich diese Grundzüge der Planung für den Raum Biberach wie folgt: Der Raum Biberach ist nach dem LEP im ländlichen Raum im engeren Sinne (i.e.S) gelegen und die Stadt Biberach als Mittelzentrum festgelegt. In den Plansätzen 2.4.1 f LEP wird für diesen Raum formuliert, dass die wirtschaftliche Gleichwertigkeit mit anderen Räumen durch ausreichend attraktive Arbeitsplatz- und Gewerbeflächenangebote gestärkt werden soll unter Wahrung und Erhaltung ökologisch bedeutsamer Freiräume und einer leistungsfähigen Landwirtschaft. Dabei sind *„die Standortvoraussetzungen zur Erhaltung und Erweiterung des Arbeitsplatzangebots durch die Bereitstellung ausreichender Gewerbeflächen, die Sicherung angemessener Verkehrsverbindungen, eine flächendeckende Erschließung mit leitungsgebundenen Energien und neuen Informations- und Kom-*

⁵¹ VGH Baden-Württemberg; Urteil vom 05.03.2014 - 8 S 808/12; juris, Rn. 29

⁵² PS 2.4.1 G LEP

munikationstechnologien und durch eine Stärkung der Technologiebasis⁵³ zu verbessern. Kristallisationspunkte der Entwicklung sollen dabei die Zentralen Orte sein. Zur Wahrung der natürlichen Potenziale sind nicht nur Freiräume zu schützen, sondern auf eine umwelt- und ressourcenschonende Bebauung, eine verkehrsgünstige Zuordnung von Versorgungseinrichtungen, Wohnbau- und Gewerbeflächen hinzuwirken⁵⁴.

Mit diesen Grundzügen muss die Planung des IGI Rißtal übereinstimmen und sie dürfen in ihrem Gesamtgefüge nicht verletzt werden.

d) Art der Planung und landesplanerische Vorgaben

Die Planung muss zunächst ihrer Art nach mit den landes- und regionalplanerischen Vorgaben in Übereinstimmung stehen. Dies ist hier der Fall, da die Art des Vorhabens - die Entwicklung eines interkommunalen Industriegebiets mit dem Ziel, im Raum ansässigen industriellen Großbetrieben auch zukünftig Entwicklungsmöglichkeiten an einem geeigneten und möglichst konfliktarmen Standort anzubieten - grundsätzlich in Einklang steht mit den Vorgaben des LEP. Die Entwicklung interkommunaler Gewerbegebiete soll intensiviert und die Belegung und Erschließung so gestaltet werden, dass eine hochwertige und intensive Nutzung des Geländes gewährleistet ist.⁵⁵

e) Erhalt des Planungssystems

Zuletzt muss sichergestellt sein, dass die oben beschriebenen Funktionen konkret im Raum Biberach (Stärkung wirtschaftlicher Gleichwertigkeit durch attraktive Arbeitsplatz- und Gewerbeflächenangebote, Wahrung und Erhaltung ökologisch bedeutsamer Freiräume und einer leistungsfähigen Landwirtschaft) durch die Planung des Zweckverbands nicht so tiefgreifend verletzt werden, dass dadurch das gesamte Planungssystem in Frage gestellt wird.

Sowohl LEP als auch Regionalplan stellen abstrakt-generelle Regelungen dar, die nicht jeden einzelnen Sachverhalt abschließend regeln können. Bezogen auf den Einzelfall ist deshalb zu prüfen, ob die Planung noch im Sinne dessen ist, was der

⁵³ PS 2.4.3.2 G LEP

⁵⁴ LEP, Begründung zu den Plansätzen. 2.4.1 f; S. B 16 ff

⁵⁵ LEP; PS 3.3.6 - G -

Plangeber gewollt hat, also nicht so tiefgreifend in das Planungssystem eingreift, dass dieses selbst in Frage gestellt wird. Die Stärkung und Entwicklung gerade des ländlichen Raums ist ein großes Anliegen des LEP ebenso wie die Anschlussoption von Siedlungsflächen an eine Bahnstrecke. Es kann vorliegend daher davon ausgegangen werden, dass ein entsprechender Standort, der die Eignungskriterien für ein Industriegebiet erfüllt, aber nicht im unmittelbaren Siedlungsanschluss liegt, noch innerhalb des planerischen Wollens gelegen ist, soweit die Verortung des Gebietes im Übrigen den Vorgaben des LEP entspricht.

Dies ist hier der Fall. Ein interkommunales Industriegebiet, das der Bereitstellung notwendiger Erweiterungsflächen für regional/überregional arbeitende Industriebetriebe dient, hat zwangsläufig erhöhte Immissionen zur Folge, was bei der Planung im Verhältnis zu anderen Nutzungsarten zu berücksichtigen ist. Dies gilt nicht nur für Wohn- und Mischnutzung, sondern ebenfalls im Verhältnis zu sensiblen ökologischen Bereichen, z.B. FFH-Gebieten, Naturschutzgebieten u.ä.. Dass dies auch vom Plangeber so gesehen wird, zeigt die Begründung zu Plansatz 3.1.6 Z LEP, die die Funktionsmischung unter den Vorbehalt stellt, dass Immissionsschutzbelange einer solchen nicht entgegenstehen.

Der geplante Standort liegt im Übergang zwischen der durchgängigen Siedlungsstruktur im Süden (Ummendorf, Biberach, Warthausen) und dem offenen Talraum der Riß im Norden. Nördlich von Warthausen öffnet sich das Tal, die Siedlungsdichte wird deutlich geringer und weicht weitgehend auf die Terrassen östlich und westlich des Rißtals zurück. Erst mit Laupheim ist wieder eine größere Stadt überwiegend im Rißtal angesiedelt. Die Landnutzung ist vorwiegend landwirtschaftlich mit zunehmender Biotopdichte nördlich der L 266. Damit ist am Standort noch eine gewisse Siedlungsanbindung vorhanden, insbesondere durch die am östlichen Talhang gelegenen Siedlungen. Die Bahnstrecke im Westen, die L 267 im Osten und die über den Standort verlaufende Hochspannungsfreileitung führen bereits zu einer Vorbelastung des Freiraums. Durch die Anlehnung an den östlichen Talrand wird außerdem Talraum der Riß geschont, die in diesem Abschnitt westlich der Bahnlinie verläuft.

Durch die jetzige Planung werden die Grundzüge der Planung des LEP nach alledem nicht berührt.

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass mit der Planung einer bandartigen Siedlungsentwicklung entlang der L 267 Vorschub geleistet wird, was nach dem Regionalplan Donau-Iller ebenfalls zu einer weiteren Zersiedelung und Fragmentierung der Landschaft beiträgt. Daher wird im Hinblick auf Erweiterungsoptionen – etwa im Zusammenhang mit einem regionalen Schwerpunkt für Industrie und Gewerbe - zukünftig zu

prüfen sein, wo die Grenze einer möglichen weiteren Entwicklung in Richtung Norden und Westen anzusetzen sein wird, um ausreichend Freiräume zwischen den Siedlungen zu gewährleisten. Eine entsprechende Nebenbestimmung war nicht aufzunehmen, da eine irgendwie geartete Erweiterung des Gebiets nicht Gegenstand dieser Entscheidung ist.

Den Einwendungen im Verfahren, dass eine Angebotsplanung, also eine Planung über den unmittelbaren Bedarf hinaus, mit den Grundzügen der Planung nicht vereinbar sei, kann nicht gefolgt werden. Da der Flächenbedarf gerade aus dem Mittelzentrum Biberach heraus entsteht, entspricht die Planung sowohl den Aufgaben eines Mittelzentrums als auch den allgemeinen Zielen zur Entwicklung des ländlichen Raums. Nur eine solche strategische und auf nachhaltige Sicherung des Bedarfs ausgerichtete Planung kann überhaupt vom planerischen Wollen eines jeglichen Plangebers umfasst sein.

f) Zwischenergebnis

Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass die Planung in ihrer derzeitigen Ausformung mit den Grundzügen der Planung im LEP vereinbar ist. Dies liegt zum einen in der Übereinstimmung des Planinhalts mit den Vorstellungen des LEP für den ländlichen Raum begründet. Zum anderen wird kein komplett neuer Siedlungsansatz begründet, sondern an bestehende, wenn auch ihrem raumordnerischen Gewicht nach zu kleinen Siedlungen angeknüpft.

Auch die Grundzüge des Regionalplans sind mit der vorliegenden Planung nicht verletzt. Es wird darauf hingewiesen, dass bei potentiellen Planungen für etwaige künftige Erweiterungen Grenzen einer Bebauung nach Norden und Westen zu definieren sein werden, um der Entstehung einer bandartigen Siedlungsentwicklung entlang der L 267 vorzubeugen.

4. Raumordnerische Vertretbarkeit

a) Prüfungsumfang

Eine Zielabweichung ist raumordnerisch vertretbar, wenn das Vorhaben im Hinblick auf den Zweck der Zielfestlegung auch planbar gewesen wäre. Im Kommentar zu

§ 24 LplG wird ausgeführt, dass „ein durch die förmliche Raumplanung nicht zu erzielendes Ergebnis auch nicht im Wege der Abweichung erreicht werden kann“⁵⁶. Die Grundsätze der Raumordnung und die ihnen gleichstehenden allgemeinen Ziele der Raumordnung und Landesplanung dürfen, bezogen auf die konkrete Situation, nicht in raumordnerisch unvertretbarer Weise beeinträchtigt werden. Dabei ist zu beachten, dass auf dem Weg zur Zielfindung und -festlegung bereits eine raumordnerische Abwägung stattgefunden hat, die im Abweichungsverfahren nur unter Vertretbarkeitsgesichtspunkten Korrekturen erfahren kann⁵⁷. Dies bedeutet, dass die Zielfestlegung auf jeden Fall erhalten bleibt und die Prüfung dieses Tatbestandsmerkmals keine Prüfung des Abwägungsvorgangs umfasst, welcher zur Zielfestlegung geführt hat⁵⁸.

Das VG Stuttgart führt in dem auch von der Bürgerinitiative angeführten Urteil hierzu aus: „Wegen der dieser Norm gleichgelagerten Konzeption des § 6 ROG ist ein Rückgriff auf die höchstrichterliche Rechtsprechung zu § 31 Abs. 2 BauGB möglich. Zur Frage, was im Sinne des § 31 Abs. 2 Nr. 2 BauGB städtebaulich vertretbar ist, stellt das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG, Urteil vom 17.12.1998 - a.a.O.) darauf ab, ob die Abweichung ein nach § 1 BauGB zulässiger Inhalt des Bebauungsplans sein könnte (vgl. auch BT-Drucks 10/4630, 85). Diese Betrachtung muss die konkrete Anlage am konkreten Ort erfassen. Die Frage darf nicht abstrakt beurteilt werden, sondern anhand der konkreten Gegebenheiten und danach, ob das Leitbild einer geordneten städtebaulichen Entwicklung gewahrt bleibt, das dem konkreten Plan zugrunde liegt, von dessen Festsetzungen abgewichen werden soll. Letzteres sollte sich nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts vor allem daraus ergeben, dass die Grundzüge der Planung nicht berührt werden dürfen.“

Wie bereits dargestellt, sind die Grundzüge der Planung hier nicht berührt.

Das VG Stuttgart führt weiter aus: „Übertragen auf die Zielabweichung kommt es darauf an, ob die Planung selbst Inhalt eines Regionalplans sein könnte, von dessen Zielfestlegung im Einzelnen abgewichen werden soll. Es ist darauf abzustellen, ob der Plangeber, wenn er den Abweichungsgrund bereits gekannt hätte, vernünftigerweise bei der Aufstellung des Plansatzes so geplant hätte (vgl. BVerwG, Urteil vom 17.12.1998 - 4 C 16/97, BVerwGE 108, 190). Maßstab für die raumordnerische Ver-

⁵⁶ Kirchberg in Hager (Hrsg.); Kommentar zum Landesplanungsrecht in Baden-Württemberg; Stuttgart, 2015; Rn. 17 zu § 24

⁵⁷ vgl. Bielenberg u. a., Rn. 125

⁵⁸ Kirchberg in Hager (Hrsg.); Kommentar zum Landesplanungsrecht in Baden-Württemberg; Stuttgart, 2015; Rn. 17 zu § 24

vertretbarkeit ist damit die Abwägung nach den Maßstäben des § 7 Abs. 7 ROG a.F. und damit auch die Berücksichtigung der Grundsätze der Raumordnung einschließlich der bundesrechtlichen Grundsätze des § 2 Abs. 2 ROG (Runkel, Bielenberg/ Runkel/Spannowsky, Stand 2002, K § 2 Rn. 15)⁵⁹.

Übertragen auf den vorliegenden Fall muss also geprüft werden, ob der LEP oder Regionalplan an dieser Stelle die Planung für ein Industriegebiet hätten zulassen können.

Dies wäre dann der Fall, wenn sich die Planung im öffentlichen Interesse trotz des entgegenstehenden Ziels an diesem Standort aufdrängt. Dafür müssen Anhaltspunkte vorliegen, die nahelegen, dass die Realisierung des Vorhabens im öffentlichen Interesse an diesem Standort sinnvoll ist und demgegenüber keine zumutbare oder vernünftige Alternative an einem anderen Standort nahe liegt, für den der Plan keine entgegenstehenden Zielvorgaben enthält⁶⁰.

b) Alternativenprüfung

Eine Abweichung von Zielen der Raumordnung kann nur dann vertretbar sein, wenn ein anderer Standort, der die Voraussetzungen für eine zweckmäßige Planung erfüllt, außerhalb von raumordnerischen Zielfestlegungen nicht gefunden werden kann. Dies bedeutet nach Überzeugung des Regierungspräsidiums nicht, dass der Standort „alternativlos“ sein muss. Allerdings ist nachvollziehbar zu belegen, dass der gewählte Standort im Hinblick auf Anforderungsprofil und Standortqualität vernünftig ist. Die Wahl eines Standorts, der zwar mit Zielen der Raumordnung nicht in Konflikt tritt, aber die elementaren Vorhabenvoraussetzungen an Lage und Standort nicht anbieten kann, ist in diesem Sinne nicht vernünftig und damit im Ergebnis auch keine Alternative im Rechtssinne.

aa) Vorgehensweise und Methodik der Abschichtung

Nachdem in der Stadt Biberach keine geeigneten Flächen für ein Industriegebiet der benötigten Größe vorhanden sind, wurde zusammen mit den anderen Zweckverbandsgemeinden beschlossen, im näheren Umfeld einen geeigneten Standort zu suchen. Dafür wurde ein zweistufiger Standortsuchlauf durchgeführt.

⁶⁰ vgl. G. Lautner: Funktionen raumordnerischer Verfahren, Berlin 1999, S. 112 ff

Ein potentieller Standort für ein Industriegebiet im Raum Biberach muss auch mit der regionalen Planung von Standorten für Industrie und Gewerbe in Übereinstimmung stehen. Deshalb wurde zunächst eine Standortprüfung nach regionalbedeutsamen Kriterien erarbeitet. Auf Grundlage vorher definierter regionaler Eignungs- und Ausschlusskriterien wurden vom Regionalverband Donau-Iller Suchräume identifiziert, diese anhand definierter Abwägungskriterien verbal-argumentativ bewertet und die so ermittelten fünf potentiell möglichen Standortbereiche in eine Rangfolge gebracht. Als regionalplanerisch günstigster Bereich wurde dabei der Standortbereich S 4.1 westlich von Äpfingen bewertet, gefolgt von S 4.2 nördlich von Warthausen. Als weiterhin mögliche Standorte wurden die Standorte S 9.1 und S 9.2 nördlich von Oberessendorf an der B 30 ermittelt. Der Standort S 4.3 im Rißtal südlich und nördlich der L 266 wurde zwar aufgrund der zentralen Lage im Rißtal abgewertet, durch die gute Bahn- und Straßenanbindung aber noch als vertretbar erachtet.

Im Auftrag der vier Zweckverbandskommunen wurden die so ermittelten Standortbereiche durch das Büro Lars consult einer weiter differenzierten Betrachtung unterzogen. Dabei wurden in einem 3-stufigen Prozess zunächst Eignungskriterien für die Planung definiert, die Eignung der so gefundenen Standortbereiche anhand differenzierterer Kriterien vertieft untersucht und im dritten Schritt die Verträglichkeit mit den Naturgütern geprüft. Auf diesem Weg sollte ein Standort herausgefiltert werden, der keine Zielkonflikte mit dem LEP oder dem Regionalplan aufweist, eine hohe Eignungsqualität als Industriegebiet besitzt und naturschutzfachlich verträglich ist. Durch einen Vergleich der Untersuchungen sollte im Ergebnis der am besten geeignete Standort abgeleitet und eine Empfehlung zur Abgrenzung einer Industriegebietsausweisung auf FNP-Ebene gegeben werden. Gegenüber der regionalen Standortsuche wurde der Standortbereich S 4.3 in einen Bereich S 4.3n nördlich der L 266 und einen Bereich S 4.3s südlich davon aufgeteilt, da nördlich der Landesstraße ökologisch eine deutlich andere Situation vorzufinden sei als südlich davon.

In seiner Untersuchung kommt Lars consult zum Ergebnis, dass der Standort S 4.2 für ein Industriegebiet der erforderlichen Größe mit Erweiterungsoption am besten geeignet ist. Der Standort S 4.3n scheidet wegen seiner hohen ökologischen Qualität, den vorzufindenden Moorböden und seiner Bedeutung für das Landschaftsbild aus. Außerdem liege der Standort völlig losgelöst von Siedlungsstrukturen und begründe einen völlig neuen, eigenständigen Siedlungsansatz. Am Standort S 4.1 sei nach Abzug notwendiger Abstandsflächen zu Bundes- und Landesstraßen die Fläche nicht groß genug und nicht ausreichend flexibel gestaltbar. Dies gelte auch für S 9.2, der außerdem landschaftlich kritisch sei und nur mit hohem Aufwand an das Schienen-

netz angebunden werden könne. Der Standort S 9.1 wird aufgrund der Landschaftsbildbewertung und der zu geringen, auch nicht erweiterbaren Flächengröße, des Zugschnitts und des nur mit hohen Kosten herstellbaren Schienenanschlusses ausgeschieden. Im Vergleich der beiden verbleibenden Alternativen S 4.2 und S 4.3s wird Standort S 4.2 der Vorzug gegeben, da S 4.3s aus städtebaulicher Sicht nicht anzuraten sei und in keinem Verhältnis oder Zusammenhang zu bestehenden, umliegenden Siedlungskörpern stehe, sondern gut einen Kilometer von gewerblichen Flächen in Warthausen entfernt liege.

Die Methodik dieses Abschichtungsprozesses ist aus Sicht des Regierungspräsidiums nicht zu beanstanden. Mit dem grobmaschigen regionalen Suchlauf wurden unabhängig von konkreten Bedarfsgrößen in Frage kommende Standortbereiche identifiziert und damit gleichzeitig die Kompatibilität mit der Planung regionaler Standorte für Industrie und Gewerbe hergestellt. Die daran anschließende detailliertere Untersuchung auf FNP-Ebene hat dabei zu einer abweichenden Beurteilung der vom Regionalverband ermittelten Standorte geführt. Angesichts der verfeinerten Kriterien ist dies nicht zu beanstanden, da die den beiden Standortsuchläufen zugrunde liegenden Eignungs-, Ausschluss- und Abwägungskriterien schlüssig und nachvollziehbar sind.⁶¹

Nachdem der so ermittelte Standort S 4.2 auch geeignet ist, den mit dem Imakomm-Gutachten prognostizierten Flächenbedarf zu decken, ist die Methodik der Alternativenprüfung aus Sicht der höheren Raumordnungsbehörde nicht zu beanstanden.

bb) Prüfungsmaßstab und Nachvollziehbarkeit der Abwägung

Im Zielabweichungsverfahren kann das Regierungspräsidium als höhere Raumordnungsbehörde grundsätzlich nur prüfen, ob die Alternativenprüfung auf Grundlage fachlich und inhaltlich schlüssiger Kriterien erfolgt ist. Die Entscheidung eines kommunalen Planungsträgers für bzw. gegen einen Standort unterliegt dessen Entscheidungshoheit, solange nicht offensichtlich sachfremde Erwägungen eine Rolle gespielt haben oder offensichtlich falsche Wertungen vorgenommen wurden, also Abwägungsfehler vorliegen. Dem Planungsträger steht es damit frei, bei mehreren möglichen und vertretbaren Alternativen diejenige zu wählen, die sich aus seiner Sicht als bestgeeignet darstellt. In diesem Zusammenhang ist auch anzumerken, dass der in den privaten Einwendungen mehrfach gerügte Kauf einer Teilfläche des geplanten IGI Rißtal durch einen Interessenten kein Kriterium für die Standortsuche war und als

⁶¹ Bezüglich der Kriterien im Einzelnen wird auf die Antragsunterlagen verwiesen.

solches auch nicht zulässig gewesen wäre, da es auf Ebene der Raumordnung in erster Linie um öffentliche Belange geht.

cc) Kriterien der allgemeinen Standortsuche

In den Einwendungen werden die Kriterien Bahnanschluss (Eignungskriterium), Wasserschutzgebiet (als Ausschluss- und Abwägungskriterium) bzw. Wasserschongebiet und Landwirtschaft (als Abwägungskriterien) mehrfach beanstandet, insbesondere hinsichtlich der Bewertung. Aus Sicht des Regierungspräsidiums sind die Auswahl und die Gewichtung jedoch nachvollziehbar:

(1) Bahnanschluss

Nachdem Gegenstand der Planung ein zukunftsfähiges Industriegebiet für das Mittelzentrum Biberach ist, welches auch im regionalen Kontext bei einer Planung durch den Regionalverband als potentieller Schwerpunkt für Industrie und Gewerbe geeignet sein soll, sind die Kriterien des LEP für - kommunale und interkommunale - Gewerbegebiete zu berücksichtigen. In Plansatz 3.3.6 Z wird festgelegt, dass bei Industrie- und Gewerbeschwerpunkten Flächen mit Anschluss an das Schienennetz vorrangig zu berücksichtigen sind. Mit dem im selben Plansatz formulierten Grundsatz, die Entwicklung interkommunaler Gewerbegebiete zu intensivieren, sind auch diese unter das eigentlich an die Regionalverbände gerichtete Ziel des Plansatzes zu subsumieren. Auch wenn bislang keine verbindlichen Anschlussmöglichkeiten vereinbart wurden, wird die Option eines Bahnanschlusses für den Güter- und Personenverkehr für ein zukunftsfähiges Industriegebiet als notwendig erachtet. Die Möglichkeit eines Bahnanschlusses als Eignungskriterium ist daher auch aus Sicht des Regierungspräsidiums sachgerecht.

Es kommt auf dieser Stufe der Bewertung von geeigneten und nicht oder weniger geeigneten Standorten nicht darauf an, ob ein Bahnanschluss tatsächlich realisiert werden wird. Insofern gehen die hierzu geäußerten Befürchtungen, diesem Kriterium werde übermäßige Bedeutung zugesprochen, hier ins Leere. Um die Option offenzuhalten, ist in der nachfolgenden Bauleitplanung jedoch sicher zu stellen, dass ausreichend Fläche für einen Bahnanschluss und ggf. erforderliche Industriegleise auch innerhalb des Gebiets selbst bereitgestellt und im Bebauungsplan dauerhaft gesichert wird (siehe Nebenbestimmung Nr. A II.1).

(2) Grundwasserschutz

Auch das Kriterium **Wasserschutzgebiet** - Zone I und II als Ausschluss-, Zone III als Abwägungskriterium - ist nicht zu beanstanden. Die Vorschriften der WSG-Verordnung schließen Industriegebiete in Zone III nicht von vorneherein aus, so dass eine Verträglichkeit des Vorhabens auf Ebene der Bauleitplanung und der Einzelgenehmigung sichergestellt werden kann und muss. Das im Regionalplan Donau-Iller dargestellte **Wasserschongebiet** stellt nach Einschätzung der Raumordnungsbehörde kein verbindliches Ziel der Raumordnung dar und schließt ebenfalls eine entsprechende Nutzung nicht von vorneherein aus. Dabei ist es nicht von Belang, ob die entsprechenden Plansätze im Regionalplan als Grundsatz oder Ziel bezeichnet sind; maßgeblich ist der tatsächliche Inhalt des Plansatzes, der keine abschließend abgewogene, räumlich bestimmbare Handlungsanweisung enthält. Auch hier kann erst in der weiteren Planung auf Grundlage vertiefter Untersuchungen beurteilt werden, ob die Planung mit den im Regionalplan verankerten Grundsätzen des Grundwasserschutzes vereinbar ist. Bei der Bauleitplanung muss daher dem Aspekt Grundwasserschutz auch außerhalb des Wasserschutzgebiets besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden (siehe Nebenbestimmung A II 5). Die Einordnung als Abwägungskriterium ist vor diesem Hintergrund nicht zu beanstanden.

Weiter wurde im Rahmen der Anhörung kritisiert, dass die Wertungen im Fachgutachten von Lars consult zum Schutzgut Wasser nicht nachvollziehbar seien. Dabei wird auf die Unterkriterien „Wasserschutzgebiet“ und „Wasserschongebiet“ und deren Einfluss auf die Gesamtbewertung des Schutzguts verwiesen. Allerdings sind in die Gesamtbewertung dieses Schutzguts neben diesen beiden Teilkriterien noch zwei weitere Kriterien (Gefährdung der Funktion als Ausgleichskörper im Wasserkreislauf und Beeinträchtigung von Oberflächengewässern) eingeflossen. Da aufgrund der gewählten Methodik - dreistufige Bewertung der Unterkriterien und Akkumulation zu einer Gesamtbewertung - immer eine Mittelwertbildung stattfindet, ist die im Ergebnis gleiche Bewertung des Schutzgutes Wasser bei den Standorten S 4.1 und S 4.2 schlüssig, obwohl die Teilergebnisse differieren.

(3) Landwirtschaft

Auf Grundlage der oben unter Kapitel B.IV.1.g) dargestellten Ziele der Landes- und Regionalplanung zur Schonung landwirtschaftlich gut geeigneter Flächen vor konkurrierenden Nutzungen hat der Regionalverband Donau-Iller bei seiner Regionalen Standortsuche landwirtschaftliche Flächen der Vorrangstufe 1 als Abwägungskriterium definiert, was dann ebenfalls Grundlage der Detailuntersuchung durch Lars con-

sult war. Nach Plansatz 5.3.2 Z LEP dürfen diese Flächen nur in unabweisbar notwendigem Umfang für andere Nutzungen vorgesehen werden. Wie bereits unter Kapitel B.IV.1.g) dargestellt, ist damit kein absoluter Ausschluss anderer Nutzungen verbunden. Wenn nachgewiesen werden kann, dass keine andere geeignete Fläche zur Verfügung steht, können auch diese Flächen in Anspruch genommen werden. Insoweit ist die Wertung als Abwägungskriterium nicht zu beanstanden.

Hinsichtlich der Bewertung des Kriteriums ist festzustellen, dass Flächen der Vorrangflur Stufe 1 der Flurbilanz am Standort S 4.2 nicht in Anspruch genommen werden. Auch wird die natürliche Bodenfruchtbarkeit im Planbereich als „mittel“ bewertet⁶². Damit wurde ein Standort ermittelt, der die regional besonders wertvollen landwirtschaftlichen Flächen, wie sie z.B. im Standortbereich S 9 vorzufinden sind, schont. Dieses Ergebnis ist aus raumordnerischer Sicht nicht zu beanstanden. Im Bauleitplanverfahren sind die landwirtschaftlichen Belange erneut abzuwägen (siehe auch Nebenbestimmung Nr. A II 6).

(4) Naturschutz

Die qualitative Ausstattung der Standortbereiche beim Schutzgut Tiere und Pflanzen wurde auf Grundlage vorhandener Daten bewertet. Beim derzeitigen Planungsstand auf raumordnerischer Ebene ist dies nicht zu beanstanden, da auch erste Begehungen nach Aussage des Büros Lars consult keine Anhaltspunkte für naturschutzfachlich kritische Artenvorkommen ergaben. Auch seitens des Naturschutzes wird letztlich vor allem auf die Entwicklungsmöglichkeiten des Rißtals und die relativ höhere Bedeutung der wenigen vorhandenen Biotopflächen verwiesen. Dieser Zielrichtung kann grundsätzlich gefolgt werden, sie ist aber kein Beleg dafür, dass der Standort in naturschutzfachlicher Hinsicht wertvoller ist als in der Standortuntersuchung zugrunde gelegt wurde. Im Bauleitplanverfahren wird der Standort auch bezüglich des Schutzgutes Tiere und Pflanzen zu untersuchen sein. Die zweifellos notwendig werdenden Ausgleichsmaßnahmen sollten so ausgestaltet werden, dass der Übergang des Siedlungsbereichs in die offene Tallandschaft ökologisch aufgewertet und die ökologische Entwicklung dieses Bereichs intensiviert wird (siehe Nebenbestimmung A.II.6.).

(5) Weiterer Standort „Ehemalige Verladestation“

Neben den Einwendungen gegen die der Alternativenprüfung zugrunde gelegten Kriterien wird weiter vorgetragen, dass diese nicht vollständig sei, da der Standort an

⁶² Antragsunterlagen; Themenkarte 2 Boden auf Grundlage der digitalen Flurkarte

der bereits vorhandenen ehemaligen Verladestation nicht geprüft wurde. Diese ehemalige Verladestation befindet sich nördlich der L 266 im Bereich der Standortalternative S 4.3n auf Gemarkung Schemmerhofen. Dieser Standort wurde von Lars consult jedoch geprüft und aus nachvollziehbaren Gründen ausgeschlossen, da er ökologisch hochwertig, von der Bodenqualität (Moorböden) kritisch und durch seine Lage mittig im Rißtal nicht vertretbar ist⁶³.

dd) Spezifische Geeignetheit des Standorts

Die vom Planungsträger definierten Eignungskriterien sind angesichts des Planungsinhalts - Entwicklung eines Industriegebiets überwiegend als Erweiterungsoption für bereits ansässige industrielle Großunternehmen und deren Zulieferer - nicht zu beanstanden. Der aufgrund der allgemeinen Kriterien gefundene Standort muss jedoch auch konkret mit einem Industriegebiet überplanbar sein, da er andernfalls letztlich doch ungeeignet wäre. Auch in diesem Fall wäre eine solche Planung raumordnerisch nicht vertretbar. Dabei ist zu berücksichtigen, dass auf der Ebene der Raumordnung Detailfragen noch nicht geklärt sind, also im Wesentlichen darauf abzustellen ist, ob der Planung nach derzeitigem Kenntnisstand und Planungsebene unüberwindbare Hindernisse entgegenstehen. Auch wenn vorliegend allein über eine Abweichung vom Zersiedelungsverbot (PS 3.1.9 Z LEP und B II 1.4 Regionalplan) und vorsorglich über die räumliche Zuordnung von Raumnutzungen (PS 3.1.6 Z LEP) entschieden wird, sind die nachfolgenden Fragestellungen im Hinblick auf die raumordnerische Vertretbarkeit des Standorts daher auch auf derzeitiger Entscheidungsebene von Relevanz.

Ca. 50 % des geplanten IGI Rißtal liegen innerhalb der Zone III des Wasserschutzgebiets Höfen, der außerhalb des WSG gelegene Teil ganz überwiegend am südöstlichen Rand eines großflächigen Wasserschongebiets nach dem Regionalplan Donau-Illyer. Darüber hinaus wurde mehrfach auf die Überschwemmungsgefahr bei Starkregenereignissen hingewiesen⁶⁴. Der Grundwasserflurabstand ist mit 1 m bis 2 m relativ gering, die natürlichen Verhältnisse zum Schutz des Grundwassers daher ungünstig. Die Tragfähigkeit des Untergrunds für Industriebauten wurde bislang nicht untersucht. Auch wenn die landwirtschaftliche Eignung des Gebiets nicht der Vor-

⁶³ Lars consult; Fachliche Analyse und Überprüfung der vorab vom RVDI ermittelten Standortalternativen, S. 68

⁶⁴ Der geplante Standort liegt nicht innerhalb eines nach § 65 Wassergesetz festgelegten Gebiets, in welchem ein Hochwasserereignis statistisch einmal in 100 Jahren zu erwarten ist. In diesen ist die Ausweisung neuer Baugebiete nicht zulässig.

rangflur Stufe 1 der Flurbilanz entspricht, wird das Gelände derzeit intensiv landwirtschaftlich genutzt und von den Mitgliedern der Bürgerinitiative „Schutzgemeinschaft Rißtal“ als für die landwirtschaftliche Nutzung sehr gut geeignet beschrieben. Die Landwirtschaftsverwaltung weist ihrerseits auf die relative Knappheit landwirtschaftlicher Flächen gerade im Landkreis Biberach unter anderem wegen der hohen Dichte an Biogasanlagen hin. Auch immissionsschutzrechtliche Fragestellungen sind zu berücksichtigen.

(1) Grundwasserschutz

Alle für den Schutz des Grundwassers und der Trinkwasserversorgung zuständigen Behörden weisen auf die Gefahr für das Grundwasser durch eine Industriegebietsplanung hin. Allerdings wird die Planung von keiner Seite nach derzeitigem Kenntnisstand als grundsätzlich ausgeschlossen angesehen. Auch im Hinblick auf das Wasserschongebiet wird ein grundsätzlicher Ausschluss einer Bebauung nicht gefordert. Es ist derzeit davon auszugehen, dass die Fragestellungen im Bauleitplanverfahren und den Einzelgenehmigungen auch für ein Industriegebiet/-betrieb lösbar sind. Die Detailuntersuchungen wurden noch nicht durchgeführt. Erst auf Grundlage dieser Untersuchungen kann entschieden werden, ob die Fragen des effektiven Grundwasserschutzes, der Standfestigkeit des Bodens und die Überschwemmungsgefahr bei Starkregen für ein Industriegebiet zu bewältigen sind. Diese Detailuntersuchungen sind im Rahmen der Bauleitplanung, insbesondere beim Bebauungsplan zwingend notwendig und nach Aussage des Planungsträgers auch vorgesehen. Aus raumordnerischer Sicht ist ferner relevant, dass das Zentrum des Wasserschongebiets nördlich und westlich des geplanten Standorts liegt, dieser also auch in Bezug auf die Grundwasserfließrichtung nur am Rand liegt. Der zentrale Bereich hingegen wird durch die Lage des Standorts S 4.2 am südöstlichen Ende und die Begrenzung auf den Bereich östlich der Bahnlinie geschont.

(2) Bodenschutz und Baugrund

In den Stellungnahmen wird auch die Bodenart thematisiert und vorgetragen, dass Moor- und Anmoorböden betroffen sein könnten. Hingegen ergibt sich aus dem Moorkataster der Landesanstalt für Umwelt Baden-Württemberg (LUBW)⁶⁵, dass Moor- und Anmoorböden nördlich des Standorts und Ausläufer davon westlich der Bahnlinie vorzufinden sind. Diese Angaben wurden bei der Standortanalyse berück-

⁶⁵ <http://udo.lubw.baden-wuerttemberg.de/public/pages/map/default/index.xhtml>

sichtigt und sind auf Ebene der Raumordnung auch ausreichend. Inwieweit andere Faktoren eine Rolle spielen - genannt werden **Corg**-haltige Böden und die Ansammlung von Wasser bei Starkregenereignissen im Gebiet - geht über den Detaillierungsgrad in einem raumordnerischen Verfahren hinaus. Mit diesen Themen wird sich die Bauleitplanung bei der Frage der Eignung für die konkret vorgesehene Bebauung auseinandersetzen müssen.

(3) Immissionsschutz

Ebenso ist das Thema der Emissionen sowohl aus Verkehr als auch aus der industriellen Nutzung selbst Gegenstand der Bauleitplanung. Auf raumordnerischer Ebene wurde dem Belang mit Vorsorgeabständen Rechnung getragen, die Grundlage einer Grobabgrenzung des Gebiets sind. Es ist nicht ersichtlich, dass unlösbare Immissionskonflikte auftreten könnten, die das Gebiet als Ganzes für die Planung ungeeignet werden lassen könnten. Auch hier können erst die detaillierten Untersuchungen im Bebauungsplanverfahren eine exakte grundstücksscharfe Abgrenzung der Belastungen und ggf. festzusetzender Maßnahmen ergeben. Auf Ebene der Raumordnung ist die nur gebietsscharfe Darstellung des Plangebiets hingegen ausreichend.

(4) Landwirtschaft

Durch die Planung gehen landwirtschaftlich gut nutzbare Flächen in erheblichem Umfang verloren. Neben dem direkten Flächenverbrauch durch das Industriegebiet ist auch zu erwarten, dass die notwendigen Ausgleichsflächen zumindest teilweise ebenfalls landwirtschaftliche Nutzflächen in Anspruch nehmen werden. Da auch eine potentielle zukünftige Gebietserweiterung als Kriterium in die Standortprüfung eingeflossen ist, sind auch mögliche weitergehende Flächenverluste für die Landwirtschaft in die Prüfung der konkreten Geeignetheit des Gebietes mit einzustellen. Dass damit Härten für die von der Planung betroffenen Landwirte auch angesichts der relativen Flächenknappheit im Raum Biberach verbunden sein können, wird vom Regierungspräsidium nicht verkannt. Allerdings sind derartige Konflikte nicht einzigartig und am konkreten Standort im Rißtal auch nicht besonders ausgeprägt. Sie würden auch an anderen Standorten im Raum Biberach auftreten. Die grundsätzliche Geeignetheit des gewählten Gebietes als Industriegebiet wird deshalb durch diese Nutzungskonflikte nicht in Frage gestellt. Die Abwägung dieser Themen kann der nachfolgenden Bauleitplanung überlassen werden.

ee) Zwischenergebnis

Die durchgeführte Alternativenprüfung beruht auf nachvollziehbaren Kriterien und einer plausiblen Gewichtung. Um das stufenweise Vorgehen abzusichern, wurden in die Entscheidung Nebenbestimmungen für die Bauleitplanung aufgenommen.

c) Planbarkeit des IGI Rißtal

aa) Prüfungsumfang

Im Rahmen der Prüfung der raumordnerischen Vertretbarkeit einer Zielabweichung ist es nicht Aufgabe des Regierungspräsidiums als Raumordnungsbehörde, die der Zielaufstellung zugrundeliegende Abwägung erneut aufzurollen oder gar zu korrigieren. Dies ist Aufgabe des Plangebers und nicht eines Verwaltungsverfahrens. Zu beurteilen war hier nur die Frage, ob eine Verortung eines (interkommunalen) Industriegebiets bei Kenntnis der Umstände auch am vorgesehenen Standort planerisch möglich gewesen wäre.

Dies ist nach Auffassung des Regierungspräsidiums der Fall. Auch ein Träger der Raumplanung könnte in der Landes- und Regionalplanung ein Industriegebiet an diesem Standort planen.

Der LEP postuliert wie auch das ROG eine dezentrale Konzentration und die Erreichung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen. In diesem Rahmen nimmt in Baden-Württemberg die Stärkung des ländlichen Raums eine bedeutende Stellung ein. Vor diesem Hintergrund wäre eine planerische Steuerung von (interkommunalen) Gewerbe- oder Industriegebieten grundsätzlich denkbar. Hierfür könnten auch Voraussetzungen definiert werden, z.B. eine Lage im Einzugsbereich überregionaler Straßen- und /oder Schienenverbindungen. Auch eine landesplanerische Ausnahmeregelung vom Zersiedelungsverbot für besonders emittierende Industriegebiete auf Grundlage einer qualifizierten Standortauswahl wäre vor dem Hintergrund der Anforderungen einer zukunftsfähigen Wirtschaftsentwicklung denkbar. Die wirtschaftliche Entwicklung in einigen Teilräumen, der Strukturwandel in der Landwirtschaft - als Beispiel sei der Ausbau der Biogaserzeugung genannt - oder die naturschutzfachlichen Anforderungen haben seit den 2000er Jahren eine Dynamik entwickelt, die in ihren praktischen Konsequenzen bei der Planumsetzung vor Ort nicht im Detail abzusehen war.

Tatsächlich ist in Zusammenschau der verschiedenen Nutzungskonkurrenzen am geplanten Standort erkennbar, dass die Planung zweifellos konfliktbehaftet ist. Solange jedoch keine konkreten Ausschlussgründe erkennbar sind, kann der Standort

am Talrand im Anschluss an bzw. parallel zu bestehenden Siedlungen als raumordnerisch vertretbar angesehen werden. Vorliegend wurden Bedarf, Konzeption und Standortauswahlgründe dargelegt. Aufgrund der Planungsspezifika - geeignete Verkehrsanbindung, immissionsschutzrechtlich notwendige Abstandsflächen zu Wohnnutzungen bei gleichzeitiger Nähe zum Mittelzentrum Biberach - konnte kein für ein Industriegebiet geeigneter Standort ermittelt werden, der ohne Nutzungskonflikte ist. Für den nun beantragten Standort spricht, dass er gerade nicht vollständig isoliert in der Talaue liegt, sondern im Anschluss an bebaute und durch Verkehrsinfrastruktur vorbelastete Bereiche, die ihrerseits geeignet sind, Planvoraussetzungen für ein Industriegebiet - gute verkehrliche Erschließung inklusive Option auf Bahnanschluss - zu gewährleisten unter Schonung der landwirtschaftlich hochwertigsten Flächen im Raum Biberach. Durch die Lage im „Zwickel“ zwischen Bahnlinie und L 267 ist der Bereich bereits durch Infrastruktureinrichtungen vorbelastet, was aus Sicht des Regierungspräsidiums ebenfalls standortbezogen zu berücksichtigen ist. Der Standort erfüllt zwar nicht die Voraussetzungen des Plansatzes 3.1.9 Z LEP bzw. des Plansatzes B II 1.4 des Regionalplans Donau-Iller, ist aber andererseits auch nicht vollständig von vorhandenen Siedlungen oder Infrastruktureinrichtungen abgesetzt. Vor allem im Vergleich mit den ebenfalls untersuchten Standorten weiter nördlich ist festzuhalten, dass sich der geplante Standort raumordnerisch deutlich verträglicher darstellt als Standorte im offenen Bereich des Rißtals ohne zumindest lose Anbindung an Siedlungsstrukturen und ohne wesentliche Vorbelastungen.

Diese Einschätzung teilt auch der Regionalverband Donau-Iller als Träger der Regionalplanung. Die regionale Standortsuche hat die Geeignetheit des Gebiets bestätigt, der Planungsausschuss des Regionalverbands hat der Zielabweichung zugestimmt. Außerdem hat die Verwaltung des Regionalverbands mitgeteilt, dass das IGI Rißtal bei einer Festlegung von regionalbedeutsamen Schwerpunkten für Gewerbe, Dienstleistungen und Industrie im neuen Regionalplan zur Aufnahme fest vorgesehen sei⁶⁶. Die konkrete räumliche Ausgestaltung der Schwerpunkte liegt jedoch noch nicht fest, während ein erster Vorentwurf für die zukünftigen Vorbehaltsgebiete für Wasservorkommen bereits im Planungsausschuss vorgestellt und auf der Homepage des Regionalverbands Donau-Iller eingesehen werden kann. Das *„geplante Gewerbegebiet IGI Rißtal liegt nicht innerhalb des Abgrenzungsvorschlags für Vorbehaltsgebiete Wasservorkommen“*⁶⁷.

⁶⁶ E-Mail des Regionalverbands Donau-Iller vom 18. Mai 2017

⁶⁷ E-Mail des Regionalverbands Donau-Iller vom 6. Dezember 2017

bb) Zwischenergebnis

Nach dem derzeitigen Planungsstand ist nicht absehbar, dass der Standort für ein Industriegebiet nicht geeignet, die Planung in diesem Sinn also nicht vertretbar ist. Sollte sich jedoch in den weiteren Verfahren herausstellen, dass die geplante Nutzung als Industriegebiet tatsächlich aus fachlichen Gründen nicht umsetzbar sein sollte, wäre eine diesbezügliche Planung abwägungsfehlerhaft und nicht erforderlich, die Zielabweichung folglich nicht zulässig. Die Entscheidung war deshalb unter den Vorbehalt zu stellen, dass die weiteren Untersuchungen im Rahmen der Bauleitplanung die tatsächliche Eignung des Gebiets als Industriestandort ergeben und die genannten Problemstellungen planerisch gelöst werden können.

V. Ermessensentscheidung

Eine Zielabweichung steht auch bei Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen im Ermessen des Regierungspräsidiums als höherer Raumordnungsbehörde. Die Entscheidung, ob eine Zielabweichung zugelassen werden kann oder nicht, hat sich dabei an den Zielen und Grundsätzen der Raumordnung insgesamt zu orientieren. Diese geben insoweit den Rahmen vor, der auch bei einer Ermessensentscheidung nicht überschritten werden darf. Konkret ist vorliegend das Interesse der Zweckverbandsgemeinden an der Umsetzung ihrer Planung und der Entwicklung eines interkommunalen Industriegebiets gerade im Rißtal auf der einen Seite gegen das Interesse an der Freihaltung dieses Bereichs für andere Nutzungen, insbesondere die Landwirtschaft, auf der anderen Seite abzuwägen. Ebenso sind die Folgen einer ablehnenden Entscheidung für die planenden Kommunen zu berücksichtigen.

1. Einzuhaltender Rahmen des Ermessens

Leitvorstellung des **Raumordnungsgesetzes** ist *„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“*⁶⁸. *„Im Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland und in seinen Teilräumen sind ausgeglichene soziale, infrastrukturelle, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle*

⁶⁸ § 1 Abs. 2 ROG

Verhältnisse anzustreben. Dabei ist die nachhaltige Daseinsvorsorge zu sichern, nachhaltiges Wirtschaftswachstum und Innovation sind zu unterstützen, Entwicklungspotenziale sind zu sichern und Ressourcen nachhaltig zu schützen. Diese Aufgaben sind gleichermaßen in Ballungsräumen wie in ländlichen Räumen, in strukturschwachen wie in strukturstarken Regionen zu erfüllen. [...] ⁶⁹. Weiterhin stellt das ROG auf die Vielfalt der Teilräume und des Gesamtraums ab, die zu sichern sind. Die Siedlungstätigkeit ist dabei „räumlich zu konzentrieren, sie ist vorrangig auf vorhandene Siedlungen mit ausreichender Infrastruktur und auf Zentrale Orte auszurichten. Der Freiraum ist durch übergreifende Freiraum-, Siedlungs- und weitere Fachplanungen zu schützen; es ist ein großräumig übergreifendes, ökologisch wirksames Freiraumverbundsystem zu schaffen. Die weitere Zerschneidung der freien Landschaft und von Waldflächen ist dabei so weit wie möglich zu vermeiden; die Flächeninanspruchnahme im Freiraum ist zu begrenzen“ ⁷⁰.

Der Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg stellt auf eine „nachhaltige, an sozialer Gerechtigkeit, wirtschaftlicher Effizienz und sparsamer Inanspruchnahme natürlicher Ressourcen ausgerichtete Siedlungs- und Freiraumentwicklung“ ab, „die die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und das Land als europäischen Lebens-, Kultur- und Wirtschaftsraum stärkt“ ⁷¹. Hierzu ist in allen Teilräumen des Landes unter Berücksichtigung der weiteren Bevölkerungsentwicklung auf gleichwertige Lebensverhältnisse und eine tragfähige Sozialstruktur hinzuwirken, wozu unter anderem eine ausreichende Bereitstellung von Wohnraum, gesunde Umweltbedingungen und ein breites Angebot an Arbeitsplätzen unterschiedlicher Anforderungen anzustreben sind. Das Land ist als Wirtschaftsstandort in seiner Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität zu stärken, unter anderem durch Vorhaltung geeigneter Standorte für Ansiedlungen der Wirtschaft des Landes. Die natürlichen Lebensgrundlagen sind dauerhaft zu sichern. Die Naturgüter Boden, Wasser, Luft und Klima sowie die Tier- und Pflanzenwelt sind zu bewahren und die Landschaft in ihrer Vielfalt und Eigenart zu schützen und weiterzuentwickeln. Dazu sind die Nutzung von Freiräumen für Siedlungen, Verkehrswege und Infrastruktureinrichtungen durch Konzentration, Bündelung, Ausbau vor Neubau sowie Wiedernutzung von Brachflächen auf das für die weitere Entwick-

⁶⁹ § 2 Abs. 2 Nr. 1 ROG

⁷⁰ § 2 Abs. 2 Nr. 2 ROG

⁷¹ LEP Baden-Württemberg; Präambel

lung notwendige Maß zu begrenzen, Beeinträchtigungen ökologischer Funktionen zu minimieren und nachteilige Folgen nicht vermeidbarer Eingriffe auszugleichen. Zur langfristigen Sicherung von Entwicklungsmöglichkeiten ist anzustreben, die Inanspruchnahme bislang un bebauter Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke deutlich zurückzuführen. Für den Naturhaushalt und das Landschaftsbild bedeutsame **Freiräume** sind zu sichern und zu einem großräumigen Freiraumverbund zu entwickeln. Zur Sicherung der Ernährungs- und Rohstoffbasis, zur Erhaltung und Pflege der Kulturlandschaft und zur Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen ist die **Land- und Forstwirtschaft** als leistungsfähiger Wirtschaftszweig zu erhalten und in ihrer Wettbewerbsfähigkeit zu stärken⁷².

2. Prüfungsumfang

Innerhalb des oben beschriebenen Rahmens sind die im vorliegenden Fall erheblichen Belange zu werten, zu gewichten und abzuwägen.

a) Standortvorteile

Für den Standort spricht, dass sowohl das ROG als auch der LEP Baden-Württemberg die Notwendigkeit postulieren, auch den ländlichen Raum und dort insbesondere die Zentralen Orte durch die Vorhaltung geeigneter Standorte als Wirtschaftsstandort und das Angebot eines breiten Arbeitsplatzspektrums zu stärken und zu entwickeln. Dieser Zielrichtung dient die Planung und ist damit mit den Vorgaben der Raumordnung in Übereinstimmung. Dass die Stadt Biberach und der Zweckverband zur Umsetzung dieses Ziels einen interkommunalen Ansatz wählen, steht ebenfalls in Übereinstimmung mit raumordnerischen Leitbildern und kann einer stärkeren Zersiedelung durch eine Mehrzahl kleiner Gewerbe-/Industriegebiete vorbeugen.

Der geplante Standort für das IGI Rißtal weist bezogen auf seine Infrastrukturausstattung eine hohe Lagegunst aus. Über die L 267 ist die 4-spurige B 30 ortsdurchfahrtsfrei zu erreichen. Mit der Option auf einen Anschluss an den Schienenverkehr (Güterverkehr und Personenverkehr) entspricht dies dem Bild, das der LEP für ein zukunftsfähiges und nachhaltiges (interkommunales) Gewerbe-/Industriegebiet entwirft. Dies gilt auch für den Zuschnitt des Gebiets, der eine flexible und intensive Nutzung ermöglicht und damit gegenüber kleinen, verstreut liegenden gewerblichen Flächen im

⁷² LEP Baden-Württemberg, Leitbild der räumlichen Entwicklung

Hinblick auf Flächenverbrauch und Zersiedelungswirkung relativ betrachtet zu bevorzugen ist. Die mit der Konzentration verbundenen Synergieeffekte ermöglichen einen relativ betrachtet sparsamen Umgang mit der Fläche und eine höhere Standortqualität.

Der Standort selbst liegt nicht von jeglicher Bebauung losgelöst zentral im Tal der Riß, sondern orientiert sich am östlichen Talrand im Übergangsbereich vom stark besiedelten, aber engen Talraum in das sich nach Norden öffnende Tal. Das Gebiet ist durch Infrastruktureinrichtungen (Straßen, Bahnlinie, Freileitung) und bestehende kleinere Siedlungen bereits vorbelastet. Durch die Art der Planung - Industriegebiet - sind Immissionsschutzabstände zu Wohn- und Mischgebieten zwingend erforderlich.

Die Planung erfolgt nicht nur aus einem akuten Bedürfnis eines Betriebs heraus, sondern basiert auf einem Konzept zur zukunftsorientierten strategischen Entwicklung des Planungsraums Biberach und der Gemeinde Schemmerhofen, das von den kommunalen Planungsträgern verabschiedet wurde und die von ihnen angestrebte zukünftige Entwicklung aufzeigt. Dass hierbei das Ziel ist, die wirtschaftliche Stabilität des Raums zu sichern, ist mit raumordnerischen Vorgaben kompatibel.

Der Standort selbst ist in ökologischer Hinsicht derzeit von eher untergeordneter Bedeutung. Die ökologisch hochwertigen und damit auch für einen regionalen und überregionalen Freiraumverbund relevanten Bereiche liegen weiter nördlich, vor allem nördlich der L 266.

b) Standortnachteile

Gegen den Standort spricht, dass mit der Entwicklung eines interkommunalen Industriegebiets am „Eingang“ des offenen Rißtals eine Siedlungsentwicklung von einigem Gewicht entstehen wird, die auch nach dem Willen des Zweckverbands für zukünftige notwendige Erweiterungen offen stehen soll und damit einen Ansatz für weitere Siedlungsentwicklung darstellt. Gerade im Hinblick auf die Vermeidung einer weiteren Zersiedelung und Fragmentierung der Landschaft ist dabei der Umriss der Fläche mit seinem Verlauf entlang der L 267 ungünstig, da damit einer raumordnerisch nicht gewollten bandartigen Siedlungsentwicklung zumindest Vorschub geleistet wird, die ohne planerische Einschränkung ein (gewerbliches) Siedlungsband entlang der L 267 entstehen lassen könnte.

Die vom Regionalverband Donau-Iller durchgeführte Standortsuche hat auch alternative Standorte ergeben, die als Industriegebiet grundsätzlich geeignet wären, ohne jedoch über einen unmittelbaren Bahnanschluss zu verfügen.

Gegen die Planung spricht in raumordnerischer Hinsicht weiterhin auch der Verlust von ca. 45 ha landwirtschaftlich gut nutzbarer Fläche, die gerade im Raum Biberach mit seiner hohen landwirtschaftlichen Nutzungsdichte die relative Flächenknappheit verschärfen kann. Aufgrund ihrer ökonomischen, ökologischen und sozialen Bedeutung und ihrer Funktion für die Ernährung, die Erhaltung und Pflege der Kulturlandschaft und die Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen genießt die Landwirtschaft einen hohen Schutz in allen raumordnerischen Leitvorstellungen.

Ein weiterer, gewichtiger Aspekt, der gegen den geplanten Standort spricht, ist der Grundwasserschutz. Westlich von Äpfingen sind umfangreiche Grundwasservorkommen vorhanden, die für eine aktuelle und auch zukünftige ortsnahe Trinkwasserversorgung genutzt werden können und sollen. Durch die Lage in der Schutzzone III des Wasserschutzgebiets Höfen kann die Trinkwasserversorgung der Wasserversorgung Mühlbachgruppe tangiert sein. Durch die - randliche - Lage im Wasserschongebiet ist darüber hinaus ein Bereich betroffen, der für die Grundwasserbildung und ggf. für eine zukünftige Trinkwasserversorgung relevant ist. Dies hat zur Folge, dass ca. 50 % der Fläche aufgrund der gesetzlichen Regelungen im WSG nur eingeschränkt nutzbar und im anderen Teilbereich der Grundwasserschutz von großem Gewicht ist.

Zwar ist die Biotopausstattung in diesem Teilbereich des Rißtals nicht sehr ausgeprägt, der Landschaftsraum eignet sich jedoch für die Entwicklung ökologisch hochwertiger Strukturen und zur Ausbildung eines Freiraumverbunds.

Die übrigen von der Bürgerinitiative angerissenen Problemfelder Immissionsschutz, Verkehrsentwicklung, Überflutungsgefahr bei Starkregenereignissen, Baugrundeignung und Naherholung wurden bislang nicht detailliert untersucht und sind deshalb der nachfolgenden Bauleitplanung vorbehalten. Das Regierungspräsidium zweifelt nicht daran, dass diese Themenfelder für die weitere Planung von Relevanz sind, sie liegen aber unterhalb der raumordnerischen Beurteilungsebene und müssen in der Bauleitplanung abgearbeitet und abgewogen werden. Nachdem diese Themen noch nicht abschließend aufgearbeitet sind, war diese Entscheidung unter den Vorbehalt zu stellen, dass auch die weiteren Prüfungen die Realisierbarkeit eines Industriegebiets an diesem Standort erweisen.

c) Abwägung der Vor- und Nachteile des Standorts mit den raumordnerischen Zielsetzungen

Gegenstand des Zielabweichungsverfahrens sind nicht generelle Überlegungen zu planerischen Zukunftsvorstellungen. Ob die festgelegten Ziele und Grundsätze, die

planerische Konzeption der Gemeinden oder auch eines einzelnen Betriebs noch geeignet sind, erwartete zukünftige Entwicklungen generell oder auf der spezifischen lokalen Ebene zu steuern, haben die jeweiligen Planungsträger zu entscheiden. Bei der Ermessensausübung im Zielabweichungsverfahren geht es vielmehr um die Bewertung, ob für den konkret zu entscheidenden Fall die Argumente für die konkrete Planung oder Maßnahme gewichtiger sind als die entgegenstehenden raumordnerischen Zielsetzungen.

Die Sicherung des ländlichen Raums als Wirtschaftsstandort und die Schaffung qualifizierter Arbeitsplätze nimmt im LEP einen hohen Stellenwert ein, um ein Ungleichgewicht der Lebensverhältnisse gegenüber den Verdichtungsräumen zu vermeiden und einer „Landflucht“ vorzubeugen. Dabei sollen diese - auch zur Sicherung des Freiraums - in den Zentralen Orten konzentriert, interkommunale Ansätze gefördert und eine qualitativ hochwertige und intensive Nutzung ermöglicht werden. Neben der Vorhaltung entsprechender Flächen gehört dazu nach der Intention des LEP nach Möglichkeit auch ein Bahnanschluss. Diese Vorgaben vermag die Planung des Zweckverbands zu erfüllen, die strategischen Überlegungen, die dem Standort zugrunde liegen, stehen in Übereinstimmung mit den raumordnerischen Vorgaben und sind daher von sehr hohem Gewicht. Dass ein Mittelzentrum von der wirtschaftlichen Stärke und Dynamik der Stadt Biberach diese auch zukünftig sichern will, dient nicht nur der Stadt selbst, sondern auch dem Umland und dem Mittelbereich des Mittelzentrums insgesamt und reicht damit weit über die unmittelbaren Grenzen des Zweckverbandsgebiets hinaus.

Auch wenn der geplante Standort derzeit intensiv landwirtschaftlich genutzt wird und für diese Nutzung auch gut geeignet ist, werden die - regional betrachtet - besten landwirtschaftlichen Gebiete durch die Standortwahl geschont. Über den akuten Bedarf der Fa. Handtmann hinaus ist das Industriegebiet nach Überzeugung des Regierungspräsidiums vor allem eine strategische Planung für die nächsten 10 bis 15 Jahre. Zur Schonung des Freiraums ist es deshalb notwendig, das gesamte Gebiet bedarfsgerecht auf Grundlage eines Gesamtkonzepts von Süden nach Norden zu entwickeln. In Folge besteht auch für die Landwirtschaft die Möglichkeit, sich an diese Planung über einen längeren Zeitraum anzupassen und Lösungsstrategien zu entwickeln.

Weitgehend ungelöst ist zum jetzigen Planungsstand die Frage, in welchem Maße sich ein Industriegebiet mit dem Grundwasserschutz vereinbaren lässt. Während für das Wasserschutzgebiet gesetzliche Regelungen zum Schutz des Trinkwassers vorliegen, bedarf die Frage der Vereinbarkeit mit der Grundwassersituation im Wasser-

schongebiet einer vertieften Prüfung. Ein Industriegebiet wird von den Wasserbehörden im Wasserschutzgebiet nicht vollständig ausgeschlossen; hier wird es auf die konkrete Ausgestaltung in der Bauleitplanung und in den Einzelgenehmigungsverfahren ankommen. Bezüglich der Lage am südöstlichen Rand des Wasserschongebiets bei einer Grundwasserfließrichtung von Südwest nach Nordost ist dieses nur am Rand betroffen, die Vereinbarkeit ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht ausgeschlossen.

Die Ausstattung des Bereichs in ökologischer Hinsicht ist derzeit nicht optimal, obwohl durchaus Potential vorhanden ist. Deshalb können naturschutzfachliche Argumente der Planung derzeit nicht entgegengehalten werden. Allerdings sieht das Regierungspräsidium auch die Chance, durch die notwendigen Ausgleichsflächen den Bereich in ökologischer Hinsicht aufzuwerten und die nördlich der L 266 vorhandenen Strukturen in diesen südlichen Bereich hinein zu erweitern.

Ein Industriegebiet mit der geplanten Ausrichtung und Nutzungsdichte - nur diese ist nachhaltig und kann ein solches Vorhaben begründen - bedingt einerseits einen entsprechend hohen Flächenbedarf und andererseits eine Lage mit Abstand zu bewohnten Bereichen. Diesen Vorgaben genügt der gewählte Standort insoweit, als er ortsdurchfahrtsfrei erreichbar ist, die Option eines zukünftigen Bahnanschlusses beinhaltet und einen immissionsschutzrechtlich beherrschbaren Abstand zur Wohnbebauung aufweist.

d) Spezifische Erwägungen bezogen auf die Ziele 3.1.9. Z LEP und B II 1.4 RP

Intention der raumordnerischen Vorgaben in den Plansätzen 3.1.9. Z LEP und B II 1.4 Regionalplan Donau-Iller ist es, einer weiteren Zersiedelung und Fragmentierung der Landschaft vorzubeugen. Von besonderem Gewicht für die Entscheidung des Regierungspräsidiums ist deshalb, dass das Plangebiet nicht isoliert mitten im Rißtal gelegen ist wie die anderen im Rißtal untersuchten Alternativstandorte, sondern an dessen östlichem Rand. Der Bereich ist bereits jetzt baulich überprägt und durch die bestehenden linienförmigen Infrastruktureinrichtungen Bahn, Straße und Freileitung zerschnitten, die ihrerseits dem Vorhaben dienlich sind und die Funktionalität des Gebiets sicherstellen. Er weist außerdem einen zumindest noch lockeren Anschluss an bereits bebaute Gebiete auf.

e) Spezifische Erwägungen für die vorsorgliche Abweichung von PS 3.1.6. LEP

Auch bei der Abwägung der hilfsweise ausgesprochenen Zielabweichung von Plansatz 3.1.6 LEP ergibt sich kein anderes Bild. Dieser Plansatz dient der Nutzungsmi-

schung innerhalb der Siedlungen mit dem Ziel, durch die Zuordnung der verschiedenen Nutzungsansprüche zueinander nicht notwendigen Verkehr zu vermeiden. Für die vorliegende Planung eines intensiv zu nutzenden Industriegebiets erweist sich eine solche kleinräumige Zuordnung aus immissionsschutzrechtlichen Gründen als nicht umsetzbar. Folge der abgesetzten Lage kann ein erhöhter Pendlerverkehr sein. Die sonstigen Immissionen eines Industriegebiets hervorgerufen z.B. durch die Art der zulässigen Betriebe, Drei-Schicht-Betrieb u.ä. – überlagern diese jedoch und erfordern besondere planerische Schutzmaßnahmen. Dazuhin kann der entstehende Pendlerverkehr und Schwerverkehr vorliegend ortsdurchfahrtsfrei und damit ohne Lärm- und Abgasbelastung von Wohnbereichen in Siedlungen abgewickelt werden. Weiter spricht für eine Abweichung die Option, zukünftig einen Bahnanschluss herzustellen, der sowohl die Folgen des Pendlerverkehrs als auch des Schwerverkehrs abzumildern in der Lage ist und damit auch den Siedlungsbereichen am Talrand zugutekommt. In Anbetracht der Art der Nutzung - Industriegebiet - überwiegen aus Sicht der Raumordnung die Vorteile des gewählten Standorts die aus der abgesetzten Lage entstehenden Nachteile bei weitem. Ein (interkommunaler) Industrieschwerpunkt eingebettet in Wohnbereiche ist mit den Anforderungen an ein gesundes Wohnen kaum vereinbar und so auch nicht mit den Planungsintentionen des LEP in Einklang zu bringen.

f) Weitere Ermessenserwägungen

Anlass für die jetzige Standortsuche ist der dringende Flächenbedarf eines in Biberach bereits angesiedelten Großbetriebs, der Fa. Handtmann. Die Fa. Handtmann hat beim „Runden Tisch“ darauf hingewiesen, dass es sich bei der anstehenden Standortentscheidung auch für sie angesichts des Strukturwandels in der (Auto)Industrie um strategische Entscheidungen für die Zukunft handele. Insoweit liegen auch in zeitlicher Hinsicht Gründe vor, das Instrument des Zielabweichungsverfahrens zur Flexibilisierung der Planung⁷³ einzusetzen: Dem Zweckverband wird es durch die zugelassene Abweichung ermöglicht, seine Planungen fortzusetzen und ggf. auch der Fa. Handtmann Flächen anzubieten.

⁷³ vgl. Hager (Hrsg.); Kommentar zum Landesplanungsrecht in Baden-Württemberg; Rn. 1 zu § 24 LplG

Darüber hinaus dient das geplante neue Industriegebiet dazu, den im Hinblick auf die dynamische Industrieentwicklung im Raum Biberach sich ergebenden weiteren kurz-, mittel- und langfristigen Bedarf an Flächen für Industrieansiedlungen abdecken zu können. Insoweit geht die Planung über die Deckung eines aktuellen Bedarfs hinaus, um auch den für eine strategisch begründete weitere industrielle Siedlungsentwicklung im Raum Biberach erforderlichen Flächenbedarf zu decken.

Dem Interesse des Zweckverbandes, möglichst bald Industrieflächen ausweisen zu können um auch einen akuten Bedarf zu decken, was an diesem Standort nur mit einer Zielabweichung möglich ist, sind die Folgen einer ablehnenden Entscheidung gegenüber zu stellen. Die Zweckverbandskommunen müssten dann zur Bedarfsdeckung an anderer Stelle geeignete Flächen ausweisen. Diese könnten ebenfalls Zielverstöße mit sich bringen oder wären an fachlich weniger geeigneten Standorten gelegen. Konflikte mit anderen Belangen - insbesondere dem Freiraumschutz, der landwirtschaftlichen Nutzung sowie Natur und Landschaft - sind an jedem anderen Standort ebenso zu erwarten. Eine Zersplitterung in kleinere Gebiete könnte dem Bedarf nach großen Flächen nicht gerecht werden und stünde möglicherweise ebenfalls mit raumordnerischen Vorgaben im Konflikt. Jedenfalls aber wäre eine solche erneute Standortsuche bzw. Neubewertung der bereits erfolgten Suchläufe mit einem deutlichen Zeitverzug für die Realisierung der Planung verbunden.

Auch der Aspekt, dass der vorliegende Standort im Hinblick auf die Zweckbestimmung als Industriegebiet eine fast optimale Lage aufweist, Konflikte mit anderen Belangen voraussichtlich lösbar sind und dann letztlich „nur“ das Zersiedelungsverbot der Planung entgegensteht, spricht für die Zulassung einer Zielabweichung.

Zu berücksichtigen ist weiter, dass der Regionalverband bei der Suche nach Standorten für regionale Schwerpunkte für Industrie und Gewerbe im Raum Biberach ebenfalls das Rißtal bevorzugt.

Mit der Zielabweichung wird nur die weitere Planung zugelassen. Sowohl das Verfahren zur Änderung des Flächennutzungsplans der Verwaltungsgemeinschaft Biberach als auch das oder die Bebauungsplanverfahren durch den Zweckverband IGI Rißtal sind erst noch durchzuführen. In diesen Verfahren sind die Maßgaben dieser Entscheidung zu beachten, entgegenstehende Belange zu berücksichtigen und Konflikte zu bewältigen.

Weitere Untersuchungen zur Aufklärung noch ungelöster Fragestellungen waren daher nicht zu fordern. Wie dargestellt wurde, können diese Fragen im Rahmen der Bauleitplanung aufgearbeitet und voraussichtlich auch gelöst werden. Die beantragte

Zielabweichung aus diesem Grund abzulehnen und zunächst weitere Kosten verursachende Gutachten zu verlangen wäre angesichts der dann weiter bestehenden Ungewissheit für die Zweckverbandsgemeinden unverhältnismäßig gewesen.

Dem Regierungspräsidium ist dabei bewusst, dass der Standort aufgrund seiner Lage und Nutzung durchaus problembehaftet ist. Dies gilt in erster Linie für die Lage in einem grundwassergeprägten Talraum. Da die Vereinbarkeit der Planung mit den Anforderungen an den Grundwasserschutz noch nicht abschließend geklärt ist, war die Entscheidung unter den Vorbehalt der Vereinbarkeit der Planung mit den sonstigen gesetzlichen Vorschriften zu stellen.

Auch ist es notwendig, die Ausgestaltung einerseits so intensiv wie möglich zu planen, um die Flächenversiegelung auf das notwendige Maß zu reduzieren. In der Bauleitplanung ist deshalb darauf zu achten, dass eine verdichtete Bebauung realisiert wird, die nicht zwingend notwendige versiegelte Flächen, z.B. durch großflächige Fahrzeugstellplätze, ausschließt. Außerdem ist das Gebiet zur Vermeidung einer nicht notwendigen Zersiedelung im Entwicklungsprozess bedarfsorientiert von Süden nach Norden zu entwickeln.

Andererseits ist zur Schonung der landwirtschaftlichen Nutzflächen bei den Ausgleichsmaßnahmen intensiv auf planinterne Maßnahmen und solche zur Stärkung der ökologischen Durchlässigkeit des Talraums abzustellen. Dies dürfte im Ergebnis auch dem Grundwasserschutz dienlich sein. Insoweit wird ein enger Austausch mit den Fachbehörden und Verbänden im Bauleitplanverfahren angeregt.

Auch erscheint es dem Regierungspräsidium im Hinblick auf eine eventuelle zukünftige Erweiterung des IGI Rißtal notwendig, Grenzen der weiteren Entwicklung aufzuzeigen um einer bandartigen Ausdehnung des Gebiets entlang der L 267 vorzubeugen. Trotz der sehr langfristigen Perspektive und dem regionalen Kontext des Gebiets sollten die regionalen und kommunalen Planungsträger hier planerische Vorkehrungen treffen.

Unter den o.g. Voraussetzungen sprechen aus Sicht des Regierungspräsidiums daher die gewichtigeren Argumente für den geplanten Standort. Das geplante interkommunale Industriegebiet liegt in einem Bereich, der von Infrastruktureinrichtungen vorgeprägt ist, die auch dem Vorhaben in hohem Maße dienlich sind. Dadurch können andere ökologisch wertvolle, und im Hinblick auf das Landschaftsbild wertvolle Räume geschont werden, die ebenfalls landwirtschaftlich nutzbar sind. Die einzuhaltenden Voraussetzungen wurden als Nebenbestimmungen für die Bauleitplanung aufgenommen.

VI. Gesamtergebnis

Nachdem die Tatbestandsvoraussetzungen für eine Zielabweichung vorliegen, kommt das Regierungspräsidium nach Abwägung der relevanten Gesichtspunkte zum Ergebnis, dass eine Abweichung von den Zielen der Plansätze 3.1.9 LEP und B II 1.4 des Regionalplans Donau-Iller und vorsorglich des Plansatzes 3.1.6 LEP zugelassen werden kann.

Interkommunale Industrie- und Gewerbegebiete dienen auch nach dem LEP dem Erhalt der wirtschaftlichen Potenz des ländlichen Raums und dem Ziel einer Bündelung und Konzentration der Kräfte an einem verkehrsgünstigen Standort. Innerhalb der Zweckverbandsgemeinden sind Flächen, die einerseits Raum für den prognostizierten Bedarf bieten, die Standortvoraussetzungen für ein interkommunales Industriegebiet erfüllen und die mit anderen Nutzungen vereinbar sind, andererseits aber landschaftlich, landwirtschaftlich und ökologisch weniger problematisch sind, nicht zu finden. Sofern die zweifellos vorhandenen Restriktionen des Standorts in der Bauleitplanung einer befriedigenden Lösung zugeführt werden können, kann im vorliegenden Fall durch die Konzentration an einem bereits vorbelasteten Standort bei weitgehender Schonung des offenen Talraums allen Belangen angemessen Rechnung getragen werden.

VII. Kostenentscheidung

Die Entscheidung über die Zielabweichung ergeht nach § 10 Abs. 2 Landesgebührengesetz Baden-Württemberg gebührenfrei.

VIII. Rechtsbehelfsbelehrung

Gegen diesen Bescheid kann innerhalb eines Monats nach seiner Bekanntgabe beim Verwaltungsgericht Sigmaringen Klage erhoben werden.



Petra Stark